



Handelingen van de seminariecycle

Gender- mainstreaming

een nieuwe uitdaging voor
de federale regering
en de administraties



Vrije Universiteit Brussel

INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN





Handelingen van de seminariecyclus

gender- mainstreaming

een nieuwe uitdaging voor
de federale regering
en de administraties

Inhoudstafel

Voorwoord	4
I. Inleiding	7
Openingsrede: De wet van 12 januari 2007: grondslagen, ontstaan, inhoud en op te nemen uitdagingen M. Pasteel, Directeur, Instituut voor de gelijkheid voor vrouwen en mannen	8
Europese context: Integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Europese Commissie S. Ravesloot, N. Wuiame, Expertes in sociaal en gelijkheidsbeleid	9
II. Gendermainstreaming: concepten en strategieën	19
Gender en <i>gendermainstreaming</i> M. Michielsens, Professor, Universiteit Antwerpen	20
<i>Gender Mainstreaming</i> en positieve acties, Welke verschillen? D. Marcinkeviciene, Professor, Universiteit van Vilnius, Litouwen	31
Het Nederlandse gendermainstreamingbeleid M. Meesters, Consultant, Bureau Meesters en Oudejans	40
<i>Gendermainstreaming</i> in België N. Bailly, J. Decuyper, M. Weewauters, Attachés, adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	56
III. Genderbudgeting	61
<i>Genderbudgeting</i> : what's in a name? N. Holvoet, Professor, Universiteit Antwerpen	62
<i>Genderbudgeting in Marokko</i> M. Chafiki, Directeur, Departement studie en prognose, Ministerie van Financiën en Privatisering, Marokko	82
<i>Genderbudgeting en haar implementatie op Belgisch federaal niveau</i> M. Weewauters, Adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	91
IV. Gendermainstreaming in de voorbereiding en bepaling van het beleid	95
De wet van 12 januari 2007 en haar concrete toepassing: aan de hand van welke methodes, technieken en instrumenten kan de genderdimensie in de verschillende beleidsfasen worden geïntegreerd? M. Paantjens, Doctorante, Vrije Universiteit Brussel	96

Praktijkvoorbeelden <i>gendermainstreaming</i> uit Nederland M. Meesters, Consultante, Bureau Meesters en Oudejans	110
<i>Gender mainstreaming</i> in Zweden C. Alpkvist, Consultante, AlpkvistAB	121
<i>Gendertest</i> , N. Bailly, Attaché, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	133
V. Institutionalisering van <i>gendermainstreaming</i> in de werking van de administraties	135
Slagen in <i>gendermainstreaming</i> : een multidimensionele uitdaging A. Cornet, Professor, EgiD-Hec-Ulg	136
De Eenheid voor Gendergelijkheid van Andalusië LIKaDI S.L.	148
Gelijke kansen in overheidsopdrachten, M. Weewauters, Adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	160
Gelijke kansen in subsidies, M. Weewauters, Adviseuse Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	161
Implementatie van <i>gendermainstreaming</i> binnen de overheidsdiensten en -instellingen J. Decuyper, Attaché, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	162
VI. Evaluatie van <i>gendermainstreaming</i> in beleid en structuren	165
Statistieken en indicatoren als instrument in <i>gender mainstreaming</i> en beleidsevaluatie H. Van Hove, Attaché, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	166
Evaluatie van de integratie van de genderdimensie in beleidslijnen bij het stadsbestuur van München F. Schreyögg, Voormalig hoofd van de Gleichstellungstelle für Frauen, München	175
De interdepartementale coördinatiegroep en de verslaggeving voorzien in de wet van 12 januari 2007 N. Bailly en M. Weewauters, Attaché en adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	186
VII. Slot	189
Slotinterventie van de seminariecyclus over <i>gendermainstreaming</i> – 18 juni 2008 M. Pasteel, Directeur, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen	190
Bijlagen	195

Voorwoord

Op 12 januari 2007 stemde België een uitermate ambitieuze wet¹, de zogenaamde gendermainstreamingwet, gericht op de structurele integratie van de genderdimensie in alle, op Belgisch federaal niveau bepaalde en ten uitvoer gelegde beleidslijnen.

De grondslagen van de gendermainstreamingstrategie zijn de erkenning van het transversale karakter van de genderdimensie en de integratie ervan door alle betrokken partijen in de verschillende stadia van de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid.

De wet van 12 januari 2007 bevat een aantal nieuwe verplichtingen voor zowel de politieke als de administratieve verantwoordelijken op federaal niveau.

Gezien het ambitieuze en vernieuwende karakter van de gendermainstreamingwet, heeft het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen dat “belast is met de begeleiding en de ondersteuning van het proces van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen, maatregelen en acties van de overheid”², een reeks seminars georganiseerd met het oog op de sensibilisering en informatieverstrekking aan het geheel van de politieke en administratieve verantwoordelijken op federaal niveau, met betrekking tot de inhoud en de concrete implicaties van de wet.

Deze seminariecycle is tot stand gekomen dankzij de co-financiering vanwege de Europese Commissie middels het programma « Progress ». De seminars behandelen achtereenvolgens:

- de inhoud van de wet, de concrete implicaties en de onderliggende begrippen;
- het begrip *genderbudgeting*, of de genderanalyse van de overheidsbudgetten en de evaluatie van hun impact op vrouwen en mannen;
- de integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van een beleid;
- de concrete tenuitvoerlegging van *gendermainstreaming* in de werking van een administratie;
- nuttige methodes, technieken en instrumenten voor de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en binnen de structuren.

1 Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, B.S. van 13 februari 2007.

2 Artikel 7 van de wet van 12 januari 2007.

Tijdens deze seminaries zullen Belgische deskundigen de theoretische en juridische grondslagen van de gendermainstreamingstrategie toelichten, terwijl buitenlandse experts hun praktische ervaring bij de tenuitvoerlegging ervan komen voorstellen.

Deze publicatie heeft tot doel om aan te tonen hoe de publieke overheden de genderdimensie in hun beleid kunnen integreren en operationeel kunnen maken, teneinde de gelijkheid van vrouwen en mannen te versterken. Deze bijdrage buigt zich eveneens over de verschillende concepten, methodes, structuren en instrumenten.

Allereerst zal het principe van *genderbudgeting* behandeld worden. Vervolgens zal besproken worden hoe de genderdimensie geïntegreerd kan worden in de ontwikkeling en de definitie van beleidslijnen. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de gendertest.

In het volgende deel zal aangetoond worden hoe *gendermainstreaming* in de werking van een administratie geformaliseerd kan worden. Hier zal onder andere aan bod komen hoe men gelijke kansen voor vrouwen en mannen kan verwerken in overheidsopdrachten en -subsidies.

Ten slotte zal besproken worden hoe de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en de structuren geëvalueerd kan worden. Genderstatistieken en -indicatoren vormen een instrument voor deze evaluatie, evenals de verslagen van de nog op te richten interdepartementale coördinatiegroep. Doorheen de verschillende onderdelen van deze publicatie zullen ook voorbeelden van *good practices* uit het buitenland aangehaald worden.

Inleiding



De wet van 12 januari 2007: grondslagen, ontstaan, inhoud en op te nemen uitdagingen

Michel Pasteel

Directeur, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Inleiding

Op internationaal vlak – zowel bij de VN, de Raad van Europa als, natuurlijk, de Europese Unie – is het belang van een geïntegreerde benadering van de genderdimensie of *gendermainstreaming* als essentiële strategie om de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bereiken een evidentie geworden. In 1996 werd in België een eerste wet aangenomen die aan de federale regering de verplichting oplegt om aan het parlement jaarlijks een verslag voor te leggen betreffende het beleid dat werd gevoerd overeenkomstig de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie van september 1995 in Peking. Als gevolg van de beperkte aard van de inhoud en de gevolgen van de wet van 6 maart 1996, besliste België om de wet van 12 januari 2007 aan te nemen. Immers, de ‘Peking-rapporten’ die in het kader van de wet van 1996 werden opgesteld, waren niet meer dan eenvoudige inventarissen van de acties voor gendergelijkheid in elk bevoegdheidsdomein. Deze inventaris werd a posteriori opgemaakt, zonder dat er a priori werd nagedacht over de integratie van gender in het gevoerde beleid. De wet van 12 januari 2007 (*gendermainstreamingwet* genoemd) beoogt daarentegen de structurele integratie van de genderdimensie in alle federale beleidslijnen. Het doel is bijgevolg duidelijk, het komt er nu op aan dit om te zetten in concrete resultaten.

Het concept *gendermainstreaming* is niet zo goed gekend en de tenuitvoerlegging van de wet van 12 januari 2007 vereist de mobilisering van een groot aantal actoren. Daarom besliste het Instituut, dat door de wet wordt belast met de begeleiding en de ondersteuning van het proces van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen, maatregelen of acties van de overheid, om een seminariecyclus te organiseren in samenwerking met een academisch team van de Vrije Universiteit Brussel.

Ik wil graag de Europese Commissie bedanken, die deze seminariecyclus medefinanciert in het kader van haar programma tot bevordering van de integratie van de genderdimensie in de nationale beleidslijnen van alle leden van de Europese Unie.

Deze cyclus, die bestaat uit een colloquium en vier themaseminaries, heeft tot doel u te sensibiliseren en te informeren, daar u als politieke en administratieve beleidsmakers direct betrokken bent bij de toepassing van de wet van 12 januari 2007.

Het eerste themaseminarie (dat zal plaatsvinden op 16 april 2008) zal over *genderbudgeting* gaan, dit wil zeggen de genderanalyse van de overheidsbegrotingen en de evaluatie van hun impact op vrouwen en mannen.

Het tweede seminarie (dat zal plaatsvinden op 7 mei 2008) zal gericht zijn op de integratie van de genderdimensie bij beleidsplanning, en in het bijzonder bij het opmaken van een diagnose van een situatie waartegenover de politieke macht beslist actie te ondernemen (gendertest).

Het derde seminarie (dat zal plaatsvinden op 28 mei 2008) zal gaan over de integratie van de genderdimensie in de werking van een administratie.

Op het vierde themaseminarie (dat zal plaatsvinden op 18 juni 2008) zal het gaan over de methodes, technieken en hulpmiddelen voor de evaluatie van de genderdimensie in de beleidslijnen en binnen de structuren.

Ik deel u nu al mee dat het Instituut in november 2008 een syntheserapport zal publiceren en verspreiden; dit rapport zal de tekst van alle interventies bevatten, evenals de relevante elementen van de uitwisselingen die tijdens de seminars zullen plaatsvinden.

Dit rapport zal een middel vormen, naast andere, om de diverse federale actoren te ondersteunen in de stappen die zij de komende weken, maanden en jaren zullen moeten zetten om de wet toe te passen en ervoor te zorgen dat *gendermainstreaming* een realiteit wordt op het Belgische federale niveau.

2. Gendermainstreaming

Al te vaak stellen we vast dat beleidslijnen *gender blind* zijn. Vaak is de man het enige referentiepunt bij het ontwikkelen van beleidslijnen en maatregelen. De Belgische samenleving bestaat echter uit evenveel vrouwen als mannen die naargelang hun geslacht met verschillende realiteiten te maken krijgen en bijgevolg uiteenlopende behoeften hebben waaraan de politieke en administratieve beleidsmakers tegemoet moeten komen.

Gendermainstreaming is net die strategie die rekening houdt met de verschillende realiteiten van mannen en vrouwen. Deze strategie integreert de sociale, culturele en economische verschillen tussen mannen en vrouwen. Zij houdt rekening met de eigenheden van mannen en vrouwen in de beleidsopmaak, -uitvoering en -evaluatie en dit in alle domeinen en op alle niveaus. Met andere woorden: *gendermainstreaming* is een strategie! Deze benadering is tegelijkertijd verschillend van, en complementair aan, de logica van de specifieke acties, die erop gericht zijn om, a posteriori, de discriminerende effecten van het gevoerde beleid en ongelijke situaties te corrigeren. Voorbeelden van specifieke acties zijn onder meer de anti-discriminatiewetgeving, de sensibiliseringscampagnes en positieve acties zoals quota's. *Gendermainstreaming* is daarentegen een prospectieve en preventieve logica, gericht op het waarborgen en de verwezenlijking van het beginsel van de gelijkheid van vrouwen en mannen op een systematische manier.

Deze strategie veronderstelt dat er binnen de strategische cellen en binnen de federale overheidsorganen specifieke methoden, structuren en instrumenten worden gecreëerd. Het Instituut werkt momenteel aan een handleiding die u zal helpen om deze strategie in de praktijk toe te passen. Bovendien zal de interventie door de vertegenwoordigsters van de FOD (Federale Overheidsdienst) Kanselarij het ook mogelijk maken om de strategie van *gendermainstreaming* beter te begrijpen en te verdiepen.

Ik wil graag benadrukken dat de tenuitvoerlegging van de wet in de eerste plaats een sterk engagement vereist vanwege de politieke beleidsmakers. Dit engagement moet zowel op het collectieve niveau (ter gelegenheid van de regeringsverklaring en van de voorstelling van de strategische doelstellingen van de regering) als op het individuele niveau (ter gelegenheid van de bespreking van de algemene beleidsnota's en van de voorstelling van de acties, maatregelen en projecten die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de regering) worden genomen. Dit sterke politieke engagement vereist vervolgens de mobilisering van alle hoge verantwoordelijken van de federale administraties en van hun ambtenaren.

Met andere woorden, de toepassing van het concept *gendermainstreaming* is een ambitieuze onderneming die de federale Staat voor verschillende uitdagingen plaatst:

- van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen een centraal aandachtspunt maken voor de federale politieke en administratieve beleidsmakers;
- werkmethoden en manieren van werking in de praktijk brengen die soms vernieuwend zijn, zowel op het politieke als op het administratieve niveau;
- efficiënte coördinatie- en ondersteuningsstructuren creëren.

Mijn Instituut staat tot uw beschikking om u te ondersteunen in deze nieuwe benadering.

3. Inhoud van de wet

De wet van 12 januari 2007 bevat een aantal concrete verplichtingen die ik wens te overlopen.

Concreet gelast deze wet in eerste instantie, de regering (aan het begin van de legislatuur, bij de regeringsverklaring) tot het voorstellen van de strategische doelstellingen met het oog op de realisatie van de gelijkheid van vrouwen en mannen die zij in de loop van de regeerperiode wil realiseren voor het geheel van de beleidslijnen.

Naast de specifieke beleidslijnen die de verwezenlijking van de gelijkheid van vrouwen en mannen beogen, zoals de bestrijding van het geweld tegen vrouwen, de strijd tegen het loonverschil of nog het beleid met het oog op het combineren van privé- en beroepsleven, vereist de wet voortaan dat de transversale strategie van *gendermainstreaming* wordt toegepast. Dit veronderstelt dat *gendermainstreaming* reeds, als zodanig, een horizontale strategische doelstelling moet vormen in het kader van de verklaring van de regering die momenteel wordt gevormd.

Ten tweede bepaalt de wet van 12 januari 2007 dat elke minister de genderdimensie integreert in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die tot zijn bevoegdheden behoren. Elke minister moet waken over de operationele tenuitvoerlegging van de vastgestelde strategische doelstelling(en) en jaarlijks de acties, maatregelen en projecten voorstellen die bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen. Elke minister waakt, in samenwerking met de

hoge administratieve verantwoordelijken, over de integratie van de genderdimensie in alle strategische planningsinstrumenten, met andere woorden in alle managementplannen en beheersovereenkomsten. Ik geef een voorbeeld. De Stad Gent bepaalt in zijn beleidsnota 'Diversiteit 2005-2007' als 1^{ste} strategische doelstelling: 'Het strategisch beleid en de initiatieven tot uitvoering van het beleid op alle niveaus van de organisatie houden actief rekening met diversiteit, waaronder het geslacht, in alle facetten en op alle niveaus van de structuur'. Dit type horizontale strategische doelstelling die de integratie van de genderdimensie beoogt, zou kunnen worden opgenomen in de managementplannen van alle federale administraties. Tijdens het derde themaseminarie zullen andere concrete voorbeelden worden voorgesteld.

Daarnaast zorgt elke minister ook voor het opstellen van genderindicatoren en waakt hij of zij erover dat de statistieken die door de federale administraties geproduceerd, verzameld en besteld worden naar geslacht zijn opgesplitst. Deze indicatoren en statistieken zullen het mogelijk maken om een beeld te krijgen van de realiteit van vrouwen en mannen én om de vooruitgang in het kader van het gevoerde beleid te meten. In dit verband had ik u graag de brochure van het Instituut 'Vrouwen en mannen in België. Genderstatistieken en genderindicatoren' voorgesteld.

Deze brochure, die in 2006 op ruime schaal verspreid werd en elke 2 jaar zal worden geactualiseerd, bevat een honderdtal variabelen die een overzicht geven van de gelijkheid van vrouwen en mannen in verschillende domeinen van de Belgische samenleving. Ze schetst een objectief en duidelijk beeld van de gelijkheid van vrouwen en mannen in België en kan u veel nuttige informatie aanreiken voor uw beleid. Het is een kostbaar instrument dat zeker moet worden aangevuld met uw eigen initiatieven in elk van uw bevoegdheidsdomeinen. De doelstelling van het vierde themaseminarie is om de federale administraties te helpen bij het aanmaken van dit type van indicatoren en statistieken.

De vierde verplichting waarin de wet voorziet, houdt in dat de minister voor elk wetgevend en reglementair project een zogenaamde gendertest moet realiseren, d.w.z. een ex ante evaluatie van de impact van het project op de respectievelijke situatie van de mannen en de vrouwen. De gendertest is een verplicht instrument dat de mogelijke (ex ante) impact van de beoogde maatregel op de respectievelijke situatie van mannen en vrouwen analyseert. In samenwerking met de FOD Kanselarij stelt het Instituut momenteel een ontwerp van koninklijk besluit op waarin de omtrekken van deze test worden vastgesteld. De inhoud ervan wordt in principe opgesteld op basis van de structuur van de test voor duurzame ontwikkeling (DOEB) die onlangs werd aangenomen. Concreet zou de gendertest dus de vorm kunnen krijgen van een formulier waarin de impact van de voorgestelde maatregel op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen wordt geëvalueerd. Dit formulier moet correct worden ingevuld en bij het dossier van de betrokken maatregel worden gevoegd wanneer deze maatregel aan de Ministerraad wordt voorgesteld. De gendertest zal bijgevolg deel uitmaken van het document dat de werking van de Ministerraad regelt, volgend op de Kafka-test en de test inzake duurzame ontwikkeling die er al in voorkomen. Het feit dat de administraties en de strategische cellen vertrouwd zijn met de twee al bestaande tests zal de uitvoering van de gendertest bevorderen. Eens het koninklijk besluit zal zijn aangenomen, zal een handleiding worden opgesteld om u te helpen deze test uit te voeren. Het tweede themaseminarie gaat dieper in op de uitvoering van de gendertest.

Op budgettair vlak voorziet de wet in de integratie van de genderdimensie in de voorbereidingen van de begroting. We noemen dit *genderbudgeting*. *Genderbudgeting* betekent dat men het budget opmaakt op basis van een voorafgaande genderanalyse. Bijvoorbeeld: men kan rekening houden met de mogelijke (verschillende) gevolgen en weerslag van de openbare uitgaven op mannen en vrouwen. Men heeft dan bijvoorbeeld onderzocht wie (M/V) voordeel krijgt in de uitgaven of men heeft een analyse gemaakt van de mogelijke impact van de overheidsuitgaven op de levensomstandigheden van vrouwen en mannen. Anderzijds moet een gendernota die bij elk ontwerp van algemeen uitgavenbudget wordt gevoegd, bepalen welke kredieten worden toegekend aan de acties die tot doel hebben de gendergelijkheid te realiseren binnen elk federaal departement. Volgend op het overleg tussen het Instituut en de FOD Begroting (dhr. Alfons Boon) zal de rondzendbrief betreffende de opmaak van de begroting 2009 deze beide verplichtingen bevatten. De toepassing van de verplichtingen inzake *genderbudgeting* is het onderwerp van ons eerste themaseminarie.

De wet beveelt ook de integratie van de genderdimensie aan in het kader van de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten en het toekennen van subsidies. Met betrekking tot de overheidsopdrachten bepaalt de nieuwe wetgeving inzake overheidsopdrachten dat het beginsel van gendergelijkheid voortaan expliciet kan worden opgenomen in de uitvoeringsvoorwaarden van de opdrachten. Bovendien kan gender ook worden geïntegreerd in de selectie- en gunningscriteria bij overheidsopdrachten. In het kader van de integratie van gender in de selectiecriteria kan het niet naleven van de sociale wetgeving en meer in het bijzonder van de wetten inzake de gelijke kansen voor mannen en vrouwen eventueel leiden tot de uitsluiting van inschrijvende firma's. Om het in aanmerking nemen van gender in het kader van overheidsopdrachten te vergemakkelijken heeft het Instituut, in samenwerking met de FOD's P&O en Kanselarij, een specifiek handboek opgesteld voor de ambtenaren die belast zijn met het gunnen van overheidsopdrachten. U kunt dit handboek binnenkort verkrijgen. Het bevat adviezen en praktische voorbeelden die het gemakkelijker maken om rekening te houden met gendergelijkheid in het kader van overheidsopdrachten.

Teneinde de tenuitvoerlegging van de wet te verzekeren moet een interdepartementale coördinatiegroep, bestaande uit de leden van de strategische cellen van alle federale ministers en de hoge administratieve verantwoordelijken, worden opgericht. Daartoe moet een koninklijk besluit worden goedgekeurd waarin de concrete voorwaarden betreffende de oprichting van deze groep worden gedefinieerd. Deze groep krijgt met name de opdracht de twee door de wet vereiste verslagen op te stellen. Een tussentijds verslag betreffende de opvolging van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de door de regering bepaalde strategische doelstellingen. En een verslag aan het einde van de legislatuur dat een vergelijking maakt van de situatie aan het begin en op het einde van de legislatuur. Deze twee verslagen vervangen de 'Peking-rapporten' waarin de wet van 6 maart 1996 voorziet.

Het Instituut denkt momenteel na over een hypothese met betrekking tot de invoering van 'gendercellen' die moeten instaan voor de integratie van de genderdimensie en de concrete toepassing van de wet van 12 januari 2007 in alle federale administraties. Het kunnen beschikken over actieve cellen binnen de administraties lijkt in dit opzicht noodzakelijk te zijn, zowel op het niveau van het gevoerde beleid als vanuit organisatorisch oogpunt.

Zoals ik al zei, belast de wet het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen met de begeleiding en de ondersteuning van het proces van de integratie van de genderdimensie in het beleid van de overheid. In dit kader heeft het Instituut al een reeks hulpmiddelen en instrumenten ontwikkeld – en het gaat daarmee verder – waarvan ik er al een aantal heb genoemd.

Ik vermeld met name het handboek over *gendermainstreaming* in het federaal openbaar ambt, dat werd opgesteld in samenwerking met een werkgroep die bestond uit vertegenwoordigers van alle federale departementen. Dit handboek heeft tot doel de processen en instrumenten voor te stellen die het mogelijk maken de genderdimensie te integreren in het werk en de werking van de administraties en de strategische cellen.

U krijgt een voorproefje van de inhoud van dit handboek tijdens de interventie door de leden van de FOD Kanselarij, die ik bedank voor hun waardevolle medewerking.

Tot slot meld ik u dat het Instituut ook drie databanken heeft gecreëerd: een eerste databank bevat de gegevens van alle Belgische deskundigen inzake gender, een tweede biedt een overzicht van alle studies betreffende de verschillende thema's in verband met gender en een derde bevat de inventaris van het aanbod aan opleidingen en lesgevers die in België beschikbaar zijn op het gebied van gendergelijkheid. Deze databanken zijn gratis toegankelijk en worden regelmatig bijgewerkt.

4. Besluiten

Tot besluit is het duidelijk dat de concrete toepassing van *gendermainstreaming* inspanningen zal vereisen van een groot aantal actoren. Het gaat echter om een interessante en zelfs opwindende uitdaging voor de administraties van de overheid, die ernaar streven om dichter aan te sluiten bij de samenleving waarin en waarvoor zij dagelijks werken. In dit kader biedt de tenuitvoerlegging van de wet van 12 januari 2007 een dubbele kans:

- de kans om de Belgische federale Staat een koppositie te laten innemen in het Europese en mondiale engagement voor de concrete realisatie van gendergelijkheid;
- de kans om de werking van de Belgische federale Staat te moderniseren door duidelijke politieke doelstellingen vast te leggen en hun niveau van verwezenlijking te evalueren.

De tenuitvoerlegging ervan zal stapsgewijs gebeuren, waarbij er nood is aan:

- een leerproces dat uitmondt in het begrijpen en beheersen van concepten, methodes en hulpmiddelen door het geheel van de politieke en administratieve actoren.

Maar ook en ik herhaal:

- een sterke en voortdurend opnieuw bevestigde politieke wil;
- een engagement van alle betrokken actoren;

België mag en moet fier zijn op de wetgeving, die uniek is in de wereld, waarover zij beschikt op het gebied van *gendermainstreaming*.

Ik dank u ten zeerste voor uw aandacht.

Europese context: Integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Europese Commissie

Saskia Ravesloot en Nathalie Wuiame

Expertes in sociaal en gelijkheidsbeleid

1. Inleiding

In overeenstemming met artikel 3 van het Verdrag verbindt de Europese Commissie zich ertoe om de genderdimensie te integreren in al haar beleidslijnen. Genoemd artikel vraagt de Unie om er niet alleen naar te streven alle vormen van ongelijkheid uit te roeien, maar ook om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen in al haar acties en in de uitvoering van al haar beleidslijnen. Dit artikel bekrachtigt de benadering van *gendermainstreaming*, die het gevolg is van het actieplatform van Peking. De voorbije tien jaar heeft de Europese Commissie, in het bijzonder de Eenheid die belast is met de gelijkheid van vrouwen en mannen, ervoor geijverd dat er rekening zou worden gehouden met de doelstelling van gelijkheid en de integratie van de genderdimensie in de verschillende beleidslijnen en in elke fase van het proces: identificatie van de uitdagingen, ontwerp, uitvoering, opvolging en evaluatie.

Deze bijdrage wil een beknopte voorstelling geven van de belangrijkste mechanismen die de Europese Commissie heeft gecreëerd om te verzekeren dat de genderdimensie wordt geïntegreerd in haar beleidslijnen en haar administratie. Dit veronderstelt een krachtig politiek engagement, zichtbare en meetbare doelstellingen, de toewijzing van middelen en het creëren van stevige en stabiele structuren die belast zijn met de gelijkheid van vrouwen en mannen.

2. Politiek engagement

Het politieke streven op het vlak van gelijkheid wordt vertolkt in de stichtingstekst van de Unie. Artikel 2 van het Verdrag bepaalt dat de gemeenschap als opdracht heeft de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen in de hele gemeenschap. Bovendien bepaalt artikel 3 dat de gemeenschap zich ertoe verbindt ernaar te streven ongelijkheden uit te roeien en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen in al haar acties. In werkelijkheid bekrachtigt dit artikel de benadering van *gendermainstreaming*. Deze benadering veronderstelt dat 'de inspanningen tot bevordering van de gelijkheid niet worden beperkt tot het nemen van specifieke maatregelen ten gunste van de vrouwen, maar dat, met het oog op de

gelijkheid, alle acties en algemene beleidslijnen expliciet worden gemobiliseerd door bij het ontwerpen daarvan de aandacht voor hun mogelijke gevolgen op de respectievelijke situaties van vrouwen en mannen (genderperspectieven) op actieve en zichtbare wijze in te voeren³. Dit globale politieke engagement wordt vervolgens opgesplitst in specifieke politieke engagementen, zoals met name de Strategie van Lissabon en het Europees Pact voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

De Strategie van Lissabon bepaalt dat de gelijkheid tussen vrouwen en mannen van fundamenteel belang is voor de economische en sociale toekomst van Europa en stelt gekwantificeerde doelstellingen vast die in 2010 moeten zijn verwezenlijkt. De doelstelling op het vlak van tewerkstelling is een tewerkstellingsgraad van 60% bij de vrouwen. Met betrekking tot de opvang voor kinderen verwacht men dat 90% van alle kinderen tussen 3 jaar en de verplichte schoolleeftijd en 33% van alle kinderen van 0 tot 3 jaar worden opgevangen.

Het Europees Pact voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, aangenomen door de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006, getuigt van het engagement van de Lidstaten om een beleid te voeren dat tot doel heeft de tewerkstelling van vrouwen te bevorderen. Dit Pact⁴ heeft meer bepaald tot doel om voor vrouwen en mannen een evenwicht te verzekeren tussen hun beroeps- en hun privé-leven.

