

Zijn de verwachtingen van Beijing uitgekomen?



# Zijn de verwachtingen van Beijing uitgekomen?

Nederlandse NGO-Schaduwrapportage

Deze *Schaduwrapportage* is tot stand gekomen onder auspiciën van Initiatief Beijing+10, Tijd voor Actie!

Rapporteurs waren Welmoed Koekebakker (internationaal emancipatiebeleid) en Wendy van der Tol (nationaal emancipatiebeleid).

In klankbordgroepen namen deel: Leontine Bijleveld, Ireen Dubel, Gisela Düting, Carien Evenhuis, Cristina Smith, Joke Swiebel, Hettie Walters.

© 2005 Tijd voor actie! Initiatief Beijing+10 Nederland

Eindredactie: Robertine Romeny

Vormgeving: Trees Vulto DTP en Boekproductie

De productie van dit rapport is mede mogelijk gemaakt door subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzaamheid (NCDO), Hivos, Mama Cash, Novib, ICCO, Cordaid, IIAV en Plan Nederland.

Beijing+10, Tijd voor Actie! is een gezamenlijk initiatief van: FNV-vrouwensecretariaat, Hivos, Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging (IIAV), Mama Cash, ABVAKABO FNV, Amnesty International, Bureau Beeldvorming, Business and professional Women, Choice for youth and sexuality, Cordaid, Dokhtarak, E-Quality, FNV KIEM, FNV Vrouwenbond, Gaia – netwerk voor vrouwen uit de aardwetenschappen, Genderlinc, IRENE, Humanistisch Overleg Mensenrechten, Internationaal Agrarisch Centrum, International Fellowship of Reconciliation, Jonge Socialisten, Katholieke Vrouwengilde Nederland, Landelijk Steunpunt Vrouwen en de Bijstand, Multi-Etnisch Vrouwennetwerk PvdA, Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, Nederlands Expertise Centrum Alternatieven voor Geweld, Nederlandse Vrouwen Raad, Novib, Oudere Vrouwen Netwerk-Nederland, Passage, Plan Nederland, Share-net, Stop Aids Now!, TIYE International, Transact, Vereniging voor vrouwenbelangen, Vluchtelingen Organisaties Nederland, Vrouwen Alliantie, Vrouwennetwerk Wageningse Ingenieurs, Wij Vrouwen Eisen, Women in Europe for a Common Future, Women's Global Network for Reproductive Rights, Women's International League for Peace and Freedom, WPF, Zijktief Nederland.

## INHOUD

Vooraf: Tijd voor actie!	7
<b>DEEL 1 HET NATIONALE EMANCIPATIEBELEID</b>	9
Inleiding	11
Emancipatiebeleid in vogelvlucht	12
Mensenrechten van vrouwen	23
Arbeid, zorg en inkomen	28
Macht en besluitvorming	40
Onderwijs	44
Gezondheid en seksualiteit	48
Conclusie	52
<b>DEEL 2 HET INTERNATIONALE EMANCIPATIEBELEID</b>	55
Inleiding	57
Nederlands internationaal emancipatiebeleid 1995-2004: voornemens en rapportages	58
Het Nederlandse Vrouwen en Ontwikkelingsbeleid na 1995	59
Twee centrale thema's: Reproductieve gezondheid en rechten en Veiligheid en conflict	70
Particuliere ontwikkelingsorganisaties	74
Conclusie	78



## VOORAF: TIJD VOOR ACTIE!

Tien jaar na de Vierde Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Beijing is het tijd om de balans op te maken. Het slotdocument *Beijing Platform for Action* beoogde een krachtige, nieuwe impuls te geven aan het realiseren van een breed emancipatiebeleid. Vanuit een feministisch perspectief werden vraagstukken rond macht en herverdeling tussen vrouwen en mannen opnieuw geanalyseerd. Het leverde regeringen tal van aanbevelingen om *empowerment* van vrouwen te realiseren en de laatste barrières voor vrouwen op alle gebieden aan te pakken en uit de weg te ruimen.

Nederland was één van de 189 landen die zich in 1995 zonder enig voorbehoud committeerde aan het *Beijing Platform for Action* (BPfA).<sup>1</sup> De Nederlandse regering heeft in september 2004 het tweede implementatierapport, *The Netherlands Ten Years after Beijing*, naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup> In maart 2005 evalueert de Commission on the Status of Women van de Verenigde Naties de uitvoering van het BPfA.

Wat is er in Nederland terechtgekomen van de doelstellingen en voornemens tot actie in het BPfA? De Initiatiefgroep Beijing+10 Nederland, Tijd voor Actie! heeft opdracht gegeven om de balans op te maken: in hoeverre heeft het (inter-nationale) Nederlandse emancipatiebeleid het Actieplan van Beijing uitgevoerd? In deze *Schaduwrapportage* zijn de bevindingen neergelegd. De Initiatiefgroep, bestaande uit ruim veertig non-gouvernementele organisaties, vond het van groot belang aandacht te besteden aan zowel de nationale als aan de internationale dimensie. In Beijing destijds was immers zowel in de regeringsdelegatie als bij de NGO's uitdrukkelijk aandacht en grote inzet voor beide. Daarom bestaat de *Schaduwrapportage* van de Initiatiefgroep Beijing+10 uit twee delen, één over het Nederlandse nationale emancipatiebeleid (deel 1) en één over het Nederlandse internationale emancipatiebeleid sinds 1995 (deel 2).<sup>3</sup>

Het Nederlandse binnenlandse en het Nederlandse internationale emancipatiebeleid zijn officieel niet los van elkaar te zien. Het algemene Nederlandse emancipatiebeleid, gecoördineerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) was tevens het beleidskader voor het Nederlandse emancipatiebeleid over de grenzen. szw maakt in beleidsdocumenten en rapportages

- 
- 1 Nederlandse versie van *Beijing Platform for Action*: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *Vierde Wereldvrouwenconferentie, Nederlandstalig verslag van de Vierde Wereldvrouwenconferentie te Peking*, 4-15 september 1995, Den Haag, september 1996. Verder te noemen: *Beijing Platform for Action* of BPfA. Te vinden op:  
[http://www.emancipatie.nl/\\_documenten/emb/dce/algemeen/thema/platform/index.htm](http://www.emancipatie.nl/_documenten/emb/dce/algemeen/thema/platform/index.htm).
  - 2 *The Netherlands Ten Years after Beijing. Report on the implementation of the Beijing Platform for Action (2000-2004)*. Den Haag, 2004. Te vinden op:  
[http://www.emancipatieweb.nl/uploads/929/Netherlands\\_10\\_yrs\\_Beijing.pdf](http://www.emancipatieweb.nl/uploads/929/Netherlands_10_yrs_Beijing.pdf)  
(Niet dossierstuk szw0400586, 6 september 2004, het rapport was in augustus naar de Verenigde Naties gestuurd, terwijl de deadline van de VN 15 april was).
  - 3 Rapporteurs zijn respectievelijk Wendy van der Tol en Welmoed Koekebakker



echter geen onderscheid tussen 'internationaal' en 'Nederlands' beleid. Overigens besteedt dit ministerie nauwelijks aandacht aan het internationaal beleid.<sup>4</sup>

De thema's in het *Beijing Platform for Action* zijn veelomvattend. De uiteindelijke keuze voor de thema's in deze *Schaduwrapportage* is gemaakt in overleg met de klankbordgroep vanuit Tijd voor Actie! Initiatief Nederland Beijing+10. De analyse is gemaakt op basis van beleidsdocumenten, begrotingen en jaarverslagen, de drie kabinetrapportages over de uitvoering van het BPfA,<sup>5</sup> de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor<sup>6</sup> en andere relevante documentatie. Een en ander is aangevuld met mondelinge informatie van ambtenaren en andere betrokkenen.

Conclusies en aanbevelingen aan het eind van de hoofdstukken completeren deze *Schaduwrapportage*. Ze vloeien uitdrukkelijk voort uit de aan het begin van ieder hoofdstuk geciteerde tekst uit het *Beijing Platform for Action*.

Initiatiefgroep Beijing+10 Tijd voor Actie!  
Januari 2005

- 
- 4 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *Meerjarenplan Emancipatie. Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn*. Den Haag, November 2000, p 83-104. Bijvoorbeeld als het begrip 'feminisering van de armoede' uitsluitend voor de Nederlandse context wordt uitgewerkt, zie Adviesraad van de regering voor het emancipatiebeleid: *Made in Beijing*, deel 11, Platform for Action, Den Haag, juni 1996, p. 9
  - 5 *Beijing Nu en toekomst, Nederland vijf jaar na Beijing*, en *The Netherlands Ten Years after Beijing* ('Report Beijing+10')
  - 6 Portegijs, W., A. Boelens en L. Oltshoorn; *Emancipatiemonitor 2004*, SCP/CBS Den Haag/Voorburg november 2004; Portegijs, W., A. Boelens en S. Keuzenkamp; *Emancipatiemonitor 2002*, SCP/CBS Den Haag/Voorburg november 2002; Keuzenkamp, S. en K. Oudhof; *Emancipatiemonitor 2000*, SCP/CBS Den Haag/Voorburg 2000

## DEEL 1

### Het nationale emancipatiebeleid



## INLEIDING

Het emancipatieproces in Nederland heeft de afgelopen jaren vertraging opgelopen. Dat hangt samen met het feit dat de overheid zich terugtrekt, zowel uit het specifieke emancipatiebeleid – direct gericht op positieverbetering van (groepen) vrouwen – als uit het proces van gender-mainstreaming. Instrumenten om de emancipatie-doelstellingen naderbij te brengen zijn ruim voorhanden. Het ontbreekt echter aan de politieke wil om alle instrumenten in te zetten om daadwerkelijk *empowerment* van vrouwen mogelijk te maken.

De implementatierapportage van de regering *The Netherlands Ten Years after Beijing* (zie noot 2; hierna te noemen: ‘Report Beijing+10’) geeft een veel te positief beeld van het huidige emancipatiebeleid van de regering. Behalve met de keuze van de aparte paragraaftitels wordt geen enkele relatie gelegd met het BPfA. De regering doet geen moeite om doelstellingen en resultaten binnen dit Beijing-kader in het rapport op een rij te zetten. Zestig pagina’s lang (meer dan driemaal de gevraagde omvang) blijft het ‘Report Beijing+10’ steken in algemeenheden, zonder zelfs het internationale emancipatiebeleid aan te roeren. De regering laat na om werkelijk relevante informatie te verstrekken aan de VN-Commission on the Status of Women. Dit Schaduwrapport wil een bijdrage leveren aan het opvullen van deze lacunes.



## EMANCIPATIEBELEID IN VOGELVLUCHT

### Beijing Platform for Action over nationale mechanismen<sup>7</sup>

“In vrijwel alle lidstaten zijn nationale organen opgezet voor de verbetering van de positie van de vrouw, onder andere om te komen tot het opzetten, bevorderen van de uitvoering van, uitvoeren, bewaken, evalueren, bepleiten en mobiliseren van steun voor beleid om de verbetering van de positie van vrouwen te bevorderen. In het kader van de mechanismen om de verbetering van de positie van vrouwen te bevorderen, moeten de regering en andere actoren een actief en zichtbaar beleid voeren, gericht op mainstreaming van een gender-perspectief in alle beleidsmaatregelen en programma’s, zodat, alvorens besluiten worden genomen, een analyse wordt gemaakt van de effecten hiervan op respectievelijk vrouwen en mannen.”

Het *Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Nationale organen te versterken om de positie van vrouwen op het hoogst mogelijke overheidsniveau te verbeteren; dit orgaan moet duidelijk omliggende mandaten en bevoegdheden hebben, alsmede voldoende middelen en de bevoegdheid om het beleid te beïnvloeden en wetgeving op te stellen en te herzien; de taken van dit orgaan moeten het volgende omvatten: beleidsanalyse, communicatie, coördinatie, samenwerking binnen de centrale overheid bevorderen en toezicht op de uitvoering. Dit orgaan moet in de gelegenheid worden gesteld in een vroeg stadium informatie te verzamelen over beleidsaangelegenheden die de hele overheid betreffen opdat hieruit doorlopend bij de beleidsontwikkeling en -evaluatie binnen de overheid geput kan worden;
- Alle ministeries een mandaat te verlenen om beleidsmaatregelen en programma’s te bezien vanuit een gender-perspectief, opdat alvorens beleidsbeslissingen worden genomen, het effect hiervan op onderscheidenlijk vrouwen en mannen wordt geanalyseerd uitgaande van het slotdocument; alsmede een interdepartementale coördinatiestructuur op te zetten en/of te versterken om dit mandaat uit te voeren, de voortgang te bewaken en netwerken op te bouwen met daarvoor in aanmerking komende organen;
- Ervoor te zorgen dat statistische gegevens met betrekking tot personen worden verzameld, gebundeld, geanalyseerd en gepresenteerd, uitgesplitst naar sekse en leeftijd en dat hieruit de problemen, aangelegenheden en vraagstukken met betrekking tot vrouwen en mannen in de samenleving naar voren komen;
- Gender-aspecten op te nemen in de rapportage uit hoofde van alle andere verdragen en mensenrechteninstrumenten, met inbegrip van ILO-verdragen, om te verzekeren dat de mensenrechten van vrouwen worden geanalyseerd en geëvalueerd;
- Regeringen moeten zo spoedig mogelijk strategieën ontwikkelen voor de uitvoering van het slotdocument, deze uitvoeringsstrategieën dienen breed van opzet te zijn en termijngebonden doelstellingen en referentiepunten voor de monitoring te bevatten, alsmede voorstellen voor de toewijzing of hernieuwde toewijzing van voldoende

<sup>7</sup> Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 196, 200, 202, 203b, 203d, 204a, 204e, 205a, 205b, 206 a, 230h, 297, 298, 346

middelen voor uitvoering, inclusief middelen om gender-specifieke analyses te verrichten, niet-gouvernementele organisaties moeten worden aangemoedigd om bij te dragen aan het opzetten en uitvoeren van deze strategieën of nationale actieplannen, en vrouwenorganisaties en feministische groeperingen moeten worden aangemoedigd om de uitvoering van het slotdocument door regeringen te bepleiten en te ondersteunen;

- De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van strategische doelstellingen van het slotdocument berust bij de regeringen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, moeten regeringen begrotingen aanpassen om gelijke toegang tot uitgaven in de openbare sector te waarborgen.

### Doelstellingen emancipatiebeleid

De hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid is: “Het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes, zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit en seksuele voorkeur, de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden, en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren.”

Hoewel de regering stelt dat de hoofddoelstelling sinds 1985 in de kern ongewijzigd is gebleven, zijn in de praktijk essentiële verschillen opgetreden. De doelstelling om structurele ongelijkheid tussen mannen en vrouwen aan te pakken is van de beleidsagenda verdwenen. Van een algemeen en allesomvattend emancipatiebeleid is geen sprake meer, vooral sociaal-economische doelstellingen zijn overgebleven. De focus is vooral gericht op sociaal-economische doelstellingen, en dan feitelijk beperkt tot het verhogen van de economische zelfstandigheid door participatie aan de arbeidsmarkt.<sup>8</sup>

De Nederlandse regering en vrouwenbeweging hebben gezamenlijk een sleutelrol gespeeld tijdens de Wereldvrouwenconferentie in Beijing (1995). Met uitvoering van het unaniem aangenomen slotdocument *Beijing Platform for Action* zouden alle belemmeringen voor actieve participatie van vrouwen in alle sectoren van het openbare en particuliere leven weggenomen worden, opdat een volledig en gelijk aandeel in de economische, sociale, culturele en politieke besluitvorming tot stand komt. Dit betekent dat een herverdeling van macht en verantwoordelijkheid tussen mannen en vrouwen moet worden nagestreefd. De verwachtingen waren na de conferentie hooggespannen.

In het rapport *Beijing Nu en toekomst* (1996), gepresenteerd als uitvoeringsplan van het BPfA, is het reeds bestaande Nederlandse emancipatiebeleid uitgangspunt. Het BPfA wordt er min of meer ingevoegd.<sup>9</sup> Naar een aantal aanbevelingen uit

<sup>8</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van het Nederlandse emancipatiebeleid, de structuur, de instrumenten en de middelen wordt verwezen naar het boek van Facon, P. A. Hondegem en S. Nelen., *Gelijkekansenbeleid onderweg, een internationaal vergelijkend onderzoek*, Die Keure Brugge 2004

<sup>9</sup> Kamerstukken 1996-1997, TK 25006, nr. 1



het BPfA wordt verwezen aan het begin van de twaalf hoofdstukken over de twaalf essentiële aandachtsgebieden. Het rapport beschrijft vooral activiteiten en is niet taakstellend. De tussenrapportage *Nederland vijf jaar na Beijing* (1999) behandelt nog slechts de helft van het aantal essentiële aandachtsgebieden in algemene zin, beschrijft onder meer (voorgenomen) wetgeving, enige *best practices* en activiteiten van diverse (gesubsidieerde) instellingen. Rapportage over resultaten en een causale relatie van het beschrevene met het emancipatieproces ontbreekt.

In 2000 verschijnt de nota *Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid*.<sup>10</sup> Vijf hoofdthema's die cruciaal worden geacht voor het emancipatieproces worden onderscheiden: arbeid, zorg en inkomen; macht en besluitvorming; mensenrechten van vrouwen; kennissamenleving; en dagindeling. De reacties uit het veld zijn kritisch: geen nieuw, laat staan innovatief beleid, te weinig ambitie, duidelijke doelstellingen en streefcijfers ontbreken. Mede dankzij inbreng van politiek en adviesorganen, vrouwenorganisaties en andere experts wordt er toch enkele maanden later een vrij stevig *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* tot stand gebracht.<sup>11</sup> Hierin worden concrete doelstellingen geformuleerd en ambitieuze streefcijfers voor 2010 vastgelegd. Bij dit *Meerjarenbeleidsplan* zijn volgens de regering de Nederlandse prioriteiten uit het Slotdocument van de Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties 'vijf jaar na Beijing' meegenomen.<sup>12</sup> Expliciete verwijzingen naar aanbevelingen uit het BPfA ontbreken echter.

#### **De overheid trekt zich terug onder verwijzing naar verantwoordelijkheid van anderen**

Blijkens het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* beschouwt de regering emancipatie als een "collectieve verantwoordelijkheid". Daarom moet er een permanente dialoog plaatsvinden tussen overheid en onder meer de sociale partners, het bedrijfsleven, lagere overheden (provincie en gemeente) en vrouwenorganisaties. Volgens de regering hebben alle actoren hun eigen verantwoordelijkheid om emancipatiebeleid uit te voeren en om empowerment van vrouwen te stimuleren. De overheid wil slechts "de juiste economische, culturele en sociale voorwaarden scheppen om het emancipatieproces, dat zich autonoom voltrekt, te stimuleren". Het probleem met 'collectieve verantwoordelijkheid' is, dat als iedereen verantwoordelijk is, niemand uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt. Bovendien wordt gedaan alsof alle partijen evenveel macht, toegang en stem hebben. De regering ontkent daarmee de werkelijke verhoudingen in de samenleving. Door te wijzen op meerdere partijen en de collectieve verantwoordelijkheid lijkt de rechtvaardiging gegeven om zelf minder beleid uit te stippelen en emancipatie aan de markt en andere actoren over te laten.

---

<sup>10</sup> Kamerstukken 1999-2000, TK 27061, nr. 1+2

<sup>11</sup> Kamerstukken 2000-2001, TK 27061, nr. 3. Er werd geen relatie gelegd met het in 1999 vastgestelde Actieplan Emancipatietaakstellingen (zie p. 16)

<sup>12</sup> Ibid, p. 6

### Tweesporenbeleid de facto overboord gezet

Eén van de Nederlandse bijdragen aan het BPfA was het concept van wat tegenwoordig gender-mainstreaming heet.<sup>13</sup> Reeds in 1976 stelde de regering dat emancipatiebeleid sectoroverstijgend is en dat *facet*beleid, het betrekken van alle departementen bij de uitvoering van dit beleid, noodzakelijk is. Zonder een stimulerende en coördinerende instantie is het moeilijk om gender-mainstreaming in de praktijk te brengen.<sup>14</sup> Om dit beleid vorm te geven in alle departementen werd in 1977 de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) ingesteld. Nederland liep dus internationaal gezien voorop met zijn visie op emancipatiebeleid en met het instellen van een aparte beleidsunit voor gender-mainstreaming. Het takenpakket van DCE bestond uit het ondersteunen van de coördinerende bewindspersoon verantwoordelijk voor het emancipatiebeleid, het stimuleren en ontwikkelen van innovatief emancipatiebeleid ('aanjaagfunctie') en het ondersteunen van andere departementen om een gender-perspectief te integreren in het reguliere beleid. Het BPfA beoogde mainstreaming een extra impuls te geven, maar in Nederland gebeurde het tegenovergestelde: vanaf 1995 heeft de DCE de taak van gender-mainstreaming echter steeds meer verwaarloosd. Toch gloorde in 2001 weer hoop bij de verschijning van het *Kabinetstandpunt Gender mainstreaming* dat de inzet van een veelheid van instrumenten aankondigde.<sup>15</sup> De uitwerking bleek echter uiteindelijk beperkt te blijven tot een (tijdelijk) project gender-mainstreaming met conferenties, handleidingen en dergelijke. Dit project is inmiddels beëindigd. De regering heeft nu zelfs de coördinerende taak van DCE officieel geschrapt en daarmee in feite ook het proces van gender-mainstreaming overboord gezet.<sup>16</sup> Immers, zonder een sterke stimulerende en coördinerende beleidsunit met voldoende gender-deskundigheid, is het niet waarschijnlijk dat departementen binnen hun eigen reguliere beleid zelf nog veel aandacht geven aan gender-aspecten, te meer daar gender-sensitiviteit en -deskundigheid niet opgenomen zijn in de ambtelijke functieprofielen.<sup>17</sup>

Deze beleidswijziging ligt overigens in lijn met recente politieke wijzigingen. Vanaf 1977 was het gebruikelijk om in regeerakkoorden een emancipatieparagraaf op te nemen. In 2002 en 2003 is door de kabinetten Balkenende I en II met deze traditie gebroken. De kritiek op beide regeerakkoorden is dat ze gender-blind zijn.

- 
- 13 Gender mainstreaming is "the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in decision-making". Council of Europe, *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, 1998
- 14 Andere voorwaarden om gender-mainstreaming succesvol uit te kunnen voeren, worden opgesomd in de brief van juni 2001 inzake het *Kabinetstandpunt Gender mainstreaming* (DCE/O1/35684), nl. commitment van de politieke en ambtelijke top; expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen; vastleggen van verantwoordelijkheid; beschikbaarheid van gender-deskundigheid; beschikbaarheid van middelen (formatie en budget) en instrumenten.
- 15 TK 27 061, nr. 15, 26 juni 2001
- 16 Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit DCE 2004, *Staatscourant* van 28 oktober 2004, nr. 208, p. 45
- 17 Cruciaal onderdeel van gender-mainstreaming volgens de regering, zie noot 14



### Instrumenten ter implementatie van emancipatiebeleid

In het BPfA worden verschillende instrumenten opgesomd om gender-mainstreaming uit te voeren. De regering gaf in het *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* (2001)<sup>18</sup> eveneens een overzicht. Onderscheiden worden: organisatorische instrumenten (o.a. commissies, procedures), analytische instrumenten (o.a. *ex ante* toetsen, monitoring, kwaliteitszorg), vormende instrumenten (om de kennis en deskundigheid bij ambtenaren te vergroten), en dwingende instrumenten (wet- en regelgeving). Op theoretisch en abstract niveau kent de regering dus veel instrumenten. In haar beleidsrapportages aan de VN wekt zij de indruk deze instrumenten ook daadwerkelijk en met succes in te zetten. Een nadere analyse laat zien dat dit niet het geval is. Veel van de meer analytische instrumenten, zoals *ex ante* toetsen, worden niet erg frequent toegepast, behalve zo af en toe in een experimentele vorm. Indien wel toegepast, dan doet de regering vervolgens weinig tot niets met de conclusies en aanbevelingen die eruit voortkomen en laat zij zeker na om politieke consequenties te trekken.<sup>19</sup>

In 1992 werden voor het eerst departementale streefdoelen geformuleerd in de vorm van speerpunten. De tweede keer, in 1999, kwam er een *Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen*<sup>20</sup> tot stand, waarin 46 taakstellingen werden benoemd die onder verantwoordelijkheid van de departementen zelf zouden worden uitgevoerd. De taken moesten nieuw zijn (dus geen voortzetting van lopend beleid), concreet meetbaar en moesten binnen het regeringsmandaat (1999-2002) ten uitvoer kunnen worden gebracht.<sup>21</sup> Sommige taakstellingen refereerden aan de 12 essentiële aandachtsgebieden uit het BPfA, de meeste echter niet. Dat was ook geen voorwaarde. Wel moesten de taakstellingen verbonden zijn met de hoofdthema's van het departementale beleid en met het vigerende emancipatiebeleid. Uit de rapportage van TECENA en de latere evaluatie van het *Actieplan Emancipatietaakstellingen* bleek dat dit instrument op enkele departementen wel positieve effecten had, maar over het geheel genomen onvoldoende leidde tot structurele aandacht voor het proces van gender-mainstreaming.<sup>22</sup>

Het eerder genoemde *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* kondigde aan, dat elk departement voortaan een departementaal emancipatieplan zou opstellen. Een onafhankelijke Visitatiecommissie Emancipatie (VCE) zou de kwaliteit en uitvoering daarvan bewaken en toetsen.<sup>23</sup> Maar begin 2004 bleek dat de departementen inmiddels van deze verplichting waren ontheven, en alleen op vrijwillige basis een

18 TK 27 061, nr. 15, 26 juni 2001

19 Zie ook de analyses en conclusies in het onderzoek *Doorwerking van EER's in beleidsprocessen*, Ministerie van SZW, december 2002. Latere EER's, zoals die op de WAO (2003) en de levensloopregeling (2004), hebben evenmin veel betekenis gehad.

20 Kamerstukken 1998-1999, TK 26206, nr. 11

21 Deze voorwaarden bleken flexibel te worden geïnterpreteerd. Het Ministerie van Financiën bijvoorbeeld voerde de in het Regeerakkoord opgenomen fiscale stimulering kinderopvang op en de door de Tweede Kamer afgedwongen EER op het nieuwe belastingstelsel.

22 *Emancipatie in de hoofdstroom*. Rapportage van het onderzoek naar de effectiviteit van de departementale taakstellingen voor het proces van duurzame integratie. TECENA, Den Haag december 2000

23 Zie noot 14 en noot 15

actieplan emancipatie hoefden op te stellen. De beoogde Visitatiecommissie ging pas medio 2004 van start, drie jaar later dan gepland, en met een veel beperktere taak en voor een beperktere periode dan oorspronkelijk voorzien.<sup>24</sup> De vce moet de voortgang van het emancipatiebeleid binnen elk departement controleren en evalueren. In zijn installatietoespraak, september 2004 zei de coördinerend minister “aangeland te zijn bij de verinnerlijking van de emancipatie over de volle breedte van de overheid”. Hoe dat proces van “verinnerlijking” verloopt is echter onzichtbaar: door het ontbreken van departementale emancipatieplannen met bijbehorende taakstellingen en doelen is er sinds 2002 weinig aandacht voor gender in het reguliere beleid. De praktische vraag rijst dan ook, welk departementaal beleid de Visitatiecommissie moet gaan controleren. Als klap op de vuurpijl verzocht de coördinerend minister de Visitatiecommissie uitdrukkelijk om over twee jaar, eind 2006, te adviseren of er nog behoefte is aan het voortbestaan van de ministeriële coördinatietaak na de volgende verkiezingen in 2007.

