

Emanciperen met beleid

Gendermainstreaming: niet eenvoudig, wel veelbelovend

Sinds de jaren zeventig wordt er in Nederland op verschillende manieren invulling gegeven aan emancipatiebeleid. Specifiek beleid werd opgevolgd door facetbeleid, en facetbeleid door geïntegreerd beleid, ook wel gender mainstreaming genoemd. Gender mainstreaming is een ingewikkeld concept, en veel ambtenaren blijken niet goed te weten hoe ze gender binnen hun beleidsterrein kunnen integreren. Toch is het ook een veelbelovend concept, dat verrassende mogelijkheden biedt.

Marijke Naezer

In 2003 gaf toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Aart Jan De Geus aan dat hij de emancipatie van autochtone vrouwen in Nederland wel zo'n beetje voltooid vond. In zijn toespraak stelde hij dat de aanwezigheid van autochtone vrouwen "op vrijwel alle plekken in de samenleving nagenoeg vanzelfsprekend is", en dat ook kinderopvang helemaal in kannen kruiken is. Het zou nu vooral de beurt zijn aan allochtone vrouwen; zij zouden nog een lange weg te gaan hebben naar emancipatie. De toespraak, hoewel niet door iedereen even zorgvuldig geciteerd, leidde tot een storm van kritiek. Zowel het idee dat voor autochtone vrouwen de strijd gestreden is als de opvatting dat allochtone vrouwen een flinke achterstand in te halen hebben viel bij velen in verkeerde aarde.

Gelukkig hanteert de opvolger van De Geus, Ronald Plasterk, een ander uitgangspunt: er is nog veel te winnen op het gebied van emancipatie, zowel voor autochtone als allochtone vrouwen (en mannen, zoals de laatste weken duidelijk gemaakt werd). Wat betreft de manier waarop dit in beleid zou moeten gebeuren verschilt hij echter maar weinig van mening met zijn voorganger. Nog altijd geldt gender mainstreaming als het toverwoord. Afgezien van verschillende moeilijkheden en problemen biedt deze benadering veel mogelijkheden.

Gender

De Engelse term "gender" verwijst naar de sociale en culturele invulling die wordt gegeven aan het biologische verschil tussen vrouwen en mannen (seks). De term wordt gebruikt om te benadrukken dat niet zozeer biologische verschillen tussen de seksen belangrijk zijn, als wel de (veranderlijke) betekenissen die hieraan gegeven worden. Een veel gebruikt en verhelderend voorbeeld betreft de zorg voor kinderen: het is een biologische gegeven dat alleen vrouwen kinderen kunnen baren, maar dit hoeft niet te betekenen dat vrouwen ook vanzelfsprekend alleen voor ze zorgen. Toch wordt het in veel samenlevingen als "logisch" gezien dat binnen een heterorelatie de vrouw voor de kinderen zorgt.

Gender speelt op drie niveaus: het persoonlijke, sociale en culturele niveau. Op het persoonlijke niveau heeft gender invloed op kansen en mogelijkheden. In Nederland is het bijvoorbeeld voor vrouwen moeilijker dan voor mannen om een carrière op te bouwen, vooral als ze kinderen hebben (7). Op sociaal niveau bestaat er een heel systeem van ideeën en verwachtingen: verschillende soorten gedrag, kwaliteiten en vaardigheden worden toegeschreven aan vrouwen en mannen. Bovendien worden deze kwaliteiten ongelijk gewaardeerd. Zo zijn de problemen die vrouwen tegenkomen bij het opbouwen van een carrière onder andere verbonden aan de verwachting dat alle vrouwen kinderen willen, dat ze er zelf voor willen zorgen, en dat dat slecht is voor hun prestaties op het werk. Bovendien wordt de onbetaalde zorg voor kinderen systematisch lager gewaardeerd dan het hebben van een betaalde baan. Op het symbolische niveau worden vrouwelijkheid en mannelijkheid met verschillende symbolische betekenissen geassocieerd: vrouwelijkheid staat voor passiviteit, zachtheid, gevoel, bescheidenheid, zorg, liefde en gehoorzaamheid, terwijl mannelijkheid

staat voor activiteit, agressiviteit, verstand, doelgerichtheid, kracht en leiderschap. Ook hier zijn de waarderingen van de termen zeer ongelijk, wat consequenties heeft voor de mogelijkheden en kansen van vrouwen en mannen.