3. Doelstellingen van het gelijkheidsbeleid

De uitvoering van een beleid van *gendermainstreaming* vereist dat er meetbare gelijkheidsdoelstellingen worden aangenomen. De doelstellingen van de Europese Commissie voor de komende jaren worden vastgelegd in de Routekaart voor de gelijkheid tussen vrouwen en mannen (2006-2010)⁵. De Routekaart identificeert zes prioritaire interventiegebieden:

- economische onafhankelijkheid;
- combinatie van privé- en beroepsleven;
- besluitvorming;
- uitroeien van alle vormen van geweld;
- uitbannen van stereotypen;
- bevorderen van de gelijkheid in het buitenlands en ontwikkelingsbeleid.

De acties waarin de Routekaart voorziet, worden beschreven, ten uitvoer gelegd en geëvalueerd met behulp van gedetailleerde jaarlijkse werkprogramma's. Alle directoraten-generaal van de Commissie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Routekaart. Een evaluatie halverwege de Routekaart is gepland in 2008.

³ Mededeling van de Commissie COM(2006) 92 final, te vinden op de website Europa (<http://europa.eu>).

⁴ Conclusies van het Voorzitterschap, 7775/1/06/Rev 1.

⁵ Mededeling van de Commissie COM(2006) 92 final, te vinden op de website Europa (<http://europa.eu>).

Voorts vraagt de Europese Raad aan de Commissie om een jaarverslag inzake gelijkheid op te stellen. Dit verslag definieert de oriënteringen teneinde de genderdimensie te integreren in de verschillende Europese beleidslijnen. Het verslag is het resultaat van de samenwerking van de verschillende diensten van de Europese Commissie en vestigt de aandacht op de vorderingen die zijn gemaakt op het vlak van gendergelijkheid binnen de Europese Unie. Deze rapporten behandelen stelselmatig de gebieden tewerkstelling, onderwijs en verandering van stereotypen. Het verslag 2008 stelt de resultaten voor op de volgende strategische gebieden:

- kwaliteitsvolle banen ter bevordering van de gelijke economische onafhankelijkheid;
- kwaliteitsvolle diensten ter ondersteuning van de combinatie van beroeps- en privé-leven;
- bestrijden van stereotypen, ondersteunen van individuele keuzen;
- institutionele mechanismen, ondersteunen van politieke engagementen en van de uitvoering van de wetgeving.

4. Structuren

De toepassing van *gendermainstreaming* veronderstelt het bestaan van een stabiele en duurzame institutionele en structurele ondersteuning die belast is met de uitvoering, opvolging en evaluatie van het beleid. Er zijn niet alleen interne structuren van de Commissie, maar ook externe structuren.

Een eerste interne structuur die in 1995 werd gecreëerd, is de Groep van de Commissarissen 'Fundamentele rechten, antidiscriminatie en gelijke kansen'. Deze Groep is belast met het ontwikkelen van het beleid ter zake en waakt over de samenhang van de maatregelen en de acties die de Commissie neemt op het gebied van haar bevoegdheden:

- fundamentele rechten,
- strijd tegen discriminatie,
- gelijke kansen,
- gelijkheid tussen vrouwen en mannen,
- sociale integratie van minderheden.

Deze Groep ziet er ook op toe dat er met het principe van *gendermainstreaming* rekening wordt gehouden in alle betrokken communautaire beleidslijnen en acties. Hij wordt in zijn activiteiten gesteund door de Interdienstengroep voor de gelijkheid, waartoe sinds 1996 ambtenaren van de verschillende diensten van de Commissie deel uitmaken. Voorts bestaat er binnen het Directoraat Generaal Werkgelegenheid een specifieke Eenheid 'Gendergelijkheid', die op haar beurt ressorteert onder een Commissaris bevoegd voor werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen.

In samenwerking met de Lidstaten zijn er ook externe structuren opgericht, ter ondersteuning van het gelijkheidsbeleid van de Unie.

Om te beginnen werd in 1981 het Adviescomité voor gelijke kansen tussen vrouwen en mannen opgericht. Zijn rol bestaat erin om voor de Commissie adviezen over specifieke thema's te formuleren. Dit Adviescomité bestaat voornamelijk uit vertegenwoordigers van de organen die belast zijn met de bevordering van de gelijke kansen in de lidstaten en de geassocieerde staten, van de Europese sociale partners, van de Europese Vrouwenlobby en van de internationale organisaties.

Ten tweede vormen de hoge vertegenwoordigers van de regeringen van de Lidstaten die bevoegd zijn voor het beleid van gendergelijkheid de Groep van hoog niveau betreffende de integratie van de gelijkheidsdimensie. Deze informele groep staat in voor de opvolging van de integratie van de genderdimensie op nationaal niveau en voor de opvolging van het actieplatform van Peking binnen de Raad. Deze Groep maakt het voor zijn leden mogelijk om de goede praktijken te evalueren en de vorderingen en moeilijkheden te analyseren in verband met gendergelijkheid en *gendermainstreaming*.

Tot slot werd in 2006 een Europees Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen opgericht. Het is gevestigd in Vilnius (Litouwen) en is belast met een opdracht van technische bijstand voor de Commissie en de overheden van de Lidstaten, dankzij de ontwikkeling van expertise en kennis op het vlak van gendergelijkheid. Bijgevolg zou het moeten bijdragen tot het versterken van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen in alle communautaire en nationale beleidslijnen, de strijd tegen de discriminatie op basis van geslacht en de zichtbaarheid van de problematiek voor de burgers van de Europese Unie.

5. Toewijzen van middelen

Met betrekking tot de toewijzing van middelen voor het gelijkheidsbeleid vermelden we twee belangrijke financieringsbronnen: het nieuwe programma 'Progress' van de Europese Unie en de Structuurfondsen.

Het programma Progress heeft betrekking op werkgelegenheid en sociale solidariteit en loopt van 2007 tot 2013. Het richt zich tot de 27 Lidstaten, de kandidaat-lidstaten en tot de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie en van de Europese Economische Ruimte. Dit programma bekrachtigt de dubbele benadering ter bevordering van de gendergelijkheid, door *gendermainstreaming* en de specifieke acties voor gelijkheid te combineren. Het programma omvat vijf luiken:

- werkgelegenheid
- sociale bescherming en inclusie
- arbeidsvoorwaarden
- antidiscriminatie
- gelijkheid tussen vrouwen en mannen

Het budget van het programma Progress bedraagt ca. 700 miljoen euro voor de volledige periode 2007-2013. De te financieren acties zijn: analyse, networking, delen van informatie en organiseren van campagnes. Voor het luik 'gendergelijkheid' is een specifieke budgetlijn van 87 miljoen euro (2007-2013) voorzien.

De structuurfondsen zijn het belangrijkste instrument van het beleid van de Europese Unie die ernaar streeft de ongelijkheden te verminderen en de cohesie tussen de Lidstaten te bevorderen. De Unie heeft drie fondsen: het cohesiefonds en twee structurele fondsen, nl. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het reglement van deze structuurfondsen bepaalt dat er in alle fasen van de programmering rekening wordt gehouden met gelijkheid. Deze fondsen maken de uitvoering door de Lidstaten mogelijk van de nationale strategische referentiekaders en de operationele programma's. Zo heeft het ESF een budget van 3.500 miljoen euro toegekend voor het luik gendergelijkheid tijdens de programmering 1999-2006.

Tot slot bestudeert de Commissie de mogelijkheden om het principe van *genderbudgeting* toe te passen op de communautaire begroting. De resultaten van deze studie worden eind 2008 verwacht.

6. Besluit

De Europese Commissie beschikt over de noodzakelijke beleidslijnen en structuren voor de toepassing van *gendermainstreaming* in al haar beleidslijnen. Deze vorderingen zijn het resultaat van de acties en de inspanningen van zowel de Europese Commissie als de Lidstaten, de sociale partners en de vertegenwoordigers van het middenveld. Ze moeten onophoudelijk worden voortgezet om te evolueren naar grotere gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Recentelijk zijn diverse engagementen aangegaan op het hoogste niveau, met name in de Routekaart van de Europese Commissie en het Europees Pact voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen van de Europese Raad. Deze teksten getuigen van een sterke politieke bereidheid om een grotere gelijkheid te creëren en de dagelijkse leefwereld van vrouwen en mannen in de Europese Unie op duurzame wijze te veranderen. Deze politieke bereidheid krijgt concreet gestalte in precieze en meetbare doelstellingen en in budgetten die voor de acties worden toegewezen, zowel door het programma Progress als in het kader van de Structuurfondsen. De gecreëerde structuren, die de verschillende belangrijke spelers (diensten van de Commissie en van de Lidstaten, vertegenwoordigers van de sociale partners en van het middenveld) samenbrengen, hebben de opdracht te waken over de geboekte vooruitgang, ze te evalueren en toe te zien op de verbeteringen die eventueel moeten worden aangebracht om naar meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen te gaan.

Gender- mainstreaming: concepten en strategieën

Gender en *gendermainstreaming*

Magda Michielsens

Professor, Universiteit Antwerpen

1. Het begrip gender

Met het begrip gender verwijzen we naar de sociale constructie van vrouwelijkheid en mannelijkheid. Er wordt duidelijk mee gemaakt dat allerlei sociale, historische, culturele, economische en godsdienstige invloeden bepalen hoe mannen en vrouwen zijn. Beleid is hierin een factor, maar uiteraard spelen ook media, onderwijs en vorming een belangrijke rol. Er is meer belangstelling voor de sociale constructie van vrouwelijkheid dan voor de sociale constructie van mannelijkheid, en dat is ook goed te begrijpen. Het begrip gender is gegroeid binnen het onderzoek naar de maatschappelijke situatie van vrouwen en is verbonden met inspanningen om die positie van vrouwen te verbeteren.

Simone de Beauvoir wees er in 1949 (in haar boek *De tweede sekse*) al op dat vrouwen worden *gemaakt* door de cultuur, de sociale omgeving en de verwachtingen van anderen. De uitspraak, die het motto vormt van *De tweede sekse*, 'Je wordt niet als vrouw geboren, je wordt tot vrouw gemaakt' is beroemd. Simone de Beauvoir sprak over vrouwen. Zij zei daarmee niet dat mannen niet tot man worden gemaakt, maar zij had een strijdbaar doel met haar focus op vrouwen. Vrouwen hadden te maken met allerlei opvattingen over de vrouwelijke natuur, over moederinstinct, over onschuld en natuurlijkheid. Vrouwen botsten tegen de normen en verplichtingen die voorgesteld worden als een uitvloeisel van hun natuur. Die visie op vrouwelijkheid is hardnekkig en was dat decennia geleden nog veel meer. Vandaar dat juist in verband met vrouwen de aandacht werd gevestigd op de sociale constructie. Het boek *De tweede sekse* kende bij zijn publicatie in 1949 succes. Het werd druk besproken in het naoorlogse Frankrijk, maar het had op dat ogenblik vrij weinig te maken met beleid of strijd. Het was enkel een maatschappelijk belangrijk filosofisch werk. Het is pas op het einde van de jaren zestig, toen vrouwen in opstand kwamen tegen het huisvrouwbestaan waarin zij ontplooiingskan-

sen misten, dat ook aandacht werd besteed aan de argumenten om vrouwen op hun plaats te houden. Die argumenten verwezen in de meeste gevallen naar 'de vrouwelijke natuur'. *De tweede sekse* was vooral een aanval op het idee dat er een 'vrouwelijke natuur' bestaat, en dat dit voor vrouwen allerlei dwingende gevolgen zou hebben. Dat vrouwen moeder worden, dat vrouwen zorgzaam zijn, dat zij dienen, dat zij onderdanig zijn, dat zij bepaalde beroepen niet zouden kunnen uitvoeren, dat zij minder verstandig zouden zijn, dat zij het ego van mannen ondersteunen... het is allemaal niet van nature gegeven.

Met het werk van Ann Oakley *Sex, Gender and Society* uit 1972 vond het begrip gender ingang in de sociale wetenschappen. Oakley legde de nadruk op het onderscheid tussen het biologische geslacht (sekse) en gender (seksrollen). Zij probeerde ook duidelijk te maken wat aangeboren en wat verworven is, waardoor op de voorgrond trad hoeveel minder er door de natuur gedicteerd wordt dan de heersende opvattingen over vrouwelijkheid en mannelijkheid lieten geloven. Oakley legde ook de link tussen de prille ontwikkeling van een wetenschappelijke discipline die bekend werd als *Women's Studies* (vrouwenstudies) en de op dat ogenblik bloeiende vrouwenbeweging. Het onderscheid tussen sekse en gender bood een nuttig kader voor de op gang komende onderzoeken over de manier waarop door de maatschappij (en niet door de natuur en instincten) moederschap, menstruatie, seksualiteit, vruchtbaarheid, loonverschillen, beroepskeuze, zorgzaamheid, huishoudelijk werk e.d. vorm krijgen. Ann Oakley zegt zelf dat het onderscheid tussen sekse en gender pas dan goed doorbrak omdat vrouwen – dankzij voorbehoedsmiddelen – bevrijd waren van de vroeger onvermijdelijke gevolgen van seksualiteit. Dat moederschap dankzij de pil een bewuste keuze werd voor het grootste deel van de jonge vrouwen, veranderde het denken over 'de vrouwelijke natuur' en over seksrollen op zeer ingrijpende wijze.

Binnen vrouwenstudies werd het begrip gender verwelkomd en het werd het belangrijkste instrument in verder onderzoek. Het begrip gender zegt echter niet enkel dat vrouwen door socioculturele processen tot vrouwen worden gemaakt, het zegt ook dat mannen tot mannen worden gemaakt. Het ontkent ook niet dat er een biologische aanleg zou bestaan, die mede gedragingen en karaktertrekken bepaalt. Het zegt wel dat hoe mensen door de cultuur gemodelleerd worden, op basis van die biologische aanleg, doorslaggevend is voor wat mannen en vrouwen binnen een bepaalde maatschappij zijn, kunnen, mogen, kunnen worden, presteren, aspireren en aan zelfbeeld hebben.

Aan de meeste universiteiten, overal ter wereld, dragen de centra en instituten voor vrouwenstudies tegenwoordig de naam 'genderstudies'. De sociale constructie van vrouwen én mannen wordt er bestudeerd. Een genderperspectief hanteren binnen de wetenschap is iets anders dan de wetenschap inzetten voor de emancipatie van vrouwen. Het vraagt aandacht voor vrouwen én mannen, voor de met elkaar verweven constructie van vrouwelijkheid en mannelijkheid, voor de gevolgen van de veranderende seksrollen voor vrouwen én mannen. De evolutie van vrouwenstudies naar genderstudies is vrij geruisloos gegaan. De verwachting van vele vrouwen binnen de academie dat het establishment opener zou staan voor genderstudies dan voor vrouwenstudies, die het etiket van 'feminisme' droegen, is niet terecht gebleken. Dat neemt echter niet weg dat het gebruik van de term gender, wetenschappelijk en bestuurlijk, en ook in de (relatief) alledaagse taal gemeengoed is geworden.

Binnen het *Socrates Thematic Network Athena* werd de geschiedenis van de term 'gender' onderzocht in de verschillende Europese landen. We zien dat in heel wat talen er tegenwoordig bewust verschillende termen worden gebruikt voor het biologische en het culturele aspect van personen. Vaak wordt in de eigen taal de Engelse term 'gender' geïntroduceerd, omdat die het best de theoretische lading dekt. Esther Vonk schetste de evolutie van het gebruik van de Engelse term gender voor het Nederlandse taalgebied. Zij beschrijft hoe de eerder gebruikelijke termen 'sekserol' en 'rolpatronen' geleidelijk verdwijnen, naarmate de term gender internationaal meer en meer gevestigd wordt. Na herhaaldelijke pogingen om een Nederlandstalig alternatief te vinden (wat mislukt, omdat sekse en geslacht als synoniemen ervaren worden) lijkt men er zich bij neer te leggen en wordt gender binnen vrouwen- en genderstudies algemeen aanvaard.

Er zijn wel wat complicaties met het begrip en de theorie die er achter steken:

a) Kritiek op Margaret Mead

Vóór Simone de Beauvoir baarde de bekende antropologe en publiciste Margaret Mead opzien met haar theorieën over de culturele bepaaldheid van mannelijkheid en vrouwelijkheid. Margaret Mead had in haar boek *Sex and Temperament in Three Primitive Societies* (1935) en eerder in *Coming of Age in Samoa* (1928), al laten zien dat 'de menselijke natuur' zeer plastisch is en dat culturele omstandigheden het aanzien van vrouwelijkheid en mannelijkheid mede bepalen. Er is een controverse ontstaan over de exactheid van het empirisch onderzoek van Mead. Haar resultaten zijn gedeeltelijk op de helling komen te staan, maar de vloed van kritiek is ondertussen gaan liggen en de antideterministische besluiten uit haar onderzoek zijn niet echt gesneuveld (Freeman: 1983).

Ook in een tijd waarin de sociale biologie terug aan belang heeft gewonnen, de *nature-nature*-discussie weer meer aandacht krijgt, blijft de relatieve culturele maakbaarheid van vrouwelijkheid en mannelijkheid een verworven inzicht. Margaret Mead en Simone de Beauvoir zijn de voorloopters van deze nu algemeen aanvaarde inzichten.

b) Queer theory

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de Amerikaanse filosofe en taalanalyste Judith Butler stevige kritiek geuit op het begrip gender. Als gender dan niet van nature gegeven is, waarom zouden er dan slechts twee genders moeten zijn, vroeg zij zich af. Waarom is er geen continuüm, of een variabiliteit naargelang wat men er die dag, in die *performance* die het dagelijkse leven is, wil van maken? In *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity* (1990) laat Judith Butler de categorie 'vrouw' en 'man' en het concept 'gender' ontploffen. Het zijn volgens haar *performances*, gebaseerd op keuzes uit een heel breed gamma.

Een tweede fundamentele kritiek van Butler op het genderbegrip is dat 'sekse' net zo weinig puur natuur is als gender. De culturele bepaaldheid van het lichaam waarmee men geboren wordt is groot. Sociaal en fysiek milieu hebben een invloed op de genetische uitrusting, op de neurologische ontwikkeling (en dus op de intelligentie). De invloed wordt steeds gevarieerder en de kennis erover ook. Bovendien is het lichaam waarmee men geboren wordt ook

niet meer noodzakelijk het lichaam waarmee men leeft. Dat is zo op allerlei levensgebieden en ook op het geslachtelijke. *Cyborgs*⁶ zijn geen creaturen uit de verre toekomst, wij geven er ook vandaag reeds vorm aan. *Transgender* krijgt steeds meer aandacht, geslachtsverandering gebeurt vaker en met steeds groter medisch en sociaal succes. In de geest van Butler is het een soort atavisme om nog over sekse en gender te spreken. Er zijn zo veel verschillende menselijke verschijningsvormen en optredens (*performances*), en ze zijn allemaal even raar (*queer*) en allemaal een momentane combinatie op één punt van het sekse- en het gendercontinuüm.

In het bewustzijn van deze evoluties en kritieken werken we toch verder met het begrip 'gender'. Waarom?

- De meerderheid van de mensen voelen zich mannen of vrouwen en hebben een zelfbeeld en een levenswijze die behoren tot één van beide genders. Ook voor transgenders, holebi's, androgynе persoonlijkheden *and what have you* zijn de categorieën van mannen en vrouwen en het verschil tussen mannen en vrouwen (en dus gender) belangrijk.
- Vrouwenemancipatie is niet voor eens en voor altijd bereikt, en bijgevolg mogen de categorieën 'vrouw' en 'man' dus niet vergeten worden.
- Juridische en culturele gelijkheid tussen mannen en vrouwen is zeer belangrijk en de risico's van onderdrukking dienen nog steeds bestreden te worden. Gender is van in de eerste analyses waarin het concept werd gebruikt een kwestie van macht geweest.
- Gender is dat ene verzamelwoord om de hele problematiek van geslachtelijkheid te benoemen.
- Het internationale belang van *gendermainstreaming* op bestuurlijk vlak draagt bij aan de relevantie van het begrip gender.

2. Gelaagdheid van gender

Het begrip gender is van belang op verschillende niveaus. In de theorie wordt dat de gelaagdheid van gender genoemd.

Er zijn uiteraard mannen en vrouwen. Dit is de eerste laag van het genderbegrip. Het is de empirische, tastbare werkelijkheid. Aangezien er zoveel theoretische beschouwingen worden gepubliceerd over gender is het belangrijk om niet te vergeten dat het in de eerste plaats gaat over levende, echte, mannen en vrouwen. In die zin is gender gewoon een verzamelwoord voor mannen en vrouwen. Het is handig. Het is als een *shortcut* voor iets wat anders omslachtig moet worden uitgedrukt.

⁶ Cyborgs, cybernetische organismen: wezens die half machine half organisme zijn. Het begrip is belangrijk in het werk van Donna Haraway. In *A Manifesto for Cyborgs* (1985) wees zij er reeds op hoezeer mensen aan het evolueren zijn naar wezens waarbij niet meer kan gezegd worden wat natuur is en wat technologie. Sommige prothesen zijn ons reeds lang vertrouwd (bril, tanden, pace-maker, medicijnen), maar we leven ook steeds meer in symbiose met onze harddisk en ingeplante chips zijn ook geen uitzondering meer. We staan slechts aan het begin van deze evolutie, zegt Haraway reeds in 1985, en terecht.

Op een tweede niveau is er de 'gendermachine'. De synergie tussen de verschillende processen en instituties, die vorm geven aan hoe mannen en vrouwen zijn, werkt als een machine die vrouwen en mannen produceert. Het beleid, de opvoeding in het gezin, de media, de gewoontes in het dagelijks leven produceren of maken vrouwen en mannen, zoals ze in een bepaalde maatschappij passen. De marges en de flexibiliteit zijn veel groter geworden dan dertig jaar geleden. Vóór de grote emancipatiebeweging van vorige eeuw waren de vrouwen en mannen die binnen onze cultuur 'gemaakt' werden veel eenvormiger. Alle onderdelen van de gendermachine werkten heel systematisch en geruisloos samen. In de jaren vijftig was er veel meer kans dan nu dat de huisdokter, de winkelier, de ambtenaar, mijnheer pastoor, de burens en de ouders dezelfde mening hadden over mannelijkheid en over vrouwelijkheid en hun invloeden allemaal in dezelfde richting gingen. Gayle Rubin gebruikte voor de gendermachine de term *sex-gender-system*. Er is een poging geweest om dit in het Nederlands te vertalen als 'seks-geslacht-systeem'. Die terminologie is verwarrend. Ze droeg ertoe bij om dan maar de Engelse term gender in het Nederlands te aanvaarden. De gendermachine levert geen éénvormige (of tweevormige) producten af. De verschillen tussen vrouwen onderling en mannen onderling zijn immers groot. Ze zijn ook groter geworden de laatste jaren. Tegenwoordig spreken sociologen en ontwikkelingspsychologen van een keuzebiografie die in de plaats is gekomen van de standaardbiografie. De tijd van verliefd-verloofd-getrouwd en van stereotiepe levenspatronen is voorbij. Er worden veel meer keuzes gemaakt, levens van verschillende mensen volgen verschillende stadia en patronen. Die verschillen zijn nog steeds min of meer geclusterd per geslacht, maar toch veel minder geslachtsgebonden dan in de standaardbiografie. De gendermachine, die altijd bestaan heeft en die in alle culturen bestaat, stottert vandaag in onze cultuur. Dat was ook de bedoeling van de emancipatiebeweging. Hoe dit verder zal evolueren is moeilijk te voorspellen. Sommigen vinden het wenselijk dat de verschillende onderdelen van wat de gendermachine was helemaal geen boodschappen in verband met gender meer zouden uitzenden. Anderen vinden dat vooral het aanbieden van keuzemogelijkheden het belangrijkste is. Als de eenvormigheid weg is, dan is ook het beperkende en het discriminerende weg.

Op een derde niveau verwijst het begrip gender naar de gegenderdheid van objecten en processen. Vele objecten en activiteiten in onze maatschappij hebben of een mannelijke of een vrouwelijke connotatie. Dit is het roze en het blauw uit onze omgeving. Voetbal is mannelijk, en de keuken is vrouwelijk. Zorgen is vrouwelijk en aan de auto knutselen is mannelijk. Mascara is vrouwelijk en een hamer is mannelijk. Het zijn geen natuurwetten. Er zijn meisjes en vrouwen die voetballen of graag naar voetbal kijken, er zijn mannen die in de keuken graag en dikwijls voor de dagelijkse kost zorgen. Heel vaak zijn de spontane associaties met die zaken en activiteiten wel aan het ene of het andere geslacht verbonden. Ze zijn gegenderd. De genderlading bepaalt ook mede de keuzes die meisjes en jongens, mannen en vrouwen maken. En dat heeft drastische gevolgen. Jongens studeren technische vakken, meisjes kinderverzorging. Het is een klassiek voorbeeld maar ook een harde werkelijkheid. In het huishouden knutselen mannen en verzorgen vrouwen de kinderen. Het is een cirkel, maar het belangrijkste voor beleidsvoering en communicatie is het bewustzijn van het mannelijke en vrouwelijke imago van activiteiten en objecten en de ontwikkeling van een strategie om daar mee om te gaan.

Tenslotte zijn structuren gegenderd. Maatschappelijk belangrijke structuren en instituties zijn meestal bevolkt door meer mannen dan vrouwen. De godsdienstige instellingen zijn extreme voorbeelden maar ook andere machtsstructuren zijn meer mannelijk dan vrouwelijk. Gender speelt hier dus ook een belangrijke rol. Bovendien hebben deze structuren gedurende heel lange tijd gewerkt volgens een patriarchaal model, waarin belangen en behoeften van mannen het organiserend principe vormen. Dit is de macht van het geslacht (Celis & Meier: 2006).

3. Vrouwen en mannen: gelijkheid en verschil

Waarom wordt er met het begrip gender nog steeds aandacht gevraagd voor de verschillen tussen mannen en vrouwen? Gelijkheid tussen mannen en vrouwen wordt in onze maatschappij als algemeen principe erkend. Het is een bijzonder belangrijke verworvenheid. Het zit in de grondwet verankerd. Sommige mannen kunnen sommige dingen beter dan sommige vrouwen, sommige vrouwen kunnen sommige dingen beter dan sommige mannen. Dat is voorlopig niet verdwenen. Het is echter ondertussen wel algemeen erkend dat vrouwen de meeste dingen even goed kunnen leren als mannen, zodat vrouw-zijn geen reden mag zijn om iemand uit bepaalde beroepen of scholen te weren. We kunnen vaststellen dat het wantrouwen tegenover vrouwen in de beroepswereld in grote mate weg is. Men zegt niet meer te gauw, het is weer een vrouw. Autorijden, journalistiek, geneeskunde, politiek ... men zal er niet minder vertrouwen in hebben als het door een vrouw wordt gedaan. Ook mannen in traditioneel vrouwelijke rollen krijgen aandacht, waardering en vertrouwen. Dat is echter geen voldoende reden om enkel van 'mensen' te spreken en het onderscheid tussen mannen en vrouwen nooit meer te maken. Niet alles kan worden uitgedrukt in algemene termen van mensen, menselijkheid, humaniteit.

Er zijn vele omstandigheden waarin generieke termen pijnlijke verschillen tussen mannen en vrouwen maskeren of positieve verschillen niet tot hun recht laten komen. We hoeven niet zo ver te gaan als het differentiedenken om dit te zien. Het zogenaamde verschil- of differentiedenken plaatst de verschillen tussen mannen en vrouwen, mannelijkheid en vrouwelijkheid nadrukkelijk op de voorgrond. Franse vrouwelijke filosofen (waarvan Luce Irigaray de belangrijkste is) hebben het verschil tussen mannen en vrouwen op een positieve wijze opgeëist. Zij waren het helemaal niet eens met vrouwen zoals Simone de Beauvoir, die vooral de gelijkheid tussen mannen en vrouwen nastreven. Ook de differentiefilosofes benadrukten de gelijke rechten tussen mannen en vrouwen, maar zij wilden en willen nog steeds dat verschillen tussen mannen en vrouwen niet worden weggepoetst. Zij willen dat die verschillen opnieuw en in volle bewustzijn worden gedefinieerd. Het gaat dan over zaken zoals de mannelijkheid van de taal (versus *écriture féminine*), het gebalde gevoel een sterk subject te zijn (versus het diffuse gevoel), het verlangen niet gestoord te worden (versus actie en penetratie), verbondenheid en zorg (versus competitie en principes). Het is in grote mate een culturele en psychologische discussie en er is inderdaad in onze maatschappij een verschuiving merkbaar naar de zogenaamde 'vrouwelijke waarden'. Op het vlak van beleid zijn echter vooral de gelijkheid en de gelijke rechten belangrijk. In filosofische termen gaat differentiedenken om zaken die meestal extreem worden gevonden (anders schrijven, anders voelen, anders denken, niet aanvaarden van het logische principe van 'de uitgesloten' derde, niet in dualismen of polariteiten willen denken⁷, e.d.). Er zijn echter wel verschillen tussen mannen en vrouwen die beleidsaandacht dienen. Dat is juist de kwintessens van *gendermainstreaming*.

