

# ***Beleidsdoorlichting Emancipatie***

September 2007

## Inhoud

1. Inleiding	1
2. Gelijkheid en verschillen	4
3. Achtergronden van ongelijkheid	15
4. Verantwoordelijkheid van de overheid	19
5. Doelstellingen	26
6. Instrumenten	34
7. Uitvoering & Budget	42
8. Resultaat	44
9. Samenvatting en conclusies	59
Bijlage I: betrokken personen	64
Bijlage II: Commentaar externen	65
Bijlage III: Overzicht subdoelstellingen MJBP	74

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 35 van de Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In deze inleiding wordt uiteengezet wat een beleidsdoorlichting inhoudt en welke benadering bij deze doorlichting is gehanteerd.

### ***Wat is een Beleidsdoorlichting?***

In 2001 werd VBTB ingevoerd: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. Idee is om de rijksbegroting transparanter te maken. Het moet bij wijze van spreken in één oogopslag duidelijk zijn welke doelen departementen nastreven, welke instrumenten ze daarvoor inzetten, hoeveel geld ermee gemoeid is en wat het resultaat van deze inspanning is. Bij de evaluatie van VBTB in 2005 werd duidelijk dat er nog een extra impuls nodig is, ondermeer door betere evaluaties van het beleid. Het ministerie van Financiën heeft hiertoe een nieuw instrument ontwikkeld: de beleidsdoorlichting. Deze heeft een aantal kenmerken. Beleidsdoorlichtingen vinden plaats op het niveau van een algemene of operationele doelstelling. Afzonderlijke instrumenten komen wel aan bod, maar zijn geen uitgangspunt. Er worden een aantal simpele maar fundamentele vragen beantwoord door beleidsmakers zelf over de consistentie en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. En onafhankelijke derden worden bij de doorlichting betrokken, om te voorkomen dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'. Beleidsdoorlichtingen worden geprogrammeerd in de begroting en beantwoorden de volgende vragen:<sup>1</sup>

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is daarvan de onderbouwing?

In 2006, het eerste jaar dat dit instrument wordt ingezet, heeft SZW toegezegd twee beleidsdoorlichtingen te laten uitvoeren. Eén op begrotingsartikel 25, dat betrekking heeft op arbeid en zorg. En één op artikel 35, emancipatie.

### ***Methodologische verantwoording***

Bij het schrijven van deze beleidsdoorlichting zijn de bovenstaande vragen richtinggevend geweest. Waar gebruik is gemaakt van literatuur, is deze in voetnoten vermeld. Waar sprake was van informatie die betrekking had op andere beleidsterreinen, zijn de conceptteksten aan deskundigen voorgelegd. Een klankbordgroep van medewerkers van SZW heeft in verschillende stadia meegedacht en teksten becommentarieerd. Dit geldt ook voor een medewerker van Financiën. Aan het eind van het proces zijn de conceptteksten voorgelegd aan twee externe deskundigen: één op het terrein van beleidskunde, één op het terrein van

---

<sup>1</sup> Zie ook Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2006, Staatscourant 28 april 2006

emancipatiebeleid. Hun commentaar is zo veel mogelijk verwerkt in de definitieve versie van de doorlichting, en bovendien als bijlage opgenomen.<sup>2</sup>

### **Opzet van de doorlichting**

Het beleidsartikel waar deze doorlichting betrekking op heeft, luidt als volgt:

*Het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor vrouwen en mannen.*

Vooraf is het nuttig stil te staan bij de stilzwijgende veronderstellingen achter dit artikel. Zo is het uitgangspunt dat er van gelijke rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden op dit moment in de Nederlandse samenleving (nog) geen sprake is. Meer gelijkheid op deze vlakken wordt wenselijk geacht en verondersteld wordt dat de rijksoverheid invloed kan - en moet - uitoefenen op het verbeteren van de situatie. Hier werden de afgelopen jaren middelen voor uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tegelijk wordt in de toelichting op het artikel direct duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het behalen van deze doelstelling niet uitsluitend bij dit ministerie ligt, maar dat de gehele rijksoverheid hierbij een rol speelt. Instrument daartoe is het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (MJBP), in 2000 opgesteld en in 2005 geëvalueerd en bijgesteld, waarin de doelen van het emancipatiebeleid tot 2010 zijn verwoord met daarbij verantwoordelijkheden van de verschillende departementen. Bovendien zijn de bijdragen van diverse departementen aan het algemene emancipatiebeleid recent onderwerp geweest van analyse door de Visitatiecommissie Emancipatiebeleid (VCE).<sup>3</sup> De functie van zowel het Meerjarenbeleidsplan als de VCE zullen in deze doorlichting besproken worden.

### **Kanttekeningen bij de doorlichting**

Een van de doelen van een beleidsdoorlichting is om stil te staan bij de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid. Aan dit doel zitten een aantal haken en ogen. In het algemeen zijn er weinig beleidsinstrumenten waarvan de effectiviteit eenduidig meetbaar is (dit wordt in hoofdstuk 8 nader toegelicht). In het onderhavige geval komt daar een complicerende factor bij. In tegenstelling tot sommige beleidsartikelen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van één wet, is bij artikel 35 sprake van vele, zeer diverse instrumenten en vele betrokkenen. Dit maakt dat er over de effectiviteit en doelmatigheid zoals deze begrippen geformuleerd staan in de RPE uiteindelijk weinig te zeggen is. Dat neemt niet weg dat de doorlichting een waardevolle exercitie is gebleken. Juist de bevinding dat de relatie tussen de doelstellingen en het instrumentarium niet altijd even 'hard' is, kan voor het nieuwe kabinet aanleiding zijn tot het aanbrengen van bewuste accentverschuivingen. Ten slotte legt deze doorlichting een aantal fundamentele dilemma's bloot, waar bij het maken van nieuw emancipatiebeleid positie in zou moeten worden ingenomen.

### **Leeswijzer**

In *hoofdstuk 2* wordt, mede op basis van de Emancipatiemonitor, een beeld geschetst van de huidige verschillen in rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden van mannen en vrouwen in Nederland. *Hoofdstuk 3* is meer theoretisch van aard: wat zijn de oorzaken van de geconstateerde ongelijkheden? In *hoofdstuk 4* wordt bekeken waarom de rijksoverheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent de geconstateerde ongelijkheden aan te pakken, en hoe het beleid van de rijksoverheid zich in deze verhoudt tot internationale (EU, VN) verplichtingen en tot lokale overheden. In *hoofdstuk 5* staan de doelstellingen centraal die de rijksoverheid zich tot 2010 in het MJBP heeft gesteld. De instrumenten die ingezet worden om de doelstellingen te bereiken worden besproken in *hoofdstuk 6*. Na een

---

<sup>2</sup> Namen van alle betrokkenen: bijlage I. Commentaar deskundigen: bijlage II.

<sup>3</sup> Eindrapportage VCE februari 2007

korte bespreking van de inzet van middelen (*hoofdstuk 7*) wordt in hoofdstuk 8 stilgestaan bij de effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies en enkele overwegingen voor toekomstig beleid.

***Slotopmerking***

Deze doorlichting is gebaseerd op de begrotingsteksten van 2006 en 2007. Bij het gereedkomen van de doorlichting werd bekend dat emancipatiebeleid voortaan onder de minister van OCW komt te vallen en dat de ondersteunende directie niet langer 'coördinerend' heet. Omdat de doorlichting terugkijkt en niet vooruit, zijn deze nieuwe ontwikkelingen niet meegenomen.

## Hoofdstuk 2

### Gelijkheid en verschillen

Artikel 35 van de Rijksbegroting SZW luidt: *‘Het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor vrouwen en mannen’*.

Aan het begin van deze beleidsdoorlichting moeten twee vragen beantwoord worden. In de eerste plaats: wat staat hier precies, wat wordt bedoeld met rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden? In de tweede plaats: in hoeverre is dit artikel nog actueel? Is er in Nederland anno 2007 nog geen sprake van gelijke rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden? In dit hoofdstuk worden deze vragen behandeld. De ontwikkeling van gelijke rechten van mannen en vrouwen staat centraal in 2.1. In 2.2 gaat het over de kansen die mannen en vrouwen hebben op een gelijke maatschappelijke positie, aan de hand van gegevens uit de Emancipatiemonitor. Gelijke kansen hangen samen met gelijke verantwoordelijkheden – reden waarom de volgorde van de onderdelen voor deze beschrijving wordt omgedraaid en dit onderdeel in 2.3 wordt behandeld. Daarna wordt stil gestaan bij gelijke vrijheid tussen mannen en vrouwen in vergelijkbare situaties (2.4).

#### 2.1 Gelijke Rechten?

‘Recht’ wordt hier opgevat in de juridische betekenis. Gelijke rechten voor mannen en vrouwen wil dus zeggen dat mannen en vrouwen voor de wet gelijk zijn. Aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw lijkt dit wellicht vanzelfsprekend. Toch is deze gelijkheid een relatief recent verschijnsel. Zo was het tot 1957 bijvoorbeeld in de wet vastgelegd dat vrouwen in overheidsdienst (waaronder de meeste onderwijzeressen en leerkrachten voortgezet onderwijs) ontslagen moesten worden als ze trouwden. De gedachte hierachter was tweeledig. Er werden morele argumenten gehanteerd - een zwangere vrouw voor de klas zou vragen kunnen oproepen bij leerlingen - maar de voornaamste reden was gelegen in het sociaaleconomische systeem, in samenhang met de situatie op de arbeidsmarkt. Het sociaal-economische systeem was geheel opgebouwd rond het begrip ‘kostwinner’. Gezinnen vormden economische eenheden, waar de man voor het inkomen zorgde en de vrouw voor huishouden en kinderen. Als vrouwen na hun huwelijk zouden blijven verdienen, zou dit ten koste kunnen gaan van de arbeidsplaats van een man, die op zijn beurt weer een gezin te onderhouden had.<sup>4</sup> Dit werd algemeen als onwenselijk gezien. Mede vanuit dit kostwinnersmodel gedacht, was ongelijkheid tussen man en vrouw ook in de huwelijkswetgeving vastgelegd. Juridisch gesproken was de man de baas in huis. Getrouwde vrouwen waren tot 1956 handelingsonbekwaam; ze konden bijvoorbeeld geen lening afsluiten. En tot 1984 was bij wet geregeld dat de mening van de man de doorslag gaf over elementaire zaken als woonplaats en beslissingen over de kinderen. Van gelijke rechten voor mannen en vrouwen was dus tot die tijd geen sprake.

Vanaf de tweede feministische golf, begin jaren '70, werd er gewerkt aan het tot stand brengen van gelijke rechten voor vrouwen en mannen. De Europese regelgeving vervulde hierbij een belangrijke aanjagende rol. Dit resulteerde - voor zover het relaties tussen burgers betreft - in wetgeving met betrekking tot gelijke beloning, vervolgens in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en in 1994 in de Algemene Wet gelijke behandeling, die niet alleen betrekking heeft op geslacht maar ook op andere gronden zoals ras, godsdienst, seksuele voorkeur en burgerlijke staat. Hiermee kan in principe tegen ongelijke behandeling op de belangrijkste maatschappelijke terreinen (arbeid, onderwijs en het goederen en dienstenverkeer) bezwaar aangetekend worden, onder meer bij de Commissie Gelijke Behandeling. De Wet is daarmee een instrument in het tot stand komen van gelijke rechten voor vrouwen en mannen.

---

<sup>4</sup> Dat deze situatie, ook internationaal gezien, sterk samenhang met de situatie op de arbeidsmarkt, wordt geïllustreerd door het feit dat in oorlogstijd, als mannen gemobiliseerd waren, vrouwen wél als arbeidskracht werden ingezet.

Voor zover het relatie tussen de overheid en burgers betreft is van belang dat vanaf de jaren 70 wetgeving kritisch bezien is op mogelijk ongerechtvaardigd onderscheid op grond van geslacht. Als gevolg daarvan zijn bijvoorbeeld in de werknemersverzekeringen bepalingen geschrappt, die gehuwde vrouwen minder uitkeringsrechten toekenden dan anderen.

Geconcludeerd kan worden dat mede dankzij de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Commissie Gelijke Behandeling, anno 2007 gelijke rechten – in de juridische zin - voor vrouwen en mannen in Nederland voor een belangrijk deel gerealiseerd zijn.

## **2.2 Gelijke Kansen?**

De stap van gelijke rechten naar gelijke kansen wordt vaak te snel gemaakt. Algemeen idee is dat als er geen zichtbare belemmeringen bestaan voor een bepaalde groep (m.a.w.: als de rechten gelijk zijn), de kansen voor deze groep 'vanzelf' ook gelijk zijn. Als iemand die kansen niet benut, is dat zijn/haar eigen verantwoordelijkheid.

Maar: als bepaalde categorieën mensen hun gelijke rechten stelselmatig onderbenutten, is er toch meer aan de hand. Weliswaar is er dan 'de jure' sprake van gelijkheid, 'de facto' zijn de kansen ongelijk.

Een simpel voorbeeld, vooruitlopend op gegevens later in deze paragraaf. Als we nu een jongensbaby en een meisjesbaby fotograferen, heeft de jongensbaby ruim 10x zo veel kans om later hoogleraar te worden als de meisjesbaby. Dat betekent zeker niet dat de jongen hoogleraar zal worden, noch dat het meisje het niet wordt. Het zegt alleen iets over statistische kansverdeling.

Volgens *van Dale* is 'kans' de 'waarschijnlijkheid, mogelijkheid dat iets gebeuren zal'. Het is deze omschrijving die in deze paragraaf wordt gehanteerd. Er wordt dus niet gekeken naar de mogelijke invloeden die individuen kunnen uitoefenen om deze kansen te veranderen: alleen statistische kansverschillen tussen vrouwen en mannen worden beschreven.

Oorzaken, oordelen en mogelijkheden om deze kansen te beïnvloeden komen later in de doorlichting ter sprake.

### *Gelijkheid in internationaal perspectief*

In 2006 verscheen *'The Global Gender Gap Report 2006'*, een resultaat van samenwerking tussen the World Economic Forum, Harvard University en London Business School. In dit rapport worden 115 landen vergeleken op een aantal variabelen. Deze variabelen worden gewogen en gecombineerd; vervolgens ontstaat er een ranglijst van landen met meer of minder verschil in kansen tussen mannen en vrouwen.

In het totale beeld komt Nederland op de 12e plaats, onder de Scandinavische landen en Engeland, maar boven België en de Verenigde Staten. We scoren relatief goed op 'political empowerment' (vrouwen in het parlement, ministers en staatshoofden). Veel slechter doen we het op 'economic participation and opportunity' (arbeidsparticipatie, gelijke beloning, deel van het inkomen, topposities, technische beroepen): de 51<sup>ste</sup> plaats. Hieronder wordt duidelijk waarom. Economische zelfstandigheid, wat in Nederland als belangrijke maatstaf voor emancipatie wordt gehanteerd, maakte overigens geen deel uit van het onderzoek.

### *Opleiding*

Een belangrijke stap naar het verwezenlijken van gelijke kansen binnen een samenleving is een gelijk opleidingsniveau. Op dit terrein is er de afgelopen jaren behoorlijk wat veranderd, zoals onderstaand overzicht laat zien.

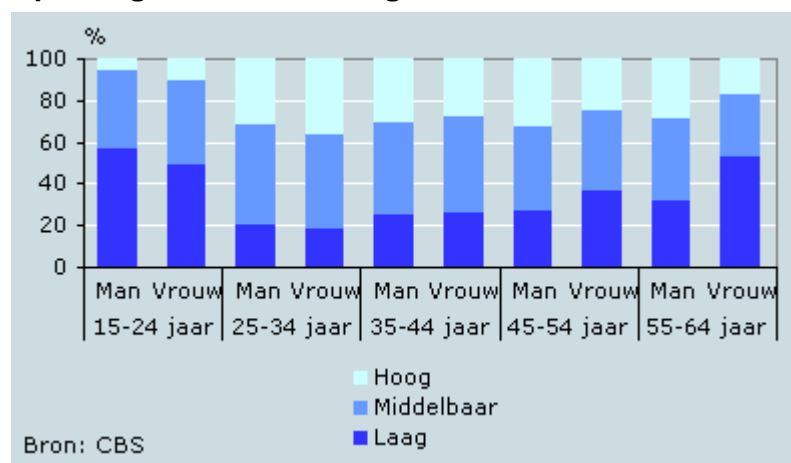
**Tabel 1. Onderwijsniveau van de bevolking, 25 jaar en ouder, in procenten.<sup>5</sup>**

	1995	2005
<b>Vrouwen</b>	100	100
Basisonderwijs (of minder)	16	13
mavo	14	12
vbo	16	16
havo/vwo	7	8
mbo	28	28
hbo	13	15
WO	5	8
<b>Mannen</b>	100	100
basisonderwijs	11	9
mavo	7	6
vbo	15	14
havo/vwo	5	7
mbo	34	34
hbo	16	17
WO	11	12

Het opleidingsniveau van Nederlanders is over de hele linie gestegen, maar die stijging is bij vrouwen veel sneller gegaan dan bij mannen. Inmiddels stromen er in het WO bijna evenveel vrouwen als mannen in (49,5% vrouwen).

Als de gehele beroepsbevolking bekeken wordt, zijn mannen nog steeds iets hoger opgeleid dan vrouwen. Wordt echter naar de jongere generatie gekeken, dan is het beeld anders.

#### Opleidingsniveau bevolking, 2005

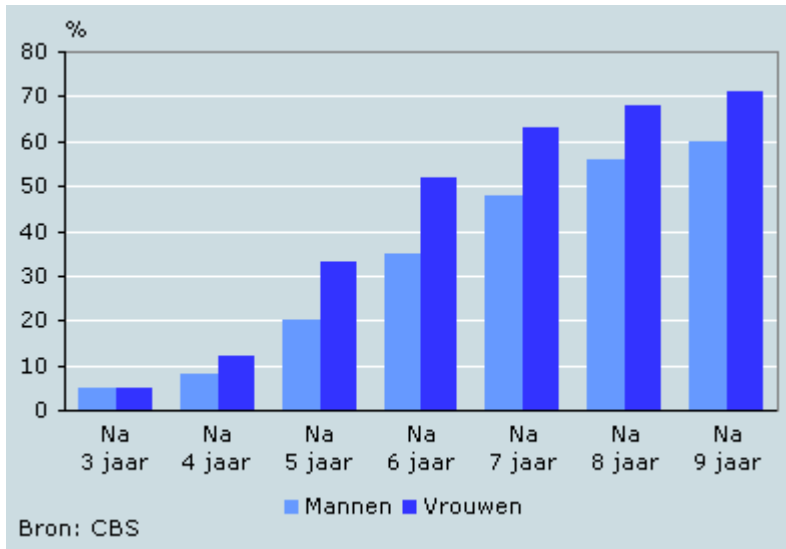


Ook het rendement van het hoger onderwijs is voor meisjes hoger dan voor jongens. Onderstaande grafiek geeft informatie over het rendement van het WO. HBO en MBO geven ongeveer hetzelfde beeld.

<sup>5</sup> Emancipatiemonitor 2006, verder aangeduid als EM'06.



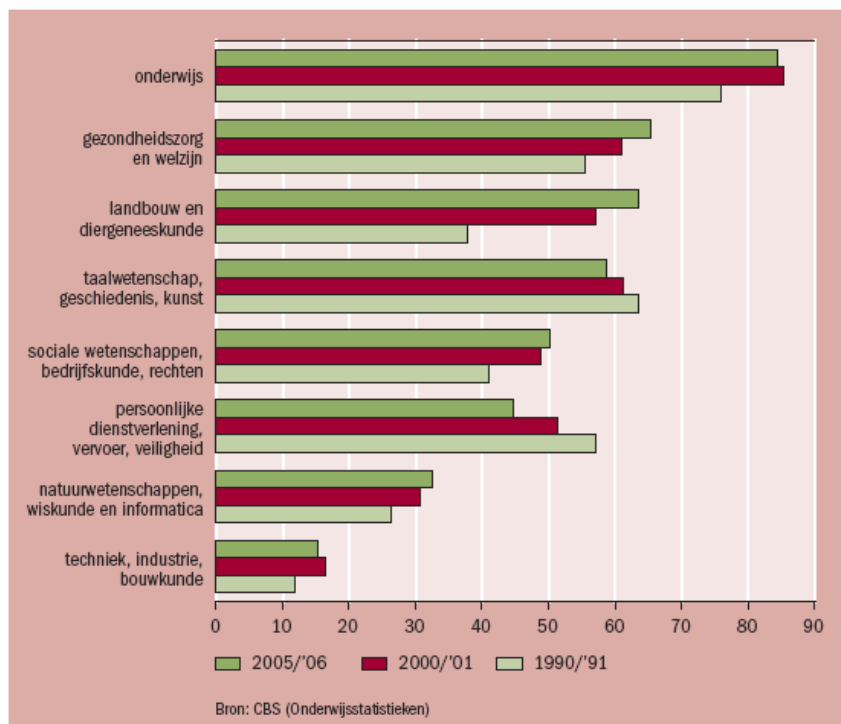
## Studierendement wetenschappelijk onderwijs, cohort 1996



Het opleidingsniveau van vrouwen en mannen van de jongere generatie is dus ongeveer gelijk.<sup>6</sup> Wel doen zich grote verschillen tussen mannen en vrouwen voor in studiekeuze. De grafiek hieronder toont de man/vrouw verdeling per universitaire studierichting.

**Figuur 3.10**

Aandeel vrouwen in het vol- en deeltijds wetenschappelijk onderwijs, naar studierichting, 1990-2006 (in procenten)



Op hbo-niveau is de studiekeuze nog meer geslachtsgebonden. Hierdoor is 80% van het personeel in de gezondheidszorg en 80% van het personeel in het basisonderwijs vrouw.

<sup>6</sup> Wegens beperkte ruimte is hier gekozen voor het weergeven van HBO, resp. WO studenten. De m/v ratio ligt in andere onderwijstypen ongeveer hetzelfde.

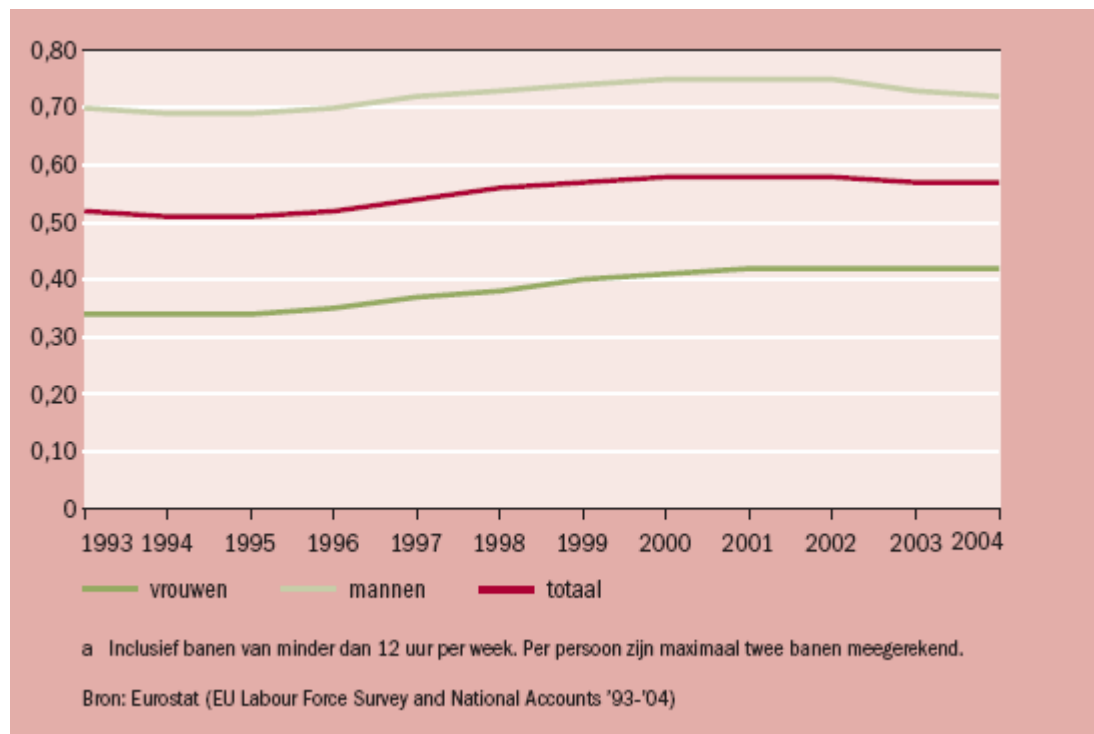
### Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van vrouwen ligt in Nederland lager dan die van mannen. Bij het kijken naar deze cijfers moet onderscheid gemaakt worden tussen bruto en netto arbeidsparticipatie, en tussen arbeidsparticipatie in personen en in uren.

Bruto arbeidsparticipatie omvat iedereen die minimaal een uur per week betaald werk verricht. Een zeer gering aantal uren werk per week is echter vrijwel per definitie onvoldoende om economisch zelfstandig te zijn. In Nederland werkten in 2005 577.000 vrouwen minder dan twaalf uur per week (289.000 mannen).<sup>7</sup> Netto arbeidsparticipatie omvat iedereen die twaalf uur of meer per week werkzaam is; deze mensen behoren volgens het CBS tot de 'werkzame beroepsbevolking'. In 2005 werkte 54% van de vrouwen en 72% van de mannen tussen de 15 en 64 jaar meer dan 12 uur per week. Het verschil tussen mannen en vrouwen is de afgelopen 15 jaar fors afgenomen. 14 %-punt voor leeftijdsgroep 25-34 jaar (was 35% in 1990), 22%-punt voor leeftijdsgroep 35-44 jaar (was 47% in 1990), 24%-punt voor leeftijdsgroep 45-54 jaar (was 49% in 2000). De laatste vijf jaar (2000-2005) zijn de verschillen sterker afgenomen dan daarvoor.

De netto arbeidsparticipatie die hierboven beschreven staat, omvat dus iedereen in Nederland die 12 uur of meer per week werkt. Het verschil tussen het aantal uren dat vrouwen per week werken en het aantal uren dat mannen per week werken, is aanzienlijk. 86% van de mannen in de werkzame beroepsbevolking had in 2005 een baan van 35 uur of meer, tegenover 32% van de vrouwen.

Het totale verschil in arbeidsparticipatie (bruto & netto, in uren & in personen) tussen mannen en vrouwen wordt het duidelijkst als 'arbeidsvolume' als maatstaf wordt genomen. Dit wordt gemeten in fulltime-equivalenten (fte's). In onderstaande grafiek is de ontwikkeling tussen 1993 en 2004 in beeld gebracht.



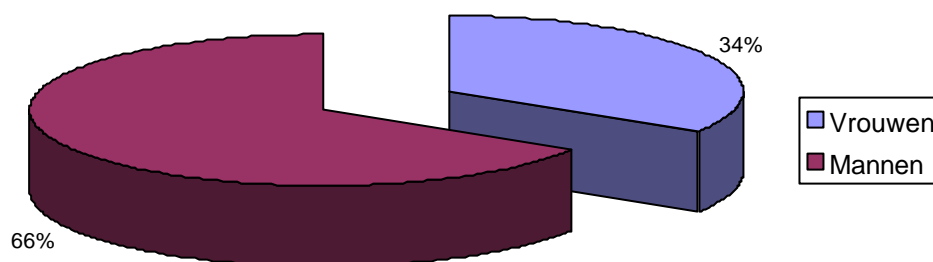
<sup>7</sup> EM 06

In deze grafiek wordt duidelijk dat het verschil in arbeidsvolume tussen mannen en vrouwen de afgelopen jaren is afgenomen van 35% naar 30% - het verschil blijft aanzienlijk en is vrijwel nergens in Europa groter dan hier.

### Inkomen

Inkomen is in Nederland niet gelijk verdeeld over mannen en vrouwen. In 2004 verdienen vrouwen 34% van het totale persoonlijk inkomen in Nederland. Er is op dit punt wel vooruitgang geboekt, want in 1990 was dit nog 28%.

**Figuur 4: Percentage van het totale persoonlijk inkomen in Nederland in 2004 (Bron: EM'06)**



Er liggen uiteenlopende oorzaken ten grondslag aan deze ongelijke verdeling van het persoonlijk inkomen in Nederland. De belangrijkste oorzaak is gelegen in het grote percentage deeltijdwerk onder vrouwen. De gemiddelde arbeidsduur per week van werkende vrouwen was in 2005 24,9, die van werkende mannen 37,2 uur per week. De omvang van de gemiddelde werkweek van werkende vrouwen in Nederland is de afgelopen 10 jaar met 0,8 uur per week *afgenomen*. Vrouwen onder de 40 zonder kinderen werken relatief veel (31,9 uur per week), maar nog altijd minder dan hun mannelijke generatiegenoten (38,5). De gemiddelde arbeidsduur van het cohort vrouwen onder de 40 wordt echter aanzienlijk verlaagd door moeders. In 2005 werkten moeders van kinderen van 0-5 jaar gemiddeld 14 uur per week; moeders van kinderen tussen de 6 en 14 17,6 uur per week. Een tweede oorzaak is gelegen in de segregatie op de arbeidsmarkt. Enerzijds is het inkomen in sectoren waar veel vrouwen werkzaam zijn (onderwijs en zorg), gemiddeld lager dan in sectoren waarin overwegend mannen werken (zakelijke en financiële dienstverlening, handel, techniek etc.).<sup>8</sup> Anderzijds zijn mannen veel vaker dan vrouwen werkzaam op hogere (en dus beter betaalde) posities dan vrouwen –zie de volgende paragraaf, Het aantal vrouwen op hogere posities is de afgelopen tien jaar iets toegenomen. Het gemiddeld uurloon hield daarmee echter geen gelijke tred. Vrouwen verdienen in Nederland gemiddeld € 10,37 per uur, mannen € 19,59 per uur. De afgelopen jaren is het verschil in bruto uurloon tussen mannen en vrouwen met € 0,37 *toegenomen*. Deze toename hangt mogelijk samen met de toegenomen segregatie tussen beroepsgroepen – de aanwas van vrouwen op de arbeidsmarkt heeft vooral plaatsgevonden in traditionele vrouwenberoepen. Een laatste deel van het verschil in persoonlijk inkomen is onverklaard: vrouwen in Nederland verdienen 7% minder dan mannen, na correctie voor alle mogelijke invloeden

<sup>8</sup> De 'Wet van Sulerot' zegt dat status en inkomen van beroepen dalen, naarmate er meer vrouwen in werkzaam zijn.

(opleidingsniveau, dienstjaren, deeltijdfactor, economische sector, functieniveau etc.). Dit onverklaarde percentage is al jaren constant.

In 2004 was 68% van de mannen economisch zelfstandig (dwz: men verdiende minimaal 80% van het Wettelijk Minimumloon), tegenover 42% van de vrouwen; dit getal is nog ver verwijderd van de doelstelling uit het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie: 60% vrouwen economisch zelfstandig in 2010.<sup>9</sup> Maar: ook hier is over een langere periode bezien behoorlijke winst geboekt. In 1990 was slechts 25% van de vrouwelijke beroepsbevolking economisch zelfstandig – een toename van ruim een procentpunt per jaar.

Mannen hebben minder vaak een laag inkomen dan vrouwen. In de onderste twee inkomensdecielen zijn mannen sterk ondervertegenwoordigd: 30% van de populatie in deze groep is man.<sup>10</sup> Omgekeerd zijn vrouwen in de hoogste twee inkomensdecielen sterk ondervertegenwoordigd – hier bestaat 84% van de populatie uit mannen.

Samenvattend hebben vrouwen hun ongelijke uitgangspositie van de afgelopen decennia ingehaald: er is geen sprake meer van onderwijsachterstand, alleen van verschillende studiekeuze. De gelijke uitgangspositie van vrouwen en mannen vertaalt zich echter nog onvoldoende in economische zelfstandigheid.