De emancipatie-effectrapportage (EER) is vanuit het BPfA gezien een van de belangrijkste instrumenten om meer gender-bewustzijn te creëren binnen het reguliere beleid, omdat vooraf implicaties in kaart moeten worden gebracht. Emancipatie-effectrapportages voor nieuw beleid en wetgeving zijn in Nederland niet verplicht.<sup>25</sup> Sinds 1995 is er, aanvankelijk bij wijze van experiment een aantal EER's uitgevoerd.<sup>26</sup> De resultaten en aanbevelingen uit de EER worden echter niet of slechts in geringe mate behandeld in de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstellen. Nog veel vaker vindt er geen EER plaats, zodat de eventuele nadelige gevolgen voor vrouwen van bepaalde wetsvoorstellen tijdens de parlementaire behandeling niet of nauwelijks aan de orde komen.

Het eveneens in het BPfA aanbevolen instrument gender-budgettering komt in een van de beleidsnota's als nieuw voornemen van de regering aan de orde. Er zijn in 2003 een drietal pilots uitgevoerd, maar daarna is dit instrument in het beleid ongenoemd gebleven.<sup>27</sup>

Elke twee jaar stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een Emancipatiemonitor op, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze monitor biedt met een groot aantal kwantitatieve en kwalitatieve gegevens een uitstekend inzicht in de ontwikkelingen rond de positie van vrouwen in mannen in de samenleving. De *Emancipatiemonitor 2004* signaleert stagnatie in het emancipatieproces, en schrijft dit (mede) toe aan het minder daadkrachtige emancipatiebeleid van de regering.<sup>28</sup> De coördinerend minister gaat in zijn aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer helaas niet in op de kritische conclusies van het SCP en het CBS

24 Installatie 16 september 2004

25 In sommige andere landen of autonome regio's wel, bijvoorbeeld Andalucia

26 Onder andere op het gebied van onderwijs, ruimtelijke ordening, huwelijksvermogensrecht, belastingstelsel, wao, en meer recentelijk voor de levensloopregeling

27 Budgettering vanuit een man/vrouw perspectief: een verslag van drie pilots. Ministerie van szw, december 2003

28 Brief van de Minister van szw van 13 december 2004, DCE 04/83809



en volstaat met een overzicht van al lopend beleid. Wel wijst hij in een krantenartikel op de keuzevrijheid die hij in zijn beleid centraal stelt. Daarmee bevestigt hij wat al eerder in deze rapportage is gesteld: de huidige regering ontkent de werkelijke machtsverhoudingen in de samenleving.

Naast deze instrumenten kunnen nog genoemd worden: onderzoek, voorlichting en communicatie (bewustmakingscampagnes), streefcijfers, het afsluiten van convenanten, het instellen van taskforces en commissies, en dergelijke. In de thematische hoofdstukken komen er verschillende aan de orde. Hier volstaat de constatering dat de regering zich de laatste twee jaren voornamelijk beperkt tot meer 'zachte' instrumenten, zoals taskforces, voorlichting en onderzoek. Of het relevant onderzoek is en of er iets met de conclusies wordt gedaan, is daarbij overigens de vraag.<sup>29</sup>

### Nationale mechanismen

De politieke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van emancipatiebeleid berust in Nederland bij een coördinerend bewindspersoon (minister of staatssecretaris). Vanuit de visie van gender-mainstreaming zijn alle ministers en staatssecretarissen op hun eigen terrein zelf verantwoordelijk voor het integreren van een genderspectief in hun beleid. De huidige coördinerend minister heeft gezegd ernaar te streven gender-mainstreaming effectief te implementeren, opdat de coördinatietaak bij de volgende kabinetsformatie (2007) overbodig zal zijn.<sup>30</sup>

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) heeft jarenlang een sleutelrol gespeeld in het emancipatiebeleid: ondersteuning van de bewindspersoon, ontwikkeling van een samenhangend emancipatiebeleid, stimulans voor beleidsontwikkeling en -uitvoering ('aanjaagfunctie') en bevordering van het interdepartementale emancipatiebeleid. DCE bestaat sinds oktober 2004 nog maar uit een beperkt aantal afdelingen.<sup>31</sup> De coördinerende taak van DCE is feitelijk al langer weggevallen door alleen op projectbasis meer specifieke samenwerkingsverbanden met andere departementen aan te gaan. De Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE) is formeel het ambtelijk voorportaal dat adviseert over beleidsvoornemens op het gebied van emancipatiebeleid, maar heeft sinds begin 2002 feitelijk niet meer gefunctioneerd. Het ondersteunen van het proces van gender-mainstreamen is weggehaald bij DCE. Het afbreken van de emancipatiestructuur binnen de overheid (en daarbuiten) staat haaks op het BPfA.

Het is nu aan het onafhankelijk kennis- en expertisecentrum E-quality om van buitenaf het proces van gender-mainstreaming binnen zowel rijks- als lagere overheid ondersteunen en stimuleren. Het knelpunt is natuurlijk juist of departementen en beleidsdirecties daar wel behoefte aan hebben. De regering verwacht dat de

29 Zie p. 41 paragraaf glazen plafond

30 Kamerstukken 2003-2004, TK 27061, nr. 21

31 Zie noot 15. Een terugwerkende kracht werd verleend tot mei 2004! Er zijn nog maar twee afdelingen: Rechten en Veiligheid, Dagindeling en Levensloop. Verder het projectteam 'Mannen in de Hoofdról' (tot 1 januari 2005); en het bureau Bedrijfsvoering.

Visitatiecommissie Emancipatie druk van buitenaf op de departementen uitoefent om advies te vragen. Er zijn echter geen indicaties dat dit zo zal werken.

Met subsidiebeleid was er in Nederland een stevig geïnstitutionaliseerde vrouwenbeweging tot stand gekomen: de emancipatie-ondersteuningsstructuur (EOS). Op deze wijze bracht Nederland dus al in 1995 deze onderdelen van het BPfA in de praktijk. Dat veranderde echter snel. Vier door DCE gesubsidieerde vrouwenorganisaties en -instellingen werden per 1998 samengevoegd tot het kennis- en expertisecentrum E-quality, terwijl tegelijkertijd de subsidie werd gekort en de taakstelling werd versmald. Van een paar andere instellingen werd de meerjarige subsidie door DCE stopgezet, soms overgenomen door vakdepartementen. Vanuit de gedachte van gender-mainstreaming moest elk departement organisaties op eigen terrein subsidiëren. Dit is slechts in beperkte mate en tijdelijk gebeurd. De meeste subsidies zijn vanaf 2003/2004 weer stopgezet, waardoor veel kennis en expertise verloren is gegaan.<sup>32</sup>

Het DCE subsidiebeleidskader 1998-2003 beperkte meerjarige *instellingssubsidie* tot drie organisaties, namelijk het IIAV, E-quality en de VrouwenAlliantie. Vanaf 2005 is de meerjareninstellingssubsidie aan de VrouwenAlliantie stopgezet, waardoor deze koepelorganisatie op sociaal-economische terrein zich heeft moeten opheffen. De andere twee instellingen zagen hun subsidie behoorlijk verminderd (een zogenaamde efficiencykorting) en hun taakstelling ingeperkt. Het IIAV mag zich alleen nog maar bezighouden met het verzamelen, bewaren en documenteren van het cultureel erfgoed van vrouwen in het verleden en heden. E-quality moet zich richten op het ondersteunen en stimuleren van de departementen bij het gender-mainstreaming-proces. Beide mogen zelf geen lobby-activiteiten meer uitvoeren, noch de beleidsbeïnvloeding van de vrouwenbeweging ondersteunen.

Alle andere vrouwen- en emancipatieorganisaties zijn vanaf 1998 afhankelijk van *projectsubsidies*, die echter alleen worden toegekend als het project gerelateerd is aan de prioriteiten van de regering. Deze prioriteiten blijken niet in verband te staan met de 12 essentiële aandachtsgebieden van het BPfA, de projecten dus ook niet. Voor vernieuwing lijkt steeds minder ruimte te zijn. Organisaties van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (zmv-vrouwen) zijn overigens altijd al op projectsubsidie aangewezen geweest.

Vanaf 2004 is het subsidiebeleid nog meer beperkt: projecten moeten gericht zijn op vrouwen in een kwetsbare positie, voornamelijk vrouwen en meisjes uit etnische minderheden en moeten voorts aansluiten bij de drie beleidsprioriteiten zoals bepaald door szw.<sup>33</sup> Vanaf datzelfde jaar zijn de emancipatiesubsidies geopend voor provincies en gemeenten, waarvan sommige die gebruiken om eigen bezuinigingen op witte en zmv-activiteiten en -organisaties te verzachten. Met dit subsidiebeleid is in feite de Emancipatie-ondersteuningsstructuur ontmanteld.

32 O.a de Rode Draad, Nederlands Genootschap Vrouwenstudies. Deze organisaties trachten op vrijwillige basis nog enige activiteiten te ontplooiën. Het Clara Wichmann Instituut (vrouw en recht) is door het stopzetten van de subsidie opgeheven.

33 Rechten en veiligheid, arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, politiek en besluitvorming



De regering gebruikt voor de financiering van (projecten in) haar emancipatiebeleid steeds vaker geld uit Europa, met name het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het EQUAL-programma. Grote publiekscampagnes als Mannen in de Hoofdrol en Wiedoetwat, ruime subsidies voor projecten Dagindeling (o.a. lagere overheden) en allerlei onderzoeksprojecten worden (deels) gefinancierd met tientallen miljoenen uit de EU, maar worden in de beeldvorming toegeschreven aan de regering zelf.

### Rapportageverplichtingen niet correct nageleefd

Geconstateerd kan worden dat de regering vaak niet voldoet aan de termijnen en de vastgestelde opzet van rapportages over emancipatiezaken in internationaal verband. 'Report Beijing+10' voldoet bij lange na niet aan het rapportagestramien van de VN.<sup>34</sup> Zo lijken eerder rookgordijnen opgeworpen te worden dan dat verantwoording wordt afgelegd. De implementatierapporten zijn meestal veel te lang, erg beschrijvend van aard, en beslist niet accuraat. Ze geven hooguit een overzicht van beleidsintenties, maar niet van resultaat. Bovendien wordt er geen verband gelegd tussen de doelstellingen en aandachtsgebieden uit het BPfA. Voor het doel van monitoring zijn deze rapportages absoluut niet toereikend. Dit geldt overigens evenzeer voor rapportages ten aanzien van het VN-Vrouwenverdrag, inzake ILO- en Europeesrechtelijke verdragen en afspraken in EU-verband.

De Nederlandse regering is bepaald non-communicatief over de uitvoering van het BPfA binnen de Raadsvergaderingen van de Europese Unie (EU). Teneinde implementatie in EU-verband te bevorderen staat vanaf 1998 elk jaar één bepaald vastgesteld thema binnen de twaalf *areas of concern* centraal.<sup>35</sup> Na een EU-breed onderzoek worden vervolgens een aantal indicatoren opgesteld, waarover vervolgens jaarlijks gerapporteerd dient te worden. De Nederlandse regering doet niet of zeer spaarzaam verslag aan de Tweede Kamer en schiet regelmatig te kort bij het rapporteren over de indicatoren.<sup>36</sup> Gedurende het Nederlands Voorzitterschap in de tweede helft van 2004 is 'seksuele intimidatie op het werk' aan de orde. In de Sociale Raad van 6 en 7 december 2004 zijn conclusies en indicatoren vastgesteld. Het onderwerp wordt niet eens aangeroerd in het Nederlandse persbericht.<sup>37</sup> In dezelfde week stuurde de Staatssecretaris van szw een brief aan de Tweede Kamer over een onderzoek naar seksuele intimidatie en andere ongewenste omgangsvormen (en de Arbo-wet), zonder echter de aangenomen indicatoren te vermelden.<sup>38</sup>

- 
- 34 Questionnaire to Governments on Implementation of the Beijing Platform for Action (1995) and the Outcome of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly (2000), <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/questionnaire.htm>
  - 35 Respectievelijk: women's participation in power and the decisionmaking process (1999), reconciliation of family life and working life (2000); unequal pay (2001); domestic violence against women (2002); representation of women and men in economic decisionmaking (2003), sexual harassment in the workplace (2004)
  - 36 Zie ook toespraak Saskia Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer, bij de installatie van de Visitatie Commissie, 16 september 2004
  - 37 Ook binnen de EU is het proces niet transparant. Op de website van de Raad, zijn na veel puzzelen de documenten over de uitvoering van het BPfA te vinden.
  - 38 Evaluatie van de Arbo-wet inzake ongewenste omgangsvormen. Brief d.d. 10 december 2004 van staatssecretaris Van Hoof (szw) aan de Tweede Kamer

## Conclusie

De regering moet de inspanningsverplichting, verbonden aan het BPfA, veel beter zichtbaar maken. In slechts enkele beleidsdocumenten wordt verwezen naar het BPfA en zo er wordt verwezen, dan wordt geen melding gemaakt van de concrete paragrafen die de regering wil verwezenlijken of heeft gerealiseerd met het beleid. De implementatie van het BPfA vereist transparantie, duidelijke tijdsgebonden doelstellingen en verantwoordingsmechanismen, alsmede referentiepunten voor de monitoring en toewijzing van middelen voor uitvoering. Voorzover er tijdsgebonden doelstellingen en streefcijfers bestaan in het Nederlandse emancipatiebeleid, worden deze sinds 2002, na het aantreden van de regering Balkenende I en II, in feite niet meer door beleid ondersteund en daardoor niet gerealiseerd.

Emancipatiebeleid werd meer en meer verengd tot sociaal-economische doelstellingen, vervolgens weer verder beperkt tot streven naar economische zelfstandigheid door arbeidsparticipatie. In 2000 lijkt de regering haar emancipatiebeleid enigszins te revitaliseren, hoewel zij daarbij te weinig aansluit bij de agenda voor *empowerment* van vrouwen uit het BPfA. Dankzij de bijdragen van samenleving en politiek, vrouwenorganisaties en andere experts is een vrij stevig Meerjarenbeleidsplan opgesteld, met ambitieuze doelstellingen en targets in vijf onderscheiden aandachtsgebieden. In 2001 presenteert de regering haar *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming*, inclusief een brede waaier van instrumenten en voorwaarden om gender-mainstreaming in alle departementen uit te voeren.

Vanaf 2002 is er een duidelijk omslagpunt met de kabinetten Balkenende I en II. Het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* verdwijnt op de achtergrond. Het dient niet meer als overkoepelend beleidskader en enigerlei rapportage over de uitvoering ontbreekt. De voorems uit het *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* worden pas na drie jaar en dan nog maar gedeeltelijk uitgevoerd. Feitelijk hebben beide beleidsdocumenten geen politieke betekenis meer, al wordt het *Meerjarenbeleidsplan* in 2005 formeel geëvalueerd.

Sterke instrumenten zoals het oormerken van budget voor (bepaalde groepen) vrouwen of het uitvoeren van emancipatie-effectrapportages worden niet of onvoldoende ingezet. Indien een EER of ander onderzoek wel wordt uitgevoerd, dan neemt de regering de uitkomsten onvoldoende mee in het heroverwegen van beleid of wetgeving. Lessen die geleerd kunnen worden uit evaluaties en onderzoek gaan verloren. Gender-budgettering wordt niet toegepast in Nederland.

De nationale mechanismen worden verzwakt en verwaarloosd – DCE is nu ook formeel gemarginaliseerd nadat de coördinerende taak feitelijk al langer niet was uitgevoerd, ICE functioneert praktisch sinds 2002 al niet meer. Door het ombuigen van subsidiebeleid is emancipatie-ondersteuningsstructuur ernstig ondermijnd. Het lijkt erop dat de huidige regering het subsidiebeleid gebruikt om kritische geluiden uit de vrouwenbeweging in de kiem te smoren.

## Aanbevelingen voortvloeiend uit het BPfA

- De interdepartementale coördinatiestructuur (ICE) moet wederom versterkt worden;
- De regering moet de instrumenten die beschikbaar zijn voor gender-mainstreaming ten volle benutten, inclusief het gebruik van meer dwingende instrumenten, om streefcijfers en doelstellingen daadwerkelijk te realiseren;



- De regering dient zich te verplichten om in alle rapportages uit hoofde van andere verdragen en mensenrechteninstrumenten, met inbegrip van ILO-verdragen, gender-aspecten, waaronder naar sekse uitgesplitste data, op te nemen. En zij moet deze rapportages meer resultaatgericht opstellen, om te verzekeren dat de mensenrechten van vrouwen worden geanalyseerd en geëvalueerd;
- De regering moet de strategieën die reeds ontwikkeld zijn in de afgelopen tien jaar na de Beijing-Conferentie evalueren en op basis daarvan hernieuwde strategieën en dus een nieuw beleidskader ontwikkelen voor de uitvoering van het BPfA. Deze nieuwe uitvoeringsstrategieën moeten breed van opzet zijn en termijngebonden doelstellingen en referentiepunten voor de monitoring bevatten. De regering moet niet-gouvernementele organisaties, adviesraden, centra voor vrouwenstudies, vrouwenorganisaties en andere experts aanmoedigen om bij te dragen aan de uitvoering van het slotdocument;
- De regering moet voldoende middelen beschikbaar stellen om gender-specifieke analyses te verrichten en succesvolle nationale uitvoeringsstrategieën voor het slotdocument te ontwikkelen.

## MENSENRECHTEN VAN VROUWEN

### Beijing Platform for Action over geweld tegen vrouwen en mensenrechten van vrouwen<sup>39</sup>

“Geweld jegens vrouwen betekent zowel een schending van als een inbreuk op of het teniet doen van het genot van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Onder ‘geweld jegens vrouwen’ wordt verstaan elke daad van geweld op basis van gender, die resulteert of kan resulteren in lichamelijke, seksuele of psychologische schade aan of lijden van vrouwen, met inbegrip van de dreiging met dergelijke gewelddaden, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit plaatsvindt in het openbaar of in de privé-sfeer. Geweld jegens vrouwen brengt hoge sociale en economische kosten en kosten voor gezondheidszorg voor de individu en de samenleving met zich mee.”

Het *Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Wetgeving aan te nemen en/of uit te voeren en met geregelde tussenpozen te toetsen en analyseren om de effectiviteit hiervan ten aanzien van de uitbanning van geweld jegens vrouwen te waarborgen, met nadruk op de voorkoming van geweld en de vervolging van de plegers hiervan; maatregelen te treffen om aan geweld onderworpen vrouwen te beschermen en hun toegang te geven tot rechtvaardige en doeltreffende tegenmaatregelen;
- Binnen de overheidsbegroting toereikende middelen toe te kennen voor activiteiten die verband houden met de uitbanning van geweld jegens vrouwen, en goede financiële steun te verlenen ten behoeve van onderdak en opvang voor meisjes en vrouwen die slachtoffer worden van geweld, zorgen voor medische, psychologische en andere ondersteuning en gratis of betaalbare rechtsbijstand;
- Informatiecampagnes en educatie- en vormingsprogramma’s te organiseren en financieren, teneinde meisjes en jongens, vrouwen en mannen bewust te maken van nadelige gevolgen van geweld;
- Opvang- en reclasseringsprogramma’s voor de plegers van geweld op te zetten, te financieren en te stimuleren, en onderzoek te bevorderen met betrekking tot verdergaande inspanningen gericht op dergelijke opvang en reclassering, teneinde herhaling van dergelijk geweld te voorkomen;
- Programma’s en procedures te ontwikkelen om seksuele intimidatie en andere vormen van geweld jegens vrouwen in alle onderwijsinstellingen, op de werkplek en elders uit te bannen;
- Onderzoek te bevorderen, gegevens te verzamelen en statistieken op te stellen, in het bijzonder betreffende geweld in huiselijke kring, in verband met het veel voorkomen van verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, en onderzoek naar de oorzaken, de aard, de ernst en de gevolgen van geweld jegens vrouwen en de effectiviteit van de maatregelen die worden toegepast om geweld jegens vrouwen te voorkomen en te ondervangen, aan te moedigen;

<sup>39</sup> Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 112, 113, 117, 124d, 124p, 125a, 125g, 125j, 126a, 129a, 130d, 206j, 232h

- Vrouwenhandel uit te bannen en slachtoffers van geweld als gevolg van prostitutie en vrouwenhandel te ondersteunen, middelen toe te wijzen om uitgebreide programma's op te zetten, bestemd voor het herstel en de reïntegratie van slachtoffers van mensenhandel, mede via een vakopleiding, rechtsbijstand en confidentiële gezondheidszorg, en maatregelen te nemen om samen te werken met niet-gouvernementele organisaties, om te voorzien in de sociale, medische en psychologische zorg voor slachtoffers van mensenhandel;
- Verbeterde, naar sekse en leeftijd uitgesplitste gegevens te ontwikkelen met betrekking tot de slachtoffers en plegers van alle vormen van geweld jegens vrouwen, zoals geweld in huiselijke kring, seksuele intimidatie, verkrachting, incest en seksueel misbruik en handel in vrouwen en meisjes, alsook inzake geweldpleging door overheidsfunctionarissen;
- Verminking van het vrouwelijk geslachtsorgaan te verhinderen, overal waar hiervan sprake is, en de inspanningen van niet-gouvernementele en maatschappelijke organisaties, alsmede godsdienstige instellingen, gericht op afschaffing van dergelijke praktijken, krachtig te ondersteunen.

In de jaren tachtig is veel aandacht geschonken aan geweld tegen vrouwen. Onderzoek naar omvang en oorzaken werd uitgevoerd. Politie, opvang en hulpverlening gingen samenwerken om het probleem aan te pakken. In de loop van de jaren negentig verdween dit punt van de beleidsagenda, al werd in het begin van de eeuw weer onderzoek naar huiselijk geweld en naar seksueel geweld gepubliceerd door het WOCB.<sup>40</sup> Geweld tegen vrouwen neemt sinds twee jaar weer een prominente plek in binnen het regeringsbeleid, ditmaal in het kader van 'veiligheid'. Diverse maatregelen zijn positief: een landelijk ondersteuningspunt huiselijk geweld, de ontwikkeling van de vrouwenveiligheidsindex (VVI), oprichten van een Adviescommissie vrouwelijke genitale verminking. De beleidsinzet is echter nog onvoldoende.

#### Huiselijk geweld tegen vrouwen nog onvoldoende geregistreerd

Jaarlijks overlijden naar schatting circa tachtig personen als gevolg van huiselijk geweld, bijna allemaal vrouwen. Exacte cijfers over het aantal incidenten van huiselijk geweld ontbreken. Dit komt enerzijds door de lage aangiftebereidheid van slachtoffers, anderzijds door de gebrekkige registratie door politie en hulpverleningsinstanties. De regering erkent inmiddels dat de informatie over aard en omvang van geweld tegen vrouwen lacunes bevat. Het BPfA bevatte al de aanbeveling om naar sekse en leeftijd uitgesplitste registratie te ontwikkelen van slachtoffers en plegers van alle vormen van geweld jegens vrouwen. Pas in 2003 zijn er verschillende *pilots* gestart om registratie te verbeteren! Er bestaat geen (periodiek) onderzoek naar de doorwerking van het landelijk beleid inzake geweld tegen vrouwen in de beleidsontwikkeling en -uitvoering van andere actoren.

<sup>40</sup> Probleem is wel dat het moeilijk te vinden is op de site van het WOCB. De auteurs van het 'Report Beijing+10' waren er in ieder geval niet mee bekend, want die halen nog het onderzoek uit de jaren '80 aan.

Incidenteel onderzoek wordt gebundeld op de website [www.huiselijkgeweld.nl](http://www.huiselijkgeweld.nl). Hierop staat tevens een overzicht van landelijke organisaties en regionale instellingen die zich bezig houden met huiselijk geweld. Meer aandacht voor sekse- en etniciteitsverschillen is echter gewenst. Daarnaast is hulpverlening aan slachtoffers en de strafrechtelijke aanpak van daders van groot belang. Het laatste staat anno 2004 in de belangstelling. Er is een aantal concrete voorstellen, zoals de mogelijkheid om plegers van geweld (tijdelijk) het huis uit te zetten.

### Meer voorlichting voor jonge meisjes noodzakelijk

Twee relatief nieuwe vormen van seksueel geweld verdienen speciale aandacht. Het fenomeen *lover boy*, waarbij meisjes door hun 'vriendje' in de prostitutie worden gedwongen. En groepsverkrachting van een jong meisje door groepen jongens tussen de 9 en 16 jaar oud. Het openbaar ministerie behandelt jaarlijks 600 zedenzaken van minderjarige daders, een op de drie betreft groepsverkrachting of -aanranding. Uit het feit dat jonge daders niet ten volle beseffen welke effecten hun handelingen hebben voor fysieke en psychische gezondheid van hun slachtoffers en dat ze strafbare feiten plegen, blijkt dat er nog veel mis is met kennis over en beleving van seksualiteit. Seksuele voorlichting op scholen moet daarom verplicht worden ingevoerd, waarbij veel aandacht moet worden besteed aan seksuele rechten en reproductieve gezondheid. Meisjes moeten weerbaarder worden gemaakt om beter hun grenzen te kunnen vaststellen. Ook is goede opvang voor de slachtoffers nodig. Jongens moeten zich bewust worden van de ernst van inbreuken op het seksuele zelfbeschikkingsrecht van jonge kinderen en van de strafbaarheid daarvan. Nader onderzoek naar daders en slachtoffers is noodzakelijk.

Verbetering van de kwaliteit van hulpverlening voor slachtoffers van seksueel geweld is ook voor andere specifieke groepen van belang. Nog geen 8 procent van de instellingen had een beleid voor mannen, allochtone vrouwen en verstandelijk gehandicapten bleek uit onderzoek twee jaar geleden.<sup>41</sup>

### Nationaal Rapporteur Mensenhandel wordt eindelijk gehoord

In 2000 is een Nationaal Rapporteur Mensenhandel aangewezen met de taak informatie te verzamelen en hierover aan de Nederlandse regering te rapporteren. Het 'Report Beijing+10' van de regering noemt dit een 'good practice'.<sup>42</sup> De Nationaal Rapporteur heeft inmiddels drie rapportages aangeboden. In de laatste (juli 2004) gaat ze in op het regeringsbeleid ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel. Zij stelt dat niet langer volstaan kan worden met mooie woorden: het op papier toekennen van prioriteit aan deze verwerpelijke vorm van criminaliteit. Een nationaal actieplan is nodig. In de aanbiedingsbrief bij de derde rapportage aan de Kamer meldt de regering dat een Nationaal Actieplan Aanpak van Mensenhandel nog in 2004 tot stand komt.<sup>43</sup> Vlak voor het uitbrengen van deze rapportage heeft de rege-

41 Rutgers NISSO groep november 2002

42 P. 21

43 Kamerstukken 2004-2005, TK 28638, nr. 10



ring een *Nationaal Actieplan tegen Mensenhandel* uitgebracht en een aantal maatregelen aangekondigd.<sup>44</sup>

### **Te weinig inzet voor bestrijding seksuele intimidatie op het werk**

De Arbo-wet verplicht werkgevers tot preventieve maatregelen tegen seksuele intimidatie op het werk. Het midden- en kleinbedrijf (MKV) stelt dat zij te over te weinig middelen beschikt om seksuele intimidatie aan te pakken. De regering noemt in haar 'Report Beijing+10' als enige maatregel de publicatie van de resultaten van een onderzoek naar *best practices*.<sup>45</sup> Er zijn echter 'hardere' instrumenten te bedenken, zoals het opleggen van boetes door de Arbeidsinspectie. De regering kan ook haar bevoegdheden uit de Arbo-wet gebruiken: bijvoorbeeld werkgevers te verplichten klachtenprocedures te hanteren. De regering is niets in die richting van plan: bij de aanbieding van het meest recente rapport over seksuele intimidatie en andere ongewenste omgangsvormen op het werk, volstaat zij wederom met de aankondiging dat *best practices* worden verzameld en op de website van het ministerie worden geplaatst.<sup>46</sup> Veelbelovender is wellicht, dat intimidatie nu, conform een EU-richtlijn, wettelijk is erkend als discriminatie en in de Algemene wet gelijke behandeling verboden is.