Differentie heeft een filosofische lading. Het verwijst naar het Franse werkwoord *différer* zoals de filosoof Deleuze het gebruikte. Het gaat over bewust en actief verschillen, het verschil bewust hanteren, het verschil opeisen, het werken met en aan verschillen, begrijpen van verschillen, en opwaarderen van bepaalde verschillen die steeds eenzijdig benaderd werden. Het verschil denken *pur sang* is een filosofische aangelegenheid gebleken. Herwaardering van waarden en activiteiten die traditioneel vrouwelijk waren, hangt echter wel in de lucht.

Het uitroepen en wettelijk vastleggen van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen heeft niet tot resultaat dat die gelijkheid is gerealiseerd. Zelfs het wettelijk en praktisch regelen van gelijke kansen impliceert niet dat er gelijkheid ontstaat. Er is op alle punten waarop ongelijkheid bestaan heeft tussen mannen en vrouwen een lange weg te gaan vooraleer gelijkheid en gelijke kansen effectief worden gerealiseerd. Er is nog steeds een grote kloof tussen *de jure* gelijkheid en de *de facto* gelijkheid. Iedereen die met deze zaken bezig is weet dat de wet veranderen niet voldoende is. Dat meisjes in alle opleidingen worden toegelaten heeft niet (meteen) de segregatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt op. We dienen ons bewust te blijven van het verschil tussen wat theoretisch wenselijk is, wettelijk geregeld en praktisch gerealiseerd. Om de theorie en de realiteit dichter bij elkaar te brengen is er strijd geleverd, dienen we de realiteit te kennen en hebben we instrumenten nodig om op de realiteit in te werken. Maar we moeten het wel willen. We moeten gelijkheid en emancipatie willen beschouwen als een vorm van vooruitgang en verlichting. Vrouwenrechten zijn mensenrechten en we kunnen dus niet *in abstracto* zeggen dat elke cultuur zijn eigen waarden heeft en mag hebben. Als in landen en groepen vrouwen worden onderdrukt, vrouwen niet dezelfde rechten hebben als mannen, vrouwen in bepaalde delen van de samenleving niet mogen participeren dan is dat tegen de rechten van de mens.

De gelijkheid is wettelijk afgekondigd, er zijn veel mogelijkheidsvoorwaarden tot gelijkheid geïnstalleerd, maar de onterechte verschillen zijn nog groot. We zijn (gelukkig) zo doordrongen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen dat we ons vaak niet goed realiseren hoe groot in de praktijk de verschillen nog zijn. We geven enkele losse voorbeelden:

- vrouwen verdienen minder dan mannen,
- vrouwen studeren in andere, minder lucratieve richtingen,
- jongens doen het minder goed op school,
- vrouwen komen minder vaak aan de top,
- vrouwen zijn vaker slachtoffer van huiselijk geweld,
- mannen, die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, krijgen veel te weinig aandacht en hulp,
- alleenstaande vrouwen en vrouwelijke éénooudergezinnen zijn armer,
- mannen hebben veel problemen in de contacten met hun kinderen na echtscheiding,
- vrouwen hebben lagere pensioenen,
- vrouwen participeren minder aan politiek,
- vrouwen hebben meer last van onveiligheid op straat,
- mannen zijn vaker slachtoffer van zinloos geweld.

⁷ De hoger staande verduidelijkingen, geformuleerd onder de versus van a versus b, zijn dus geen formuleringen in de geest van het differentiedenken.

Dit zijn het soort verschillen waaraan via beleidsvoering iets kan gedaan worden. Vaak gebeurt dit niet door rechtstreekse ingrepen, maar door in het algemeen beter te letten op de verschillende situaties waarin meisjes en jongens, vrouwen en mannen, zitten.

4. Gendermainstreaming

We werken met volgende definitie van *gendermainstreaming*, geformuleerd door de Raad van Europa:

“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 policy-making.”

‘het (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen, zodat een perspectief van gelijkheid wordt geïntegreerd in het geheel van het beleid, op alle niveaus en in alle stadia, door actoren die doorgaans betrokken zijn bij het beleid.’

Raad van Europa, 1998

Er zit in deze definitie nog wel een conceptueel probleem. Wat is *a gender equality perspective*? Er wordt in het rapport van de Raad van Europa dieper op ingegaan. We zien dat de commissie ‘verschil’ insluit in haar definitie van ‘gelijkheid’: ‘Gender equality means accepting and valuing equally the difference between women and men and the diverse roles they play in society. Gender equality includes the right to be different.’ In het rapport is in dit verband ook sprake van vrouwelijke en mannelijke waarden en prioriteiten die in beschouwing dienen genomen te worden als men gelijkheid wil realiseren.

Dit maakt in alle geval duidelijk dat in de context waarin *gendermainstreaming* wordt uitgevoerd de politieke doelstellingen belangrijk blijven. *Gendermainstreamen* is geen techniek die aan technici en experts kan overgelaten worden. In de techniek van *mainstreaming* zit immers NIET ingesloten welke bestaande verschillen tussen mannen en vrouwen men wil bestrijden en welke men wil ondersteunen, er zit ook niet in welke waarden en prioriteiten men als vrouwelijk of als mannelijk beschouwt. Elke overheid die aan *gendermainstreaming* doet heeft zijn definitie van *gender equality* nodig. Als zij willen *gendermainstreamen* dienen zij zich o.a. te buigen over volgende vraag: het ondersteunen van welke verschillen vergroot in onze maatschappelijke situatie de gelijkheid?

De ambitie is groot. Men dient een visie op 'gelijkheid' te ontwikkelen en daar in alle beleid rekening mee te houden. Het is de bedoeling dat alle beleidsprocessen, op alle niveaus en in alle stadia, voor ogen houden dat gelijkheid tussen vrouwen en mannen de bedoeling is. Dat betekent dat er zowel over het aspect gelijkheid dient gedacht te worden, als over de specifieke doelstellingen, als over de procedures, als over de resultaten en de (onbedoelde) neveneffecten. De actieruimte is nochtans niet groot: het gaat over normale beleidsprocessen en over actoren die normaal met die processen bezig zijn. Het is een onderdeel van gelijkekansenbeleid, maar het gaat bij *gendermainstreaming* niet over speciale beleidsmaatregelen ter bevordering van gelijke kansen maar over alle beleid.

Bijvoorbeeld:

Stel: In speeches van de premier zal in het vervolg niet meer gedaan worden alsof alle burgers mannen zijn en kostwinners. Een aandachtspunt in verband hiermee kan aan de checklist voor speeches worden toegevoegd. Dat is een act van het mainstreamen van overheidshandelingen. Het dient te worden toegevoegd aan de instrumenten voor kwaliteitsbewaking die men reeds hanteert.

Stel: In alle oproepen voor onderzoek, uitgeschreven door de overheid, zal rekening gehouden worden met een genderperspectief. Ook dit kan worden toegevoegd aan het normale protocol voor het uitschrijven van oproepen voor onderzoek.

Dit zijn een ander soort maatregelen dan bijvoorbeeld in een gelijke kansen- of positieve actieproject waarin de doelstelling is dat er meer vrouwen moeten komen in de top van het leger, of in de hogere rangen van de diplomatieke diensten. Het is niet de bedoeling om het ene door het andere te vervangen. *Gendermainstreaming* is een specifiek instrument, een vorm van 'beter denken' in alle beleid dat wordt gevoerd.

Gendermainstreaming betekent niet dat uit alle beleidsbeslissingen het verschil tussen mannen en vrouwen moet worden weggepoetst. Het betekent dat bij elke stap moet worden nagedacht wat de verschillende gevolgen zijn voor mannen en vrouwen en hoe gelijkheid bereikt (of bewaard) wordt.

Het concept *gendermainstreaming* houdt op zichzelf niet in wat de politieke doelstellingen zijn. Gelijkheid is de enige richtlijn, maar dat is weinig specifiek. Het houdt wel in dat bij alle overheidsbeleid rekening wordt gehouden met de betrokkenheid van mannen en vrouwen als onderwerp van beleid. Als men dat wil doen – en bij wet van februari 2007 heeft men uitgesproken dat men dat wil doen – is men ook verplicht om bij elke beleidsmaatregel zijn doelstellingen wat betreft mannen en vrouwen te onderzoeken.

Bijvoorbeeld:

- Men overweegt overheids(co)financiering van een voetbalstadion
Wat betekent dat wat betreft mannen en vrouwen?
 - Investering van geld dat vooral mannen ten goede komt? En wil men dat ergens compenseren?
 - Wil men dat die investering ook rendeert om meer vrouwen van voetbal te laten genieten? Wat doet men dan anders dan bij de bestaande voetbalstadia?
 - Weet men of er bepaalde aspecten zijn van een voetbalstadion en voetbalwedstrijd die veroorzaken dat vrouwen die wel van voetbal houden toch niet *live* naar voetbal gaan kijken? Wil men dat laten onderzoeken en rekening houden met de resultaten van het onderzoek?

- Men overweegt de afschaffing van het toegangsexamen voor ingenieurs. Van alle gevolgen die men zal onderzoeken voor men dat doet (men heeft het ondertussen trouwens al gedaan) is de invloed ervan op de genderverhoudingen binnen de studie iets dat men zal moeten onderzoeken.

- Als men maatregelen neemt om de openbare veiligheid te bevorderen zal men, gendermainstreamend, rekening dienen te houden met het feit dat onveiligheid op straat voor mannen anders is dan voor vrouwen. Voor voetbalvandalen of gevechten tussen bendes zijn donkere hoeken, uitgestorven parkings en smalle steegjes niet uitnodigender dan verlichte pleinen. Voor verkrachtingen zijn ze dat wel. Moderne sportaccommodatie is soms voor vrouwen toch niet aantrekkelijk, als de ingang van het complex of de toegang tot de kleedkamers op de verkeerde plaats zit.

Om met al die elementen rekening te houden is kennis en inzicht nodig.

We vestigen de aandacht op twee belangrijke pijlers in dit verband: genderstatistieken en genderstudies.

a) Genderstudies : onderwijs en onderzoek toegespitst op genderkwesties. Toen vrouwenstudies in het begin van de jaren zeventig tot ontwikkeling kwamen, vormde het vooral een correctie op de mainstream van de wetenschappen waarin vrouwen ‘vergeten’ waren. Tegenwoordig wordt in onderzoek en onderwijs meer en meer rekening gehouden met gender. Dat maakt gespecialiseerde kennis over gender echter niet overbodig. In de schoot van vrouwen- en genderstudies is een schat aan inzichten ontwikkeld. Ze kunnen gebruikt en verder ontwikkeld worden ter ondersteuning van *gendermainstreaming*. Juist gezien de internationale bereidheid en verplichting tot *gendermainstreaming* zijn er genderspecialisten nodig. Hun gespecialiseerde opleiding is van cruciaal belang.

b) Genderstatistieken: het is beleidsmatig geen sinecure om te weten waar kwesties van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen zich stellen. Lang hebben de kennis en de cijfers ontbraken. Zij ontbraken omdat de meeste statistieken niet werden opgesteld met inachtname van het onderscheid tussen mannen en vrouwen. Daar waren ook goede redenen voor: aangezien in principe mannen en vrouwen, jongens en meisjes gelijk zijn, achtte men het niet nodig om een onderscheid te noteren. De laatste jaren is er een grote inspanning gedaan – heel systematisch en heel gericht – om de cijfers wel boven water te krijgen. Genderstatistieken zijn een belangrijk aandachtspunt geworden. Ook internationaal, zowel in het kader van CEDAW⁸ als in het kader van Europese verplichtingen, worden de gegenderde gegevens opgevraagd. Het komt sommigen misschien als ouderwets voor om in de statistieken een onderscheid tussen mannen en vrouwen te maken. Het onderscheid tussen mannen en vrouwen is niet achterhaald. Het is echter juist omgekeerd: het onderscheid maken is innovatief, en absoluut noodzakelijk om een efficiënt beleid te kunnen voeren. Het begrip ‘gender’ is hierbij een nuttig instrument.

Literatuur

- Butler, J., *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity* (New York & London: Routledge, 1990).
- Celis, K. en Meier, P., *De macht van het geslacht. Gender, politiek en beleid in België* (Leuven: Acco, 2006).
- de Beauvoir, S., *Le deuxième sexe* (Paris: Gallimard, 1949).
- Freeman, D., *Margaret Mead and Samoa: The Making and Unmaking of Anthropological Myth* (Cambridge: Harvard University Press, 1983).
- Halesma, A., *Dialectiek van de seksuele differentie* (Amsterdam: Boom, 1998).
- Haraway, D., ‘A Manifesto for Cyborgs: Science, Technology and Socialist Feminism in the 1980s’; *Socialist Review*, 15 (1985), pp. 65-107.
- Hermsen, J. (red.), *Simone de Beauvoir. Alles welbeschouwd* (Kampen: Uitgeverij Klement, 2008).
- Irigaray, L., *Ce sexe qui n'en est pas un* (Paris: Minuit, 1977).
- Mead, M., *Coming of Age in Samoa: A Psychological Study of Primitive Youth for Western Civilization* (New York: Morrow, 1928).
- Mead, M., *Sex and Temperament in Three Primitive Societies* (New York: Morrow, 1935).
- Michielsens, M., ‘Mechanisms and structures in favour of the equality between men and women, particularly ‘mainstreaming’; in *Woman and men in Belgium. Towards an equal society* (Brussels: Fed. Ministry of Employment and Labour, Equal Opportunities Unit, 2001), pp. 21-29.
- Oakley, A., *Sex, Gender and Society* (London: Temple Smith, 1972).
- Vonk, E., ‘The Use of ‘Sekse.’ ‘Gender’, and Their Variants in the Dutch Language’ in Rosi Braidotti e.a. (eds.), *The making of European Women's studies. Volume IV* (Utrecht: Athena, 2000).

⁸ CEDAW, *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, is een afdeling van de VN. De commissie volgt de in 1979 aanvaarde Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (het VN-Vrouwenverdrag) op.

Gendermainstreaming en positieve acties. Welke verschillen?

Dalia Marcinkeviciene

Professor, Universiteit van Nilius, Litouwen

1. Wat is gendermainstreaming?

Volgens de definitie van 1998 van de Raad van Europa is *gendermainstreaming* de (re)organisatie, verbetering, ontwikkeling en evaluatie van beleidsprocessen, zodat een perspectief van gendergelijkheid wordt geïntegreerd in alle beleidslijnen op alle niveaus en in alle fasen, door de actoren die gewoonlijk betrokken zijn in de besluitvorming.⁹ Met andere woorden, *gendermainstreaming* is de integratie van het genderperspectief in alle beleidsdomeinen met de bedoeling zo neutraal mogelijke resultaten inzake gendergelijkheid te verkrijgen. Sommige deskundigen leggen de nadruk op verschillende aspecten van *gendermainstreaming*.¹⁰ In haar onderzoek analyseert Mary Braithwaite verschillende benaderingen van *gendermainstreaming*. In het kader van deze studie verwijst ze onder meer naar maatregelen van positieve actie en naar nationale plannen en strategieën waarbij verschillende overheidsdepartementen betrokken zijn die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van gendergelijkheid. Volgens Braithwaite is deze integrationistische benadering iets formeler dan een engagement inzake *gendermainstreaming*.

Braithwaite heeft het ook over *gendermainstreaming* als transversale actieplannen. Er wordt een bijdrage tot de *gendermainstreaming*strategie geleverd wanneer verschillende doelstellingen van gendergelijkheid worden toegewezen aan diverse entiteiten van een administratie. Transversalisme lijkt een synoniem te zijn van *gendermainstreaming*. Ten tweede wordt gendergelijkheid nog steeds omschreven als een aparte of afzonderlijke beleidsruimte, ook al is elk departement of elke entiteit verantwoordelijk – onder het transversalisme – voor doelstellingen van gendergelijkheid. Transversalisme integreert gender niet in de kern van het beleid, maar streeft ernaar het toe te voegen als bijkomende doelstelling of overweging. In dit model

⁹ *Gender mainstreaming conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (Straatsburg, 1998).

¹⁰ Verloo, M. (2005) *Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to gender Mainstreaming and Gender Equality*. *Gender Mainstreaming and Gender Equality* (Oxford: Oxford University Press, 344-346; Braithwaite, M. (2005) *Gender – sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact*.

worden praktijken van *gendermainstreaming* ingevoerd als onderdeel van de ontwikkeling van een bredere benadering van gelijkheidsmainstreaming, door de genderverantwoordelijkheid te verdelen over entiteiten en ministeries.

2. Gendermainstreaming als proces

De evaluatie van de genderimpact als basisinstrument van *gendermainstreaming* neemt een heel belangrijke positie in tussen andere methodologieën van *gendermainstreaming* (statistische, financiële, institutionele, wettelijke en andere analyses van bepaalde beleidsgebieden). De evaluatie van de genderimpact beoordeelt de uiteenlopende gevolgen voor vrouwen en mannen in bepaalde beleidsgebieden. Aldus maakt die evaluatie het mogelijk potentiële genderdiscriminatie te voorkomen alvorens het proces van beleidsvorming en –uitvoering van start gaat. De evaluatie van genderimpact streeft naar een beoordeling van de impact van eender welk beleidsdomein betreffende de genderrelatie in een specifieke samenleving. De analyse is een effectief middel dat de identificatie mogelijk maakt van negatieve gevolgen van goed te keuren beslissingen, wetten of politieke programma's voor de gelijkheid van mannen en vrouwen.

De evaluatie van de genderimpact is gericht op drie belangrijke doelstellingen:

- Nagaan welke politieke, sociale of economische effecten het genderperspectief kan hebben in een bepaald beleidsdomein;
- Deze kennis aannemen door de gevolgen van politieke beslissingen voor mannen en vrouwen te evalueren;
- Nagaan of traditionele patriarchale stereotypen betreffende de rollen van mannen en vrouwen enige invloed hebben uitgeoefend bij het ontwikkelen van het ene of andere beleidsgebied, strategie, programma of beslissing.

Dit diepgaand onderzoek steunt op de aanbevelingen van het Ministercomité van de Raad van Europa nr. R (98) 14. In het onderzoek betreffende de evaluatie van de genderimpact werd bijzondere aandacht besteed aan de onderstaande principes:

1. Analyseren van een specifiek beleidsgebied, rekening houdend met de belangen van mannen en vrouwen;
2. Bepalen of het geanalyseerde beleidsgebied rekening houdt met de verschillende posities van mannen en vrouwen door het toepassen van passende wettelijke bepalingen en socio-culturele nadruk¹¹.

3. Gendermainstreaming en positieve acties

Er is een verschil tussen *gendermainstreaming* en positieve actie; bovendien kan *gendermainstreaming* het traditionele beleid voor gendergelijkheid niet vervangen. *Gendermainstreaming* focust op de evaluatie van de genderimpact en moet vóór de positieve acties worden uitgevoerd. Het concept geniet ruime bekendheid als de tweeledige benadering – *gendermainstreaming* en specifieke maatregelen – en bewijst effectief te zijn en krijgt steeds meer erkenning.

¹¹ Aanbeveling nr. R (98) 14 van het Ministercomité aan de Lidstaten met betrekking tot *gendermainstreaming*, 1998.

Gendermainstreaming als strategie is vrij nieuw, bevindt zich nog in het proces van ontwikkeling en staat open voor creatieve ideeën en beslissingen. Anderzijds wordt *gendermainstreaming* niet alleen als een politieke strategie begrepen, maar ook als een onderzoeksproces. Vanuit een wetenschappelijke invalshoek beschikt *gendermainstreaming* over maatregelen en methodes die toelaten de efficiëntie van beleidslijnen te controleren. In deze context vormen genderstudies en genderonderzoek een van de belangrijkste methodologische principes van *gendermainstreaming*. Ze maken het mogelijk problemen vast te stellen en te definiëren die typisch zijn voor elk specifiek beleidsdomein. Ze reiken manieren aan om problemen op te lossen in het licht van het genderperspectief.

Gendermainstreaming uitvoeren betekent dat men bestaande situaties analyseert en documenteert en op basis van de verzamelde informatie een politiek proces creëert. Elke verantwoordelijke binnen een beleidsgebied moet zich afvragen hoe zijn beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de nationale doelstellingen van het genderbeleid zoals de regering en het parlement ze hebben vastgelegd. Het gaat erom te onderzoeken welke genderpatronen bestaan binnen elk beleidsgebied en zich af te vragen of de genderpatronen een probleem van gendergelijkheid vormen. Is er een probleem, dan moet het belang daarvan worden onderzocht. Pas nadat deze analyses zijn uitgevoerd, kunnen nieuwe beleidslijnen ontwikkeld worden. Het beleid moet een evaluatie van zijn gevolgen en van de te bereiken doelstellingen bevatten.

4. Wie is betrokken bij *gendermainstreaming*?

Het bestaan van een goed ontwikkeld nationaal systeem van gendergelijkheid is de belangrijkste *conditio sine qua non* voor de uitvoering van *gendermainstreaming* en positieve acties. U krijgt hier een voorbeeld van het nationaal systeem van gendergelijkheid in Litouwen.

Parlementair niveau

De Mensenrechtencommissie van het Parlement (Seimas) van de Republiek Litouwen onderzoekt wetten met betrekking tot discriminatie om eender welke redenen, met inbegrip van de sekse.

De Vaste Commissie voor Gezin en Kinderen van het Parlement van de Republiek Litouwen onderzoekt wetten en wettelijke documenten met betrekking tot gendergelijkheid, vrouwenrechten, rechten van het kind en gezinsbeleid.

De Informele Groep van Vrouwelijke Parlementsleden is samengesteld uit parlementsleden van alle politieke partijen en wordt voorgezeten door een voorzitter die telkens wordt verkozen bij het begin van elke parlementaire sessie (voor een periode van 6 maanden). De groep fungeert als ontmoetingsplaats waar vrouwen hun meningen over verschillende aangelegenheden kunnen uitwisselen.

De onafhankelijke ombudspersoon voor gelijke kansen legt verantwoording af in het Parlement en draagt een algemene verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering van de wet inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen.

Regeringsniveau

Als gevolg van een regeringsbeslissing werd de Minister van Sociale Zekerheid en Arbeid op 26 november 2001 belast met de coördinatie van aangelegenheden van gendergelijkheid op alle domeinen; eigenlijk handelt hij als een minister voor gendergelijkheid. In overeenstemming met de wettelijke bepalingen inzake *gendermainstreaming* zijn alle ministeries verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van aspecten van gendergelijkheid binnen hun bevoegdheden, door het voorbereiden en uitvoeren van programma's en projecten en de integratie van genderspecten in de wetgeving die elk ministerie voorbereidt.

Conform de ministeriële bepalingen is het Ministerie van Sociale Zekerheid en Arbeid verantwoordelijk voor de uitvoering van gelijke kansen voor vrouwen en mannen op de domeinen sociale zekerheid en arbeid. De minister coördineert ook de tenuitvoerlegging van het gendergelijkheidsbeleid op alle gebieden. De interne structuur van het ministerie – de afdeling Gelijke Kansen – is belast met gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie om eender welke reden, gendergelijkheid en *gendermainstreaming* evenals de maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen.

De Interministeriële Commissie voor Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen is een belangrijke structuur voor *gendermainstreaming*. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en van het Departement Statistiek. Tot de voornaamste taken van de Commissie behoort de controle op de uitvoering van het Nationaal Programma inzake Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen.

Gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau zijn er wettelijke voorafgaande voorwaarden vastgesteld, zijn er projecten uitgevoerd tot bevordering van *gendermainstreaming* en werden de gemeenten ertoe aangemoedigd om aan gendergelijkheid te werken. De wet inzake lokaal zelfbestuur werd gewijzigd en uitgebreid met bepalingen inzake gendergelijkheid, die garant stonden voor wettelijke voorafgaande voorwaarden met het oog op de verdere ontwikkeling van het institutionele systeem op gemeentelijk niveau. De stad Vilnius benoemde als eerste een verantwoordelijke persoon voor gendergelijkheid. Diverse initiatieven van andere gemeenten worden momenteel uitgevoerd.

Universitair niveau

Vier centra voor genderstudies, opgericht aan de grootste universiteiten in Litouwen, leveren gendercompetentie, expertise, ondersteuning, bemiddeling, raadplegingen, genderopleidingen en voeren genderonderzoek uit betreffende een brede waaier van thema's. Ze oefenen invloed uit op de ontwikkeling van een gendergevoelige wetenschappelijke onderzoeksomgeving. Deze centra voor genderstudies fungeren als basis voor interdisciplinair onderzoek betreffende vrouwen en gender.

Publieke sector

Er bestaan meer dan 120 niet-gouvernementele vrouwenorganisaties die actief zijn in elke regio in Litouwen. Ze beschikken over veel ervaring in de promotie van vrouwen en in verschillende aspecten van gendergelijkheid en van *gendermainstreaming*. Ze vestigen de aandacht van de samenleving op de noden en problemen van vrouwen en mannen.

Sociale partners

We moeten toegeven dat de sociale dialoog over gendergelijkheid en gelijke kansen nog niet voldoende is ontwikkeld. De twee grootste vakbonden hebben elk een vrouwenraad, terwijl slechts één vereniging van werkgevers een positie inzake sociale aangelegenheden heeft ingenomen, inclusief gelijke kansen en genderaspecten. Private ondernemingen besteden nog steeds geen bijzondere aandacht aan gelijke kansen voor vrouwen en mannen.

5. Wat kunnen we leren van het verleden: de Litouwse benadering van de evaluatie van genderimpact

De genderimpactbeoordeling als basisinstrument van *gendermainstreaming* kan worden gevoerd op eender welk beleidsdomein. Alle beleidsdomeinen lenen zich daartoe en hebben nood aan *gendermainstreaming*, daar alle beleidsdomeinen rechtstreeks of onrechtstreeks invloed uitoefenen op het leven van mannen en vrouwen.

In dit artikel geven we een voorbeeld van een genderimpactbeoordeling. Het gaat om de beoordeling van een strategisch document van de regering van de Republiek Litouwen, namelijk het Nationale Actieplan van de Republiek Litouwen voor de Strijd tegen Armoede en Sociale Uitsluiting voor 2004-2005 (Nationaal Actieplan). Dit Nationaal Actieplan omvat specifieke tactische acties om armoede en sociale uitsluiting te verminderen.

De genderimpactbeoordeling van het Nationaal Actieplan streeft ernaar:

1. aan de regering van de Republiek Litouwen informatie te verstrekken over de negatieve en positieve gevolgen, voor mannen en vrouwen, van de strategie tot bestrijding van armoede en sociale uitsluiting;
2. aandacht te besteden aan het belang van statistieken bij de uitvoering van het Nationaal Actieplan.

Het Nationaal Actieplan heeft als belangrijkste opdrachten het uitroeien van armoede tot 2008 en het aanzienlijk verminderen van relatieve armoede en sociale uitsluiting. Op lange termijn heeft het Nationaal Actieplan tot doel het verzekeren van alle noodzakelijk materieel welzijn, sociale diensten, huisvesting, gezonde arbeidsvoorwaarden en mogelijkheden om de belangrijkste beslissingen te kiezen en te beïnvloeden die betrekking hebben op personen van sociaal uitgesloten groepen.

Het Nationaal Actieplan benadrukt ook dat sociaal uitgesloten personen ertoe moeten worden aangemoedigd om te strijden tegen armoede en sociale uitsluiting. In het document lezen we dat sociaal uitgesloten personen moeten begrijpen dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun welzijn. Zij moeten die verantwoordelijkheid voelen en hun recht opeisen om aan de regering te vragen bepaalde acties te ondernemen om de situatie waarin zij verkeren te verbeteren. De auteurs van het document merken op dat, aangezien sociaal uitgesloten groepen onvoldoende georganiseerd zijn, het noodzakelijk is hun consolidatie te steunen op basis van territoriale en belangengerelateerde principes. Aldus wordt de organisatie verzekerd van de onderlinge bijstand en samenwerking van sociaal uitgesloten groepen.

Voorts bepaalt het Nationaal Actieplan dat de verspreiding van degelijke en tijdige informatie van wezenlijk belang is voor de deelname van sociaal uitgesloten personen aan de strijd tegen armoede. Het gaat hier om de informatie over de rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van mensen, evenals de informatie over manieren en middelen om die rechten uit te oefenen en mogelijkheden aan te grijpen. De strategie van het Nationaal Actieplan benadrukt dat de informatie voldoende gevarieerd en wijdverspreid moet zijn om zoveel mogelijk sociaal uitgesloten groepen te bereiken.