### *Zorg*

De belangrijkste reden dat een kleine minderheid van de vrouwen in Nederland zelfstandig een levensloopbestendig inkomen verwerft, is de verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen – vooral als er kinderen komen. Hier is wel duidelijk sprake van een positieve ontwikkeling. Waar tien jaar geleden nog een kwart van de vrouwen stopte met werken na de geboorte van het eerste kind, is dat in 2005 nog maar 11%. (bron: EM '06) Nu mindert echter bijna de helft van de vrouwen (49%) het aantal uren dat ze werkt. 9% van de mannen gaat minder uren werken, of stopt geheel. De verdeling van het aantal uren betaalde arbeid over mannen en vrouwen met jonge kinderen is dan ook heel scheef: vrouwen werken in die periode gemiddeld 14 uur per week, mannen 41,5 (!) uur.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Waarbij nog moet worden opgemerkt dat economisch zelfstandig iets anders is dan een levensloopbestendig inkomen. De norm voor economische zelfstandigheid ligt op 70% van het Wettelijk Minimum Loon (bijstandsniveau voor een alleenstaande).

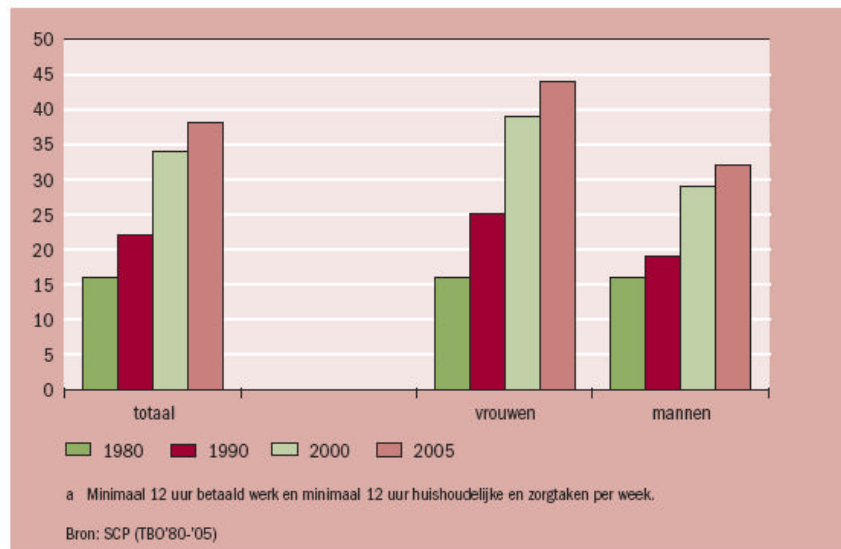
<sup>10</sup> Na rangschikking van alle volwassen personen naar hoogte van hun persoonlijk inkomen, worden tien inkomensklassen met elk een tiende deel van alle personen met inkomen gemaakt. Deze klassen worden decielgroepen genoemd.

<sup>11</sup> Overigens zijn zowel vrouwen als mannen met jonge kinderen de afgelopen 15 jaar meer gaan werken. In 1990 bedroegen deze getallen gemiddeld resp. 4,7 en 37,8 uur.

Onderstaande grafiek laat zien dat het aantal taakcombineerders zowel onder vrouwen, als onder mannen, de afgelopen decennia behoorlijk is toegenomen.

**Figuur 5.2**

Taakcombinatie<sup>a</sup>, personen van 20-64 jaar, 1990-2005 (in procenten)



### 2.3 Gelijke (sociale) verantwoordelijkheden?

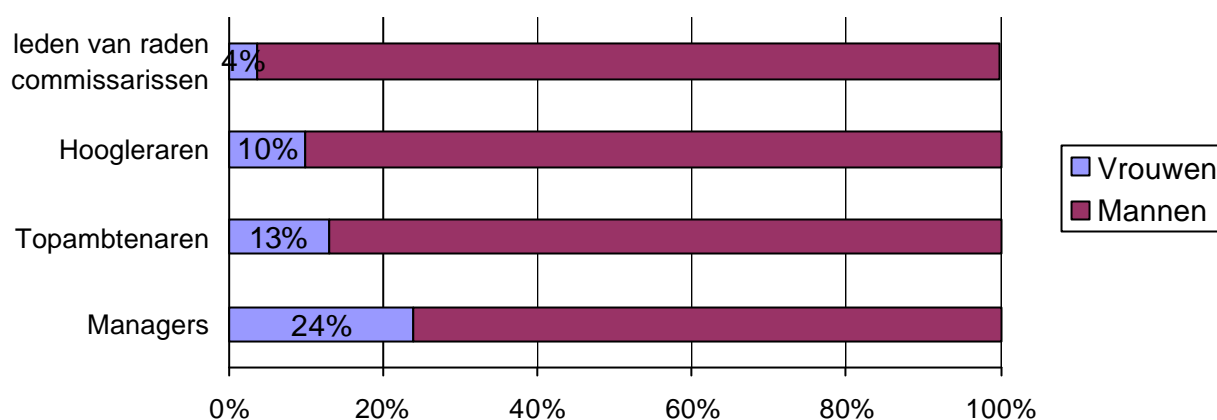
Verantwoordelijkheid is een zeer breed en normatief begrip: het gaat over plichten die we jegens anderen of de wereld om ons heen voelen, of die ons worden toegeschreven door anderen. In artikel 35 wordt de zeer brede betekenis van het woord verantwoordelijkheid enigszins ingeperkt doordat er 'sociaal' aan is toegevoegd. 'Sociale verantwoordelijkheid' gaat over de verantwoordelijkheid voor andere mensen. Hoe is deze verdeeld over mannen en vrouwen?

In de eerste plaats kan bij sociale verantwoordelijkheid gedacht worden aan de verantwoordelijkheid van mensen op *hogere maatschappelijke posities*. Ondanks het sterk teruggelopen verschil in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen, zijn mannen op dergelijke posities sterk in de meerderheid. Bij gelijk opleidingsniveau komen mannen (veel) vaker op hogere posities terecht. Zo is bijvoorbeeld opvallend dat, hoewel 80% van het personeel op basisscholen uit vrouwen bestaat, slechts 23% van de schooldirecteuren vrouw is.<sup>12</sup>

De ongelijke verdeling van hogere posities tussen mannen en vrouwen is een algemeen gegeven in vrijwel alle sectoren. In een recent in De Volkskrant verschenen top 200 van invloedrijkste personen in Nederland, was 85% man.

<sup>12</sup> Onderwijs is hier als voorbeeld genomen, omdat vrouwen in deze sector zeer ruim vertegenwoordigd zijn – aan 'beschikbaarheid' kunnen geconstateerde ongelijkheden dus niet worden geweten.

**Figuur 7. Percentage vrouwen op hogere maatschappelijke posities. (Bron EM '06).**



Een andere vorm van verantwoordelijkheid is *politieke* verantwoordelijkheid. Onderstaand overzicht laat de situatie wat dit betreft in 2006 zien (Bron: EM'06). Ook hier is vrijwel in alle functies sprake van een ondervertegenwoordiging van vrouwen.

Functie	% Vrouw <sup>13</sup>
leden Europees Parlement	44
leden Eerste Kamer	29
leden Tweede Kamer	36
leden Provinciale Staten	28
gemeenteraadsleden	26
ministers	33
staatssecretarissen	40
commissarissen van de koningin	8
burgemeesters	20
wethouders	18

Een derde vorm van verantwoordelijkheid kan '*relationele* verantwoordelijkheid' worden genoemd. Het gaat hier om vormen van verantwoordelijkheid die mensen vanuit een bepaalde relatie jegens een ander voelen. Ouderschap is hiervan een duidelijk voorbeeld. Dergelijke vormen van verantwoordelijkheid zijn sterk gebonden aan sociale context. Ouderschap in 2007 is iets anders dan ouderschap in 1950; ouderschap in Turkije is iets anders dan ouderschap in Nederland; ouderschap in vooruitstrevende gezinnen in de Randstad is iets anders dan in traditionele gezinnen in het oosten van het land. En: moederschap is binnen al deze contexten iets anders dan vaderschap. De verantwoordelijkheid die mensen vanuit hun moederschap of vaderschap ervaren zijn – juist door die verschillende contexten – niet vast omljnd. Een cijfermatige weergave van verschillen zoals bij de thema's hierboven is dus niet te geven. Wel impliceert (gevoel van) verantwoordelijkheid vrijwel altijd een bepaalde tijdsinvestering. Het is fysiek onmogelijk te veel verantwoordelijkheid tegelijkertijd te dragen zonder een deel daarvan aan anderen te delegeren. Zo zal het in de praktijk moeilijk werkbaar zijn om een directiefunctie met een zware politieke functie te combineren. En zo is het ingewikkeld ouderschap voor jonge kinderen te combineren met een managementfunctie, tenzij een ander (partner, au pair etc.) een groot deel van de dagelijkse verantwoordelijkheden overneemt. Uit de cijfers die in de

<sup>13</sup> Peildatum 1 juli 2006, Tweede kamer 1 december 2006.

vorige paragraaf werden gepresenteerd, valt op deze manier af te leiden dat mannen en vrouwen (statistisch gezien) hun sociale verantwoordelijkheden anders invullen en/of beleven. Meer hierover in hoofdstuk 3.

## **2.4 Gelijke vrijheden?**

Binnen zekere grenzen kunnen mensen zelf kiezen waaraan ze hun tijd besteden. Sommige vormen van tijdbesteding leveren geld op. Geld verruimt andere keuzemogelijkheden: het creëert tot op zekere hoogte vrijheid. Zoals in de vorige paragrafen duidelijk werd, besteden mannen en vrouwen in Nederland hun tijd gemiddeld genomen verschillend. Dit leidt er toe dat vrouwen gemiddeld minder geld en andere keuzemogelijkheden hebben dan mannen.

Aan de hier beschreven keuzevrijheid gaat nog iets vooraf. Men kan per definitie niet in vrijheid kiezen zolang er in een situatie sprake is van geweld en/of dwang. Het is deze basale vorm van vrijheid die in deze paragraaf centraal staat. 'Gelijke vrijheden' wordt in het kader van artikel 35 opgevat als vrijwaring van geweld en dwang voor mannen en vrouwen. Veel internationale verdragen en Nederlandse wetten zijn er op gericht geweld en dwang in het dagelijks leven uit te bannen. De persoonlijke integriteit van Nederlandse burgers is in principe onaantastbaar. Helaas zijn dwang en geweld daarmee nog geen uit de wereld.

Geweld en dwang zijn veelal seksespecifiek, dat wil zeggen dat de vorm waarin ze voorkomen sterk gebonden is aan de sekse van zowel dader als slachtoffer. Mannen zijn, vaker dan vrouwen, slachtoffer van geweld in openbare situaties. Vrouwen zijn, vaker dan mannen, slachtoffer van geweld door partners. Exacte cijfers over de incidentie van huiselijk geweld zijn er niet.<sup>14</sup> Transact geeft de volgende schattingen.<sup>15</sup> Per jaar worden...

- 160.000 vrouwen slachtoffer van een lichte vorm van lichamelijk en seksueel geweld;
- 30.000 vrouwen slachtoffer van ernstig lichamelijk en seksueel geweld.
- 17.000 vrouwen slachtoffer van zeer ernstig geweld.

Naar schatting overlijden 60 tot 80 vrouwen per jaar aan de gevolgen van huiselijk geweld.<sup>16</sup>

De laatste jaren komen ook andere vormen van seksespecifiek(e) geweld en dwang in beeld. In de eerste plaats is er aan prostitutie gerelateerde dwang. In 2005 kreeg de Stichting tegen Vrouwenhandel 424 meldingen binnen; 75% daarvan betrof vrouwen tussen de 18 en 30 jaar. Veel van deze vrouwen (overigens niet altijd uit het buitenland) worden in de prostitutie tewerk gesteld.

Ook de praktijken van 'loverboys' zijn een vorm van seksespecifieke dwang.

Tot slot moeten nog cultuurgebonden vormen van geweld en dwang genoemd worden. Hieronder vallen gedwongen uithuwelijking, meisjesbesnijdenis en eerwraak.

Als vrijheid gedefinieerd wordt als 'vrijwaring van geweld of dwang', is er sprake van een ongelijke positie van vrouwen en mannen. Vrouwen worden vaker slachtoffer van geweld achter de voordeur – moeilijk traceerbaar en ingewikkeld te bestrijden. Het emancipatiebeleid rekent deze bestrijding tot een van haar doelstellingen.

## **2.5 Conclusie**

Artikel 35 van de Rijksbegroting SZW 2006 luidt: *'Het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor vrouwen en mannen'*. Wat kan op basis van de informatie in dit hoofdstuk geconcludeerd worden over de huidige stand van zaken?

<sup>14</sup> Het opstarten van een landelijk onderzoek op dit terrein verloopt zeer moeizaam.

<sup>15</sup> Factsheet Huiselijk geweld: feiten en cijfers. Transact 2006.

<sup>16</sup> Factsheet gezinsgeweld WODC 2001

Ten aanzien van *gelijke rechten* is in dit hoofdstuk geconcludeerd dat deze, mede dankzij de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Commissie Gelijke Behandeling, sinds een tiental jaren *de jure* bereikt zijn.

Ten aanzien van *gelijke kansen* werd om te beginnen gesteld dat het woord kansen voor meerdere uitleg vatbaar is. Het gaat in de doelstelling niet om de mogelijkheden of beperkingen die *individuele* mannen en vrouwen hebben, maar om de *statistische* kans dat mensen bepaalde ontwikkelingen doormaken of bepaalde posities bereiken. Vrouwen hebben hun achterstand in het onderwijs ingelopen. Ze blijken echter veel minder vaak dan mannen economisch zelfstandig. De arbeidsparticipatie van vrouwen gemeten in personen heeft de laatste jaren een flinke inhaalslag gemaakt. Echter gemeten in uren ligt werken vrouwen aanzienlijk minder dan mannen. Vrouwen met kinderen werken zelden fulltime, mannen zorgen nog steeds relatief weinig voor hun kinderen. Mede als gevolg daarvan zitten vrouwen vaker in de onderste inkomensgroepen. Soms krijgen vrouwen minder betaald voor hetzelfde werk. Wel is er op deze terreinen veel veranderd, als de situatie wordt vergeleken met die van twintig jaar geleden.

Met betrekking tot *sociale verantwoordelijkheden* werd geconcludeerd dat vrouwen minder terug te vinden zijn op hogere maatschappelijke of politieke functies, terwijl mannen minder relationele verantwoordelijkheid dragen, of deze anders invullen.

Ten aanzien van *gelijke vrijheid* werd geconcludeerd dat geweld en dwang veelal seksespecifiek is: mannen en vrouwen hebben last van verschillende vormen van beperking van vrijheid.

Waar komen de in dit hoofdstuk beschreven statistische verschillen tussen mannen en vrouwen in onze - op het eerste gezicht toch egalitaire - samenleving vandaan? Zijn deze verschillen problematisch en zo ja, is overheidsbemoediging noodzakelijk? Dit zijn de vragen die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen.



## Hoofdstuk 3

### Achtergronden van ongelijkheid

In dit hoofdstuk staat de oorzaak van het probleem centraal. Waar komen de in het vorige hoofdstuk behandelde ongelijkheden tussen mannen en vrouwen vandaan? Als de rechten en het behaalde opleidingsniveau van mannen en vrouwen gelijk zijn, hoe komt het dan dat ze uiteindelijk toch verschillend terecht komen? En in hoeverre zijn deze verschillen eigenlijk problematisch en veranderbaar?

Een belangrijk deel van de huidige ongelijke positie van mannen en vrouwen is gebaseerd op verschillen in arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Verklaringen voor verschillen in arbeidsparticipatie kunnen zowel in economische, als in sociaal-wetenschappelijke hoek gezocht worden.

Volgens veel economen verdwijnen verschillen vanzelf als vrouwen meer gaan werken. Gezocht moet dus worden naar prikkels om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen – in deze gedachtegang over het geheel genomen financiële prikkels.

Volgens veel sociaalwetenschappers is de geringe arbeidsparticipatie van vrouwen voor een groot deel maatschappelijk en historisch bepaald. Financiële prikkels maken deel uit van de maatschappelijke constellatie, maar zijn niet allesbepalend.

Beide invalshoeken worden toegelicht in 3.1. In 3.2 wordt kort ingegaan op recente geschiedenis van mannelijkheid en vrouwelijkheid in Nederland. De manier waarop betekenissen rond sekse doorklinken in cultuur, rolmodellen, in de sociale organisatie, in maatschappelijke normen en waarden en in de identiteit van individuele mannen en vrouwen wordt in 3.3 verder toegelicht.

#### **3.1 Economische en sociologische verklaringen**

Volgens de economische theorie hangt de beslissing om te gaan werken af van een aantal factoren. Het SEO-onderzoek naar de kosten van participatiebeleid (2007) noemt als belangrijke factor het inkomen dat vrouwen kunnen verwerven. Hoe hoger het loon, hoe eerder ze op de arbeidsmarkt actief worden. Daarnaast hangt de beslissing om te (meer) te gaan werken af van de hoeveelheid onbetaalde arbeid en de kosten die uitbesteding met zich meebrengt (bijvoorbeeld kinderopvang). Ook het inkomen van de partner speelt een belangrijke rol.

Internationaal gezien ligt de arbeidsparticipatie in uren van vrouwen in Nederland lager dan in veel andere Europese landen. Vooral het aantal deeltijdwerkers is in Nederland veel hoger. SEO noemt een aantal factoren die dit verschil zou kunnen verklaren. De subsidie voor kinderopvang lag relatief laag in Nederland, de marginale druk op het inkomen van de tweede verdiener is hoog, het betaalde zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof is relatief kort, de ziektekostenverzekering stimuleerde tot voor kort deeltijdarbeid, en de schooltijden in Nederland sluiten niet goed aan bij de arbeidstijden.

SEO heeft berekend dat de hoogte van het eigen loon van vrouwen de grootste invloed heeft op hun arbeidsparticipatie. Een lagere prijs van kinderopvang en een lager gezinsinkomen verlagen het reserveringsloon van vrouwen en verhogen daardoor de participatie. Verder bleek het invoeren van betaald ouderschapsverlof een positief effect te hebben op de participatie van vrouwen.

Binnen de sociale wetenschappen eindigen discussies over algemene verschillen tussen mannen en vrouwen meestal onbeslist. Dit hangt samen met het feit dat er nauwelijks universele verschillen tussen mannen en vrouwen te vinden zijn. Bij vrijwel elk verschil zijn tegenvoorbeelden te bedenken van vrouwen die 'mannelijk' gedrag vertonen, of omgekeerd. Er zijn wel degelijk biologische verschillen tussen mannen en vrouwen, maar deze zijn niet los te zien van wat in een bepaalde culturele en historische context als mannelijk of vrouwelijk wordt gezien.

Verschillen hangen samen met tijdgebonden beeldvorming, stereotypen, opvoeding, levensbeschouwing, economische omstandigheden etc. Vrouwen dragen, baren en zogen kinderen, mannen niet. Zodra echter gekeken wordt naar de omstandigheden waarin dit gebeurt, de betekenissen die ermee verbonden worden en de rollen die eruit voortkomen,

verdwijnt 'het' sekseverschil weer, om plaats te maken voor de eerder genoemde sociale invloeden.

Verschillen op zichzelf zijn niet problematisch; het zijn de ongelijke kansen en structurele machtsverschillen die onrechtvaardig zijn. De ongelijke positie van mannen en vrouwen die in het vorige hoofdstuk werden beschreven, zijn uitkomsten van verschillend verlopende betekenis- en ontwikkelingsprocessen. In de jaren '80 en '90 werd veel onderzoek gedaan naar deze processen.<sup>17</sup> Verschillen tussen mannen en vrouwen komen tot stand in instituties, normen en waarden, cultuur en persoonlijke identiteit.

Samengevat zoeken economen de verklaring voor de in het vorige hoofdstuk beschreven verschillen tussen mannen en vrouwen vooral in financiële prikkels; sociaal wetenschappers kijken meer naar historische en culturele factoren. Beide verklaringsgronden, juist in combinatie met elkaar, zijn waardevol voor het tegengaan van ongewenste effecten van verschillen.

### **3.2 Sekseverschillen in Nederland in historisch perspectief**

De verschillen tussen mannen en vrouwen, en de daarmee gepaard gaande verschillen in kansen, waren 50 jaar geleden aanzienlijk groter dan nu. In hoofdstuk 2 werd besproken dat het tot in de jaren '80 heeft geduurd voordat vrouwen in Nederland dezelfde juridische positie hadden als mannen. Op economisch vlak werd betaalde arbeid voor vrouwen lange tijd gezien als noodzakelijk kwaad. Een 'goede echtgenoot' bracht voldoende geld binnen zodat zijn vrouw niet 'hoefde' te werken en vrouwelijke ambtenaren werden bij hun huwelijk ontslagen. Meisjes uit de hogere maatschappelijke lagen mochten van hun ouders vaak geen opleiding volgen. Vrouwen uit lagere maatschappelijke lagen vormde de arbeidsreserve: in tijden van economische nood of oorlog moesten/mochten ze aan het werk. De institutionele inbedding van de arbeidsmarkt in Nederland is lange tijd volgens georganiseerd geweest volgens het principe dat het inkomen van de vrouw 'extra' was bij het gezinsinkomen; deze norm vertaalde zich in de belastingwetgeving.

De beschreven historische veranderingen zijn goed te illustreren aan de hand van de veranderende positie van vrouwen in de geneeskunde. In 2007 is het volstrekt normaal als men in het ziekenhuis of de huisartspraktijk een vrouw treft, maar dit is een zeer recent gegeven. Allea Jacobs kreeg in 1871 van Thorbecke als eerste vrouw toestemming om geneeskunde te gaan studeren. In de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw bleef het aantal vrouwelijke artsen beperkt tot ongeveer 200 in heel Nederland. Pas na de tweede wereldoorlog nam hun aantal toe. In de jaren '50 en '60 schommelde het percentage vrouwen dat artsexamen deed rond de 18%. In 1978 is 35% van de eerstejaarsstudenten geneeskunde vrouw, eind jaren '80 vormen vrouwen een (kleine) meerderheid in deze groep en tegenwoordig zijn er meer vrouwelijke basisartsen dan mannelijke.<sup>18</sup> Geneeskunde is van een mannensector aan het opschuiven naar een neutrale sector. In hogere functies en bepaalde specialismen (chirurgie, bijvoorbeeld) vindt men echter nog steeds voornamelijk mannen – ook in de geneeskunde werken vrouwen minder uren dan mannen.

### **3.3 Hoe ontstaan verschillen?**

Ongelijkheden tussen mannen en vrouwen zijn vooral resultaat van verschillend verlopende keuzeprocessen. Het is echter onjuist om deze keuzeprocessen alleen op het conto van individuele vrouwen te schrijven. Simpele voorbeelden kunnen dit illustreren.

Terug naar de geneeskunde. Een vrouwelijke arts die eind jaren '70 naast haar moederschap haar vak wilde uitoefenen, kwam barrières op verschillende niveaus tegen.

---

<sup>17</sup> Zie ondermeer Schaapman, M; ' Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse'. SZW, 1995.; J.Scott: Gender as a useful category for historical analysis. American Historical Review 91 (December 1986): 1053-75

<sup>18</sup> M.Keizer: De dokter spreekt. Gender en professionaliteit in medische specialismen. Delft, 1997

Voorbeelden, rolmodellen ontbraken vrijwel, zowel in haar persoonlijk leven, als in de beroepssfeer. Mede daardoor was de organisatie niet toegesneden op deze combinatie. Werkweken van 60 uur of meer, nauwelijks kinderopvang (zeker buiten kantooruren), deeltijdwerk was onbespreekbaar. Ze moest opboksen tegen de heersende normen op twee gebieden: een goede moeder is 100% aanwezig voor haar kinderen. Een goede arts is 100% aanwezig voor haar patiënten. Zij kon geen van beide zijn. En dit had weer zijn weerslag op haar zelfbeeld: was ze in de eerste plaats moeder? In de eerste plaats dokter? De combinatie van geneeskunde en moederschap was op papier mogelijk, maar voor individuele vrouwen heel moeilijk.

25 Jaar later is het voor veel vrouwelijke artsen vanzelfsprekender geworden om moederschap en werk te combineren. Er komen steeds meer voorbeelden in haar omgeving. Huisartsgeneeskunde en sommige specialismen zijn inmiddels in deeltijd te beoefenen. Voor oppas buiten kantooruren zal ze echter veelal nog steeds afhankelijk zijn van oppas aan huis en het gevoel aan één van beide of beide kanten tekort te schieten zal haar nog regelmatig bekruipten.

Tegenwoordig hebben alle vrouwen in Nederland in principe de 'vrije keuze' of ze betaalde arbeid en moederschap willen combineren, en zo ja, hoeveel uur per week ze willen werken. In 1975 combineerde 14% van de vrouwen zorg voor kinderen met een baan van minimaal 12 uur; in 2005 was dit opgelopen tot 44% (bron: EM'06). Vrouwen met een hoger opleidingsniveau kiezen aanmerkelijk vaker voor deze combinatie dan vrouwen met een laag opleidingsniveau. Bovenstaande uitleg maakt duidelijk welke factoren bij dit verschil een rol spelen. De financiële prikkels die in de vorige paragraaf beschreven werden, spelen juist voor deze vrouwen een grote rol, omdat hun uurloon relatief laag is. Daarnaast hebben laagopgeleide vrouwen aanzienlijk minder voorbeelden in hun omgeving van vrouwen die werk en zorg combineren. Organisatorisch gezien staan laagopgeleide vrouwen voor dezelfde barrières als hoogopgeleiden (hoe regel ik kinderopvang; kan ik mijn werktijden aanpassen etc.), maar omdat ze minder voorbeelden hebben, zijn deze moeilijker te overwinnen. Uit onderzoek blijkt keer op keer dat de normen van laagopgeleide vrouwen ten aanzien van wat goede zorg voor hun kinderen is, verschillen van die van hoogopgeleide vrouwen. Zij vinden het vaak niet aanvaardbaar om kinderen 'uit te besteden' of te 'dumpen', zoals ze het noemen: 'daar krijg je toch geen kinderen voor' is een veelgehoorde uitspraak.<sup>19</sup> Veelal zijn deze vrouwen grootgebracht met het idee dat moederschap een belangrijk deel van hun identiteit als vrouw uitmaakt. Een deel van de bijhorende verantwoordelijkheden aan anderen overdragen ervaren ze daarom als egoïstisch. Al met al voldoende redenen om geen betaald werk te gaan doen. De sociologe Komter omschreef de invloeden binnen dergelijke keuzeprocessen als 'de macht van de vanzelfsprekendheid'.<sup>20</sup>

Samengevat kan worden gesteld dat bij ongelijke kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden altijd sprake is van economische en maatschappelijke factoren. Vanzelfsprekende (maar geen 'natuurlijke') verschillen tussen wat in onze samenleving als 'mannelijk' en 'vrouwelijk' wordt ervaren, die tot uitdrukking komen in rolmodellen, maatschappelijke organisatie, normen en waarden en de persoonlijke identiteit van mensen. Ze werken door in studiekeuze, in het aantal uren dat vrouwen (willen) werken en in het feit of ze wel of geen leidinggevende positie ambiëren. Ze werken ook door in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld rond kinderopvang (is het een basisvoorziening, of 'extra'), verlofregelingen of het belastingstelsel (denk aan de overdraagbare heffingskorting).

---

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld 'Hoe werkt het met kinderen'. SCP 2006

<sup>20</sup> Komter, A. (1985) De macht van de vanzelfsprekendheid. Relaties tussen vrouwen en mannen, Den Haag, VUGA.

### **3.4 Vrije keuze?**

Kunnen mannen en vrouwen hun sociale positie zelf kiezen? Ja en nee.

Individueen (m/v) maken keuzes, maar doen dit binnen een context van gegeven condities en restricties, onder de 'macht van de vanzelfsprekendheid'. Binnen die context wegen mensen als het ware af welke keuzes het meeste 'nut' opleveren, welke keuzes voor het 'voordeligst' zijn. Het begrip 'nut' moet ruim worden opgevat: nut in economische, maar ook in sociale en psychische zin. Sociaal nut wordt onder andere geïndiceerd door het voldoen aan normen (van mannelijkheid en vrouwelijkheid, bijvoorbeeld), of aan het verwerven van maatschappelijke status – die door vrouwen nog steeds deels door het moederschap wordt verkregen. Conformereren aan normen van anderen impliceert handelen zoals anderen handelen. Er is sprake van een normatief stelsel van rollen en verwachtingen rond het gedrag van mannen en vrouwen. Het maakt onderdeel uit van een gegeven context van condities en restricties.

Genoemde condities en restricties hebben ook op maatschappelijk vlak een zeker 'nut'. Zo was de verdeling van arbeid en zorg waarbij vrouwen gemiddeld genomen een groot deel van de zorg voor kinderen en andere naasten dragen en daarnaast een gering aantal uren betaalde arbeid verrichten, voor de samenleving een voordelig systeem. Zorg is zo immers 'gratis'. Individuele vrouwen kozen bewust voor deze werkverdeling, omdat ze een zeker 'nut' oplevert, maar ze betaalden ook een prijs, in de vorm van economische afhankelijkheid. Als we puur naar het levensduurinkomen kijken (inclusief pensioen) bleken mannen meer profijt te hebben van de heersende condities en restricties dan vrouwen.

Inmiddels zijn de sociaal-economische verhoudingen aan het verschuiven. Door de vergrijzing en de internationale concurrentiepositie van Nederland, komt er een steeds grotere behoefte aan arbeidskracht. Als beleid hierop in wil spelen – wil stimuleren dat vrouwen meer betaalde arbeid gaan verrichten – moeten de condities en restricties zo worden aangepast dat kiezen voor betaalde arbeid voor vrouwen relatief meer 'nut' oplevert (zowel economisch, als sociaal-psychologisch) dan onbetaalde zorg. Zo kan werken via de belastingwetgeving worden aangemoedigd, als wordt gezorgd dat vrouwen netto meer overhouden per gewerkt uur.<sup>21</sup>

Samengevat: het idee van 'vrije keuze', los van maatschappelijke condities en restricties, klopt niet. Burgers hebben tegenwoordig zeker veel keuzemogelijkheden, maar deze zijn altijd ook begrensd.

### **3.5 Conclusie**

In dit hoofdstuk werd gekeken naar mechanismen achter ongelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen in de Nederlandse samenleving.

Rollen en keuzes van mannen en vrouwen zijn de afgelopen decennia enorm veranderd. Er is meer keuzevrijheid dan vroeger, maar deze is altijd ook begrensd. Economische prikkels, voorbeelden en ideaalbeelden, maatschappelijke organisatie, normen en waarden en persoonlijke identiteit spelen daarbij een rol; de macht van de vanzelfsprekendheid.

Verschillen in kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen komen voor een groot deel tot stand in individuele keuzeprocessen. Zo kiezen meisjes zelf hun studierichting en bepalen vrouwen zelf of, en hoeveel, ze willen werken. Deze keuzeprocessen op zichzelf zijn voor de overheid niet direct beïnvloedbaar. Maar op de condities en restricties kan de overheid wel degelijk invloed uitoefenen. Als het doel dus is meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen creëren, dan zijn het deze condities en

---

<sup>21</sup> Recent onderzoek suggereert het afschaffen van de overdraagbare heffingskorting als effectieve strategie; dit idee is in het nieuwe regeerakkoord overgenomen. 'Kosten en baten van participatiebeleid' (SEO/CPB) 2007

restricties waarop beleid zich moet richten. In het volgende hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre de overheid dit als haar taak ziet.

## Hoofdstuk 4: Verantwoordelijkheid van de overheid

In het vorige hoofdstuk werd gekeken naar de oorzaken van ongelijke rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen. Duidelijk werd dat sprake is van een wisselwerking tussen vrije keuzen van individuen enerzijds, en – vanzelfsprekende - condities en restricties waarbinnen deze keuzen worden gemaakt anderzijds. Als de overheid iets in de huidige situatie wil veranderen, moet ze zich richten op de condities en restricties. Maar voordat dat strategieën hiertoe besproken worden, moeten nog andere vragen worden beantwoord.