Een belangrijke eigenschap van de term gender is dat zowel mannen en mannelijkheid als vrouwen en vrouwelijkheid eronder vallen. Waar emancipatie veelal gekoppeld wordt aan *vrouwenemancipatie*, biedt een genderperspectief ook veel ruimte om de positie van mannen te analyseren. Het bekijken van het arbeid-zorg vraagstuk vanuit een genderperspectief betekent dus bijvoorbeeld dat niet alleen onderzocht wordt waarom vrouwen zo vaak thuis blijven om voor de kinderen te zorgen, maar ook waarom mannen zo weinig zorgtaken op zich nemen.

Gender mainstreaming

Een expertgroep van de Raad van Europa heeft gender mainstreaming in 1998 gedefinieerd als “het (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen, op zo'n manier dat een perspectief van gendergelijkheid wordt ingebouwd in al het beleid op alle niveaus en in alle fasen, door de actoren die normaal dat beleid maken.” Deze definitie is tegenwoordig algemeen geaccepteerd, en biedt houvast wat betreft het “wie”, “wat”, en “hoe” van gender mainstreaming (1). *Wie* er iets mee moeten doen zijn beleidsmakers; *wat* zij moeten doen is het integreren van een perspectief van gendergelijkheid in al het beleid; en *hoe* zij dat moeten doen is door het (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen. Elke beleidsmaker is dus op haar of zijn eigen terrein verantwoordelijk voor de implementatie van gendergelijkheid in beleid.

Het principe lijkt op het vroegere facetbeleid, in die zin dat beide benaderingen gender erkennen als aspect van al het beleid. Maar er is ook een belangrijk verschil. Bij gender mainstreaming is het namelijk uitdrukkelijk de bedoeling dat het genderperspectief volledig geïntegreerd wordt in het beleid. Een aparte paragraaf over gender volstaat dus niet meer (1). Het gehele proces moet veranderd worden, zodat vanaf het begin van het beleidsproces, de agendering, tot aan het eind, de evaluatie, rekening wordt gehouden met het genderspect (2). Gender mainstreaming is geen uniek Nederlands idee, in tegendeel. Zowel binnen de Europese Unie als binnen de Verenigde Naties heeft Nederland verdragen ondertekend die verplichten tot het realiseren van een gelijke behandeling van vrouwen en mannen en het bestrijden van (indirecte) discriminatie. Het is daarmee dus geen vrijblijvende keuze, maar een internationale verplichting.

De praktijk: de rijksoverheid

In de praktijk blijkt de implementatie van gender mainstreaming geen gemakkelijke opgave te zijn. Welke problemen er op het niveau van de rijksoverheid spelen blijkt wel uit het rapport van de Visitatiecommissie Emancipatie (3). Deze commissie, onder leiding van Tineke Ladders-Elfferich, onderzocht de mate waarin en de wijze waarop mainstreaming gestalte krijgt in overheidsbeleid, en wat er daadwerkelijk aan wordt *gedaan*.

De Visitatiecommissie stelt vast dat Nederland er wat betreft de belangrijkste voorwaarden voor een succesvolle implementatie sinds de jaren negentig op achteruit is gegaan. De opheffing van de onafhankelijke Emancipatieraad en het terugbrengen van de taken van de coördinerend bewindspersoon zijn hier debet aan, evenals het gegeven dat individuele ambtenaren niet goed weten wat ze precies met gender moeten en kunnen doen.

Zo ontbreekt basale kennis over gender en emancipatie, en hebben maar weinig beleidsmedewerkers besef van de gendereffecten die beleid kan hebben. Verschillende respondenten uit het onderzoek van de Visitatiecommissie meenden bijvoorbeeld dat een “neutraal” of “algemeen” geformuleerd beleid geen specifiek effect had op vrouwen of mannen. Er zijn echter voldoende voorbeelden te vinden waarbij dit juist wel het geval is. Te

denken valt aan maatregelen waarvoor een bepaalde eis wordt gesteld, zoals een minimum (of maximum) inkomen. Gezien de inkomensverschillen die nog altijd bestaan tussen vrouwen en mannen heeft deze eis gevolgen voor de mate waarin vrouwen en mannen gebruik kunnen maken van de maatregel. “Zolang er nog zo veel verschillen bestaan tussen de posities van vrouwen en mannen leidt gelijke behandeling dus al snel tot ongelijke resultaten”, aldus Tineke Lodders in een interview met het FNV Vrouwenmagazine (4).