De strategie van het Nationaal Actieplan bepaalt dat het genderperspectief geleidelijk zal worden geïntegreerd in het volledige Nationale Actieplan. Op elk niveau zal rekening worden gehouden met de verschillende problemen van mannen en vrouwen en met de respectieve oplossingen. Volgens de auteurs van de strategie vormt de integratie van het genderperspectief, samen met specifieke maatregelen, de basis voor een effectieve implementatie van het principe van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Zij benadrukken dat het genderperspectief zal worden opgenomen in alle activiteiten en fasen van het beleid en dat oplossingen zullen worden voorgesteld.

Het Nationaal Actieplan is verdeeld in 12 onderafdelingen (economische ontwikkeling, demografische situatie, arbeidsmarkt, onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, levensvoorwaarden, inkomensongelijkheid en armoede, regionale diversiteit, sociale zekerheid, de rol van niet-gouvernementele organisaties in de uitbreiding van sociale dekking, sociale uitgaven, kwetsbaarste sociale groepen).

Met betrekking tot de gegevens en informatie die in elke onderafdeling worden voorgesteld, worden voorstellen geformuleerd voor een optimale oplossing van het probleem. In 6 van de 12 onderafdelingen wordt bij het maken van de analyse min of meer rekening gehouden met het genderperspectief. In de 6 andere onderafdelingen wordt de informatie voorgesteld zonder rekening te houden met het genderspect. De laatste factor omvat vaak een overdreven veralgemening van de besluiten en een zekere mate van onverschilligheid met betrekking tot de specifieke noden van mannen en vrouwen. Wanneer er geen rekening wordt gehouden met het genderperspectief is het onmogelijk om te voorspellen welke gevolgen de voorgestelde activiteiten of maatregelen voor mannen en vrouwen zullen hebben. Aldus stelt het Nationaal Actieplan populaire en vertrouwde statistische gegevens voor, maar laat het na om die statistische gegevens te analyseren. De analyse heeft het niet over socioculturele omstandigheden en geeft geen antwoord op de vraag waarom vrouwen die een betere opleiding hebben genoten minder betaalde banen hebben of waarom er minder vrouwelijke dan mannelijke bedrijfsleiders zijn. In dit geval geeft de onderafdeling niet aan dat op het gebied van onderwijs (met name bij het voorbereiden van lesmateriaal) traditionele patriarchale voorstellingen van mannen en vrouwen hardnekkig standhouden. Intussen heeft deze omstandigheid een belangrijke impact op een negatieve gendersegregatie op de arbeidsmarkt, waarbij een vrij groot percentage vrouwen werken op het niveau van het administratief of ondersteunend personeel.

De besluiten stellen geen oplossing voor die de specifieke tekortkomingen van de kwaliteit van het onderwijs kunnen helpen verminderen, zoals een gebrekkige presentatie van genderrollen en stereotypen in cursusboeken en visuele ondersteuningsmiddelen, evenals onvoldoende gendergerelateerd onderwijs in scholen. Deze gendertekortkomingen in het onderwijssysteem beïnvloeden de vervrouwelijking van de armoede in het land.

6. Wat kunnen we leren van het verleden: *gendermainstreaming* versus positieve actie

Gezinsleven en loopbaan combineren

Zowel vrouwen als mannen hebben weinig mogelijkheden om hun gezinsleven en loopbaan met elkaar te combineren. Zo is er een groot gebrek aan flexibele werkregelingen voor werkende ouders. De situatie verbetert echter. Bepaalde programma's hebben maatregelen ingevoerd om professionele en familiale verantwoordelijkheden te combineren en hadden oog voor genderdifferentiatie. Een positief gevolg van een programma was dat personen die hun militaire dienstplicht vervulden meer verlof kregen om voor hun kinderen te zorgen, als gevolg van de herziening van de wetgeving van de Republiek Litouwen op 13 oktober 2005. Conform de wettelijke aanpassingen mag het verlof om voor kinderen te zorgen duren totdat het kind 3 jaar oud is. Na zijn of haar terugkeer naar de dienst moet een persoon worden benoemd in dezelfde militaire rang.

In Litouwen maakt slechts ongeveer 2 procent van alle mannen gebruik van hun rechten op ouderschapsverlof. Waarschijnlijk zijn de voordelen van mannelijke deelname aan de zorg voor kinderen niet volledig gerealiseerd. Anderzijds blijkt uit een proefenquête bij Litouwse politici en overheidsambtenaren dat de houding ten opzichte van de deelname van de man aan de zorg voor de kinderen aan het veranderen is. Het onderzoek werd gevoerd in 2005 en bracht aan het licht dat de primaire rol van de vrouw in de zorg voor de kinderen niet langer als iets natuurlijk wordt beschouwd. Meer dan 2/3 van de politici keurde een voorstel goed om de grotere deelname van mannen aan de zorg voor kinderen in Litouwen te legaliseren. Bijna de helft van de respondenten verklaarde dat het noodzakelijk is om het creëren van een gezinsvriendelijke werkomgeving wettelijk te regelen, de verplichtingen van de werkgevers om vaders met ouderschapsverlof te steunen uit te breiden en moederschaps-/vaderschapsvoordelen in het leven te roepen. 34% van de respondenten was het eens met de implementatie van een niet-overdraagbaar ouderschapsverlof in Litouwen. Bijna de helft van alle parlementsleden verklaarde dat zij de verlenging van de duur van het vaderschaps-/moederschapsverlof van 1 jaar tot 2 of zelfs 3 jaar zouden steunen.

Onderwijs

In het kader van beide programma's hadden de maatregelen die op onderwijsgebied werden genomen ook een positieve impact op het beleid van sociale inclusie vanuit het genderperspectief. Aan welke uitdagingen wordt tegemoet gekomen op onderwijsgebied?

In Litouwen is het opleidingsniveau van vrouwen hoger dan dat van mannen. In 2005 behaalde 65,7% van de vrouwen een bachelordiploma tegen slechts 34,3% van de mannen. Steeds meer vrouwen volgen een master en PhD-opleiding. In 2000 vond men onder PhD-studenten precies evenveel mannen als vrouwen. In 2005 is deze balans gewijzigd: er waren toen 57,5% vrouwelijke en 42,5% mannelijke PhD-studenten.

Hoewel ze een hogere opleiding genieten, hebben vrouwen traditioneel echter nog steeds minder betaalde banen en is het aantal vrouwelijke bedrijfsleiders beduidend kleiner dan het aantal mannelijke bedrijfsleiders. We zijn er rotsvast van overtuigd dat dit verband houdt met traditionele genderstereotypen. Bijgevolg werd er speciale aandacht besteed aan de patriarchale voorstelling van genderrollen en –stereotypen in cursusboeken en visuele ondersteuningsmiddelen voor studenten, evenals aan voldoende gendergerelateerd onderwijs in middelbare scholen. De recentste discussie over genderstereotypen had betrekking op een handboek wiskunde. De auteur van een handboek voor kinderen wilde de volgende anekdote in zijn boek opnemen: 'Een leraar probeerde de betekenis van het cijfer '0' uit te leggen. Hij zei: '0' betekent niets, kinderen. Indien we echter het cijfer '1' voor het cijfer '0' plaatsen, krijgen we het cijfer '10'. Het is een beetje moeilijk om uit te leggen, maar ik geef een voorbeeld: vóór ze met mij trouwde, was mijn vrouw niets, ze was als het ware '0'. Toen ze met mij trouwde, werd ze echter een echtgenote en mevrouw.'

Na overleg met genderdeskundigen werd deze passage uit het handboek verwijderd.

Het is noodzakelijk om te benadrukken dat het neutraliseren van traditionele patriarchale voorstellingen van mannen en vrouwen een positieve impact heeft. Zo hebben we de voorbije jaren vastgesteld dat het aantal vrouwelijke bedrijfsleiders is gestegen. In 2000 waren er niet meer dan 29,2% vrouwelijke bedrijfsleiders in Litouwen, in 2005 was hun aantal gestegen tot 43%. Dit is een van de hoogste cijfers in de lidstaten van de Europese Unie.

7. Besluiten

- a) *Gendermainstreaming* kan worden gedefinieerd als een perspectief van gendergelijkheid dat wordt geïntegreerd in alle beleidslijnen op alle niveaus en in alle fasen van de beleidsvorming.
- b) Genderimpactbeoordeling kan worden gedefinieerd als een basisinstrument van *gendermainstreaming*.
- c) Genderimpactbeoordeling moet plaatsvinden vóór de positieve acties.
- d) *Gendermainstreaming* laat toe potentiële genderdiscriminatie te vermijden vóór het proces van bepaalde beleidsuitvoering van start gaat.
- e) Positieve actie probeert genderdiscriminatie uit te roeien die al bestaat op sommige beleidsgebieden.

Literatuur

- *Poverty Reduction Strategy. Lithuania* (Vilnius, 2000).
- *Joint Memorandum on Social Inclusion of Lithuania* (2003).
- Braithwaite, M., *Gender – sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact* (2005).
- *Lietuvos Respublikos 2004–2006 metų nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi planas.*
- *Konsoliduotas Lietuvos respublikos 2004–2006 metų nacionalinio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų plano įgyvendinimo priemonių 2005–2006 metams sąrašas.*
- *Gender mainstreaming conceptual framework, methodology and presentation of good practices.* Final report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (Straatsburg, 1998).
- *Aanbeveling nr. R (98) 14 van het Ministercomité van de Lidstaten over gendermainstreaming* (1998).
- Pascall, G. en Kwak, A., *Gender Regimes in Transition in Central and Eastern Europe* (Bristol: Policy Press, 2005).
- Susan, G. en Kligman, G., *The Politics of Gender After Socialism* (Princeton: Princeton University Press, 2000).
- Funk, N. en Mueller, M. (eds.), *Gender Politics and Post-Communism* (New York: Routledge, 1993).
- Redclift, N. en Sinclair, M. T. (eds.), *Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology* (New York: Routledge, 1991).
- Novikova, I., 'Gender Equality and Gender Mainstreaming – Achievements and Issues', *Sociologija*, pp. 6-13.
- *Living standards and poverty. Statistics Lithuania* (Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės: Vilnius, 2006).

Bronnen op internet

<http://www.google.com/search?hl=en&q=lietuvos+respublikos+kovos+su+skurdu>
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02._Gender_mainstreaming/
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=262423
<http://www.skurdas.lt>
http://www.lygus.lt/gm_en/article.php?id=18
<http://www.gap.lt/equal>
<http://www.moterys.lt>
<http://www.undp.lt/>

Het Nederlandse gendermainstreamingbeleid

Marion Meesters

Consultat, Bureau Meesters en Oudejans

1. Inleiding

Dit document beschrijft de algemene situatie van het gendermainstreamingbeleid in Nederland. De input is voornamelijk afkomstig van de conclusies van de Nederlandse Visitatie Commissie. De Commissie werd opgericht door de minister die tussen 2004 en 2007 bevoegd was voor gendergelijkheid (de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en evalueerde de manier waarop *gendermainstreaming* op nationaal niveau in de praktijk werd gebracht.

In deze bijdrage besteden we aandacht aan de kenmerken van *gendermainstreaming* in Nederland, aan de rol van *gendermainstreaming*, zijn werkmethode en aan de conclusies van de Visitaties Commissie. Op het einde formuleren we een aantal aanbevelingen voor de situatie in België.

Een korte opmerking betreffende de terminologie. In Nederland wordt de term 'emancipatie' gebruikt voor zaken op het gebied van gendergelijkheid. Hoewel emancipatie ook van toepassing kan zijn op andere sociale groepen, verwijst de standaardbetekenis van het woord naar vrouwen. Bijgevolg gebruiken we in deze bijdrage de term 'emancipatie' om de verbetering van gendergelijkheid te benoemen.

2. Visie, opdracht en strategie van het Nederlandse gendermainstreamingbeleid

Het onderliggende idee van het Nederlandse emancipatiebeleid in het algemeen is dat emancipatie bijdraagt tot de totale gelijkheid van de samenleving in de toekomst¹². De voornaamste doelstellingen van het emancipatiebeleid worden geformuleerd in het 'Long-Term Emancipation Memorandum' en het 'Long-Term Plan on Emancipation Policy'¹³, die beide in 2000 werden goedgekeurd. Ze luiden als volgt: "Het creëren van de voorwaarden voor een diverse samenleving waar iedereen, ongeacht de sekse waartoe hij of zij behoort, in interactie met

¹² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000) *Long-Term Emancipation Memorandum on Emancipation Policy*, Den Haag.

¹³ idem

de andere organisatiefactoren van de samenleving zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke stand, fysiek vermogen en seksuele geaardheid, de mogelijkheid krijgt om een onafhankelijk bestaan te leiden, en waar vrouwen en mannen emancipatie, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen verwerven". In het recentste document inzake het emancipatiebeleid wordt deze formulering als volgt ingekort: "De promotie van gelijke rechten, kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden in de Nederlandse samenleving voor vrouwen en mannen".

De opeenvolgende regeringen hebben deze voornaamste doelstellingen gehandhaafd. Voor bepaalde beleidsdomeinen werden specifieke doelstellingen geformuleerd. De ministeries moeten deze algemene en specifieke doelstellingen steeds proberen te verwezenlijken. In principe is elk lid van de regering individueel verantwoordelijk voor emancipatie op zijn/haar eigen beleidsgebied. Alle regeringsleden moeten bijdragen tot de verwezenlijking – in de brede betekenis – van de algemene emancipatiedoelstellingen van de regering. Het met de coördinatie belast regeringslid moedigt zijn collega's aan, werkt samen met hen en creëert een algemene ondersteunende structuur.

Emancipatiebeleid is de generieke term voor *gendermainstreaming* enerzijds en een specifiek emancipatiebeleid (maatregelen bedoeld om specifieke problemen op te lossen) anderzijds. In overeenstemming met de Vierde Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties (Peking, 1995) besliste Nederland om een strategie te voeren waarbij gender werd verankerd in het gewone beleid. In 2001 maakte de regering haar positie inzake *gendermainstreaming* bekend (Kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming)¹⁴. De definitie van *gendermainstreaming* in dit beleidsdocument sluit aan bij de definitie van *gendermainstreaming* van de Raad van Europa: "Gendermainstreaming is de (re)organisatie, verbetering, ontwikkeling en evaluatie van beleidsprocessen, zodat een perspectief van gendergelijkheid wordt geïntegreerd in alle beleidslijnen op alle niveaus en in alle stadia, door de actoren die normaal betrokken zijn bij het bepalen van het beleid."¹⁵ Deze strategie kan ook worden begrepen als een middel om de gendergelijkheid van gewone beleidslijnen te verbeteren door er voortdurend naar te streven om de doelstellingen van het emancipatiebeleid te verwezenlijken. Niettemin blijven specifieke maatregelen om de positie van vrouwen en meisjes te verbeteren noodzakelijk in verband met een aantal aangelegenheden. Deze combinatie van *gendermainstreaming* en een specifiek emancipatiebeleid wordt het 'tweesporenbeleid' genoemd.

3. De Positie van de Regering inzake *gendermainstreaming*

De Positie van de Regering inzake *gendermainstreaming* bevat een volledige structuur voor *gendermainstreaming*, ook al wordt die positie voornamelijk geformuleerd in de vorm van aanbevelingen, voorstellen en opties. Ze beschrijft gedetailleerde plannen voor het oprichten van ministeriële en interministeriële structuren, een passend geheel van instrumenten, de coördinatie-, ondersteunings- en ontwikkelingsrol van het met de coördinatie belaste regeringslid evenals de rol van de 'buitenlaag' (onder meer adviesorganen, vrouwenverenigingen, onder-

14 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Gender Mainstreaming, a strategy for quality improvement*, Den Haag.

15 Raad van Europa (1998) *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Straatsburg.

zoekinstellingen). Het uitgangspunt in verband hiermee luidt dat het nog steeds een realiteit is dat mannen en vrouwen binnen de samenleving verschillende posities innemen en dat de kwaliteit van het beleid kan worden verbeterd door rekening te houden met die verschillen. Naast het bijdragen tot de voornaamste doelstellingen van het emancipatiebeleid (zie supra), is het verbeteren van de algemene kwaliteit van het beleid een van de doelstellingen van het *gendermainstreaming*beleid zoals de Nederlandse regering het heeft goedgekeurd.

Een ander belangrijk doel van het *gendermainstreaming*beleid, zoals vastgelegd in de Positie van de Regering, bestaat erin de verantwoordelijkheid te leggen waar ze thuishoort: bij de ministeries zelf. Het coördinerende regeringslid¹⁶ speelt een stimulerende en ondersteunende rol, maar de ministeries zelf zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de *gendermainstreaming*strategie binnen hun eigen beleidsgebied. Bovendien is het belangrijk om de buitenlaag bij het proces te betrekken. Er is heel veel genderexpertise beschikbaar in sociale en kennisorganisaties en er moet gebruik worden gemaakt van die expertise.

4. Internationale en Europese context

Zoals voor vele andere landen was het Peking Actieplatform 1995 ook voor Nederland het startpunt voor een (hernieuwd) beleid van *gendermainstreaming*. *Gendermainstreaming* bestond in Nederland reeds als een 'facetbeleid': doelstellingen inzake emancipatie moesten een 'facet' vormen van het beleid op (bijna) alle gebieden; dit was *gendermainstreaming* 'avant la lettre'. Peking introduceerde echter het begrip *gendermainstreaming* en leidde tot de publicatie van een aantal beleidsdocumenten, waaronder de al genoemde Positie van de Regering.

Nederland heeft bepaalde verplichtingen binnen de Europese Unie (EU)¹⁷. De verplichting om de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te verzekeren vloeit voort uit het feit dat Nederland het VN-Verdrag over de uitroeiing van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen heeft ondertekend. Het VN-Vrouwenverdrag verwacht van regeringen ook dat ze discriminatie actief bestrijden¹⁸ en alle noodzakelijke maatregelen treffen om elke vorm van genderstereotypering waarop hun wetten en beleidslijnen steunen te identificeren en te verwijderen. Deze verplichtingen vereisen een actieve houding vanwege de regering met betrekking tot emancipatie en *gendermainstreaming*.

Een ander feit met betrekking tot internationale reglementeringen is dat het *acquis communautaire* van de EU van de Lidstaten eist dat ze beschikken over een institutionele structuur die gericht is op het realiseren van gendergelijkheid.

Diverse andere internationale en Europese reglementeringen tegen discriminatie en ten

16 Tegen het einde van de periode dat de Evaluatiecommissie in werking was getreden, werd deze positie door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen overgenomen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

17 Artikel 2 en Artikel 3(2) van het EG-Verdrag.

18 Artikel 3 van het VN-Vrouwenverdrag.

19 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikelen 2 en 3 van het EG-Verdrag, artikel 13 van het EG-Verdrag, artikel 141 van het EG-Verdrag, de Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG.

gunste van gelijke rechten¹⁹ vormen een sterke ondersteunende structuur voor nationale beleidslijnen op het gebied van gelijke kansen. Het helpt voorstanders van gelijke kansen om de nationale regering op koers te houden.

5. Voorwaarden voor *gendermainstreaming*

Gendermainstreaming vereist dat specifieke voorwaarden worden vervuld. Meestal kan dit op diverse manieren worden bereikt, met andere woorden er bestaat niet één uniek recept voor *gendermainstreaming*. In de Positie van de Regering worden de onderstaande voorwaarden als de belangrijkste beschouwd:

a) Engagement van de politieke en administratieve beleidsmakers

Engagement op het niveau van de senior managers is absoluut noodzakelijk voor het welslagen van *gendermainstreaming*. Indien senior managers de boodschap overbrengen, zal de steun binnen de ministeries groter zijn. Gewoonlijk echter kunnen senior managers er slechts toe worden overgehaald om een boodschap over te brengen indien hun politieke meerderen zich voor de zaak hebben geëngageerd. Dit betekent dat het engagement van de politieke top van een ministerie (minister, staatssecretaris) van doorslaggevend belang is. Dit engagement kan worden verkregen in organen zoals de Ministerraad en hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de coördinerende minister.

b) Een expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen

Elk ministerie moet expliciet de doelstellingen beschrijven die het wenst na te streven op het vlak van emancipatie. Zonder duidelijke doelstellingen is het moeilijk of zelfs onmogelijk om de passende instrumenten te ontwikkelen en te gebruiken en om de mensen gemotiveerd te houden om zich voor een bepaalde zaak in te zetten. De doelstellingen en plannen moeten duidelijk en beschikbaar zijn voor alle betrokken personen binnen en buiten het ministerie.

c) Bepalen van verantwoordelijkheden

Het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor het proces van *gendermainstreaming*. De ultieme verantwoordelijkheid moet op een zo hoog mogelijk niveau liggen, maar tegelijk moet een aantal personeelsleden in diverse onderdelen van de organisatie verantwoordelijkheid dragen. Bovendien moet de organisatiestructuur kristalhelder zijn en gesneden op maat van de uitoefening van het beleid.

d) Beschikbaarheid van genderexpertise

Opdat *gendermainstreaming* succes zou hebben, moet het personeel beschikken over actuele kennis en bewustzijn met betrekking tot genderaangelegenheden. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt (lessen, seminars). Een belangrijke bron van expertise kan buiten de ministeries worden gevonden: aan universiteiten, andere kennisorganisaties en bij sociale organisaties. Ministeries kunnen deze bron aanboren door onderzoeks- en andere projecten te laten uitvoeren, door vergaderingen en seminars te organiseren en in het algemeen door contacten tussen het personeel en deskundigen te bevorderen.

e) Beschikbaarheid van middelen (personeel en budget) en instrumenten

Gendermainstreaming is een investering in de algemene kwaliteit van het beleid. Daarom moeten de kosten van deze kwaliteitsverbetering worden beschouwd als gewone beleidskosten en moeten zowel personele als financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Bovendien is het belangrijk dat er passende instrumenten voor *gendermainstreaming* voorhanden zijn, zo nodig afgestemd op de noden van de specifieke ministeries.

6. Het belang van opvolging en evaluatie

In de Positie van de Regering wordt de nadruk gelegd op het feit dat het belangrijk is om op te volgen hoe het proces van *gendermainstreaming* verloopt. Zo is het relevant om zich af te vragen of er met het genderverschil rekening wordt gehouden in het gewone beleid van een ministerie. Vervolgens moet men de vraag stellen of de integratie van dit aspect een meetbare impact heeft op de posities van vrouwen en mannen.

Opvolgen en evaluatie zijn twee verschillende processen die de strategie van *gendermainstreaming* op koers houden. Opvolging heeft te maken met de ontwikkeling van processen, terwijl evaluatie de inspectie van de resultaten behelst in het licht van de originele doelstellingen: evaluatie omvat een expliciet oordeel. Beide zijn cruciaal voor het succes van *gendermainstreaming*; het zijn controle-instrumenten waarvoor de verantwoordelijkheid op een hoger bestuursniveau (de secretaris-generaal van een ministerie of een directeur-generaal) moet worden gelegd.

Er moet specifieke aandacht worden besteed aan het gewone proces van 'verslag uitbrengen' bij de Eerste Kamer van de Staten-Generaal: genderspecten moeten hier op standaardbasis worden geïntegreerd. In Nederland had het kunnen worden opgenomen in de nieuwe procedure van 'verslag uitbrengen'²⁰, maar helaas werd deze kans niet te baat genomen.

Er bestaan talrijke vormen van opvolging en evaluatie, gaande van een gewone opvolging tot ex ante evaluaties en zelfbeoordelingen. De inspectiecommissie is een sterk evaluatie-instrument en wordt al genoemd in de Positie van de Regering.

7. De rol van de Visitatie Commissie

In de Positie van de Regering werd toegegeven dat het proces van *gendermainstreaming* en de constructie van een nieuwe structuur ter ondersteuning van dat proces, niet automatisch succesvol zouden verlopen. Dit is afhankelijk van het engagement en de bereidheid van individuen; dat engagement en die bereidheid kunnen gemakkelijk verdwijnen, vooral wanneer de personen die aanvankelijk bij het proces betrokken zijn na verloop van tijd van baan veranderen en worden vervangen door personen die nog geen ervaring hebben met het onderwerp. Daarom voorzag het beleidsdocument zelf al in een inspectieprocedure. De oprichting van de Commissie werd uitgesteld, maar uiteindelijk zag de commissie in 2004 toch het licht.

²⁰ Het zogenaamde VBTB-proces: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

Statuut, mandaat en opdrachten

De Commissie was actief van 2004 tot 2007. Het was een onafhankelijke Commissie met duidelijk omschreven opdrachten, een eigen budget en een secretariaat. Deze onafhankelijke positie was heel belangrijk: de Commissie kon kritisch zijn waar en wanneer dat nodig was, zelfs indien de kritiek was gericht op de minister die de Commissie had benoemd.

Volgens haar statuut²¹ heeft de Nederlandse Visitatie Commissie voor Emancipatie de volgende opdrachten

- a) de integratie van het mannelijk/vrouwelijk perspectief²² in beleidsdocumenten en de beleidsuitvoering controleren;
- b) aan het bevoegde regeringslid inzicht verschaffen in mogelijkheden voor verbetering en beleidsgebieden aanwijzen die bij voorrang aanvullende aandacht moeten krijgen;
- c) voorbeelden van goede praktijken registreren en ze beschikbaar maken voor de leden van de regering;
- d) inzicht bieden in de algemene vorderingen die zijn gemaakt bij het implementeren van *gendermainstreaming* en, zo nodig, voorstellen voor aanpassingen formuleren aan het coördinerende regeringslid.

Het is belangrijk om de aandacht te vestigen op een aantal specifieke aspecten van de opdracht van de inspectiecommissie. Ten eerste bestond de opdracht van de Commissie erin te onderzoeken hoe en in welke mate *gendermainstreaming* door de nationale regering was geïmplementeerd. Een specifiek emancipatiebeleid is niet volledig terzijde geschoven, maar was niet het voorwerp van de inspecties. Ten tweede had de commissie de opdracht te onderzoeken wat er was gebeurd met betrekking tot *gendermainstreaming*, niet (alleen) wat er was opgeschreven in beleidsdocumenten en plannen. Het is belangrijk dat beleidsdoelstellingen goed worden omschreven, maar een beleid op papier staat niet in een 'one-on-one'-relatie met wat er in werkelijkheid gebeurt. Omgekeerd moet wat er daadwerkelijk gebeurt nauwkeurig worden gedocumenteerd om niet alleen de inspectiecommissie maar ook de betrokken partijen het nodige inzicht te bieden. Daarom heeft de Commissie haar inspecties zowel op de beleidsdocumenten als op het actuele beleid gebaseerd.

Een belangrijk deel van de inspecties behelsde de controle van de stand van zaken; het gaat om het identificeren van gendergevoelige beleidsgebieden, het inventariseren van emancipatieactiviteiten en het meten van reële resultaten binnen de ministeries. Op deze manier zou duidelijk moeten worden in welke mate de ministeries erin zijn geslaagd om het genderperspectief te integreren in hun gewone beleid en waar dit zichtbaar is. Daarnaast vertegenwoordigde het proces een ander belangrijk aspect van de inspecties: waarom worden bepaalde zaken op een bepaalde manier behandeld, wat zijn daarvan de voor- en nadelen, worden er kansen gemist, welke lessen kunnen worden geleerd van andere ministeries of sociale organisaties die op hetzelfde gebied actief zijn? Aldus heeft de Commissie geprobeerd de evaluatie van de huidige situatie te combineren met het stimuleren van het proces binnen de ministeries. Soms waren deze taken strijdig met elkaar.

21 Decreet van 25 juni 2004, *Nederlandse Staatscourant* (29 juni 2000).

22 Met 'integratie van het mannelijk/vrouwelijk perspectief' wordt het algemene concept van 'gendermainstreaming' bedoeld.

Samenstelling en verantwoordelijkheden

De Commissie bestond uit een voorzitter, zes leden (van wie er één door de Commissie werd benoemd tot ondervoorzitter), één adviserend lid van het Bureau voor Sociale en Culturele Planning en één advieslid-secretaris. In totaal telde de Commissie dus negen leden. Twee (deeltijdse) personen werden toegevoegd als adjunct-secretaris annex projectmanager en bureaumanager. In de loop van de activiteiten werden verschillende andere personen tijdelijk aangetrokken om specifieke opdrachten (onderzoek, organisatie enzovoort) uit te voeren. De voorzitter was iemand die algemeen werd erkend als een betrouwbaar vakman, een voormalig senator en gewezen voorzitter van de christendemocratische partij. Ze was niet specifiek verbonden met het genderthema en dit bleek veeleer een voordeel dan een nadeel te zijn. Dit droeg bij tot het algemene beeld van onafhankelijkheid. De overige leden waren wetenschappers of kwamen uit verschillende sociale organisaties. Er was ook oog voor de vertegenwoordiging van etnische minderheden en van mannen. De Commissie was expliciet niet politiek gebonden aan een partij of coalitie.