Waarom, en sinds wanneer, rekent de overheid het eigenlijk tot haar taak het probleem van ongelijke positie tussen mannen en vrouwen op te lossen, en hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende overheidsniveaus en binnen de rijksoverheid?

In 4.1 staat de legitimatie voor het huidige emancipatiebeleid centraal. Waarom kent de rijksoverheid doelstellingen op het terrein van emancipatie en aan welke voorwaarden moet beleid op dit terrein voldoen? 4.2 gaat in op de geschiedenis van het landelijke emancipatiebeleid in Nederland: wanneer kwam er aandacht voor emancipatie, wat waren toen de doelstellingen en welke resultaten zijn concreet geboekt? 4.3 tot slot gaat kort in op de organisatie van het emancipatiebeleid anno 2006.

### 4.1 *Waarom emancipatiebeleid?*

Op dit punt aangekomen is het zinvol terug te keren naar het uitgangspunt van deze beleidsdoorlichting, artikel 35 van de begroting SZW: *Het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor mannen en vrouwen*. Waarom is overheidsbemoeienis hierbij eigenlijk noodzakelijk?

In het voorgaande is gebleken dat ongelijke posities van mannen en vrouwen het resultaat zijn van vrije keuzes van burgers enerzijds, en de condities en restricties waarbinnen deze keuzes worden gemaakt anderzijds. Individuele keuzes zijn niet direct te beïnvloeden met beleidsmaatregelen, de condities en restricties waarbinnen deze worden gemaakt tot op zekere hoogte wel. Het is een politieke keuze in hoeverre de overheid hierop invloed uit wil oefenen. In een land als de VS wordt over het algemeen gekozen voor weinig sturing; resultaat hiervan is grote ongelijkheid.<sup>22</sup> In Scandinavië is de overheidsbemoeienis aanzienlijk groter; dit leidt tot een meer egalitaire samenleving, maar tot minder individuele keuzevrijheid.<sup>23</sup> Nederland neemt een tussenpositie in, die mede afhangt van de politieke kleur van diverse kabinetten.

Over het geheel gesproken kan worden gesteld dat de overheid met haar beleid in elk geval bepaalde randvoorwaarden bij de keuzeprocessen van burgers wil garanderen.

In de eerste plaats is er een minimumnorm: uitkomsten van keuzeprocessen mogen niet leiden tot persoonlijke schade voor individuele of groepen vrouwen.<sup>24</sup> Deze schade kan gezondheid of welbevinden betreffen, of de economische of sociale positie. In de tweede plaats wil beleid stimuleren dat persoonlijke kwaliteiten optimaal worden benut. Dit komt individuen ten goede (zelfontplooiing), maar ook het collectief. Keuzes van individuen leiden indirect tot maatschappelijke meerwaarde, of juist verlies aan meerwaarde (positieve of negatieve externe effecten van individuele beslissingen).

In het onderstaande worden beide motieven verder toegelicht.

---

<sup>22</sup> Niet alleen tussen mannen en vrouwen, maar ook tussen bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford, 1990. voor meer uitleg over de diverse systemen.

<sup>24</sup> Het gaat hier nog steeds over emancipatiebeleid, gender. Er zijn ook keuzeprocessen die voor mannen negatief uitpakken, maar die zijn geen onderwerp van deze doorlichting.

## I. Voorkomen van schadelijke effecten

### *Tegengaan van fysieke dwang*

In de eerste plaats moeten mensen gevrijwaard zijn van fysieke dwang en geweld. Voor vrouwen betreft dit huiselijk en seksueel geweld, cultureel bepaald geweld en mensenhandel (zie hoofdstuk 2). De noodzaak om deze verschijnselen zo veel mogelijk uit te bannen, staat niet ter discussie.

De grenzen van 'dwang' en 'vrije keuze' zijn echter niet altijd helder. Met name kwetsbare groepen (laagopgeleiden, allochtonen, tieners) hebben soms extra steun nodig bij het (leren) maken van keuzes waar het hun gezondheid en welbevinden betreft. Denk aan tienerzwangerschappen en 'breezersex'.

### *Tegengaan van discriminatie*

In het verlengde van de grondwet en het VN-vrouwenverdrag is het aan de overheid om iedere vorm van discriminatie tegen te gaan. Voor een deel is de verantwoordelijkheid hiervoor bij de rechterlijke macht belegd, voor een deel moet het door de wetgevende macht worden bijgehouden – maatschappelijke ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn tot nieuwe gronden van discriminatie.<sup>25</sup>

Een specifieke vorm van discriminatie in dit kader is statistische discriminatie.<sup>26</sup> Werkgevers beoordelen potentiële werknemers op eerdere 'statistische ervaringen' en schatten op grond daarvan bijvoorbeeld de productiviteit van vrouwen lager in dan die van mannen.

### *Tegengaan van armoede*

Langdurige armoede leidt tot lager welbevinden.<sup>27</sup> Vrouwen maken vaker dan mannen deel uit van de groep mensen met een langdurig laag inkomen. Oudere vrouwen vormen hierbij een risicogroep, omdat zij vaak geen zelfstandig pensioen hebben opgebouwd.

### *Tegengaan van economische afhankelijkheid*

Er zijn situaties waarin individuele keuzes uiteindelijk tot achterstand van de ene groep ten opzichte van de andere leiden. In traditionele kostwinnersgezinnen verdient de man het geld en zorgt de vrouw voor huishouden en kinderen. Zolang de verhouding goed is en ze het over deze taakverdeling eens zijn, is dat geen probleem. Als het huwelijk echter eindigt, blijft de vrouw nog lang financieel afhankelijk van haar partner of in veel gevallen van de bijstand. Dit is één van de redenen waarom vrouwen relatief vaker tot de laagste inkomensgroepen behoren.

Tevens kan economische afhankelijkheid vrouwen belemmeren om slechte relaties te beëindigen.

Om deze redenen is economische zelfstandigheid van vrouwen al jaren een centrale doelstelling in het emancipatiebeleid.

### *Tegengaan van uitsluiting*

Een voorbeeld van uitsluiting is een Marokkaans meisje dat geacht wordt te trouwen terwijl ze eigenlijk een opleiding wil volgen. Als het een traditioneel huwelijk betreft, mag ze vervolgens haar opleiding vaak niet afmaken en wordt op deze manier dus uitgesloten. Ze zou ook haar formele vrijheid in Nederland kunnen aanwenden om toch voor die opleiding te kiezen, maar dat leidt er dan in veel gevallen toe dat ze wordt uitgesloten uit haar sociale netwerk.

Uitsluiting van individuen of groepen individuen is een onwenselijk maatschappelijk verschijnsel. Emancipatiebeleid dient zich toe te leggen op het voorkomen van uitsluiting van (groepen) vrouwen.

---

<sup>25</sup> Een recent voorbeeld hiervan was het ontbreken van een publieke uitkeringsregeling voor zelfstandigen rond de bevalling.

<sup>26</sup> Zie voor een recente uitwerking hiervan A.Román, 'Deviating from the standard: effects on labor continuity and career patterns', 2006.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld Thesaurus zorg en welzijn, NIZW 2006.

De overheid wil alle groepen in de samenleving gelijke kansen op gezondheid en welbevinden geven. Emancipatiebeleid richt zich op het beperken van structurele negatieve effecten op gezondheid en welbevinden voor vrouwen.

## II. Voorkomen van beperkende collectieve effecten

Een ander motief voor de overheid om invloed uit te oefenen op randvoorwaarden bij keuzeprocessen, is het tegengaan van verlies aan collectieve meerwaarde.

Het meest verstrekkende voorbeeld van het dreigen verloren gaan van collectieve meerwaarde betreft de beperkte arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen. Bekeken naar het aantal uren is alleen de participatie op Malta lager.<sup>28</sup> Er zijn verschillende redenen die de deelname aan economie en samenleving van zo veel mogelijk mensen de komende jaren urgent maken. Vergrijzing van de samenleving en veroudering van de beroepsbevolking is zo'n ontwikkeling. Het behoud van het niveau van de verzorgingsstaat. Het behoud van welvaart in een globaliserende economie. Het willen behalen van de 'Lissabondoelstellingen' in Europese context. De participatie van vrouwen is met andere woorden nodig voor het behoud van de welvaart in ons land.

Onvoldoende doorstroming van vrouwen naar hogere posities is een ander duidelijk voorbeeld van een mechanisme waarbij potentieel voor de samenleving verloren gaat. Hetzelfde kan gezegd worden over onvoldoende betrokkenheid van vaders bij de opvoeding van hun kinderen – dit is negatief voor de ontwikkeling van deze kinderen.<sup>29</sup>

Als vrouwen door de eisen die de arbeidsmarkt aan hen stelt pas laat aan het krijgen van kinderen beginnen te denken en er daardoor complicaties optreden, leidt dit tot persoonlijke en maatschappelijke kosten.<sup>30</sup> Evenredige vertegenwoordiging van bevolkingsgroepen in besluitvormingsprocessen komt de kwaliteit van de besluiten ten goede.

Dit zijn een paar voorbeelden van resultaten van persoonlijke keuzeprocessen van mensen waarin gender een rol speelt en die uiteindelijk leiden tot (verlies aan) maatschappelijke meerwaarde. Beleid dient het tot stand komen van maatschappelijke meerwaarde zo veel mogelijk te stimuleren en dus de voorwaarden waarbinnen deze keuzen worden gemaakt zo optimaal mogelijk te maken.

Samengevat zijn er twee aanleidingen voor beleid van de (rijks-)overheid op het terrein van emancipatie:

- 1) Het beperken van negatieve (persoonlijke) effecten die het gevolg zijn van verschillen tussen mannen en vrouwen op het terrein van gezondheid & welbevinden, economische zelfstandigheid en sociale uitsluiting.
- 2) Het stimuleren van ontwikkelingen die maatschappelijke kosten van verschillen tussen mannen en vrouwen minimaliseren, dan wel maatschappelijke meerwaarde op dit terrein genereren.

Een kanttekening bij deze uitgangspunten: het is voor een belangrijk deel een politieke keuze hoe en in welke mate de overheid sturend optreedt bij de keuzeprocessen van burgers. Een voorbeeld: afschaffing van de overdraagbare heffingskorting heeft een bewezen positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen.<sup>31</sup> Sommigen zien afschaffing echter als beperking van verworven rechten. Dergelijke afwegingen worden vaker gemaakt op het terrein van emancipatie – meer hierover in hoofdstuk 9.

### **4.2 De rol van de overheid bij de emancipatie van vrouwen: geschiedenis.**

---

<sup>28</sup> OESO.

<sup>29</sup> Zie bijv. Chodorow, N. *The reproduction of mothering*. Berkeley, 1978

<sup>30</sup> En uiteindelijk wellicht tot een ongewenste daling van het geboortecijfer. Zie ook RVZ; *Uitstel van ouderschap, medisch of maatschappelijk probleem*. Den Haag 2007.

<sup>31</sup> Kosten en baten van participatiebeleid. Seo 2007



Emancipatie van vrouwen is pas relatief kort onderwerp van overheidsbemoedening. In de jaren '60 ontstonden in het westen brede democratiseringsbewegingen. Thema's als racisme en discriminatie van homoseksueliteit werden geagendeerd. Tevens kwam er breed aandacht voor de discriminatie van vrouwen – het begin van wat later de 'tweede feministische golf' genoemd zou worden.<sup>32</sup> In Frankrijk was Simone de Beauvoir de bekendste voorvechter van vrouwenrechten, in de VS Betty Friedan. In Nederland schreef Joke Smit in 1967 het essay 'Het onbehagen bij de vrouw', algemeen beschouwd als het startpunt van de beweging in Nederland. De jaren erna streden clubs als Man Vrouw Maatschappij en Dolle Mina voor uiteenlopende thema's als gelijke behandeling op de werkvloer, crèches en vrije abortus. In 1974 stelde het kabinet Den Uyl onder druk van deze beweging de Nationale Adviescommissie Emancipatie in.

De commissie adviseerde het kabinet een minister voor emancipatiebeleid aan te stellen. Dit resulteerde uiteindelijk in een staatssecretaris: in het kabinet van Agt I werd Jeltien Kraayeveld-Wouters op deze positie benoemd. Met de aanstelling van de eerste staatssecretaris, werd ook de ambtelijke ondersteuning van het emancipatiebeleid geregeld. De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid werd opgericht, destijds ondergebracht bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Later werd de portefeuille, en daarmee de ambtelijke ondersteuning, overgeheveld naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie volgende paragraaf).

In hoofdstuk 2 werd uiteengezet dat de achterstand van vrouwen in de jaren '70 op veel terreinen nog heel groot was. De eerste bewindspersonen op het terrein van emancipatie zetten zich dan ook vooral in voor het wegwerken van deze achterstand, onder meer door het bewerkstelligen van gelijke rechten. Zo kwam in 1980 de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen tot stand, de eerste aanzet tot een juridische gelijkstelling van mannen en vrouwen. Hierin werd bijvoorbeeld geregeld dat geslacht geen grond voor afwijzing bij sollicitatie, of voor ontslag mocht zijn.

In 1994 werd het grootste deel van deze wet opgenomen in de veel bredere Algemene Wet Gelijke Behandeling, waarin ook andere discriminatiegronden (leeftijd, etniciteit, seksuele voorkeur, handicaps) worden verboden. De Commissie Gelijke Behandeling ziet toe op het naleven van deze wet.

Na het aanpakken van directe discriminatiegronden, werd er vanaf eind jaren '80 een periode vooral gekeken naar de overige achtergronden van ongelijkheid. Gender kwam centraal te staan. Duidelijk werd dat er behalve direct onderscheid naar sekse in de samenleving ook vaak sprake is van indirect onderscheid. Zo bleken vrouwen na een goede opleiding toch vaak nog af te haken op de arbeidsmarkt omdat veel banen moeilijk te combineren waren met de zorg voor een gezin. Op dit terrein is er de afgelopen 20 jaar veel veranderd. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof werd gedeeltelijk geflexibiliseerd en verlengd van 12 naar 16 weken. Er kwam een wettelijke regeling voor ouderschapsverlof, de Wet verbod onderscheid arbeidsduur (waarin gelijke rechten voor deeltijdwerkers worden geregeld), de Wet aanpassing arbeidsduur (waarin een geclausuleerd recht op het veranderen van de wekelijkse arbeidsduur wordt geregeld) en in 2001 werd de Wet arbeid en zorg van kracht. De kinderopvang werd in de jaren '90 enorm gestimuleerd en uitgebreid; in 2005 werd de Wet kinderopvang van kracht.

Wetgeving is slechts één van de instrumenten die de coördinerend bewindspersonen ter beschikking stonden. In volgende hoofdstukken wordt uitgebreider ingegaan op andere instrumenten.

### **4.3    *Beleidstheorie***

Er zijn twee beleidstheoretische vragen waar emancipatiebeleid voor staat. De eerste is van organisatorische aard. Emancipatiebeleid bestrijkt een zeer breed terrein. Waar bijvoorbeeld onderwijsbeleid zich met onderwijs bezighoudt, volksgezondheid met de gezondheidszorg en

---

<sup>32</sup> De eerste feministische golf had in de jaren '10 en '20 van de vorige eeuw ondermeer geleid tot vrouwenkiesrecht.

sociale zaken met de sociale zekerheid, heeft emancipatie – zoals uit voorgaande hoofdstukken bleek - betrekking op vrijwel alle terreinen van het dagelijks leven. Hoe geef je beleid vorm dat zich op alle andere beleidsterreinen richt? Deze vraag wordt sinds de Wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995 internationaal beantwoord met de strategie van 'gendermainstreaming'. In plaats van een afzonderlijk departement dat zich als enige met emancipatie bezighoudt, wordt getracht emancipatie op de agenda van alle andere departementen te krijgen. De gedachte hierachter is dat het effectiever is als beleidsmakers 'bij de voordeur' rekening houden met ongelijke verhoudingen tussen – of verschillende problemen bij - mannen en vrouwen, dan als de gevolgen van het ontbreken van genderbewust beleid later gerepareerd moeten worden. De strategie van gendermainstreaming is in Nederland vertaald in de eerste operationele doelstelling van artikel 35: *Het aanjagen van de verankering van het man/vrouwperspectief in beleidsontwerp en – uitvoering van alle departementen.* Een tweede beleidstheoretische vraag waar bij emancipatiebeleid keuzes moeten worden gemaakt, is van politiek-principiële aard. Net als bij bijvoorbeeld gezondheidsbevordering of justitiële preventie, zijn een deel van de doelstellingen gericht op gedragsverandering bij burgers. Het beleid richt zich bijvoorbeeld op verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen. Consequentie hiervan is dat individuele vrouwen gestimuleerd moeten worden om (meer) te gaan werken. De mate waarin stimulering daadwerkelijk plaatsvindt, hangt samen met de 'kleur' van het beleid. In periodes dat 'individuele verantwoordelijkheid' hoog in het politiek maatschappelijke vaandel staat, is men terughoudend met dergelijke maatregelen. Zo kan de paradoxale situatie ontstaan dat men doelstellingen nastreeft (bijvoorbeeld 60% van de vrouwen economisch onafhankelijk in 2010), maar afziet van maatregelen die dergelijke doelstellingen bewerkstelligen (bijvoorbeeld afschaffen van gezinsgebonden premies).

#### **4.4 Organisatie van het emancipatiebeleid**

Emancipatiebeleid gaat over arbeid (SZW), onderwijs (OCW), gezondheidszorg (VWS), inburgering (V&I), veiligheid (JUS), ondernemen (EZ), bestuur (BZK) en een scala aan internationale betrekkingen (BZ). De afgelopen jaren was een deel van het emancipatiebeleid er op gericht om de doelstellingen te introduceren en verankeren binnen andere beleidsterreinen: gendermainstreaming. In veel gevallen blijken nieuwe beleidsmaatregelen, die op het eerste gezicht alle burgers op dezelfde manier raken, voor vrouwen in de praktijk anders (en vaak minder gunstig) uit te pakken dan voor mannen.<sup>33</sup> Beleidsmakers zijn zich vaak niet bewust van dit effect. Het zichtbaar maken van gendereffecten in regulier beleid is één van de maatstaven waaraan de effectiviteit van emancipatiebeleid internationaal wordt afgemeten.<sup>34</sup>

De inhoud van het rijksbrede emancipatiebeleid in Nederland is in 2000 voor tien jaar verwoord in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (MJBP). In 2005 heeft een tussentijdse evaluatie van dit beleidsplan plaatsgevonden. Er is bekeken hoe het er voorstaat met de doelstellingen van destijds en waar nodig zijn doelstellingen verder aangescherpt of uitgebreid, altijd in overleg met de departementen die voor bepaalde doelstellingen verantwoordelijkheid dragen. Het MJBP kan op deze manier gezien worden als instrument van mainstreaming: departementen nemen op zich om doelstellingen op het terrein van emancipatie te realiseren.

Naast de verantwoordelijkheid van de diverse departementen voor emancipatieprocessen op hun eigen beleidsterrein, is er de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 2006 was op de begroting van dit departement

---

<sup>33</sup> Recente voorbeelden van beleidsplannen waar dit voor bleek te gelden zijn de belastingherziening en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

<sup>34</sup> De Visitatiecommissie Emancipatie heeft bekeken hoe het proces van mainstreaming er voorstaat bij de diverse departementen. Hun eindrapportage verscheen februari 2007.

13 miljoen gereserveerd voor beleidsartikel 35. Naast activiteiten op het terrein van gendermainstreaming, gebruikt DCE dit geld voor instrumenten die direct op de samenleving gericht zijn die en bijdragen aan de doelen van het beleidsartikel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van subsidies, het uitvoeren van campagnes of het doen van onderzoek.

DCE was zoals gezegd een 'coördinerende directie'. In de loop van de jaren heeft dit begrip verschillende invulling gehad. Sinds de kabinetsnota Gendermainstreaming (2001) was een scheiding van rollen van de coördinerend bewindspersoon het uitgangspunt. Elke minister is verantwoordelijk voor het emancipatiegehalte van zijn of haar beleid. Kenniscentrum E-Quality ondersteunt de departementen waar nodig. DCE werkt op een aantal prioritaire emancipatiethema's (uit het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie) in projectvorm samen met departementen. Er is een Interdepartementale Commissie Emancipatiebeleid (ICE), die als platform dient voor kennisuitwisseling. Alle departementen hebben hierin zitting, de directeur DCE is voorzitter.

De Visitatiecommissie heeft recent de inzet van andere departementen op het terrein van emancipatie getoetst. De conclusie luidde dat de coördinerende functie voorlopig nog niet gemist kan worden (zie verder hoofdstuk 8).

Emancipatiebeleid is niet uitsluitend een zaak van de rijksoverheid. Het krijgt ook op internationaal en lokaal niveau gestalte.

Internationaal is sprake van tweerichtingsverkeer. Aan de ene kant zijn er verschillende (rapportage- en andere) verplichtingen waartoe Nederland gehouden is in het kader van VN en EU-verdragen. Aan de andere kant heeft Nederland zitting in diverse comités en gremia waarin leden invloed uit kunnen oefenen op de positie van vrouwen in internationaal verband. Zo hebben Nederlandse delegaties zich de afgelopen jaren met succes sterk gemaakt voor het in stand houden van de afspraken die in Beijing (internationale vrouwenconferentie 1995) zijn gemaakt over onder meer reproductieve rechten.

Op lokaal niveau zijn er om te beginnen diverse emancipatiebureaus. Oorspronkelijk werden deze met landelijke subsidie in stand gehouden, tegenwoordig zijn ze gedecentraliseerd en vaak zelfstandig. In de tweede plaats zijn er lokale instanties die met behulp van landelijke subsidies projecten voor bepaalde doelgroepen uitvoeren (denk bijvoorbeeld aan sociale participatie voor vrouwen uit etnische minderheden, of preventie van eengerelateerd geweld in de Iranese gemeenschap). Ten derde zijn er projecten die met landelijke (of Europese) subsidie worden opgestart, met als doel implementatie in reguliere circuits. De subsidies Dagindeling zijn hiervan een goed voorbeeld.

Zowel het internationale, als op het lokaal gerichte beleid worden in hoofdstuk zes en zeven uitgebreid besproken.

#### **4.5. Conclusie**

In de vorige hoofdstukken werd het probleem van ongelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen beschreven en stonden de achtergronden daarvan centraal. In dit hoofdstuk ging het om de vorm waarin naar oplossing van het probleem wordt toegewerkt.

Bediscussieerd werd waarom het legitiem is dat de (rijks-)overheid het probleem aanpakt. Geconcludeerd werd dat de invloed van de overheid zich beperkt tot de condities en restricties waaronder burgers keuzen maken. Ingrijpen in deze condities en restricties is enerzijds geëigend wanneer sprake is van fysieke dwang, van discriminatie, economische onzelfstandigheid of sociale uitsluiting. Anderzijds kan overheidsinterventie gewenst zijn wanneer het gaat om het stimuleren van ontwikkelingen die maatschappelijke kosten van verschillen tussen mannen en vrouwen minimaliseren, dan wel maatschappelijke meerwaarde op dit terrein genereren.

Aanvankelijk richtte emancipatiebeleid zich vooral op juridische ongelijkheden. Inmiddels worden condities en restricties breder opgevat en is er een scala aan doelstellingen op verschillende niveaus (zie hoofdstuk 5).

Zowel in internationaal verband (VN, EU, RvE), als op lokaal niveau (provincies, gemeenten) wordt gewerkt aan gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen. De rijksoverheid heeft naar beide kanten een coördinerende en stimulerende functie.

Deze coördinerende en stimulerende functie wordt binnen de rijksoverheid vervuld door de coördinerend bewindspersoon (de afgelopen jaren de minister van SZW) en een ondersteunende directie, DCE.

## Hoofdstuk 5 Doelstellingen

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de rijksoverheid emancipatiebeleid voert vanuit twee motieven. Enerzijds gaat het om het tegengaan van negatieve maatschappelijke verschijnselen: fysiek geweld, discriminatie, economische onzelfstandigheid en sociale uitsluiting. Anderzijds gaat het om het bevorderen van de meerwaarde die participatie van vrouwen met zich mee kan brengen voor de maatschappij: opvangen van de vergrijzing, bevorderen van de concurrentiepositie, in stand houden van het sociale stelsel, tegengaan van verlies aan menselijk kapitaal.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe deze motieven op dit moment vertaald worden in concrete beleidsdoelstellingen. Complicerende factor bij deze vertaling is de sturingsgedachte achter het emancipatiebeleid. Er is geen sprake van één (financieel) beleidsartikel en één verantwoordelijke bewindspersoon. De bewindspersoon was tot nu toe coördinerend, dat wil zeggen dat hij of zij emancipatiebeleid bij andere departementen aanjoeg.

Dit maakt tevens dat er geen sprake is van een één op één relatie tussen bovenstaande uitgangspunten van het emancipatiebeleid en de operationele doelstellingen in artikel 35. Het begrotingsartikel omvat twee operationele doelstellingen. Deze operationele doelstellingen zijn in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (MJBPE) vertaald in zes beleidsdoelstellingen. Onder deze beleidsdoelstellingen vallen 26 subdoelstellingen, met bijbehorende indicatoren. Doel van dit hoofdstuk is het verhelderen van deze structuur en (daarmee) het maken van de 'vertaalslag' van de probleemstelling van het emancipatiebeleid, via de operationele doelstellingen uit de begroting SZW, naar de hoofddoelstellingen uit het MJBPE.

In 5.1 zal de sturingsgedachte nader worden toegelicht. Ook wordt uiteengezet op welke doelstellingen de doorlichting zich richt, en waarom.

In 5.2 wordt bekeken hoe de doelstellingen zich verhouden tot het beleidsartikel: in hoeverre helpen ze mee gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden te verwezenlijken? En in hoeverre zijn de afzonderlijke doelstellingen volgens de in hoofdstuk 3 geformuleerde maatstaf gerechtvaardigd onderdeel van rijksoverheidsbeleid?

### **5.1 Doelstellingen op verschillend niveau.**

Centraal uitgangspunt is beleidsartikel 35 uit de begroting SZW. Onder dit beleidsartikel zijn in de begroting twee operationele doelen geformuleerd:

- 1) Het aanjagen van de verankering van het man/vrouwperspectief in beleidsontwerp en – uitvoering van alle departementen (gendermainstreaming).
- 2) Het verbreden en verdiepen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en Internationaal niveau.

#### *Operationele doelstelling 1*

In de toelichtende teksten in de begroting wordt doelstelling 1 als volgt gemotiveerd:

*Het onderkennen van de verschillen in de positie en deelname van vrouwen en mannen in de Nederlandse samenleving leidt tot een verhoging van de kwaliteit en de effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid en voorkomt ongewenste effecten voor vrouwen.*

Het gaat hier om gendermainstreaming: het proces waarin betrokkenen bewust worden gemaakt van het feit dat op het eerste gezicht neutrale beleidsontwikkelingen voor vrouwen en mannen tot verschillend resultaat kunnen leiden. Nederland is in het kader van internationale verdragen (Beijing, EU) gehouden aan het tot stand brengen van gendermainstreaming. In het rapport van de Visitatiecommissie wordt beschreven in hoeverre genderbewustzijn verankerd is binnen algemeen beleid.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Eindrapport Visitatiecommissie Emancipatiebeleid, februari 2007

### *Operationele doelstelling 2*

De tweede operationele doelstelling wordt in de begroting gemotiveerd met de volgende punten:

- *Om het geweld tegen zowel autochtone als allochtone meisjes en vrouwen terug te dringen;*
- *Om de arbeidsparticipatie van vrouwen in personen en in uren te vergroten;*
- *Om de economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten;*
- *Om evenredige participatie van vrouwen in de top van bedrijfsleven en openbaar bestuur te realiseren;*
- *Om het emancipatieproces in de samenleving aan te jagen en te ondersteunen.*
- *Om de Emancipatie-infrastructuur in de Nederlandse samenleving te waarborgen.*
- *Om te voldoen aan internationale rapportageverplichtingen door Nederland aan de VN en de EU*

In principe zou een beleidsdoorlichting kunnen volstaan met het doorlichten van de tekst van een begrotingsartikel. Bij het onderhavige artikel ligt dit echter ingewikkelder. De doelstellingen in het artikel overstijgen het beleidsterrein van SZW.

Mede daarom is in 2000 het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie opgesteld en in 2005 geheel herzien. In het MJBP zijn de operationele doelstellingen uit de begroting vertaald naar hoofddoelstellingen, die weer uiteenvallen in subdoelstellingen; zie schema op de volgende pagina. In de vakjes op het onderste niveau staan de departementen vermeld die de verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van de subdoelstellingen. Deze departementen zijn direct betrokken bij de opstelling en uitvoering van deze onderdelen van het MJBP. Het MJBP dient als het ware om de departementen 'bij de les te houden': ze hebben meegedacht over terreinen waar gender een rol speelt op hun beleidsterrein en hebben zich vastgelegd op het behalen van bepaalde streefdoelen. Zo bezien is het MJBP als geheel ook instrument van gendermainstreaming (zie ook hoofdstuk 6). Dit is ook de reden waarom in het schema de eerste hoofddoelstelling verbonden is met alle subdoelstellingen.<sup>36</sup>

De inhoud van de operationele doelstellingen in artikel 35 overlapt geheel met de doelstellingen uit het Meerjarenbeleidsplan. In het MJBP worden de doelstellingen echter veel verder uitgewerkt. Gekozen is daarom om bij deze doorlichting de doelstellingen zoals verwoord in het MJBP als uitgangspunt te nemen.

### **5.2 Hoofddoelstellingen, indicatoren en subdoelstellingen.**

In 4.2 werd gesteld dat er voor de overheid aanleiding is tot beleidsinspanning als verschillen tussen mannen en vrouwen leiden tot (potentieel) schadelijke situaties voor individuen, of als er collectieve meerwaarde gegenereerd kan worden door verschillen te minimaliseren. In deze paragraaf worden de doelstellingen uit het MJBP 2006-2010 langsgelopen. Bekeken wordt in hoeverre de hoofddoelstellingen voldoen aan genoemde motieven.