### **Te weinig subsidies voor vrouwenopvang**

Er bestaat een netwerk van vrouwenopvang, voornamelijk voor vrouwen (en hun kinderen) die zijn mishandeld of seksueel misbruikt, maar er is vraag naar meer.<sup>47</sup> Het groeiende percentage migrantenvrouwen in opvanghuizen, duidt op het feit dat meer vrouwen de beslissing (kunnen) nemen huiselijk geweld te ontvluchten. Er is een aantal jaren politieke strijd geweest over de subsidie voor vrouwenopvang: wie (gemeente, provincie, rijk) en uit welk budget.

De laatste twee jaar zijn weer meer middelen ter beschikking gesteld, veelal via gemeenten, zodat er een paar honderd opvangplaatsen bij kunnen komen. De behoefte aan opvang – ca. 10.000 aanmeldingen per jaar – overtreft echter nog steeds het aantal beschikbare plaatsen (in 2003 600). Er worden bovendien geen kwaliteitseisen aan deze subsidies verbonden. Als eis voor opvang van vrouwen wordt vaak wel gesteld dat vrouwen legaal in Nederland moeten verblijven, de instelling krijgt voor vrouwen zonder verblijfstitel geen vergoeding. Dit is een humanitair probleem verwant aan de vrouwenhandelproblematiek.

### **Conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit het BPfA**

De regering erkent het belang van beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen, maar zet onvoldoende financiële middelen in en laat onvoldoende onderzoek uitvoeren naar de oorzaken, de aard, de ernst en de gevolgen van geweld om dit beleid te ondersteunen.

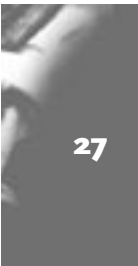
44 Kamerstukken 2004-2005, TK 28638, nr 13 (20 december 2004)

45 P. 23

46 Zie noot 38

47 Kamerstukken 2004-2005, TK 28638, nr. 10

- Monitoring is noodzakelijk inzake de effectiviteit van wetgeving en maatregelen die worden toegepast om (seksueel) geweld jegens vrouwen te voorkomen en te bestraffen;
- De regering moet voldoende structurele financiële steun verlenen voor activiteiten die verband houden met de uitbanning van geweld jegens vrouwen alsmede ten behoeve van onderdak en opvang voor meisjes en vrouwen die slachtoffer worden van geweld. Daarbij moet de regering zorgen voor medische, psychologische en andere ondersteuning en gratis of betaalbare rechtsbijstand om de plegers van geweld strafrechtelijk te kunnen vervolgen;
- In het kader van preventie van seksueel geweld, is het noodzakelijk om informatiecampagnes en educatie- en vormingsprogramma's te organiseren en financieren opdat meisjes en jongens leren vrijelijk en verantwoord te beslissen over zaken die verband houden met hun seksualiteit, met inbegrip van seksuele en reproductieve gezondheid, vrij van dwang, discriminatie en geweld;
- De regering moet bestaande wetgeving en procedures versterken om seksuele intimidatie en andere vormen van geweld jegens vrouwen, in onderwijsinstellingen, op de werkplek en elders, uit te bannen;
- De regering moet landelijk onderzoek, met naar sekse, leeftijd en etniciteit uitgesplitste statistieken, bevorderen naar de oorzaken, de aard, de ernst en de gevolgen van geweld jegens vrouwen, met speciale aandacht voor vrouwen uit etnische minderheden. Ook moet zij de effectiviteit monitoren van de wetgeving en maatregelen die worden toegepast om geweld jegens vrouwen te voorkomen en te bestraffen;
- De regering moet slachtoffers van geweld als gevolg van prostitutie en vrouwenhandel beter ondersteunen, en middelen toewijzen om uitgebreide programma's op te zetten, bestemd voor het herstel en de reïntegratie van slachtoffers van mensenhandel, mede via een vakopleiding, rechtsbijstand en confidentiële gezondheidszorg. Zij moet maatregelen nemen om samen te werken met niet-gouvernementele organisaties om te voorzien in de sociale, medische en psychologische zorg voor slachtoffers van mensenhandel. De regering mag alleen slachtoffers terugzenden naar hun land van herkomst als uit een individuele risicoanalyse blijkt dat de veiligheid van een slachtoffer na terugkeer voldoende gewaarborgd is.



## ARBEID, ZORG EN INKOMEN

### Beijing Platform for Action over vrouwen en economie<sup>48</sup>

“Discriminatie in onderwijs en beloning, promotie, alsmede inflexibele arbeidsvoorwaarden, ongelijkmatige verdeling van gezinsverantwoordelijkheden, in combinatie met het geheel of gedeeltelijk ontbreken van bepaalde diensten, zoals kinderopvang, blijven een beperking vormen voor werkgelegenheids-, beroeps-, economische en andere kansen en -mobiliteit van vrouwen en maken dat zij in het arbeidsproces sterk onder druk staan. Het is noodzakelijk om het werkgelegenheidsbeleid opnieuw te overdenken, om hierin het gender-perspectief te integreren en alle negatieve gender-gebonden implicaties van de huidige arbeids- en werkgelegenheidsstructuren aan te pakken. Vrouwen lopen meer risico dan mannen om tot armoede te vervallen, met name op gevorderde leeftijd, aangezien sociale zekerheidsstelsels zijn gebaseerd op het principe van ononderbroken betaalde arbeid.”

Het *Beijing Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Op gender gebaseerde methodologieën te ontwikkelen en onderzoek te verrichten om de feminisering van de armoede aan te pakken, geschikte statistische methoden ontwikkelen om de werkzaamheden en alle bijdragen van vrouwen aan de nationale economie, inclusief hun bijdragen aan onbetaalde en huishoudelijke activiteiten, te onderkennen en in hun volle omvang zichtbaar te maken en de relatie tussen onbetaald werk en het voorkomen van armoede onder vrouwen en hun kwetsbaarheid hiervoor bestuderen;
- Wetgeving toe te passen en te handhaven om de rechten van vrouwen en mannen op gelijke betaling voor gelijk of gelijkwaardig werk te garanderen, inspanningen om de loonkloof tussen vrouwen en van mannen te dichten, te intensiveren, stappen te ondernemen om het beginsel van gelijke beloning voor gelijkwaardig werk uit te voeren via aanscherping van wetgeving, met inbegrip van naleving van internationale arbeidswetten en -normen, en functiewaarderingsregelingen met gender-neutrale criteria te stimuleren;
- De loonstructuren in overwegend door vrouwen uitgeoefende beroepen, zoals onderwijs, verpleging en kinderverzorging, opnieuw te bezien, te analyseren en, indien van toepassing, te herzien, om hun lage status en verdiensten te verbeteren;
- De nationale inkomsten- en successiebelasting en sociale zekerheidsstelsels opnieuw te bezien, om alle bestaande vooringenomenheden ten nadele van vrouwen weg te nemen en te zorgen dat individuele vrouwen en mannen in elke levensfase met elkaar op voet van gelijkheid verkeren;
- Wetten en voorschriften, inclusief voor gelijke kansen, uit te voeren en te handhaven, gerichte maatregelen te nemen en langs verschillende wegen te verzekeren dat de openbare en de particuliere sector die wetten naleven, en vrijwillige gedragscodes

<sup>48</sup> Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 52, 58o, 68b, 152, 163, 165a, 165f, 165o, 165p, 173e, 175d, 178a, 178k, 178o, 179c, 179f, 204b

aan te moedigen, die verzekeren dat internationale arbeidsnormen gelijkelijk van toepassing zijn op vrouwelijke en mannelijke arbeidskrachten;

- Bij de ontwikkeling van macro- en micro-economisch en sociaal beleid gebruik te maken van analyses van het effect op beide seksen, om, wanneer er sprake is van een schadelijk effect, dit effect te bewaken en het beleid te herstructureren;
- Informatie te verspreiden over succesvolle vrouwelijke ondernemers in zowel traditionele, als niet-traditionele economische activiteiten en over de vaardigheden die nodig zijn om succes te boeken, en netwerken en uitwisseling van informatie bevorderen;
- Programma's te ondersteunen die de economische zelfstandigheid van speciale groepen vrouwen vergroten, zoals jonge vrouwen, vrouwen met een handicap, oudere vrouwen en vrouwen die behoren tot raciale en etnische minderheden;
- Via wetgeving, stimulansen en/of aanmoediging te verzekeren dat vrouwen en mannen ouderschapsverlof kunnen nemen met behoud van hun baan en een ouderschapsuitkering kunnen ontvangen; de gelijke verdeling van gezinsverantwoordelijkheden door mannen en vrouwen te bevorderen, mede door passende wetgeving, stimulansen en/of aanmoediging, en ook te bevorderen dat het werkende moeders gemakkelijker wordt gemaakt borstvoeding te geven;
- Een scala van beleidsmaatregelen en programma's te bestuderen, inclusief sociale zekerheidswetgeving en belastingstelsels, in overeenstemming met nationale prioriteiten en beleidsmaatregelen, om vast te stellen hoe gelijkheid tussen seksen en flexibiliteit kunnen worden bevorderd in de wijze waarop mensen hun tijd verdelen tussen en profijt trekken van onderwijs en opleiding, betaalde arbeid, gezinsverantwoordelijkheden, vrijwilligerswerk en andere sociaal zinvolle vormen van arbeid, rust en vrijetijdsbesteding;
- Nationale beleidsmaatregelen, programma's en projecten en de uitvoering hiervan regelmatig te toetsen, waarbij het effect hiervan op het werkgelegenheids- en inkomensbeleid wordt geëvalueerd, teneinde te garanderen dat ontwikkeling direct aan vrouwen ten goede komt en dat met hun volledige bijdrage aan ontwikkeling, zowel betaald als onbetaald, rekening wordt gehouden in het economisch beleid en de economische planning.

### **Sociaal-economisch beleid is gender-blind**

Bij de ontwikkeling van macro-, micro-economisch en sociaal beleid analyseert de regering niet of onvoldoende welke effecten ervoor beide seksen uit voortvloeien. Bovendien worden de sociaal-economische effecten op korte en op lange termijn niet uitgesplitst. Dit leidt ertoe dat verschillende maatregelen die in beginsel gericht zijn op het verbeteren van de positie van vrouwen, met elkaar conflicteren en daardoor afbreuk doen aan dit streven. Bij diverse wetsvoorstellen en -wijzigingen is, veelal op aandringen van de Tweede Kamer, een emancipatie-effectrapportage uitgevoerd. De conclusies zijn echter niet meegenomen in het wetgevend- of beleidstraject. Indien geen **EER** plaatsvindt, worden nadelige effecten voor vrouwen zelden in kaart gebracht en dus ook niet hersteld.

### Loonkloof al jaren niet verkleind

Zowel het ongecorrigeerde als het gecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen is de laatste tien jaar ongeveer hetzelfde gebleven. De Arbeidsinspectie komt tot 22 procent in 2002 (net als in 1980), terwijl dat in 1995 24 procent was. Het ongecorrigeerde verschil is in de overheidssectoren iets minder groot: in 2002 14 procent (in 1998 15 procent). Gecorrigeerd voor de verschillen in achtergrondkenmerken tussen mannen en vrouwen, is het m/v-verschil in loon in het bedrijfsleven 7 procent en in overheidssectoren 3 procent. Dit onverklaarde verschil zit al jaren op ongeveer hetzelfde niveau en wordt vaak aan beloningsdiscriminatie toegeschreven. Zeker niet uitgesloten is dat ook in het verklaarde deel van de beloningsverschillen beloningsdiscriminatie verstopt zit. Zo blijkt deeltijd/voltyd een belangrijke verklarende factor, hoewel verschil in beloning per uur tussen voltijders en deeltijders wettelijk niet toegestaan is. De Wet Gelijk Loon bestaat sinds 1975, dankzij een Europese Richtlijn. Sindsdien is het wetgevingsinstrumentarium verfijnd. Niettemin kan geconstateerd worden dat deze wetgeving al tientallen jaren niet actief gehandhaafd is door de regering.

De betreffende paragrafen uit het Bpfa waren voor de Nederlandse regering geen aanleiding om in *Beijing Nu en toekomst* beleidsvoornemens inzake gelijke beloning te formuleren. Pas in 2000 heeft de regering op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer een Plan van Aanpak Gelijke Beloning gemaakt.<sup>49</sup> Het 'Report Beijing+10' verzuimt de rol van de Tweede Kamer te vermelden. Bovendien is het te rooskleurig. In het *Plan van Aanpak* werd aanvankelijk aanscherping van wetgeving overwogen. De Stichting van de Arbeid wees aanvullende wetgeving af: sociale partners zijn primair verantwoordelijk voor de bestrijding van ongelijke beloning.<sup>50</sup> Medio 2001 publiceerde de Stichting van de Arbeid een checklist.<sup>51</sup> De regering zag daarop van aanvullende wetgeving af. Of en hoe deze checklist is toegepast, is tot op heden niet geëvalueerd. Gelijke beloning is geen regulier onderwerp van overleg tussen kabinet en sociale partners, hoewel in de voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer wel eens anders wordt gesuggereerd.<sup>52</sup> De Stichting van de Arbeid wees in het advies overigens, net als de Sociaal Economische Raad, diverse malen eerder op het belang van het doorbreken van de segregatie op de arbeidsmarkt. In de begroting szw 2005 wordt een project hierover aangekondigd.<sup>53</sup>

De aangekondigde maatregelen betreffen allemaal aanmoediging en stimulans, zoals rapportages en onderzoek. Wel werden een aantal instrumenten in het vooruitzicht gesteld, waarvan de uitwerking overigens telkens aanmerkelijke vertraging oploopt. De toekomst zal leren of ze bruikbaar zijn voor het dichten van de loonkloof. In de laatste voortgangsrapportage wordt wederom een adviesaanvraag aan sociale

49 Motie Bussemaker (26 800 xv nr.34 ) en Kamerstukken 1999-2000, TK 27099, nr. 1

50 Stichting van de Arbeid: *Plan van Aanpak Gelijke Beloning voor mannen en vrouwen*, 17 november 2000

51 Stichting van de Arbeid: *Je verdiende loon! Checklist gelijke beloning mannen en vrouwen*, Den Haag 2001

52 Kamerstukken 2000-2001, TK 27099, nr. 3, Kamerstukken 2001-2002, TK 27099, nr. 6, Kamerstukken 2003-2004, TK 27099, nr. 10, en Kamerstukken 2004-2005, TK 27099, nr. 11

53 Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005, Begroting xv, p. 150



partners in het vooruitzicht gesteld. Het gaat erom of een Equal Pay Force ingesteld moet worden en zo ja welke taken die zou moeten hebben. Voorts wordt gevraagd hoe werkgevers en andere betrokkenen gestimuleerd zouden kunnen worden de te ontwikkelen instrumenten te gebruiken. Deze adviesaanvraag lijkt eerder in de categorie ‘pappen en nathouden’ thuis te horen, dan in de categorie voortvarend beleid.

### Economische (on)zelfstandigheid

Alle emancipatienota's van de regering zeggen terug te verwijzen naar de hoofd-doelstelling van het overheidsemancipatiebeleid zoals die geformuleerd was in het *Beleidsplan Emancipatie* uit 1985.<sup>54</sup> “Het bereiken van een situatie waarin ieder volwassen individu ongeacht sekse, burgerlijke staat of de leefvorm waarvan hij of zij deel van uitmaakt, een zelfstandig bestaan kan opbouwen; dat wil in dit verband zeggen in eigen levensonderhoud kan voorzien en voor zichzelf kan zorgen. In principe zal deze situatie worden gerealiseerd via een groeiende deelname aan betaalde arbeid en, waar mogelijkheden daartoe ontbreken, door het realiseren van een (eigen recht op) uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving. In deze doelstelling ligt een zo algemeen mogelijke deelname aan betaalde arbeid besloten, maar evenzeer de veronderstelling van een net zo algemene deelname aan verschillende vormen van niet-betaalde arbeid.” De in het begin van dit hoofdstuk aangehaalde paragrafen van het BPfA sluiten hier goed op aan. Hoewel telkenmale gesteld wordt dat de hoofddoelstelling in de kern hetzelfde is gebleven, is er vanaf 1995 een gaandeweg sterker wordende accentverschuiving te constateren.<sup>55</sup> Steeds meer kwam het accent te liggen op economische zelfstandigheid via betaalde arbeid. De zelfstandige of eigen uitkeringsrechten in de sociale zekerheid en het streven naar behoud van eenmaal uit arbeid verworven economische zelfstandigheid raken steeds meer op de achtergrond, vooral de laatste jaren (vanaf de nieuwe regering in 2002). De toegang tot de sociale zekerheidsregelingen wordt steeds meer ingeperkt en in feite meer toegesneden op het arbeidspatroon van mannen. Daardoor raken vooral vrouwen, maar ook mannen in toenemende mate (mede) aangewezen op het inkomen van hun partner.

In 2003 is de individuele vervoluitkering afgeschaft. Deze voorzag in een individuele lage werkloosheidsuitkering gedurende maximaal twee jaar, na afloop van de loongerelateerde werkloosheidsuitkering. In 1995 was de vervoluitkering in het kader van het bevorderen van economische zelfstandigheid met een jaar verlengd, al ging dat destijds gepaard met inperking van ww-rechten voor flexibele werknemers en werklozen met een kort arbeidsverleden – in beide groepen zijn vrouwen oververtegenwoordigd. Voor werklozen met een kort arbeidsverleden werd, eveneens in 1995, een kortdurende lage werkloosheidsuitkering in het leven geroepen. Een wetsontwerp om deze kortdurende lage werkloosheidsuitkering af te schaffen ligt bij het parlement – sinds het najaars- of Museumpleinakkoord mag de SER alternatieven aandragen.

54 Kamerstukken 1984-1985, TK 19 052, nr. 2

55 Bijvoorbeeld: *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* november 2000, Kamerstukken 2000-2001, TK 27601, nr. 3, p. 10. Op p. 13 van deze rapportage geciteerd.

Ook andere recente wijzigingen in de werkloosheidsregeling beperken de eigen uitkeringsrechten van vrouwen. Tot voor kort was de duur van de loongerelateerde werkloosheidsuitkering leeftijdsafhankelijk: naarmate de uitkeringsgerechtigde ouder was werd het recht op een ww-uitkering langer. Leeftijd als criterium is nu vervangen door feitelijk aantal gewerkte jaren. Daarmee zien herintreedsters hun kansen op een iets langer durende ww-uitkering verminderd. De sterke inperking van het verzorgingsforfait (een voorziening in de werkloosheidswet waardoor jaren van kinderopvang meegeteld werden als gewerkte jaren) heeft hetzelfde effect. Deze specifieke consequenties voor vrouwen hebben nauwelijks aandacht gekregen in de parlementaire behandeling.

Wijzigingen in Wet Arbeidsongeschiktheidsuitkering (wao) zullen eveneens leiden tot verminderde uitkeringsrechten van vrouwen. Vanaf oktober 2004 hoeft bij het duiden van functies, die een (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemer nog zou kunnen vervullen, niet langer rekening te worden gehouden met het feit of de functies in de praktijk wel in deeltijd worden vervuld. Men kan dus geschikt worden verklaard voor een deeltijdfunctie, die in de praktijk niet bestaat, en daarmee wel de uitkering verliezen. Hierdoor worden arbeidsongeschikte deeltijders benadeeld. 70 Procent van de vrouwelijke werknemers werkt in deeltijd. De herbeoordelingsoperatie pakt dus waarschijnlijk voor vrouwen slechter uit dan voor mannen. Oudere wao'ers zijn uitgezonderd van de herbeoordelingsoperatie – in deze groep zitten relatief veel mannen. Aan al deze effecten is geen aandacht besteed in parlementaire behandeling. Er heeft geen EER plaatsgevonden.

Werkloze en gedeeltelijk arbeidsongeschikte vrouwen die geen ww- of wao-uitkering krijgen raken aangewezen op het inkomen van hun partner of, als ze alleen wonen, op een bijstandsuitkering. Zonder uitkering hebben ze ook niet langer toegang tot de reïntegratie-instrumenten zoals her- en bijscholing, arbeidsbemiddeling en dergelijke. Ze komen als het ware in dezelfde positie als herintreedsters te verkeren (zie p. 34 en 35).

Het 'Report Beijing+10' besteedt ten onrechte in het geheel geen aandacht aan de sociale zekerheid en dus ook niet aan genoemde verslechtingen. Het lijkt erop dat de regering een te rooskleurig beeld heeft willen schetsen. Diezelfde indruk wordt gewekt door wel de streefcijfers voor 2010 in het hoofdstuk 'Women and Economy' te noemen, maar niet hoever de feitelijke situatie daar nog van af staat. Laat staan dat inzicht wordt geboden in de causale relatie tussen regeringsbeleid en uitkomst in relatie tot streefcijfers.

Ook de *good practices* uit dit hoofdstuk van het 'Report Beijing+10' blijken bij nader inzien helemaal geen *good practices* te zijn, bijvoorbeeld:<sup>56</sup>

- De Emancipatie-effectrapportage op het nieuwe belastingstelsel heeft nauwelijks een rol gespeeld bij de wetgeving. Aanbevelingen zijn niet overgenomen (bijvoorbeeld over deeltijders), of slechts ten dele. Zo is de aanbeveling om een combinatiekorting (fiscaal voordeel) te introduceren voor werkenden die werk combineren met de zorg voor kinderen jonger dan 12 jaar uiteindelijk wel terechtgekomen in

---

56 P. 31 en 36

het stelsel, maar ook voor kostwinners. Onvermeld blijft voorts dat er in het geheel geen beleidsreactie is gekomen op een vervolg Emancipatie-effectrapportage over het nieuwe belastingstelsel uit 2002.<sup>57</sup>

- Met de subsidieregeling Dagindeling zijn zeker inspirerende experimenten gefinancierd, maar de impact is wat minder sterk dan gesuggereerd. Voortzetting van de subsidieregeling vindt alleen maar plaats met Europees geld. Van invloed op de landelijke politiek lijkt niet langer sprake. Geen van de aanbevelingen van de Stuurgroep Dagindeling is overgenomen door de huidige regering.
- De moedercontracten van het Utrechts Medisch Centrum, die als *good practice* opgevoerd worden, hebben slechts betrekking op vier à vijf operatie-assistenten en de instelling is niet van plan om deze contractsvorm ook op andere afdelingen aan te bieden. Overigens bestond deze vorm van inroostering al veel langer in het midden- en kleinbedrijf (zonder overheidssubsidie).

### Geen gender-inclusieve aanpak van armoede en sociale uitsluiting

In 2000 maakte 4 procent van de bevolking deel uit van een huishouden dat al vier jaar of langer van een laag inkomen moet rondkomen. Bijna tweederde van deze langdurig armen was vrouw. Het gaat vooral om alleenstaande vrouwen met of zonder kinderen. Het Nationaal Actieplan (NAP) 2003 ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting identificeert alleenstaande oudere vrouwen, (oudere) vrouwen uit etnische minderheden en alleenstaande ouders als risicogroepen. Onder vrouwen komt cumulatie van armoederisico's vaker voor dan onder mannen. Deze constatering wordt echter niet betrokken in de uitwerking van het beleid ter bestrijding van armoede. Vrouwen worden éénmaal specifiek genoemd bij de streefdoelen, namelijk bij het uitbreiden van de capaciteit en het verbeteren van de doelmatigheid van de vrouwenopvang.

De Europese Commissie heeft naar aanleiding van het Nederlandse NAP in 2001 een kritische aanbeveling gedaan: gender-beleid moet geïntegreerd worden in de strategie van sociale insluiting. Bij de aanbevelingen op het NAP in 2003 heeft de Commissie dit expliciet herhaald en geconstateerd dat gender nog minder dan in 2001 wordt meegenomen in het beleid.<sup>58</sup> De Commissie roept Nederland op om indicatoren in het NAP consequent uit te splitsen naar gender. In de Kabinetsreactie op het advies inzake het NAP van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling wordt uiteengezet wat de regering de komende jaren onderneemt.<sup>59</sup> Geen melding wordt gemaakt van een verbeterde gender-analyse bij de bestrijding van armoede.

### Pensioenproblemen oudere vrouwen niet opgelost

De pensioensituatie van veel vrouwen is zorgelijk. De vroeger veel voorkomende uitsluiting van (gehuwde) vrouwen van pensioenopbouw is feitelijk alleen gerepa-

57 Pott-Buter, Dr. Hettie A. en Dr. Kea G. Tijdens; *Emancipatie-effectrapportage Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden van uit het belastingstelsel 2001*, Amsterdam Aias augustus 2002

58 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/joint\\_rep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm), COM(2003) 773 def, van 12 december 2003

59 Kamerstukken 2004-2005, TK 24515, nr. 60, Bijlage 3 bij de Voortgangsbrief NAP 2003 van 1 oktober 2004



reerd voorzover dat volgens EU-richtlijnen en -jurisprudentie verplicht werd. Dat wil zeggen: alleen voor die vrouwen die zich daarvoor meldden. Daardoor zullen in de komende decennia veel vrouwen die betaalde arbeid hebben verricht slechts een klein ouderdomspensioen genieten. Het wettelijk weduwenpensioen (ANW, voorheen AWW) is afgeschaft voor weduwes die na 1949 geboren zijn en geen kinderen (meer) te verzorgen hebben. Ook zullen veel vrouwen die vóór de wet op de pensioenverevening (1995) gescheiden zijn, na hun 65<sup>ste</sup> jaar niet of nauwelijks delen in het ouderdomspensioen van hun ex-man. Zij hebben alleen recht op een weduwenpensioen als hun ex-man overlijdt. Mannen kunnen sinds kort in veel gevallen zonder instemming van hun vrouwen het nog bestaande weduwenpensioen voor hun vrouw omzetten in een hoger ouderdomspensioen voor zichzelf.

Dat alles betekent dat 65+ vrouwen in de komende decennia een structureel lager inkomen zullen hebben dan 65+ mannen. Vaker dan mannen zullen vrouwen aangewezen zijn op de kale AOW, het bestaansminimum. Die situatie zal nog nijpender zijn voor oudere migranten: zij worden 2 procent gekort op de AOW voor elk jaar vanaf hun 15<sup>e</sup>, dat zij nog niet in Nederland verbleven. Op dit moment bestaat geen concreet beeld hoeveel en welke groepen oudere vrouwen in het komend decennium na hun 65<sup>ste</sup> in de problemen zullen komen. Onderzoek daarnaar is dringend gewenst.

#### **Onbetaalde arbeid niet meegenomen in BNP**

Onbetaalde arbeid en de relatie tussen armoede en onbetaalde (huishoudelijke) arbeid krijgen weinig aandacht in het beleid. Het is jammer dat de Nederlandse regering pogingen om de onbetaalde arbeid op te nemen in *satellite account* opdat de bijdrage die voornamelijk vrouwen leveren aan onbetaalde (huishoudelijke) arbeid meegewogen kan worden, heeft laten verzanden. Door het opstellen van dergelijke schaduwrekeningen is het mogelijk het belang van vrouwen voor de economie te erkennen. Indien er bezuinigd wordt zijn gender-implicaties eerder aan te wijzen.

#### **Arbeidsparticipatie vrouwen gestegen zonder herintreedstersbeleid**

In 2003 had 55 procent van alle vrouwen een betaalde baan van 12 uur of meer per week. Daarmee scoort Nederland goed in Europa. Inmiddels heeft meer dan 70 procent van alle werkzame vrouwen een deeltijdbaan. De arbeidsparticipatie was en is nog steeds het laagst onder oudere vrouwen, alleenstaande moeders met kinderen tot 6 jaar en laagopgeleide vrouwen. De arbeidsparticipatie in arbeidsjaren (volume) gemeten ligt ver onder het Europees gemiddelde.