8. Activiteiten van de Visitatie Commissie

De activiteiten van de Commissie kunnen worden beschouwd als een omvangrijk onderzoeksproject, gecombineerd met een consultatieproject. Dit was het gevolg van het tweevoudige doel van de Commissie: evalueren en stimuleren. In dit deel beschrijven we de belangrijkste activiteiten van de Commissie.

Informatieve vergaderingen

De secretaris en adjunct-secretaris van de Commissie verzamelden de initiële informatie betreffende de stand van zaken in de ministeries na een ontmoeting met de contactpersonen van de verschillende ministeries. Bovendien werden de geplande evaluaties besproken met deze contactpersonen. In sommige gevallen bleek het moeilijk te zijn om een contactpersoon te vinden en het duurde dan ook enige tijd om echt van start te kunnen gaan. Uiteindelijk spraken de secretaris en adjunct-secretaris met één tot twee personen per ministerie. Aan die personen werd ook gevraagd om een vragenlijst en een checklist in te vullen. De informatie die tijdens de vergaderingen en met behulp van de vragenlijst en de checklist werd verzameld, werd gebruikt als input voor de 'kennismakingsvergaderingen' met de regeringsleden.

'Kennismakingsvergaderingen' met de regeringsleden

Tussen januari 2005 en februari 2006 maakte de Commissie, in overeenstemming met de wensen van de coördinerende minister, kennis met de leden van de regering. Het bleek onmogelijk te zijn om alle vergaderingen tijdens de aanvankelijk geplande periode te laten plaatsvinden, als gevolg van de volle schema's en de verschillende prioriteiten van sommige regeringsleden. Niet de volledige Commissie heeft de verschillende regeringsleden ontmoet, maar delegaties van twee leden per ministerie en de voorzitter van de Commissie namen aan de vergaderingen deel. Ze werden vergezeld door de secretaris of adjunct-secretaris en door de bureaumanager. Voor elke vergadering werd een voorstel van agenda van tevoren naar het ministerie gestuurd.

Inventarisatieseminaries

De inventarisatieseminaries werden voorbereid en vonden plaats volgens een vast protocol. In overleg met de ministeries heeft de evaluatiecommissie vijf of zes algemene beleidsdossiers geselecteerd die werden geanalyseerd in twee seminars per ministerie (twee of drie dossiers in een seminarie van een halve dag).²³ Over het gekozen onderwerp werd bijkomende informatie verzameld door middel van een gedetailleerde vragenlijst, gepaard met het verzoek om andere ter zake doende maar beknopte stukken informatie te bezorgen (bv. brochures, samenvattingen en artikelen). Deze informatie (de ingevulde vragenlijsten en bijkomende informatie) werd voorafgaand aan de seminars naar de deelnemers gestuurd.

De seminars werden bijgewoond door personeel van het ministerie (maximum 8 personen per seminarie) en externe (gender)deskundigen (eveneens maximum 8 personen per seminarie). De onderwerpen werden behandeld volgens een vast formaat: welke genderverschillen spelen een rol op dit gebied, houdt het beleid voldoende rekening met die verschillen, wat zijn de mogelijke gevolgen van het (niet) rekening houden met genderverschillen? De methode maakte gebruik van computergestuurde vragenlijsten evenals van de mogelijkheid om de resultaten te bespreken in een onderhoud onder vier ogen. Dankzij deze methode konden de meningen van het personeel van de ministeries evenals van de externe genderdeskundigen snel en efficiënt worden verwerkt; tegelijk was er voldoende ruimte voor wisselwerking.

Verder onderzoek

Het verdere onderzoek had niet het strikte formaat van de inventarisatieseminaries. In de meeste gevallen bestond het verder onderzoek uit een document geschreven door één of meer externe deskundigen en/of een personeelslid van het ministerie, gevolgd door een vergadering van personeelsleden van het ministerie en externe deskundigen. Verder onderzoek werd georganiseerd door de ministeries zelf, soms in het kader van een joint venture van de evaluatiecommissie en het ministerie, soms georganiseerd door de evaluatiecommissie (waarbij echter ook de ministeries betrokken waren). In totaal vonden er 16 verdere onderzoeken plaats. Voorbeelden van de onderwerpen die in het kader van dit onderzoek werden geanalyseerd: de kerntaken van de politie, de organisatiecultuur binnen het ministerie van Landsverdediging, het beleid voor de chronisch zieken (diabetes) en de kennismaatschappij.

Evaluatiebezoeken

Tussen juli en november 2006 bracht de Commissie een bezoek aan alle ministeries. Tijdens deze bezoeken vonden er vergaderingen plaats met werknemers op verschillende niveaus van het ministerie. De precieze samenstelling van de deelnemersgroep verschilde per ministerie. Deze vergaderingen hadden tot doel de bestaande situatie te evalueren en na te gaan wat de ministeries deden of van plan waren te doen met de aanbevelingen die de Commissie in haar tussentijdse verslagen had geformuleerd.

²³ Deze procedure was iets langer dan hier wordt beschreven. Voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat vond er slechts één seminarie van een halve dag plaats.

Ontmoetingen met leden van de nieuwe regering

Daar er een nieuwe regering kwam rond de tijd dat de Commissie haar definitieve verslagen publiceerde, werd een extra ronde vergaderingen georganiseerd. De bedoeling was om de leden van de nieuwe regering 'gevoelig te maken' voor de conclusies van de Commissie en, algemeen, voor emancipatie en *gendermainstreaming*.

Naast deze activiteiten sprak de Commissie regelmatig, in het kader van formele en informele bijeenkomsten (bv. rondetafels en seminars), met verschillende betrokken partijen, zoals contactpersonen in ministeries en vertegenwoordigers van sociale organisaties en uit de wetenschappelijke sector.

9. Conclusies van de Visitatie Commissie

Algemeen was het verslag van de Commissie vrij negatief over de stand van zaken op het vlak van *gendermainstreaming* en emancipatiebeleid. Misschien was dit te wijten aan de hoge normen die de Commissie hanteerde (kritiek vanwege diverse personen in de ministeries). Aangezien Nederland vaak wordt gezien als een 'gidsland' met betrekking tot gelijkheidsbeleid, vereist deze positie dat hoge normen worden gehanteerd.

De Commissie stelde vast dat er een situatie bestond die werd gekenmerkt door zowel kwaliteitsvolle zaken als uitdagingen. Tot de kwaliteitsvolle zaken behoorden, onder meer, de aanwezigheid van een goed beleidsdocument (Positie van de Regering), de groeiende aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen in de hogere regionen van de ministeries (een thema buiten de opdracht van de Commissie) en de groeiende aandacht voor vrouwen uit minderheidsgroepen. Voorts bleek dat Nederland een vrij groot aantal genderdeskundigen telt (universiteiten, ngo's en andere instellingen) die beschikbaar zijn om hun expertise te delen met de beleidsmakers.

De Commissie stelde ook vast dat het beleidsdocument niet werd nageleefd, dat er weinig aandacht was voor de gevolgen van beleidslijnen die op de buitenwereld zijn gericht, dat de tendens bestond om te denken dat genderaangelegenheden alleen (en altijd) problematisch zijn in minderheidsgroepen en dat aan genderdeskundigen niet werd gevraagd om mee te werken en dat zij evenmin werden gehoord wanneer ze commentaar gaven op het beleid. Als gevolg daarvan bestaan de uitdagingen die in de rechterkolom van tabel 1 worden opgesomd.

Tabel 1: Kwaliteitsvolle zaken en uitdagingen in de situatie in Nederland

Kwaliteitsvolle zaken	Uitdagingen
Een goed beleidsdocument (Positie van de Regering)	Beleidsdocument of geüpdatete versie naleven
Groeiende aandacht voor vrouwen in hogere regionen van ministeries	Meer aandacht besteden aan gevolgen van beleid
Groeiende aandacht voor problemen van migrantenvrouwen	Generaangelegenheden zien als een breder probleem dan alleen maar van migranten
Groot aantal deskundigen aan universiteiten en elders	Aan deskundigen vragen om bij te dragen en rekening houden met hun opmerkingen

Hierna gaan we nader in op enkele specifieke problemen en hun (mogelijke) oplossingen.

Nadenken over emancipatie en gender

In heel wat ministeries wordt emancipatie over het algemeen niet als een dringende aangelegenheid beschouwd. Slechts weinig personeelsleden hebben inzicht in de mogelijke genderimpact van beleidslijnen. Het ontbreekt vaak aan de basiskennis over emancipatie en *gendermainstreaming*. Tijdens de evaluatieperiode verbeterde deze situatie slechts in heel beperkte mate. Nog steeds overheerst het idee dat 'beleidslijnen die op algemene of genderneutrale wijze worden geformuleerd, geen genderimpact zullen hebben'. Een speciale bezorgdheid is dat de ministeries niet altijd het onderscheid maken tussen *gendermainstreaming* en een specifiek emancipatiebeleid. Helaas leidt dit ertoe dat *gendermainstreaming* niet wordt toegepast waar dat noodzakelijk of ten minste gewenst is, eenvoudigweg omdat de verantwoordelijke personeelsleden er niet aan denken om dat te doen. De oplossing van dit probleem ligt in het verhogen van de genderexpertise binnen de ministeries en in het creëren van een groter engagement aan de top.

Engagement van de top en verankering in de organisatie

Binnen de meeste ministeries staan een emancipatiebeleid en *gendermainstreaming* niet centraal in de belangstelling. Algemeen vragen de senior managers van ministeries hun personeelsleden niet op zichtbare wijze om zich voor de zaak te engageren (op een paar uitzonderingen na). De Commissie stelde vast dat een duidelijk engagement, dat goed wordt gecommuniceerd door een kabinetslid, cruciaal is voor de implementatie van *gendermainstreaming* en een emancipatiebeleid. Alleen dan zullen de senior managers van ministeries geëngageerd zijn voor de zaak en alleen dan kunnen de gendercoördinatoren en andere betrokken personeelsleden een sterke rol vervullen. Is er bij de senior managers geen engagement, dan zullen gendercoördinatoren geïsoleerd blijven binnen hun organisatie en zullen ze de anderen herhaaldelijk zelf moeten overtuigen van het belang van een genderbeleid. Dit is een onmogelijke opdracht.

De oplossing van dit probleem ligt bij het coördinerend regeringslid. Hij of zij moet de ministers voortdurend herinneren aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot het emancipatiebeleid en moet hen constant wijzen op de noodzaak om emancipatiedoelstellingen na te streven.

Gender en diversiteit

Verschillende ministeries hebben verklaard dat gender wordt of zal worden opgenomen in een breder diversiteitsconcept. Op zichzelf is dit een logische stap. Er bestaan diverse sociale dimensies waar ongelijkheden ontstaan en worden gehandhaafd. Het is echter minder eenvoudig dan het lijkt om een goed diversiteitsbeleid te voeren waarbij niet wordt geraakt aan de onderliggende dimensies. Onderzoek heeft aangetoond dat in het kader van een diversiteitsbeleid vaak geen rekening wordt gehouden met de genderdimensie. Dit werd ook vastgesteld tijdens de evaluatie van de evaluatiecommissie. Dit houdt verband met het feit dat de onderliggende diversiteitsdimensies niet expliciet worden beschreven en dat individuele personeelsleden zelf moeten beslissen met welke dimensies rekening zal worden gehouden bij het uitstippelen van een bepaald beleid. Door een gebrek aan kennis en bewustzijn wordt met bepaalde aspecten geen rekening gehouden. Bovendien is het dikwijls een zaak van prioriteiten met welke dimensies rekening wordt gehouden. Andere dimensies, zoals etniciteit, worden geacht dringender te zijn en men gaat ervan uit dat het niet mogelijk of niet noodzakelijk is om diverse dimensies te combineren. Ook dit is te wijten aan een gebrek aan expertise.

Voorlopig lijkt het raadzaam om een expliciet genderbeleid te handhaven zolang de genderdimensie niet duidelijk is verankerd in het diversiteitsconcept. Tegelijk echter is het belangrijk om binnen het genderconcept ruimte voor diversiteit te creëren. Niet alle vrouwen (of mannen) zijn gelijk en bijgevolg is een op maat gesneden beleid noodzakelijk.

Zwarte vrouwen, migrantenvrouwen en vrouwelijke vluchtelingen

Tijdens de evaluatie is gebleken dat een beleid gericht op zwarte vrouwen, migrantenvrouwen en vrouwelijke vluchtelingen (en meisjes) vaak moeilijk te vinden is. Binnen een genderbeleid is de etnische dimensie vaak onzichtbaar en omgekeerd vertoont de genderdimensie de neiging te verdwijnen binnen een beleid dat op de etnische minderheden is gericht. De Commissie stelde niet alleen vast dat de aandacht voor deze vrouwen soms moeilijk te onderscheiden is, maar ook dat deze aandacht vaak toevallig en gefragmenteerd is. Er is echter meer nodig dan een gemis goedmaken. Nadenken in termen van gemis doet altijd de vraag rijzen betreffende een achterstand ten opzichte van wie? Welke normen worden gehanteerd? Impliciet zijn de normen vaak blank en mannelijk, terwijl andere definities even waardevol kunnen zijn. Wanneer men uitgaat van het gelijkwaardigheidsprincipe, doen er zich andere mogelijkheden voor (impliciet of expliciet) en kunnen bepaalde normen die vandaag worden toegepast in vraag worden gesteld. Dit moet een expliciet onderdeel zijn van gender- en diversiteitsopleidingen voor personeelsleden.

Overdragen van taken en gendermainstreaming naar gedecentraliseerde overheidsorganen: verantwoordelijkheid van het systeem

Tijdens de voorbije decennia hebben vele ministeries bepaalde taken en verantwoordelijkheden op hun beleidsgebieden (bv. scholen, ziekenhuizen enzovoort) overgedragen aan gemeenten, provincies of andere organisaties en een 'afstandsbeleid' gevoerd²⁴. Deze proces-

24 Voorbeelden hiervan zijn het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

sen gaan vaak gepaard met een wens om deregulering in te voeren. Dit doet de vraag rijzen naar de manier waarop de centrale overheid haar eigen verantwoordelijkheid kan opnemen voor het nastreven van de nationale emancipatiedoelstellingen. Gewoonlijk controleren de ministeries niet of de partners uit het middenveld of de provinciale en lokale overheden wel degelijk een bepaalde vorm van *gendermainstreaming* of emancipatiebeleid hebben geïmplementeerd en wat de resultaten of gevolgen daarvan zijn.

Eén manier om met delegatie en de overdracht van taken om te gaan, bestaat erin om voor de belangrijkste beleidsgebieden sleutelindicatoren te formuleren. Sommige ministeries zijn daar al mee begonnen. Dit lijkt echter niet zo gemakkelijk te zijn. In een bepaald ministerie was diversiteit het uitgangspunt van deze discussie en precies de genderdimensie lijkt uit de boot te zijn gevallen. Het blijkt heel belangrijk te zijn om bij het formuleren van genderindicatoren expliciet een beroep te doen op (externe) genderexpertise.

Genderexpertise in de ministeries

Tijdens de eerste fase van de evaluaties bleek dat de meeste ministeries een groot gebrek aan genderexpertise hadden. Zelfs de elementairste kennis was vaak afwezig. Bovendien slaagden vele ministeries er niet in om de noodzakelijke genderexpertise te vinden buiten de centrale overheid (bv. aan universiteiten en bij andere kennisorganen). Er was ook nauwelijks kennis van de internationale verplichtingen die Nederland moet nakomen. Tijdens de evaluatieperiode hebben verschillende ministeries maatregelen genomen of plannen opgesteld om de genderexpertise van hun medewerkers te verhogen. Dit zal echter alleen resultaat opleveren indien dergelijke opleidingen voor het personeel op structurele wijze worden georganiseerd. Dergelijke opleidingen moeten een algemeen inzicht bieden in de wijze waarop de genderdimensie en andere dimensies van ongelijkheid (bv. etniciteit) functioneren. Tijdens de opleiding moet aandacht worden besteed aan de kennis van de strategie van *gendermainstreaming* en aan de toepassing van bestaande instrumenten op dit gebied (bv. *genderimpactbeoordeling* en *genderbudgetanalyse*). Gender en internationale verplichtingen moeten eveneens een standaardelement zijn van de opleidingen voor nieuwe en bestaande personeelsleden.

Toepassen van bestaande instrumenten

Er bestaan verschillende instrumenten tot ondersteuning van *gendermainstreaming*: het Gender Mainstreaming Handbook (handboek voor *gendermainstreaming*), Gender Impact Assessment (*genderimpactbeoordeling*), Gender Budget Analysis (*genderbudgetanalyse*), verschillende vormen van 'quickscans' en andere *genderbeoordelingen*. Uit de evaluaties is echter gebleken dat de ministeries nauwelijks gebruik maken van deze instrumenten. In veel gevallen is het bestaan van deze instrumenten niet bekend.

Meer publiciteit m.b.t. deze instrumenten, in combinatie met cursussen en seminars over het gebruik daarvan, kan deze situatie verbeteren.

Gender en de nood aan een integraal beleid

Een gefragmenteerd beleid heeft negatieve gevolgen voor het emancipatiebeleid. Eén ministerie (of directoraat) kan proberen iets te bevorderen dat een ander ministerie (of directoraat) wenst te voorkomen of te verhinderen met behulp van een maatregel die steunt op een andere

beleidsprioriteit. Dit is de reden waarom het belangrijk is dat de ministeries samenwerken. Het is duidelijk dat *gendermainstreaming* nood heeft, zoals op diverse andere gebieden, aan een geïntegreerde methode van beleidsvorming. Een gendervriendelijk sociaal klimaat kan niet alleen steunen op maatregelen met betrekking tot kinderopvang, verlof of huiselijk geweld. Verschillende maatregelen, als onderdelen van een geïntegreerd beleid, zullen elkaar versterken en bijdragen tot het ontstaan van een samenleving waarin de emancipatiedoelstellingen van de regering werkelijk worden gerealiseerd.

Coördinatie van gendermainstreaming

De evaluatiecommissie stelde vast dat interministeriële coördinatie en de ondersteuning van *gendermainstreaming* nog veel te wensen overlaten. Een internationale vergelijking van de systemen voor een op vrouwen gericht beleid in twaalf westerse democratieën heeft aangetoond welke voorwaarden noodzakelijk zijn voor een geslaagde implementatie van *gendermainstreaming* en een emancipatiebeleid²⁵. Een sterke structuur omvat vier componenten:

- een coördinerende minister voor gendergelijkheid (eventueel in combinatie met een andere ministerportefeuille);
- een administratieve entiteit binnen de bureaucratie van de nationale regering;
- een politiek adviesorgaan;
- een gerechtelijke commissie die toezicht houdt op de naleving van de wetgeving inzake gelijke behandeling.

Als gevolg van de opheffing van het onafhankelijk adviesorgaan – de Emancipatieraad – en de beperking van de coördinerende en stimulerende opdrachten van het coördinerende regeringslid, is de situatie in Nederland verslechterd. De resultaten van een ander internationaal onderzoeksproject, een analyse van de stand van zaken in zes Europese landen, bevestigen de conclusies van de Commissie met betrekking tot de coördinatiestructuur en de interministeriële ondersteuning.

Daarom heeft de evaluatiecommissie het advies uitgebracht om de coördinatiestructuur in Nederland nieuw leven in te blazen.

10. Goede en veelbelovende praktijken

Hoewel het verslag van de Commissie vrij negatief was over de situatie op het vlak van *gendermainstreaming* in Nederland, was er verbetering merkbaar en waren er zeker enkele goede en veelbelovende praktijken. Sommige daarvan worden in dit hoofdstuk beschreven.

Een voorbeeld van een goede praktijk is de manier waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken gender in het uitstippelen van het beleid heeft opgenomen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Binnen het ministerie is er een belangrijke genderentiteit. Er is een hoog niveau van expertise, zowel binnen als buiten het ministerie. Er zijn veelvuldige contacten tussen het ministerie en externe deskundigen. De Commissie had enige kritiek met betrekking tot

²⁵ Outshoorn, J. en Kantola, J., (eds.) (2007) *Changing State Feminism*, Houndsmill/Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

de verantwoordelijkheden, maar het ministerie heeft die kritiek ernstig genomen. Dit is heel belangrijk voor de verbetering van de uitvoering van het beleid. Met het initiatief 'Anchoring Gender in Future Foreign Policy' (gender verankeren in het toekomstige buitenlands beleid) heeft het ministerie ook maatregelen genomen om verbeteringen door te voeren in andere beleidsdomeinen binnen het ministerie.

Een andere goede praktijk vinden we op het ministerie van Landsverdediging. Er wordt hard gewerkt om vrouwelijke personeelsleden te rekruteren en ervoor te zorgen dat ze bij de organisatie blijven. Op publieke vergaderingen en in de pers liet de Staatssecretaris nooit na te wijzen op het belang om meer vrouwen te hebben in de hogere regionen en in alle rangen van de organisatie van Landsverdediging. Hetzelfde gold voor zijn activiteiten binnen de organisatie en de aanzienlijke investeringen in intern en extern beleid. Het ministerie levert grote inspanningen om te werken aan de organisatiecultuur, die nog steeds een groot obstakel vormt om de genderdimensie te verbeteren.

Een veelbelovende praktijk is te vinden op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Er wordt met name ernstig gewerkt aan het verankeren van het genderperspectief binnen een breder diversiteitsconcept. Het ministerie ontwikkelt momenteel een diversiteitsconcept met een expliciete en herkenbare genderdimensie en organiseert een meer interactieve methode van beleidsvorming. Nieuwe werkwijzen werden geïnitieerd en vernieuwende concepten van bottom-up beleid worden bestudeerd. Het ministerie erkent het pluralisme en de complexiteit van de samenleving en denkt na over de rol die het ministerie kan vervullen, vandaag en in de toekomst. Het ministerie hanteert in verband hiermee een flexibele benadering, wat betekent dat het probeert zich voor te bereiden op en op de hoogte te blijven van maatschappelijke ontwikkelingen. De grote uitdaging bestaat er nu in de genderdimensie te verankeren.

Binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SWZ) waarderen we dat het begrip 'gender' explicieter naar voren komt in de nieuwe 'SZW-test'. Deze test is een instrument om diverse wettelijke en andere aspecten van alle nieuwe wetgeving en beleidslijnen te controleren en moet door personeelsleden worden gebruikt tijdens het proces van beleidsvorming. Gender krijgt binnen dit instrument een krachtiger positie en er wordt veel aandacht aan deze test besteed in het inleidingsprogramma voor nieuwe werknemers. Dit kan het genderbewustzijn op dit ministerie structureel verbeteren.

Een ander voorbeeld op dit ministerie is de manier waarop de convenanten betreffende de arbeidsvoorwaarden worden opgesteld. De convenanten vertonen het specifieke kenmerk dat ze starten met het meten van de oorzaken van – bijvoorbeeld – afwezigheid wegens ziekte. In deze nulmetingen op het niveau van afdelingen wordt een standaardonderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen. Indien er belangrijke genderverschillen bestaan, kunnen de betrokken partijen daarmee rekening houden bij de uitvoering van het beleid. Door het aangrijpingspunt praktisch en dichtbij de sector te houden, vergroten de kansen om genderverschillen te ontdekken en kan *gendermainstreaming* plaatsvinden.

Ook op het ministerie van Verkeer, Openbare Werken en Waterstaat vonden we een veelbelovende praktijk. Met de hulp van het Kennisinstituut voor Mobiliteit en andere deskundigen genereert dit ministerie nieuwe kennis in verband met *gendermainstreaming*. Het ministerie concentreert zich met name op de potentiële bijdrage van het mobiliteitsbeleid (waarover het ministerie onlangs een beleidsdocument publiceerde) tot een verbeterde combinatie van werk en zorg. Het ministerie heeft deelgenomen aan diverse interministeriële forums over 'dagelijkse routine', waar genderverschillen en mobiliteit in verband met verbeterende mogelijkheden om betaald werk en zorg te combineren een belangrijk thema vormen.

Een goede praktijk in Nederland is de 'Emancipatie Monitor' die het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceert. Het is een tweejaarlijkse publicatie van (vooral kwantitatieve) informatie en trends op het vlak van gendergelijkheid. Ze bevat een grote hoeveelheid systematische informatie over een aantal standaardthema's evenals een specifiek thema in elke nieuwe uitgave. De eerste editie verscheen in 2000, gevolgd door edities in 2002, 2004 en 2006. Het is een naslagwerk voor al wie in Nederland betrokken is bij onderzoek naar en beleid inzake gendergelijkheid.

11. Conclusie met betrekking tot de evaluatiecommissie

De evaluatiecommissie werd in 2004 opgericht om het niveau van *gendermainstreaming* binnen de nationale regering te evalueren. Het onderzoek maakte duidelijk dat de situatie veel te wensen overliet. Tegelijk heeft het evaluatieproces geholpen om de tendens om te keren. De inventarisatieseminaries en het 'verdere onderzoek' hebben het inzicht in de genderspecten van de diverse beleidsdomeinen binnen de ministeries vergroot. Bovendien hebben de evaluaties verschillende andere tastbare resultaten opgeleverd: nieuwe gendercomités en aandachtspunten binnen meerdere ministeries, genderscans van nieuwe beleidsdocumenten inzake milieu bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een portfoliomanager voor emancipatie op een centrale positie binnen het ministerie van Economische Zaken, (toegenomen) activiteiten op het vlak van personeelsvorming en hernieuwde aandacht voor het thema in bijna alle ministeries. Het is gebleken dat de actieve vraag om maatregelen te nemen en resultaten te boeken op het vlak van *gendermainstreaming* en emancipatie leidt tot een grotere toewijding vanwege de ministeries. Tal van enthousiaste pleitbezorgers van *gendermainstreaming* en emancipatie binnen de ministeries hebben de evaluaties aangegrepen om nieuwe initiatieven te lanceren. Globaal is er enige verbetering zichtbaar in de manier waarop het genderperspectief wordt geïntegreerd in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

12. Aanbevelingen voor België

Sinds 2007 is België de gelukkige bezitter van een wet over *gendermainstreaming*, waarvan de belangrijkste elementen in werking zullen treden met de nieuwe regering. De wet bevat verschillende elementen die ons bekend zijn en/of werden aanbevolen door de Nederlandse evaluatiecommissie, zoals een beleidsdocument betreffende gender en een jaarlijks actieplan per ministerie, richtlijnen betreffende de verantwoordelijkheid, de verplichting om genderin-

dicatoren en passende statistische gegevens te produceren en, tot slot, een interministeriële coördinatiegroep. Een wet is een sterk instrument en vormt een belangrijk voordeel om de gelijkheid van mannen en vrouwen in België te verwezenlijken. Anderzijds heeft een wet ook zijn beperkingen, daar het een generiek instrument is. Veel hangt af van de manier waarop de verschillende ministeries en andere betrokken organisaties de details invullen. Bovendien heeft de wet slechts betrekking op een deel van het totale apparaat dat nodig is voor *gender-mainstreaming*.

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ups en downs van de situatie in Nederland? Dit hoofdstuk bevat een aantal aanbevelingen voor de verschillende niveaus van politieke en administratieve verantwoordelijkheid, evenals voor al wie betrokken is bij het uitvoeringsproces. Sommige van deze aanbevelingen worden *à titre personnel* gegeven.

Systematische rapportering

In het verleden is het in Nederland succesvol gebleken om de ministers te vragen een actieplan of een ander document op te stellen met de plannen voor *gendermainstreaming* en andere activiteiten op het vlak van gendergelijkheid. Het verdient aanbeveling hen te vragen systematisch verslag uit te brengen over de vorderingen die worden gemaakt.

Instrumenten voor verantwoordelijkheid voor het systeem

Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheid voor het systeem van de ministers wettelijk wordt vastgelegd. Het verdient aanbeveling om aan de ministeries instrumenten te bezorgen om deze verantwoordelijkheid te dragen. Genderindicatoren zijn een van die instrumenten, maar er zijn nog andere mogelijkheden (evaluaties, vragenlijsten, rapportering, benchmarking).

Meer ruimte voor interministeriële coördinatiegroep

Een interministeriële coördinatiegroep is een goed instrument om de correcte uitvoering van de wet te bevorderen. Het verdient aanbeveling om in het mandaat van deze coördinatiegroep een bepaling op te nemen betreffende wederzijdse ondersteuning en de uitwisseling van goede praktijken en expertise.

Genderexpertise van de medewerkers

Een thema dat buiten het bereik van de wet valt, is de genderexpertise van de medewerkers en de manier waarop men die expertise kan versterken. De situatie in Nederland toont aan dat het gebrek aan expertise en aan gendergevoeligheid in het algemeen een van de grootste bedreigingen vormt voor *gendermainstreaming*. Het is raadzaam om voor elk ministerie een programma op te stellen voor de verbetering van genderexpertise.

Externe genderexpertise

Tegelijk is het belangrijk om de genderexpertise aan universiteiten en bij andere kennisorganisaties op een hoog peil te houden. De uitwisseling tussen deze instellingen en de ministeries is cruciaal voor het niveau van expertise binnen de ministeries. Het moet een expliciete doelstelling van de Belgische overheid zijn om de ontwikkeling van kennis op het gebied van gender te stimuleren.