In het MJBP staan, naast de hoofddoelstellingen, indicatoren en subdoelstellingen vermeld. De indicatoren zijn vooral geformuleerd om de voortgang op de doelstelling in de gaten te kunnen houden; ze maken dat deze voortgang meetbaar is. Tegelijk dekken ze niet

---

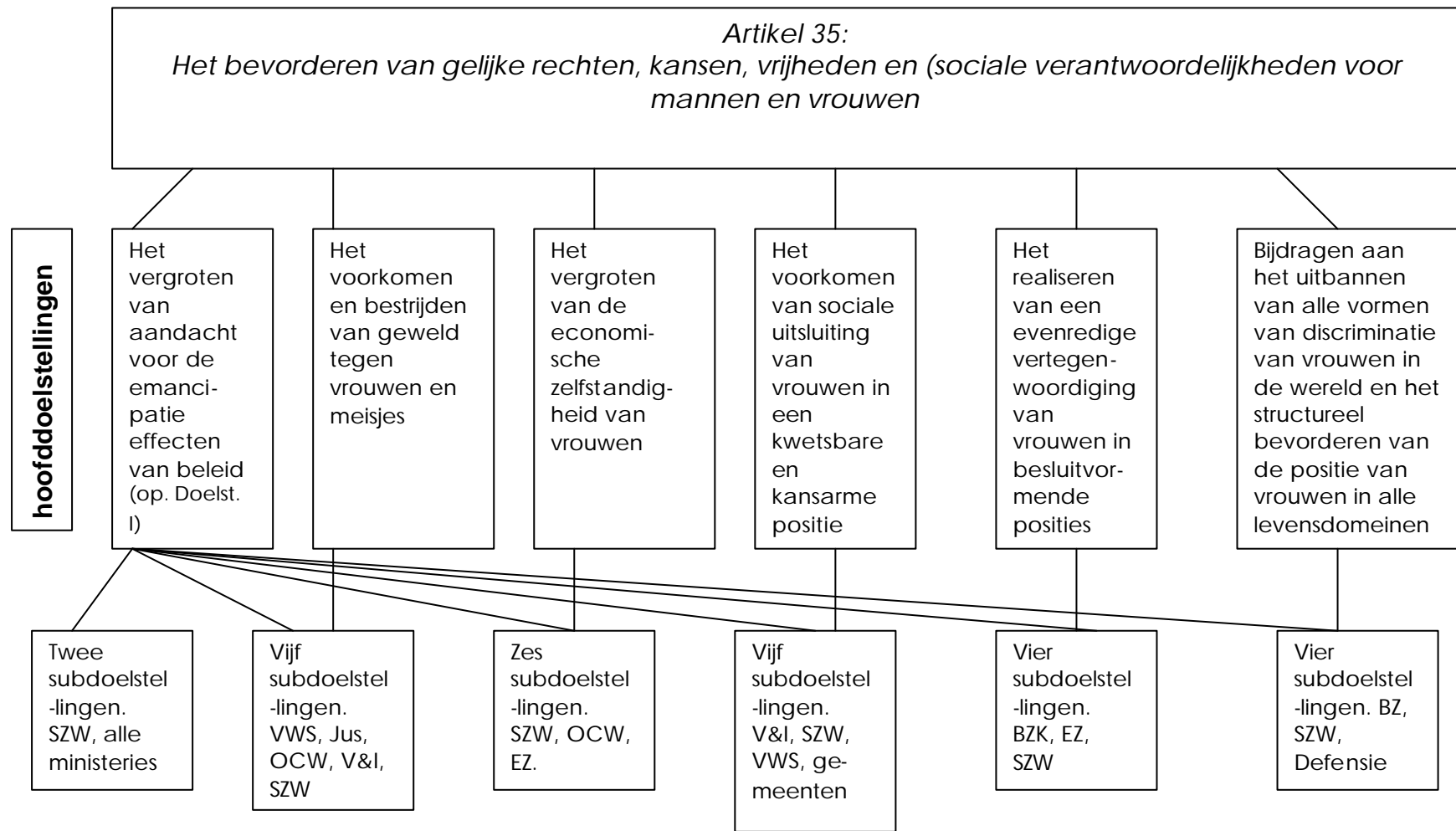
<sup>36</sup> Tegelijk beslaan de subdoelstellingen altijd maar een gedeelte van de mogelijke beleidsterreinen waar gender een rol speelt. Met het behalen van de subdoelstellingen is gendermainstreaming nog geen feit – daarvoor is een algemener bewustzijn over de uiteenlopende posities van mannen en vrouwen in onze samenleving nodig.

noodzakelijkerwijs de gehele hoofddoelstelling. Bij het opstellen van de indicatoren is – in overleg met de betreffende departementen – de politiek-maatschappelijke urgentie van bepaalde thema's mede richtinggevend geweest voor het gestelde ambitieniveau. De achtergrond hiervan is dat (onderdelen van) geformuleerde emancipatiedoelstellingen op gespannen voet kunnen staan met beleid op andere terreinen. In deze paragraaf wordt daarom ook bekeken in hoeverre 'de vlag de lading dekt': als aan de indicatoren wordt voldaan, is er dan een wezenlijke bijdrage geleverd aan het bereiken van de hoofddoelstelling?

Omdat de subdoelstellingen in het MJBP heel dicht in de buurt komen van instrumenten, worden deze waar nodig in het volgende hoofdstuk behandeld. Alleen daar waar geen indicatoren zijn gesteld, komen ze in deze paragraaf aan bod.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Voor een overzicht van de subdoelstellingen: zie bijlage 3.





### 5.2.1 Hoofddoelstelling 1

Het vergroten van aandacht voor de emancipatie-effecten van beleid.

De eerste hoofddoelstelling valt, zoals ook uit het schema blijkt, licht uit de toon. Het gaat hier niet om een doelstelling die direct gelijke rechten, kansen, vrijheden of verantwoordelijkheden stimuleert. De effecten van het behalen van de doelstelling zijn indirect. Toch draagt deze zeker bij aan het genereren van collectieve meerwaarde. Het blijkt in de praktijk dat op het eerste gezicht neutraal beleid, toch verschillend kan uitpakken voor mannen en vrouwen. Soms heeft het daarbij zelfs potentieel negatieve effecten op de emancipatie, zonder dat deze effecten zo bedoeld zijn.<sup>38</sup> Bewustwording van dit soort effecten genereert maatschappelijke meerwaarde en voldoet dus aan de motieven voor gerechtvaardigd overheidsbeleid.

In het MJBP staan onder deze hoofddoelstelling de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

- I. Gendermainstreaming. In 2007 wordt mede op basis van de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie een kabinetsstandpunt opgesteld over de wijze waarop aandacht voor emancipatie op alle beleidsterreinen geborgd en ondersteund kan worden en over de vraag of coördinatie nog nodig is (SZW/Alle ministeries).
- II. Kennisinfrastructuur. In de periode tot 2010 wordt een kennisinfrastructuur voor emancipatie ondersteund die dienstbaar is aan het parlement, ministeries, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties. (SZW).

Als alle departementen zich voldoende bewust tonen van de mogelijk verschillende effecten van hun beleid voor mannen en vrouwen, zou er in theorie geen coördinerend bewindspersoon meer nodig zijn. In het rapport van de VCE wordt geanalyseerd in hoeverre die situatie – aantoonbaar in beleid en uitvoering - in 2007 is bereikt. Geconcludeerd wordt dat Nederland nog ver verwijderd is van deze ideale situatie.

Om beleid op het terrein van emancipatie goed vorm te kunnen geven – niet alleen op rijksniveau, maar ook bijvoorbeeld voor provincies en gemeenten - is voldoende kennis noodzakelijk. Deze kennis is lang niet altijd voorhanden via de gebruikelijke kanalen.<sup>39</sup> De relevantie van een kennisinfrastructuur is daarmee gegeven. Coördinerend beleid is gerechtvaardigd zolang genderbewustzijn onvoldoende is verankerd.

### 5.2.2 Hoofddoelstelling 2

Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes.

Deze hoofddoelstelling sluit direct aan op de eerste motieven die gesteld werd ter legitimering van overheidsbeleid: het tegengaan van individuele schade, veroorzaakt door (machts)verschillen tussen mannen en vrouwen. Bovendien kost geweld de

---

<sup>38</sup> Een recent voorbeeld is de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Hierin wordt een groot beroep gedaan op mantelzorg uit de omgeving van hulpbehoevenden – dit om de kosten van de (thuis-) zorg te drukken. De Emancipatie Effectrapportage die op verzoek van de het parlement werd uitgevoerd op de WMO, liet zien dat deze potentieel een dubbel nadelig effect voor de emancipatie van vrouwen kan hebben: enerzijds op de arbeidsparticipatie van de mantelzorgers, anderzijds op het arbeidsmarktperspectief van de thuiszorgers. NIZW: EER WMO, 2005.

<sup>39</sup> Een voorbeeld: in veel onderzoek en monitoren worden de effecten voor vrouwen niet afzonderlijk onderzocht. Daarom is er sinds acht jaar de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor.

samenleving geld (denk aan justitie, opvanghuizen, medische kosten etc.). Beperking daarvan levert dus maatschappelijke meerwaarde op.

De indicator luidt: '*Verhoging van de aangiftebereidheid en vermindering van het aantal herhaalde meldingen van huiselijk geweld in grote steden*'. Er is een behoorlijk verschil tussen de hoofddoelstelling en datgene wat in de indicator wordt nagestreefd. Niet alleen wordt 'geweld tegen vrouwen en meisjes' in de indicator verengd tot huiselijk geweld, bovendien richt de indicator zich alleen op grote steden. De subdoelstellingen blijken echter verder te reiken dan de indicator doet vermoeden. Hierin worden ook mensenhandel, genitale verminking en preventie genoemd. Probleem met deze subdoelstellingen is echter dat ontwikkeling op deze terreinen (op dit moment) heel moeilijk meetbaar is. Er is onvoldoende inzicht in de prevalentie van bijvoorbeeld huiselijk geweld of genitale verminking. Indicatoren zijn dus (vooralsnog) op dit terrein niet mogelijk. Vandaar dat alleen de meldingen in de grote steden (die nu wél gemonitord worden) als indicator zijn opgenomen. In dit geval dekt de indicator dus slechts een gedeelte van de subdoelstellingen. Realisatie van de indicator draagt (daarmee) ook beperkt bij aan het behalen van de hoofddoelstelling.

### 5.2.3 Hoofddoelstelling 3

Het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen.

Economische zelfstandigheid is één van de oudste doelstellingen van het emancipatiebeleid. Onzelfstandigheid hóeft niet schadelijk te zijn voor het individu, maar in de praktijk blijkt het (bijvoorbeeld bij het eindigen van een relatie) vaak tot een lage levensstandaard leidt en daarmee indirect tot een lager welbevinden. Op maatschappelijk niveau levert economische zelfstandigheid van vrouwen meerwaarde op in de vorm van besparingen op bijstand, maar ook door een vollediger benutting van menselijk kapitaal.

Op dit terrein zijn in het MJBП de volgende indicatoren opgenomen:

- I. *Het aantal economisch zelfstandige vrouwen is minimaal 60% in 2010.*
- II. *De arbeidsparticipatie van vrouwen is minimaal 65% in 2010.*
- III. *Het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid is minimaal 35% in 2010.*
- IV. *Het aandeel van mannen in zorgtaken is minimaal 40% in 2010.*

In tegenstelling tot bij de vorige hoofddoelstelling, is de relatie tussen doelstelling en indicator hier bijzonder stevig. Op zichzelf zou de eerste indicator al voldoende zijn om de hoofddoelstelling te dekken. De tweede indicator wordt eigenlijk door de eerste geïmpliceerd – vrijwel de enige mogelijkheid om economische zelfstandigheid te bereiken is immers arbeidsparticipatie. Arbeidsparticipatie leidt trouwens niet automatisch tot economische zelfstandigheid. Slechts driekwart van de vrouwen met een betaalde baan is economisch zelfstandig (EM 2006). De derde doelstelling verwijst naar rechtvaardiger inkomensverdeling tussen mannen en vrouwen op landelijk niveau – een 'bijproduct' van toenemende economische zelfstandigheid van vrouwen.<sup>40</sup> Economische zelfstandigheid gedurende de levensloop garandeert tevens zelfstandig pensioenrecht – iets dat veel vrouwen nu niet of nauwelijks hebben. De vierde tot slot ligt meer in de voorwaardenscheppende sfeer. Uitgangspunt bij het eerste MJBП (2000) was het combinatiescenario: mannen en vrouwen combineren beide betaalde arbeid en

---

<sup>40</sup> Tenzij het inkomensverschil tussen mannen en vrouwen heel erg groot is.

zorgtaken – dit maakt economische zelfstandigheid voor vrouwen gemakkelijker. Indicator II t/m IV zijn aanvullingen op indicator I, die op zichzelf voldoende verband houdt met de hoofddoelstelling.

#### 5.2.4 Hoofddoelstelling 4

Het voorkomen van sociale uitsluiting van vrouwen in een kwetsbare en kansarme positie.

Deze relatief nieuwe doelstelling van het emancipatiebeleid richt zich vooral op allochtone vrouwen. Sociale uitsluiting is schadelijk voor individuen. Bovendien blijkt dat als allochtone vrouwen uitgesloten zijn van participatie in de Nederlandse maatschappij, dit de kans vergroot dat hun kinderen ook onvoldoende aansluiting vinden. Dit leidt op den duur tot maatschappelijke kosten. Sociale uitsluiting van vrouwen voldoet daarmee aan de criteria die de inzet van overheidsmiddelen rechtvaardigen.

Als indicator is opgenomen in het MJBP:

*Het realiseren van de deelname van minimaal 50.000 vrouwen in een kwetsbare en kansarme positie aan maatschappelijke participatie in 2010.*

Hier is de indicator in feite niets meer dan het verbinden van een streefcijfer aan de hoofddoelstelling. Daarmee is het verband zeer sterk.<sup>41</sup>

#### 5.2.5 Hoofddoelstelling 5

Het realiseren van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormende posities.

Op deze hoofddoelstelling is het eerste motief voor overheidsingrijpen, schade voor het individu tegengaan, slechts beperkt van toepassing.<sup>42</sup> Maatschappelijke meerwaarde wordt echter zeker gecreëerd door het realiseren van deze doelstelling. Evenredige vertegenwoordiging bevordert de kwaliteit en legitimiteit van besluitvormingsprocessen en voorkomt het verlies van menselijk kapitaal.

De volgende indicatoren zijn geformuleerd:

- I. Het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties bij de overheid tot minimaal 25% in 2010.
- II. Het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties in het bedrijfsleven tot minimaal 20% in 2010.
- III. Het vergroten van het aandeel vrouwen in topfuncties in de non-profitsector tot minimaal 35% in 2010.
- IV. Het vergroten van het aandeel van vrouwen in politieke posities tot minimaal 45% in 2010.

De combinatie van overheid, bedrijfsleven, non-profitsector en politiek dekt de term 'besluitvormende posities'. Aan elk onderdeel is een getalsmatige norm verbonden. Daarmee dekken de indicatoren gezamenlijk de hoofddoelstelling.

#### 5.2.6 Hoofddoelstelling 6

---

<sup>41</sup> Men zou nog kunnen beargumenteren dat de hoofddoelstelling zich op preventie richt en de indicator op interventie – de maatschappelijke situatie rechtvaardigt dit.

<sup>42</sup> Eventueel zou beargumenteerd kunnen worden dat onderbenutting van het eigen potentieel schadelijk is voor het eigen functioneren.

*Bijdragen aan het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen in de wereld en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen in alle levensdomeinen.*

Deze doelstelling neemt, net als de eerste, een uitzonderingspositie in. Ze is zo breed, dat ze niet alleen alle overige doelstellingen maar ook het overheidsbeleid geheel omvat. Dit komt mede omdat de oorsprong van deze doelstelling een andere is dan die van de overige. Door internationale verdragen is Nederland gehouden aan het werken aan deze doelstelling.<sup>43</sup> Omdat resultaten van de Nederlandse inspanning mede afhankelijk zijn van zeer veel andere factoren en invloeden, is het formuleren van indicatoren op dit vlak niet mogelijk.

Samengevat kan worden gesteld dat alle hoofddoelstellingen voldoen aan één of beide criteria die in hoofdstuk 4 geformuleerd werden om het aanwenden van overheidsmiddelen te legitimeren.

Over het geheel genomen is er een stevige relatie tussen de hoofddoelstellingen en de hierbij opgenomen indicatoren. Verwacht mag dus worden dat het behalen van de indicatoren een goede bijdrage levert aan het nastreven van de hoofddoelstellingen. Alleen de indicator op het terrein van bestrijding van geweld is hiervoor niet afdoende.

### **5.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de doelstellingen van het emancipatiebeleid besproken. De motieven van de overheid om emancipatiebeleid te voeren vinden een vertaalslag in de twee operationele doelstellingen in de rijksbegroting. Deze operationele doelstellingen worden vervolgens vertaald in zes hoofddoelstellingen in het Meerjarenbeleidsplan, die weer voorzien zijn van subdoelstellingen en indicatoren.

In dit hoofdstuk waren de hoofddoelstellingen uit het MJBP uitgangspunt. Alle zes de hoofddoelstellingen voldoen aan één of beide van de criteria die beleid door de rijksoverheid rechtvaardigen.

Aan vier van de zes hoofddoelstellingen in het MJBP zijn indicatoren verbonden. In vrijwel alle gevallen is er een sterk verband tussen het behalen van de indicatoren en het behalen van de hoofddoelstelling. Alleen op het terrein van geweld tegen vrouwen en meisjes dekt de indicator maar een zeer beperkt gedeelte van de hoofddoelstelling.

---

<sup>43</sup> Zo kwam in 1979 het VN-verdrag tot stand 'inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens vrouwen' (VN-vrouwenverdrag). Dit verplicht de lidstaten niet alleen alle vormen van discriminatie van vrouwen uit te bannen, maar tevens op alle gebieden, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied, wetgeving tot stand te brengen om volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren.

## Hoofdstuk 6 Instrumenten

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de doelstellingen van het emancipatiebeleid niet één op één uit artikel 35 van de Rijksbegroting SZW zijn af te leiden. Dit mede omdat de meeste doelstellingen het werk van andere departementen raken. Voor de instrumenten van het emancipatiebeleid geldt hetzelfde. In vergelijking met veel andere begrotingsartikelen - waar het instrumentarium bijvoorbeeld uit wetgeving bestaat – is het instrumentarium van het emancipatiebeleid divers en sterk aan verandering onderhevig. De diversiteit wordt mede bepaald door de uiteenlopende doelen. Bestrijding van huiselijk geweld bijvoorbeeld vergt volstrekt andere strategieën dan bevordering van arbeidsparticipatie. De dynamiek van de ingezette instrumenten wordt mede ingegeven door politieke besluitvorming.<sup>44</sup>

In het Meerjarenbeleidsplan worden instrumenten genoemd die in de begroting niet terugkomen, bijvoorbeeld omdat ze onder de verantwoordelijkheid van andere departementen worden uitgevoerd. Bij de beschrijving van de doelstellingen werd het MJBP als uitgangspunt genomen, omdat de omschrijving daar completer is dan in het begrotingsartikel. Omdat deze doorlichting echter het begrotingsartikel als onderwerp heeft, wordt nu teruggesproken op de (overkoepelende) operationele doelstellingen uit de begroting.

De bespreking van de instrumenten is hier noodgedwongen beperkt gehouden. Op een aantal instrumenten wordt in hoofdstuk 8 nader ingegaan.

Voor de twee operationele doelstellingen worden de instrumenten afzonderlijk besproken. Aan het eind van het hoofdstuk volgt een schematisch overzicht waaruit is af te lezen welke instrumenten voor welke doelstellingen uit het MJBP worden ingezet.

### 6.1 **Operationele doelstelling I:**

*Het duurzaam integreren van het man/vrouwperspectief in beleid en uitvoering ter bevordering van de kwaliteit en effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid.*

In deze paragraaf komen de instrumenten aan de orde die als hoofddoel gendermainstreaming hebben. Sommige instrumenten dragen bij aan de mainstreaming, maar hebben dit niet als hoofddoel. Deze instrumenten worden in 6.2 besproken.

#### 1. *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie.*

In het vorige hoofdstuk werd uiteengezet dat het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie tegelijk gezien kan worden als werkplan voor het emancipatiebeleid en als instrument van gendermainstreaming. De subdoelstellingen zijn door departementen 'geadopteerd'; zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor het behalen ervan, niet de coördinerend bewindspersoon.

#### 2. *Emancipatie Effectrapportage*

De Emancipatie Effectrapportage (EER) is een instrument waarmee bekeken kan worden of bepaalde beleidsvoornemens of wetgeving potentieel verschillende effecten hebben voor mannen en vrouwen. De afgelopen jaren zijn ondermeer EER's uitgevoerd op het nieuwe belastingstelsel, de Levensloopregeling en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het initiatief tot een EER werd de afgelopen jaren overgelaten aan betreffende departementen.

---

<sup>44</sup> Een goed voorbeeld hiervan zijn publiciteitscampagnes. Waar in 2003 met veel inzet werd begonnen aan de campagne 'Wie doet wat', werd deze twee jaar later door de TK als nutteloos bestempeld. Meer hierover in hoofdstuk 8.

3. *Gender Budgetanalyse*  
Met Gender Budgetanalyse kan worden bekeken in hoeverre budget dat op diverse terreinen wordt ingezet ongelijkheid tussen de seksen tegengaat, of juist versterkt. De afgelopen jaren hebben op verschillende terreinen pilots plaatsgevonden, zowel bij de rijksoverheid als bij gemeenten.
4. *Toolkit Participatie*  
Dit instrument stelt gemeenten in staat om beleid ten behoeve van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen vorm en inhoud te geven. Het helpt gemeenten te bepalen op welke groepen vrouwen uit etnische minderheden zij hun beleid met voorrang willen richten; welke beleidsinstrumenten hiervoor beschikbaar zijn (of ontwikkeld zouden moeten worden); inzicht te krijgen in de middelen waarmee de gemeenten de activiteiten kan financieren; en het ingezette beleid op vrijwillige basis te monitoren en eventueel bij te stellen waar nodig.
5. *Visitatiecommissie Emancipatie*  
Begin februari 2007 is het eindrapport van de Visitatiecommissie Emancipatie verschenen. Hierin wordt per departement verslag gedaan van onderzoek door een onafhankelijke commissie naar de stand van zaken van gendermainstreaming – de manier waarop gender in het beleid van verschillende departementen verankerd is.
6. *Interdepartementale Commissie Emancipatiebeleid*  
In de ICE hebben vertegenwoordigers van alle departementen zitting. Het is een platform voor netwerken, informatieoverdracht en kennisuitwisseling.

## **6.2 operationele doelstelling II:**

*Het aanjagen en ondersteunen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau.*

### **6.2.1 Subsidies**

1. Vanuit de rijksbegroting wordt elk jaar ca. € 7,8 miljoen aan emancipatiesubsidies toegekend. Momenteel worden kleinschalige projecten gesubsidieerd op het terrein van rechten en veiligheid, maatschappelijke participatie en besluitvorming en bestuur. Ongeveerd de helft van deze subsidies gaat naar het in stand houden van de kennisinfrastructuur (E-Quality; IIAV).
2. Van 2004 tot 2006 liep de Tijdelijke stimuleringsregeling emancipatie vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Het ging om € 1,5 miljoen, door gemeenten aan te vragen om het isolement van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te doorbreken.
3. Van 1999 tot 2001 liep uit rijksmiddelen de Stimuleringsmaatregel Dagindeling, Er werden 140 lokale projecten gesubsidieerd die knelpunten op het terrein van de combinatie van arbeid en zorg moesten opheffen. Als vervolg op de Stimuleringsmaatregel liep van 2002 tot 2007 het project Dagindeling ESF-3. Met middelen uit het Europees Sociaal Fonds (in totaal € 24 miljoen) werden nog eens 176 projecten in vier rondes uitgevoerd. Hierbij ging het voor een deel om de implementatie van eerdere resultaten, voor een deel om nieuwe initiatieven.
4. Ook uit Europese middelen, de EQUAL-gelden, worden projecten uitgevoerd op het terrein van horizontale en verticale segregatie op de arbeidsmarkt ('glazen plafond' en 'glazen muur'). Hiervan zijn de afgelopen jaren ondermeer de ambassadeursnetwerken ondersteund.
5. SZW/DCE en OCW voeren gezamenlijk de subsidiemaatregel Dagarrangementen & Combinatiefuncties uit, waarin € 50 miljoen wordt

aangewend voor het stimuleren van sluitende dagarrangementen in gemeenten en het tot stand brengen van combinatiefuncties. Dagarrangementen bestaan uit vijf 'schakels': opvang 's ochtends voor schooltijd – school – opvang tussen de middag – school – opvang na schooltijd. Doel van een dagarrangement is dat kinderen een aaneengesloten programma wordt geboden voor deze onderdelen, zo mogelijk in combinatie met sport, culturele activiteiten, etc. Een van de vereisten voor zo'n 'sluitend dagarrangement' is dat er nieuwe functies gecreëerd worden, waarin mensen bijvoorbeeld tegelijk leidster bso en klassenassistent kunnen zijn, of leidster bso en sportdocent.

6. Eind 2005 is 'Duizend en een kracht' van start gegaan, een driejarig project dat de positie van allochtone vrouwen en vrijwilligersorganisaties wil versterken. Vrijwilligerswerk zorgt ervoor dat vrouwen actief worden in de samenleving.
7. Op 8 maart 2007 is voor de elfde keer de Joke Smitprijs uitgereikt, een tweejaarlijkse regeringsprijs op emancipatiegebied. De prijs bestaat uit een bedrag van 10.000 en een speciaal voor de Joke Smitprijs ontworpen kunstwerk. De prijs wordt toegekend aan een persoon, groep of instantie die een fundamentele bijdrage levert of heeft geleverd aan de verbetering van de positie van vrouwen in Nederland.

#### 6.2.2 Voorlichting

##### 1. Publiekscampagnes

De afgelopen jaren hebben er twee grotere emancipatiecampagnes gelopen: 'Nederland is toe aan nieuwe afspraken' (over arbeid & zorg) en 'Wie doet wat'. Vooral de laatste campagne had een veelzijdige aanpak, met ondermeer discussieprogramma's op tv, reclamespotjes, een tijdschrift ism de KNVB en een 'debattle'. Idee achter mediacampagnes is dat een deel van de ongelijke kansen voor mannen en vrouwen samenhangen met stereotiepe beeldvorming in de cultuur. De campagnes zijn er op gericht deze beeldvorming ter discussie te stellen.

2. In 2004 is daarnaast de campagne 'Doe Mee', gericht op allochtone vrouwen van start gegaan. Bijzonder van deze campagne is dat SZW zich niet direct tot het publiek richt. Er wordt materiaal aangeleverd dat gemeenten kunnen gebruiken om zich te richten op allochtone vrouwen. Zie [www.doemee.nl](http://www.doemee.nl).
3. Publiekstijdschriften & websites  
Toptijd is vier jaar achtereenvolgens verschenen als afzonderlijke bijlage bij publiekstijdschriften en verspreid via ondermeer consultatiebureaus. Doel was om op een aansprekende manier regelingen rond arbeid & zorg onder de aandacht van een groot publiek te brengen. In 2006 verscheen *Sen Working Girl*, hetzelfde principe maar dan expliciet op mediterrane vrouwen gericht. Naast het jaarlijks verschijnende *Toptijd* was er ook een website over hetzelfde thema, [Toptijd.nu](http://Toptijd.nu).
4. Emancipatieweb is de officiële website van DCE, waarop alle activiteiten van de rijksoverheid op emancipatiegebied terug te vinden zijn. Zie [www.emancipatieweb.nl](http://www.emancipatieweb.nl)
5. Digitale instrumenten  
Er zijn de afgelopen jaren een aantal instrumenten ontwikkeld voor burgers of bedrijven, die veelal via Internet gebruikt kunnen worden. Twee voorbeelden. De 'Glazenplafondindex' is een digitaal instrument waarmee arbeidsorganisaties zichzelf (anoniem) kunnen testen en vergelijken met andere bedrijven wat betreft de doorstroom van vrouwen naar hogere functies. De 'Werkverdelers' berekent

voor (echt)paren met behulp van een aantal simpele gegevens wat de meest voordelige verdeling van arbeid en zorgtaken is.

### 6.2.3 *Onderzoek en beleidsinformatie*

#### 1. Monitors (alle hoofddoelstellingen)

Eind 2006 verscheen voor de vierde maal de Emancipatiemonitor. Dit is een tweejaarlijks rapport, samengesteld door SCP en CBS, waarin de stand van de emancipatie op diverse beleidsterreinen wordt belicht. Afzonderlijk van, maar vergelijkbaar met de Emancipatiemonitor is de Sociale atlas vrouwen uit etnische minderheden (2006). Omdat het moeilijk blijkt in representatief nationaal onderzoek een goed beeld te krijgen van de soms afwijkende positie van minderheden, is hiernaar afzonderlijk onderzoek verricht.

#### 2. Instrumentontwikkeling

De afgelopen jaren zijn er een aantal onderzoeken uitgevoerd die instrumentontwikkeling ten doel hadden. De Emancipatie Effectrapportage, de Gender Budgetanalyse en de Glazenplafondindex zijn op deze manier ontwikkeld.

#### 3. Evaluatieonderzoek

Een aantal onderzoeken zijn verricht om onderdelen van het emancipatiebeleid te evalueren. Recente voorbeelden: evaluaties van de ambassadeursnetwerken (zie 6.8) en de Stimuleringsmaatregel Dagindeling.

#### 4. Agenderend onderzoek

Sommige onderzoeken hebben een agenderende functie. Zo verschenen de laatste tijd ondermeer studies naar genitale verminking, kinderopvang en economisch beleid.

#### 5. Deelname grootschalig onderzoek

DCE levert een financiële bijdrage aan twee grootschalige, meerjarige onderzoeksprojecten waar ook andere departementen bij betrokken zijn. Het Tijdbestedingsonderzoek wordt elke vijf jaar uitgevoerd om de tijdbesteding van Nederlanders in kaart te brengen. Onderdeel is de taakverdeling tussen mannen en vrouwen binnen huishoudens. In het NWO-programma 'De Bindende Kracht van Familierelaties' (BKF) worden op basis van een nationale panelstudie wetenschappelijke onderzoeken verricht naar ondermeer generationele verschillen op het terrein van arbeidsdeling, acculturatie en flexwerk.

### 6.2.4 *Conferenties en focusgroepen*

1. DCE organiseert regelmatig conferenties over uiteenlopende thema's. Deze conferenties hebben mainstreaming en bewustwording ten doel. De doelgroepen zijn zeer uiteenlopend, van beleidsmakers tot geïnteresseerde burgers. Recente grotere conferenties hadden thema's als arbeidsparticipatie, glazen plafond, Tijd, allochtone vrouwen, en Mannen in de Hoofdrol. (alle hoofddoelstellingen)
2. Voor subsidie ontvangende projecten worden regelmatig focusgroepen georganiseerd. Idee hierachter is ervaringsuitwisseling voor deelnemende projecten, maar vooral ook implementatie. Door terugkoppeling van ervaringen van projectmedewerkers met bijvoorbeeld regelgeving en organisatie op hun terrein, kunnen knelpunten worden gesignaleerd en goede praktijken worden overgedragen aan anderen.

### 6.2.5 *Taskforce*



De Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict richtte zich onder meer op de vergroting van de rol van vrouwen in conflictgebieden waar Nederlanders worden ingezet bij internationale vredesmissies. Idee hierachter is dat vrouwen in conflictgebieden een positieve rol kunnen vervullen. Zij kunnen bijdragen bij het oplossen of het voorkomen van conflicten en bij de wederopbouw als de strijd voorbij is. De Taskforce VVC is in 2003 geïnstalleerd door de coördinerend minister voor emancipatiezaken en zijn collega's van Defensie en Buitenlandse Zaken en heeft eind 2006 de werkzaamheden beëindigd. De Taskforce stond onder voorzitterschap van mw. Jorritsma (burgemeester Almere) en heeft onder meer een internationale conferentie georganiseerd, een knelpunten analyse gemaakt en de 1325 Award ingesteld, een prijs voor vrouwen, vrede en veiligheid.

#### 6.2.6 *Netwerken*

##### 1. *Ambassadeursnetwerk*

Het Ambassadeursnetwerk heeft tot doel de doorstroming van vrouwen naar hogere en –topfuncties te bevorderen. Een aantal topbestuurders en –ondernemers neemt gedurende een jaar deel aan het netwerk om deze doelstelling te realiseren. Zij zetten het thema ‘diversiteit en m/v evenwicht in de (sub-)top’ binnen en buiten hun organisatie“ op de agenda” en bevorderen initiatieven voor uitvoering. Hiertoe nemen zij een aantal persoonlijke actiepunten op zich. De deelnemers committeren zich persoonlijk aan het netwerk.

##### 2. *Netwerken Tijd*

Op initiatief van het Ministerie van SZW werd in mei 2003 het Kennisplatform Dagindeling, Ruimte en Tijd opgericht. Doel van dit platform was het ontsluiten en verspreiden van kennis over dagindeling. Daarbij stond de kennis uit de projecten Dagindeling centraal. In 2005 is dit platform opgeheven. De interdepartementale werkgroep 7 tot 7 is van start gegaan in maart 2006. De ministeries V&W, VWS, EZ, BZK, OCW, LNV, VROM en SZW nemen hierin deel. Uitgangspunt is dat vanuit diverse departementen beleid vormgegeven wordt dat aan de doelstelling ‘verhogen arbeidsparticipatie van vrouwen door verbeteren combinatie arbeid & zorg’ en de aanpak ‘Tijd voor arbeid en zorg, 7 tot 7’ raakt (en mogelijk versterkend kan werken).