Het ontbreken van kennis kwam ook naar voren bij vragen over het onderscheid tussen gender mainstreaming en specifiek emancipatiebeleid. Als de commissie vroeg naar voorbeelden van gender mainstreaming kreeg zij niet zelden voorbeelden van specifiek beleid aangedragen. Hoewel specifiek beleid in sommige gevallen zeker wel de beste aanpak kan zijn, mag het niet de enige aanpak worden. Dit gebeurde vaak wel, waardoor gender niet de verdiende plek kreeg in het algemene beleid.

Naast het gebrek aan kennis zag de commissie ook een gebrek aan aandacht: voor veel ambtenaren is emancipatie geen actueel onderwerp meer. Ook vanuit de top ontbreekt vaak het commitment en wordt er niet structureel aandacht gevraagd voor gender en emancipatie. Dit terwijl commitment aan de top een noodzakelijke voorwaarde is voor het welslagen van gender mainstreaming.

Ten derde wordt gender vaak ondergebracht onder het bredere kopje “diversiteit”. In principe is dat niet verkeerd; gender is immers slechts één van de sociale dimensies die invloed heeft op de persoonlijke identiteit en sociaal-culturele positie van mensen. In de praktijk resulteert diversiteitsbeleid echter vaak in het verdwijnen van aandacht voor gender, doordat de onderliggende dimensies van diversiteit niet worden benoemd. En zelfs als deze aparte dimensies wel worden genoemd is het aan individuele ambtenaren om te bepalen welke dimensies prioriteit krijgen. Gender verdwijnt dan gemakkelijk van het toneel.

Een laatste belangrijk probleem is dat veel departementen hun verantwoordelijkheden hebben gedelegeerd naar gemeenten en provincies. Vervolgens wordt er echter niet meer gecontroleerd of er daadwerkelijk iets aan gedaan wordt, en wat de eventuele resultaten hiervan zijn. Helaas blijkt dat ook gemeentes en provincies veel moeite hebben met gender mainstreaming, en tegen dezelfde problemen aanlopen als de overheid.

Provincies en gemeentes

Zo had de Marktplan Adviesgroep, die onderzoek deed naar gender mainstreaming bij lagere overheden, grote moeite om bij de provincies en gemeenten de juiste contactpersonen te vinden (5). Twee verklaringen die de Adviesgroep hiervoor aanvoert zijn het gebrek aan overzicht bij deze overheden van de activiteiten binnen de organisatie, en de grote onbekendheid met het fenomeen. De onderzoekers moesten herhaaldelijk uitleggen wat zij eronder verstonden en op welke initiatieven het onderzoek zich richtte.

Van de twaalf benaderde provincies ontplooiden er vijf initiatieven of projecten op het gebied van mainstreaming, variërend van cursussen tot inventarisaties en toetsingen van beleid(sprocessen). Vijf andere provincies ontplooiden geen concrete initiatieven. De redenen die deze provincies hiervoor aanvoerden was het gebrek aan deskundigheid en ondersteuning en de complexiteit van de ontwikkelde instrumenten. Bovendien gaven zij aan dat het draagvlak binnen de provincies te gering was. Van de overige provincies is niet bekend geworden of zij activiteiten ontplooiden; ondanks herhaaldelijke pogingen zijn de juiste contactpersonen niet bereikt of bleek het onmogelijk om gegevens te verzamelen.

Bij de gemeentes was de situatie niet veel beter. Slechts twee van de tien benaderde gemeentes kon concrete projecten op het gebied van emancipatie benoemen. De redenen waarom de gemeentes er geen aandacht aan besteedden varieerden sterk. In een aantal gemeentes lag de nadruk in beleid vooral op diversiteit in het algemeen, en niet specifiek op

gender. Andere gemeenten deden niets met het onderwerp emancipatie en “dus” ook niet met mainstreaming. Sommige gemeenten kenden de term helemaal niet.

Mogelijkheden

Het is jammer dat er zo weinig met gender mainstreaming gedaan wordt. Wanneer namelijk aan een aantal praktische randvoorwaarden (waaronder politieke wil, draagvlak, budget en menskracht) is voldaan kan een genderperspectief elk beleidsterrein en elke maatregel verrijken. Vanzelfsprekend zal het op het ene terrein wat meer voor de hand liggen dan op het andere terrein, maar het is verrassend welke mogelijkheden er allemaal zijn.