Het middenveld vormt een andere bron van expertise. In Nederland is de vrouwenbeweging als gevolg van gesnoei in de budgetten aanzienlijk kleiner geworden en kan ze veel minder fungeren als sparringpartner van de ministeries. Tegelijk lijken deze ministeries vaak niet bij machte te zijn om contacten te leggen met de vrouwenbeweging of met andere sociale organisaties teneinde een beroep te doen op hun expertise. De uitwisselingen tussen het middenveld en de beleidsmakers moeten worden aangemoedigd.

Expertise gebruiken als deel van het proces

Voor beleidsmakers is het belangrijk om werkelijk gebruik te maken van de bestaande genderexpertise bij het uitstippelen van beleidslijnen. Ondanks de grote beperkingen op het gebied van tijd moet het expliciet inwinnen van advies van genderdeskundigen een onderdeel van het proces zijn.

Tot slot is het niet alleen de regering die maatregelen moet nemen om *gendermainstreaming* te implementeren. Ook andere partijen dragen hun eigen verantwoordelijkheid, zoals in dit hoofdstuk wordt beschreven.

Het middenveld en vrouwenstudies

De genderkwaliteit van beleid kan worden verbeterd wanneer het middenveld (de vrouwenbeweging en andere sociale organisaties) commentaar levert, gevraagd of ongevraagd, op het beleid van de regering en op de manier waarop dat beleid wordt uitgevoerd. Op dezelfde manier moeten ook universiteiten en andere instellingen voor vrouwenstudies een actieve rol spelen, door vanuit een wetenschappelijke invalshoek commentaar te leveren op beleidslijnen en wetten. Dit houdt de politieke verantwoordelijken en beleidsmakers scherp.

Het algemene publiek

Het algemene publiek krijgt de raad om wreedheden of gevallen waarin de wet niet wordt toegepast te melden. Het is echter de verantwoordelijkheid van de regering om te verzekeren dat het publiek weet op welke wijze de wet wordt geacht te werken. Er moet ook een plaats zijn waar klachten kunnen worden ingediend. Deze rol wordt vervuld door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Het is belangrijk dat er actief wordt geprobeerd om contact te leggen met het publiek.

Gendermainstreaming in België

Nicolas Bailly, Jeroen Decuyper en Marijke Weewauters

Attachés en adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Algemene toelichting

'Gendermainstreaming bestaat uit het (re-)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen op zo'n manier dat het perspectief van gendergelijkheid wordt geïntegreerd in alle beleidsdomeinen en op alle beleidsniveaus, door de actoren die normaal dat beleid maken.'²⁶ Gendermainstreaming is een strategie die erop gericht is om de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen en te realiseren, alsook de ongelijkheden en de discriminaties te voorkomen en weg te werken.

Gendermainstreaming is echter meer dan enkel een strategie om gendergelijkheid te bekomen. Het is een instrument dat verschillende voordelen biedt en helpt bij het komen tot 'goed bestuur'. Een eerste voordeel is een kwaliteitsverbetering van het gevoerde beleid in en door een organisatie. Doordat gendermainstreaming een grondige kennis van de doelgroepen vereist en steunt op genderanalyses van beleidsdomeinen, wordt de uitvoering van het beleid effectiever. Aangezien gendermainstreaming een proces is dat wordt toegepast door heel de organisatie, zullen de verschillende organisatiecomponenten hun beleidsuitvoering en -planning beter op elkaar kunnen afstemmen. Ook dit leidt tot een meer efficiënte en coherente beleidsvoering. Daarnaast leiden de analyses en het bekend maken van de resultaten daarvan tot meer transparantie.

26 Raad van Europa, 'Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices'. Straatsburg, EG-S-MS (98) 2, mei 1998.

2. Het verschil met een gelijkekansenbeleid en positieve actie?

Een gelijkekansenbeleid is vaak gebaseerd op de vaststelling dat bepaalde groepen in de samenleving, ondanks de wettelijke gelijkheid, ongelijk behandeld worden. Door middel van specifieke maatregelen (onder meer positieve actie) probeert men deze situatie recht te zetten.

Bij positieve actie handelt men pas als er effectief een ongelijkheid wordt vastgesteld. Men gaat acties op touw zetten om deze weg te werken. Positieve actie is dus tijdelijk van aard: het begint als men ongelijkheid waarneemt en het houdt op wanneer de feitelijke gelijkheid gerealiseerd is.

Dit geldt niet voor *gendermainstreaming* aangezien dit wordt opgevat als een pro-actief en continu proces. *Gendermainstreaming* anticipeert op het ontstaan van mogelijke discriminaties die indirect in bepaalde beleidsmaatregelen vervat zitten. Het is een meer structurerend proces waarbij men bij elke beslissing rekening houdt met de eventuele impact op de gelijkheid van vrouwen en mannen. Men voert nadien ook steeds een evaluatie door en neemt de resultaten hiervan mee bij het opstellen van nieuwe maatregelen.

Idealiter hanteert een organisatie zowel een gendermainstreamingstrategie als een gelijkekansenbeleid, aangezien dit complementaire strategieën zijn.

3. De 'wet gendermainstreaming'

Op 12 januari 2007 heeft België een zeer ambitieuze wet aangenomen met als doel de integratie van de genderdimensie in de Belgische federale beleidsstructuren. *Gendermainstreaming* is dus niet langer een vrijblijvend engagement maar een wettelijke verplichting opgelegd aan de federale beleidstructuren. De wettekst bekrachtigt het principe van *gendermainstreaming*, of de integratie van gelijkheid van vrouwen en mannen in alle beleidslijnen.

De wet voorziet ook dat de genderdimensie wordt geïntegreerd:

- in de managementplannen,
- in de beheerscontracten,
- in elk ander beleidsplanningsinstrument van alle overheidsdiensten,
- in elke strategische en operationele doelstelling,
- in de opmaak van de begroting.

Deze wet verplicht de regering, de ministers en de departementen om:

- bij het begin van de legislatuur, strategische doelstellingen vast te leggen met het oog op de bevordering en/of de realisatie van de gelijkheid van M/V (= opstellen van een regeringsplan gelijke kansen)
- prioritaire acties, maatregelen en projecten voor te stellen die bijdragen tot het verwezenlijken van deze strategische doelstellingen in de jaarlijkse beleidsnota's
- de relevante genderindicatoren te bepalen waarmee het proces van integratie van de genderdimensie en de realisatie van beleidsdoelstellingen gemeten kan worden
- een gendernota op te maken bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting waarin voor alle departementen, staatsdiensten met afzonderlijk beheer, overheidsbedrijven en instellingen van openbaar nut, de kredieten worden uiteengezet die worden toegekend aan acties voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en om gender in overweging te nemen in de budgetlijnen
- een genderscreening ('*gendertest*') op te stellen voor elk wetgevend en reglementair project, om de impact van het project op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen te meten
- erop toe te zien dat alle statistieken die ze in hun actiedomein opstellen, verzamelen of bestellen, opgesplitst zijn naar sekse en dat er genderindicatoren worden opgesteld
- erop toe te zien dat de gelijkheid van kansen in aanmerking wordt genomen in de openbare aanbestedingen en in de toekenning van subsidies
- tussentijdse en finale rapportages op te maken inzake de vooruitgang van het principe van *gendermainstreaming*

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen wordt belast met de begeleiding en ondersteuning van het proces van integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen, maatregelen en acties van de overheid en met het secretariaat van de interdepartementale commissie die acties zal opvolgen en rapportages zal uitwerken.

4. Toepassing van *gendermainstreaming*

De integratie van het genderperspectief in een organisatie dient op verschillende niveaus plaats te vinden, in verschillende departementen en diensten (*human resources*, financiën, onderzoek, statistieken, communicatie, planning, ...). Deze componenten maken echter deel uit van een globale visie, die vervat zit in de strategische doelstellingen van de organisatie. Daarom is het belangrijk dat alle departementen en diensten, elk organisatieniveau en individu worden betrokken bij de invoering en implementatie van *gendermainstreaming*.

Eén van de belangrijkste voorwaarden voor het slagen van de toepassing is de aanwezigheid van de wil van het management om *gendermainstreaming*, als proces en onderdeel van een bredere strategie, te onderschrijven. Niet alleen dienen de organisatieverantwoordelijken de achterliggende doelstellingen van *gendermainstreaming* in de strategische doelstellingen van de organisatie te integreren, via een *top-down* management dienen ze ook in te staan voor een doelgerichte informatiedoorstroming en implementatie van het *gendermainstreamings*proces.

Een andere essentiële voorwaarde hiertoe is de instelling van een mechanisme voor de interne coördinatie van het proces.

5. Operationalisering van *gendermainstreaming*

Om *gendermainstreaming* te operationaliseren, dienen de betrokken organisaties te beschikken over de nodige structuren, methodes en instrumenten.

Voorbeelden van structuren: een evenwichtige samenstelling van besluitvormingsorganen, een expertennetwerk, een efficiënt communicatiesysteem, gendercellen, ...

Voorbeelden van methodes: genderbudgeting, gendertest, gendergevoelig management,

...

Voorbeelden van instrumenten: statistieken opgesplitst per sekse, genderindicatoren, ...

Genderbudgeting 3

Genderbudgeting: what's in a name?

Nathalie Holvoet

Professor, Universiteit Antwerpen

1. Inleiding

Gendergevoelig budgetteren verwijst naar de analyse van de verschillende impact van het fiscale beleid en van overheidsbudgetten op vrouwen en mannen en de onderliggende genderrelaties. *Genderbudgeting* gaat verder dan (ex-post) analyse en impliceert ook een systematische integratie van een genderdimensie in budgetten en budgettaire processen. Het is geen doel op zich, maar een strategie om gendergelijkheid (én op deze manier de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid op zich) te realiseren.

Genderbudgeting is ontstaan vanuit de vaststelling dat het fiscale beleid niet noodzakelijk genderneutraal is. Via een systeem van directe en indirecte belastingen enerzijds en via transfers en voorziening van publieke goederen en diensten²⁷ anderzijds intervenueert de overheid in de verdeling van inkomens, goederen en diensten. De primaire inkomensverdeling die ontstaat na de verdeling van inkomsten uit arbeid wordt door dit overheidsingrijpen bijgesteld, zodat de uiteindelijke inkomensverschillen tussen gezinnen en individuen kleiner worden. Tot voor kort was er maar weinig belangstelling voor de mogelijke effecten van het fiscale beleid op de verdeling van middelen tussen vrouwen en mannen en de onderliggende genderrelaties. Onterecht, want empirisch onderzoek uit verschillende landen²⁸ toont aan dat het fiscale beleid allesbehalve neutraal is. De socio-culturele constructie 'gender' maakt dat in de praktijk vrouwen en mannen een verschillende plaats innemen in de maatschappij, met ondermeer

²⁷ Publieke goederen is een verzamelnaam voor onder meer collectieve goederen, verdienstegoederen of sociale goederen. Deze goederen onderscheiden zich van private of individuele marktgoederen doordat ze vaak niet (volledig) splitsbaar en niet (volledig) individueel toeigenbaar zijn. Deze goederen hebben een sociaal of maatschappelijk nut dat het individuele nut overstijgt. Typisch is dat voorziening van deze goederen door de markt zou leiden tot een onderaanbod aan te hoge prijzen. Zie Wim Moesen en Vic Van Rompuy, *Handboek openbare financiën* (Leuven: Acco, 1997).

²⁸ Voor een overzicht, zie ondermeer UNIFEM, *Progress of the World's Women* (New York: UNIFEM, 2000) en <http://www.gender-budgets.org>

verschillende behoeften, stimulansen, beperkingen en opportuniteiten (COIN²⁹). Dit kan ertoe leiden dat vrouwen en mannen met een verschillende intensiteit gebruik maken van overheidsdiensten en dat daardoor de eventueel reeds bestaande genderkloof nog versterkt wordt. Het is ook mogelijk dat sommige vormen van dienstverlening (onbewust en ongewild) minder toegankelijk zijn voor één bepaalde groep. Ook bestaat het gevaar dat bepaalde belastingen onevenredig ten laste vallen van één groep of dat anderzijds belastingvoordelen onevenredig ten gunste komen van één bepaalde groep. Een overheidsbeleid dat dergelijke effecten ressorteert, verliest aan doeltreffendheid en doelmatigheid, en scherpt de bestaande ongelijkheden tussen vrouwen en mannen verder aan. Om dit te vermijden is het noodzakelijk om doorheen de budgettaire cyclus de genderdimensie te integreren.

In wat volgt gaan we allereerst in op een aantal kernelementen van gendergevoelig budgetteren en op de relatie tussen *gendermainstreaming* en *genderbudgeting*. *Genderbudgeting* leunt nauw aan bij een aantal belangrijke meer algemene budgettaire hervormingen, wat mogelijkheden biedt voor daadwerkelijke toepassing. *Genderbudgeting* is potentieel een krachtig instrumentarium, maar het is tevens essentieel om geen onrealistische verwachtingen te koesteren: *genderbudgeting* is geen *deus ex machina*, en al evenmin hapklare eenheidsworst. Vervolgens belichten we een aantal instrumenten van *genderbudgeting*. Tenslotte komen suggesties betreffende de actoren die potentieel betrokken kunnen worden bij het Belgische initiatief en instrumenten die kunnen gehanteerd worden, aan bod.

2. Gendergevoelig budgetteren: een aantal kernelementen

Er bestaat tot op heden geen standaarddefinitie van '*genderbudgeting*'. De definitie geformuleerd door de Raad van Europa in 2005 is wellicht de meest omvattende: "genderbudgeting is an application of *gendermainstreaming* in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality"³⁰

29 Voluit staat COIN voor 'constraints', 'opportunities', 'incentives', 'needs'

30 Zie Council of Europe, Genderbudgeting (Strasbourg : Council of Europe, 2005), p. 10.

Een aantal kernelementen uit de definitie verdient bijzondere aandacht:

a) *Analyse en systematische integratie*

De definitie maakt een onderscheid tussen budgetanalyse enerzijds en systematische integratie van een genderdimensie in budgetten³¹ anderzijds.

Via budgetanalyse kan men de impact van het budget op de gelijkheid tussen vrouwen en mannen blootleggen. Een onderzoek in Ivoorkust heeft bijvoorbeeld aangetoond dat in 1995, 62,7 procent van de overheidsinvestering in het onderwijs, terecht kwam bij jongens, tegenover 37,3 procent bij meisjes³². In geïndustrialiseerde landen heeft gendergevoelige budgetanalyse aangetoond dat verschillende taxatiesystemen een ander effect hebben op vrouwen dan op mannen. Zo blijken directe belastingen en vooral progressieve inkomstenbelastingen, waarbij hogere inkomsten proportioneel ook onderhevig zijn aan hogere aanslagvoeten, veel meer in staat om de bestaande primaire inkomensongelijkheden tussen mannen en vrouwen te corrigeren dan indirecte belastingen, waarbij iedereen onafhankelijk van haar/zijn inkomen hetzelfde bedrag betaalt. Dat is niet zo verwonderlijk gezien het inkomen van mannen uit arbeid gemiddeld hoger ligt dan dat van vrouwen.

Budgetanalyse is een eerste stap die uiteindelijk moet leiden tot het aanpassen van het budget zodat de bestaande ongelijkheden bijgesteld en nieuwe scheeftrekkingen vermeden kunnen worden. Indien overheden hun beleidsverklaringen op het gebied van gendergelijkheid werkelijk willen toepassen in de praktijk, dan is het aanpassen van het budget op basis van de resultaten van een gendergevoelige budgetanalyse een noodzakelijke tweede stap. Hoewel de meeste initiatieven zich nog steeds beperken tot analyse, zijn er in toenemende mate ook landen, zoals onder meer Frankrijk, Zweden, Zuid-Afrika, Senegal, Marokko, Pakistan en de Filippijnen, die experimenteren met de systematische integratie van een genderdimensie in hun budget³³.

b) *Inhoud en processen*

Gendergevoelig budgetteren gaat niet enkel over de omvang en de samenstelling van de overheidsinkomsten en –uitgaven. Een gendergevoelig fiscaal beleid vereist ook een aantal ingrepen in de wijze waarop het beleid en het budget totstandkomen. In de meeste landen is het budgetteren een exclusief proces van enkele ministers waar zelfs het parlement maar weinig invloed op heeft. Het budget is vaak ondoorzichtig en moeilijk te interpreteren door leken, terwijl het eigenlijk een instrument zou moeten zijn dat de burger in staat stelt om zijn

31 Sommige bronnen reserveren de term '*gender budgets*' voor die initiatieven die een systematische integratie beogen van een genderdimensie in budgetten en budgettaire processen en gebruiken dan de term '*gender budget analysis*' voor initiatieven die 'enkel' gericht zijn op analyse. Zie Balmori Hofbauer, H., *Gender and Budgets: Overview Report (Bridge Cutting Edge Pack on Gender and Budgets)* (Sussex: Institute of Development Studies, 2003).

32 Zie Demery, L., Dayton, J. en Mehra, K., 'The Incidence of Social Spending in Côte D'Ivoire, 1986-1995'; *Poverty and Social Policy Discussion Paper No. 82* (Washington D.C.: World Bank, Poverty and Social Policy Department, 1995).

33 Zie Budlender, D. en Hewitt, G., eds, *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice* (London: Commonwealth Secretariat, 2002). Council of Europe, *Genderbudgeting* en <http://www.gender-budgets.org>.

overheid te toetsen op het omzetten van beleidsverklaringen in effectieve implementatie. Internationale instanties als de Organisatie voor de Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) dringen er dan ook op aan om het budget meer transparant en resultaatgericht te maken en budgettaire processen meer inclusief. Dit pleidooi sluit nauw aan bij dat van de voorstanders van participatief budgetteren en meer algemeen bij het discours over 'goed bestuur'.

c) Gendermainstreaming en genderbudgeting

Genderbudgeting maakt integraal deel uit van een strategie van *gendermainstreaming*. Vooral na de vierde Wereldvrouwenconferentie van Peking (1995) hebben heel wat landen hun bestaand arsenaal aan juridische en beleidsinstrumenten uitgebreid en vooral ingezet op een strategie van '*gendermainstreaming*'. Met wisselend succes echter. Terwijl de meeste landen een discours hanteren van *gendermainstreaming*, blijkt dat de daadwerkelijke toepassing achterop hinkt ('*policy evaporation*'). Studies³⁴ hebben aangetoond dat de problemen zich op verschillende niveaus situeren: er is de moeilijke articulatie met de overige beleidsmaatregelen gericht op gendergelijkheid (zoals de specifieke acties ten voordele van vrouwen), de gebrekkige vertaling naar operationele indicatoren en streefcijfers, de afwezigheid van opvolgings- en controlemechanismen en de ontoereikende financiële en menselijke middelen die ingezet worden. Daarnaast is er het fundamentele probleem dat bestaat bij het toepassen van een transversaal, horizontaal beleid, in structuren die overwegend verticaal georganiseerd zijn³⁵.

Genderbudgeting is veelbelovend omdat het potentieel in staat is om een aantal van deze tekortkomingen op te heffen, of althans af te zwakken. Algemeen beschouwd kan de systematische integratie van een genderperspectief in budgettaire processen nuttig zijn om het fenomeen van '*policy evaporation*' in te dijken. Budgetanalyse is bijvoorbeeld het instrument bij uitstek om de gebrekkige inzet van financiële middelen voor de realisatie van het beleidsobjectief 'gendergelijkheid' bloot te leggen. Het is bijvoorbeeld interessant om na te gaan of aan de acties die de vertaling zijn van de engagementen aangegaan op de Wereldvrouwenconferentie van Peking (1995), ook budgetten zijn toegekend en welk percentage dit uitmaakt van het globale federale overheidsbudget. Het vasthechten van de genderdimensie aan het budget en het fiscale beleid, op zich gekenmerkt door horizontaliteit, biedt ook mogelijkheden om het probleem van de transversaliteit van *gendermainstreaming* te omzeilen. Wanneer vanuit het ministerie van financiën/budget een richtlijn komt aan lijnministeries dat men bij de opmaak van een budget bijvoorbeeld systematisch een gendertoets moet invoegen, is de kans op daadwerkelijke *gendermainstreaming* wellicht groter (zie 5.3). Bovendien is het zo dat het gebruik van een 'economisch/budgettair' jargon ook de bud-

34 Zie onder meer Booth, C. and Benneth, C., 'Gendermainstreaming in the European Union. Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities'; *The European Journal of Women's Studies*, 9 (2002), 430-46. Council of Europe, *National Machinery, Action Plans and Gendermainstreaming in the Council of Europe Member States since the 4th World Conference on Women (EG (99)12)* (Strasbourg: Council of Europe, 2000). Pollack, M. A. en Hafner-Burton, E., 'Mainstreaming gender in the European Union'; *Journal of European Public Policy*, 7 (2000), 432-56.

35 Zie Bangura, Y., 'Policy dialogue and gendered development, institutional and ideological constraints'; *UNRISD Discussion Paper No. 87* (Geneva: UNRISD, 1997).

getspecialisten en macro-economisten gevoelig kan maken voor de genderproblematiek, zonder uiteraard uit het oog te verliezen dat de finale doelstelling van *genderbudgeting* het sleutelen is aan onderliggende genderrelaties, met als nuttige bijproducten doeltreffendheid en doelmatigheid.

d) *Genderbudgeting*: geen deus ex machina

Ondanks het feit dat *genderbudgeting* een aantal voordelen biedt in vergelijking met andere strategieën die gehanteerd worden om het objectief van gendergelijkheid te realiseren, is het essentieel om realistische verwachtingen te koesteren. Het vooropstellen van te hoge verwachtingen is zelfs gevaarlijk omdat het kan leiden tot het afrekenen van *genderbudgeting* op resultaten die het onmogelijk (alleen) kan bewerkstelligen.

Gendergevoelig budgetteren leidt bijvoorbeeld niet automatisch naar meer gelijkheid in termen van uitkomsten (zoals vb. scholingsgraad, gebruik gezondheidszorg, etc.). Het kan er wel voor zorgen dat de ongelijke allocatie wordt blootgelegd en dat de aanbodzijde (de overheid) meer gendergevoelig wordt in termen van inputs, aard en kwaliteit van de dienstverlening. Echter het bereiken van beleidsobjectieven van gendergelijkheid en emancipatie is het resultaat van een confrontatie van de aanbod- én de vraagzijde. Indien huishoudens m.a.w. geen vraag hebben naar onderwijs voor meisjes (omwille van het bestaande gendersysteem) dan zal ook de scholingsgraad van meisjes niet stijgen, ondanks het feit dat de overheid misschien alle barrières langs de aanbodzijde heeft weggewerkt (bijvoorbeeld vrouwelijke leerkrachten, sanitaire voorzieningen voor meisjes, scholen op korte afstand). Dit impliceert dat er naast een analyse en ingrijpen langs de aanbodzijde, ook noodzaak is aan een analyse van de vraagzijde. Dergelijke analyse laat het toe om de achterliggende redenen te achterhalen voor de gebrekkige respons van huishoudens en individuen op een gendergevoelig aanbod en het maakt het tevens mogelijk voor de overheid op maximale wijze op deze factoren in te spelen. In het geval van onderwijs voor meisjes kan het bijvoorbeeld dat er geen respons is van huishoudens omdat meisjes ingezet worden als kinderopas voor hun jongere zussen en broers. De overheid kan hier bijvoorbeeld op inspelen door het installeren van goedkope crèches.

Een andere beperking van *genderbudgeting* hangt samen met het feit dat het fiscale beleid van een land ook bepaald wordt door de bredere macro-economische en politieke context. In sommige gevallen is het zo dat er (na de begroting van de reguliere uitgaven) voor een overheid heel weinig ruimte blijft om echte keuzes te maken bij het opstellen van een budget. Sommige critici wijzen er dan ook op dat de focus vooral moet liggen op het gendergevoelig maken van de achterliggende macro-economische modellen en beleid via bijvoorbeeld een desaggregatie van macro-economische aggregaten of het inbrengen van nieuwe variabelen zoals onbetaalde huishoudelijke arbeid³⁶. Ondanks deze terechte kritiek, blijft het budget en het fiscale beleid een nuttige ingangspoort om het ruimere macro-economische kader meer gendergevoelig te maken.

36 Zie Catagay, N., Elson D. en Grown, C., eds, 'Special Issue : Gender, Adjustment and Macroeconomics', *World Development* 23 (1995).

3. De tijd is rijp voor genderbudgeting

Gendergevoelig budgetteren werd voor het eerst toegepast in Australië in de jaren tachtig³⁷ en is vooral de laatste jaren in opgang zowel in geïndustrialiseerde als in ontwikkelingslanden³⁸. Het succes is voor een deel te danken aan het lobby- en denkwerk van het Ontwikkelingsprogramma voor de Vrouw van de Verenigde Naties (UNIFEM) en het Secretariaat van het Britse Gemenebest (Commonwealth Secretariat). Ook de Raad van Europa en de OESO hebben ondertussen *genderbudgeting* opgepikt³⁹.

Een andere factor die de interesse voor genderbudgeting verklaart, is zeker het feit dat het aanleunt bij een aantal belangrijke hervormingen in de publieke sector en meer bepaald bij aanpassingen aan budgettaire systemen. Deze evoluties zijn zowel merkbaar in geïndustrialiseerde als in ontwikkelingslanden; voor wat betreft de laatste groep van landen zijn de hervormingen ook verbonden met de evoluties in het hulpbeleid van de meeste donoren⁴⁰.

Kort samengevat is het zo dat een evolutie merkbaar is van inputbudgettering naar meer resultaatgerichte systemen. Dit impliceert dat de focus verbreedt van de 'inputs' (financiële sfeer) naar de andere niveaus van een causale ketting (reële sfeer). Schema 1 geeft een voorbeeld van een causale ketting. Resultaatgerichte systemen van budgetteren confronteren *inputs* met resultaten en passen budgettaire allocaties aan op basis van de bereikte resultaten (terwijl men in een systeem van inputbudgettering voornamelijk afstemt op de *inputs* van de voorafgaandelijke jaren). Het verruimen van de aandacht van de financiële sfeer naar de reële sfeer en het linken van verschillende niveaus in de causale ketting introduceert ook criteria als 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid'⁴¹.

37 Zie ondermeer Sharp, R. and Broomhill, R., 'Budgeting for equality: the Australian Experience'; *Feminist Economics*, 8 (2002), 25-47.

38 Zie <http://www.gender-budgets.org> voor meer informatie over initiatieven in verschillende landen.

39 Een van de eerste grootschalige conferenties over genderbudgeting werd mede georganiseerd door de OESO en meer bepaald door de PUMA (*Public Management Service*) en de *Working Party on Gender Equality* van de OESO (DAC). De andere organisatoren waren UNIFEM, de Belgische Overheid (Staatssecretariaat Ontwikkelingssamenwerking en het Ministerie van Arbeid en Gelijke Kansen) en de *Nordic Council of Ministers*. Voor een overzicht van de bijdragen aan deze conferentie zie UNIFEM, *Gender Budget Initiatives: strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM, 2002).

40 Het belang van genderbudgeting in de context van de nieuwe hulpmodaliteiten wordt ondermeer belicht in *European Commission* (author: Holvoet N.), 'Genderbudgeting: its usefulness in programme-based approaches to aid', *Briefing Note* (Brussel: European Commission, 2006) en UNIFEM, 'Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships', *UNIFEM Discussion Paper* (New York: UNIFEM, 2006).

41 'Doeltreffendheid (effectiviteit)' concentreert zich op de realisatie van de outputs/outcomes/impact, 'doelmatigheid (efficiëntie)' confronteert inputs met outputs/outcomes/impact en onderzoekt of met de voorziene inputs het maximum aan outputs/outcomes/impact is gerealiseerd; of de outputs/outcomes/impact niet met minder inputs hadden gerealiseerd kunnen worden.