##### 3. *Operatie Jong*

De afgelopen jaren was SZW via DCE vertegenwoordigd bij Operatie Jong. Doelstelling van Operatie Jong was betere coördinatie van het jeugdbeleid in Nederland. Onderdeel van het jeugdbeleid vormen dagarrangementen voor 0-12 jarigen, een thema dat oorspronkelijk afkomstig is van Dagindeling.

#### 6.2.7 *Internationale instrumenten en verplichtingen*

Er is een keur aan internationale resoluties, verdragen en maatregelen gericht op het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Nederland heeft, als lidstaat van de VN, de EU en de Raad van Europa en als ondertekenaar van het VN-Vrouwenverdrag, tal van verplichtingen op dit gebied. Deze verplichtingen zijn momenteel voor een groot deel belegd bij de coördinerend bewindspersoon emancipatie, in nauwe samenspraak met BZ en andere (op diverse onderdelen betrokken) departementen.

1. Rapportages VN. In het kader van het VN-Vrouwenverdrag (geratificeerd door Nederland in 1991) heeft Nederland de verplichting om elke vier jaar aan het toezichthoudend comité te rapporteren én elke vier jaar aan het parlement. Begin

2005 is de vierde internationale implementatierapportage aan het toezichthoudend comité (Cedaw) gestuurd. De rapportages zijn een goed instrument om kennis op een bepaald terrein te verdiepen. Zo werd in juli 2007 een rapportage aan de Tweede Kamer aangeboden over emancipatie in het onderwijs: Ongezien Onderscheid.

2. In oktober 2000 heeft de VN Veiligheidsraad *resolutie 1325*, 'Vrouwen, Vrede en Veiligheid', aangenomen. De resolutie roept op tot zowel het versterken van de rol van vrouwen bij planning, voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van vredesmissies, als tot grotere aandacht voor de effecten van conflict en vredesoperaties op vrouwen. Aan de uitvoering van deze resolutie wordt hard gewerkt. Zo wordt 'gendermainstreaming' ingebracht bij overleg met de UNHCR, er worden checklists ontwikkeld en er worden niet-gouvernementele organisaties gefinancierd die vrouwen helpen op cruciale momenten betrokken te zijn bij besluitvorming. In 2005 werd in New York een actieplan voor de implementatie van de resolutie gepresenteerd, waarin ondermeer wordt opgeroepen tot betere integrale samenwerking en het opstellen van nationale actieplannen. De eerder besproken Taskforce is in dit kader ingesteld.
3. Het Beijing Platform for Action is een belangrijke leidraad voor het Nederlandse emancipatiebeleid. De Algemene Vergadering van de VN heeft de implementatie in 2000 geëvalueerd. Als resultaat hiervan is uitgesproken dat om de integrale implementatie van het Platform for Action te realiseren, de lidstaten zelf het beleid ter hand moeten nemen. In 2005 werd Beijing in zijn geheel herbevestigd. Nederland rapporteert over de voortgang ('Nederland 10 jaar na Beijing', 2005).
4. In 1994 hebben 179 landen het actieplan van de *International Conference on Population and Development* (ICPD) in Cairo onderscheven. Zij erkennen daarmee dat bevolkingskwesties, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling nauw samenhangen en stellen daarbij vast dat individuele keuzevrijheid van vrouwen de sleutel tot ontwikkeling is.
5. In het kader van het emancipatiebeleid zal door de minister voor ontwikkelingssamenwerking en/of de coördinerend minister voor emancipatiebeleid nadrukkelijk het bereiken van de *VN Millennium Doelen 2 en 3* worden bevorderd. Op de Millenniumtop 2005 werden als doelen ondermeer afgesproken dat (2) in 2015 alle jongens en meisjes naar de basisschool gaan en deze afmaken; en (3) dat de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op elk onderwijsniveau is weggewerkt. Ook streeft de coördinerend minister de mainstreaming van gender in andere millennium-ontwikkelingsdoelen na.
6. In 1999 werd het *Verdrag van Amsterdam* gesloten. Daarin werden ondermeer het opheffen van ongelijkheid en het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen als 'horizontale doelstelling' opgenomen. Dat wil zeggen dat de lidstaten gelijke kansen voor vrouwen en mannen zullen bevorderen en concrete maatregelen zullen nemen om het emancipatieperspectief op alle terreinen van Europees beleid te integreren. In dit kader wordt gewerkt aan een scala aan richtlijnen en regels die discriminatie moeten tegengaan, bijvoorbeeld op het terrein van werkgelegenheid, onderwijs, sociale bescherming en toegang tot goederen en diensten.
7. In het kader van de *Lissabonstrategie* zijn er in Europees verband zes hoofdgebieden met een genderdimensie: werkgelegenheid; verschil in beloning; toegang tot onderwijs en opleiding tijdens het hele leven; bevordering van nieuwe werkvormen; inrichting van werktijden; delen van taken en verantwoordelijkheden. De voortgang van de uitvoering van de Lissabonstrategie wordt door de commissie gemonitord.

8. In 2007 is *PROGRESS* van start gegaan. Hierin worden gemeenschappelijke actieprogramma's ondergebracht en budgetlijnen op het terrein van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Binnen *PROGRESS* zijn vijf secties: werkgelegenheid; sociale bescherming en integratie; arbeidsomstandigheden; discriminatiebestrijding en verscheidenheid; gelijkheid van mannen en vrouwen. Gendermainstreaming wordt in alle secties bevorderd, de laatste sectie ziet hier expliciet op toe.
9. Er komt een *Europees Genderinstituut*. Taak van dit instituut wordt de Commissie en de lidstaten te helpen bij de uitvoering van de communautaire doelstellingen ter bevordering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. In 2007 wordt gestart met het aanstellen van een directeur, een bestuur en het maken van een werkplan. Het instituut gaat in 2009 van start.
10. Vanaf 2004 biedt de Europese Commissie jaarlijks een *Voortgangsrapportage Gendermainstreaming* aan de Voorjaarsstop aan.
11. Aan de EU wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van het proces van gendermainstreaming en over de Lissabondoelstellingen.
12. Nederland neemt als lid van de Raad van Europa deel aan de zgn. Steering Committee for Equality between Women and Men. Deze commissie vergadert 2 keer per jaar en streeft gelijke aandacht voor mannen en vrouwen in al het werk van de Raad van Europa na.
13. Daarnaast vinden er incidentele rapportages aan de EU plaats, soms door DCE gecoördineerd, soms door anderen. Recent voorbeeld hiervan: Questionnaire on Reconciling work and family life, januari 2006.
14. Het Comité van Ministers van de *Raad van Europa* heeft een ad hoc Comité ingesteld voor de bestrijding van mensenhandel.

### **6.3 CONCLUSIE**

Het schema op de volgende pagina bevat een overzicht van de in dit hoofdstuk besproken instrumenten, verbonden aan de hoofddoelstelling waarop ze worden ingezet.

Geconcludeerd kan worden dat er een grote diversiteit aan instrumenten wordt gehanteerd. De vraag dringt zich op in hoeverre deze grote diversiteit de doelen van het emancipatiebeleid (het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden) daadwerkelijk dichterbij brengt. Enerzijds spreekt uit bijgaand schema een hoog ambitieniveau. Er worden zeer veel activiteiten ontwikkeld, op veel verschillende niveaus. Anderzijds bestaat het gevaar van versnippering. Door de vele – relatief autonome – projecten, lijkt soms een gebrek aan focus te ontstaan. Over deze twee aspecten van de instrumenten meer in hoofdstuk 8.

Hoofd- doelstelling	Instrumenten main- streaming	Subsidie	Voorlichting	Onderzoek & beleidsinfor- matie	Conferenties focusgroepen	Taskforce	Netwerken	Internatio- naal
Vergroten van aandacht voor de emancipatie- effecten van beleid	MJBP, EER, GBA, Toolkit, VCE, ICE	Joke Smitprijs	Emancipatie- web	Emancipatie- monitor (EM); instrument- ontwikkeling; agenderend onderzoek	Conferenties		Operatie Jong; Tijden van de Samenleving	Rapportage VN; rapportage EU; Beijing; Amsterdam; Lissabon; Progress;
Voorkomen en bestrijden geweld tegen vrouwen en meisjes	MJBP	Emancipatie- subsidies		EM; Agenderend onderzoek	focusgroepen			Comité mensen- handel
Vergroten van economische zelfstandig- heid	MJBP, EER	Dagindeling; dagarr.& combinatie- functies	Publiekscam- pagnes; tijdschriften & websites; werkverdelers	EM; agenderend onderzoek; evaluaties; BKF; TBO	Conferenties		Operatie Jong; Tijden van de Samenleving	Millennium- doelen; Lissabon; Progress
Voorkomen van sociale uitsluiting	MJBP, Toolkit	Emancipatie- subsidies; 1001 kracht	'Doe mee'	EM; Atlas	Conferenties, focusgroepen			Lissabon; Beijing; Millennium- doelen; Progress
Realiseren evenredige vertegen- woordiging	MJBP	Ambas- sadeurs- netwerk; Mixed; glazen muur	Glazen- plafond index	EM; instrument- ontwikkeling; evaluaties	Conferenties		Ambas- sadeurs- netwerken	
Structureel bevorderen positie vrouwen (internatio- naal)	MJBP, ICE			EM	Conferenties	Vrouwen, veiligheid & conflict		12 onderdelen, zie tekst.

## Hoofdstuk 7 Uitvoering en budget

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de uitvoering en de budgettering van het emancipatiebeleid. Hierbij moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats vindt een deel van de uitvoering van het Meerjarenbeleidsplan plaats bij andere departementen. De financiering van deze onderdelen vallen dus ook onder die begrotingen. Zelfs binnen SZW zijn er duidelijk raakvlakken met andere beleidsartikelen, zoals bijvoorbeeld arbeid en zorg (artikel 25), waarover in 2006 een beleidsdoorlichting is verschenen. In dit hoofdstuk gaat het alleen om het instrumentarium zoals dat de afgelopen jaren door de coördinerende directie is ingezet.

In de tweede plaats is een deel van het budget dat door DCE werd ingezet afkomstig uit Brussel. Zo had Dagindeling-ESF3 in de periode 2003-2007 € 24 miljoen te verdelen (in vier tranches), 'Wie doet Wat' € 9 uit ESF-EQUAL en het nu lopende project Glazen Muur € 2,3. Hieronder wordt kort stilgestaan bij het algemene budget, de formatieverdeling, het budget in het primair proces en bij de diverse subsidies.<sup>45</sup>

	2003	2006
<b>Uitgaven</b>	<b>13 781</b>	<b>12 476</b>
<i>Programmauitgaven</i>	13 781	9878
<i>Operationele doelstelling 1 en 2</i>		
Dagindeling	2 196	-
Primair proces	4 263	1815
Subsidies	6 805	7 565
Voorlichting	178	207
Onderzoek	339	291
<i>Apparaatsuitgaven</i>		2 598
Personeel		2 218
Materieel		380

De formatieruimte bij de coördinerende directie is sinds 2003 verminderd met 5 fte, van 33 naar 28.

Als er een 'hard' onderscheid wordt gemaakt tussen operationele doelstelling 1 en 2, is er de afgelopen tijd relatief veel meer formatie ingezet op doelstelling 2. Formeel gesproken hield slechts 1fte zich bezig met operationele doelstelling 1. In de praktijk blijkt echter dat de scheiding tussen doelstelling 1 en 2 niet scherp te trekken is. Activiteiten die onder doelstelling 2 vallen zijn onder meer:

- voorbereiding van kabinetsdocumenten waarin hoofdlijnen van emancipatiebeleid worden geformuleerd.
- uitvoering van projecten waarin met andere departementen wordt samengewerkt op beleidsinhoudelijke thema's.
- Beleidsbeïnvloeding van het beleid van andere departementen, bijvoorbeeld via conferenties of netwerken.
- Toekennen, begeleiden en controleren van de emancipatiesubsidies, inclusief E-quality en IIAV.

<sup>45</sup> In 2003 was het bedrag voor het primair proces behoorlijk hoger, omdat in dat jaar ca. 1 miljoen uit andere posten is overgeboekt om activiteiten voor latere jaren op te kunnen starten. Omgekeerd is in 2006 geld van het primair proces naar subsidies gegaan.

Voor de coördinatie van de Europese subsidiegelden waren in 2006 ook een aantal fte's verbonden aan DCE: 7 fte voor Dagindeling-ESF3, één fte voor Equal 'Glazen muur'.

In 2006 werd 7.565.000 aan emancipatie-subsidiegelden uit rijksoverheidbudget besteed, waarvan € 1,7 miljoen aan het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging (IIAV) en € 1,8 miljoen aan E-quality, kenniscentrum voor gender en diversiteit. Het overige budget ging naar subsidieprojecten.

### *Conclusie*

Over de hele linie heeft de afgelopen jaren een verschuiving plaatsgevonden van gelden uit het primair proces richting subsidies, en binnen de subsidies van de instellingsubsidies naar de projectsubsidies.<sup>46</sup> De nadruk in het emancipatiebeleid is daarmee verschoven van centraal (rijksoverheid, instituten, belangenbehartiging) naar decentraal (ondersteuning lokale projecten); veel meer geld dan voorheen komt daadwerkelijk terecht bij de doelgroep vrouwen in kwetsbare posities.

---

<sup>46</sup> Zo kwamen de subsidies aan de Vrouwenalliantie en de Nederlandse Vrouwenraad geheel te vervallen.

## Hoofdstuk 8

### Resultaat

#### Inleiding

Nadat de noodzaak, de doelstellingen en de instrumenten van het te evalueren emancipatiebeleid zijn besproken, staat in dit hoofdstuk de effectiviteit centraal. Dit nu is een moeilijk punt, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats is de effectiviteit van beleid in het algemeen heel moeilijk meetbaar, omdat beleidsmaatregelen nooit in een vacuüm worden genomen. Het is dus moeilijk te zeggen of – als er verbetering in een situatie plaatsvindt – dit te danken is aan het beleid, of aan andere factoren. Een voorbeeld. In 1990 was 25% van de vrouwelijke beroepsbevolking economisch zelfstandig. In 2006 was dit gestegen naar 42%. In die tussentijd werd stevig beleid gevoerd om economische zelfstandigheid bij vrouwen te bevorderen. Er kwam heel veel meer kinderopvang, goede regelingen voor de combinatie van arbeid en zorg, meer mogelijkheden voor deeltijdarbeid etc.

Is nu de toegenomen economische zelfstandigheid van vrouwen zonder meer een effect van dit beleid? Nee. Het is plausibel dat genoemd beleid een bijdrage heeft geleverd aan de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, maar correctie voor externe factoren (economische situatie; vergrijzing; toegenomen opleidingsniveau) is niet te geven en daarmee de exacte ('netto') effectiviteit ook niet. Er is geen sprake van causaliteit; het beleid heeft een bijdrage geleverd.

Een tweede, wellicht nog belangrijker, complicatie bij het bespreken van de effectiviteit van het emancipatiebeleid, is de sturingsfilosofie ervan (zie 4.3). Bij het emancipatiebeleid is niet, zoals bij veel andere beleidsartikelen, één bewindspersoon en één beleidsafdeling verantwoordelijk voor de uitvoering. De bewindspersoon voor emancipatiebeleid jaagt aan en coördineert, maar de maatregelen zelf vallen vaak onder verantwoordelijkheid van anderen. Zo vielen de maatregelen die de combinatie van arbeid en zorg moesten vergemakkelijken de afgelopen jaren onder artikel 25 van de begroting SZW en niet onder artikel 35. Van artikel 25 is een afzonderlijke beleidsdoorlichting gemaakt.<sup>47</sup> Tegelijk droegen deze maatregelen wel degelijk bij aan het behalen van de doelstellingen van het emancipatiebeleid (arbeidsparticipatie van vrouwen; economische zelfstandigheid van vrouwen), en zijn ze voor een belangrijk deel ook vanuit het emancipatiebeleid in gang gezet. De paradoxale situatie doet zich voor dat beleid dat vanuit de sturingsfilosofie van het emancipatiebeleid (gendermainstreaming) 'geslaagd' kan worden genoemd – zoals het beleid op het terrein van arbeid en zorg – feitelijk geen emancipatiebeleid meer genoemd kan worden, omdat het succesvol 'gemainstreamd' is.

Rekening houdend met boven beschreven complicerende factoren, is bij het beoordelen van de resultaten van het emancipatiebeleid gekozen voor de volgende opzet. Eerst zullen per operationele doelstelling een aantal instrumenten (zoals besproken in hoofdstuk 6) worden bekeken. De informatie hiervoor komt uit bestaande evaluaties en ervaringen van stakeholders. Per operationele doelstelling worden een aantal instrumenten besproken. In 8.1 staat de eerste operationele doelstelling centraal, in 8.2 de tweede. Door de grote diversiteit aan instrumenten en het 'facetkarakter' ervan, hebben deze paragrafen noodgedwongen de vorm van een opsomming – de instrumenten moeten immers elk binnen hun eigen context worden beoordeeld. In 8.3 wordt afzonderlijk stilgestaan bij de overall resultaten van het emancipatiebeleid, wordt teruggekomen op bovenstaande paradox, en wordt bekeken wat deze betekent voor de toekomst van het beleid.

---

<sup>47</sup> Beleidsdoorlichting Arbeid en zorg, SZW, 2006.

## 8.1 Operationele Doelstelling I.

### ***Het duurzaam integreren van het man/vrouwperspectief in beleid en uitvoering ter bevordering van de kwaliteit en effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid.***

Zoals eerder besproken gaat het bij deze doelstelling om 'gendermainstreaming'. Het uiteindelijke doel van dit gedeelte van het emancipatiebeleid is, met andere woorden, dat beleidsmakers en politiek zich rekenschap geven van het feit dat beleid voor mannen en vrouwen soms verschillende effecten kan hebben. Daarnaast is het voor deze doelstelling belangrijk dat, wanneer op een bepaald terrein sprake is van ongelijke positie van vrouwen en mannen, er actief beleid gevoerd wordt om deze ongelijkheid te verminderen.

Drie instrumenten van gendermainstreaming worden hier afzonderlijk besproken: de Emancipatie Effectrapportage, de Gender Budgetanalyse en het Meerjarenbeleidsplan. Daarnaast heeft de Visitatiecommissie Emancipatie (VCE) recent gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van deze doelstelling. De belangrijkste bevindingen van de VCE komen eveneens aan bod.

#### *8.1.1 Emancipatie Effectrapportage*

De Emancipatie Effectrapportage (EER) is bedoeld om aandacht voor man/vrouw verhoudingen in regulier beleid te verdisconteren. De afgelopen jaren is dit instrument in beperkte mate ingezet. De jaren daarvoor werd het breder gebruikt; er zijn onder meer EERs gedaan op de nieuwe Belastingwet, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Herziening van het Huwelijksvermogensrecht.

Eind 2002 verscheen een evaluatie van de doorwerking van EERs in regulier beleid.<sup>48</sup> De uitkomsten hiervan zijn interessant, mede omdat ze een verklaring kunnen vormen van de stagnatie van het gebruik van EER's de afgelopen jaren.

De evaluatie doet verslag van de 'beginjaren' van de EER als instrument. De aard van de uitgevoerde EERs blijkt zeer verschillend, evenals hun effect. In alle gevallen blijkt weinig richtbaarheid en publiciteit gegeven te zijn aan de EERs. De onderzoekers constateren dat dit de bekendheid van het instrument en de doorwerking van de EERs niet ten goede komt. Goede timing blijkt heel belangrijk. Wordt er te vroeg begonnen, dan zijn ideeën onvoldoende uitgekristalliseerd en valt er weinig te rapporteren. Wordt er – zoals vaak het geval – te laat begonnen (bijvoorbeeld als het wetsontwerp al gereed is), dan is het in de meeste gevallen heel moeilijk geworden aan de hand van resultaten nog wijzigingen aan te brengen. De uitkomsten van de EER worden in de meeste gevallen door betrokken beleidsmedewerkers als eyeopener gezien. Met name bij wetgeving constateert men dat de algemene kwaliteit van de wet er op vooruit is gegaan. Bovendien wordt in alle gevallen door betrokkenen geconstateerd dat door het uitvoeren van de EER de aandacht voor diversiteit in het algemeen en gender in het bijzonder binnen het beleid is toegenomen. Dit is een positief bijeffect van het uitvoeren van een EER.

Heel belangrijk voor de doorwerking van een EER is dat deze van het begin af aan aansluit bij bestaande probleemdefinities. Als de rapportage als 'wezensvreemd' wordt ervaren, is de kans klein dat deze veel effect heeft. Aansluiting kan bevorderd worden door onderzoekers met kennis van het betreffende veld te kiezen met een constructieve, open, niet-ideologische houding naar de betrokken beleidsmakers. De rapportage kan het best in nauwe samenwerking met betrokkenen worden opgesteld. De onderzoekers zien samengevat duidelijk de meerwaarde van de EER als instrument, mits aan een aantal eisen is voldaan.

Onder Balkenede 2 en 3 zijn alleen EERs verricht naar de Levensloopregeling en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. In beide gevallen na uitdrukkelijk verzoek van het

---

<sup>48</sup> Hupe et al: *Doorwerking van Emancipatie Effectrapportages in beleidsprocessen*. Erasmus universiteit, 2002.



parlement, toen de ontwerpvoorstellen al in de Kamer lagen. De effecten van deze EERs (gezien als in inhoudelijke verwerking van de resultaten in de betreffende regelingen) zijn beperkt geweest. De levensloopregeling is op basis van de resultaten van de EER uitgebreid met een regeling voor belastingvrijstelling bij ouderschapsverlof. Bij de WMO is alleen toegezegd dat er gemonitord zal worden op de effecten voor vrouwen.

Als de recente EERs bekeken worden in het licht van de evaluatie, wordt duidelijk waarom hun effect beperkt geweest is. In beide gevallen kwamen ze feitelijk als mosterd na de maaltijd: het wetsontwerp was al klaar. Het politieke draagvlak (vanuit ambtelijke top en kabinet) was in beide gevallen – maar met name bij de WMO – gering. En misschien wel meest belangrijk: doordat de EERs zo laat in het proces werden gedaan, was het niet mogelijk goed aan te sluiten bij de probleemdefinitie en analyse van de regelgeving: het bleef bij extern commentaar achteraf. Een EER verwordt dan tot ‘tik op de vingers’ van beleidsmakers en wetgever, wat de effectiviteit natuurlijk niet bevordert. Als – zoals in de evaluatie wordt voorgesteld – bijvoorbeeld bij de WMO eerder in het proces een deskundige op het terrein van gender en zorg ondersteuning had kunnen geven, was de EER minder negatief uitgekapt.<sup>49</sup>

### 8.1.2 Gender Budgetanalyse

Gender budgetanalyse (GBA) staat als instrument voor emancipatiebeleid internationaal in de belangstelling. Recent is er bijvoorbeeld een ministeriele conferentie van de Nordics (de Scandinavische landen) over dit thema gehouden in Helsinki, waarbij ook Nederland aanwezig was.

Nederland kent een beperkt aantal voorbeelden van GBA.<sup>50</sup>

Het totaalbeeld dat uit deze onderzoeken en notities ontstaat, is dat de GBA nog in de kinderschoenen staat en door velen sceptisch wordt ontvangen. Het Vlaamse rapport:

*Ambtenaren zien GBA vaak als een extra werkbelasting. Ze zien het nut en de relevantie niet in van een begrotingsanalyse die rekening houdt met geslacht.*

Mede door onbegrip verwordt GBA snel tot een verplicht nummer, waarbij bijvoorbeeld alleen statistische gegevens worden opgesomd over welk deel van het budget bij vrouwen terecht komt en welk deel bij mannen. Op die manier opgevat schiet de GBA zijn doel voorbij. Het gaat bij GBA niet om de inzet van meer middelen voor vrouwen, maar om een meer efficiënte allocatie van overheidsmiddelen met een optimaal resultaat. Niet het tegengaan van statistische ondervertegenwoordiging van vrouwen in bepaalde domeinen is het uitgangspunt, maar de maatschappelijke kosten van ‘gender-inequality’ (ongelijke posities van mannen en vrouwen); denk bijvoorbeeld aan het verschil in arbeidsaanbod tussen vrouwen en mannen.

In Nederland wordt het kader van VBTB getoetst in hoeverre maatregelen doelmatig en effectief zijn aan de hand van vooraf bepaalde te bereiken doelen. Als in die te bereiken doelen en in de uitvoering van de evaluaties - waaronder het recent ontwikkelde instrument van de beleidsdoorlichtingen – voldoende wordt stilgestaan bij mogelijk verschillende effecten op de posities van mannen en vrouwen, zijn afzonderlijke GBA's niet nodig. Daarvoor is voldoende genderdeskundigheid van de betrokkenen wel een voorwaarde. Om het potentieel van het instrument GBA op zichzelf optimaal te benutten, is als het ware een ‘doorstart’ noodzakelijk.

---

<sup>49</sup> Nu was de conclusie dat de WMO op twee manieren contra-emancipatorisch werkt. In de eerste plaats doordat vrouwen meer mantelzorg moeten gaan verrichten en daardoor waarschijnlijk minder beschikbaar zullen zijn voor de arbeidsmarkt. In de tweede plaats doordat de thuiszorg (een vrouwenberoep bij uitstek) wordt uitgekapt.

<sup>50</sup> Om te beginnen een aantal pilots waarin gemeentelijke sportbudgetten werden geanalyseerd (Marktplan 2003). Daarnaast een aantal pilots bij departementen. Een werkelijke evaluatie van het instrument is er niet; informatie verder afkomstig van betrokken ambtenaren en een rapport van het Belgische Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (Cornet en Cecchini 2003).

### 8.1.3 Meerjarenbeleidsplan

In 2000 werd het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2000-2010 vastgesteld. Er werden daarin concrete doelstellingen geformuleerd voor 2010. Het Meerjarenbeleidsplan (MJBP) is tegelijk agendasetting en instrument van mainstreaming: vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen. In 2005 is de tussentijdse evaluatie van het MJBP aan de TK aangeboden. Hierin is per doelstelling te lezen wat er in de voorgaande vijf jaar is bereikt. Een samenvatting van deze teksten reikt te ver voor deze doorlichting. Volstaan wordt met een getalsmatig overzicht per domein.<sup>51</sup>

**Tabel 1 Actiepunten MJBP.**<sup>52</sup>

<i>Domein</i>	Aantal actiepunten	Waarvan Afgehandeld	Waarvan opgenomen in beleidsontwikkeling	Waarvan opgenomen in wet- of regelgeving	Waarvan lopend	Waarvan niet gerealiseerd
Arbeid, zorg & inkomen	44	25	1	10	13	2
Dagindeling	52	20	4	-	18	6
Macht en Besluitvorming	42	23	-	1	13	4
Mensenrechten	35	15	1	1	18	2
Kennissamenleving	11	6	-	-	3	2
Totaal	184	89	6	12	65	14

Het zou onterecht zijn een exacte uitspraak over de effecten van het MJBP te doen aan de hand van deze tabel – daarvoor zijn de actiepunten te divers van karakter en lopen de behaalde resultaten te ver uiteen.<sup>53</sup> Wel is het goed te kijken naar de actiepunten die niet gerealiseerd zijn (en dus ook niet meer lopen).

In een aantal gevallen betreft dit gepland onderzoek of geplande verkenningen; deze gingen niet door wegens andere financiële prioriteiten. Soms is sprake van 'voortschrijdend inzicht', zoals bij geplande input bij het ontwerp van een nieuw kiesstelsel (het wetsvoorstel werd ingetrokken). In een aantal gevallen betrof het ideeën voor het bespreekbaar maken van thema's met sociale partners (scholing van herintreders of telewerken, bijvoorbeeld); dit bleek de afgelopen jaren een moeizaam proces. En in een enkel geval was het idee gewoon te hoog gegrepen (Uitbreiding discriminatiegronden ILO verdrag 111).

Over de hele linie kan echter worden geconcludeerd dat de opbrengst van het MJBP hoog is, aanzienlijk hoger dan van de instrumenten die hierboven besproken werden. Er is hiervoor een simpele verklaring. Meer dan bij de inzet van EER en GBA tot nu toe, betreft het hier een interactief traject, met concrete resultaten. De doelstellingen zijn geformuleerd in nauwe samenspraak met betreffende departementen, mede vanuit hun perspectief en 'sense of urgency'. Zowel bij de evaluatie van de EER, als bij de GBA werd geconstateerd dat het juist aan dit perspectief vanuit de vraagzijde vaak ontbrak. Een benadering gezamenlijk met de departementen blijkt effectiever dan een benadering van buiten af (of achteraf), zoals tot nu toe met GBA en EER vaak gebeurt.

### 8.1.4 *Visitatiecommissie Emancipatie*

De VCE is instrument van mainstreaming. Een externe commissie van deskundigen heeft onderzoek gedaan naar de stand van zaken op de diverse departementen ten aanzien van de aandacht voor emancipatie-effecten van beleid. Een korte samenvatting van hun bevindingen:

<sup>51</sup> De doelstellingen in 2000 waren iets anders geformuleerd dan in 2005 (zie hoofdstuk 5).

<sup>52</sup> Actiepunten kunnen in meerdere kolommen terugkomen: bijv. zowel in beleidsontwikkeling als in wet- en regelgeving.

<sup>53</sup> Bijvoorbeeld: een wetswijziging Langdurend zorgverlof is van geheel andere orde dan 'overleg met parijvoorzitters' over diversiteit in de politiek.

- Het emancipatieproces ondergaat op dit moment op diverse punten stagnatie (Emancipatiemonitor 2006).
- Zonder expliciete coördinatie en ondersteuning verdwijnen gender mainstreaming en emancipatiebeleid op de departementen.
- Vrijwel alle actoren dringen aan op handhaving, cq verbetering van de coördinatiefunctie.
- Bezien vanuit de internationale context is de Nederlandse organisatie van emancipatiebeleid verzwakt. Ervaringen in andere landen geven aanleiding om de organisatie in Nederland te versterken.

In deze beleidsdoorlichting is de vraag van belang in hoeverre visities een effectieve manier is om te komen tot gendermainstreaming. In dit kader valt op dat sinds de tussenrapportage van de VCE (eind 2005) de stand van zaken op veel – niet alle - departementen is verbeterd. Er is meer aandacht voor genderaspecten van beleid gekomen en er wordt meer werk van gemaakt, aldus de eindrapportage.

Bovendien worden – gelijk met het gereedkomen van deze doorlichting – de bevindingen van de VCE verwerkt in de Emancipatienota van het kabinet Balkenende IV. Daarmee is het resultaat van de VCE voor de eerste operationele doelstelling van artikel 35 zonder meer hoog. Tegelijk illustreert dit proces hoe lastig het is om uitspraken te doen over netto-effect: ook de politieke situatie in 2007 is anders dan die in 2006, waardoor niet te zeggen is hoe veel van dit effect bereikt zou zijn zonder tussenkomst van de VCE.

#### 8.1.5 Conclusie

Concluderend kan ten aanzien van de eerste operationele doelstelling worden gesteld dat het proces van gender mainstreaming in Nederland de afgelopen jaren niet optimaal is verlopen. Van de diverse strategieën en instrumenten zijn het Meerjarenbeleidsplan en de VCE relatief het meest succesvol gebleken. De potentie van Emancipatie Effectrapportages en Gender Budgetanalyse is tot nu toe onvoldoende benut. Het bruto effect van deze instrumenten is in de huidige context gering gebleken – niet omdat de instrumenten op zichzelf niet goed zouden zijn (de EER werd door betrokkenen alom positief beoordeeld), maar omdat ze veelal op de verkeerde manier worden gebruikt.

Uit de evaluaties komt naar voren dat dit instrumentarium effectiever kan worden ingezet wanneer aan een aantal eisen is voldaan. In de eerste plaats is betere institutionele inbedding en daarbij horende politieke en ambtelijke steun noodzakelijk. In 2006 voldeed de institutionele inbedding van het emancipatiebeleid niet aan de eisen die nodig zijn voor effectieve gendermainstreaming.