Het potentieel van zwarte, migranten- en vluchtigenvrouwen wordt (al lange tijd) onderschat en onderbenut door hen als geheel aan te duiden als probleemgroep. Dit doet geen recht aan de heterogeniteit van zmv-vrouwen, onder wie grote verschillen in opleiding en arbeidsparticipatie zijn. Diverse commissies en taskforces hebben de afgelopen jaren voorstellen gedaan om de arbeidsparticipatie van diverse groepen vrouwen een impuls te geven. In de praktijk ontbreekt het vaak aan synergie, continuïteit en overdracht. Bovendien is voor het bevorderen van de instroom van vrouwen uit achterstandsgroepen een substantieel budget noodzakelijk, wil het niet vrijblijvend zijn.

Het onderwerp van herintreedsters in het emancipatiebeleid is in 2000 door de Tweede Kamer nadrukkelijk op de agenda gezet. Desgevraagd heeft de regering een *Plan van Aanpak Herintreedsters* opgesteld.<sup>60</sup> Bij het opstellen hiervan werd door (vrouwen)organisaties al getwijfeld aan de haalbaarheid van de cijfermatige doelstellingen. Dit heeft niet geleid tot ‘hardere’ maatregelen om belemmeringen effectief aan te pakken. Het sluiten van convenanten was volgens het Plan het voornaamste instrument. Na een paar jaar zijn slechts vier regionale convenanten afgesloten, in plaats van de beoogde 25. De beoogde instroom van 50.000 herintredende vrouwen uiterlijk 2005 wordt dan ook niet gehaald. Concrete belemmeringen voor herintreedsters worden niet of onvoldoende aangepakt: de herintredersval, stijgende kosten van de kinderopvang, onvoldoende tussen- en buitenschoolse opvang, discriminatie en vooroordelen van werkgevers, organisatieculturen die deeltijdwerk belemmeren. Het budget uit het *Plan van Aanpak* was van tijdelijke aard. Sinds januari 2002 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden, waaronder herintredende vrouwen. Met de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten financieel voordeel van het aan het werk helpen van bijstandsregerechtigden. Een herintredende vrouw zonder uitkering aan het werk helpen levert gemeenten in dit systeem echter niets op.<sup>61</sup>

De regering gaf onlangs haar visie op de problematiek: “Oorzaak van de achterblijvende kwantitatieve resultaten is de economische tegenwind. De convenanten richten zich op instroom in werk, maar er zijn onvoldoende vacatures en relatief veel werkzoekenden. Daarnaast melden gemeenten, die een onmisbare partij zijn bij de regioconvenanten, dat ze zich dit jaar richten op een goede implementatie van de Wet werk en bijstand waardoor ze geen prioriteit kunnen geven aan een convenant voor herintredende vrouwen.”<sup>62</sup> Er worden nauwelijks maatregelen voorzien ter verbetering van het beleid. Er is geen sprake van oormerken van budget voor herintredende vrouwen, er zijn geen concrete streefcijfers opgenomen, geen poging om bovengenoemde belemmeringen aan te pakken.

### Combineren van arbeid en zorg voor kinderen blijft moeilijk

Aan het beleidsdossier combinatie van arbeid en zorg is sinds de Vierde Wereldvrouwenconferentie door de regering veel aandacht besteed. De focus was veelal gericht op de combinatie van werk met de zorg voor (jonge) kinderen. De toename van het aantal kinderopvangplaatsen, vooral in de leeftijdsgroep 0-4 jaar, in de afgelopen tien jaar is een pluspunt van het emancipatiebeleid. In deze periode is de omslag gemaakt van het tijdelijk stimuleren als overheidstaak naar de opvatting dat de rijksoverheid in ieder geval medeverantwoordelijk is voor de structurele bekostiging van kinderopvangfaciliteiten. Werkgevers en ouders zijn de andere verantwoordelijke partijen voor de bekostiging in deze visie. Het principe van structurele overheidsfinanciering werd vastgelegd in het regeerakkoord in

60 Kamerstukken 2000-2001, TK 27853, nr. 1

61 Onderzoek “*Vangnet met veerkracht*”, uitgevoerd door Regioplan, juni 2004

62 Kamerstukken 2004-2005, TK 27853, nr. 7 (november 2004)

1998. Vastlegging in wetgeving heeft echter ongebruikelijk lang geduurd. Als voorlopig sluitstuk is de nieuwe Wet Kinderopvang tot stand gebracht, van kracht vanaf 1 januari 2005.

De kosten voor kinderopvang zijn echter hoog, mede doordat de overheidsbijdrage afhankelijk wordt gesteld van het gezinsinkomen. Dit verandert niet met de invoering van de nieuwe Wet Kinderopvang. Indien één of zelfs beide werkgevers weigeren mee te betalen, kunnen de kosten voor ouders flink stijgen.<sup>63</sup> De prijs voor kinderopvang behoort, met name voor de midden en hogere (gezins)inkomens, tot de hoogste in Europa. Met de Wet Kinderopvang wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie, administratie en het verkrijgen van overheids- en werkgeversbijdragen bij de ouders neergelegd. Voorheen was dit uitbesteed aan intermediairs op kosten van de werkgever. De extra administratie en de noodzaak tot voorfinancieren van de kosten blijken nu al belemmerend te werken.

De schooltijden in Nederland zijn nog niet ingesteld op het uitgangspunt dat de ouder(s) buitenshuis werken. Dat geldt voor aanvangs- en eindtijden. Daarnaast ervaren ouders dagelijks problemen met de opvang rond lunchtijd van hun schoolgaande kinderen. Anders dan in veel andere Europese landen hebben scholen nauwelijks verantwoordelijkheid voor de tussenschoolse opvang. Die organisatorische en financiële verantwoordelijkheid ligt bij de ouders. Het probleem is dankzij intensieve lobby van vrouwenbeweging en vakbeweging inmiddels politiek erkend, maar een structurele oplossing lijkt vooralsnog ver weg. De regering heeft recentelijk aangekondigd enige miljoenen euro's te zullen besteden aan de stimulans tot professionalisering van tussenschoolse opvang, waarbij de opvangkosten voor rekening van de ouders zullen blijven. Het lijkt erop dat de geschiedenis van de financiering van de kinderopvang zich gaat herhalen. De regering moet haar verantwoordelijkheid voor opvang ten volle waarmaken en niet de tussenschoolse opvang daarvan uitzonderen. Gezien in Europees verband afgesproken doelstellingen heeft de regering ook geen andere keuze dan meer opvangplaatsen te creëren, omdat Nederland nog niet voldoet aan de Europese streefcijfers terzake.<sup>64</sup>

### Weinig verlofregelingen voor zorg

De aandacht van de regering aan het beleidsdossier combinatie arbeid en zorg met betrekking tot verlofregelingen is in de eerste jaren vooral besteed aan adviesaanvragen bij de Sociaal Economische Raad en de Stichting van de Arbeid.<sup>65</sup> Daarna zijn in de Wet Arbeid en Zorg (eind 2001) bestaande (meest onbetaalde) verlofregelingen gebundeld en enige andere toegevoegd.<sup>66</sup> Vergeleken met andere Europese landen zijn er slechts weinig verlofregelingen met betrekking tot zorg. Met 13 weken onbetaald ouderschapsverlof zit Nederland met Ierland en Griekenland in

63 zie o.m. de resultaten van het meldpunt kinderopvang van FNV, PvdA en Groen Links op [www.fnv.nl/vrouwen](http://www.fnv.nl/vrouwen)

64 Lissabon-doelstellingen streven naar kinderopvang voor tenminste 90% van de kinderen tussen 3 jaar en schoolplichtige leeftijd en voor tenminste 33% van de kinderen onder 3 jaar tegen 2010.

65 De eerder genoemde politieke overeenstemming over de gedeelde verantwoordelijkheid voor de kosten van kinderopvang was zeker mede gebaseerd op het op dit punt unanieme SER-advies *Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid*

66 Zie rapportages uit noot 2 en 5

de staart, alleen Cyprus scoort nog lager. Vergeleken met andere landen moeten werkende ouders in Nederland een vrij lange periode overbruggen met kinderopvangarrangementen. In de meeste landen gaan óf de kinderen eerder naar (voor)school óf is er een behoorlijke periode van (betaald) ouderschapsverlof al dan niet in combinatie met een langer zwangerschaps- en bevallingsverlof.<sup>67</sup> De te introduceren levensloopregeling moet, volgens de regeerakkoorden in 2002 en 2003, grotendeels voorzien in dit probleem. Dit is een nieuwe mogelijkheid tot sparen uit brutoloon, waarbij de belastingheffing wordt uitgesteld tot moment van opname van het spaargeld.

De regeringsrapportage 'Report Beijing+10' meldt optimistisch dat met een levensloopregeling werknemers gemakkelijker arbeid en zorg kunnen combineren en dat een emancipatie-effectrapportage zou worden uitgevoerd. Deze is inderdaad tot stand gekomen, dankzij aandrang van de Tweede Kamer. Uit de EER uitgevoerd door het SCP blijkt dat de levensloopregeling niet of nauwelijks iets zal bijdragen aan de arbeidsparticipatie van vrouwen of aan de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen.<sup>68</sup> Het is bovendien de vraag of de regeling veel gebruikt gaat worden. Mensen met een laag inkomen (vaker te vinden onder jongeren, alleenstaande ouders, vrouwen en etnische minderheden) hebben veelal niet de mogelijkheid om substantieel te sparen. De onderzoekers denken dat de regeling vooral gebruikt zal worden door autochtone mannen om te sparen voor eerder uitreden.<sup>69</sup> De bevindingen uit de EER hebben geen rol gespeeld bij de formulering van het wetsontwerp en de memorie van toelichting. Ook nadien heeft de regering geen expliciete aandacht besteed aan de EER.

Inmiddels zijn de voorstellen voor prepensioenen en levensloop aanmerkelijk aangepast na een akkoord met sociale partners en nadien ook nog in de Tweede Kamer (november 2004). Daardoor lijkt het accent op vroegpensioenen versterkt. Per deelnamejaar aan de levensloopregeling krijgt men een fiscale tegemoetkoming – dat zal vooral bij lang sparen (dus voor vroegpensioenen) aantikken. De toevoeging dat werknemers na 40 dienstjaren met een behoorlijk pensioen vóór hun 65<sup>ste</sup> het arbeidzame leven moeten kunnen verlaten, zal vooral mannen enig soelaas bieden. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement om de ouderschapsverlofkorting structureel te maken zal zeker de aantrekkingskracht van deelname aan de levensloopregeling voor (toekomstig) jonge ouders vergroten. Hierdoor zouden werknemers bij voltijs ouderschapsverlof een tegemoetkoming van ongeveer 625 euro per maand kunnen krijgen – dit is ongeveer de helft van het minimumloon. De vraag rijst alleen of het doel deelname aan de levensloopregeling is of gedeeltelijke financiering van wettelijk ouderschapsverlof. Het eerste lijkt geen legitiem doel. De koppeling is absurd en daarmee blijft Nederland buitenbeentje in de Europese Unie.

67 Prof.dr. J. Plantenga, *Position Paper Vut, prepensioenen en levensloop*, Hoorzitting Tweede Kamer, 11 oktober 2004

68 Kamerstukken 2003-2004, TK 29760, nr. 5

69 Dat komt omdat de voorgespiegelde fiscale voordelen vooral optreden als het spaargeld heel lang wordt weggezet. Wie spaart voor een verlof over 5 jaar door deelname aan de levensloopregeling heeft niet of nauwelijks financieel voordeel.

### Vrouwelijke ondernemers ongelijk behandeld bij zwangerschap en bevalling

Het 'Report Beijing+10' stelt dat de regering maatregelen neemt "to improve the position of female entrepreneurs in relation to pregnancy, delivery and adoption".<sup>70</sup> De praktijk laat echter een ander beeld zien: de toegang tot de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ) is per 1 augustus 2004 gesloten. Daarmee is de uitkering wegens zwangerschap en bevalling voor zelfstandig werkende, meewerkende vrouwen en beroepsbeoefenaren vervallen. Het huidige kabinet meent dat "arbeidsongeschiktheid goed te verzekeren is bij particuliere verzekeringsmaatschappijen. Bovendien kiezen zelfstandigen uitdrukkelijk zelf voor het zelfstandig ondernemerschap. Met de bijbehorende lusten *en* lasten." Gevolg is dat vrouwelijke ondernemers die na 1 augustus 2004 zwanger zijn geworden zelf geld moeten reserveren om de periode van het zwangerschaps- en bevallingsverlof financieel te overbruggen.

De regering stelt dat deze vrouwelijke ondernemers ook terecht kunnen bij particuliere verzekeringsmaatschappijen. Probleem hierbij is echter dat de meeste verzekeraars de eerste twee jaar na het afsluiten van de verzekering niet uitkeren wegens zwangerschap en bevalling. Het is zeer de vraag of deze handelwijze van de verzekeraars niet in strijd is met de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Zoals het ook de vraag is of de afschaffing van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering internationaalrechtelijk wel correct is. De Eerste Kamer heeft de regering de toezegging afgedwongen om over beide kwesties een advies te vragen aan de Commissie Gelijke Behandeling. De adviesaanvraag was een half jaar later nog niet geformuleerd.

### Conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit het BPfA

Het thema arbeid, zorg en inkomen staat reeds enkele jaren centraal in het emancipatiebeleid in Nederland. Toch wordt er weinig vooruitgang geboekt ten aanzien van de economische zelfstandigheid van vrouwen.

- De regering moet bij de ontwikkeling van macro- en micro-economisch en sociaal beleid, in het bijzonder bij sociale zekerheidswetgeving en werkgelegenheidsbeleid, gebruik maken van analyses van het effect op beide seksen, om, wanneer er sprake is van een schadelijk effect, dit effect te bewaken en het beleid te herstructureren. Daartoe wordt bij elk wetsvoorstel als standaardonderdeel van het wetgevingstraject een emancipatie-effectrapportage uitgevoerd;
- De regering moet de wetgeving inzake gelijk loon en gelijke kansen, inclusief internationale arbeidswetten en -normen, actief (laten) handhaven om langs verschillende wegen te verzekeren dat de openbare en de particuliere sectoren die wetten naleven, om de rechten van vrouwen en mannen op gelijke kansen en gelijke betaling voor gelijk of gelijkwaardig werk te garanderen;
- De lage beloning en status van beroepen waarin veel vrouwen werkzaam zijn, zoals onderwijs en zorg vergt urgente aandacht. Voor deze sectoren moet de loonstrucuur geanalyseerd en heroverwogen worden om status en verdiensten te verbeteren en het beroep aantrekkelijker te maken voor zowel vrouwen als mannen;

<sup>70</sup> P. 29

- (Behoud van) economische zelfstandigheid van vrouwen moet terug op de Nederlandse beleidsagenda. De regering dient de economische zelfstandigheid van vrouwen, met bijzondere aandacht voor jonge vrouwen, vrouwen met een handicap, oudere vrouwen en vrouwen die behoren tot raciale en etnische minderheden, te bevorderen. Het beleid moet onder andere gericht zijn op het verwerven van inkomsten uit betaalde arbeid of, waar mogelijkheden daartoe ontbreken, het realiseren van een (eigen recht op) uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving;
- De Nederlandse regering dient serieus werk te maken van een gender-bewust beleid met bijzondere aandacht voor vrouwen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Naar sekse uitgesplitste gegevens moeten aan de basis staan van op te stellen indicatoren binnen het NAP, betreffende bestrijding van armoede en sociale uitsluiting;
- De regering moet met grote spoed pensioenproblemen voor de komende generaties vrouwen in kaart brengen en daarop maatregelen afstemmen om een armoedeval van gepensioneerde vrouwen te voorkomen. Voldoende financiële middelen moeten worden vrijgemaakt om de pensioengaten van de huidige groep oudere vrouwen te repareren;
- Naast het inzetten van meer effectieve maatregelen om herintreedsters aan betaald werk te helpen is het, voor een goede evaluatie van het convenantinstrument, noodzakelijk te volgen of de vrouwen die met het convenant aan een baan worden geholpen, ook aan het werk blijven. Bovendien dient de regering voldoende financiële middelen, middels oormerking van reïntegratiebudget voor herintredende vrouwen, toe te kennen en andere actoren te stimuleren om de doelstellingen van het herintreedstersbeleid daadwerkelijk te kunnen bereiken;
- De regering moet via wetgeving, stimulansen en/of aanmoediging verzekeren dat vrouwen en mannen ouderschapsverlof kunnen nemen met behoud van hun baan en een ouderschapsuitkering kunnen ontvangen, alsmede andere betaalde verlofregelingen realiseren om het combineren van arbeid en zorg voor iedereen beter mogelijk te maken. Ook moet zij de gelijke verdeling van gezinsverantwoordelijkheden door mannen en vrouwen bevorderen;
- De regering moet de aangenomen voorstellen inzake VUT/prepensioen en Levensloopregeling in de komende jaren monitoren om de nadelige effecten voor vrouwen in de praktijk te analyseren en, indien nodig, beleid bij te stellen.

## MACHT EN BESLUITVORMING

### Beijing Platform for Action over macht en besluitvorming<sup>71</sup>

“De *empowerment* en de autonomie van vrouwen en de verbetering van de maatschappelijke, economische en politieke positie van vrouwen zijn van essentieel belang om te komen tot een doorzichtige en verantwoordelijke regering en bestuur en duurzame ontwikkeling op alle gebieden van het maatschappelijk leven. Door het streven naar gelijke participatie van vrouwen en mannen in de besluitvorming te verwezenlijken, ontstaat een evenwicht dat een betere afspiegeling vormt van de samenstelling van de maatschappij en dat nodig is om de democratie te versterken en het behoorlijk functioneren hiervan te bevorderen.”

Het *Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Te streven naar evenwicht tussen beide seksen in overheidsorganen en -commissies, alsmede in openbare bestuurlijke instanties en in de rechterlijke macht, inclusief, onder andere, het bepalen van doelstellingen en het uitvoeren van maatregelen om het aantal vrouwen in dergelijke functies aanzienlijk te vergroten, zonodig via positieve actie;
- De verschillende effecten van diverse kiesstelsels op de politieke vertegenwoordiging van vrouwen in gekozen organen opnieuw te bestuderen en, waar van toepassing, overwegen deze systemen aan te passen of te hervormen, alsmede maatregelen te treffen om politieke partijen aan te moedigen in gekozen en niet-gekozen openbare functies vrouwen te doen benoemen in gelijke aantallen op hetzelfde niveau als mannen;
- De gelijke rechten van vrouwen en mannen om zich bezig te houden met politieke activiteiten en hun vrijheid van vereniging te beschermen en te bevorderen, met inbegrip van lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden;
- De vooruitgang op het gebied van de vertegenwoordiging van vrouwen op alle niveaus in de verschillende bestuursfuncties in de openbare en de particuliere sector in het oog te houden en te evalueren door regelmatig kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over vrouwen en mannen te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, en te zorgen dat vrouwen en mannen gelijkkelijk toegang hebben tot het hele scala van overheidsfuncties;
- In alle van overheidswege benoemde commissies, besturen en andere daarvoor in aanmerking komende officiële organen, al naar gelang, alsook in alle internationale organen, instellingen en organisaties te streven naar evenwicht tussen beide seksen, met name door meer vrouwelijke kandidaten voor te dragen en te ondersteunen. De criteria voor werving en benoeming in advies- en besluitvormingsorganen en voor promotie naar leidinggevende functies opnieuw te bezien, om te verzekeren dat dergelijke criteria relevant zijn en niet discriminerend jegens vrouwen, alsmede doorzichtige criteria voor bestuursfuncties te hanteren en ervoor zorgen dat in de selectie-organen de aantallen vrouwen en mannen evenwichtig zijn verdeeld;

<sup>71</sup> Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 181, 190a, 190b, 190c, 190d, 190e, 192c, 299, 194c, 195b

- Vrouwenorganisaties, niet-gouvernementele organisaties, vakbonden, sociale partners, producenten en industriële en beroepsorganisaties te stimuleren gegevensbestanden op te zetten met betrekking tot vrouwen en hun kwalificaties, waaruit kan worden geput bij benoeming van vrouwen in hogere bestuursfuncties en adviesfuncties.

### Nog geen barsten in het glazen plafond

Vrouwen zijn sterk ondervertegenwoordigd in bestuurlijke en hogere functies bij overheid en bedrijfsleven. Door macht en besluitvorming een van de vijf hoofdthema's te maken van het *Meerjarenbeleidsplan* wekte de regering verwachtingen. Ze blijft echter vooral steken in het vaststellen van streefcijfers en het opzetten van Ambassadeursnetwerken.<sup>72</sup> Deze netwerken moeten 'bewustzijn creëren' en de 'dialog aangaan'. Hoe lang de dialoog gaande blijft (en met wie) en hoe het bewustzijn doorwerkt in het aanpakken van de ondervertegenwoordiging van vrouwen in het bedrijfsleven, de non-profitsector of de wetenschap is de vraag. Er is geen nulmeting gedaan. Het resultaat van deze netwerken kan niet gemeten worden en er zijn geen evaluaties gedaan of voorzien. Op basis waarvan het 'Report Beijing+10' de Ambassadeursnetwerken als *good practice* presenteert, is niet bekend.

In deze paragraaf komt verder alleen het publieke domein aan de orde. Dat wil niet zeggen dat vrouwen in de top van het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, de non-profitsector (inclusief zorg en welzijn) en de wetenschap goed vertegenwoordigd zijn. Nederland loopt in Europees verband ver achter met het aandeel vrouwen in genoemde domeinen.<sup>73</sup> De directe beïnvloedingsmogelijkheid van de regering is hier echter minder groot, hoewel de *Emancipatiemonitor* in dit verband op een opmerkelijke lacune in het beleid wijst. Er is nauwelijks onderzoek beschikbaar naar resultaten van instrumenten en strategieën om betere vertegenwoordiging van vrouwen aan de top te bewerkstelligen.

### Voortgang in het publieke domein blijft achter bij streefcijfers

Uit de meest recente cijfers blijkt dat het aandeel vrouwen in de Tweede Kamer, kabinet en Europees Parlement op schema ligt, respectievelijk 39, 40 en 44 procent met een tussenstreefcijfer van 40 procent.<sup>74</sup> In 2010 moet het aandeel vrouwen op 50 procent staan. Opgemerkt kan worden dat de cijfers over een aantal jaren beschouwd niet een altijd stijgende lijn laten zien. Na de verkiezingen van mei 2002 was er een duidelijke daling van het aantal vrouwelijke ministers en staatssecretarissen en Tweede Kamerleden. Hieruit blijkt dat de verworven posities van vrouwen in de politiek geen vanzelfsprekendheid zijn. Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of het behalen van de streefcijfers tot stand is gekomen door regeringsbeleid of eerder een autonome trend is. Dat laatste is immers eerder te danken aan politieke partijen, die onder druk van de vrouwelijke achterban, meer vrouwen op de kandidatenlijsten hebben gezet.

72 2002: Diversiteit aan de top – zakelijke dienstverlening, 2003: Vrouwelijke leiders beter zichtbaar maken, 2004: Doorbreken van het glazen plafond, en netwerk Besturen

73 Zie *Emancipatiemonitor 2004* (noot 6), hoofdstuk 8 en 9

74 *Emancipatiemonitor 2004*, p. 196-199



De regering heeft tot nu toe geen maatregelen genomen om politieke partijen aan te moedigen meer vrouwen op de kieslijsten te zetten en voor te dragen bij politieke benoemingen. Sterker nog, de regering laat een politieke partij waar vrouwen helemaal geen functie mogen bekleden, de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), ongemoeid, hoewel het CEDAW-Comité heeft uitgesproken dat deze discriminatie van vrouwen strijdig is met het VN-Vrouwenverdrag. Het voorgestelde nieuwe kiesstelsel zal overigens vermoedelijk leiden tot een daling van het aandeel vrouwen in de Tweede Kamer.

Het aandeel vrouwen in de top van ministeries is laag. De percentages vrouwen blijven duidelijk onder de streefcijfers die het kabinet voor dit soort functies heeft opgesteld.<sup>75</sup>

### Overheid neemt geen leidende rol in benoemen vrouwen

Behalve bij (Euro-)parlement en kabinet is het aantal vrouwen bedroevend laag. Op gemeentelijk niveau is het aandeel vrouwen al jarenlang rond de 23 procent. Het aandeel vrouwen in adviesorganen, onder burgemeesters, en commissarissen van de koningin is in 2004 nog ver verwijderd van de te realiseren streefcijfers in 2010.<sup>76</sup> Medio 2004 waren er onder de 430 burgemeesters slechts 83 vrouwen (19,3 procent), een achteruitgang ten opzichte van 2002. Op deze benoemingen kan het kabinet wél invloed uitoefenen. Dat de eigen streefcijfers bij lange na niet gehaald worden is dan ook ernstig te betreuren. Ditzelfde geldt voor alle benoemingen door het kabinet, dus ook in adviesorganen en Raden van Commissarissen van (semi-)overheidsbedrijven. Bovendien heeft het kabinet de laatste jaren talrijke bijzondere commissies en taskforces benoemd. Over de verhouding tussen mannen en vrouwen daarin is echter niets bekend. Voor zover te overzien valt is er zeker nog geen evenredige vertegenwoordiging bereikt.

### Nieuw kiesstelsel slecht voor vrouwen, gender-analyse niet opgenomen in voorstel

Het voorgestane nieuwe kiesstelsel leidt ertoe dat het aantal vrouwen en allochtonen in de Tweede Kamer fors zal afnemen. Dat was de uitkomst van een in opdracht van de regering uitgevoerde EER in 1996. Recent onderzoek bevestigt deze verwachting.<sup>77</sup> Het huidige voorstel voor een gemengd stelsel, waarbij de Tweede Kamer voor de helft uit regionale Kamerleden bestaat, is iets minder nadelig dan het oorspronkelijk voorgestelde districtenstelsel. Ten dele wordt nog gekozen via landelijke lijsten, waar vrouwen voor een bepaald percentage vertegenwoordigd zullen zijn. Bij de regionale zetels zullen er echter minder vrouwen zijn dan nu.

De Europese Commissie stelt in zijn rapport *Electoral systems in Europe a gender-impact assessment*, dat een lijstenstelsel met evenredige vertegenwoordiging de grootste kansen biedt voor vrouwen en minderheden om verkozen te worden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) merkte in zijn advies op dat andere kiesstelsels dan een districtenstelsel inderdaad meer recht doen aan de doeleinden van

75 Te weten: 15% voor schaal 18 en hoger, 20% voor schaal 15-17

76 *Emancipatiemonitor 2004*, p. 196-199

77 M. Leijenaar, *Political Empowerment of Women*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004

de regering. Een adequate reactie daarop ontbreekt in de reactie van de Minister van Binnenlandse Zaken op dit advies aan het parlement. De regering geeft in de Memorie van Toelichting een magere onderbouwing van de veronderstelde positieve effecten die het beoogde kiesstelsel zal hebben voor vrouwen en etnische minderheden – op welk onderzoek de regering zich baseert, blijft onbekend.

Een in het regeerakkoord (2003) opgenomen wens van D66 is een gekozen burgemeester. Dat is evenmin goed voor de participatie van vrouwen en allochtonen om dezelfde redenen als bij een districtenkiesstelsel. Nu al worden de streefcijfers voor vrouwelijke burgemeesters bij lange na niet gehaald. Met een gekozen burgemeester zal de opvatting over burgemeesterschap totaal moeten veranderen. Een burgemeester is niet langer een samenbindende factor, die boven de partijen staat. Een gekozen burgemeester moet zelf met een programma komen. In de Memorie van Toelichting laat de regering na om de veronderstelde positieve effecten te onderbouwen. Er is bovendien geen sprake van een gender-analyse.

### Conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit het BPfA

De regering zet haar eigen macht niet in om meer evenredige besluitvorming tot stand te brengen. De regering draagt zelfs actief bij aan de ondervetegenwoordiging van vrouwen bij eigen benoemingen.

- De regering moet een duidelijk beleid uitstippelen en harde maatregelen nemen om een meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsposities te realiseren. Het aandeel vrouwen binnen de overheid, onder burgemeesters en commissarissen van de koningin, binnen adviesraden, commissies en taskforces moet drastisch omhoog, zonodig via positieve actie. De regering dient te streven naar evenredige vertegenwoordiging bij taskforces en adviesraden. Zij moet, in het kader van transparantie en monitoring, de criteria voor benoeming verstrekken en een overzicht van het aandeel vrouwen in dergelijke adviesorganen publiceren, opdat duidelijk wordt in welke mate de regering zelf het voortouw neemt in het benoemen van meer vrouwen in machts- en besluitvormingsposities;
- De regering moet maatregelen nemen om te verzekeren dat de gelijke rechten van vrouwen en mannen om zich bezig te houden met politieke activiteiten en hun vrijheid van vereniging gewaarborgd zijn, met inbegrip van lidmaatschap van politieke partijen en vakbonden. De regering dient in dit kader de discriminatie van vrouwen binnen de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) aan te pakken;
- De regering dient, naar aanleiding van haar voorstellen voor een nieuw kiesstelsel en een gekozen burgemeester, de verschillende effecten van diverse kiesstelsels op de politieke vertegenwoordiging van vrouwen in gekozen organen opnieuw te bestuderen en, waar van toepassing, overwegen de voorstellen aan te passen.



## ONDERWIJS

### Beijing Platform for Action over onderwijs<sup>78</sup>

“Onderwijs is één van de mensenrechten en vormt een essentieel instrument om de doelstellingen op het gebied van gelijkheid, ontwikkeling en vrede te verwezenlijken. Investeren in schoolonderwijs en buitenschools onderwijs en opleiding voor meisjes en vrouwen levert een uitzonderlijk hoog maatschappelijk en economisch rendement op en is één van de beste methoden gebleken om duurzame ontwikkeling en aanhoudende en duurzame economische groei te bereiken.”

Het *Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Analfabetisme onder vrouwen uit te bannen en de kloof tussen mannen en vrouwen op het gebied van fundamentele en functionele lees- en schrijfvaardigheid ongedaan te maken;
- Onderwijs-, opleidings- en herscholingsbeleid en -programma's voor vrouwen te ontwikkelen en uit te voeren, met name voor jonge vrouwen, vrouwen zonder werk en vrouwen die herintreden op de arbeidsmarkt, teneinde hun de kennis en vaardigheden bij te brengen, ter verbetering en verbreding van hun kansen op werkgelegenheid, met inbegrip van zelfstandig ondernemerschap, en hun ondernemersvaardigheden te ontwikkelen;
- Te waarborgen dat er een brede scala van onderwijs- en opleidingsprogramma's beschikbaar is, alsmede leerplannen en lesmaterialen te ontwikkelen en op te stellen en gerichte maatregelen te nemen om te zorgen dat vrouwen en meisjes betere toegang krijgen tot, en beter kunnen participeren op technische en wetenschappelijke gebieden, en wel met name op gebieden waar zij niet of te weinig zijn vertegenwoordigd, zoals wiskunde, technische vakken, milieuwetenschappen en technologie, informatietechnologie en geavanceerde technologie alsmede managementopleidingen;
- Financiering te verstrekken voor bijzondere programma's, zoals programma's op het gebied van wiskunde, exacte wetenschappen en computertechnologie, om alle meisjes en vrouwen betere kansen te bieden;
- Flexibele programma's op te zetten voor onderwijs, opleiding en herscholing ten behoeve van permanente educatie, om de overgang tussen verschillende soorten activiteiten voor vrouwen in al hun levensfasen te vergemakkelijken.

### Sekse-segregatie binnen opleiding en beroepskeuze onveranderd

Doelstellingen van het onderwijsemancipatiebeleid – bevorderen van in- en doorstroom van vrouwen in technische opleidingen en van mannen in leraren- en zorgopleidingen – zijn onvoldoende gerealiseerd. Dit is deels te wijten aan het niet operationaliseren van de doelstellingen binnen dit beleid, deels aan het gebrek aan structurele financiering van projecten gericht op techniek en vrouwen en meisjes. Subsidie aan Technika 10 wordt in het 'Report Beijing+10' aangemerkt als *good*

78 Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 69, 81c, 82a, 82d, 82e, 82h, 85b, 88a, 88c

*practice*.<sup>79</sup> Dit lijkt op *windowdressing*, want in de praktijk blijken structurele subsidies al enige jaren geleden afgebouwd te zijn. De subsidies om meisjes te laten deelnemen aan ThinkQuest zijn medio 2003 gestopt. Het belangrijkste deel van de inkomsten van Technika 10 wordt anno 2004 verkregen via het Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor het Metaalbewerkingsbedrijf (oomb). Omdat deze subsidie eveneens wordt beëindigd, probeert Technika 10 aan te sluiten bij projectsubsiestromen van oc&w. Dit is tot op heden niet gelukt.

Onder druk van politiek en ngo's kwam er in 1995 een *Actieplan Vrouwen en Techniek*.<sup>80</sup> Dit is onvoldoende uitgevoerd. Harde instrumenten zoals quota voor meisjes in bepaalde technische opleidingen en studies worden niet ingezet.<sup>81</sup> Ondanks het Actieplan, diverse campagnes en projecten is er weinig veranderd in de sekse-segregatie binnen onderwijs en de beroepskeuzes van meisjes en jongens. Meisjes kiezen voor zorgende beroepen, jongens voor technische. De segregatie-index voor bedrijfstakken is niet veranderd vergeleken met 1996.

De kennissamenleving en ict werden enkele jaren geleden nog beschouwd als mogelijkheid om emancipatiedoelen dichterbij te brengen.<sup>82</sup> In het *Meerjarenbeleidsplan* was de kennissamenleving nog een van de vijf centrale thema's. Anno 2004 blijkt dat de sekse-segregatie zich eveneens in deze nieuwe sector doet gelden, zowel in ict-opleidingen als in ict-beroepen. In de *Emancipatiemonitor 2004* wordt terecht vastgesteld dat het vergroten van de deelname van vrouwen aan de kennissamenleving als beleidsdoel geruisloos verdwenen is.

Het 'Report Beijing+10' stelt dat er meer geld is uitgetrokken voor technische vakken in het basisonderwijs, maar erkent dat hierbij geen speciale aandacht aan meisjes is besteed.<sup>83</sup> Weliswaar volgen meer vrouwen dan tien jaar geleden technische opleidingen, maar hun aandeel is nog vrij beperkt, zeker in vergelijking met andere Europese landen en Turkije.<sup>84</sup> Bovendien wordt voor hbo-techniek inmiddels een dalende trend gesignaleerd van de deelname van meisjes en stagneert haar deelname aan mbo- (10 procent) en wo-techniek (tussen 17 en 18 procent).<sup>85</sup> Binnen de mbo/hbo-opleiding Landbouw is het aandeel meisjes wel groter geworden. Daarmee is Landbouw een gemengde opleiding geworden.<sup>86</sup> Meer meisjes dan jongens volgen inmiddels universitair onderwijs. Het is dan ook te betreuren dat slechts 6 procent van de professoren op universiteiten in Nederland van het vrouwelijk geslacht is.

79 P. 47

80 Ministerie van Economische Zaken, *Actieplan vrouwen en techniek: 1995-1998, 1995*

81 Opmerkelijk omdat er vanuit de wetenschap soms gepleit wordt om wél een quotum voor jongens in te voeren voor opleidingen waar veel meisjes/vrouwen aan deelnemen (geneeskunde, PABO). Zie: <http://www.ublad.uu.nl/WebObjects/UOL2k4.woa/wa/DirectAction/newsMessage?id=1010825>

82 Beleidsbrief Emancipatie 1997, Brief van de Minister van SZW, Kamerstukken 1996-1997, TK 25006, nr. 1

83 P. 47

84 Onderzoek AXIS, 'Meisjes/vrouwen en techniek', juni 2002, [www.platform-axis.nl](http://www.platform-axis.nl)

85 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, *Technomonitor 2003*

86 *Emancipatiemonitor 2004*, p. 61.



### **Vrouwelijke werknemers profiteren minder van levenslang leren**

Volwasseneneducatie en beroepsonderwijs zijn van grote betekenis voor het individu, de arbeidsmarkt en voor de samenleving als geheel. De regering hecht op papier veel waarde aan 'een leven lang leren', maar deze vorm van onderwijs is (nog) geen succes. Levenslang leren wordt in het beleid alleen in verband gebracht met de arbeidsmarkt, zonder enige vorm van gender-onderscheid. Het binnen de Europese Unie in gang gezette Lissabon-proces, dat beoogt om tegen 2010 de meest concurrerende kenniseconomie van de wereld te worden, draagt sterk bij aan dit eenzijdige arbeidsmarktgerichte beleid. Het belang van levenslang leren voor andere levenssferen dan arbeid wordt in het huidige beleid niet onderkend.

In 2002 volgden ruim 1,3 miljoen personen tussen de 25 en 74 jaar een opleiding of cursus. Van de deelnemers was 49 procent vrouw. De meeste opleidingen werden in 2002 gevolgd door personen van 25-44 jaar, maar ook relatief veel 45-54-jarigen volgden nog onderwijs. In de jongere leeftijdscategorieën waren vrouwen in het totaal aantal onderwijsvolgenden ondervertegenwoordigd. Veel personen van 25-74 jaar (meer mannen dan vrouwen) die in 2002 een opleiding volgden, deden dit om arbeidsmarktgerelateerde redenen. Werkgevers betalen beduidend vaker de studiekosten van mannen dan van vrouwen: 54 tegen 44 procent.<sup>87</sup> Vrouwelijke werknemers profiteren waarschijnlijk ook minder van arbeidsgerelateerde scholing omdat ze vaker in deeltijd werken en vaker flexwerk doen, categorieën die minder voor scholing vanuit de werkgever in aanmerking komen.

### **Te weinig mogelijkheden voor vrouwen om kansen op arbeidsmarkt te verhogen**

Financieringsmogelijkheden van opleidingen en cursussen voor vrouwen moeten verbeterd worden. Momenteel komen in de praktijk slechts werkzoekende herintreedsters met een uitkering in aanmerking voor bekostigde scholing. In de groep die deelneemt aan tweedekans-hoger onderwijs, bevinden zich veel vrouwen van uiteenlopende autochtone en allochtone categorieën. Om hen te laten participeren in de kenniseconomie blijft financiële ondersteuning van hoger onderwijs op latere leeftijd nodig.

In de afgelopen jaren hebben de specifieke Vrouwenvakscholen zwaar onder druk gestaan vanwege financiële problemen. Ze zijn nu ondergebracht bij een meer algemene opleidingsstructuur. Daarmee is vrouwenvakscholing minder zichtbaar en toegankelijk geworden voor vrouwen op zoek naar mogelijkheden om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen en bij te spijkeren. Het is onzeker of deze opleidingen in de toekomst zullen blijven bestaan. Bijkomend probleem voor vrouwen is dat veel onderwijsinstellingen qua lestijden nog niet geschikt zijn voor deelnemers met zorgtaken voor jongere of iets oudere kinderen.

### **Analfabetisme in Nederland ook probleem voor jongeren van 16 tot 25 jaar**

Maar liefst 1,5 miljoen Nederlanders kunnen zich slecht redden met taal en rekenen. 1 miljoen mensen van autochtone afkomst en 500.000 mensen van allochtone afkomst zijn functioneel analfabeet. Een kwart van de functioneel analfabeten is

---

<sup>87</sup> *Emancipatiemonitor 2004*, p. 57-58

vrijwel geheel ongeletterd. In de leeftijdscategorie van 55 tot en met 75 jaar is 40 procent functioneel analfabeet of zit in de direct naastliggende categorie. Toch gaat het nadrukkelijk niet om een langzaam uitstervend probleem. Integendeel: maar liefst 7 procent van de jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 25 jaar is functioneel analfabeet.<sup>88</sup> In de problemdiagnose wordt geen aandacht besteed aan verschillen tussen mannen en vrouwen, in het beleid derhalve evenmin.

### Conclusies en aanbevelingen voorvloeiend uit het BPfA

Het onderwijs emancipatiebeleid blijft steken in veel mooie plannen. Er zijn weinig concrete maatregelen om daadwerkelijk meer meisjes in de technische opleidingen te laten participeren en meer jongens in de zorg en het onderwijs. De laatste jaren lijkt emancipatie binnen onderwijs zelfs geen enkele rol meer te spelen, subsidies op dit terrein zijn verminderd en de mogelijkheden van de kennissamenleving voor vrouwen staan niet meer in de belangstelling.

- De regering dient bij het bestrijden van analfabetisme in Nederland een onderzoek naar gender- en etniciteitsverschillen te laten uitvoeren, opdat specifiek beleid kan worden ontwikkeld om analfabetisme onder vrouwen (en mannen) uit te bannen;
- De regering moet een beleid uitstippelen en meer structurele financiering verstrekken, waardoor vrouwen en meisjes betere toegang krijgen tot, en beter kunnen participeren op technische en wetenschappelijke gebieden, en met name op gebieden waar zij te weinig zijn vertegenwoordigd. Dit betekent concreet meer structurele subsidies verlenen aan projecten rond meisjes en techniek en te waarborgen dat opleidingen voor vrouwen, zoals binnen de vroegere Vrouwenvak scholen, blijven voortbestaan en goed toegankelijk zijn voor vrouwen. Er is specifiek beleid nodig voor de achterstand van vrouwen binnen ICT-opleidingen en beroepen;
- De regering dient flexibele programma's op te zetten voor onderwijs, opleiding en herscholing ten behoeve van permanente educatie, om de overgang tussen verschillende soorten activiteiten voor vrouwen in al hun levensfasen te vergemakkelijken. Specifiek beleid voor herintredende vrouwen, zmv-vrouwen en oudere vrouwen is nodig om kennis en vaardigheden permanent te kunnen bijspijkeren ter verwerving van een betere positie op de arbeidsmarkt;
- De regering moet meer pressie uitoefenen op sociale partners om opleidings- en ontwikkelingsfondsen open te stellen in tenminste evenredige mate voor werkzoekende en werkende vrouwen om hen in de gelegenheid te stellen vaardigheden te verwerven en te verbeteren.



---

88 [www.sire.nl](http://www.sire.nl), lopende campagnes "Wie dit niet kan lezen is niet gek!".

## GEZONDHEID EN SEKSUALITEIT

### Beijing Platform for Action over gezondheid<sup>89</sup>

“Vrouwen hebben het recht te beschikken over het hoogst haalbare niveau van lichamelijke en geestelijke gezondheid. Het bezit van dit recht is van vitaal belang voor hun leven en hun welzijn en voor hun vermogen om deel te nemen aan alle sectoren van het openbare en particuliere leven. Gezondheid is een toestand van volledig lichamenlijk, geestelijk en sociaal welzijn en niet uitsluitend de afwezigheid van ziekten of gezondheidsproblemen. Reproductieve gezondheid impliceert dat mensen een bevredigend en veilig seksleven kunnen hebben en dat zij de mogelijkheid hebben om zich voort te planten en de vrijheid om te beslissen of, wanneer en hoe vaak zij dit willen doen. De mensenrechten van vrouwen impliceren hun recht om zeggenschap uit te oefenen en vrijelijk en verantwoord te beslissen over zaken die verband houden met hun seksualiteit, met inbegrip van seksuele en reproductieve gezondheid, vrij van dwang, discriminatie en geweld. Gelijke betrekkingen tussen vrouwen en mannen in zaken die verband houden met seksuele relaties en voortplanting, inclusief volledige eerbiediging van de integriteit van de persoon, vragen om wederzijds respect, overeenstemming en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor seksueel gedrag en de gevolgen daarvan.”

Het *Platform for Action* beveelt actie aan teneinde:

- Beter toegankelijke, beschikbare en betaalbare, hoogwaardige diensten voor primaire gezondheidszorg te verlenen, met inbegrip van zorg voor de seksuele en reproductieve gezondheid, en de toekenning van begrotingsmiddelen ten behoeve van de primaire gezondheidszorg en sociale dienstverlening te verruimen, met voldoende steun voor secundaire en tertiaire zorg, en beleid op te stellen dat investeringen in de gezondheid van vrouwen begunstigt en, indien van toepassing, de bijdragen aan dergelijke investeringen te verruimen;
- Financiële en andere steun te verruimen ten behoeve van preventief, passend biomedisch, gedragsgericht, epidemiologisch en op gezondheidszorg gericht onderzoek naar zaken die verband houden met de gezondheid van vrouwen, en gezondheidsdiensten en onderzoek naar de zorgverlening te ondersteunen om de toegang tot dienstverlening te verruimen en de kwaliteit hiervan te verbeteren, en te bestuderen volgens welke patronen aan vrouwen gezondheidszorg wordt verleend en door vrouwen gebruik wordt gemaakt van deze zorg;
- Toegankelijke informatie op te stellen en te verspreiden via gezondheidscampagnes, de media, betrouwbare begeleiding en het onderwijsstelsel, bedoeld om te verzekeren dat vrouwen en mannen, en met name jongeren, kennis kunnen verwerven over hun gezondheid en in het bijzonder informatie over seksualiteit en voortplanting;
- Gender-bewuste initiatieven te ontplooien, die zich richten op seksueel overdraagbare ziekten (soa), hiv/aids, en zaken die verband houden met seksuele en de reproductieve gezondheid;

<sup>89</sup> Samenvatting van de relevante paragrafen uit BPfA: 89, 94, 96, 104, 106e, 107e, 108, 109a, 109d, 109g, 110a, 111a

- Doelstellingen en een tijdpad te ontwikkelen om de gezondheid van vrouwen te verbeteren en om programma's die zich richten op de specifieke gezondheidsbehoeften van de vrouw, te plannen, uit te voeren, te bewaken en te evalueren, op basis van de effecten hiervan op elk van beide seksen, daartoe onderzoekers op te leiden en systemen te introduceren die de mogelijkheid bieden vergaarde, geanalyseerde en, onder andere, naar geslacht en leeftijd, of andere gevestigde demografische criteria uitgesplitste en sociaal-economische variabelen te gebruiken.

### Recht op seksuele zelfbeschikking vrouwen aangetast

Door een aantal ontwikkelingen is Nederland zijn voorbeeldfunctie van tien jaar geleden kwijtgeraakt. Het aantal ongewenste zwangerschappen is in ons land toegenomen. Hetzelfde geldt voor het aantal seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en hiv-besmettingen.

Het 'Report Beijing+10' stelt dat de medische verzekering in Nederland verplicht is.<sup>90</sup> Dit is onjuist. Er is een acceptatieplicht voor ziektekostenverzekeringen voor verzekeringsmaatschappijen, maar dit kan leiden tot hoge premies. Een toenemend aantal mensen is niet verzekerd voor ziektekosten waardoor zij slechts beperkt toegang hebben tot medische en seksuologische voorzieningen.<sup>91</sup> De vergoeding voor anticonceptiemiddelen (de pil, het spiraaltje en sterilisatie) is per 2004 voor vrouwen van 21 jaar en ouder uit het verstrekkingenpakket gehaald. Een onderzoek in augustus 2004 wees uit dat sindsdien 29.080 vrouwen tussen 21 en 50 jaar om financiële redenen het anticonceptiegebruik hebben gestaakt of zijn overgestapt op een minder betrouwbare methode met alle risico op ongewenste zwangerschappen.

### Abortuscijfer in tien jaar met 50 procent gestegen

In tien jaar is het aantal abortussen bij vrouwen die in Nederland wonen, gestegen van bijna 20.000 tot bijna 30.000. Het abortuscijfer (aantal abortussen per 1000 vrouwen tussen de 15 en 44 jaar) is in die tijd gestegen van 5,5 tot 8,7. Nederland is daarmee niet meer het land met het laagste abortuscijfer ter wereld. Tienermeiden en allochtone vrouwen uit andere dan de vier traditionele herkomstlanden (dus niet Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen) ondergaan relatief de meeste abortusbehandelingen. Onderzoek naar deze laatste groep is er amper en naar de eerste groep mondjesmaat. Beide groepen zijn de laatste jaren verantwoordelijk voor het grootste deel van de stijging van het aantal abortussen. Gericht beleid, gebaseerd op onderzoek, is noodzakelijk om het aantal abortussen terug te dringen.

### Seksuele voorlichting op scholen sterk verminderd

Er wordt momenteel in Nederland te weinig gedaan op het gebied van voorlichting en preventie. Met name een toenemend aantal allochtonen wordt te weinig bereikt met voorlichting. De laagdrempelige hulpverlening door de Rutgers Huizen, met

<sup>90</sup> P. 49

<sup>91</sup> Het aantal mensen dat geen ziektekostenverzekering heeft, is gestegen van 150.000 in 1995 tot 259.000 in 2002, factsheet [www.rutgersnissogroep.nl](http://www.rutgersnissogroep.nl)



name advisering bij seksuele problemen, voorlichting op scholen en verstrekken van anticonceptie, is voor een deel wegbezuinigd. Van wat over is gebleven is de drempel aanmerkelijk verhoogd door positionering bij de abortusklinieken. Daarbij komt dat voorzieningen op het gebied van seksuele vorming – hetgeen meer is dan ‘technische’ seksuele voorlichting – onder druk komen te staan door bezuinigingen in het onderwijs. Voorlichting op scholen is van belang voor jongeren om kennis te verwerven over hun gezondheid en in het bijzonder informatie over seksualiteit en voortplanting. Scholen zijn vrij om te bepalen óf zij voorlichting geven en zo ja, welke boodschap zij willen uitdragen. Dit heeft geleid tot geringere seksuele voorlichting in het basis- en voortgezet onderwijs. Verminderde aandacht voor voorlichting zou ook effect kunnen hebben op de geconstateerde verminderde acceptatie van homoseksualiteit, lesbische vrouwen en homoseksuele mannen door leerlingen. Een relatie met de groepsverkrachtingen door jongens in de leeftijd tussen 9 en 16 jaar, waarover onlangs werd gepubliceerd, ligt ook voor de hand (zie p. 25).

### **Regering neemt te weinig verantwoordelijkheid inzake sekse-specifieke gezondheidszorg**

Aandacht voor verschillen in gezondheid tussen mannen, vrouwen, allochtonen, autochtonen is en blijft nodig. Voor artsen en andere zorgverleners is het van belang te weten op welke verschillende manieren ziekten zich aandienen bij deze onderscheiden groepen en met welke sekse- en etniciteitsaspecten rekening gehouden moet worden in de behandeling. Onderzoek naar behandelmethode en medicijnen is veelal gericht op autochtone mannen. De gevolgen voor vrouwen en mannen en vrouwen uit etnische minderheden zijn veelal niet bekend. Meer gender-specifiek onderzoek op dit terrein is gewenst.

De landelijke expertcommissie Sekse en Etniciteit heeft zich van 1 april 2001 tot 1 februari 2003 beziggehouden met de integratie van sekse-specifieke en multiculturele hulpverlening. Bovendien is er een Projectorganisatie Interculturalisatie van de Gezondheidszorg opgericht. Er is onderzoek uitgevoerd naar gezondheidszorg en etnische minderheden. Hieruit kwamen verschillen naar voren in gebruik van zorgvoorzieningen door verschillende etnische groepen vrouwen. Tevens bleek dat de urgentie en het permanente karakter van problemen in de zorg aan allochtonen onvoldoende bij de overheid en het veld zijn doorgedrongen. Deze problemen vragen daarom om een structurele en doortastende aanpak. De Minister heeft naar aanleiding van dit onderzoek de verantwoordelijkheid voor het oplossen van gezondheidszorgproblemen echter in de handen van etnische minderheden op lokaal niveau gelegd, en heeft slechts tijdelijk een beperkt budget gereserveerd voor projecten ter verbetering van de zorg voor deze groepen.<sup>92</sup>

Het beleid inzake seksueel overdraagbare aandoeningen en hiv/aids is evenmin gender-bewust. Subsidies op dit terrein worden verstrekt aan belangenorganisaties en zorginstellingen voor homoseksuele mannen, terwijl de gevolgen van soa/hiv-besmettingen voor vrouwen veel ernstiger zijn. Een meer gender-evenwichtig (subsidie)beleid is vereist.

---

<sup>92</sup> € 150.000,- op jaarbasis, tot en met 2007. Beleidsbrief Interculturalisatie van de gezondheidszorg, Kamerstukken 2003-2004, TK 29484, nr.1

Op het terrein van vrouwenhulpverlening heeft de regering inspanningen verricht en subsidies verleend. Eind maart 1999 is een stuurgroep belast met het verder bevorderen van de integratie van vrouwenhulpverlening in het volksgezondheids- en welzijnsbeleid. Uit evaluatieonderzoek naar deze stuurgroepactiviteiten is gebleken dat het proces van integratie wel op gang is gekomen, maar dat er nog geen sprake is van een structurele inbedding in de reguliere zorg. De sector vrouwenhulpverlening heeft uit eigen initiatief zelf veel gedaan aan visie- en methodiekontwikkeling, inclusief kwaliteitsverbetering, waardoor het mogelijk is geweest om meer diversiteit in het aanbod te brengen, en de sector erin geslaagd is om specifiek aanbod te creëren voor zmv-vrouwen.

### Conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit het BPfA

Nederland heeft zich onvoldoende ingezet om de seksuele en reproductieve gezondheid in Nederland te verbeteren of op zijn minst op peil te houden.

- De regering moet doelstellingen en een tijdpad ontwikkelen om de gezondheid van vrouwen te verbeteren en om programma's die zich richten op de specifieke gezondheidsbehoeften van de vrouw, te plannen, uit te voeren, te bewaken en te evalueren en gender-specifieke initiatieven ontplooiën die zich richten op soa's/hiv. Systematische monitoring van de seksuele en reproductieve gezondheidszorg is nodig. Alleen dan kunnen de effecten van beleidswijzigingen en bezuinigingen worden beoordeeld en bijgestuurd, indien nodig;
- De regering moet de maatregel om anticonceptiva uit het ziekenfondspakket te halen voor vrouwen boven de 21 jaar monitoren en, indien nodig, herzien;
- De Nederlandse regering dient beter toegankelijke, beschikbare en betaalbare, hoogwaardige diensten voor primaire gezondheidszorg te verlenen, met inbegrip van zorg voor de seksuele en reproductieve gezondheid en de begrotingsmiddelen voor de primaire gezondheidszorg en de sociale dienstverlening te verruimen;
- De toegankelijkheid van vrouwen en jonge meisjes tot voorlichting en anticonceptiva is in het geding door de bezuinigingen op de Rutgers Stichting. De evaluatie van het beleid inzake eerstelijnsgezondheidszorg, inclusief de ontwikkelingen rond de Rutgers Stichting, is voorzien eind 2005/begin 2006. Voor een aantal hierboven geschetste ontwikkelingen, inzake de stijging van het aantal ongewenste zwangerschappen en soa/hiv-besmettingen, alsmede een stijgend aantal abortussen, kan het van belang zijn om deze evaluatie eerder uit te voeren en het beleid bij te stellen;
- De regering moet opdracht geven tot en financiële steun verruimen voor meer en beter onderzoek naar vrouwen in de gezondheidszorg, onder andere naar verschillen in sekse en etniciteit en de uitkomsten van dergelijk onderzoek ter overweging nemen in nieuwe beleidsmaatregelen of in de herziening van bestaande wet- en regelgeving;
- De regering moet haar verantwoordelijkheid (her)nemen om toegankelijke informatie te verspreiden via het onderwijsstelsel, basis- én voortgezet onderwijs, bedoeld om te verzekeren dat met name jongeren kennis kunnen verwerven over hun gezondheid en in het bijzonder informatie over seksualiteit, seksuele voorkeur en voortplanting.