Tineke Ladders neemt in het interview met FNV Vrouwenmagazine (4) het beleid op het gebied van vergrijzing als voorbeeld: “Het kabinet wil dat vrouwen meer gaan werken om de vergrijzing betaalbaar te houden. Maar aan de andere kant zie je dat in de nieuwe Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) een groter beroep wordt gedaan op mantelzorgers - en dat zijn ook meestal vrouwen. Zo zie je: als je daar geen oog voor hebt- en daar is dus geen oog voor - wordt er tegenstrijdig beleid gevoerd dat ook nog eens slecht is voor de emancipatie.” Aandacht voor het genderaspect van vergrijzing zou hier dus zowel het beleid als de emancipatie ten goede komen.

Een beleidsterrein waar wellicht minder snel aan gender wordt gedacht is dat van de landbouw. Toch kan ook hier een concreet voorbeeld genoemd worden waarbij gender absoluut niet zou mogen ontbreken, namelijk dat van de varkensflats. Het voorstel om varkens op industrieterreinen te gaan huisvesten in “flats” van zes tot acht verdiepingen is helemaal sekseneutraal geschreven: het gaat over “de varkenshouders” en “de consumenten”. Als het concept vanuit een genderperspectief bekeken wordt, wordt echter duidelijk dat deze nieuwe ontwikkeling specifieke gevolgen zou hebben voor vrouwelijke boeren. Uit onderzoek blijkt namelijk dat boerinnen vooral (mee)werken in de kleinere boerenbedrijven. Kiezen voor schaalvergroting in het boerenbedrijf betekent daarom waarschijnlijk dus ook kiezen voor minder vrouwelijke boeren (1). Bovendien zijn voor de flats fusies tussen boerenbedrijven nodig. Het blijkt echter dat bij fusies de vrouwelijke werknemers vaak uit beeld verdwijnen: zij zijn dan niet meer betrokken bij het bedrijfsbeleid. Daarnaast hebben vrouwen in veel (kleinere) boerenbedrijven een eigen activiteit, zoals het maken van regionale producten of een zorgboerderij. Bij concentratie verdwijnen deze “extra” activiteiten vaak. Ook uit deze twee gegevens is dus af te leiden dat de oprichting van varkensflats (onbedoeld) negatieve effecten zal hebben voor vrouwen (6).

Een derde voorbeeld is beleid op het gebied van kunst en cultuur. Tot op de dag van vandaag bepaalt een mannelijke (en witte!) elite in belangrijke mate wat “echte” kunst en “belangrijke” cultuuruitingen zijn. Omdat zij in de regel de geijkte paden bewandelen, krijgen bijvoorbeeld vrouwen en allochtonen maar weinig kansen om hun kunst op te laten nemen in het culturele programma. Rotterdam is een van de gemeentes die laat zien hoe het ook anders kan, met een divers programma waarin ruimte is voor evenementen van breakdance tot Rotterdam Roze. Ook Plasterk draagt in zijn toespraak naar aanleiding van het eindrapport van de Visitatiecommissie een mooi en inspirerend voorbeeld aan, dit maal in relatie tot ruimtelijke ordening: “Bij het aanleggen van fiets- of wandelroutes wordt niet altijd rekening gehouden met de mensen die er gebruik van maken. Mannen schrikken niet terug voor een onverlicht tunneltje of hoge struiken langs een onverlicht fietspad. Voor vrouwen kan het een reden zijn om drie kilometer om te fietsen. Met dat verschil in beleving kun je rekening houden bij de aanleg van zo’n tunnel of route.”

Gender mainstreaming biedt volop kansen voor een koppeling met andere dimensies van diversiteit: een uitgelezen kans om het proces verder te verfijnen. Margo Brouns analyseert jeugdbeleid vanuit een gender- en etniciteitsperspectief (in 1). Zij wijst erop hoe problemen van of door meisjes expliciet aan die meisjes worden toegekend, terwijl het bij jongens aan