De vooronderstelling dat de gewenste ontwikkelingen bij de rijksoverheid ‘vanzelf’ tot stand zullen komen, is tot nu toe niet bewaarheid (zie rapportage VCE). Maar: een institutioneel kader op zichzelf is nog geen garantie voor ‘duurzame integratie van het man/vrouw perspectief’ (begrotingsartikel). Hiervoor is noodzakelijk dat bij het gebruik van instrumenten als GBA en EER wordt aangesloten bij de probleemdefinities en oplossingsmogelijkheden in het veld waar ze worden uitgevoerd. Bovendien moet er voldoende kennis – zowel over het betreffende thema, als over gender – aanwezig zijn. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, zal institutionalisering van gender mainstreaming er slechts toe leiden dat het als extra werklast wordt ervaren, in plaats van als kwaliteitsbevordering, zoals het is bedoeld. Het ‘opgeheven vingertje’ leidt niet tot de gewenste perspectiefverbreding.

## 8.2 Operationele doelstelling II.

*Het aanjagen en ondersteunen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau.*

In hoofdstuk 6 is een groot aantal instrumenten de revue gepasseerd die worden ingezet voor de tweede operationele doelstelling. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de effecten van ingezette instrumenten op lokaal (8.2.1), nationaal (8.2.2), en internationaal (8.2.3) niveau. Het is niet mogelijk om in het bestek van deze doorlichting alle instrumenten die in

hoofdstuk 6 genoemd zijn te bespreken – daarvoor zijn het er simpelweg te veel. Gekozen is voor een beperkte bespreking van die instrumenten waarmee relatief grote bedragen gemoeid zijn (subsidies, publiekscampagnes), die op regelmatige basis worden ingezet (onderzoek) of die vernieuwend zijn in hun aanpak (ambassadeursnetwerk). Met deze keuze is niets gezegd over de effectiviteit van instrumenten die hier buiten beschouwing blijven.

### *8.2.1 Instrumenten op lokaal niveau: subsidies*

Vanuit de coördinerende directie is er de afgelopen jaren subsidie en ondersteuning verleend aan projecten in drie 'hoofdstromen': Dagindeling, Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie en Projectsubsidies emancipatie.

'Lokaal' moet hier overigens niet uitsluitend geografisch worden opgevat. Voor een belangrijk gedeelte betreft het in alle drie de subsidiestromen projecten die in een bepaalde stad, regio of provincie plaatsvinden. In sommige gevallen gaat het echter om projecten die de regio overstijgen. Zo worden er bij Dagindeling projecten uitgevoerd in bepaalde sectoren (bijvoorbeeld installatietechniek) en bij de emancipatiesubsidies in bepaalde doelgroepen (Chinese vrouwen). In alle gevallen gaat het echter om kleinschalige projecten met een beperkt bereik.

#### *Projectsubsidies DCE*

Sinds het begin van de nieuwe subsidieregeling (2004) worden door het hele land 137 meerjarige projecten uitgevoerd op het terrein van emancipatie. In 2007 zullen een aantal van deze projecten worden afgerond en weer nieuwe opgestart.

De projectsubsidies als instrument worden tot nu toe niet stelselmatig gemonitord of geëvalueerd. Het plan is dit in 2007 wel te gaan doen. Toch valt er wel iets te zeggen over resultaten van de regeling.

De huidige subsidieregeling is in 2004 tot stand gekomen, mede op basis van een evaluatie van de oude regeling.<sup>54</sup> De oude regeling kende subsidies toe met een looptijd van een jaar; alle denkbare gebieden kwamen in aanmerking voor subsidiëring, mits ze op het terrein van emancipatie lagen. De korte looptijd van subsidies maakte destijds dat veel projecten niet toekwamen aan implementatie; de veelheid aan thema's leidde bovendien tot versnippering. Om de implementatiekans te verhogen is de subsidieperiode in de nieuwe regeling verlengd tot maximaal drie jaar per project, waarbij een implementatieperiode in het plan moet zijn ingebouwd. Subsidieaanvragen worden alleen toegekend als er ook door andere instanties subsidie wordt verstrekt; ook dit verhoogt de kans op succesvolle implementatie. Lopende de subsidieperiode wordt regelmatig verslag gedaan van het project. Indien nodig vindt er bijstelling van het projectplan plaats en in een enkel geval wordt het project stopgezet, als blijkt dat de doelen niet gehaald gaan worden. Mede dankzij deze nieuwe procedure verloopt 80% van de projecten nu volgens plan.

Aanvragen kunnen alleen worden ingediend als ze vallen onder één van de hoofdthema's van het emancipatiebeleid: rechten en veiligheid, maatschappelijke participatie, of besluitvorming en bestuur. Dit voorkomt de in de eerdere evaluatie geconstateerde versnippering.

Vanaf nu is de bedoeling te gaan werken met een systeem van outputsubsidie. Hierbij wordt subsidie pas definitief toegekend als daadwerkelijk bepaalde doelen zijn behaald. Bij de nieuwe regeling '1001 kracht' – gericht op sociale activering van vrouwen uit etnische minderheden – is dit het uitgangspunt. Onderzocht wordt momenteel of outputsubsidie ook voor bijvoorbeeld de kennisinfrastructuur een mogelijkheid is.

Sinds 2004 zijn naar schatting 12.000 tot 15.000 vrouwen direct bereikt via emancipatiesubsidies – bijvoorbeeld door cursussen, activeringstrajecten, etc. De gesubsidieerde projecten hebben allemaal regelrecht als doel 'het aanjagen van het emancipatieproces' – en wel heel direct vanaf de basis.

---

<sup>54</sup> Onderzoek Evaluatie emancipatie-ondersteuningsbeleid 1998-2000. KPMG 2001.

Twee voorbeelden van projecten in het kader.

Kenmerkend voor alle subsidies is ook dat het maatwerk betreft. Er wordt gekeken naar specifieke problemen in specifieke doelgroepen; daarop wordt vervolgens een nauwkeurig toegesneden methodiek ontwikkeld, vaak met oog op een 'inktvlekeffect' (als een paar vrouwen uit de doelgroep worden bereikt, verspreidt het idee zich vanzelf). Dergelijk doelgroepgericht beleid wordt de laatste jaren vanuit de overheid steeds minder, terwijl de samenleving als geheel juist meer divers wordt. Vooral 'moeilijke' groepen als eerste generatie moslimvrouwen worden onvoldoende bereikt door algemeen inburgeringsbeleid, bijvoorbeeld. De participatie binnen de nieuwe emancipatiesubsidiestroom, '1001 kracht', die zich richt op het via vrijwilligerswerk integreren van allochtone vrouwen in de samenleving, is wat dit betreft veelbelovend (over de effectiviteit kan nu nog geen uitspraak worden gedaan). Emancipatiesubsidies voorzien daarmee duidelijk in een behoefte. Dit blijkt ook uit het feit dat het aantal aanvragen steeds weer de beschikbare middelen ver overtreft.

*Inspraakorgaan Chinezen - Meldpunt voor Chinese vrouwen en kinderen in nood*  
Veel Chinese vrouwen worden dagelijks met huiselijk geweld geconfronteerd. Door taalbarrières, schaamte, angst en/of verblijfsrechtelijke problemen weten deze vrouwen nauwelijks de weg naar bestaande hulpverlening te vinden. In dit project worden Chinese vrouwen getraind om voorlichting over huiselijk geweld te geven. Bestaande voorlichtingsmaterialen worden hiervoor vertaald. In samenwerking met de Stichting Korrelatie wordt daarnaast een telefonische hulplijn opgezet die naast het voorzien van informatie en advies, bijdraagt aan gerichte doorverwijzing en eventueel begeleiding en nazorg. Achtergronden en zorgbehoeften worden geregistreerd, onderzocht en beschikbaar gesteld aan hulpverlenende organisaties. De inhoud van het project wordt gepromoot via Chinese kranten, radioprogramma's en een website. Meer informatie: [www.ioc-ch.nl](http://www.ioc-ch.nl)  
Projectperiode 1 oktober 2005 – 30 september 2008

*Vluchtelingen-Organisaties Nederland – Preventie & Bestrijding Eerzuivering*  
In dit project wordt door een pilottraject aanzet gegeven tot de bewustwording van de ontoelaatbaarheid van eergelateerd geweld binnen risicogroepen. Rolmodellen van diverse gemeenschappen worden aangemoedigd aan een bewustwordings/trainingstraject deel te nemen en de bewustwording bij de eigen achterban in gang te zetten. Verder wordt er een stuurgroep aangesteld welke werkt aan concreet te nemen maatregelen in samenwerking met zelforganisaties, overheidsinstanties, artsen, geestelijk leiders en anderen die met eerkwesties in aanraking (kunnen) komen. Deze stuurgroep organiseert in samenwerking met de zelforganisaties lokale bijeenkomsten en expertmeetings gericht op de verspreiding van 'best practices'. Via een digitaal trefpunt wordt alle informatie gebundeld en aangeboden. Meer informatie: [www.vluchtelingenorganisaties.nl](http://www.vluchtelingenorganisaties.nl)  
Projectperiode 15 juni 2005 – 14 augustus 2006

De kennisinfrastructuur op het terrein van emancipatie wordt op dit moment mede gefinancierd vanuit de projectsubsidies.<sup>55</sup> Concreet gaat het om subsidies aan E-quality (kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit) en aan het IIAV (Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging). E-quality doet tweejaarlijks een imago-onderzoek. Het imago is de laatste jaren duidelijk verbeterd. Ten opzichte van 2004 is in 2006 de bekendheid gestegen. Het instituut wordt als zeer professioneel ervaren (ruim 85% van de ondervraagden vindt dit van toepassing). E-quality scoort aanzienlijk lager wanneer gekeken wordt naar 'vraaggerichtheid'. Slechts een kwart van de gebruikers vindt deze term geheel van toepassing op E-quality. In 2007 wordt een evaluatie van het effect van de subsidie aan E-quality uitgevoerd.

<sup>55</sup> Ca. 40% van het projectsubsidie-budget gaat naar de kennisinfrastructuur – zie ook hfdst 8

### *Dagindeling*

Als vervolg op de Stimuleringsmaatregel Dagindeling – die liep van 1999 tot 2003<sup>56</sup> – zijn met middelen van het Europees Sociaal Fonds de afgelopen jaren in vier rondes 177 lokale projecten gefinancierd op zeer uiteenlopende terreinen.<sup>57</sup>

Alle rondes zijn, net als de Stimuleringsmaatregel destijds, door een extern bureau gemonitord. De monitor van de 3<sup>e</sup> ronde is het meest recent verschenen (Regioplan, november 2006). Het doel van projecten Dagindeling is tweeledig. In de eerste plaats willen de projecten een cultuuromslag bereiken bij hun doelgroep (maatschappelijke organisaties, bedrijven, overheden), zodat er meer aandacht ontstaat voor het combineren van arbeid met zorgtaken. In de tweede plaats gaat het om het realiseren van concrete producten die het combineren van arbeid en zorgtaken voor de burger vergemakkelijken. De derde ronde richtte zich op de thema's flexibele werktijden en levensloopontwikkeling in arbeidsorganisaties; kleinschalig ondernemerschap in zorg en persoonlijke dienstverlening; en afstemming van werk- en openingstijden, lokale tijdinitiatieven.<sup>58</sup>

Uit de monitor blijkt dat alle projecten in de derde ronde producten gerealiseerd hebben om de combinatie van arbeid en zorgtaken te ondersteunen. In het grootste deel van de gevallen zijn deze producten overdraagbaar. Het gaat vooral om producten als handboeken, lesprogramma's, methodieken, websites, folders en informatiebrochures.

32 van de 34 projecten hebben de doelgroep bereikt: organisaties en bedrijven die tot de doelgroep behoren, nemen het thema dagindeling inmiddels mee in hun bedrijfsvoering. De overige twee hebben dit doel deels bereikt. Bijna de helft van de projecten heeft de aan het begin van het traject zelf geformuleerde doelen geheel bereikt. Bij de overige projecten bleken de doelstellingen te optimistisch te zijn geweest en was maar een deel gehaald. Bijna alle projecten (33) hadden belangstelling van beleidsmakers, die vaak ook positieve input leverden voor het project. Evenveel projecten kregen publiciteit (lokale en regionale dag- en weekbladen, radio en vaktijdschriften worden vaak genoemd), hetgeen de lokale bekendheid natuurlijk bevordert.

63% van de projecten is voortgezet na afloop van de subsidieronde. Het merendeel daarvan heeft doorgang gevonden door financiering uit eigen of andere bron, of doordat het project onderdeel is geworden van beleid. Zo geeft een aantal projecten aan dat gemeenten hun aanbevelingen hebben overgenomen en ermee aan de slag zijn gegaan. Bij nog eens 30% van de projecten is een deel van het project doorgegaan en een ander deel gestopt. Slechts één project is geheel gestopt na afloop van de subsidieperiode.

De voortzetting van een project na afloop van de subsidieperiode is een aardige maatstaf voor het resultaat van de subsidie; blijkbaar voldoet het project aan een behoefte en is de gevonden oplossing dusdanig dat voortzetting gerechtvaardigd, cq lonend is.

### *Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie*

In het kader van het Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie werden diverse lokale initiatieven ondersteund. De eindrapportage meldt over de resultaten daarvan:

*Het eindresultaat van het Plan van aanpak overtreft de doelstelling die in 2004 is geformuleerd: 20.000 vrouwen zouden worden geactiveerd. Door de forse inzet van gemeenten, de doelgroep zelf en met ondersteuning van de rijksoverheid kan een mooi eindresultaat worden getoond: **29.193** vrouwen zijn actief betrokken geweest bij een scala aan activiteiten die direct onder het Plan van aanpak Emancipatie en Integratie vallen. Deze activiteiten variëren van het deelnemen aan een dialoog*

---

<sup>56</sup> Evaluatieonderzoeken (SCP, Regioplan) laten het effect van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling zien: twee derde van de 140 experimenten zijn onderdeel van regulier beleid geworden of gaan zelfstandig verder, 9 experimenten hebben geen resultaat opgeleverd of zijn voortijdig gestopt. Ruim 70.000 mensen en 4000 organisaties zijn direct door de activiteiten in de experimenten bereikt. De publicatie "Oplossingen dagindeling" geeft inzicht in hoeverre de experimenten verder effectief zijn geweest.

<sup>57</sup> Zie ondermeer Projectenbundel Dagindeling. 121 projecten Dagindeling 2002-2006.

<sup>58</sup> gegevens in de monitor zijn grotendeels gebaseerd op eigen rapportage van de projecten.

*bijeenkomst tot het volgen van een arbeidsgerichte training. Daarnaast zijn 5.680 vrouwen door gemeenten geactiveerd vanwege de afspraken in de P-agenda's. Tenslotte zijn er op het terrein van emancipatie en integratie in de afgelopen periode verschillende andere initiatieven ontwikkeld die bij elkaar ook nog eens duizenden vrouwen hebben weten te bereiken.<sup>59</sup>*

De insteek van Dagindeling, Plan van Aanpak en de projectsubsidies zijn heel verschillend. Waar Dagindeling en Plan van Aanpak een relatief eenduidig doel hebben (respectievelijk de combinatie van arbeid en zorg en de integratie van vrouwen uit etnische minderheden), zijn de doelen van de projectsubsidies divers. Het is dan ook niet mogelijk algemene uitspraken over de effectiviteit van het emancipatie-subsidiebeleid te doen. Wel kan worden geconcludeerd dat de extra aandacht die bij lokale overheden en in het bedrijfsleven voor bepaalde thema's gegenereerd wordt door de subsidies op meerdere terreinen positief doorwerkt. Zo blijken regelmatig nieuwe samenwerkingsverbanden te ontstaan, die ook na afloop van de subsidie vruchtbaar zijn.

### *8.2.2 Instrumenten op landelijk niveau*

Aanpak en ondersteunen van emancipatiebeleid op landelijk niveau gebeurt op verschillende manieren (zie ook hoofdstuk 6). In deze paragraaf worden twee belangrijke instrumenten bekeken: onderzoek en publiekscampagnes. Daarnaast een specifiek instrument: het Ambassadeursnetwerk Doorbreken Glazen Plafond'.

#### *Onderzoek*

Het belangrijkste – periodieke – onderzoek op het terrein van emancipatiebeleid is de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor.<sup>60</sup> Hierin doen SCP en CBS verslag van de stand van zaken in Nederland ten aanzien van de positie van vrouwen op allerlei terreinen. Terugkerende hoofdstukken gaan over bevolking, onderwijs, betaalde arbeid, combinatie van arbeid en zorg, inkomen, macht en besluitvorming en geweld. Daarnaast worden elke keer bepaalde thema's uitgelicht (generaties, of platte land, bijvoorbeeld). De Emancipatiemonitor is een graadmeter voor de stand van zaken van de emancipatie in Nederland. Hij wordt binnen en buiten de rijksoverheid zeer veel gebruikt en geciteerd.

Naast de Emancipatiemonitor worden regelmatig thematische onderzoeken gedaan op het terrein van emancipatiebeleid. Deze zijn in eerste instantie gericht op het in kaart te brengen van bepaalde problemen. Daarnaast kan er ook een agenderende doelstelling zijn – door op een strategisch moment met bepaalde gegevens naar buiten te treden, kan beleidsbeïnvloeding plaatsvinden (het 'aanpak' van het emancipatieproces uit de doelstelling).

Een voorbeeld was het onderzoek naar genitale verminking. In 2003 deed de VU in opdracht van DCE onderzoek naar genitale verminking in Nederland. Dit onderzoek heeft het probleem bespreekbaar helpen maken en heeft geleid tot een kabinetsstandpunt en beleid op dit terrein.

Een recent voorbeeld betreft het onderzoek 'Kosten en baten van participatiebeleid' (SEO/CPB 2007), waarin verschillende beleidsstrategieën worden doorgerekend op hun effectiviteit voor het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit onderzoek is tevens een goed voorbeeld van mainstreaming. Doordat vanaf het begin de beleidsafdelingen die het betrof betrokken zijn bij het onderzoeksproces, werd de thematiek breder opgepakt. Het proces rond het onderzoek heeft mede geleid tot het bespreekbaar maken van het afschaffen van de overdraagbare heffingskorting ('aanrechtsubsidie'); dit is in het nieuwe regeerakkoord opgenomen.

---

<sup>59</sup> Eindrapportage Plan van aanpak Emancipatie en Integratie, juni 2007

<sup>60</sup> De meest recente verscheen december 2006.

### *Publiekscampagnes*

Emancipatieprocessen zijn een wisselwerking tussen individuele keuzen van burgers en de condities en restricties waarbinnen deze keuzen gemaakt worden. Gebrek aan kennis of een bepaalde publieke opinie kunnen in deze ook restrictief werken. Regelingen op het terrein van arbeid en zorg bijvoorbeeld zijn alleen effectief als er ook gebruik van wordt gemaakt. Dit gebruik kan bevorderd worden door zo veel mogelijk publiciteit aan de regelingen te geven. Ten tijden van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling werd begonnen met het publiek tijdschrift *Toptijd*. Dit tijdschrift had vier jaar achtereen een oplage van 900.000 exemplaren, waarvan een gedeelte gratis werd verspreid onder de abonnees van grote tijdschriften als *Margriet*, *Libelle* en *Ouders van Nu*. Ook vond verspreiding plaats via onder meer consultatiebureaus. Het tijdschrift werd door professionele journalisten gemaakt in nauwe samenspraak met SZW en had het uiterlijk van een damesblad. Op een speelse manier werden regelingen rond arbeid, zorg en kinderopvang onder de aandacht van een breed publiek gebracht. De publicatie werd elk jaar door een extern bureau geëvalueerd.<sup>61</sup> Een kort overzicht van de resultaten van deze evaluatie in 2005:

Van een netto steekproef van 978 abonnees herinnert 81% zich na 4 tot 6 weken het tijdschrift; de doelgroep scoort hierbij aanzienlijk beter dan 46-plussers: 85% versus 76%. 82% van de abonnees die het magazine gezien hebben heeft *Toptijd* bekeken of gelezen. Ongeveer driekwart (76%) heeft het magazine in meer of mindere mate gelezen, waarvan twee op de vijf (40%) intensief, dat wil zeggen langer dan een half uur. 88% van de lezers onderschrijft de uitspraak 'Goed dat SZW deze manier van voorlichting via een tijdschrift doet'; 54% heeft in het tijdschrift kennis genomen van regelingen die men nog niet kende. Al met al kan geconcludeerd worden dat het bereik van *Toptijd* zondermeer hoog was. Over het daadwerkelijke gedragseffect (mate van gebruik van betreffende regelingen) is geen uitspraak te doen, dus ook niet over het effect op de hoofddoelstelling 'verhogen van arbeidsparticipatie'.<sup>62</sup>

Een publiekscampagne waar die zwaar onder vuur heeft gelegen is de multimediacampagne 'Wie doet wat'. Deze campagne was het instrument dat werd ingezet om de zorgparticipatie van mannen te verhogen (subdoelstelling onder economische zelfstandigheid vrouwen). De campagne werd voor de helft door SZW betaald, voor de andere helft met ESF-subsidie. Aan het eind van de campagne werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de Kamer zich uitsprak tegen dit soort campagnes.<sup>63</sup> De campagne was toen overigens nog niet geëvalueerd. Uit de evaluatie – die in 2005 naar de TK werd gestuurd – blijkt dat de doelstellingen van de campagne zeker bereikt zijn.<sup>64</sup> De doelstelling luidde: 'Het stimuleren van discussie en bewustwording over de verdeling van arbeid en zorgtaken tussen partners en bevorderen van de acceptatie van een grotere bijdrage door mannen aan de taken thuis'. Enkele bevindingen uit de evaluatie: de campagne vormde aanleiding tot uitgebreide publiekelijke discussie over het onderwerp mannen en zorg; voor het eerst mengde ook (lageropgeleide) mannen zich in de discussie over arbeid en zorg; partners praten vaker over taakverdeling en maken daar afspraken over. Sinds de campagne maakt het thema mannen en zorg deel uit van de emancipatiemonitor en is er een internettool beschikbaar (gefinancierd door SZW) waarmee ouders kunnen berekenen welke werkverdeling voor hen het voordeligst is.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Door Team Vier, in opdracht van Sanoma.

<sup>62</sup> *Toptijd* is in 2006 stopgezet. Er was een zeer goed bezochte internetsite verbonden aan het tijdschrift (*Toptijd.nu*), die op het hoogtepunt ca. 20.000 hits per maand had. Deze is in afgeslankte vorm door Sanoma en publiekvoorlichting SZW voortgezet.

<sup>63</sup> Motie Weekers, nr..

<sup>64</sup> TK nr

<sup>65</sup> De Werkverdelers, [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl)



Recent verscheen een artikel waarin werd geanalyseerd waarom juist deze campagne zo'n negatieve reactie vanuit de politiek ten deel viel.<sup>66</sup> Enerzijds bleek de kamer onvoldoende op de hoogte van de ins en outs van de campagne. Zo betrokken kamerleden de media-uitingen op de eigen context ('mijn man voelt zich niet aangesproken'), waar de campagne op lageropgeleiden was gericht. Ook werd juist rond deze campagne de paradox van het emancipatiebeleid als geheel zichtbaar. Veel onderdelen hebben betrekking op de privé-situatie van mensen; de politiek wil zich daar niet mee bemoeien ('staatspropaganda'). Tegelijk is men wel van mening dat er dingen moeten veranderen ('niet praten maar doen'). De onderzoekers concluderen dat Nederland ten tijden van de Motie Weekers een wel zeer liberale positie in deze paradox innam: *'Binnen Europa werd dit klassiek liberale standpunt tot nu toe het sterkst vertegenwoordigd in Frankrijk. Dat land overweegt nu een campagne te starten à la Mannen in de hoofdrol. Zelfs in Frankrijk is er de overtuiging dat non-interventie uiteindelijk onrechtvaardig is voor vrouwen en overheidsinterventie dus gelegitimeerd is'* (p 94).

De publiekscampagnes die de laatste jaren op het terrein van emancipatie zijn gevoerd, hebben in elk geval veel mensen bereikt en de boodschap kwam over. Over de effectiviteit van publiekscampagnes is het laatste woord nog niet gezegd. In hoeverre tijdschriften, televisieprogramma's of reclamespots daadwerkelijk bijdragen aan bijvoorbeeld een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, valt niet te meten. Tegelijk moet worden geconstateerd dat er weinig alternatieven zijn om cultuurverandering en verandering in de keuzes van individuele burgers tot stand te brengen. Emancipatiebeleid is juist ook gericht op deze veranderingen. Zolang er nog geen bewezen effectievere alternatieven zijn, lijken publiekscampagnes een goede optie.

#### *Ambassadeursnetwerk*

Het instrument ambassadeursnetwerk wordt ingezet met als doel het agenderen bij bedrijven en instellingen van de doorstroming van vrouwen naar hogere functies. De afgelopen jaren hebben SZW en EZ samen vier 'Ambassadeursnetwerken Doorbreken Glazen Plafond' geïnitieerd en gefinancierd. Per netwerk namen 15 tot 20 prominenten uit het bedrijfsleven en arbeidsorganisaties binnen de overheid en non-profit sector deel. Elk ambassadeursnetwerk heeft haar eigen algemene doelstellingen geformuleerd, zodat deze pasten bij de situatie in betreffende organisaties. Daarnaast heeft elke ambassadeur drie persoonlijke actiepunten geformuleerd, gericht op eigen bedrijf, branche of sector, of op agendasetting in het algemeen. De actiepunten lopen uiteen van het spotten van vrouwelijk talent en gericht loopbaanbeleid, tot het toegankelijker maken van de bedrijfscultuur. Ook wordt er gezamenlijk publiciteit gezocht, om zo een 'olievlekwerking' tot stand te brengen. In 2006 is het instrument geëvalueerd.<sup>67</sup>

Uit de evaluatie blijkt dat 80% van de voorgenomen actiepunten van de ambassadeurs daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Het moeilijkst te realiseren blijken de concrete targets die gesteld zijn ten aanzien van het aandeel vrouwen. De activiteiten om de boodschap naar buiten toe uit te dragen zijn voor ruim 80% gerealiseerd. De geformuleerde actiepunten gericht op het doorvoeren van een algemeen diversiteitprogramma zijn allemaal gerealiseerd. Het aantal beleidsmaatregelen ter bevordering van doorstroom van vrouwen is met 40% toegenomen binnen de organisaties die deelnamen aan een ambassadeursnetwerk.

Ook bij dit instrument is weer moeilijk vast te stellen in hoeverre het daadwerkelijk bij heeft gedragen aan het bereiken van de doelstelling: doorstroom van vrouwen naar hogere posities. In dit geval zijn wel de veranderingen in de deelnemende organisaties vergeleken

---

<sup>66</sup> J.W. Duyvendak en M. Stavenuiter. In: Handboek moraliseren. Jaarboek 2006, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, p81-94.

<sup>67</sup> *Ambassadeursnetwerk gevolgd. Een evaluatieonderzoek naar de effecten van het beleidsinstrument 'Ambassadeursnetwerk Doorbreken Glazen Plafond'*. VanDoorne Huiskes en partners, 2006.

met het landelijk gemiddelde. In de eerste laag onder het hoogste echelon is het percentage vrouwen meer dan het landelijk gemiddelde toegenomen (2.3%, tegen 1,1% landelijk). De ambassadeursorganisaties scoren ook beduidend hoger als de ontwikkeling van het aandeel vrouwen in het management wordt bekeken. In Nederland is dit in de betreffende periode met 4,4% gedaald (sic), terwijl het bij de ambassadeursorganisaties met bijna 4% is gestegen. In het hoogste echelon is niets veranderd.

De algemene conclusie van de evaluatie luidt dat het ambassadeursnetwerk als instrument heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen van het kabinet ten aanzien van het vergroten van het aandeel vrouwen in hogere functies. Driekwart van de ambassadeurs sprak zich uit voor voortzetting van het instrument, zij het soms met suggesties voor verbetering. Inmiddels is inderdaad besloten door te gaan met de ambassadeursnetwerken en is het voortouw hierbij door EZ overgenomen van DCE. Het is daarmee tevens een succesvolle casus van mainstreaming.

### 8.2.3 *Instrumenten op internationaal niveau.*

De effectiviteit van beleidsinzet op internationaal niveau is moeilijk te evalueren. Het enig 'meetbare' resultaat zijn de rapportages voor EU en VN; aan de rapportageverplichtingen wordt goed voldaan (zie bijlage). In januari 2007 is de laatste CEDAW-rapportage besproken in New York.

Internationaal emancipatiebeleid vindt plaats op veel verschillende niveaus (zie hoofdstuk 6). Er zijn gremia geheel gericht op de positie van vrouwen. Hier vertegenwoordigt de bewindspersoon voor emancipatiezaken (of een vertegenwoordiger van DCE) Nederland. Nederland maakt zich in de onderhandelingen hard voor ondermeer seksuele en reproductieve rechten en 'decent work for all'. Met name ten aanzien van de seksuele en reproductieve rechten hebben een aantal landen (onder meer Polen en Italië) de laatste jaren geprobeerd eerdere verworvenheden terug te draaien. Nederland heeft zich hiertegen met succes verzet. De inzet bij dergelijke onderhandelingen is om in elk geval de actiepunten van Beijing te handhaven. Dergelijke acties hebben vooral ook internationaal effect, en dragen dus bij aan de operationele doelstelling.

Moeilijker blijkt in de praktijk om emancipatiedoelstellingen te behartigen in internationale context als beleid niet direct onder de noemer van emancipatie wordt gepresenteerd. Bij thema's als gezondheidszorg, onderwijs of arbeidsmarkt speelt gender vrijwel altijd een rol. Vertegenwoordigers in internationale gremia hebben hier echter vaak geen weet van; de expertise ontbreekt om de doelstellingen op de juiste manier te behartigen. In de praktijk blijkt in zulke gevallen de effectiviteit van het internationale emancipatiebeleid af te hangen van de toevallige inzet van individuele betrokkenen.

Een soortgelijk aandachtspunt is de effectieve implementatie van internationaal beleid in landelijke context. Als er in EU- of VN-verband beleid met genderspecten wordt ontwikkeld, wordt dit niet altijd door de in Nederland verantwoordelijke instanties overgenomen. Ook hier is de oorzaak vaak gebrek aan kennis bij betrokkenen.<sup>68</sup>

Concluderend: internationaal beleid dat expliciet als emancipatiebeleid wordt geafficheerd is redelijk succesvol. Wanneer het gaat om genderspecten bij algemener beleid, of de terugvertaling van internationaal beleid naar de Nederlandse situatie, hangt nu te veel af van de expertise van individuen. Institutionele inbedding kan hier helpen. Net als bij overige onderdelen van gendermainstreaming is een voorwaarde daarbij dat de beleidsmakers die hiermee te maken krijgen de meerwaarde inzien van een genderinvalshoek bij hun thema. Constructieve samenwerking met, dan wel coaching door genderdeskundigen is noodzakelijk.

---

<sup>68</sup> Een voorbeeld zijn de in EU verband ontwikkelde indicatoren op de terreinen van het Beijing Platform for Action, die in Nederland (net als in de meeste lidstaten), niet worden gebruikt.

#### 8.2.4 Conclusies

Ten aanzien van de tweede operationele doelstelling is gekeken naar onderdelen van lokaal gerichte, landelijk gerichte en internationaal gerichte instrumenten. Besproken zijn subsidies, onderzoek, publiekscampagnes, ambassadeursnetwerken en internationale inzet.

Subsidies leiden tot goed resultaat. Er wordt met relatief weinig middelen veel bereikt en een groot deel van de projecten blijft voortbestaan na beëindiging van de subsidie. Evaluatie van de emancipatie-projectsubsidies in de toekomst is wenselijk.

*Onderzoek* kan zeer effectief zijn voor het in kaart brengen en agenderen van problemen of nieuwe beleidsstrategieën. Als instrument van mainstreaming is de outcome van onderzoek het hoogst als het betreffende beleidsveld in een vroeg stadium bij het proces wordt betrokken.