## CONCLUSIE

Het *Beijing Platform for Action* beoogde een krachtige, nieuwe impuls te geven aan het realiseren van een breed emancipatiebeleid. Vanuit een feministisch perspectief werden vraagstukken rond macht en herverdeling tussen vrouwen en mannen opnieuw geanalyseerd. Met een brede scala van instrumenten zouden regeringen zich moeten inzetten om resterende barrières voor vrouwen in economisch, sociaal, cultureel en politiek opzicht aan te pakken en op te ruimen. Met uitvoering van het BPfA zou een versnelling van *empowerment* van vrouwen gerealiseerd kunnen worden. Vereist was transparantie, duidelijke tijdsgebonden doelstellingen en verantwoordingsmechanismen, alsmede referentiepunten voor de monitoring en voorstellen voor de toewijzing of hernieuwde toewijzing van middelen voor uitvoering.

In Nederland heeft de versnelling van het emancipatieproces zich echter niet doorgezet. In sommige opzichten is het emancipatieproces de laatste jaren zelfs tot stilstand gekomen of achteruitgegaan.

Emancipatiebeleid wordt in Nederland meer en meer verengd tot vooral sociaal-economische doelstellingen, met name het realiseren van economische zelfstandigheid door arbeidsparticipatie. In 2000 leek het er nog even op dat de regering, mede dankzij de vrouwenbeweging, de politiek en gender-experts, haar emancipatiebeleid revitaliseerde. Ze bracht een *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* uit, met ambitieuze doelstellingen op vijf onderscheiden aandachtsgebieden en met concrete streefcijfers. Ook stelde ze het *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* vast, met een samenstel van instrumenten voor duurzame integratie van het gender-perspectief in het rijksbeleid.

Maar sinds 2002, het aantreden van de regeringen Balkenende I en II, zakt het emancipatiebeleid weer weg. Het BPfA en ook het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* uit 2000 lijken vergeten. Het instrumentarium van het *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* uit 2001 wordt slechts zeer gedeeltelijk en pas na drie jaar uitgevoerd. Het beleid richt zich vooral op allochtone vrouwen, en wekt daarmee de indruk dat het de positie van autochtone vrouwen als ijkpunt neemt. De regering stelt keuzevrijheid centraal, en miskent daarmee de werkelijke, ongelijke machtsverhoudingen in een samenleving die nog steeds de taken, verantwoordelijkheden en levensloop van kostwinners/mannen als uitgangspunt hanteert.

Uit deze *Schaduwrapportage* blijkt dat het emancipatiebeleid op drift is geraakt. Veel van de nieuwe maatregelen op het gebied van arbeid, zorg en inkomen of op het terrein van de gezondheidszorg werken zelfs uitgesproken tegen de emancipatie en het doel van economische zelfstandigheid van vrouwen in.

Lichtpunt zou moeten zijn dat het thema geweld tegen vrouwen steeds hoger op de beleidsagenda is gekomen. Maar dat gebeurt te veel in de context van veiligheid en van verzet en achterdocht tegen allochtone, en met name islamitische culturen. Ten onrechte: uit alle onderzoek blijkt dat geweld tegen vrouwen in allochtone kring niet vaker voorkomt dan onder autochtonen. In het beleid ontbreekt hier een goede balans.

Het thema arbeid, zorg en inkomen staat reeds enkele jaren centraal in het emancipatiebeleid in Nederland. Toch wordt er weinig vooruitgang geboekt ten aanzien van de economische zelfstandigheid van vrouwen: de focus is te zeer gericht op de verhoging van de feitelijke arbeidsparticipatie van vrouwen, en te weinig op duurzame economische zelfstandigheid met adequate sociale zekerheid, inclusief pensioenen. De regering zet haar eigen macht onvoldoende in om een meer evenredige besluitvorming tot stand te brengen, en draagt in haar benoemingenbeleid zelfs actief bij aan de ondervertegenwoordiging van vrouwen.

Het onderwijsemancipatiebeleid blijft steken in veel mooie plannen. Er zijn weinig concrete maatregelen om daadwerkelijk meer meisjes in de technische opleidingen te laten participeren en meer jongens in de zorg en het onderwijs. De laatste jaren lijkt emancipatie binnen onderwijs zelfs geen enkele rol meer te spelen, subsidies op dit terrein zijn verminderd en de mogelijkheden van de kennisamenleving voor vrouwen staan niet meer in de belangstelling.

Nederland heeft zich onvoldoende ingezet om de (seksuele en reproductieve) gezondheid van vrouwen in Nederland te verbeteren of op zijn minst op peil te houden.

De huidige regering legt veel accent op cultuurverandering en zet communicatie en onderzoek in als belangrijkste instrumenten. Dat gaat ten koste van meer verplichtende instrumenten zoals gender-budgettering en emancipatie-effectrapportages. Zij vertaalt de resultaten en aanbevelingen van onderzoek en EER's zelden in concreet beleid. De vraag is trouwens of er wel relevant onderzoek uitgevoerd wordt.

De ondersteuningsstructuur voor emancipatieproces en emancipatiebeleid is ernstig aangetast. De ambtelijke structuren DCE en ICE zijn in de praktijk gemarginaliseerd, functioneren althans onvoldoende om het overheidsbeleid nog te kunnen coördineren en het proces van gender-mainstreaming actief te stimuleren.

De politieke wil om het Beijing Platform for Action actief te implementeren, en de positie van álle vrouwen te verbeteren lijkt kortom verdwenen.

De emancipatie van vrouwen in Nederland is anno 2004 nog verre van voltooid. De huidige stagnatie in het emancipatieproces maakt duidelijk hoe kwetsbaar dat proces nog steeds is, en hoe belangrijk en urgent het is dat de overheid haar volle instrumentarium in zet. De regering moet zich feitelijk opnieuw politiek committeren aan de doelstellingen en instrumenten van het BPfA en duidelijk maken dat ze deze actief en met krachtige maatregelen wil realiseren. Dat betekent in ieder geval dat ze, op basis van Beijing Platform for Action en de uitkomsten van de evaluatie in maart 2005 door de VN-Commission on the Status of Women, in overleg met vrouwen- en emancipatieorganisaties, centra voor vrouwenstudies, sociale partners en andere experts, haar koers moet bijstellen en nieuwe, ambitieuze plannen moet maken, én vooral uitvoeren.





## DEEL 2

# Het internationale emancipatiebeleid



## INLEIDING

Het grootste deel van het Nederlandse internationale emancipatiebeleid ressorteert onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). De coördinatie ervan ligt bij de afdeling Vrouwen en Ontwikkeling (DSI/VR) van de Directie voor Sociale en Institutionele ontwikkeling (DSI).

Deze *Schaduwrapportage* behandelt het internationale emancipatiebeleid, uitgevoerd door BuZa, met de nadruk op ontwikkelingssamenwerking (os), en gaat tevens in op de rol van een aantal grote particuliere ontwikkelingsorganisaties.

Als iets evident wordt in deze *Schaduwrapportage*, dan is het wel dat anno 2004 het overzicht over het beleidsterrein Vrouwen & Ontwikkeling (v&o) in Nederland ontbreekt. Er is geen zicht op wat wel en niet goed ging en waarom. Door beleidsmatige en institutionele veranderingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking sinds 1995 is het steeds moeilijker, zo niet onmogelijk geworden vast te stellen in hoeverre de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bijdraagt aan de *empowerment* van vrouwen en mainstreaming van gender-gelijkheid internationaal. Het ontbreekt aan een institutioneel v&o-coördinatiemechanisme van hetzelfde kaliber als ten tijde van de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing.

De hooggespannen verwachtingen in 1995 dat deze conferentie een nieuwe impuls zou geven aan het Nederlandse v&o-beleid zijn niet waargemaakt.



## NEDERLANDS INTERNATIONAAL EMANCIPATIEBELEID 1995-2004: VOORNEMENS EN RAPPORTAGES

### Beleidsvoornemens

De Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing leidde tot nieuwe beleidsaccenten op het gebied van Vrouwen en Ontwikkeling. In december 1995 zond de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een brief aan de Tweede Kamer, waarin onder meer een strategienota voor v&o in het vooruitzicht werd gesteld.<sup>93</sup> Met de Begroting 1997 zond de minister van szw de *Beleidsbrief Emancipatie* naar de Tweede Kamer met het Nederlandse Beijing Actieplan *Beijing Nu en toekomst*.<sup>94</sup> Ook hierin wordt de v&o-strategienota aangekondigd. Anno 2004 is onbekend of deze nota verschenen is, ook binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Beijing Nu en toekomst* beschrijft voor de twaalf aandachtsgebieden uit het BPfA ook de beleidsvoornemens voor het internationale emancipatiebeleid. Vooral de zes thema's armoede, onderwijs, reproductieve gezondheid, geweld, gewapend conflict, en macht en besluitvorming werden uitgewerkt.

### Rapportages over het Beijing Platform for Action met betrekking tot internationaal beleid

In de uitvoeringsrapportages over het *Beijing Platform for Action* aan de Verenigde Naties is niet terug te vinden wat het resultaat is van Nederlandse inspanningen op het gebied van internationaal emancipatiebeleid. De eerste rapportage (1995-2000) besteedt één paragraaf (van een halve pagina) aan ontwikkelingssamenwerking.<sup>95</sup> Het 'Report Beijing+10' besteedt één subparagraaf aan internationaal emancipatiebeleid (over vrouwen, conflict en veiligheid).<sup>96</sup>

Beide uitvoeringsrapportages geven geen of onvoldoende inzicht in de voortgang van de Nederlandse inspanningen op het gebied van internationaal emancipatiebeleid. Als monitoring-instrument zijn ze absoluut onder de maat.

93 Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, 1 december 1995

94 September 1996. Zie noot 9

95 szw: *Nederland vijf jaar na Beijing. Nationale Implementatie Rapportage*. (1995-1999), p 47: Hierin worden toezeggingen gedaan ten aanzien van selectiecriteria voor de concentratie van hulp in een beperkt aantal landen en sectoren: "Daarom is besloten tot het opnemen van goed gender-beleid in hulpontvangende landen als één van de selectiecriteria voor concentratie van hulp. Bij de selectie van sectoren in de gekozen landen (najaar 1999) zal uitdrukkelijk voorrang worden gegeven aan sectoren die bijdragen aan emancipatie van vrouwen in die landen." Deze toezeggingen zijn niet nagekomen.

96 Zie noot 2, p 26-27

## HET NEDERLANDSE VROUWEN EN ONTWIKKELINGSBELEID NA 1995

### V&O-beleid en institutionele verankering

Na 1998 (een nieuw kabinet) is er *geen* sprake meer van een institutioneel vastgesteld beleid gericht op vrouwen en ontwikkeling. Er is geen expliciet consistent beleidsdocument met doelstellingen, middelen en ijkpunten. De coherentie tussen algemeen beleid en specifiek v&o-beleid zoals in *Een wereld van verschil* (1990) is verloren gegaan.<sup>97</sup> Vandaag de dag moeten de ingrediënten van het v&o-beleid gedistilleerd worden uit beleidsdocumenten op deelthema's, factsheets en toespraken van de minister.<sup>98</sup>

In de meest recente os-beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* (2003) komt het woord vrouwen welgeteld twee keer voor.<sup>99</sup> Ook anderszins blijft onzichtbaar of en zo ja hoe beleid uitvoering zou kunnen geven aan het BPfA.

Bij BuZa is de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de uitvoering van het v&o-beleid neergelegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (een na hoogste ambtenaar). De speciale afdeling (DSI/VR) voor v&o is ondergebracht bij de Directie voor Sociale en Institutionele Ontwikkeling. Er zijn ruim twintig v&o-themadeskundigen werkzaam op ambassades in ontwikkelingslanden.

Eind 1995 zijn als kernthema's benoemd: aandacht voor gender in macro-economisch beleid; vrouwen en gewapende conflicten; reproductieve rechten; problematiek van meisjes; erfrecht.<sup>100</sup> De laatste twee thema's zijn sindsdien uit beleidsstukken verdwenen. In het algemene beleid, geformuleerd in *Aan elkaar verplicht*, ligt de nadruk op onderwijs, reproductieve gezondheid, hiv/aids en milieu en water. Er wordt niet geëxpliciteerd hoe deze thema's van belang zijn voor vrouwen en meisjes, laat staan dat een gender-perspectief geïntegreerd is. De prioritaire thema's voor v&o voor de periode 2004-2007 zijn armoedebestrijding, vrede en veiligheid en mensenrechten (inclusief reproductieve rechten).<sup>101</sup>

De kernthema's v&o zijn in de loop der jaren verschoven, maar vier thema's lopen als een rode draad door de recente geschiedenis van het v&o-beleid: armoedebestrijding; vrouwenrechten; reproductieve gezondheid en rechten; en veiligheid en conflict.

De laatste twee thema's komen kort aan de orde in deze *Schaduwrapportage*.

97 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag, 1990

98 Zie [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl), sectie ontwikkelingssamenwerking

99 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Den Haag, 2003

100 Zie noot 93

101 Missie DSI/VR 2004-2007, ongepubliceerd, Den Haag, zonder jaartal



### Evaluatie van het V&O-beleid

De laatste omvattende evaluatie van het beleidsthema v&o is vastgelegd in IOB *evaluatie Vrouwen en Ontwikkeling* (1998).<sup>102</sup> De evaluatie omvat de periode 1985-1996. De centrale vraag was: welke resultaten heeft de Nederlandse hulp voor vrouwen in ontwikkelingslanden en hoe heeft het beleid met betrekking tot v&o daaraan bijgedragen?<sup>103</sup> De antwoorden waren niet eenduidig. Zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid had positieve en negatieve kanten. Wel bleek dat vrouwen anno 1996 nadrukkelijker bij de uitvoering van de hulp zijn betrokken en er meer van profiteren dan in 1985. De grotere deelname is te danken aan het feit dat in de loop van de tijd veel activiteiten relevanter voor vrouwen zijn geworden. Verder werd geconstateerd dat meer geld direct aan vrouwen ten goede komt, vooral dankzij het Vrouwenfonds.

BuZa heeft een beleidsreactie geschreven en naar het parlement gestuurd. Deze is echter nimmer door de Kamer geagendeerd. Dat er een nieuw kabinet kwam, is daar waarschijnlijk debet aan. In de reactie (december 1998) zegde de nieuwe minister toe een driesporenbeleid te zullen volgen:

- Steun aan *empowerment* van vrouwen;
- Bevorderen van m/v gelijkwaardigheid en evenwicht in de hoofdstroom van de Nederlandse samenwerking;
- Algehele kwaliteitsverbetering van de hoofdstroom door de bijdrage van vrouwen (transformatie).<sup>104</sup>

Dit is verder uitgewerkt in operationele voornemens met betrekking tot selectie van landen, sectorkeuze en institutionele inbedding. Deze voornemens zijn daarna echter niet geïntegreerd in de nieuwe beleidskaders van internationale ontwikkelingssamenwerking die in 1999 geformuleerd werden (zie pagina 63-66).

Met de conclusies van de IOB *evaluatie* is niet of nauwelijks rekening gehouden in nieuwe beleidsontwikkeling. De geleerde lessen van de evaluatie zijn dus genegeerd. Sindsdien heeft geen evaluatie meer plaatsgevonden van het v&o-beleid of van de integratie van gender-perspectieven in het algemene beleid. Het Vrouwenfonds, dat zeer positief werd geëvalueerd, is kort nadien uit beeld verdwenen.

### De emancipatiedoelstellingen na Beijing: eigen verantwoordelijkheid departementen

De enige keer dat BuZa duidelijke aparte emancipatietaakstellingen formuleerde, was in 1999, conform afspraak, in het regeerakkoord van 1998. Elk departement werd geacht drie taakstellingen te formuleren. BuZa koos voor de periode 1999-2002:<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB): *Vrouwen en Ontwikkeling. Beleid en Uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996*. Evaluatierapport, Den Haag, 1998

<sup>103</sup> Ria Brouwers: 'Erfgoed Vrouwen en Ontwikkeling.' Lezing voor Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag, 1 oktober 1998

<sup>104</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken: Reactie van minister Herfkens op de evaluatie van het beleid Vrouwen en Ontwikkeling, december 1998

<sup>105</sup> Zie noot 20, p. 17-24

- 1 Het mainstreamen van gender- en armoedecriteria binnen het programma van macro-economische ondersteuning van ontwikkelingslanden;
- 2 Het veiligstellen van reproductieve rechten van (vrouwelijke) vluchtelingen;
- 3 Gender-mainstreaming binnen de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (ovse).

De tussenrapportage (2002) over deze taakstellingen zegt: “De drie taakstellingen zijn goeddeels uitgevoerd.”<sup>106</sup> De twee maanden later verschenen *Eindrapportage Emancipatietaakstellingen* meldt daarentegen dat alleen taakstelling 2 is uitgevoerd, en 1 en 3 nog niet zijn afgerond.<sup>107</sup>

Geconcludeerd kan worden dat er geen continuïteit en samenhang is:

- De drie taakstellingen zijn geen vertaling van de zes eerder gekozen aandachtspunten van het BPfA;
- Rapportages zijn soms tegenstrijdig en het taalgebruik is uitermate verhullend;<sup>108</sup>
- Er wordt niet gerapporteerd over resultaten en over vervolg.

Naast de specifieke emancipatietaakstellingen is gender-mainstreaming de centrale beleidsstrategie. Dit wordt uitgewerkt in de nota *Gender Mainstreaming: een strategie voor kwaliteitsverbetering*.<sup>109</sup> De kern van mainstreaming is een tweesporenbeleid: verankering van het man/vrouw-perspectief in al het reguliere beleid, en uitvoering van specifiek beleid gericht op vrouwen. De vijf randvoorwaarden voor gender-mainstreaming zijn: commitment van de politieke en ambtelijke top; expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen; vastleggen van verantwoordelijkheid; beschikbaarheid van gender-deskundigheid; en beschikbaarheid van middelen (formatie en budget) en instrumenten.<sup>110</sup>

Voor de periode vanaf 2002, na het aantreden van de regering Balkenende I en II, zijn geen nieuwe emancipatietaakstellingen per departement opgesteld. Op het departement BuZa zijn geen expliciete taakstellingen geformuleerd. Er vindt dan ook geen monitoring plaats en voortgangsrapportages worden niet langer gemaakt.

De Visitatiecommissie Emancipatie zal in januari en februari 2005 BuZa bezoeken.

Conclusie: Nederland voldoet niet aan de in het BPfA duidelijk geformuleerde voorwaarden voor uitvoering van beleid.<sup>111</sup>

- “De uitvoering van het slotdocument (...) zou gebaat zijn met doorzichtigheid, nauwere samenwerking (...) en een consequente stroom van informatie tussen alle

<sup>106</sup> szw: *Interdepartementale Overzichtrapportage Gender Mainstreaming*, Den Haag, oktober 2002, p. 4

<sup>107</sup> szw: Actieplan en Eindrapportage Emancipatietaakstellingen Departementen 1999-2002, Den Haag, december 2002, p. 97, en p. 113-117

<sup>108</sup> Een voorbeeld van verhullend taalgebruik: “Dit alles heeft een positieve uitwerking op de realisatie van deze taakstelling en op de verschillende wijze waarop deze taakstelling aanknopingspunten biedt voor gender-mainstreaming, welke op verschillende wijze wordt ingezet.” Zie noot 107, p. 114

<sup>109</sup> szw: *Gender Mainstreaming; een strategie voor kwaliteitsverbetering*, Den Haag, juni 2001

<sup>110</sup> Brief aan de Kamer van de Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *Kabinetsstandpunt gender mainstreaming* (DCE/O1/35684), juni 2001

<sup>111</sup> *Beijing Platform for Action* en institutionele voorzieningen, par. 288 en 297



betrokkenen. Ook is er behoefte aan duidelijke doelstellingen en verantwoordingsmechanismen.”

- “Regeringen moeten zo spoedig mogelijk (...) strategieën ontwikkelen voor de uitvoering van het slotdocument. (...) De uitvoeringsstrategieën dienen breed van opzet te zijn en termijngelinkte doelstellingen en referentiepunten voor de monitoring te bevatten, alsmede voorstellen voor de toewijzing of hernieuwde toewijzing van middelen voor uitvoering.”

### Veranderingen in beleid en organisatie van BuZa en gevolgen voor V&O-beleid

Eind 1995 stemde het parlement in met de herijking van het Nederlands buitenlands beleid. De herijking beoogde een betere coördinatie van het buitenlands beleid, en een duidelijker scheiding tussen beleids- en uitvoerende taken. Inhoud en organisatie van het beleid hebben sindsdien belangrijke veranderingen ondergaan. De hoofddoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking bleef duurzame armoedebestrijding. Daarbinnen is de beleidsprioriteit v&o gehandhaafd.<sup>112</sup> Met de herijking is het beleid voor v&o niet veranderd.

In het kader van de herijking is in 1995-1996 een reorganisatie op het Ministerie van BuZa doorgevoerd. Hierbij veranderde de plaats en status van de afdeling die verantwoordelijk is voor v&o. Sindsdien is v&o geen speerpunt meer, waarop alle activiteiten van os getoetst moeten worden.

Als gevolg van de ontschotting tussen os en BuZa is de uitvoering van het v&o-beleid de verantwoordelijkheid geworden van het gehele Ministerie.<sup>113</sup> Activiteiten, instrumenten en kanalen die voorheen op het gebied van BuZa lagen, werden toegevoegd aan het aandachtsterrein van v&o. Daardoor kwam ook nadruk te liggen op thema's die meer dan voorheen een centrale rol zouden gaan spelen in het Nederlandse os-beleid: mensenrechten en conflict.

Gelijktijdig met de herijking werd de delegatie van bevoegdheden naar de posten een feit, waarmee deze verantwoordelijk werden voor uitvoering en beheer van alle gedelegeerde activiteiten van ontwikkelingssamenwerking. De consequentie was dat DSI/VR niet meer verantwoordelijk was voor projectbeoordelingen. Of de posten DSI/VR al dan niet in de planning en uitvoering betrokken, was afhankelijk van de posten en dus van het commitment van de ambassadeur en de inzet van de genderdeskundige.

Eind 1998 vond de zgn. efficiency-operatie plaats, als antwoord op het begrotingstekort in het budget van personele zaken. Voor sommige posten was dit aanleiding de functie van themadeskundige v&o op te offeren of die om te zetten in een lager gewaardeerde functie.

Als onderdeel van de reorganisatie van de os keurde de Tweede Kamer medio 1999 de concentratie van de bilaterale hulp op een beperkt aantal, namelijk twintig, landen goed. Daarnaast werd besloten dat Nederland samenwerkt met dertig

112 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Quick Scan Genderdeskundigheid*. EOS Consult, Marianne Nugteren, Lida Zuidberg, 2000

113 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Reactie van minister Herfkens op de evaluatie van het beleid Vrouwen en Ontwikkeling, Infobulletin no. 20, 18 december 1998

landen op een (of meer) van de volgende thema's: milieu, goed bestuur en mensenrechten, en steun voor particuliere investeringen.

De eerste landen zijn geselecteerd op grond van drie criteria: armoede, goed bestuur, en macro-economisch en sociaal beleid.<sup>114</sup> De bereidheid van overheden om een v&o-beleid te ontwikkelen is onderdeel geweest van de toetsing met betrekking tot sociaal beleid en goed bestuur.<sup>115</sup> Echter, bij de keuze van landen heeft dit maar een beperkte rol gespeeld.

Anno 2005 heeft Nederland een intensieve os-relatie met 36 partnerlanden en 31 'bedrijfsleven-landen'.<sup>116</sup> Daarnaast is de samenwerking met een aantal landen beperkt tot de thema's goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (gmv), milieu, en bedrijfsleven. Op de bedrijfsleven-lijst komen landen voor die niet bepaald een schoonheidsprijs verdienen als het gaat om mensenrechten en vrouwenrechten.<sup>117</sup>

In de praktijk is de aanwezigheid van v&o-beleid of de bereidheid dit te ontwikkelen geen toetsingscriterium voor goed bestuur en goed beleid geweest. Soms werd een beroep gedaan op *ownership*: het ontvangende land vraagt er immers niet om, of laat weten dat bepaalde vormen van vrouwenemancipatie indruisen tegen de lokale cultuur of religie. *Ownership* leidt zo tot uitsluiting van vrouwen. Geen enkel land is ooit afgewezen vanwege het ontbreken van v&o-beleid.

#### Veranderingen in het internationale ontwikkelingsbeleid en gevolgen voor V&O-beleid

Vanaf 1999 doen zich in het internationale ontwikkelingsbeleid drie nieuwe ontwikkelingen voor: de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs; geïntroduceerd door de Wereldbank), de sectorale benadering (Sectorwide approach/SWAP) en de introductie van acht Millennium Development Goals (MDGs 2000).

De *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), opgezet als voorwaarde voor schuldverlichting, zijn nationale ontwikkelingsplannen met nationale budgetten geworden, met als doel een samenhangend beleid te formuleren. Donoren en de regering van het ontvangende land bepalen welke sectoren voor samenwerking in aanmerking komen, in consultatie met de private sector en NGO's (inclusief vrouwenorganisaties). Voor het slagen van deze aanpak is betrokkenheid en politieke wil, lokaal zeggenschap en verantwoordelijkheid (*ownership*) van alle betrokkenen (*stakeholders*) van belang. Dat omvat ook de bereidheid van regeringen om de macht te delen met overige partijen. In dit proces kan van donorzijde een positief signaal uitgaan door (lokale) gender-deskundigen bij onderhandelingen te betrekken en te verwijzen naar internationale afspraken (BPfA en VN-Vrouwenverdrag).

In een gender-audit van de dertien in 2002 geproduceerde PRSPs werd geconcludeerd dat het gender-gehalte binnen het merendeel van de PRSPs onvoldoende

114 Brief van minister Herfkens over criteria landenkeuze. *Infobulletin* no. 40, 1998

115 Brief aan de Tweede kamer over gevolgen van landenkeuze voor bilaterale hulp. *Infobulletin* no. 18, 1999

116 Zie noot 99, p. 32-33

117 Zoals Nigeria en Ivoorkust, zie noot 99 bijlage III p. 33. Recent wordt nadruk gelegd op Public-Private Partnerships (PPPs) in het kader van armoedebestrijding. Onbekend is in hoeverre in de PPPs een gender-perspectief is geïntegreerd.



is en in een aantal zelfs nihil.<sup>118</sup> Aandacht voor gender is, indien aanwezig, beperkt tot een apart hoofdstuk of aparte paragraaf over vrouwen als 'dwarsdoorsnijdend thema'. Consequenties ten aanzien van sectorfocus of budgettering blijven achterwege. Bij macrosteun verdampt de aandacht voor gender volledig.

Conclusie: PRSPs als nationale ontwikkelingsplannen ontberen gender-analyse en strategieën om gender-gelijkheid te bevorderen. Van gender-mainstreaming in de armoedeanalyse en in de analyse van macro-economische prioriteiten is geen sprake geweest. In de meeste gevallen heeft consultatie met vrouwen en vrouwenorganisaties niet of nauwelijks plaatsgevonden. Als de facto nationale ontwikkelingsplannen zijn PRSPs vaak het belangrijkste sturingsinstrument in een land. Een PRSP waarin een gender-perspectief ontbreekt, versterkt gender-ongelijkheid.