Schema 1: Causale ketting en voorbeelden van indicatoren voor gezondheidszorg

VERSCHILLENDE NIVEAUS IN EEN CAUSALE KETTING	VOORBEELDEN VAN INDICATOREN VOOR GEZONDHEIDSZORG
<p>IMPACT lange-termijn maatschappelijke verbeteringen (welzijn, levensstandaard)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - levensverwachting (uitgesplitst naar sekse, regio)
<p>▲</p> <p>OUTCOMES effecten van de outputs op de gebruikers (GEBRUIK van goederen en diensten en de tevredenheid van gebruikers)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - aandeel van 20% armste laag van de bevolking in het gebruik van gezondheidscentra (uitgesplitst naar sekse, regio, leeftijd) - tevredenheid over de geleverde kwaliteit van dienstverlening (uitgesplitst naar sekse, regio, leeftijd)
<p>▲</p> <p>OUTPUTS geleverde producten en diensten (AANBOD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - aantal inwoners per gezondheidscentrum (eventueel uitgesplitst naar regio) - aantal gezondheidswerkers/100 000 inwoners - aantal geleverde prestaties per gezondheidswerker
<p>▲</p> <p>INPUTS financiële en menselijke middelen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - toegekende budgetten voor (primaire) gezondheidszorg (eventueel uitgesplitst naar regio) - gebudgetteerd aantal gezondheidswerkers/100 000 inwoners

Genderbudgeting is eigenlijk zeer gelijkaardig aan resultaatgerichte systemen omdat het eveneens 'inputs' (budgetten) confronteert met 'resultaten' (outcomes en impact). Men gaat enkel nog een stap verder en splitst resultaten uit over 'vrouwen' en 'mannen' (al dan niet in combinatie met andere niveaus van desaggregatie zoals inkomen, leeftijd) én men bekijkt resultaten op het vlak van genderrelaties en emancipatie. Het is m.a.w. makkelijker om *genderbudgeting* te introduceren in een context van resultaatgericht budgetteren dan in *inputbudgeting*, zonder er echter van uit te gaan dat resultaatgericht budgetteren automatisch *genderbudgeting* impliceert⁴². Wanneer resultaatgerichte systemen toegepast worden, bestaat uiteraard wel het besef dat de financiële en reële sfeer met elkaar moeten geconfronteerd worden én erkent men het belang van informatieverzameling op het vlak van resultaten. Dit impliceert niet dat men automatisch ook informatie gaat verzamelen die uitgesplitst is naar sekse of die betrekking heeft op resultaten op het vlak van genderrelaties en emancipatie. Het is nochtans zo dat resultaatgerichte systemen per definitie gendergevoelige systemen zouden moeten zijn. Het is immers evident dat individuen die vertrekken vanuit een verschillende uitgangspositie (omwille van de bestaande genderrelaties) anders reageren op beleidsmaatregelen én dat een uniform en genderblind overheidsbeleid/aanbod dat aan deze realiteit voor-

42 Zie ondermeer Sharp R. en Connolly, J., *Performance oriented budgeting: A tool for gender responsive budgeting* (Adelaide: University of South Australia, 2003) (available at <http://www.gender-budgets.org>).

bijgaat, slechts gedeeltelijk zal werken of helemaal niet. 'Resultaatsgerichtheid' noodzaakt dat men een genderdimensie integreert op alle niveaus van de causale ketting (zie Budget Cycle Framework Elson, 5.2.).

4. Genderbudgeting: geen hapklare eenheidsworst

Een korte blik op de praktijkvoorbeelden maakt onmiddellijk duidelijk dat er geen uniform *genderbudgeting* model bestaat voor alle landen en alle situaties. Dit is overigens ook niet verwonderlijk gezien het feit dat budgettaire processen tot op zekere hoogte ook landenspecifiek zijn. Het ontbreken van een blauwdruk die voor alle landen van toepassing is, noodzaakt bij ieder nieuw initiatief ruimte, middelen en wil om te 'experimenteren', maar verhoogt tevens het eigenaarschap van de betrokken actoren. Een indeling van bestaande initiatieven volgens een aantal karakteristieken is wel handig om het overzicht over de veelheid aan initiatieven te bewaren en het kan tevens als leidraad dienen bij het uittekenen van een nieuw initiatief. Tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van een mogelijke classificatie van initiatieven.

De finale doelstelling kan bijvoorbeeld verschillen: sommige initiatieven beogen vooral de hardnekkige mythe van een genderneutraal fiscaal beleid te doorbreken en dit zowel bij de beleidsmakers, de uitvoerende overheidsdiensten, als bij de bevolking (bewustmaking). Andere initiatieven zijn vooral gericht op het afleggen of afdwingen van 'rekenschap', of op de effectieve aanpassing van budgetten. Men kan gendergevoelig budgetteren toepassen in verschillende fasen van de budgettaire cyclus (*ex ante*, *ex nunc en ex post*). De politieke locatie is ook niet homogeen: de best gekende initiatieven van gendergevoelig budgetteren zijn deze die gelokaliseerd zijn binnen de overheid (binnen bepaalde ministeries), maar er zijn een veelheid aan initiatieven die zich situeren buiten de overheid, onder meer binnen verschillende actoren van de civiele maatschappij. Dit is niet zo verwonderlijk: gendergevoelig budgetteren biedt immers een instrumentarium in handen van de (georganiseerde) burger om haar/zijn overheid door te lichten en af te rekenen op gemaakte beloftes. Ook betreffende de specifieke werkwijze en/of instrumenten is er geen pasklare handleiding (zie verder punt 5). Het is evident dat verschillende karakteristieken van een initiatief niet onafhankelijk zijn: indien men een aanpassing aan budgetten of budgettaire processen beoogt, is het initiatief logischerwijze ook gelokaliseerd binnen de overheid (ministerie van financiën), al dan niet in samenwerking met actoren buiten de overheid. De selectie van welbepaalde benaderingen of instrumenten hangt bijvoorbeeld nauw samen met de fase van de budgetcyclus en de focus op uitkomsten of uitgaven.

Tabel 1: Classificatie van initiatieven op het gebied van gendergevoelig budgetteren (niet-exhaustief)⁴³

Specifieke doeleinden (waarom?)	<ul style="list-style-type: none"> • bewustmaking (over de niet-neutraliteit van fiscaal beleid) <ul style="list-style-type: none"> - binnen de overheid - binnen de maatschappij • rekenschap afleggen door de overheid aan burgers • rekenschap afdwingen van de burger tegenover de overheid • veranderingen in het budgettaire systeem (systematische integratie van genderdimensie, <i>ex ante</i>)
Politieke locatie (wie is betrokken/wie heeft de leiding?)	<ul style="list-style-type: none"> • binnen de overheid <ul style="list-style-type: none"> - ministerie/instituut belast met bevordering van gendergelijkheid ('<i>gender equality machinery</i>') - ministerie van financiën - bepaalde lijnministeries (onderwijs, gezondheidszorg, transport, etc.) - combinatie van verschillende ministeries • binnen het parlement, bepaalde parlementaire commissies • buiten de overheid (civiele maatschappij, universiteiten, rekenhof, etc.) • combinatie van actoren binnen en buiten de overheid
Reikwijdte (wat?)	<ul style="list-style-type: none"> • inhoud van budgetten <ul style="list-style-type: none"> - volledige uitgaven - volledige inkomsten - beperkt tot bepaalde uitgavenposten - beperkt tot bepaalde inkomstenposten • achterliggende budgettaire processen (exclusiviteit/inclusiviteit)
Fase van de budgetcyclus (wanneer?)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>ex ante</i>, tijdens de formulering (<i>budgeting</i>) • <i>ex nunc</i>, tijdens de implementatie en de opvolging (<i>accounting</i>) • <i>ex post</i>, tijdens de evaluatie (<i>audit</i>)
Methodologie (hoe?)	<ul style="list-style-type: none"> • algemene benaderingen <ul style="list-style-type: none"> - 3-way categorisation ('<i>Budlender and Sharp Framework</i>')⁴⁴ - budget cycle framework ('<i>Elson Framework</i>')⁴⁵ - <i>gender-sensitive budget call circular</i>⁴⁶ • verschillende instrumenten⁴⁷ <ul style="list-style-type: none"> - <i>gender-aware policy appraisal</i> - <i>gender-disaggregated beneficiary assessment of needs</i> - <i>gender-disaggregated beneficiary assessment of service delivery</i> - <i>gender-disaggregated benefit incidence analysis</i> - <i>gender-disaggregated time use studies</i> - <i>gender-aware macro-economic models and frameworks</i> - <i>gender-aware medium-term expenditure framework (MTEF)</i> - <i>gender-disaggregated revenue incidence analysis</i> - <i>gender-aware budget statement</i>

43 Op basis van Budlender, D. and Sharp, R. with Allen, K., *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice* (London: Ausaid, Commonwealth Secretariat, 1998); Elson, D., 'Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples', in UNIFEM, *Gender budget initiatives: strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM), pp. 15-29.

44 Zie Budlender and Sharp with Allen, *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*.

45 Zie Elson, 'Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples', pp. 15-29.

46 Zie Mahbub, N. and Budlender, D., *Gender Responsive Budgeting in Pakistan: Experience and lessons learned* (2007, paper beschikbaar op <http://www.gender-budgets.org>)

47 Zie ondermeer Hewitt, G., (2002), *Gender Responsive Budget Initiatives: Tools and Methodology*, in UNIFEM, *Gender budget initiatives: strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM), pp. 30-38.

5. Focus op een aantal benaderingen en instrumenten

Het is onmogelijk om uitgebreid in te gaan op de verschillende benaderingen en instrumenten die gebruikt worden in initiatieven van *genderbudgeting*. Er is geopteerd om toe te spitsen op die benaderingen en instrumenten die reeds werden gebruikt in het vroegere Belgische pilootproject⁴⁸ of die zeker nuttig kunnen zijn in het toekomstig Belgische initiatief van *genderbudgeting* (zie verder punt 6).

a) De 3-categorieënbenadering van Budlender en Sharp⁴⁹

Als algemene leidraad wordt bij initiatieven van *genderbudgeting* (ook in het Belgische pilootproject) vaak gekozen voor de drie categorieënbenadering van Budlender en Sharp. Deze benadering is van toepassing op de uitgavenzijde (maar kan uitgebreid worden naar de inkomsten) en groepeert deze in drie categorieën (zie hierna). De opdeling in verschillende uitgavencategorieën is onder meer nuttig omdat het er toe bijdraagt om een veel voorkomende misvatting betreffende *genderbudgeting* de wereld uit te helpen. Vaak wordt immers gedacht dat *genderbudgeting* zich vooral toespitst op uitgaven die specifiek gericht zijn op vrouwen, gendergelijkheid, gelijke kansen in overheidswerkstelling, etc. (de eerste twee uitgavencategorieën, zie hierna). Ondanks het feit dat het interessant is na te gaan hoeveel budgettaire middelen er voor deze uitgaven worden voorzien (in de meeste gevallen een bijna verwaarloosbare fractie van een overheidsbudget), maakt vooral de derde categorie van algemene uitgaven het voorwerp uit van *genderbudgeting* initiatieven. De instrumenten beschreven in 5.4 tot en met 5.6 dienen dan ook voornamelijk om de gendergevoeligheid van deze algemene uitgaven te analyseren en te verhogen.

De drie uitgavencategorieën volgens Budlender en Sharp:

1) de seksespecifieke uitgaven

Bij deze eerste categorie van uitgaven is de sekse van de begunstigde duidelijk. Het zijn uitgaven gericht op het voldoen van specifieke behoeften van vrouwen en mannen (bijvoorbeeld uitgaven voor borstkankeronderzoek) en/of op het wegnemen van barrières van vrouwen en mannen die gerelateerd zijn aan het bestaande gendersysteem en die hen verhinderen om te genieten van het algemene, uniforme overheidsaanbod⁵⁰. Voorbeelden van dergelijke uitgaven zijn de uitgaven voor programma's specifiek gericht op mannen om hun participatie aan jobs in de zorgsector te verhogen; uitgaven die de deelname van meisjes aan het algemene onderwijsaanbod kunnen verhogen zoals onder meer uitgaven voor vrouwelijke leerkrachten of aangepast sanitair.

48 Voor meer informatie over het Belgische pilootproject, zie Cecchini, I., Cornet, A. en Holvoet, N., Gendergevoelig budgetteren. Syntheserapport van het project 'genderbudgeting' in het kader van het globaal project 'gendermainstreaming' opgericht door het federale beleidsniveau (Brussel: Instituut voor de gelijkheid van mannen en vrouwen, 2003) (ook beschikbaar in het Frans); Holvoet, N., 'Genderbudgeting in Belgium. Findings from a pilot project'; *European Societies* 9 (2007), 275-300.

49 Zie Budlender and Sharp with Allen, *How to do a gender-sensitive budget analysis : contemporary research and practice*.

50 De geringere participatie van meisjes aan het algemene onderwijsaanbod wordt dan weer blootgelegd door een genderbudgetanalyse op het vlak van de algemene onderwijsuitgaven (zie categorie 3 van de uitgaven).

Het is interessant om deze categorie van uitgaven uit te breiden met die uitgaven die verbonden zijn aan specifieke acties gericht op het verhogen van gendergelijkheid en de uitbouw van het onderliggende institutionele apparaat⁵¹. Voorbeelden zijn de financiering van *focal points* in lijnministeries die voldoende kennis én autoriteit hebben om mee het budgetvoorstel van het lijnministerie op te maken, financiering van expertise (lieft in huis bij het ministerie van financiën) om de budgettaire omzendbrief meer gendergevoelig te maken en de implementatie ervan door de lijnministeries op te volgen (zie 5.3), financiering van expertise (lieft in huis bij de administratie) en capaciteitsopbouw om de gendertoetsen uit te voeren bij nieuwe beleidsvoorstellen (zie 5.4). De versterking van het institutionele apparaat is een noodzakelijke eerste stap om strategieën als *genderbudgeting* en *gendermainstreaming* daadwerkelijk te kunnen toepassen en vereist een doorgedreven langetermijninvestering die best ook expliciet wordt voorzien in het overheidsbudget.

2) uitgaven ter bevordering van gendergelijkheid binnen de publieke tewerkstelling

Binnen deze rubriek wordt aandacht besteed aan de verdeling van het overheidspersoneelsbestand over vrouwen en mannen (gedesaggregeerd over verschillende niveaus en verschillende statuten) en meer specifiek aan de uitgaven die erop gericht zijn om bestaande scheeftrekkingen te verkleinen. Sommigen argumenteren dat deze uitgaven-categorie niet echt het onderwerp hoeft uit te maken van een *genderbudgeting* initiatief omdat het uitgaven betreft die enkel personeelsleden van de publieke sector treft. Ondanks het feit dat dit in eerste instantie uiteraard het geval is, mag men anderzijds niet uit het oog verliezen dat tewerkstellingspatronen bij de overheid een belangrijk secundair effect kunnen hebben op de volledige populatie omdat hierdoor de aard en de kwaliteit van de publieke dienstverlening potentieel kan wijzigen⁵².

3) de resterende, algemene uitgaven

Dit zijn uitgaven die niet specifiek gericht zijn op vrouwen of mannen of op het bevorderen van gendergelijkheid. Het is deze categorie van uitgaven die gepercipieerd wordt als 'genderneutraal' maar die in de praktijk (omwille van het bestaande gendersysteem) niet op neutrale wijze verdeeld wordt. In principe is dit niet wereldschokkend maar het is in de praktijk heel vaak zo dat vrouwen, maar ook de armere bevolkingslaag (het zogenaamde Mattheüs-effect, zie 5.5) systematisch aan het kortste eind trekken. Dergelijke scheeftrekkingen staan uiteraard haaks op de herverdelende functie van een fiscaal beleid en op gemaakte overheidsbeloften op het vlak van gendergelijkheid.

51 In België berust deze bevoegdheid bij het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

52 De aanwezigheid van vrouwelijke agenten in een corps kan bijvoorbeeld een verschil maken in termen van dienstverlening naar de bevolking.

b) *Budget Cycle Framework* van Elson⁵³

Het '*budget cycle framework*' van Elson is vooral interessant omdat het heel nauw aanleunt bij bestaande beheersinstrumenten, zoals *logframes*, die vaak en in toenemende mate gebruikt worden binnen de overheid (in de context van de evolutie naar meer resultaatsgerichtheid). De benadering van Elson brengt op verschillende niveaus van de causale ketting een genderdimensie binnen (zie tabel 2).

Tabel 2: Budget Cycle Framework van Elson

NIVEAU IN DE CAUSALE KETTING	VOORBEELD	GENDERDIMENSIE Mogelijke aandachtspunten
Impact	Alfabetisatie Gezondheidsniveau van de bevolking	Alfabetisatiegraad jongens & meisjes? Gezondheidsniveau jongens & meisjes? Wat is de bijdrage van de gerealiseerde impact op emancipatie, op bestaande genderrelaties?
Outcomes	Scholingsgraad Aantal behandelde patiënten	Scholingsgraad van jongens en meisjes? Aantal behandelde jongens en meisjes? Wat is de bijdrage van de gerealiseerde 'outcomes' aan emancipatie, aan wijzigingen in bestaande genderrelaties?
Outputs	Aanbod van scholing Aanbod van gezondheidszorg	Is het aanbod op die manier georganiseerd dat er zoveel mogelijk gelijke toegang wordt nagestreefd voor jongens en meisjes?
Inputs	Financiële inputs Menselijke inputs	Zijn de middelen voldoende om gendergelijkheid te stimuleren?

Het *budget cycle framework* is voornamelijk interessant vanuit een beleidsperspectief. Het kan gebruikt worden tijdens de verschillende fasen van een cyclus; zowel tijdens de identificatie en de planning van een interventie als tijdens de implementatie, opvolging en de evaluatie. De invoering van een genderdimensie in beheerssystemen is noodzakelijk om vooropgestelde beleidsobjectieven op het vlak van 'gender' te bereiken maar bij uitbreiding ook om alle vooropgestelde beleidsobjectieven te bereiken. Realisatie van "alfabetisatie voor allen" bijvoorbeeld kan alleen als ook meisjes gealfabetiseerd zijn. Het *budget cycle framework* is interessant omdat dit het mogelijk maakt om te identificeren op welk niveau de scheeftekening (meestal ten voordele van mannen) precies plaatsvindt en waar dus een aanpassing of een bijkomende ingreep noodzakelijk is. Stel bijvoorbeeld dat men geconfronteerd wordt met een grote kloof in de alfabetisatiegraad van meisjes en jongens, dan kan het probleem zich op verschillende niveaus bevinden:

- *Op het niveau van de scholingsgraad ('outcomes')*: het scholingsaanbod is gendergevoelig maar meisjes maken er geen gebruik van.

53 Zie Elson, 'Gender responsive budget initiatives : some key dimensions and practical examples', pp. 15-29.

- Het niveau van het scholingsaanbod ('*outputs*'): scholen zijn te ver, er zijn geen vrouwelijke leerkrachten, geen apart sanitair voor meisjes.
- Het niveau van de financiële en menselijke *inputs*: het voorziene budget en personeel zijn onvoldoende.
- Bij de overgang van de scholingsgraad naar de uiteindelijke alfabetisatie (overgang van de '*outcomes*' naar de '*impact*'): meisjes participeren maar hun onderwijsparticipatie resulteert niet in dezelfde mate in alfabetisatie als bij jongens. Het kan bijvoorbeeld zijn dat meisjes omwille van de hierboven beschreven tijds- en taakallocatie geen tijd kunnen investeren in huiswerk of dat ouders hun dochters minder motiveren om goed te presteren. Misschien zijn meisjes minder gemotiveerd omwille van de geringe doorgroeikansen naar secundair en tertiair onderwijs of participeren ze erg onregelmatig aan onderwijs, ...

Enmaal men het specifieke probleem heeft geïdentificeerd is het ook mogelijk om de gepaste remediërende interventie, met bijhorend budget, uit te werken.

c) *Gender-sensitive budget call circular* (gendergevoelige budgettaire omzendbrief)

In een aantal landen (ondermeer in Pakistan⁵⁴) wordt geëxperimenteerd met het gendergevoelig maken van de budgettaire omzendbrief waarin door het ministerie van financiën/begroting instructies worden gegeven aan de lijnministeries om de eerste begrotingsramingen voor te stellen en te verantwoorden. Het integreren van een genderdimensie in de omzendbrief blijkt een doeltreffende manier om de inhoud van de budgetvoorstellen van de lijnministeries en de achterliggende budgettaire processen meer gendergevoelig te maken. Via de omzendbrief stimuleert men onder andere :

- het gebruik van instrumenten/benaderingen van *genderbudgeting* en *gendermainstreaming* in de lijnministeries (vb. de gendertoets, zie 5.4),
- de integratie van genderspecifieke indicatoren⁵⁵ op verschillende niveaus van het beleid/programma's van een lijnministerie (vooral in het geval men werkt met resultaatgerichte systemen, eigenlijk is dit de toepassing van het *Budget Cycle Framework* van Elson, zie 5.2.),
- de opvolging van deze genderspecifieke indicatoren en de integratie van een genderdimensie bij budgettaire monitoring, audit en evaluatie,
- het opstellen van een '*gender-sensitive budget statement*'. Dit is een soort verklaring waarbij verschillende ministeries ex-post rekenschap afleggen van hun inspanningen op het vlak van gendergelijkheid. Het geeft een overzicht van de bevindingen die uit de genderbudgetanalyses kunnen gedistilleerd worden en van de inspanningen (en bijhorende budgetten) die gedaan zullen worden om eventuele scheeftrekkingen te corrigeren. In sommige landen (bijvoorbeeld in Frankrijk, *le jaune budgétaire*⁵⁶) maakt dit deel uit van het reguliere budgettaire document.

54 Zie Mahbub, N. and Budlender, D., *Gender Responsive Budgeting in Pakistan : Experience and lessons learned*.

55 Zie Esplen, E. with Bell, E., *Gender and Indicators. Supporting Resources Collection* (Essex : Bridge, 2007) voor meer uitgebreide informatie over genderspecifieke indicatoren

56 Zie Philippe-Raynaud, F., (2002), 'The Yellow Budget Paper and Gender Equality in France', in UNIFEM, *Gender Budget Initiatives. Strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM, 2002), pp. 136-140.

Experimenten met de gendergevoelige budgettaire omzendbrief hebben aangetoond dat capaciteitsopbouw binnen de lijnministeries noodzakelijk is om de richtlijnen van de omzendbrief te kunnen toepassen. Deze investering in het onderliggende apparaat van *gendermainstreaming/genderbudgeting* moet uiteraard ook budgettair voorzien worden (zie eerste categorie van Budlender/Sharp, zie 5.1). Tezelfdertijd blijkt het belangrijk dat de toepassing van de richtlijnen door de lijnministeries wordt opgevolgd door het ministerie van financiën/begroting, wat ook op dat niveau de nodige capaciteitsopbouw en middelen noodzaakt.

d) *Gender-aware policy appraisal* (gendertoets/gendertest van het beleid)

Dit omhelst een beoordeling van de graad van gendergevoeligheid van het beleid/nieuwe beleidsvoorstellen op het niveau van een sector. De gendertoets wordt gebruikt *ex ante*, vóór de budgetteringsfase. Ondanks het feit dat de focus hierbij niet ligt op de budgetten zelf, is een gendertoets wel essentieel omdat een budget maar maximaal zo gendergevoelig kan zijn als het achterliggende beleid. Het omgekeerde geldt niet noodzakelijk: een gendergevoelig beleid wordt niet automatisch vertaald in een gendergevoelig budget. Dit noodzaakt een bijkomende doorlichting en indien men ook zicht wil hebben op de uiteindelijke begunstigen van het beleid en de bijhorende budgetten zal men noodzakelijkerwijze ook een analyse moeten doen *ex-post*, via bijvoorbeeld een fiscale incidentieanalyse (zie 5.5. en 5.6).

Bedoeling van de gendertoets is te achterhalen in welke mate het beleid in een welbepaalde sector (en de bijhorende budgetten) een effect zal hebben op vrouwen en mannen en in welke mate het de bestaande ongelijkheden op een bepaald beleidsdomein zal verkleinen of vergroten. Specifieke vragen die men stelt bij een gendertoets zijn onder meer:

- Welke zijn de bestaande ongelijkheden in de sector? Zijn er genderspecifieke noden, beperkingen en opportuniteiten? Vrouwen en mannen zijn geen homogene groepen en indien relevant en mogelijk, wordt hier best verder gedesaggregeerd naar onder andere leeftijd, socio-economische achtergrond, regio, allochtoon/autochtoon.
- Wat is de verwachte impact van het voorliggende beleid- en/of programmavoorstel op deze ongelijkheden, op de genderspecifieke noden, beperkingen en opportuniteiten?
- Voorziet het voorliggende beleid- en/of programmavoorstel om deze ongelijkheden, genderspecifieke noden, beperkingen en opportuniteiten aan te pakken?
- Is het mogelijk om het beleid- en/of programmavoorstel te herformuleren? Is het m.a.w. mogelijk om specifieke beleidsmaatregelen, subprogramma's, activiteiten toe te voegen, zodat het beleid en/of programma gendergevoeliger wordt?
- Zijn er voldoende middelen om deze bijkomende (remediërende) maatregelen, subprogramma's, activiteiten te financieren?

De toepassing van dit instrument vereist inzicht in de 'hangende' *gender-issues* binnen een bepaalde sector, en integreert bij voorkeur kwalitatieve en kwantitatieve gegevens⁵⁷. Het is m.a.w. belangrijk om een grondige kennis te hebben van de relevante factoren die een genderkloof verklaren in uitkomsten in een welbepaalde sector om op basis hiervan te analyseren welke de mogelijke impact kan zijn van een nieuw beleidsvoorstel op deze factoren. Indien deze kennis en deze gegevens niet voorhanden zijn, dan wordt best eerst geïnvesteerd in de opbouw ervan. Dergelijke investering in het onderliggende institutionele apparaat komt de duurzaamheid ten goede maar vereist evenwel een doorgedreven investering op lange termijn waar ook voldoende financiële middelen moeten worden aan toegekend (zie eerste categorie van Budlender en Sharp, zie 5.1).

⁵⁷ Deze kwantitatieve gegevens zijn dan bijvoorbeeld verzameld via een gedesaggregeerde fiscale incidentieanalyse (zie 5.5).

VOORBEELD VAN EEN MOGELIJKE TOEPASSING VAN EEN GENDERTOETS OP HET NIEUW LANDBELEID IN RWANDA

Een gendertoets toegepast op het nieuwe beleid (en wet) betreffende landhervorming en –gebruik in Rwanda zou bijvoorbeeld kunnen aantonen dat de voorziene samenvoeging van kleine stukken land om landbeheer en productiviteit te verhogen wellicht hoofdzakelijk zal leiden tot een daling van landbezit van vrouwelijke gezinshoofden. Terwijl dit effect wellicht niet beoogd is door de Rwandese overheid (andere passages in de wet stellen expliciet dat ‘gender’discriminatie niet is toegelaten) zorgt een genderblinde uitwerking van het beleid ervoor dat er wellicht finaal een verscherping van de ongelijke toegang/controle over land zal resulteren.

Momenteel is het zo dat vrouwelijke gezinshoofden in Rwanda oververtegenwoordigd zijn in de categorie van kleinschalige arme landbouwers met lagere productiviteit. Terwijl het herverdelen van land van landbouwers met lagere productiviteitsgraden naar landbouwers met hogere productiviteitsgraden op het eerste zicht efficiënt kan lijken, kan een gendergevoelige analyse naar de achterliggende oorzaken van de bestaande verschillen in productiviteit verhelderend zijn en andere bijkomende beleidsmaatregelen suggereren. Onderzoek toont aan dat lagere productiviteitscijfers van vrouwelijke landbouwers ondermeer veroorzaakt worden door een geringere toegang en controle over landbouwinputs zoals bemesting, pesticiden, krediet en externe arbeidskrachten (dagloners). Bovendien is het zo dat vrouwen hun productieve arbeid moeten combineren met onbetaalde reproductieve arbeid (*care economy*) waardoor ze onmogelijk op gelijkwaardige wijze kunnen concurreren met mannelijke collega’s in de productieve sfeer. Deze achterliggende oorzaken negeren en het landbouwbeleid op een genderblinde manier toepassen zal logischerwijze leiden tot een verscherping van de ongelijkheid. De gendertoets suggereert eerder om complementaire activiteiten én daarbij horende budgetten te voorzien die de ongelijke uitgangspositie van vrouwelijke en mannelijke landbouwers corrigeren. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld micro-financieringsprogramma’s specifiek gericht op vrouwen, toegang verzekeren voor vrouwen tot landbouwinputs, interventies voorzien die de last van de reproductieve activiteiten verlichten (arbeidsbesparende activiteiten zoals waterpompen, kerosine-olientjes, d.i. investeringen die inspelen op praktische gendernoden) of die pogen om de reproductieve last te herverdelen (via ondermeer bewustwordingsacties, verhogen van de onderhandelingspositie van vrouwen, d.i. activiteiten die inspelen op strategische gendernoden)

e) *Gender-disaggregated benefit incidence analysis* (gender-gedesaggregeerde analyse van de fiscale incidentie van overheidsuitgaven)

Bedoeling is om na te gaan wie de uiteindelijke begunstigden zijn van overheidsuitgaven en meer in het bijzonder of er significante verschillen zijn tussen de vrouwelijke en de mannelijke bevolking. In het geval van geïndividualiseerde transferuitgaven, is deze analyse relatief eenvoudig⁵⁸, terwijl dit in veel mindere mate het geval is voor de voorziening van publieke diensten en goederen gericht op de volledige bevolking. Dit noodzaakt dan een driestappenmethodologie waarbij men i) gegevens verzamelt over de eenheidskost van de voorzieningen, ii) het gebruik ervan door vrouwen en mannen. De incidentie van publieke uitgaven op respectievelijk vrouwen en mannen wordt dan in een derde stap berekend door de eenheidskost te vermenigvuldigen met het aantal gebruikte eenheden door respectievelijk vrouwen en mannen.