jongeren in het algemeen wordt toegeschreven. “Marokkaanse jongens” vormen daarop een uitzondering: zij worden wel weer expliciet vernoemd. Door op deze manier naar problemen van jongeren te kijken ontstaat een vertekend beeld van de problemen waar jongeren mee kampen. Het wordt bijvoorbeeld niet duidelijk dat criminaliteit nadrukkelijk samenhangt met mannelijkheid, of dat allochtone meisjes andere problemen hebben dan autochtone meisjes en allochtone jongens. Zodra dit soort overwegingen mee worden genomen bij het maken van beleid kan dit zorgvuldiger geformuleerd en met meer succes geïmplementeerd worden. Gender mainstreaming biedt verder veel mogelijkheden tot interdepartementale samenwerking. Omdat er immers vanuit een bepaald thema in plaats van een bepaald beleidsterrein wordt gedacht, wordt sneller en beter duidelijk welke beleidsterreinen een rol spelen, en hoe deze op elkaar afgestemd kunnen worden. Als voorbeeld van deze samenwerking (op overheidsniveau) noemt de Visitatiecommissie het creëren van een gunstig ondernemersklimaat. Een gunstig ondernemersklimaat wordt niet alleen door Economische Zaken gemaakt, maar ook door bijvoorbeeld een adequaat onderwijsstelsel (OCW), een goed systeem van verkeer en vervoer (Verkeer) en goede betrekkingen tussen Nederland en andere handelspartners (BZ). Een integraal beleid, waarin samenwerking en afstemming centraal staat, bevordert dat maatregelen elkaar versterken in plaats van tegenwerken, en zorgt ervoor dat zowel beleidsdoelen als emancipatiedoelstellingen behaald worden.

Ondersteuning

De Visitatiecommissie constateert dat mogelijkheden tot ondersteuning bij veel overheden onbekend zijn, terwijl er een grote verscheidenheid aan opties bestaat. Allereerst bestaan er verschillende instrumenten die verborgen normen in beleid(splannen) zichtbaar te maken en mogelijke effecten ervan meten, zoals de Emancipatie Effect Rapportage, de Genderbudgetanalyse, meerdere soorten Quick Scans, Emancipatietoetsen en sinds kort ook de inventarisatieworkshop, geïntroduceerd door de Visitatiecommissie. Veel van deze mainstreaminstrumenten zijn verzameld in DIGMA: de Databank Instrumenten Gender Mainstreaming. Deze databank is permanent online te raadplegen via www.e-quality.nl. Hij is gratis toegankelijk, laat verschillende zoekstrategieën toe en bevat informatie over instrumenten en de ontwikkelaars ervan. DIGMA beschrijft momenteel zo'n 120 instrumenten uit 15 landen (13 EU-landen, Noorwegen en Canada).

Bovendien hebben universiteiten en andere kennisinstituten, maatschappelijke organisaties, en natuurlijk de emancipatiebureaus veel deskundigheid te bieden in de verschillende fasen van het beleidsproces. Zij kunnen voorzien in algemene educatieve instrumenten, waaronder literatuur, brochures, workshops, studiedagen en trainingen, en meer specifieke instrumenten. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan een expertmeeting of een adviesgesprek. Tijdens een dergelijke bijeenkomst geeft een deskundige advies over hoe een genderperspectief binnen een bepaald beleidsonderwerp geïntegreerd kan worden, of becommentarieert zij/hij een beleidsnota.

Kortom, beleidsambtenaren staan er niet alleen voor bij de integratie van gender mainstreaming: er zijn verschillende instrumenten en instanties beschikbaar om te ondersteunen bij de implementatie van deze zo veelbelovende benadering. Het is dus tijd om de uitdaging aan te gaan; tijd om te gaan emanciperen met beleid.

Literatuur

- (1) Christel Kohlmann & Soula Notos (2002) *Meer over mainstreaming*. Den Haag: Equality.
- (2) Enzovoort (2002) *Effectief beleid en emancipatie: Handreiking voor gemeenten om emancipatie in te zetten bij de ontwikkeling van beleid*. Arnhem: Enzovoort

- (3) Visitatiecommissie Emancipatie (2007) *Een beetje beter is niet goed genoeg: Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de rijksoverheid*. Den Haag: Visitatiecommissie Emancipatie.
- (4) Eva Prins (2007) 'Aandacht voor emancipatie is er niet vanzelf: Interview met Tineke Lodders, voorzitter Visitatiecommissie Emancipatie', in: *FNV Vrouwenmagazine*, 2007(25).
- (5) Marktplan Adviesgroep B.V. (2000) *In beleid verankerd!? Inventarisatie van best practices gender-mainstreaming*. Bussum: Marktplan Adviesgroep B.V.
- (6) Directie Coördinatie Emancipatie (2003) *Handleiding Gender Mainstreaming* (2003) Den Haag: Directie Coördinatie Emancipatie.
- (7) Yvonne Benschop (1996) *De mantel der gelijkheid: Gender in organisaties*. Assen: Van Gorcum.