BuZa heeft in een aantal landen haar invloed aangewend om gender-analyses en -strategieën in de PRSPs in te bedden. Er zijn enkele geslaagde voorbeelden van gender-mainstreaming binnen de PRSP-processen. Een van de doorslaggevende factoren hierbij is het persoonlijke commitment van de betrokkenen, met name v&o-themadeskundigen. Het is aan te bevelen dat personen met ervaring en expertise in dergelijke *good practices* in de gelegenheid worden gesteld om de geleerde lessen te documenteren.

De *sectorale benadering* is in 1999 in Nederland geïntroduceerd om de uitvoering van het bilaterale ontwikkelingsbeleid te reorganiseren: concentratie van de hulp op een beperkt aantal sectoren op basis van goedgekeurde sectorplannen in relatie tot de PRSPs. Uitgangspunten zijn: goed bestuur en een goed macro- en sociaal-economisch beleid, lokale zeggenschap en verantwoordelijkheid voor het beleid (*ownership*), coherentie en coördinatie van hulp. Voor de uitvoering van de sectorale benadering zijn vrouwen als een van de vijf zogenaamde dwarsdoorsnijdende beleidsthema's gedefinieerd naast goed bestuur, armoedebestrijding, institutionele ontwikkeling en milieu.<sup>119</sup>

Met het oog op de omslag in het beleid eind jaren negentig ontstond binnen de afdeling DS1/VR en de themadirecties de nodige bezorgdheid over hoe de sectorbenadering en de nadruk op *ownership* zich verhielden tot de politieke realiteit en de lokale capaciteit. De ambtelijke top, de plaatsvervangend directeur-generaal, deelde die zorg. Besloten werd om een aantal activiteiten gezamenlijk met andere donoren te ondernemen. Dit gebeurde in het verband van het Development Assistance Committee van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC).<sup>120</sup>

118 Elaine Zuckerman and Ashley Garrett: *Do Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs.) Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs*. A Gender Action Publication [www.genderaction.org](http://www.genderaction.org), 2003. Acht PRSPs hanteren gender op een eclectische manier op basis van een verouderde WID-benadering. De overige twee zeggen niets over gender. Slechts twee PRSPs propageren vrouwenrechten. Geen enkele PRSP brengt een gender-perspectief in structurele aanpassingsmaatregelen zoals handelsliberalisering en privatisering. Kortom: een gender-lens ontbreekt.

119 GAVIM and the Sectoral Approach. Working document, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2000. De GAVIM aanpak is inmiddels verlaten.

120 Activiteiten in DAC-verband hielden o.m. in: 1. Conceptuele verheldering en capaciteitsopbouw; 2. Ontwikkeling van een strategie om gender-gelijkheid op de SWAP agenda te plaatsen door de

Nederlandse gender-consultants die een aantal sectorale benaderingen vanuit gender-perspectief geëvalueerd hebben, trekken sombere conclusies over de mainstreaming van het dwarsdoorsnijdende beleidsthema vrouwen.

In de keuzes van sectoren is een expliciete beoordeling op gender-perspectieven achterwege gebleven.<sup>121</sup> De toetsing is vaak afhankelijk geweest van de inbreng van de v&o-themadeskundige op een ambassade, als die aanwezig was. Die advisering ging dan over sectoren waarvoor andere collega's verantwoordelijk waren. In geen enkel land is v&o als sector of als dwarsdoorsnijdend thema tot prioriteit gemaakt. De uitgangspunten van de sectorale benadering – goed bestuur, lokale zeggenschap en verantwoordelijkheid – worden niet gewaarborgd. Maatschappelijke organisaties ontbreken in de dialoog over goed bestuur en verantwoordelijkheid. Als consultaties van maatschappelijke geledingen plaatsvinden, is dat veelal pas nadat de plannen al waren vastgesteld. Van democratische verankering van verantwoordelijkheid is geen sprake. Er wordt geen tijd genomen voor lokale behoeftenpeilingen en geen plaats ingeruimd voor lokale initiatieven in sectorale plannen. Innovatieve en participatieve activiteiten blijven buiten de hoofdstroom.<sup>122</sup>

Met de sectorale benadering is gender-gelijkheid als beleidsdoel dus verloren gegaan. Er is geen verplichte beoordeling van het nastreven van v&o-beleid in de keuzes van sectoren en landen. De nadruk op lokaal *ownership* heeft soms geleid tot uitsluiting van vrouwen in de beleidsprioriteiten. Vrouwenorganisaties zijn onvoldoende geconsulteerd in de dialoog met maatschappelijke geledingen.

Een derde belangrijke internationale ontwikkeling van invloed op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en v&o-beleid, is de aanvaarding van de VN *Millennium Development Goals* (MDGs) als 'routekaart' voor de uitvoering van de VN Millennium Verklaring in 2000. De MDGs zijn gebaseerd op de uitkomsten van de VN-ontwikkelingstoppen uit de jaren negentig. De recente beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht* verwijst direct naar de inspanningsverplichting van Nederland om de MDGs in 2015 te realiseren.<sup>123</sup>

Er is in de internationale vrouwenbeweging veel discussie gevoerd over of en hoe de MDGs gebruikt kunnen worden als instrument ter verbetering van de positie van vrouwen.<sup>124</sup> Er is veel kritiek geuit op de onvolledige of verborgen agenda's van de

---

OECD/DAC Working Party on Gender Equality (tegenwoordig DAC GenderNet); 3. Dit heeft geleid tot formulering van Guiding Principles voor gender- en sectorbeleid (DAC/OECD: Guiding principles for gender equality in sector development, 2000); 4. Nederland organiseerde in dit verband een expertmeeting (2001); 5. Meer recent organisatie van regionale workshops over gender-mainstreaming binnen de sectorale benadering.

<sup>121</sup> Zie noot 112

<sup>122</sup> Lida Zuidberg: Commentaar op de sectorale benadering. Voor dit en andere commentaren op de sectorale benadering (groeidocument versie 2) zie: <http://www.nedworc.org/docs/20030904095419.doc>

<sup>123</sup> Zie noot 99

<sup>124</sup> Voor rapportage over de MDGs zie <http://www.un.org/millenniumgoals/> en <http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtml>. Voor gender-specifieke rapportage over de MDGs zie <http://www.mdgender.net/>. Doelstelling 2. gaat over basisonderwijs voor meisjes en jongens; 3. over gender-gelijkheid en empowerment; 5. over vrouwen in hun rol als moeders; en 6. noemt speciale aandacht voor zwangere jonge vrouwen van 15-24 jaar.

MDGS: de MDGS hakken de vrouwenagenda in stukjes, spreken alleen deelonderwerpen aan, zeggen niets over geweld tegen vrouwen en zijn onderdeel van een neoliberale agenda die op termijn de positie van juist de armste vrouwen ondermijnt. De belangrijkste kritiekpunten vanuit gender-onderzoek en de vrouwenbeweging zijn:<sup>125</sup>

- Geen aandacht voor de effecten van privatisering en deregulering, onder andere via vrijhandelovereenkomsten;
- Doelstelling 3, over gender-gelijkheid en *empowerment*, wordt gereduceerd tot één target en vier indicatoren;
- Indicatoren zijn beperkt, niet adequaat en alleen kwantitatief, hetgeen kwalitatieve doelstellingen (bijvoorbeeld *empowerment*) buiten het gezichtsveld houdt;
- ‘Gettoïsering’ van gender bij vrouwspecifieke sectoren;<sup>126</sup>
- MDGS erkennen niet dat mensenrechten ondeelbaar zijn;
- Uitsluiting van seksuele en reproductieve rechten onder invloed van fundamentalisme en moraal;
- De MDGS gaan niet over oorlog en conflict, terwijl dat een van de grootste bedreigingen is voor vrouwen, hun veiligheid, hun positie en hun ontwikkeling.

Deze kritiek is uiterst relevant voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, aangezien de MDGS centraal staan in het huidige beleid van BuZa. Mainstreaming van gender-gelijkheid is nog steeds de strategie voor “het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen in multi- en bilaterale programma’s en door gerichte ondersteuning van *empowerment*- en emancipatieactiviteiten.”<sup>127</sup> Uit de begroting noch uit de beleidsbrieven wordt echter duidelijk, waaruit mainstreaming concreet bestaat. *Empowerment* wordt niet genoemd. De nieuwe beleidsstrategie gaat ervan uit dat aandacht voor gender impliciet wordt meegenomen bij de uitvoering van de prioriteiten uit *Aan elkaar verplicht*.

De praktijk van de uitvoering van het v&o-beleid 1995-2004 overziend, moeten we echter concluderen dat, zelfs als er krachtig expliciet beleid bestaat, aandacht voor gender *niet* is opgenomen, tenzij aan een aantal duidelijke voorwaarden wordt voldaan.<sup>128</sup>

- 
- 125 Caren Grown and Geeta Rao Gupta: *From Promises to Action: Recommendations for gender equality and the empowerment of women*. Millennium Project, Task Force on Education and Gender Equality, februari 2004, <http://www.unmillenniumproject.org/document/tf3genderinterim.pdf>. Er zijn veel artikelen verschenen van vrouwenorganisaties over de MDGS vanuit meer of minder kritische hoek. Zie bijvoorbeeld Ana Elena Obando: *Women and the Millennium Development Goals*, *Women’s Human Rights Net Issue*, November 2003, <http://www.whrnet.org/>; AWID <http://www.awid.org> zoekfunctie MDGS; wide News nr 11, <http://www.eurosur.org/wide/>; WEDO <http://www.wedo.org/publicat/mdg1.htm>; WICEJ: *Seeking Accountability on Women’s Human Rights*, New York, 2004, <http://www.wicej.org>
- 126 Zie: UNDP, Gender Unit van het Bureau Ontwikkelings Beleid (BDP): *Annex v: MDG-Reports: a look through a gender lens*. Executive summary, p. 69. Deze studie heeft de MDG rapporten van 13 landen gescand volgens 3 parameters: 1) bevatten ze gender-perspectieven, anders dan doel 3; 2) noemen ze vrouwenkwesties anders dan doel 3 en 5, en 3) inhoud van de gender/women’s studies onder iedere doelstelling, <http://www.undp.org/mdg/>
- 127 Zie website [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl), sectie ontwikkelingssamenwerking, informatie over gender en gender-mainstreaming
- 128 Zoals de vijf randvoorwaarden voor gender-mainstreaming genoemd in het *Kabinetsstandpunt gender mainstreaming*, zie noot 109

### Instrumenten voor de uitvoering, monitoring en evaluatie van het V&O-beleid

Vanaf eind jaren tachtig is voor de uitvoering van het v&o-beleid een aantal beleidsinstrumenten ontwikkeld. Bijvoorbeeld de v&o-toets voor de beoordeling van projectvoorstellen en de *Gender Assessment Study* om de situatie van vrouwen in het projectgebied in een vroeg stadium te analyseren en de uitkomsten in het projectvoorstel te verwerken. Er werd een streefcijfer ingesteld: in 1998 moest ten minste 50 procent van de uitgaven in door Nederland gefinancierde activiteiten die voor vrouwen van belang zijn, voldoen aan de zogenaamde OESO/DAC/WID-criteria. De nadruk van dit instrumentarium ligt op de voorbereidingsfase van projecten. Hierdoor is er voor instrumenten in de volgende fasen van de projectcyclus te weinig aandacht. Met de overgang naar de sectorale benadering, de PRSPs en de MDGs is de nadruk op de institutionele verankering van gender verloren gegaan.

Er bestaat nu geen overzicht welke v&o-instrumenten gewerkt hebben en welke niet. Bovendien weet de staf op ambassades en het Ministerie niet welke instrumenten nog wel of niet meer gebruikt dienen te worden. Het v&o-beleidsinstrumentarium wordt niet uitgebreid. v&o-trainingen voor ambtenaren van BuZa worden de laatste jaren niet of nauwelijks meer georganiseerd.

Het Vrouwenfonds, opgericht in 1986, groeide van 2 miljoen in 1986 tot 42 miljoen gulden (rond de 20 miljoen euro) in 1995.<sup>129</sup> Op het Vrouwenfonds is veelvuldig een beroep gedaan tijdens de voorbereidingen voor de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in 1995. Daarna is de hoogte van het fonds min of meer gelijk gebleven. Het Vrouwenfonds was een apart fonds, bestemd voor de financiering van activiteiten ter ondersteuning van emancipatie van vrouwen. De grootste jaarlijkse bijdragen gingen naar Women's World Banking, INSTRAW en UNIFEM. Het Vrouwenfonds is positief beoordeeld.<sup>130</sup> Het heeft bijgedragen aan de groei van de internationale vrouwenbeweging en aan het wereldwijde debat over vrouwenemancipatie. Vanaf 1992 beschikten de v&o-themadeskundigen op de ambassades over een deel van het Vrouwenfonds.

Begin 2002 is het Vrouwenfonds afgeschaft. Daarmee is het enige financiële ijkpunt voor ondersteuning van emancipatieactiviteiten door BuZa verloren gegaan. De financiering van UNIFEM en INSTRAW zijn beëindigd of afgebouwd. De huidige financiering van vrouwenorganisaties is niet langer traceerbaar en controleerbaar. v&o-activiteiten kunnen nu gefinancierd worden uit de allocaties per land, maar concurreren hier met andere sectoren en activiteiten. Er bestaat nu dus geen zicht op hoe hoog de werkelijke uitgaven zijn die ten goede komen aan *empowerment* van vrouwen en gender-gelijkheid.

Het monitoren van resultaten van beleid op het gebied van gender-gelijkheid en *empowerment* vereist dat duidelijke doelstellingen van meet af aan worden inge-

<sup>129</sup> Op het totaal van de hulpuitgaven in de periode tussen 1986 en 1995 vormen de uitgaven van het Vrouwenfonds overigens minder dan een half procent. Ria Brouwers: 'Partners (m/v) in ontwikkelingssamenwerking – Helpt hulp ook vrouwen?' In: Lau Schulpen (red.), *Hulp in ontwikkeling, bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, p. 41. Koninklijke van Gorcum, 2001

<sup>130</sup> IOB, p. 222 e.v., zie noot 102



bouwd in de ontwikkelingsinterventie en niet halverwege het proces worden toegevoegd.<sup>131</sup> Dit is niet het geval in het huidige beleid *Aan elkaar verplicht* en de achterliggende internationale ontwikkelingsbenaderingen (de PRSPs, de sectorale benadering, en de MDGs). Gender-mainstreaming is, indien het gebeurt, niet traceerbaar. Ook de recente nadruk op resultaatgerichte planning en verantwoording is niet gebruikt om de zichtbaarheid van gender-doelstellingen te vergroten. De gehanteerde methode is gebaseerd op het logframe, dat wil zeggen de formulering van 'Doelstelling, Resultaat, Activiteiten en Middelen' (DRAM), als onderdeel van de interdepartementale planningssystematiek 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB).<sup>132</sup>

VBTB is een traject dat begroting en beleidsverantwoording, budget en prestatie veel sterker dan voorheen in hun onderlinge samenhang presenteert. De bedoeling is kwantitatieve maatstaven te koppelen aan beleidsdoelstellingen. Dat kan in principe voor gender-doelstellingen, maar dat gebeurt niet. De nadruk op kwantitatieve prestaties gaat bovendien ten koste van het in kaart brengen van processen van sociale verandering. DRAM biedt te weinig ruimte voor kwalitatieve en procesmatige indicatoren, die juist voor de beoordeling van resultaten van gender-gelijkheid van groot belang zijn.

De noodzaak van het inbrengen van een gender-perspectief in evaluaties is bij herhaling door beleidsverantwoordelijken uitgesproken, maar daaraan is geen vervolg gegeven.<sup>133</sup> De algemene richtlijnen voor evaluaties bevatten geen gender-perspectief. Gender-deskundigheid is geen (systematisch) aandachtspunt bij selectie van externe evaluatoren.

Resultaatmeting is anno 2004 direct verbonden met het resultaatgerichte sturingsmodel, uitgewerkt in de 'Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid' (RPER) die sinds 2002 van kracht is. Deze bevat geen specifieke instructies over gender-aspecten van evaluatie.

In een recente studie van de OESO/DAC werden evaluaties gebruikt als kennisbron voor wat door bilaterale donoren is gepresteerd op het gebied van gender.<sup>134</sup> De onderzoeker zegt: "Evaluaties zijn een slechte indicator voor de Nederlandse

131 Voor een eenvoudig overzicht van strategieën zie OECED/DAC: *Effective Strategies for Promoting Gender Equality*. Prepared for OECED/DAC Network on Gender Equality by Juliet Hunt, 2004  
Zie ook DAC/OECED: *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation*, 1999, p. 24

132 Dit is het Nederlandse equivalent van Result Based Management

133 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Reactie van minister Herfkens op de evaluatie van het beleid Vrouwen en Ontwikkeling*, 1998: "...In het actieprogramma v&o in 1987 is als instructie voor de evaluatie en monitoring van projecten opgenomen dat v&o-aandachtspunten een integraal onderdeel hiervan moeten uitmaken. Dit programma liep in 1990 af. Hoewel in de taakstelling voor themadeskundigen-v&o op ambassades het toezien op het opnemen van v&o-aandachtspunten in monitoring en evaluatie staat vermeld, ben ik van mening dat dit aspect in de toekomst explicieter aan de orde dient te worden gesteld in het bilaterale programma."

De huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking hecht groot belang aan Monitoring en Evaluatie, maar noemt niet expliciet het belang van een gender-perspectief daarbinnen. Zie noot 99, p. 25

134 Juliet Hunt and Ria Brouwers: *Review on Gender and Evaluation. Final Report to DAC Working Party on Evaluation*, October 2003

prestaties op gender-beleid, en Nederland is slecht in staat om met de inspanningen op het gebied van gender naar buiten te treden.”

Het IOB doet jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van afgeronde decentrale evaluaties. De meest recente studie betreft een onderzoek naar in 2002 afgeronde evaluaties.<sup>135</sup> De studie onderzoekt de kwaliteit van evaluaties aan de hand van drie beoordelingscriteria: validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. ‘Aandacht voor gender’ wordt niet expliciet genoemd, ook al hoort het thuis bij de genoemde sub-criteria ‘degelijkheid van de analyse’ en ‘degelijkheid van de onderzoeksmethode’. Wel verwijst het IOB bij de benoeming van de voornaamste problemen met betrekking tot validiteit naar het ontbreken van een gender-analyse.<sup>136</sup> Als de diepgang en de complexiteit van de analyse afnemen, is een van de zaken die sneuvelen de aandacht voor gender-(on)gelijkheid.

### Verantwoording van het V&O-beleid

In vrijwel alle interviews voor deze *Schaduwrapportage* werd benadrukt dat de afwezigheid van verantwoordingsmechanismen voor de uitvoering van v&o-beleid een van de belangrijkste hinderpalen is voor voortgang. Dit gebrek aan verantwoordingsmechanismen werkt als een ‘glazen muur’ binnen het v&o-beleid.<sup>137</sup>

Een van de geïnterviewden: “Gebrek aan accountability leidt tot vrijblijvendheid, gratuit beleid, lipservice. Wat nodig is, is mensen verantwoordelijk maken voor de invulling van het beleid. Inclusief zondig sancties. Het dilemma is: hoe kan je gender-mainstreaming uitvoeren op een manier dat mensen het uit zichzelf meenemen, mensen aanspreken op hun professionaliteit en hen aan de andere kant verantwoordelijk maken en daarop afrekenen?”



135 IOB: *Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties*. Eindrapport, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Den Haag, 2004

136 Zie noot 135, p. 34: “Het nagaan of (BuZa) beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd lijkt door geen van de betrokken partijen als primaire doelstelling van evaluatie gezien ondanks het belang dat wordt toegekend aan specifieke beleidsuitgangspunten zoals voor ontwikkelingssamenwerking (...) gender-gelijkheid.”

137 Duidelijke verantwoordingsmechanismen zijn cruciaal voor gender-mainstreaming. Zie BPfA, par. 288. Vaak wordt de term accountability gebruikt.

## TWEE CENTRALE THEMA'S: REPRODUCTIEVE GEZONDHEID EN RECHTEN EN VEILIGHEID EN CONFLICT

Het is niet mogelijk om alle v&o-kernthema's te behandelen in deze *Schaduw-rapportage*. Twee thema's waar Nederland veel aandacht aan besteedt worden hier uitgelicht: ten eerste reproductieve gezondheid en reproductieve rechten, en ten tweede vrouwen, veiligheid en conflict.

### Reproductieve gezondheid en reproductieve rechten

De nadruk op reproductieve gezondheid en reproductieve rechten loopt als een rode draad door het Nederlandse os-beleid. In de aanloop naar de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (ICPD) in Cairo (1994) heeft Nederland een voortrekkersrol gespeeld. De Minister voor os heeft zich sterk gemaakt voor het welslagen van deze conferentie, daarbij aangespoord door een in die tijd zeer actief NGO-Platform. De ICPD stelde de reproductieve rechten van individuele mannen en vrouwen meer dan voorheen centraal bij het streven naar duurzame ontwikkeling in tegenstelling tot het eerdere bevolkingsbeleid dat gericht was op demografische streefcijfers.<sup>138</sup>

Ook in de jaren na de conferenties in Cairo en Beijing is Nederland een vooraanstaande rol blijven spelen. In 1999 was Nederland 'gastvrouw' van het intergouvernementele 'Hague Forum on Cairo+5'.

Internationaal is er, vooral sinds 2000, sprake van een in toenemende mate vijandig klimaat wat betreft reproductieve en seksuele rechten. In januari 2001 besloot de net aangetreden Amerikaanse president Bush tot het opnieuw instellen van het controversiële 'Mexico City beleid' of *Global Gag Rule*: een verbod op Amerikaanse financiële ondersteuning van buitenlandse organisaties die abortus uitvoeren, lobbyen voor veilige abortus, informatie geven over abortus of vrouwen doorverwijzen. Dit beleid heeft een desastreuze uitwerking op internationaal erkende seksuele en reproductieve rechten en gezondheid (SRRH), met name van vrouwen in ontwikkelingslanden. Daarnaast besloten de vs hun bijdrage aan het VN Bevolkingsfonds (UNFPA) stop te zetten. Het conservatieve Amerikaanse beleid vindt in veel opzichten steun bij het Vaticaan en bij conservatieve christelijke en islamitische regeringen. Ook bij het Europese parlement en de Europese Commissie vindt een conservatieve lobby plaats, gericht op het terugdraaien van reproductieve rechten (zoals een sterke anti-abortuslobby).

In deze 'vijandige omgeving' probeert de Nederlandse regering politiek meer commitment te krijgen voor reproductieve rechten. Als reactie op de *Global Gag Rule* riep de toenmalige Minister voor os in een open brief de EU-Commissaris voor Ontwikkeling op het begrotingstekort dat hierdoor ontstond op te vullen. De

<sup>138</sup> Tijdens de Wereldconferentie over Mensenrechten, in Wenen 1993, zijn reproductieve rechten voor het eerst als mensenrechten erkend.

huidige minister gebruikt vaak de weg van de stille diplomatie om steun te krijgen voor reproductieve rechten.<sup>139</sup>

De doelstellingen van het huidige beleid ten aanzien van reproductieve gezondheid zijn tweevoudig: het bewerkstelligen van groter politiek commitment voor reproductieve gezondheid en rechten en een snellere en betere uitvoering van de Cairo-agenda.<sup>140</sup>

De minister heeft onder meer gebruik gemaakt van het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004 om reproductieve gezondheid en reproductieve rechten prominent op de armoedeagenda te krijgen en om commitment van de EU te verkrijgen voor de Cairo-afspraken.<sup>141</sup>

In het licht van de 'feminisering' van hiv/aids wordt de 'verticalisering' van hiv/aids-programma's, algemeen als een verontrustende trend gezien.<sup>142</sup> Een van de uitdagingen is bestrijding van hiv/aids op een dusdanige manier dat dit leidt tot integratie van hiv/aids en SRRH binnen de bestaande gezondheidsstructuur; en tot versterking van de gezondheidsstructuur wanneer deze zwak is. *Aan elkaar verplicht* spreekt zich expliciet uit over integratie van reproductieve gezondheid en aidsbestrijding, en dat doet ook de *Aidsnotitie* van mei 2004.<sup>143</sup> In de uitwerking van de *Aidsnotitie* echter krijgt de genoemde integratie nauwelijks aandacht.<sup>144</sup>

Algemeen is er grote waardering voor de hoge prioriteit die de minister geeft aan reproductieve gezondheid, en het feit dat zij voortdurend de verbinding legt met reproductieve rechten, *empowerment* van vrouwen, geweld en conflictsituaties, de positie van vrouwen in vluchtelingenkampen, hiv/aids en de rol van jongeren.<sup>145</sup> In haar speeches laat de minister er geen twijfel over bestaan waarvoor zij staat.

Het is vreemd dat eind 2003 aangekondigd werd dat de financiële ondersteuning van een aantal organisaties actief op het terrein van SRRH (waaronder UNIFEM,

139 De minister heeft de strijd aangebonden met bisschoppen die tegen het gebruik van condoms zijn. Zie o.a. <http://www2.rnw.nl/rnw/nl/achtergronden/internationaal/uno/vno40309.html>

140 Zie noot 99, p. 15

141 Andere voorbeelden van de inzet van Nederland m.b.t. Cairo+10: de rol die Nederland gespeeld heeft tijdens de regionale Cairo+10 bijeenkomsten, en tijdens de onderhandelingen rond de Commission on Population and Development in 2004, waarin 'Cairo' werd herbevestigd.

142 Zie Women and Aids,

[http://www.unaids.org/wad2004/EPIupdate2004\\_html\\_en/Epio4\\_04\\_en.htm#P28\\_3962](http://www.unaids.org/wad2004/EPIupdate2004_html_en/Epio4_04_en.htm#P28_3962)

Voor begrip 'verticalisering' zie Yvonne Bogaarts: inleiding voor Women's Forum Joint Parliamentary Assembly, Den Haag, 20 november 2004, unpublished paper. Zij wijst op het opzetten van hiv/aids-programma's gescheiden van de reguliere gezondheidszorg en infrastructuur.

En zie Aids, Sex and Reproduction. Integrating HIV/AIDS and sexual and reproductive health into policies, programmes and services, Share-net, WPF en Stop Aids Now! Zie: [www.share-net.nl](http://www.share-net.nl)

143 Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Aidsnotitie*, 27 mei 2004, kenmerk DS1/SB-327/2004, Den Haag, 2004

144 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Kamerbrief inzake uitwerking Aidsnotitie, 14 juni 2004, kenmerk DS1/SB-345/2004, Den Haag, 2004

145 Zie bijvoorbeeld: Minister Van Ardenne: 'Collective Interests Require Individual Rights.' In: *Reproductive Health: Key to Poverty Reduction*. International Conference, 12 November 2003, Collection of Speeches. Amsterdam, WPF, Share-net, NCDO, 2004, p. 73-78



IPPF, Women's Global Network Reproductive Rights) zou worden verminderd of afgebouwd. Dit is inmiddels gedeeltelijk teruggedraaid. In dit licht is het de vraag of de uitwerking van het beleid voldoende overeenkomt met de door de minister beleden beleidsvoornemens.

### Vrouwen, veiligheid en conflict

De Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing heeft het onderwerp 'Vrouwen en gewapende conflicten' op de internationale agenda geplaatst. Een stevig vervolg hierop is Resolutie 1325 over vrouwen in conflictsituaties van de VN Veiligheidsraad (oktober 2000).<sup>146</sup>

In Nederland is sinds midden jaren negentig meer aandacht besteed aan vrouwen en conflict.<sup>147</sup> Voor DSI/VR is vrede en veiligheid een van de drie prioritaire thema's voor de periode 2004-2007. Speciale aandacht binnen dat thema gaat uit naar implementatie van Resolutie 1325, en naar gender en goed bestuur bij vredesopbouw.