Van *publiekscampagnes* is de effectiviteit niet met zekerheid vast te stellen – dat geldt overigens voor alle publiekscampagnes die de overheid voert. De emancipatiecampagnes van de laatste jaren hadden in elk geval een groot bereik binnen de gewenste doelgroep.

De *ambassadeursnetwerken* waren een nieuwe aanpak voor een hardnekkig probleem (ondervertegenwoordiging van vrouwen op hogere posities). Doordat bedrijven en instellingen zelf werden uitgenodigd hun eigen beleid onder de loep te nemen en naar oplossingen te zoeken, werden met het instrument goede resultaten bereikt. Het instrument is inmiddels met succes 'gemainstreamd'.

Het *internationale* emancipatiebeleid tot slot lijdt gedeeltelijk aan hetzelfde euvel dat bij de eerste operationele doelstelling werd geconstateerd. Voor zover de werkzaamheden eenduidig belegd zijn bij de coördinerende directie, is in elk geval sprake van een grote betrokkenheid; er wordt deelgenomen aan een groot aantal internationale gremia. Bij algemener internationaal beleid komen gendercomponenten echter vaak onvoldoende in beeld. Omgekeerd worden specifieke resultaten van internationaal genderbeleid onvoldoende vertaald naar de Nederlandse context. Het verdient aanbeveling om, in het verlengde van wat bij de eerste operationele doelstelling werd geconstateerd, de genderinvulhoek meer te institutionaliseren in het buitenlandbeleid. Ook hiervoor zijn specifieke expertise ten aanzien van gender en het betreffende beleidsterrein en een open, niet-moraliserende houding, noodzakelijke voorwaarden.

### 8.3 Effecten van emancipatiebeleid

Wat kan aan het eind van dit hoofdstuk worden geschreven over de effecten van het emancipatiebeleid als geheel? Om deze vraag te beantwoorden is het nodig de focus op losstaande instrumenten los te laten en terug te keren naar het beleid als geheel.

In het voorgaande zijn veel aspecten van artikel 35 van de rijksbegroting SZW de revue gepasseerd. Om te beginnen werd geconstateerd dat er weliswaar de jure inmiddels gelijke rechten voor mannen en vrouwen zijn in Nederland, maar dat de facto de kans dat mannen en vrouwen een bepaalde maatschappelijke positie innemen niet even groot is; ook de vrijheden en sociale verantwoordelijkheden zijn niet evenredig verdeeld over de seksen. Geconstateerd werd dat de overheid de keuzen van vrouwen en mannen over hoe zij hun leven inrichten op zichzelf niet kan beïnvloeden, maar de condities en restricties waarbinnen deze keuzen worden gemaakt wel. Er liggen motieven voor de overheid om deze invloed op condities en restricties ook daadwerkelijk uit te oefenen als er sprake is van fysiek geweld, discriminatie, economische afhankelijkheid of sociale uitsluiting. Of als er maatschappelijke meerwaarde tot stand kan komen door in te grijpen (denk aan participatie).

Emancipatiebeleid wordt niet door één bewindspersoon gevoerd. Er is sprake van rijksbreed beleid, waarvan de doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren beschreven zijn in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie.

Om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het emancipatiebeleid is het in de eerste plaats van belang te erkennen dat ontwikkelingen op dit terrein heel langzaam gaan. Als een wetswijziging wordt aangenomen in bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsregeling,

verschuiven criteria en daarmee ook de effecten van het beleid. Bij emancipatie is het verband niet zo rechtlijnig. Vaak duurt het jaren, soms zelfs generaties voordat er echt meetbare verschuivingen optreden en dan nog is het altijd de vraag in hoeverre deze verschuivingen het gevolg zijn van beleidsveranderingen, of van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals de Deense evaluatiedeskundige Dahler-Larsen stelt: het is belangrijk onderscheid te maken tussen attributie en contributie.<sup>69</sup> Maatschappelijke veranderingen zijn vrijwel nooit geheel toe te schrijven aan overheidsbeleid, maar het is veelal plausibel dat overheidsbeleid er wel toe heeft bijgedragen. In hoeverre dit het geval is, is nauwelijks te meten. Het voorbeeld van de regelgeving op het terrein van arbeid en zorg in de inleiding van dit hoofdstuk, illustreert dit mechanisme.

De paradoxale situatie doet zich voor dat juist door de in hoofdstuk 3 beschreven oorzaken van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen (een complex van institutionele, normatieve en persoonlijke invloeden) en door het feit dat de overheid alleen kan stimuleren door te werken aan condities en restricties waarbinnen mensen keuzen maken, het exacte effect van emancipatiebeleid niet te meten is. Er kunnen alleen uitspraken worden gedaan over het succes van onderdelen van beleid, en over zich parallel daaraan afspelende maatschappelijke ontwikkelingen – en deze ontwikkelingen kunnen alleen over langere termijn worden bekeken.

Wat de huidige maatschappelijke ontwikkelingen betreft: de Emancipatiemonitor constateert in 2006 dat het bredere emancipatieproces juist de laatste jaren stagneert. De streefcijfers voor 2010 uit het Meerjarenbeleidsplan worden, zonder extra impuls, niet gehaald.<sup>70</sup> De vraag dringt zich op hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de ontwikkelingen in het emancipatiebeleid. Terugkijkend op de in de voorgaande paragrafen beschreven resultaten op de twee operationele doelstellingen van het emancipatiebeleid kan worden geconstateerd dat er de laatste jaren meer succes is behaald op de tweede doelstelling (aanjagen van het emancipatieproces op verschillende niveaus) dan op de eerste doelstelling (verankering in overheidsbeleid). Evaluaties van losstaande instrumenten (subsidies, onderzoek, ambassadeursnetwerk etc.) laten goede resultaten zien. Visitatie van de verschillende departementen pakte minder positief uit.

Joyce Oudshoorn publiceerde als bijlage van de visitatierapporten een internationale vergelijking van het emancipatiebeleid. Zij zet uiteen dat veel landen een standaardmodel hanteren voor de organisatie van het emancipatiebeleid: een bewindspersoon, een centrale beleidseenheid, een adviesraad met vertegenwoordigers uit het veld en een commissie die toeziet op naleving van wetten.

Succesfactoren voor emancipatiebeleid blijken een centrale beleidsafdeling met een sector overstijgend mandaat, gepositioneerd dicht bij een politieke leiding die positief staat tegenover emancipatie.

In Nederland heeft de centrale beleidsafdeling sinds 2004 geen coördinerende taak gehad – elk departement droeg de verantwoordelijkheid voor het eigen emancipatiebeleid. Daarnaast was de beleidsfilosofie de afgelopen jaren eerder georiënteerd op individuele keuzevrijheid dan op emancipatie. De visitatiecommissie legt een verband tussen het – in internationaal opzicht – afwijkende sturingsmodel en de stagnatie van het emancipatieproces als geheel. Dit verband is wellicht plausibel maar, gezien de beperkte reikwijdte van uitspraken over het 'effect' van emancipatiebeleid als geheel, niet te onderbouwen.

Wel kan geconcludeerd worden dat als het uitgangspunt is dat burgers streven naar een optimaal 'nut' in de keuzes die ze maken (economisch én sociaalpsychologisch!), de

---

<sup>69</sup> Dahler-Larsen, P.: Six hot issues in evaluation in Europe. Presentatie conferentie Making a Difference, Den Haag juni 2007.

<sup>70</sup> Het SCP stelt dat deze stagnering ten dele – maar niet geheel – verklaard kan worden door de economische situatie de afgelopen jaren.

condities en restricties op dit moment blijkbaar niet dusdanig zijn dat meer uren werken, of het zoeken van leidinggevende posities, vrouwen voldoende nut oplevert. De in dit hoofdstuk beschreven relatief losstaande activiteiten die door de coördinerend bewindspersoon de laatste jaren in gang zijn gezet mogen elk op zichzelf succesvol zijn gebleken – blijkbaar is er meer nodig om deze ‘nutsfactor’ voor individuele vrouwen te verhogen.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> De effectiviteit van het emancipatiebeleid kan soms ook verhoogd worden door de rem te verwijderen die er op een gewenste maatschappelijke ontwikkeling zit door oude instituties. Veel vrouwen zouden bijvoorbeeld wel meer uren willen werken, maar dan moet de netto-opbrengst van die extra uren wel ‘de moeite waard zijn’. Door de gewoonte om veel inkomensregelingen van het huishoudinkomen af te laten hangen is de netto-opbrengst van die extra uren in veel gevallen te laag waardoor de extra participatie niet tot stand komt.

## Hoofdstuk 9

### Samenvatting en conclusies

In de RPE worden als leidraad voor beleidsdoorlichtingen een aantal vragen gesteld (zie inleiding). Bij wijze van samenvatting worden in dit hoofdstuk deze vragen nogmaals kort beantwoord. De doorlichting wordt afgesloten met drie dilemma's waar het emancipatiebeleid de komende jaren voor staat.

#### 9.1 Samenvatting

1) *Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

Het probleem dat vanaf eind jaren '70 aanleiding vormde voor het ontwikkelen van emancipatiebeleid waren de ongelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen in onze maatschappij. Dit probleem is nog steeds actueel. De jure hebben vrouwen in Nederland inmiddels gelijke rechten; de facto zijn er nog steeds situaties waarin dit niet het geval is. Vrouwen hebben hun onderwijsachterstand in twee decennia ingehaald; de jongere generatie vrouwen is zelfs iets beter opgeleid dan hun mannelijke leeftijdgenoten. Dit opleidingsniveau vertaalt zich echter nog niet naar maatschappelijke positie. Vrouwen zijn veel minder vaak dan mannen economisch zelfstandig. Ze bezetten minder vaak leidinggevende posities en krijgen lager betaald voor hetzelfde werk. Vrouwen nemen het leeuwendeel van de zorgtaken in deze maatschappij voor hun rekening. Vrouwen zitten vaker dan mannen op of onder de armoedegrens, verkeren vaker in een maatschappelijk isolement en zijn en zijn vaker slachtoffer van huiselijk, seksueel of cultureel gebonden geweld.

2) *Wat is de oorzaak van het probleem?*

Beschreven ongelijkheden zijn niet terug te voeren tot eenduidige oorzaken. Er ligt een combinatie van culturele, institutionele en individuele factoren aan ten grondslag. Individuen maken keuzen, maar doen dit binnen een context van gegeven condities en restricties. Binnen die context wegen mensen af welke keuzen hen het meeste 'nut' opleveren, waarbij nut niet alleen economisch, maar ook sociaal en psychologisch moet worden opgevat. Bijvoorbeeld: de beslissing van vrouwen om wel of niet – of meer uren – te gaan werken, hangt samen met de vraag of werken financieel lonend is, en of er kinderopvang beschikbaar is (institutioneel). Maar van invloed is ook de mate waarin het in hun omgeving gebruikelijk is voor vrouwen om te werken en of ze het 'goed' voor kinderen vinden om naar de kinderopvang te gaan (cultureel): de macht van de vanzelfsprekendheid. Deze en nog andere factoren samen bepalen de individuele keuze van vrouwen. De overheid kan het keuzeproces zelf niet beïnvloeden, maar wel de condities en restricties waarbinnen het zich afspeelt.

3) *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

In de eerste plaats een voor de hand liggend antwoord: Nederland is door internationale verdragen en afspraken (VN, EU) gehouden aan het bevorderen van de gelijke positie van mannen en vrouwen. Maar er zijn hiervoor ook intrinsiek goede argumenten. De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om zwakkere groepen in de samenleving te beschermen. In dit geval gaat het daarbij om het tegengaan van fysieke dwang (huiselijk geweld; vrouwenhandel; eengerelateerd geweld). Het tegengaan van financiële afhankelijkheid. Het tegengaan van (juridische of statistische) discriminatie. En het tegengaan van sociale uitsluiting. Daarnaast rekent de overheid het genereren van maatschappelijke meerwaarde tot haar verantwoordelijkheid. Door de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen worden de negatieve effecten van de vergrijzing beperkt, de concurrentiepositie van Nederland ten

opzichte van het buitenland versterkt en de basis voor het sociale stelsel verstevigd.<sup>72</sup> Het bevorderen van doorstroom van vrouwen naar hogere posities gaat kapitaalvernietiging tegen en bevordert diversiteit op de werkvloer.

4) *Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

Locale overheden en internationale gremia dragen ook verantwoordelijkheid voor het opheffen van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, maar de rijksoverheid heeft hierin een eigen positie. Nederland is in het kader van VN- en EU-verdragen en afspraken verplicht om te rapporteren over de positie van vrouwen, maar ook om het bevorderen van gelijkheid te borgen. Internationale verdragen en afspraken zijn dus kaderstellend. De doelen op rijksniveau zijn tot 2010 vastgelegd in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie. Dit is richtinggevend voor het emancipatiebeleid van de hele rijksoverheid. Niet alleen de coördinerend bewindspersoon is verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen; andere bewindspersonen zijn dit evenzeer. De coördinerend minister beschikt over een ondersteunde directie (DCE) en is verantwoordelijk voor rapportage over de voortgang van de doelen uit het Meerjarenbeleidsplan, voor het aanjagen van ontwikkelingen en innovaties en voor een deel van de gendermainstream-strategie.

5) *Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor oplossing van het probleem?*

De operationele doelstellingen in het begrotingsartikel luiden:

- I. Het duurzaam integreren van het man/vrouw perspectief in beleid en uitvoering ter bevordering van de kwaliteit en de effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid.
- II. Het verbreden en verdiepen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en Internationaal niveau.

Deze doelstellingen zijn in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie opgeknipt in zes hoofddoelstellingen:

- 1) Het vergroten van aandacht voor de emancipatie effecten van beleid
- 2) Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes
- 3) Het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen
- 4) Het voorkomen van sociale uitsluiting van vrouwen in een kwetsbare en kansarme positie
- 5) Het realiseren van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormende posities
- 6) Bijdragen aan het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen in de werelden het structureel bevorderen van de positie van vrouwen in alle levensdomeinen

6) *Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?*

Als instrumenten bij de eerste operationele doelstelling zijn de afgelopen tijd vooral de Visitatiecommissie Emancipatie en het Meerjarenbeleidsplan van belang geweest. In het MJBP is mede de samenhang en afstemming van de instrumenten voor de tweede operationele doelstelling bepaald: onder meer subsidies, onderzoek, publiekscampagnes, netwerken en conferenties. De uitvoering bij de coördinerende directie heeft zich de afgelopen jaren (in afwachting van de rapportage van de VCE) geconcentreerd op hoofddoelstelling 2-6.

7) *Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?*

Hoofdeffecten:

---

<sup>72</sup> Een extra argument hiervoor is nog de groeiende personeelstekorten in de 'vrouwensectoren' onderwijs en zorg.

De exacte effecten van de instrumenten op de doelstellingen zijn niet te meten. Vrouwen hebben hun achterstand in opleiding ingelopen, participeren aanzienlijk vaker op de arbeidsmarkt dan een decennium geleden en bezetten langzaam maar zeker meer invloedrijke posities dan vroeger. Het is principieel onmogelijk te meten wat de directe invloed van het emancipatiebeleid op deze ontwikkelingen is geweest (attributie); dat het beleid heeft bijgedragen is plausibel (contributie). Evenmin zijn uitspraken te doen over de exacte samenhang tussen de recente stagnering van het emancipatieproces in de maatschappij en de extensivering van het emancipatiebeleid.

Uit de tussentijdse evaluatie van het Meerjarenbeleidsplan in 2005 wordt wel duidelijk dat een groot aantal van de in 2000 geformuleerde actiepunten is bereikt. Uit evaluaties van afzonderlijke instrumenten blijkt dat veel projecten succesvol zijn en breder worden geïmplementeerd.

Neveneffecten:

Emancipatiebeleid blijkt het meest succesvol als het op diverse beleidsterreinen betrokken wordt.

Daarom is sinds 1995 'gendermainstreaming' een internationale strategie. Ontwikkelingen op het terrein van arbeidsverhoudingen, van arbeidsmarktbeleid, van integratie en veiligheid hebben duidelijk – veelal positieve – effecten op de emancipatie van vrouwen. Op sommige beleidsterreinen zijn ontwikkelingen gaande die de andere kant op zouden kunnen werken – denk aan het voorspelde negatieve effect van de WMO op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie is als instrument gericht op het bewerkstelligen van positieve effecten op andere beleidsterreinen.

Omgekeerd hebben instrumenten van emancipatiebeleid vaak een positief effect op andere beleidsterreinen. Een voorbeeld zijn de inspanningen voor brede scholen en sluitende dagarrangementen. Deze worden gedaan vanwege het positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar er kan ook een positieve werking van uitgaan op het welzijn van kinderen. Op zichzelf leidt toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen tot minder beroep op sociale voorzieningen (bijstand) En een positief effect op macroniveau: toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen vormt een oplossing van problemen rond de vergrijzing en leidt uiteindelijk tot meer welvaart.

8) *Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is daarvan de onderbouwing?*

De budgetten zijn een combinatie van rijksmiddelen (ca. € 13 miljoen op jaarbasis in 2006) en Europese middelen (ESF3, ESF-EQUAL). Het budget op de rijksbegroting werd bepaald en gecontroleerd in de reguliere begrotingscyclus binnen SZW (DG Arbeidsverhoudingen en Internationale Betrekkingen). Er werd met relatief weinig middelen en mensen een groot, divers terrein bestreken. Het aparte budget in het emancipatieartikel werd in 2006 vrijwel geheel gebruikt voor aanjagen, niet voor het proces van gendermainstreaming.

Conclusie

In het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat het emancipatiebeleid de afgelopen jaren het meest succesvol is geweest op de tweede operationele doelstelling uit de begroting: het verbreden en verdiepen van het emancipatieproces op verschillende niveaus. Er werden hier met relatief geringe middelen goede resultaten geboekt.

De eerste doelstelling - duurzaam integreren van het man/vrouw perspectief in beleid en uitvoering ter bevordering van de kwaliteit en de effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid – heeft onder Balkenende II en III minder aandacht gekregen.<sup>73</sup> Uit de visitatie van het emancipatiebeleid is gebleken dat vernieuwde inzet op de eerste doelstelling noodzakelijk is.

---

<sup>73</sup> Dit is een bewuste strategie van de coördinerend bewindspersoon geweest. Doel was te kijken of het emancipatiebeleid ook zonder coördinatie gestalte kreeg.



## **9.2. Dilemma's van het emancipatiebeleid**

Ter afsluiting van deze beleidsdoorlichting drie dilemma's die een rol spelen in het ontwikkelen en uitvoeren van emancipatiebeleid. Oplossingen voor deze dilemma's zijn niet direct voorhanden. Als politiek en beleid zich echter rekenschap geven van het bestaan ervan, kan beleid effectiever worden ontwikkeld.

### *Dilemma I Keuze of sturing*

Het eerste dilemma heeft een politiek karakter. 'Vrije keuze' en 'individuele verantwoordelijkheid' hebben de laatste jaren hoog in het vaandel van de politiek-maatschappelijke besluitvorming gestaan. Mede vanuit deze gedachte is de aandacht voor emancipatie wat afgezwakt. De redenering luidde: de rechten van mannen en vrouwen zijn gelijk, het is de eigen verantwoordelijkheid van vrouwen om deze rechten ook te benutten. Deze redenering is te simpel gebleken.

Er zijn altijd ook culturele en institutionele factoren die individuele keuzes mede bepalen. De overheid kan de keuzeprocessen van burgers op zichzelf niet sturen, maar wel bepaalde keuzes stimuleren door invloed uit te oefenen op de condities en restricties die bij deze keuzeprocessen een rol spelen. De mate waarin de overheid wil stimuleren, is een politieke keuze. Zo noemen sommigen publiekscampagnes voor grotere betrokkenheid van vaders bij hun kinderen 'staatspropaganda' en anderen afschaffing van de overdraagbare heffingskorting 'gebrek aan solidariteit met het gezin'. Publiekscampagnes beïnvloeden de culturele context waarin keuzen worden gemaakt; afschaffing van de heffingskorting beïnvloedt de institutionele context waarin keuzen worden gemaakt. Beide maatregelen stimuleren de emancipatie.

Bij alle hoofddoelstellingen van het emancipatiebeleid is overheidsstimulering in meer of mindere mate een item. Bij elke maatregel om deze doelstellingen te bereiken, zal de afweging tussen 'laissez fair' en stimuleren opnieuw moeten worden gemaakt. Het bevordert de effectiviteit van het emancipatiebeleid om deze afweging expliciet te maken. Er kunnen goede redenen zijn om van stimuleren af te zien, maar dan moet wel duidelijk zijn wat de effecten daarvan zijn op de (on)gelijke positie van mannen en vrouwen. Afzien van het nemen van maatregelen heeft óók (vaak negatief) effect.

### *Dilemma II Centrale aansturing of decentrale verantwoordelijkheid*

De afgelopen jaren is gekozen voor een coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid. Deze persoon (en haar/zijn ondersteunende directie) stuurt het emancipatieproces van de rijksoverheid aan, maar heeft geen 'harde' instrumenten in handen waarmee de verantwoordelijkheid voor dit proces invulling krijgt. Specifieke instrumenten voor mainstreaming (Emancipatie Effectrapportage, Gender Budgetanalyse) werden alleen ingezet op initiatief van andere bewindspersonen – hoogst zeldzaam - of van het parlement. Deze vrijblijvende structuur leidt ertoe dat de aandacht van andere beleidsterreinen voor het thema emancipatie gemakkelijk verslapt.<sup>74</sup> Wanneer de aandacht opnieuw op het thema gevestigd wordt – zoals bij de recente visitatie - blijken de meesten welwillend. Vaak ontbreekt het echter aan specifieke deskundigheid. Er is dan behoefte aan gerichte ondersteuning. Een zelfde principe speelt ten aanzien van de internationale dimensie van het emancipatiebeleid. Resultaten van internationaal genderbeleid worden onvoldoende vertaald naar de Nederlandse situatie. Omgekeerd komt het te vaak voor dat in internationaal beleid van vakdepartementen onvoldoende aandacht is voor genderaspecten.

Met andere woorden: het feit dat de deskundigheid op het terrein van emancipatie elders is belegd dan bij de verantwoordelijke departementen zelf, en het vrijblijvende karakter van de doelstellingen, leidt al snel tot te weinig aandacht voor gender.

Het uitsluitend opheffen van de vrijblijvendheid - door rapportageverplichting bijvoorbeeld - is geen oplossing. Dit wordt alleen ervaren als verzwaring van de werklast. Het is noodzakelijk dat betrokken partijen doordrongen zijn van de meerwaarde van genderbewust beleid.

---

<sup>74</sup> Zie ook eindrapport VCE

Hiervoor zal de komende tijd voor uiteenlopende beleidsterreinen een balans gevonden moeten worden tussen (externe) druk aan de ene kant en ondersteuning en maatwerk aan de andere kant.

### *Dilemma III    Sekse of diversiteit*

Een laatste vraag die vaak wordt gesteld als het over emancipatiebeleid gaat, is of het thema niet breder moet worden gezien. Diversiteit wordt dan het uitgangspunt. Er zijn niet alleen ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, maar ook tussen verschillende etnische bevolkingsgroepen, tussen gehandicapten en niet-gehandicapten, tussen homo- en heteroseksuelen. Soms overlappen de categorieën bovendien: vrouwen uit etnische minderheden hebben vaak een grotere achterstand dan Nederlandse vrouwen. Zou er in plaats van emancipatiebeleid geen 'diversiteitbeleid' gevoerd moeten worden?

Hiervoor is zeker iets te zeggen. In sommige gevallen leggen andere invloeden een groter gewicht in de schaal bij het tot stand komen van ongelijkheid dan het feit of iemand man of vrouw is. Vanuit deze optiek zou diversiteitbeleid, waarin met al deze verschillende contexten en achtergronden rekening wordt gehouden, dan ook de ideale oplossing zijn.

Maar: uit deze doorlichting blijkt dat de verschillen in rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden voor vrouwen en mannen (in alle groepen) nog niet zijn bereikt. Ook blijkt dat het gevaar van versnippering van het beleid op de loer ligt. Als de overheid met beperkte middelen wil streven naar zo effectief mogelijk beleid, is begrenzen van het ambitieniveau noodzakelijk. Voor emancipatiebeleid blijft sekse – altijd bekeken in de sociale context - dan doorslaggevend.

Bijlage I

Aan deze beleidsdoorlichting werkte mee:

Hoofdauteur:

Myra Keizer (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, SZW)

Klankbordgroep:

Hanne Groenendijk, Marjan Engels (Directie Arbeidsverhoudingen, SZW)

Piet van der Reijen (Directie Financieel Economische Zaken, SZW)

Eelco Wierda, Mirjam Buisman, Joy Baeten, Annemarie Gerbrandy, Ottolien de Rijk (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, SZW).

MT Directie Coördinatie Emancipatiebeleid

Ferdi Licher, Marije Beens, Carlien Scheele, Joke Driehuys, Antoinette Weesie.

Commentaar Ministerie Financiën

Hendrik Jan Heeres

Externe deskundigen

Prof.dr.Victor Bekkers, Erasmusuniversiteit

Prof.dr.Anneke van Doorne-Huiskes, Universiteit Utrecht

Tevens met dank aan de leden van de Interdepartementale Commissie Emancipatiebeleid.

## **Bijlage II**

### **Commentaar externe deskundigen**

Deze commentaren zijn geschreven naar aanleiding van de voorlaatste versie van de doorlichting. In het eindresultaat is het meeste van het commentaar verwerkt.

*Commentaar teksten Beleidsdoorlichting Emancipatiebeleid*  
*Prof.dr. J. van Doorne-Huiskes*  
*VanDoorneHuiskes en partners, Utrecht*  
*Hoogleraar Sociologie Universiteit Utrecht*

#### **Tweede ronde commentaar, september 2007:**

De herziene versie van de Beleidsdoorlichting Emancipatiebeleid is een mooie en evenwichtige analyse van een interessant, veelzijdig en gecompliceerd beleidsterrein. De lezer wordt stap voor stap meegenomen van de vraag hoe het nu met de emancipatie staat, naar de vraag waarom er nog steeds sprake is problematische sekseverschillen, vervolgens naar een uiteenzetting waarom de rijksoverheid nog een taak heeft op dit terrein, om dan uit te komen op de verschillende doelstellingen van het emancipatiebeleid, op de vele ingezette instrumenten en ten slotte op de resultaten van al deze inspanningen. Veel waardering voor de helderheid waarmee dit complexe beleidskader is geëxpliciteerd. Veel waardering ook voor de transparantie en eerlijkheid waarmee deze analyse is verricht en verwoord.

Het proces van *gender mainstreaming*, de eerste operationele doelstelling van het emancipatiebeleid, blijkt in Nederland de afgelopen jaren niet optimaal te zijn verlopen, zo wordt geconcludeerd. De Visitatie Commissie Emancipatie heeft op dit vlak de nodige kritische geluiden laten horen en heeft tevens aangegeven dat het beter moet en hoe het beter kan. Internationaal vergelijkend onderzoek naar *gender mainstreaming* (VanDoorneHuiskes e.a., 2006) laat zien hoe van goede praktijken in andere landen kan worden geleerd. Met name in Zweden zijn relevante condities vervuld om de inbedding van het gender perspectief in de algemene overheidsbeleidsterreinen succesvol te maken: een heldere politieke wil, expliciet geformuleerde doelen, duidelijk gedefinieerde procedures, een transparante coördinatiestructuur. Daarnaast zijn belangrijk de beschikbaarheid van relevante, geactualiseerde data en een op peil gehouden kennisstructuur betreffende emancipatie en gender. Het belang van dat laatste kan niet genoeg worden benadrukt. Kennisinstituten op dit terrein vormen ook in de Nederlandse samenleving belangrijke pijlers van een verstandig emancipatiebeleid.

De tweede operationele doelstelling: het aanjagen en ondersteunen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau, lijkt – mede door de veelheid aan beschikbare instrumenten – in redelijk tot goede mate tot succes te hebben geleid. Evaluaties van losstaande instrumenten, zoals subsidies, onderzoek, ondersteuning van ambassadeursnetwerken, laten goede resultaten zien.

Ingewikkelder en minder eenduidig wordt het wanneer in een meer algemene zin naar de effecten van het emancipatiebeleid wordt gekeken. Er wordt van stagnaties in het bredere emancipatieproces gesproken. Vallen die terug te voeren op de wijze waarop beleid wordt gevoerd? In de Beleidsdoorlichting wordt gesuggereerd dat het gebrek aan coördinerende taken van de centrale beleidsafdeling wellicht voor een stukje die stagnaties verklaart. Maar misschien, zoals ook de Beleidsdoorlichting aangeeft, zijn er fundamentele zaken te noemen. De belangrijkste vraag is wellicht wat nu precies met het gevoerde emancipatiebeleid wordt beoogd en hoe consequent, via de juiste randvoorwaarden, de realisering van die doelstelling wordt nagestreefd. Een belangrijke doelstelling binnen het

emancipatiebeleid is dat meer vrouwen op volwaardiger wijze aan het arbeidsproces deelnemen en dat - mede als gevolg daarvan – meer vrouwen hoge en gezichtsbepalende posities bezetten. Dan ligt de constatering toch voor de hand dat de meest belangrijke voorwaarde daartoe een breed toegankelijk, kwalitatief goed opgezet en betaalbaar net van kinderopvang en buitenschoolse opvang is. Kinderopvang als basisvoorziening, geleidelijk aan geïntegreerd in een geheel van brede scholen. De huidige praktijk waarbij scholen met de ingewikkelde taak worden belast om de voor- en naschoolse opvang te regelen en die met de bestaande kinderopvang te integreren, geeft weinig blijk van een heldere visie op emancipatiedoelstellingen en hoe die via effectieve voorwaarden te realiseren. Het motto “je moet je verantwoordelijkheid nemen” zou hier op het eigen overheidshandelen van toepassing kunnen worden verklaard.

### **Eerste ronde commentaar, februari 2007**

#### *Algemeen*

In algemene zin is er sprake van een heldere tekst die handelt over een ingewikkeld beleidsterrein. Het gaat over een brede en veelsoortige problematiek, die op veel mensen betrekking heeft en ten aanzien waarvan in politieke zin verschillende visies over wenselijkheden en prioriteiten bestaan. Bovendien betreft het een dossier waar veel departementen bij betrokken zijn en dat tevens gebod is in een geheel van internationale regels, voorschriften en verplichtingen.

#### *Een veelheid aan hoofd-, sub- en operationele doelstellingen ....*

Artikel 35 van de Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid kent een relatief duidelijke tekst. Het artikel luidt als volgt:

*Het bevorderen van gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor vrouwen en mannen.*

Na deze relatief duidelijke zin wordt in de beleidsdoorlichting de systematiek van hoofd- en andere doelstellingen ingewikkelder. Op pagina 20 worden twee operationele doelstellingen geformuleerd: het duurzaam integreren van het man/vrouw perspectief in beleid en uitvoering ter bevordering van de kwaliteit en de effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid (1) en het verbreden en verdiepen van het emancipatieproces op lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau (2).

Beide operationele doelstellingen worden nader toegelicht en gemotiveerd. Vervolgens wordt in het betoog overgestapt op de doelstellingen en hun uitwerking van het Meerjaren Beleidsplan Emancipatie. Deze zijn verder uitgewerkt, zo luidt de motivering.

Met deze verschuiving lijkt het begrip *operationele doelstelling* te verdwijnen en te worden vervangen door de begrippen hoofddoelstellingen, indicatoren en subdoelstellingen. De 6 hoofddoelstellingen (zoals uiteengezet op pagina 22) corresponderen slechts ten dele met de elementen van de operationele doelstellingen, zoals die op pagina 20 zijn weergegeven.

Is er in het schema op pagina 20 sprake van 26 subdoelstellingen (niet met name genoemd, maar wel toegewezen aan departementen), vanaf pagina 23 wordt slechts van twee subdoelstellingen gesproken (horende bij hoofddoelstelling 1) en verder van indicatoren (horende bij de hoofddoelstellingen 2 tot en met 6).