In 2001 nam het Ministerie van szw het initiatief tot een onderzoek naar de rol van vrouwen in conflictpreventie, conflictoplossing en wederopbouw. Het onderzoek, uitgevoerd door Instituut Clingendael en medio 2002 aan de Tweede Kamer gepresenteerd, formuleerde aanbevelingen voor de Nederlandse inzet in de (inter)nationale praktijk.<sup>148</sup> Een eerste vervolg was de oprichting van een Task Force Vrouwen, Veiligheid en Conflict.<sup>149</sup>

Onder de *good practices* binnen het beleid dat vanuit os gevoerd is met betrekking tot gender en conflict wordt genoemd de steun aan het SUP-vredesproces in Soedan. Tot de vanuit os gefinancierde programma's behoren het Urgent Action Fund, het Women Peacemakers Programme onder beheer van het IFOR (The International Fellowship of Reconciliation), en een door het IIAV uitgevoerd democratiseringsprogramma in de Balkan. Verschillende ambassades ondersteunen activiteiten op het gebied van conflict en gender, maar als gevolg van de gedecentra-

146 UN Security Council Resolution 1325. Aan weinig resoluties is zoveel internationale lobby van vrouwenorganisaties voorafgegaan. Dankzij vrouwenorganisaties is het verdrag al in 49 talen vertaald.

147 Zie bijv. de door BuZa geïnitieerde studie: B. Byrne: *Gender, conflict and development: Volume I and II*, report, prepared for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Brighton, Institute of Development Studies, 1996

148 T. Bouta and G. Frerks: *Women's Role in Conflict Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Reconstruction: Literature Review and Institutional Analysis*. Den Haag, Clingendael, 2002. Het rapport omvat een analyse van vrouwen in hun verschillende rollen binnen gewapende conflicten, geeft een organisatieanalyse van 16 internationale instituties die direct met vrouwen in conflictsituaties te maken hebben en doet aanbevelingen aan het Ministerie van Defensie (o.a. t.a.v. participatie van vrouwen in vredesmissies en de rol van lokale vrouwen in conflictoplossing) en aan BuZa (o.m. positieve stimulansen voor beleidseenheden die veel doen op het gebied van conflictpreventie, humanitaire hulp en vredesopbouw, zoals DMV/HH (Noodhulp) en DMV/VG (Vredesopbouw en Goed Bestuur); en aan DMV/MR (Mensenrechten).

149 De Task Force is een onafhankelijk gremium van 'ambassadeurs' dat zelfstandig, onder verantwoordelijkheid van de Minister van szw gedurende drie jaar zal opereren. Het is eind 2003 geïnstalleerd met als taak (o.m.) het bevorderen van een grotere rol van vrouwen in conflictpreventie, conflictoplossing en naoorlogse wederopbouw, en het bevorderen van een optimale uitvoering van Resolutie 1325.

liseerde uitvoering ontbreekt het overzicht en daarmee de mogelijkheid om lessen te trekken uit de opgedane ervaringen.<sup>150</sup>

De nota *Aan elkaar verplicht* beschouwt integratie van buitenlands beleid als beleidsaccent nummer één waarbij veiligheidspolitiek een van de elementen is.<sup>151</sup> Met het oog hierop is per januari 2004 het Stabiliteitsfonds opgericht. Critici hebben gewezen op het risico van het vermengen van civiele en militaire activiteiten binnen vredesoperaties, en het belang van steun aan niet-gouvernementele organisaties in door conflicten geteisterde landen.<sup>152</sup>

Over Resolutie 1325 hebben inmiddels, op initiatief van Novib, NGO-bijeenkomsten plaatsgevonden. NGO's pleiten ervoor dat de aandacht hiervoor meer duurzaam verankerd wordt dan in een driejarige taakgroep en dat vooral de perspectieven van lokale organisaties en vrouwen door de taakgroep naar voren gebracht worden.

Al met al heeft de internationale gemeenschap de afgelopen tien jaar een aantal instrumenten ontwikkeld met betrekking tot verbetering van de positie van vrouwen in oorlogssituaties, in conflictpreventie en conflictoplossing en Nederland heeft zich ingespannen daaraan een bijdrage te leveren.<sup>153</sup>

Deze positieve conclusie staat in schril contrast tot het in dezelfde periode dramatisch toegenomen geweld tegen vrouwen (en mannen en kinderen) in conflict-situaties, en de nog altijd voortdurende uitsluiting van vrouwen bij strategieën voor conflictoplossing.



150 DSI/VR neemt zich voor een inventarisatie van de betreffende activiteiten uit te voeren.

151 Zie noot 99, p. 9

152 NOVIB, reactie op de Begroting Buitenlandse Zaken en diverse beleidsnotities 05, Den Haag, november 2003

153 In oorlogssituaties wordt geweld tegen vrouwen tegenwoordig erkend als oorlogsmisdaad. Dergelijk geweld valt onder het mandaat van de Tribunaal, ad hoc voor voormalig Joegoslavië en Rwanda, en onder het statuut van het Internationaal Strafhof. In 2002 werd het statuut van Rome van het Internationaal Strafhof van kracht waarmee de jurisdictie van het hof bevestigd werd over genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. Binnen het Strafhof is van meet af aan een gender-perspectief ingebracht. Dat is te danken aan een krachtige en professionele internationale feministische lobby, o.m. door Women's Initiatives for Gender Justice. Nederland heeft zich sterk gemaakt voor het Hof als zodanig en voor vestiging in Nederland, maar niet specifiek voor het inbrengen van het gender-perspectief in beleid, procedures en benoemingen.

## PARTICULIERE ONTWIKKELINGSORGANISATIES

### Het internationale emancipatiebeleid in het medefinancieringsprogramma

Jaarlijks wordt in het budget voor ontwikkelingssamenwerking ruim 10 procent gereserveerd voor het medefinancieringsprogramma (MFP). Dit programma stelt Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) in staat maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Momenteel zijn er zes MFO's: Cordaid, Hivos, ICCO, Novib, Plan Nederland en Terre des Hommes. Plan Nederland en Terre des Hommes zijn respectievelijk in 2000 en 2003 toegetreden tot het MFP. Deze *Schaduwrapportage* betreft uitsluitend de inspanningen van de organisaties Cordaid, ICCO, Hivos en Novib met betrekking tot het internationaal emancipatiebeleid. Naast het MFP bestaat sinds 2002 ook een separaat budget voor thematische medefinanciering (TMF), dat bestemd is voor themaspecifieke organisaties.

Alle vier MFO's waren actief betrokken bij de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing. Zij financierden deelname van vrouwenorganisaties aan het NGO Forum in Huairou en participeerden zelf in dit forum. Ze waren actief in de lobby voor een inhoudelijk krachtige finale tekst van het *Beijing Platform for Action*. Het BPfA heeft de vier MFO's geïnspireerd tot het formuleren van nieuwe beleidsvoorname ten aanzien van Vrouwen en Ontwikkeling. Novib en Hivos zijn hierin het meest expliciet geweest. Beide organisaties volgen een tweesporenbeleid: directe steun aan vrouwenorganisaties en steun aan de integratie van gender-perspectieven in de interne organisatie en programma's van alle overige partnerorganisaties. Zij stelden een ijkpunt vast voor het eerste spoor.<sup>154</sup> Hierdoor was het aantal door hen gesteunde vrouwenorganisaties gedurende de hele periode 1995-2004 aanzienlijk hoger dan bij Cordaid en ICCO.<sup>155</sup>

Voor het tweede spoor, gender-integratie, hebben de vier MFO's min of meer vergelijkbare criteria ontwikkeld voor de beoordeling van de gender-kwaliteit van partnerorganisaties die een financieringsaanvraag indienen.<sup>156</sup> Al met al blijkt mainstreaming van gender-perspectieven in alle partnerorganisaties en in gesteunde activiteiten, inclusief de door de MFO's gevoerde campagnes, voorlichtingsactiviteiten en beleidsbeïnvloeding, een taai en moeizaam proces.

<sup>154</sup> Hivos: *Policy Document Gender, Women and Development*, Den Haag, 1996. Hivos' ijkpunt: 16% van het totale budget is bestemd voor vrouwenorganisaties. Novib: *Meer macht, minder armoede*, Den Haag, 1997. Novib's ijkpunt: 15% van de totale partnerportefeuille zijn vrouwenorganisaties.

<sup>155</sup> In 2003 bestond de portefeuille partnerorganisaties voor Cordaid, Hivos en ICCO respectievelijk uit 3%, 20% en 7% vrouwenorganisaties. (pagina 18, Lida Zuidberg in samenwerking met Patricia McFadden en Marianne Nugteren: *ICCO, Hivos and Cordaid, The Role of Women's organisations in Civil Society Building, Synthesis Report of Dutch CFA Programme Evaluation*, 2004). Voor Novib bestond de partnerportefeuille in 2003 voor 15% uit vrouwenorganisaties (pagina 50, *Novib Jaarverslag 2003*).

<sup>156</sup> Ineke van Halsema: *Annex B Gender and civil society building, Deskstudy gender and society building*, Steering Committee for the Evaluation of the Dutch Co-Financing Programme, 2001, page 9-16. Uit deze studie bleek dat bij meer dan 25% van de onderzochte 'gemengde' organisaties (dus exclusief vrouwenorganisaties) er sprake is van serieuze inspanningen voor gender-mainstreaming, pagina 29.

Positief is het feit dat de vier MFO's gedurende de periode 1995-2004 met regelmaat het initiatief namen om de uitvoering van hun v&o-beleid te evalueren.<sup>157</sup> Deze evaluaties leveren tal van lessen en aanbevelingen voor de toekomst op, ook relevant voor andere spelers op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De evaluaties signaleren de noodzaak om voortdurend expliciete aandacht voor vrouwen en gender-mainstreaming weer op de agenda te zetten. Wanneer dat niet gebeurt, bestaat het risico dat resultaten worden teruggedraaid. Bij drie MFO's wordt een afname van de gender-deskundigheid en capaciteit gesignaleerd. *Empowerment* van vrouwen en gender-gelijkheid scoren nu minder prominent of alleen als dwarsdoorsnijdend thema op de lijst van thematische prioriteiten en het institutionele profiel van de MFO's, in vergelijking met de jaren vlak na de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing.

De lessen vanuit de MFO-praktijk van de afgelopen tien jaar bevestigen de relevantie van de vijf randvoorwaarden voor gender-mainstreaming. Enkele lessen zijn:

- Commitment van het topmanagement is cruciaal, maar blijft afhankelijk van personen, en moet keer op keer opnieuw worden verkregen. Ook commitment en verantwoordelijkheid van het middenmanagement is van groot belang omdat daar belangrijke besluiten worden genomen en staf verantwoording aflegt over resultaten.
- Expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen is noodzakelijk. Dit vereist een tweesporenbeleid: directe steun aan *empowerment* van vrouwen voor de MFO's met name door ondersteuning van vrouwenorganisaties; en strategieën voor gender-mainstreaming binnen andere partnerorganisaties en binnen de andere beleidsterreinen/thema's van de MFO's. Met name het formuleren van meetbare doelstellingen en het monitoren van de resultaten waaraan staf en partnerorganisaties gehouden kunnen worden, blijft de lastigste uitdaging. Resultaten zijn moeilijk te meten, onder meer door gebrek aan gegevens. Het vereist ontwikkeling en verbetering van het monitoring- en evaluatie-instrumentarium. Bovendien is emancipatie een proces van lange adem.

Naast expliciet emancipatiebeleid is de coherentie tussen het algemene beleid en het emancipatiebeleid van groot belang. Ook op het hoogste niveau dient gender-gelijkheid in de doelstellingen van het algemeen beleid terug te vinden zijn. Dit is helaas nu niet altijd het geval.

- Verantwoordelijkheid voor het proces van gender-mainstreaming is vaak niet helder vastgelegd. Met name het mandaat voor gender-mainstreaming is niet toereikend. De implicaties van gender-mainstreaming voor andere thema's en sectoren zijn daardoor te vrijblijvend. Van organisatiebrede verantwoordelijkheid en verantwoording is geen sprake. Beoordeling van prestaties van staf op het gebied van v&o en gender-mainstreaming maken geen deel uit van de systematiek van beoordeling en functioneringsgesprekken.

---

<sup>157</sup> Marianne Nugteren: *Aiming Gender, Evaluatie van het Novib Genderbeleid 1995-2000*, 2001  
 Hivos: *Report Gender self-assessment of Hivos CW&D policy (1997-2000)*, 2001, <http://www.hivos.nl>  
 En zie de evaluaties genoemd in noten 155 en 156



- Er is en blijft behoefte aan interne gender-deskundigheid: personen met specifieke verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en op peil houden van actuele kennis over en inzicht in gender-vraagstukken en voor het ontwikkelen van instrumenten en procedures voor de uitvoering, monitoring en evaluatie van het emancipatiebeleid. Deskundigheidsbevordering is van continu belang, ook gezien de doorstroom van personeel. Afname van gender-trainingen voor staf leidt al snel tot afname van deskundigheid en capaciteit. Gender-deskundigheidsbevordering is ook van belang voor het opbouwen en onderhouden van het institutionele geheugen ten aanzien van v&o. De uitgevoerde evaluaties onderschrijven dat investeren in interne gender-deskundigheid positief bijdraagt aan de kwaliteit van de programma's van de MFO's.
- Beschikbaarheid van middelen (formatie en budget) en instrumenten is onvoldoende. De ontwikkelde instrumenten voor gender-mainstreaming worden onvoldoende benut in alle fasen van de project- en planningscyclus. Er wordt minder aandacht besteed aan vernieuwing van het instrumentarium dan tien jaar geleden. Het ontbreekt aan instrumentarium om te monitoren welk aandeel van het totale budget ten goede komt aan vrouwen en gender-gelijkheid. Zolang dat niet mogelijk is, blijven geormeerde budgetten voor specifiek op vrouwen en meisjes gerichte activiteiten en organisaties met een gender-gelijkheidsbenadering nodig.

Bovenstaande lessen en aanbevelingen, grotendeels gebaseerd op (zelf-)evaluaties van de MFO's, bieden aanknopingspunten voor de MFO's om een nieuwe impuls te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het *Beijing Platform for Action*. De uitdaging voor de MFO's is tevens een rol te spelen in versterking van het draagvlak voor emancipatie en gender-gelijkheid, in samenspraak met de overheid, hun partnerorganisaties, collega-MFO's en TMF organisaties, en hun achterbannen.

#### V&O-coördinatie en netwerken

Ten tijde van de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie bestond er een v&o-coördinatie- en lobby-netwerk: het Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking (VbOS).<sup>158</sup> Het VbOS was een netwerk van tientallen organisaties en individuen, waaronder ontwikkelingsorganisaties, MFO's, kerkelijke organisaties en milieuorganisaties, consultants en vrouwen werkzaam op universiteiten. Bij de voorbereiding voor de conferentie in Beijing speelde het VbOS een belangrijke coördinerende rol, ook in relatie tot organisaties die zich bezighielden met het Nederlandse emancipatiebeleid.

In de jaren 1996-1999 ontplooidde het VbOS een groot aantal activiteiten als luis in de pels van ontwikkelingssamenwerking en was er sprake van een intensieve wisselwerking met de lidorganisaties.<sup>159</sup> Samenvattend vervulde het VbOS de volgende functies:

- 
- <sup>158</sup> Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking: *Vrouwenberaad in Ontwikkeling, terugblik en perspectief*. Oegstgeest 1993, p. 7. Het VbOS is in 1978 opgericht door een kleine groep vrouwen uit de onderzoekswereld, NGO's en de overheid met als doel het thema Vrouwen en Ontwikkeling op de politieke agenda te krijgen.
  - <sup>159</sup> Bijvoorbeeld standpuntbepaling bij de landelijke verkiezingen 1998 (juli 1997), reactie op het ontbreken van gender-criteria bij de landenselectie (november 1998), reactie op de Gender Regulation van de Europese Unie etc.

- Stimuleren van gender-beleid binnen de lidorganisaties;
- Stimuleren van gender-deskundigheid binnen de lidorganisaties;
- Kritisch volgen van os-beleid vanuit gender-perspectief (waakhond-functie);
- Gezamenlijke positiebepaling (en zo nodig overbrugging van de onderlinge verschillen);
- Lobby en beleidsbeïnvloeding;
- Gezamenlijke interventies en activiteiten;
- Stimuleren van debat binnen en tussen de lidorganisaties over thema's rond v&o;
- Stimuleren van een dialoog tussen vrouwenorganisaties in Nederland en in het Zuiden.

In 1998 verscheen het rapport van de IOB-evaluatie *Vrouwen en Ontwikkeling*.<sup>160</sup> Naar aanleiding hiervan organiseerde het VbOS een conferentie, waarbij de 'Agenda Gender en Internationale Samenwerking' gelanceerd werd. Deze formuleerde twee speerpunten voor toekomstig v&o-beleid: het verhogen van positieve effecten van internationale samenwerking voor vrouwen, en mainstreamen van gender-beleid.<sup>161</sup> Beide actiepunten werden nader gedetailleerd en gingen gepaard met aanbevelingen. Deze zijn anno 2005 nog onverminderd actueel.<sup>162</sup> In hoeverre de aanbevelingen op enig niveau opvolging hebben gekregen is niet te achterhalen.

Paradoxaal genoeg lijkt het succes van het VbOS het begin te hebben ingeluid van de ondergang van het VbOS. BuZa beëindigde de financiering van het VbOS, mede met het argument dat gender geïntegreerd zou zijn binnen OS-NGO's. Geprobeerd is om andere modaliteiten te vinden, hetzij door subsidie van buitenaf, hetzij met institutionele bijdragen van de lidorganisaties, hetzij via voortzetting in een andere vorm, maar deze opties bleken niet haalbaar. Met ingang van het jaar 2000 werd het Vrouwenberaad opgeheven.<sup>163</sup>

Een en ander betekent dat er anno 2004 geen coördinatiemechanisme meer voor vrouwen, werkzaam op het gebied van Vrouwen en Ontwikkelingssamenwerking, bestaat van het kaliber van midden jaren negentig.

<sup>160</sup> Zie noot 102.

<sup>161</sup> Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking: *Agenda Gender en Internationale Samenwerking. Resultaat debat Erfgoed Vrouwen en Ontwikkeling: Uitdagingen voor de Toekomst*. VbOS, november 1998. Zie ook Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking: *Highlights Gender en Internationale Samenwerking. Resultaat debat Erfgoed Vrouwen en Ontwikkeling: Uitdagingen voor de Toekomst*. VbOS, november 1998

<sup>162</sup> Een voorbeeld: aanbevolen werd om steun aan multilaterale instellingen alleen te verstrekken op voorwaarde dat daadwerkelijk inhoud en uitvoering wordt gegeven aan gender-beleid.

<sup>163</sup> Een aantal leden van het VbOS hebben geprobeerd het netwerk gaande te houden onder de naam Genderlinc. Vanuit Genderlinc is geprobeerd financiering te krijgen, maar dit is niet gelukt. Genderlinc organiseerde enkele bijeenkomsten om de coördinatiebehoefte en wensen te peilen. Een e-maillijst werd opgezet, die vervolgens nauwelijks werd gebruikt.

## CONCLUSIE

Het *Beijing Platform for Action* (BPfA) beoogde een krachtige, nieuwe impuls te geven voor het realiseren van een breed emancipatiebeleid. Met de uitvoering van het BPfA zou een versnelling van *empowerment* van vrouwen gerealiseerd kunnen worden.

Als iets evident is geworden in deze rapportage, dan is het wel dat anno 2004 het overzicht over het door Nederland gevoerde internationaal emancipatiebeleid (kortweg: v&o-beleid) ontbreekt. Er is geen zicht op wat wel en niet goed ging en waarom. Door beleidsmatige en institutionele veranderingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking sinds 1995 is het steeds moeilijker, zo niet onmogelijk geworden de resultaten van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor vrouwen zichtbaar te maken.

De basis van (internationaal) emancipatiebeleid is volgens het BPfA een tweesporenbeleid: specifiek beleid en middelen voor vrouwen (*empowerment*), en verankering van gender-perspectieven in al het reguliere beleid (*gender-mainstreaming*). Bij de uitvoering van het Vrouwen en Ontwikkelingsbeleid is de nadruk in de periode 1995-2004 steeds meer komen te liggen op 'gender-mainstreaming' ten koste van specifiek beleid en middelen voor *empowerment* van vrouwen. Het Vrouwen en Ontwikkelingsbeleid is in toenemende mate een zijstroom geworden ten opzichte van 'hoofdstroom'-prioriteiten in het internationale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (Poverty Reduction Strategies, Sectorale benadering, Millennium Development Goals).

Op het terrein van reproductieve gezondheid en rechten heeft Nederland vanaf 1994 een voortrekkersrol gespeeld. 'Vrouwen, veiligheid en conflict' is een thema waarop Nederland zich vooral sinds 2001 geprofileerd heeft. Algemeen is er grote waardering voor de hoge prioriteit die de minister aan deze thema's geeft. In haar speeches laat de minister er geen twijfel over bestaan waarvoor zij staat. Het is echter de vraag of de beleidsuitwerking ook voldoende institutioneel verankerd is en of de beleids- en financiële keuzes overeenkomen met de voornemens.

Er zijn voorbeelden van succesvolle integratie van gender-perspectieven op deelterreinen binnen ontwikkelingssamenwerking. Persoonlijk commitment van betrokkenen (doorgaans v&o-themadeskundigen en de staf van DSI/VR) is hierbij vaak een doorslaggevende factor. Geslaagde voorbeelden van gender-mainstreaming worden niet of nauwelijks gedocumenteerd. Daardoor gaat een belangrijke bron van informatie voor toekomstig beleid verloren.

Het monitoren van resultaten op het gebied van gender-gelijkheid en *empowerment* van vrouwen gebeurt niet of nauwelijks. Monitoring vereist dat duidelijke doelstellingen van meet af aan worden ingebouwd en ook dat gebeurt te weinig. Het voor v&o ontwikkelde instrumentarium wordt onvoldoende benut en nauwelijks uitgebreid. Met de conclusies van de omvattende IOB-evaluatie (1998) van het beleidsthema v&o is niet of nauwelijks rekening gehouden bij nieuwe beleidsontwikkeling.

De belangrijkste drijvende kracht achter de uitvoering van het v&o-beleid is de afdeling DSI/VR binnen het Ministerie van BuZa. DSI/VR heeft een gedelegeerde

verantwoordelijkheid voor gender-doelstellingen. De afdeling beschikt daartoe echter over onvoldoende mandaat, instrumenten en personele en financiële middelen.

Uit deze *Schaduwrapportage* blijkt dat het Nederlandse internationale emancipatiebeleid niet voldoet aan de in het *Kabinetsstandpunt Gender mainstreaming* genoemde vijf randvoorwaarden voor succesvolle gender-mainstreaming:

- *Commitment voor gender-beleid aan de top* is wisselend, is afhankelijk van de persoon, inclusief de bewindspersonen, en is niet institutioneel verankerd. Dit geldt ook voor de medefinancieringsorganisaties. Vrouwen en Ontwikkelingsbeleid is de afgelopen tien jaar gaandeweg gemarginaliseerd. De regering moet zich opnieuw committeren aan de doelstellingen van het BPfA en v&o opnieuw tot prioriteit in het os- en het totale buitenlandse beleid benoemen.
- *Expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen*. Na 1998 ontbreekt een expliciet v&o-beleid met duidelijke uitgangspunten en doelstellingen. Gender-mainstreaming wordt door de huidige minister zeer belangrijk gevonden, maar wordt niet genoemd in de nota *Aan elkaar verplicht*. Deze rapportage laat zien dat het gebrek aan coherentie tussen algemeen (BuZa- en os-)beleid en specifiek v&o-beleid ten koste gaat van v&o-beleid. Er dient opnieuw een tweesparenbeleid geformuleerd en uitgevoerd te worden, met meetbare doelstellingen en financiële inspanningsverplichtingen.
- *Vastleggen van verantwoordelijkheid*. De verantwoordelijkheid voor het proces van gender-mainstreaming is formeel vastgelegd bij de plaatsvervangend secretaris-generaal. Er is geen sprake van interne rapportage en/of verslaglegging over gender-mainstreaming aan de politieke en ambtelijke top.  
Er is geen sprake van sancties als een afdeling of persoon zich niet aan gender-doelstellingen committeert. DSI/vr kan geen resultaten op gender-mainstreaming afdwingen en kan directies en posten slechts in informele zin op hun prestaties aanspreken. Het gebrek aan verantwoordingsmechanismen werkt als een ‘glazen muur’ binnen het internationale v&o-beleid. De Minister moet de verantwoordingsmechanismen die er zijn benutten. Het is noodzakelijk dat bestaande mechanismen worden aangescherpt en nieuwe worden ingevoerd.
- *Gender-deskundigheid*. In een BuZa-onderzoek in 2000 is geconstateerd dat gender-deskundigheid snel afneemt als gevolg van de beleids- en organisatieveranderingen in de voorgaande jaren. De aanbevelingen hebben niet systematisch opvolging gekregen en de neergaande trend van 2000 is sindsdien slechts versterkt. Ook bij een aantal medefinancieringsorganisaties is sprake van afname van gender-deskundigheid en capaciteit. Het verdient aanbeveling dat BuZa en particuliere ontwikkelingsorganisaties versterking van gender-deskundigheid hoog op de agenda zetten.
- *Instrumenten en middelen*. Sinds de afschaffing van het Vrouwenfonds begin 2002 is er geen geormerkt fonds meer voor activiteiten gericht op *empowerment* van vrouwen en gender-mainstreaming. Activiteiten op het gebied van v&o kunnen nu (deels) gefinancierd worden uit de landenallocatie. Hier concurreren zij echter met andere activiteiten en zijn ze afhankelijk van de gender-sensitiviteit van betrokken directies en posten. In financiële rapportages wordt geen onderscheid gemaakt naar specifiek op gender-gelijkheid gerichte activiteiten. Anno 2004 is er geen zicht op hoe hoog de werkelijke uitgaven zijn voor *empowerment* van vrouwen en



gender-gelijkheid. De status van het v&o-instrumentarium is anno 2004 onduidelijk. Hierdoor vindt geen effectieve en reguliere planning, monitoring en evaluatie (resultaatmeting, impact) van gesteunde activiteiten plaats. Het bestaande v&o-instrumentarium moet worden benut, uitgebreid en een meer verplichtend karakter krijgen. Het opnieuw oormerken van een duidelijk budget voor *empowerment* van vrouwen wordt aanbevolen.

De Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie en het BPfA hebben bijgedragen aan de legitimiteit van gender-vraagstukken binnen het internationale ontwikkelingsbeleid. Nu, tien jaar later, zit het internationale emancipatiebeleid in een impasse. Het ontbreekt aan politieke wil bij de overheid en bij veel maatschappelijke organisaties om het BPfA uit te voeren. Er is geen v&o-platform van hetzelfde kaliber als ten tijde van de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie (het Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking). De in 1995 bestaande infrastructuur van vrouwenorganisaties en andere organisaties die zich ook met v&o bezighielden, is verzwakt en vaak verdwenen. Veel minder dan in de beginjaren na 'Beijing' is er sprake van kritische Kamervragen en commentaren in de media over vrouwen en ontwikkeling.

De emancipatie van vrouwen wereldwijd is nog verre van voltooid. De regering moet zich feitelijk opnieuw committeren aan de doelstellingen en instrumenten van het BPfA en duidelijk maken dat ze deze actief en met krachtige maatregelen wil realiseren. Dat betekent dat ze, op basis van het *Beijing Platform for Action* en de uitkomsten van de evaluatie in maart 2005 door de VN-Commission on the Status of Women, in overleg met vrouwen- en emancipatieorganisaties, ontwikkelingsorganisaties en andere experts ambitieuze plannen moet maken en uitvoeren: een nieuw beleidskader voor het internationale emancipatiebeleid.