Enigermate verrassend komen vervolgens op pagina 27 de operationele doelstellingen weer terug, nu voorzien van de nodige instrumenten. Operationele doelstelling 1 (duurzame integratie man/vrouw perspectief) kent zes instrumenten, terwijl operationele doelstelling 2 (verbreding en verdieping emancipatieproces) 20 instrumenten kent plus nog een 12-tal instrumenten op internationaal niveau.

*...die het zicht op de werkelijk relevante outputvariabelen benemen*

Bij de uiteindelijke toets op effectiviteit en doelmatigheid van het emancipatiebeleid (hoofdstuk 8, pagina 36) wordt opnieuw van de operationele doelstellingen uitgegaan en wordt een aantal (niet alle, ook soms in een andere volgorde dan aanvankelijk weergegeven) instrumenten besproken. De belangrijkste vraag van de beleidsdoorlichting is daarmee geworden: werken de ingezette instrumenten?

Dat laatste is zeker een vraag die gesteld zou kunnen of moeten worden. Maar door deze focus zijn de interessante indicatoren van de hoofddoelstellingen zoals die op pagina 23 tot 26 zijn geformuleerd, geheel uit het zicht verdwenen. Kenmerkend voor die indicatoren – en daarom interessant – zijn de getalsmatige doelstellingen. Zo wordt bijvoorbeeld gezegd: vergroten van het aandeel vrouwen in topfuncties bij de overheid tot minimaal 25% in 2010, idem bedrijfsleven tot 20%; idem non-profitsector tot 35%; idem politieke posities tot minimaal 45%. Ook ten aanzien van de totale arbeidsparticipatie van vrouwen worden zijn doelstellingen geformuleerd, alsmede over het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid (minimaal 35% in 2010).

Doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde emancipatiebeleid worden niet vanuit die kwantitatieve doelstellingen, maar primair per instrument “in zich zelf” bekeken. Bij de eerste operationele doelstelling (duurzame integratie man/vrouw perspectief) is dat een goede aanpak, omdat de gewenste output niet in echt duidelijke meetbare termen is gesteld. Overigens blijken de instrumenten die op dit vlak zijn ingezet niet tot weinig aan het beoogde doel van duurzame integratie van het man/vrouw perspectief bij te dragen. Op dit punt verdient het aanbeveling de bevindingen van de Visitatie Commissie Emancipatie, zoals die in het advies “Coördinatie van emancipatiebeleid en gender mainstreaming” (januari 2007) zijn verwoord, veel nadrukkelijker dan thans het geval is mee te nemen in deze beleidsdoorlichting.

Maar bij de instrumenten van doelstelling 2 (aanjagen emancipatieproces) wordt het geheel onbevredigender, wanneer kennelijk de vraag waartoe al die instrumenten worden ingezet (bijvoorbeeld om genoemde getalsmatige targets te halen) niet meer wordt gesteld. Dat de verschillende instrumenten bijdragen aan “het aanjagen van het emancipatieproces” moge waar zijn - dit is moeilijk te toetsen vanwege de vage formulering van het beoogde doel - maar de vraag “waartoe dit alles” en het mogelijke antwoord daarop, namelijk: om meer vrouwen economisch zelfstandig en dus sociaal weerbaar te maken; om kans op uitsluiting van vrouwen uit de samenleving te verminderen en om het talent van vrouwen via hun participatie in gezichtsbepalende posities optimaal te benutten, wordt niet gesteld, niet geproblematiseerd en dus niet beantwoord. Dat nu is buitengewoon jammer. Ik kom daar nog op terug.

#### *Het theoretisch kader*

Het komt mij voor dat het theoretisch kader waarin de analyse omtrent achtergronden van sekseongelijkheid is gevat, strakker kan. De tegenstelling tussen vrije keuze van individuen als uitgangspunt aan de ene kant en de gegevenheid van (maatschappelijke) condities en restricties kan eleganter en duidelijker worden opgelost. Individuen (m/v) maken keuzen, maar doen dit binnen een context van gegeven condities en restricties. Binnen die context wegen mensen als het ware af welke keuzen hun het meeste “nut” opleveren, welke keuzen voor hen het “voordeligst” zijn. Het begrip “nut” moet ruim worden opgevat. Nut zowel in economische als in sociale en psychologische zin. Sociaal nut wordt onder andere geïndiceerd door het voldoen aan normen - van mannelijkheid en vrouwelijkheid bijvoorbeeld - of aan het verwerven van een maatschappelijke status (die voor vrouwen nog – deels – via het moederschap kan worden verkregen), door je te conformeren aan het gedrag van anderen, dat wil zeggen door je te gedragen zoals de meeste mensen zich gedragen. In een dergelijke theoretische voorstelling van zaken is “gender” als een normatief stelsel van rollen

en verwachtingen betreffende het gedrag van mannen en van vrouwen, een onderdeel van die gegeven context van condities en restricties.

De (huidige) situatie van mannen en vrouwen in de Nederlandse samenleving kan worden gezien als het collectieve effect van individuele keuzen die door mannen en vrouwen in de context van gegeven (maatschappelijke) condities en restricties zijn gemaakt. Mensen opereren altijd in een geheel van maatschappelijke gegevenheden. Dat betekent dat het idee van “vrije keuze” los van maatschappelijke restricties waarmee mensen zich hebben te verhouden, niet terecht is. Het is dan ook niet zo dat vrouwen in de huidige situatie een “vrije keuze” hebben ten aanzien van arbeid en/of moederschap, die in een andere maatschappelijke arrangering “verloren” zou kunnen gaan. Wel is het zo dat onze huidige maatschappelijke arrangementen het vrouwen – tegen relatief geringe kosten, want men ervaart als het ware “the best of both worlds” - mogelijk maken deeltijdbanen te hebben, die de combinatie van arbeidsparticipatie en moederschap veilig stellen. Men zou echter ook kunnen vaststellen dat de huidige maatschappelijke arrangementen het vrouwen moeilijk maken - omdat die keuzen voor vrouwen relatief hoge kosten opleveren - om betekenisvolle posities in de samenleving te bezetten. Dit is een nadrukkelijk verlies voor de samenleving. En ook voor een aantal individuele vrouwen. Bovendien zou men kunnen opmerken dat de huidige arrangementen die deeltijdwerk voor veel vrouwen een aantrekkelijke optie maken, mannen als het ware in volle banen “gevangen” houden. Iemand moet ten slotte het gezinsinkomen verdienen. In alle gevallen gaat het beleidsmatig om de vraag welke uitkomsten men als overheid het liefst ziet. In alle gevallen hebben maatschappelijke arrangementen een prijs. Beleidskeuzen gaan vooral om de vraag welke prijs men wel en welke prijs men niet acceptabel vindt. Een explicitering van de prijs van beleidskeuzen binnen het gevoerde en te voeren emancipatiebeleid zou de transparantie er van aanmerkelijk kunnen vergroten.

Een overheid heeft niet van doen met de “vrije keuze” van individuen, inderdaad. Maar een overheid heeft relatief grote invloed op de context van gegevenheden en restricties waarbinnen mensen opereren en waartoe zij zich dienen te verhouden. Van daaruit kan men – gebruik makend van een theoretisch denkmodel van kosten en baten, van afwegingen die mensen bij hun beslissingen maken – als overheid het gedrag van mensen beïnvloeden. Het heeft dan ook zin als overheid te weten wat men wil op het vlak van emancipatie.

### **De urgentie van emancipatie**

De vraag “waarom emancipatiebeleid?” wordt in hoofdstuk 4 van de beleidsdoorlichting met twee argumentaties beantwoord. In de eerste plaats wordt gewezen op een minimumnorm: de vrijwaring van fysieke dwang en geweld, gelijke kansen voor alle groepen in de samenleving op gezondheid en welbevinden. Emancipatiebeleid richt zich vanuit deze norm op het beperken van structurele negatieve effecten op gezondheid en welbevinden voor vrouwen.

Als tweede motief voor het voeren van een emancipatiebeleid door de overheid, wordt gewezen op het tegengaan van verlies aan collectieve meerwaarde en het voorkomen van beperkende effecten. Het stimuleren van ontwikkelingen die maatschappelijke meerwaarde genereren, bijvoorbeeld op het vlak van inzet van vrouwelijk potentieel en het mogelijk maken vaders meer bij de opvoeding van hun kinderen te betrekken.

In het licht van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, zou de tweede motivering met meer urgentie kunnen worden verwoord. Daarmee zou tevens het door de overheid gevoerde emancipatiebeleid van vrouwen aan elan en maatschappelijke overtuigingskracht kunnen winnen. Nederland heeft geen duidelijke traditie in het oproepen van mensen om mee te doen aan de samenleving. Maar wellicht zou op dit vlak een wat steviger geluid kunnen worden ingezet. Er zijn verschillende redenen die de deelname aan economie en samenleving van zo veel mogelijk mensen urgent maken. Vergrijzing van de samenleving en

veroudering van de beroepsbevolking is zo'n ontwikkeling. Daarnaast is het behouden en veilig stellen van de goede zaken van een verzorgingsstaat een belangrijk argument, alsmede het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Het behoud van welvaart in een globaliserende economie kan tevens worden genoemd. Ook de Lissabon-doelstellingen die eens met een zekere pretentie zijn geformuleerd, vormen een belangrijke argumentatie. Op grond van dit soort ontwikkelingen en wenselijkheden, is een optimalisering van inzet van vrouwen, zowel in kwantiteit als in kwaliteit, zeer goed en met een stevige urgentie te beargumenteren. Vrouwen zijn nodig voor de economie, voor de toekomst van de verzorgingsstaat, zou de boodschap kunnen luiden. Het talent van vrouwen dient met meer zorgvuldigheid dan thans het geval is, te worden ingezet voor de samenleving. Een overheid is daar mede voor verantwoordelijk. Dat zou een zeer belangrijke pijler van een uitdagend en enthousiasmerend emancipatiebeleid kunnen zijn. Bovendien komt er dan meer ruimte voor vaders om bij de daadwerkelijke zorg voor hun kinderen betrokken te zijn.

In samenhang met het bovenstaande kan worden opgemerkt dat in de beleidsdoorlichting nauwelijks wordt verwezen naar andere Europese landen. Er zijn nogal wat Europese landen waar de bijdragen van vrouwen aan de samenleving steviger tot uitdrukking komen dan in Nederland. Ook voor de wijze waarop *gender mainstreaming* is vorm gegeven, kunnen buitenlandse voorbeelden interessant zijn (zie A. van Doorne-Huiskes e.a., *Gender mainstreaming: an international analysis*, 2006). Natuurlijk heeft elke cultuur zijn eigen mogelijkheden en beperkingen. Desondanks heeft het voor de vormgeving en beargumentering van een Nederlands emancipatiebeleid zin om te bezien hoe men bepaalde problemen in het buitenland aanpakt.



**(Een ronde commentaar, februari 2007, commentaar verwerkt in definitieve versie)**

**Algemene indruk**

Voorliggende beleidsdoorlichting is een gedegen stuk werk dat helder geschreven is en een duidelijke structuur kent. De tekst zou sterker worden wanneer paragrafen of subparagrafen zouden worden afgerond met deelconclusies.

**Gevolgde methode**

De beleidsdoorlichting kent een heldere probleemstelling, maar de wijze waarop het onderzoek is vormgegeven is onduidelijk. Een methodologische verantwoording ontbreekt. Hoe is betrouwbaarheid en de geldigheid van de bevindingen geborgd? Ook de gevolgde werkwijze is niet duidelijk. Er is wel sprake van een leeswijzer die de opzet weergeeft maar de gevolgde evaluatiestrategie is niet geëxpliciteerd. Welke bronnen heeft men gebruikt? Is het beeld dat wordt opgeroepen gebaseerd op analyse van documenten, wetenschappelijke rapporten of statistische bronnen? In hoeverre zijn relevante stakeholders en experts betrokken geweest in de oordeelsvorming?

Het belang van bovenstaande opmerking kan worden geïllustreerd aan par. 2.1. Daar wordt gesproken over 'gelijke rechten?', maar hoe is dit getoetst. In par. 2.2 is dit beter geborgd, omdat daar gebruik is gemaakt van verschillende statistische bronnen en onderzoeksrapporten. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor 2.4. gelijk rechten.

In deze evaluatiestrategie zou het aanbevelenswaardig zijn om te beginnen met een reconstructie van de 'beleidstheorie' die aan het bestaande emancipatiebeleid ten grondslag ligt. Wat zijn de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen in termen van:

- wat zijn de oorzaken van mogelijke achterstellingen en de effecten hiervan, waarop het emancipatiebeleid een antwoord is? Kortom, de causale relaties zouden meer geëxpliciteerd moeten worden.
- Ook verdient het aandacht om de finale veronderstellingen achter het beleid op voorhand te reconstrueren. Wat zijn de doelstellingen van het beleid en welke middelen worden aangezet om welke effecten op welke termijn te realiseren?
- Daarnaast verdient het aanbeveling om de normatieve veronderstellingen te reconstrueren, dit wil zeggen aan te geven welke politieke waarden richting geven aan het te voeren beleid?

Deze zaken zit in onderhavig rapport, maar door ze op voorhand meer te expliciteren in een 'reconstructie van de beleidstheorie' en deel uit te laten maken van de gevolgde evaluatiestrategie, krijgt het rapport meer structuur en is er een heldere redeneerlijn. Dit helpt ook bij het verbeteren van de overgang tussen de hoofdstukken.

**Hoofdstuk 2**

2.2 Waarom is figuur 2 toegevoegd en wordt alleen maar gekeken naar succesvolle afronding van het hbo. Waarom zijn geen andere schoolsoorten bekeken?

2.3 De operationalisatie van het begrip sociale verantwoordelijkheid wordt niet toegelicht. Later worden wel dimensies genoemd maar een introductie op relevante dimensies die later weer worden uitgewerkt zou op zijn plaats zijn. Te meer daar het begrip zelf nogal vaag is.  
-Waarom is als indicator voor hogere maatschappelijke posities (p.9) alleen het onderwijs gebruikt?

- Relationele verantwoordelijkheid is een belangrijke indicator. Jammer dat hier geen gegevens over zijn; of gegevens waaruit indicaties kunnen worden afgeleid.

- Wat is de tussenconclusie?

2.4. Wat zijn relevante dimensies van gelijke vrijheden? Deze eerste benoemen en dan uitwerken. Wat is vrijheid en hoe is deze te benoemen. Bijvoorbeeld verschil tussen

positieve en negatieve vrijheid. Postieve vrijheid verwijst dan naar mogelijkheid om toegang te hebben tot bepaalde hulpbronnen, zoals tijd en geld. Negatieve vrijheid verwijst dan naar vrijwaring van onvrijheid/beknotting zoals huiselijk geweld. Belangrijk ook hier is om een tussenconclusie te formuleren.

### **Hoofdstuk 3**

De tweede deelvraag namelijk in hoeverre de verschillen tussen mannen en vrouwen eigenlijk problematisch maar ook veranderbaar zijn wordt niet beantwoord. Ook wordt niet geëxpliciteerd hoe dit wordt geconceptualiseerd. Wordt de mate van veranderbaarheid bepaald door culturele symbolen, rolmodellen, sociale organisatie etc.? Als dat zo is, wat betekent dit dan voor veranderbaarheid? De vraag naar de oorzaken van ongelijke rechten, kansen en vrijheden wordt te veel weggelaten in de tekst. Een heldere opsomming zou helpen. Ook in de conclusie van dit hoofdstuk treffen we dit niet aan.

In dit hoofdstuk moet eerst worden geconcludeerd of deze verschillen aangrijpingspunten bevatten voor veranderingsstrategieën. Dit vereist dus een verantwoorde analyse van de oorzaken en een uitspraak over de mate waarin deze oorzaken daadwerkelijk kunnen worden gemanipuleerd. Zijn ze vatbaar voor manipulatie. Dit heeft namelijk ook gevolgen voor het oordeel over de doelstellingen en de in te zetten instrumenten.

### **Hoofdstuk 4**

4.2 Hert waarom van het emancipatiebeleid moet op twee manieren worden uiteengezet. Ten eerste zou ik de vraag nadrukkelijker willen stellen:

- Waarom is het noodzakelijk om een emancipatiebeleid te voeren? Kennelijk gaat het dan om effecten die we als samenleving niet gewenst vinden. Daarvoor kan verwezen worden naar twee normen: a) de vrijheid van de een mag niet ten koste gaan van de vrijheid van de ander, b) de vrijheid van ontplooiing. Beide verwijzen naar de twee dimensies van het vrijheidsbegrip namelijk de negatieve en positieve dimensie.
- Gelet op het belang van bovenstaande normen, is dan de volgende vraag. Waarom is vervolgens overheidsingrijpen noodzakelijk? Dit laatste is tevens van belang in het licht van de eerder observatie. Als een overheid al wil intervenieren, heeft deze interventie dan nut, gelet op de mechanismen die achter de verschillen tussen mannen en vrouwen liggen?

Deze laatste vraag moet dan ook worden begrepen in het licht van de doelstellingen van het emancipatiebeleid en dit heeft dan ook gevolgen voor de organisatie van het emancipatiebeleid. De tussenstap van hoe nut en noodzaak van een emancipatiebeleid zich in de loop der jaren heeft vertaald in bepaalde doelstellingen (die ook iets zeggen over de mate waarin een overheid daarvoor verantwoordelijkheid kan nemen) en neerslaat in een bepaalde organisatie van het beleid mag sterker worden aangezet. Laat ook zien hoe de inhoud van het beleid is veranderd.

Eventueel kan dit ook betekenen dat de opzet verandert. Eerst aangegeven waarom overheidsoptreden noodzakelijk werd geacht, vervolgens hoe zich dit heeft vertaald in specifiek beleid en een specifieke wet- en regelgeving (en daarbij passende doelstellingen; nu tendele paragraaf 4.1) en dan zijn neerslag krijgt in een bepaalde organisatie van het beleid.

### **Hoofdstuk 5**

5.0. inleiding: Hier gaat het dus om de doelstellingen van het huidige beleid. Dit zou ik explicieter maken. Het is de vraag of de claim die gesteld wordt dan in hoofdstuk 4 de voorwaarden waaronder overheidsingrijpen gerechtvaardigd is, zijn benoemd. Het ging daarbij toch om de normen op grond waarvan overheidsoptreden mogelijkerwijs gelegitimeerd zou kunnen worden (normatieve relaties). Voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op meer instrumentele voorwaarden. Wat zijn de voorwaarden waaronder specifieke instrumenten kunnen worden ingezet? Waarom wordt niet eerder,

bijv. hoofdstuk 1, aangekondigd dat deze doorlichting zich richt op slechts enkele doelstellingen.

Laatste zin van de inleiding 'geformuleerde maatstaf gerechtvaardigd onderdeel' is onduidelijk. Wat wordt precies bedoeld. Van belang is duidelijke aan te geven wat het preciese doel van dit hoofdstuk is.

5.1 Waarom staan de subdoelstellingen bij de andere ministeries niet genoemd? Laat dan ook meer zien hoe ingewikkeld (qua coordinatie en afhankelijkheid) het te voeren beleid is. Op deze manier wordt een totaalbeeld van de achterliggende doelboom gegeven. Het is niet erg als het 'onderste deel' van de doelboom – daar waar subdoelstellingen instrumenten worden – in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

5.3 Conclusie blijft enigszins hangen, omdat niet duidelijk is waarom deze doelstellingsanalyse is uitgevoerd. Zie ook eerdere opmerking. Wat is het doel van dit hoofdstuk en waarom is een dergelijke analyse van de achterliggende doelstellingen relevant?

Overigens is dit een mooi hoofdstuk.

## **Hoofdstuk 6**

6.0 Inleiding Geef aan waarom het instrumentarium sterk aan verandering onderhevig is en divers is. Geef aan wat dit ook betekent voor de effectiviteit.

Geef aan wat de doelstelling van dit hoofdstuk is en het belang van een dergelijke analyse.

6.3 Ik vind de conclusie erg mager. Heeft ook iets te maken met het ontbreken van een heldere doelstelling voor dit hoofdstuk.

Overigens geeft dit hoofdstuk wel een goed overzicht van de grote mate van variëteit. Wellicht kan ook wel wat gezegd worden over de aard van de instrumenten die overwegend worden ingezet. Het zijn vooral relatief 'zachte' op communicatie en overleg gebaseerde instrumenten. Dit heeft ook gevolgen voor de effectiviteit.

## **Hoofdstuk 7**

7. Ook hier weer is relevant om aan te geven hoe dit hoofdstuk past in de centrale redeneerlijn en wat de doelstelling en relevantie van dit hoofdstuk is.

7.1 Welke conclusie kunnen we trekken op grond van het de budgetontwikkeling?

7.2 Wat is de conclusie op grond van de formele schets van de budgetverdeling. Doen zich hierbij ook knelpunten voor? Wat gaat hier goed en slecht? Omdat dit een vrij formele beschrijving is, is ook onduidelijk wat de toegevoegde waarde van deze paragraaf is. Bijvoorbeeld wat betekent deze verdeling voor de uitvoering van beleid.

7.3 Ook dit is een vrij formele beschrijving van de uitvoering, maar wat is de relevantie van deze beschrijving. Zou het niet interessanter zijn om ook inzicht te hebben in mogelijke sterke en zwakke kanten van het uitvoeringsproces.

7.4 De opmerkingen onder 7.2 en 7.3 gelden ook voor deze paragraaf over de bedrijfsvoering. Wat zegt deze beschrijving nu over de doelmatigheid van de uitvoering?

7.5 Gelet op de vrij formele beschrijvingen van het budget, de budgetverdeling, de uitvoering en de bedrijfsvoering, is het lastig om een conclusie te trekken. De conclusie dat er sprake is van transparantie en dat DCE een compacte directie is etc. kan formeel wel waar zijn, maar hoe wordt dat door relevante stakeholders binnen en buiten het departement ervaren?

Kortom, wat zegt deze beschrijving nu. Volgens mij zegt het dat in organisatorische en financiële zin de formele voorwaarden aanwezig zijn om effectief en efficiënt uitvoering te geven aan het beleid.

## **Hoofdstuk 8**

Ik zou de methodologische kanttekeningen die passen bij een evaluatie-onderzoek in hoofdstuk 1 zetten en uitgebreider behandelen bij een weergave van de gevolgde evaluatiestrategie.

Interessant is echter te kijken de doelstelling van dit hoofdstuk is. Ik krijg de indruk dat het gaat om een evaluatie van de afzonderlijke instrumenten. Dit is zonder meer interessant maar ik ben natuurlijk ook benieuwd naar de vraag hoe de evaluatie van het samenhangende geheel/het totaal van instrumenten al dan niet bijdraagt aan het oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit veel nadrukkelijker in doelstelling verwoorden. Nu komt dit pas bij de conclusie aanbod.

Hoe is de bijdrage aan de effectiviteit en efficiency bepaald. Indruk is dat het vooral gaat om percepties van effectiviteit en efficiency.

8.1 Trek per instrument een duidelijke conclusie, eventueel gekoppeld aan een aanbeveling. Differentieer in deze conclusie ook naar de bijdrage aan de doelmatigheid en doeltreffendheid.

8.5 Trek per doelstelling een overall conclusie. Nu is het teveel een opsomming van deelconclusies. Differentieer ook naar de mate van effectiviteit en efficiency.

Als ik kijk naar de meetbare indicatoren die gebruikt zijn bij de hoofddoelstellingen van het beleid (hoofdstuk 5) en vervolgens kijk naar de oordelen over de effectiviteit en efficiency van de instrumenten, dan zie ik dat in het uiteindelijke oordeel deze koppeling niet is aangebracht.

## Bijlage III Subdoelstellingen Meerjaren Beleidsplan Emancipatie

Hoofddoelstellingen	Subdoelstellingen
<b>Emancipatie nationaal: verankeren en aanjagen</b>	
<b>Hoofddoelstelling 1: Het vergroten van de aandacht voor de emancipatie-effecten van beleid.</b>	<p><b>Subdoelstelling 1 Gendermainstreaming</b> In 2007 wordt mede op basis van de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie een kabinetsstandpunt opgesteld over de wijze waarop aandacht voor emancipatie op alle beleidsterreinen geborgd en ondersteund kan worden en over de vraag of coördinatie nog nodig is. (SZW/Alle Ministeries)</p> <p><b>Subdoelstelling 2 Kennisinfrastructuur</b> In de periode tot 2010 wordt een kennisinfrastructuur voor emancipatie ondersteund die dienstbaar is aan het parlement, ministeries, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties. (SZW)</p>
<b>Veiligheid</b>	
<p><b>Hoofddoelstelling 2: Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes.</b></p> <p>1) Verhoging van de aangiftebereidheid en vermindering van het aantal herhaalde meldingen van huiselijk geweld in de grote steden.</p>	<p><b>Subdoelstelling 3 Voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen</b> Het realiseren van steun- en adviespunten huiselijk geweld in 35 centrumgemeenten en van een beleidsplan huiselijk geweld in 250 gemeenten voor 2007. (VWS/Justitie)</p> <p><b>Subdoelstelling 4 Vrouwenhandel</b> Voorkomen en bestrijden van vrouwenhandel door uitvoering van het Nationaal Actieplan Mensenhandel. (Justitie)</p> <p><b>Subdoelstelling 5 Vrouwelijke genitale verminking</b> Voorkomen en bestrijden van vrouwelijke genitale verminking. (VWS)</p> <p><b>Subdoelstelling 6 Weerbaarheid en seksuele ontwikkeling jeugd</b> In de periode tot 2010 realiseren van structurele aandacht voor seksualiteit en preventie van geweld gericht op jeugd.. (VWS/V&amp;I/OCW)</p> <p><b>Subdoelstelling 7 Preventie geweld tegen vrouwen en meisjes</b> In periode tot 2010 ondersteunen van minimaal 75 projecten gericht op preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes.(SZW).</p>
<b>Economische zelfstandigheid</b>	
<p><b>Hoofddoelstelling 3: Het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen.</b></p> <p>Indicatoren:</p>	<p><b>Subdoelstelling 8 Sociaal stelsel</b> In het sociale stelsel worden arbeidsparticipatie en de combinatie van arbeid en zorg zodanig gefaciliteerd dat er gelijke kansen ontstaan voor mannen en vrouwen voor economische zelfstandigheid en een bestendig</p>

<p>1) Het aantal economisch zelfstandige vrouwen is minimaal 60% in 2010.</p> <p>2) De arbeidsparticipatie van vrouwen is minimaal 65% in 2010.</p> <p>3) Het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid is minimaal 35% in 2010.</p> <p>4) Het aandeel van mannen in zorgtaken is minimaal 40% in 2010.</p>	<p>levensloopinkomen. (SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 9</b>  <b>Scholen, kinderopvang en dagarrangementen</b>  In 2007 worden scholen verantwoordelijk voor het (laten) organiseren van de voor-, tussen- en naschoolse opvang van kinderen van 4 tot 12 jaar. (OCW/SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 10</b>  <b>Tijd voor arbeid en zorg</b>  Sociale partners en gemeenten zullen afspraken maken over het verminderen van het aantal knelpunten met betrekking tot de combinatie van werk en privé. (SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 11</b>  <b>Vrouwen uit etnische minderheden</b>  Afspraken over het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheden worden geconcretiseerd en uitgevoerd. (SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 12</b>  <b>Gelijke kansen in bedrijven</b>  Met het bedrijfsleven worden projecten uitgevoerd gericht op het verbeteren van gelijke kansen van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt en het verminderen van beloningsverschillen. (SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 13</b>  <b>Vrouwelijke ondernemers</b>  Het stimuleren van vrouwelijke nieuwe ondernemers. (EZ)</p>
<p><b>Maatschappelijke Participatie</b></p> <p><b>Hoofddoelstelling 4:</b>  <b>Het voorkomen van sociale uitsluiting van vrouwen in een kwetsbare en kansarme positie.</b></p> <p>Indicator:</p> <p>1) Het realiseren van de deelname van minimaal 50.000 vrouwen in een kwetsbare positie aan maatschappelijke participatie voor 2010.</p>	<p><b>Subdoelstelling 14</b>  <b>Inburgering</b>  Het implementeren van een nieuw inburgeringsstelsel, waarin vrouwen zonder inkomen uit arbeid of uitkering een prioritaire groep vormen. (V&amp;I/gemeenten)</p> <p><b>Subdoelstelling 15</b>  <b>Emancipatie en integratie in grote steden</b>  Realiseren van een actief beleid in de grote steden gericht op maatschappelijke participatie van vrouwen uit etnische minderheden, waarbij in de periode tot 2007 200.000 vrouwen worden bereikt en 20.000 vrouwen daadwerkelijk starten met een nieuwe activiteit. (SZW/V&amp;I)</p> <p><b>Subdoelstelling 16</b>  <b>Rolmodellen</b>  Ondersteunen van vrouwelijke en mannelijke rolmodellen uit etnische minderheden, die bewustwording en positieve beeldvorming op lokaal niveau gaan stimuleren. (SZW/V&amp;I)</p> <p><b>Subdoelstelling 17</b>  <b>Vrijwilligersorganisaties</b>  Afsluiten van een sociaal contract met vrijwilligersorganisaties over de inzet van 50.000 vrouwen in een kwetsbare positie voor 2010. (SZW/VWS)</p> <p><b>Subdoelstelling 18</b></p>

	<p><b>Stimulering maatschappelijke participatie</b>  Het ondersteunen van minimaal 75 projecten gericht op het stimuleren van de maatschappelijke participatie van vrouwen in een kwetsbare positie in de periode tot 2010. (SZW)</p>
<b>Besluitvorming</b>	
<p><b>Hoofddoelstelling 5:</b>  <b>Het realiseren van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormende posities.</b></p> <p>Indicatoren:  1) Het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties bij de overheid tot minimaal 25% in 2010.  2) Het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties in het bedrijfsleven tot minimaal 20% in 2010.  3) Het vergroten van het aandeel van vrouwen in topfuncties in de non-profitsector tot minimaal 35% in 2010.  4) Het vergroten van het aandeel van vrouwen in politieke posities tot minimaal 45% in 2010.</p>	<p><b>Subdoelstelling 19</b>  <b>Vrouwen in de top van de overheid</b>  In de periode tot 2010 realiseren van de streefcijfers van de rijksoverheid via gerichte benoemingen- en loopbaanbeleid. (BZK/Alle Ministeries)</p> <p><b>Subdoelstelling 20</b>  <b>Vrouwen in de top van arbeidsorganisaties</b>  Ondersteunen van initiatieven van bedrijven, non-profitorganisaties en maatschappelijke actoren tot realiseren van de streefcijfers. (EZ/OCW)</p> <p><b>Subdoelstelling 21</b>  <b>Vrouwen in politiek en openbaar bestuur</b>  Stimuleren van politieke partijen tot het realiseren van streefcijfers en borgen van de evenredige samenstelling van door het kabinet in te stellen raden en commissies. (BZK/ SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 22</b>  <b>Stimulering vrouwen in raden, commissies en besturen</b>  Het ondersteunen van minimaal 75 projecten gericht op het stimuleren van de deelname van vrouwen in raden, commissies en besturen in de periode tot 2010. (SZW)</p>
<b>Emancipatie internationaal</b>	
<p><b>Hoofddoelstelling 6:</b>  <b>Bijdragen aan het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen in de wereld en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen in alle levensdomeinen.</b></p>	<p><b>Subdoelstelling 23</b>  <b>Gendermainstreaming internationaal</b>  Het realiseren van structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers. (BZ/SZW)</p> <p><b>Subdoelstelling 24</b>  <b>Vrouwen in (post-) conflictgebieden</b>  Het borgen van systematische aandacht voor de effecten van uitzendingen op lokale vrouwen. Ook is er aandacht, indien nodig, voor de samenstelling van de uit te zenden eenheid. (BZ/Defensie)</p> <p><b>Subdoelstelling 25</b>  <b>Seksuele en reproductieve rechten</b>  Het bevorderen van structurele naleving van internationale afspraken gericht op het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen. (BZ)</p> <p><b>Subdoelstelling 26</b>  <b>Vrouwen in ontwikkelingsgebieden</b>  Het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden. (BZ)</p>