Incidentieanalyse wordt in de praktijk vooral toegepast om na te gaan hoe publieke uitgaven effectief verdeeld zijn over verschillende inkomensgroepen. Een van de welgekende vaststellingen in dit verband is het bestaan van een zogenaamd Mattheüseffect waarbij men aangeeft dat hoge inkomstengroepen in relatief hogere mate genieten van publieke uitgaven, terwijl het fiscale beleid eigenlijk het omgekeerde (herverdelende) effect beoogt. In onderzoek in ontwikkelingslanden naar de effecten van uitgaven in onderwijs en gezondheidszorg introduceert men nu in toenemende mate ook een gendercomponent. Het samenbrengen van informatie over de publieke uitgaven voor onderwijs (gedesaggregeerd over verschillende onderwijsniveaus) en informatie over de participatiegraad van meisjes en jongens toonde bijvoorbeeld aan dat in Pakistan de overheid minder dan de helft investeert in het onderwijs van meisjes dan in dat van jongens (26 rupees per meisje en 56 rupees per jongen)⁵⁹.

In het Verenigd Koninkrijk voerde de *UK Women's Budget Group* een gedesaggregeerde fiscale incidentieanalyse uit van de New Deal (ND) tewerkstellingsprogramma's⁶⁰. Uit de analyse bleek dat minder middelen terecht kwamen bij vrouwen dan bij mannen door de specifieke man/vrouw samenstelling van de drie verschillende doelgroepen van de ND-programma's en de bijhorende verdeling van de fondsen. Meer specifiek was het zo dat 57 procent van de fondsen georiënteerd werd naar de categorie 'jonge werklozen' terwijl respectievelijk 23 procent en 8 procent werd ingezet voor 'langdurig werklozen' en 'alleenstaande ouders'. De participatie van vrouwen aan de verschillende groepen was zeer ongelijk: terwijl ze 95 procent uitmaakten van de doelgroep 'alleenstaande ouders', waren ze sterk ondervertegenwoordigd in die doelgroepen waar de meeste middelen werden ingezet (respectievelijk 27 procent en 16 procent van de categorieën 'jonge werklozen' en 'langdurig werklozen'). Uit

58 Het is evenwel niet noodzakelijk zo dat bij geïndividualiseerde transferuitgaven de begunstigde op papier ook de effectieve begunstigde is. Het is in dit geval ook belangrijk om geïndividualiseerde gegevens te verzamelen op het niveau van het huishouden om inzicht te krijgen in een mogelijke herverdeling van geïndividualiseerde transferuitgaven op het vlak van het huishouden. Deze analyse is uiteraard noodzakelijk in het geval van niet-geïndividualiseerde transferuitgaven naar huishoudens.

59 Zie Wereldbank, *Towards Gender Equality: The Role of Public Policy* (Washington D.C.: The World Bank, 1995).

60 Zie Rake, K., 'Into het Mainstream? Why Gender Audit is an essential tool for policymakers'; *New Economy* 7 (2000), pp. 107-110.

deze analyse bleek dat onbewust en ongewild de overheid de middelen voor tewerkstellingsprogramma's vooral richtte naar mannen door de verdeling van de fondsen over de verschillende doelgroepen en de zeer ongelijke participatie van vrouwen en mannen aan deze verschillende deelcategorieën. Mogelijke interventies om de scheeftrekking te corrigeren, zijn het stimuleren van de participatie van vrouwen aan de andere deelgroepen en/of een herverdeling van budgettaire middelen naar de categorie van 'alleenstaande ouders'. In België werd eveneens een soort van fiscale incidentieanalyse uitgevoerd van een aantal tewerkstellingsmaatregelen, meer bepaald deze ingevoerd ter vermindering van de sociale lasten⁶¹. Uit dit onderzoek blijkt dat bepaalde van deze maatregelen (Maribel, tewerkstellingsakkoorden, KB 230 en KB 495) hebben geleid naar een verscherping van de bestaande sectorale segregatie. Dit resultaat staat uiteraard haaks op de objectieven van de maatregelen en verscherpt de bestaande arbeidsmarktongelijkheden tussen vrouwen en mannen. Voor wie echter enig inzicht en kennis heeft van de gender- en arbeidsmarktproblematiek zijn deze effecten verre van verrassend. Ze bevestigen de niet-neutrale (en vaak nefaste) uitwerking van zogenaamde 'neutrale' maatregelen op individuen die door het bestaande gendersysteem verschillende 'COIN' hebben. Om dergelijke effecten in de toekomst te vermijden én in tegendeel beleidsmaatregelen te ontwikkelen die de doelmatigheid, doeltreffendheid en de gendergelijkheid bevorderen, is het essentieel om ex ante nieuwe beleidsmaatregelen (op alle domeinen) te onderwerpen aan een gendertoets en aanpassingen door te voeren waar nodig (zie 5.4).

f) *Gender-disaggregated revenue incidence analysis* (gender-gedesaggregeerde analyse van de fiscale incidentie van overheidsinkomsten)

Bedoeling is om na te gaan hoe verschillende manieren van overheidsinkomstenverwerving verschillende effecten genereren op vrouwen en mannen. Mogelijke voorbeelden van dergelijke analyse zijn:

- vergelijking van het differentiële effect op het inkomen van vrouwen en mannen in het stelsel van de progressieve inkomstenbelasting versus het stelsel van de indirecte belasting (ondermeer BTW),
- nagaan van de mogelijke genderspecifieke impact van de heffing van uniforme gebruiksgelden⁶²,
- analyse van effecten van belastingshervormingen op het inkomen van vrouwen en mannen.

In België werd door het ministerie van financiën nagegaan welke de effecten waren op vrouwen en mannen van de hervorming van de directe inkomstenbelasting van 2000⁶³. De bevindingen waren onder meer dat vrouwen vooral genieten van maatregelen die de

61 Zie Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Directie Gelijke Kansen, *De federale maatregelen ter vermindering van de sociale bijdragen vanuit het oogpunt van gelijke kansen tussen mannen en vrouwen* (Brussel : Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Directie Gelijke Kansen, 2000).

62 Zie Vandemoortele, J., 'Shortcuts to Public Service Provision? User Fees and Narrow Targeting', in UNIFEM, *Gender Budget Initiatives. Strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM, 2002), pp. 56-61.

63 Zie Valenduc, C., 'La réforme de l'impôt des personnes physiques: ses effets sur l'imposition des salaires, l'incitation à l'emploi et sur la distribution des revenus', *Bulletin de Documentation No.3* (Bruxelles: Ministère de Finances, 2002), pp. 145-204. Cecchini, Cornet en Holvoet, *Gendergevoelig budgetteren. Syntheserapport van het project 'genderbudgetting' in het kader van het globaal project 'gendermainstreaming' opgericht door het federale beleidsniveau*.

laagste inkomenscategorieën bevoordelen (vb. het verlagen van de fiscale druk op lage lonen), dat de verlaging van de gemiddelde aanslagvoet en de progressiviteit van de inkomstenbelasting vooral mannen begunstigt en dat belastingvoordelen (aftrek) voor de private levensverzekering het meest gebruikt worden door mannen.

Naast een focus op directe inkomenseffecten kan ook geopteerd worden om de analyse te verruimen naar indirecte effecten⁶⁴. Dergelijke indirecte effecten kunnen zich ondermeer situeren op het vlak van de allocatie van productiefactoren (beslissingen betreffende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en mannen die genomen worden binnen het huishouden), langetermijnwelvaartseffecten (bijvoorbeeld pensioenen, sociale zekerheid), en besluitvormingsmacht binnen het huishouden (voor zoverre deze samenhangt met de inkomsten die vrouwen en mannen binnenbrengen in het huishoudelijke budget). Eén van de interessante bevindingen is bijvoorbeeld dat de overgang van een belastingsysteem, waarbij het koppel wordt belast naar een systeem waarbij beide partners afzonderlijk worden belast, veelal leidt tot een stijging van de participatie van vrouwen aan betaalde arbeid. Terwijl een belasting op het niveau van het koppel het vaak niet 'rendabel' maakt voor de partner met het laagste inkomen (nog steeds heel vaak de vrouw) om te participeren aan betaalde arbeid (zeker niet in het geval er ook moet betaald worden voor kinderopvang), wordt dit effect weg-gewerkt in het geval van afzonderlijke taxatie van individuen. Deze participatie van vrouwen aan betaalde arbeid kan op korte termijn leiden tot een grotere invloed bij het nemen van (belangrijke) beslissingen binnen het huishouden (wat een effect kan hebben op het welzijn van de verschillende leden van het huishouden indien beide ouders verschillende preferenties hebben⁶⁵) en het heeft langetermijneffecten op het vlak van pensioenen.

6. Het overheidsinitiatief in België: mogelijke betrokken actoren, rol en instrumenten: enkele suggesties.

De wet op *gendermainstreaming* van januari 2007 voorziet de toepassing van *genderbudgeting* binnen de Belgische federale overheid. Vanuit de praktijk en ervaringen uit andere landen wordt in onderstaande tabel een overzicht gegeven van mogelijke betrokken actoren, hun rol en instrumenten die mogelijk zou kunnen gebruikt worden bij *genderbudgeting* in België. *Genderbudgeting* noodzaakt logischerwijze het engagement van actoren die betrokken zijn bij het budgettaire proces (voorbereiding, uitvoering, afsluiten, financiële en *performantie-audit*) enerzijds en bij het promoten, bevorderen van gendergelijkheid anderzijds. De veelheid en verscheidenheid aan betrokken actoren impliceert een substantiële investering in coördinatie en capaciteitsopbouw op 'maat'.

64 Zie Himmelweit, S., 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy'; *Feminist Economics*, 8 (2002a), 49-70; Susan Himmelweit, 'Tools for Budget Impact Analysis', in UNIFEM, *Gender Budget Initiatives. Strategies, concepts and experiences* (New York: UNIFEM, 2002), pp. 62-69.

65 Zie onder meer Phipps, S. A. and Burton, P. S., 'What is Mine is Yours? The Influence of Male and Female Incomes on Patterns of Household Expenditure'; *Economica* 65 (1998), 599-613. Haddad, L., Hoddinott J. and Alderman, H., *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries. Models, Methods and Policy* (Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1997).

Tabel 3: Actoren, rol en instrumenten: enkele suggesties voor het Belgische overheidsinitiatief (niet exhaustief)

ACTOREN	FUNCTIE	INTEGRATIE GENDER DIMENSIE
Ministerie van Begroting (Financiën)	<ul style="list-style-type: none"> • budgettaire omzendbrief • controle van de budgetvoorstellen (+ verslag) • adviezen (ter bevordering van de doeltreffendheid en de doelmatigheid) 	<ul style="list-style-type: none"> • gendergevoelige budgettaire omzendbrief (geven van instructies aan lijnministeries om budgetvoorstellen zo gendergevoelig mogelijk te maken) • controle op toepassing instructies + suggesties voor verbetering • opstellen genderbijlage (gender-aware budget statement)
Inspecteurs van Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • uitvoering begroting (in-ning/uitgaven) • afsluiten (opstellen eindrekening) 	
FOD Budget en Beheerscontrole		
Lijnministeries (FODs)	<ul style="list-style-type: none"> • opstellen budgetvoorstellen op basis van sectorbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • gendergevoelige budgetvoorstellen op basis van gendergevoelig sectorbeleid via toepassing van vb. <ul style="list-style-type: none"> - gendertoets/test beleid - gedesaggregeerde behoeftenanalyse - identificatie indicatoren • uitbesteden ex-post genderbudgetanalyse studies <ul style="list-style-type: none"> - gedesaggregeerde incidentieanalyse van uitgaven in sector - gedesaggregeerde incidentieanalyse van overheid-sinkomsten • bijdrage aan genderbijlage
Inclusief gender focal points (gender-mainstreaming-ambtenaren)		
Parlement bijgestaan door het Rekenhof + eventuele onafhankelijke studies van universiteiten, civiele maatschappij	<ul style="list-style-type: none"> • discussie begroting • goedkeuring begroting • externe controle 	<ul style="list-style-type: none"> • opvolging toepassing wet op GM/GB • formuleren van adviezen • ex-post genderbudgetanalyses (performance auditing) <ul style="list-style-type: none"> - gedesaggregeerde fiscale incidentieanalyses
NIS	<ul style="list-style-type: none"> • aanleveren statistieken 	<ul style="list-style-type: none"> • seksegedesaggregeerde statistieken • statistieken betreffende specifieke genderindicatoren • tijdsbudgetstudies
Institutionele 'gender' apparaat	<ul style="list-style-type: none"> • bewaken/bevorderen gendergelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • uitwerken wet GM/GB (+operationele richtlijnen) • capaciteitsopbouw (+ advies) verschillende actoren • opvolging toepassing wet (link parlement/rekenhof) • bijkomende ex-post genderbudgetanalysestudies (overleg NIS, lijnministeries (FODs), begroting, etc.)

7. Besluit

Sinds 2000 wordt *genderbudgeting* in toenemende mate gepropageerd als strategie om gendergelijkheid te promoten. *Genderbudgeting* omhelst de systematische integratie van de genderdimensie doorheen de verschillende fasen van de budgettaire cyclus. Het impliceert de analyse van de impact van het fiscaal en budgettair beleid op vrouwen en mannen en op de onderliggende genderrollen en de integratie van mechanismen in het budgettaire proces die eventuele scheeftrekkingen corrigeren én voorkomen. *Genderbudgeting* maakt integraal deel uit van een strategie van *gendermainstreaming* en is potentieel in staat om een aantal moeilijkheden inherent aan een strategie van *gendermainstreaming* te verhelpen; niet in het

minst de moeilijke vertaling van 'horizontaliteit' in structuren die grotendeels verticaal georganiseerd zijn. Door het enten van een genderdimensie op een fiscaal en budgettair beleid, dat zelf inherent transversaal is, kan het probleem van de transversaliteit op een handige manier omzeild worden.

De toenemende interesse voor *genderbudgeting* is niet los te koppelen van een aantal gangbare hervormingen in de publieke sector en meer bepaald in budgettaire systemen. Zowel in geïndustrialiseerde als in ontwikkelingslanden staan 'goed bestuur', 'transparantie', 'doeltreffendheid', 'doelmatigheid' en 'rekenschap (*accountability*)' hoog op de agenda en moet de evolutie van inputbudgetteren naar meer resultaatgericht budgetteren hiertoe bijdragen. *Genderbudgeting* leunt nauw aan bij deze hervormingen: door het toevoegen van een genderdimensie aan resultaatgericht budgetteren wordt het principe van 'gendergelijkheid' binnen gebracht maar kunnen eigenlijk dan ook pas 'resultaten' worden behaald. Het is immers een illusie ervan uit te gaan dat het beleid de vooropgestelde objectieven kan bereiken, zonder rekening te houden met het feit dat vrouwen en mannen verschillende behoeften, beperkingen en opportuniteiten hebben.

Initiatieven van *genderbudgeting* zijn wijdverspreid en een beknopte doorlichting wijst op een enorme diversiteit aan objectieven, politieke locatie, reikwijdte, fase van de budgetcyclus waar het initiatief zich op concentreert, instrumenten en benaderingen. Deze diversiteit is niet eens zo verwonderlijk; de eigenheid van een fiscaal én budgettair beleid van een land zorgt er immers voor dat er geen uniforme blauwdruk bestaat voor gendergevoelig budgetteren. Dit impliceert dat *genderbudgeting* steeds een wil, ruimte en middelen vereist om te experimenteren, een niet voor de hand liggende voorwaarde in administraties en ministeries. Anderzijds is het wel zo dat net het hoge gehalte aan 'experiment' er voor zorgt dat het eigenaarschap van de verschillende betrokken partijen over het initiatief toeneemt. De afwezigheid van 'uniformiteit' impliceert anderzijds ook niet dat er niet geleerd kan worden uit bestaande of vroegere initiatieven. Ondanks het feit dat er inspanningen worden gedaan door UNIFEM om praktijkervaringen te verzamelen en te verspreiden (zie www.gender-budgets.org), blijft er wel nood aan analyse en systematische *review* van succesfactoren, kritische ingrediënten en hinderpalen.

Ten slotte is het essentieel om realistische verwachtingen te koesteren: *genderbudgeting* is geen *deus ex machina* die automatisch leidt naar meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen in termen van finale impact. Het is wel een veelbelovende manier om te zorgen voor een meer doeltreffend, doelmatig én vooral gendergevoelig overheidsaanbod. In essentie betekent dit dat *genderbudgeting* helpt om de herverdelende functie eigen aan het fiscale en budgettaire beleid te verwezenlijken en de overheidsbelofte van 'gendergelijkheid' en 'emancipatie' niet te laten stranden op het niveau van het discours.

Genderbudgeting in Marokko

Mohamed Chafiki

*Directeur, Departement studie en prognose,
Ministerie van Financiën en Privatisering, Morokko*

1. Inleiding

De integratie van de genderbenadering in processen van opmaak en uitvoering van begrotingen past in het kader van een geheel van verwezenlijkingen en hervormingen die Marokko de voorbije jaren heeft gekend om de principes van gelijkheid en eerlijkheid te versterken. Deze benadering werd opnieuw bevestigd door het Nationaal Initiatief voor Menselijke Ontwikkeling (NIMO), dat de nadruk legt op het machtigen van verschillende categorieën van de bevolking als strategische pijler voor het realiseren van de doelstellingen van menselijke ontwikkeling van het land. Het initiatief inzake *genderbudgeting* steunt op analytische hulpmiddelen en een specifieke actie voor de evaluatie van de impact van de publieke beleidslijnen op vrouwen en mannen, jongens en meisjes. Het steunt ook op de indicatoren voor het meten van gendergevoelige prestaties die al zijn ingevoerd of in opbouw zijn.

Het programma voor *genderbudgeting* in Marokko heeft een stadium bereikt waar de acties, die worden gevoerd op het niveau van diverse departementen die hun budgetten gendergevoelig maken, invloed beginnen te hebben op het hele begrotingsproces, op het vaststellen van de doelstellingen en op het ontwikkelen van de programma's en de prestatie-indicatoren. *Genderbudgeting* heeft inderdaad tot doel de banden aan te halen tussen de toegekende middelen en de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen van economische en sociale ontwikkeling, gemeten door prestatie-indicatoren. Deze uiteenzetting heeft tot doel de grote lijnen van de invoering van het proces van *genderbudgeting* te schetsen, de verwezenlijkingen en de eerste gevolgen voor de bevolking voor te stellen, de in te halen achterstand te meten en na te gaan welke uitdagingen moeten worden aangegaan opdat gendergelijkheid een realiteit zou worden in Marokko.

2. Proces van invoering en voorafgaande voorwaarden

In Marokko stimuleert de resultaatgerichte begrotingshervorming een nieuwe cultuur van beheer van de overheidsfinanciën, gebaseerd op prestaties en evaluatie van de resultaten. Deze hervorming vormde een gelegenheid en een strategisch ingangspunt voor *genderbudgeting*. Het proces van *genderbudgeting* volgt een participatieve en progressieve benadering die steunt op de begeleidingsbrieven van de Eerste Minister die alle ministeriële departementen

oproep om de genderdimensie te integreren in alle beleidslijnen. De introductie van instrumenten die de institutionalisering van *genderbudgeting* mogelijk maken en de groeiende deelname van de departementen, tonen hoe belangrijk deze benadering wordt in Marokko.

a) Genderbudgetingproces

In 2002 realiseerde het Ministerie voor Financiën en Privatisering, met de steun van de Wereldbank, een inleidende studie over de 'methodologische haalbaarheid van gender- en kinderrekeningen in Marokko'. De bereidheid tot aanpassing werd duidelijk en werd sterker met het initiatief van het Ministerie voor Financiën, met de steun van het UNIFEM en dankzij de financiële ondersteuning van de Belgische regering, voor 'het versterken van de nationale capaciteiten inzake *genderbudgeting*'.

Verankeringspunten van genderbudgeting: de begrotingshervorming

De integratie van de genderbenadering in het opmaken, uitvoeren en evalueren van de begroting past in het kader van de structurele hervormingen die Marokko doorvoert. De resultaatgerichte begrotingshervorming die in 2002 werd gelanceerd, steunt op twee pijlers: het reglementair kader voor een betere leesbaarheid van het budget en mogelijkheden van deconcentratie met echte kansen voor partnerschap en integratie van de genderdimensie in de begrotingsopmaak. Voorts worden prestatie-indicatoren die rekening houden met de genderdimensie geleidelijk ingevoerd. Deze indicatoren maken de opvolging en de evaluatie mogelijk van de ontwikkelingsprojecten- en programma's. Er bestaan verschillende soorten prestatie-indicatoren: resultaatindicatoren, indicatoren van middelen, van opbrengsten of van impact.

Grote fasen van genderbudgeting

Het project *genderbudgeting* omvat twee grote fasen. De eerste (2003-2004) is de bewustmaking van sleuteldepartementen (financiën, onderwijs, gezondheid, landbouw en plan) en de ontwikkeling van werkinstrumenten – een handleiding inzake *genderbudgeting* voor de begrotings- en planningstechnici en een praktische handleiding voor de parlementsleden en de ngo's. Dankzij de handleiding beginnen de ministeriële departementen vertrouwd te raken met *genderbudgeting* en dit wordt concreet tijdens de tweede fase (2005-2008) met de institutionalisering van het opstellen van het 'genderrapport' dat sinds 2005 de wet op de financiën begeleidt. Deze tweede fase beoogt ook de integratie van gender in de oriënteringsbrieven van de Eerste Minister voor het opstellen van de financiële wetten, het verfijnen van de armoedekaart in een genderperspectief, het rekening houden met de lokale dimensie via de begeleiding van specifieke ministeriële departementen en de vorming-bewustmaking van de parlementsleden en de ngo's.

Ministeriële partnerdepartementen

In een eerste uitvoeringsfase werd geoordeeld dat voorrang moest worden gegeven aan sommige ministeries: het Ministerie van Financiën en Privatisering, het Ministerie van Volksgezondheid, het Ministerie van Nationaal Onderwijs en het Ministerie van Landbouw, Rurale Ontwikkeling en Zeevaart. In 2007 werd het experiment uitgebreid tot 17 ministeriële departementen die voortaan meewerken aan het opstellen van het genderrapport dat bij de wet op de financiën van 2008 moet worden gevoegd. Sinds 2007 begeleidt het Ministerie van Financiën twee ministeriële pilootdepartementen om de integratie van de genderdimensie te ontwikkelen in de begrotingsplanning en -programmering tot op het lokale niveau. Deze begeleiding verloopt via het versterken van de capaciteiten van de kaderleden op het cen-

trale en gedecentraliseerde niveau, het formuleren en programmeren van acties volgens de genderbenadering, het ontwikkelen van de genderindicatoren en, tot slot, een beter begrip van gendergevoelige gegevens door de informatiesystemen.

b) Ingevoerde genderbudgetinginstrumenten

Handleiding voor de integratie van de genderdimensie in de begrotingsopmaak

Een handleiding voor *genderbudgeting* verscheen in 2007 en heeft tot doel de capaciteiten te versterken van de personen die belast zijn met het opmaken van de begroting en de plannen binnen elk ministerieel departement op het gebied van de genderanalyse van het budget. http://www.finances.gov.ma/depf/dpeg_action/genre/autres.html

Gids van de begrotingshervorming met integratie van de genderdimensie

De gids van de resultaatgerichte en gendergevoelige begrotingshervorming heeft tot doel aan de parlementsleden en de ngo's de nodige middelen te bezorgen om hun rol in het begrotingsproces te vervullen en hen te sensibiliseren voor de lopende begrotingshervormingen die voorrang verlenen aan de logica van de resultaten, terwijl de genderbenadering wordt geïntegreerd in de opmaak, de uitvoering en de controle van het budget van de Staat.

http://www.finances.gov.ma/depf/dpeg_action/genre/autres.html

Opstellen van het genderrapport dat sinds 2005 bij de wet op de financiën wordt gevoegd

Het genderrapport is een pedagogisch instrument en een pleidooi voor het uitlokken en ophelderen van de debatten en de dialoog rond het gevoerde beleid en de impact daarvan op de bevolking. Zo wordt de ontwikkeling van de cultuur van evalueren en meten van de prestaties van de publieke beleidslijnen bevorderd. Het genderrapport werd in 2005 en 2006 respectievelijk met vier en met twaalf pilootdepartementen opgemaakt. In 2008 zijn er zes nieuwe departementen bijgekomen, waardoor hun totale aantal nu 17 bedraagt [sic]. De zes nieuwe departementen die de genderdimensie hebben opgenomen in de opmaak van hun budgetten zijn de volgende: het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Modernisering van de publieke sectoren, het Ministerie van Beroepsopleiding, Ambachten en Sociale Economie, het Staatssecretariaat belast met Jeugd en de programma's van het Nationaal Initiatief voor Menselijke Ontwikkeling (NIMO)⁶⁶.

http://www.finances.gov.ma/depf/dpeg_action/genre/rapports.html

Versterken van de politieke dialoog en engagement van het middenveld

Het genderrapport dat bij de wet op de financiën wordt gevoegd, wordt sinds 2006 officieel voorgesteld aan het parlement. De parlementaire debatten en de mondelinge vragen over het ontwerp van begroting getuigen van de grotere belangstelling vanwege de parlementsleden voor *genderbudgeting*. Ook de integratie van de genderbenadering in het Nationaal Initiatief voor Menselijke Ontwikkeling getuigt van politieke volwassenheid met betrekking tot gender in het kader van een nationaal programma met strategische reikwijdte. Ook het middenveld in Marokko zet zich in voor de promotie van *genderbudgeting*. Zo sturen vrouwenverenigingen lokale initiatieven op het vlak van *genderbudgeting* en organiseren ze vormings- en bewustmakingssessies voor lokale verkozenen, lokale ambtenaren die belast

⁶⁶ De andere betrokken ministeries zijn de Ministeries van Justitie, Nationaal Onderwijs, Volksgezondheid, Landbouw, Huisvesting, Uitrusting en Transport, Werkgelegenheid, Energie en Mijnen en de Staatssecretariaten belast met Water, Alfabetisering en niet-formeel Onderwijs en de Vrouw, en met Gezin en Gehandicapten.

zijn met het opstellen van plannen en budgetten en voor verenigingen die ijveren voor vrouwenrechten en ontwikkeling.

Verfijnen van het informatiesysteem

Er is vooruitgang geboekt voor een betere 'genderisering' van de gegevens via een exhaustieve en genderspecifieke herziening van het nationale informatiesysteem, gepubliceerd in 2008. Deze eerste exhaustieve verzameling van genderstatistieken in Marokko biedt een overzicht van de gegevens die vandaag beschikbaar zijn. Het is een onmisbaar element voor het ontwikkelen, opvolgen en evalueren van eender welk beleid tot bevordering van gendergelijkheid, zowel op sectorieel niveau als op het niveau van geografische bepaling van de behoeften van de bevolking.

http://www.finances.gov.ma/depf/dpeg_action/genre/autres.html

Voorts werd op gemeentelijk niveau een pilootonderzoek gevoerd met het oog op het invoeren van een gendergevoelig systeem van gemeentelijke opvolging (*Country based monitoring System, CBMS*). Dit systeem werd ingevoerd in de gemeente Essaouira en in de landelijke gemeente Bouabout. Een studie betreffende de raming van de kosten voor het realiseren in Marokko van de 'gegenderiseerde' Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling werd gevoerd om te bepalen welke inspanningen nog moeten worden geleverd om de beoogde doelstellingen te bereiken.

3. Eerste positieve gevolgen van genderbudgeting

Sinds de invoering van het proces van genderbudgeting maken steeds meer instanties zich deze benadering eigen. Dit is zichtbaar in verschillende aspecten, met name de vooruitgang op institutioneel en sectorieel vlak. Op sectorieel vlak zijn de eerste gevolgen heel positief, meer bepaald in de domeinen ontwikkeling van de plattelandsvrouwen, onderwijs en alfabetisering en toegang tot de basisinfrastructuren.

a) Vooruitgang m.b.t. de institutionalisering van *genderbudgeting*

De institutionalisering van genderbudgeting werd versterkt door de officiële voorstelling van het genderrapport dat in 2006 bij de wet op de financiën werd gevoegd. Dit rapport was het voorwerp van een debat in het Parlement en van mondelinge vragen, wat getuigt van het feit dat steeds meer parlementsleden vertrouwd raken met dit proces. Met betrekking tot het opstellen van de wet op de financiën roepen de oriënteringsbrieven van de Eerste Minister de sectoriële departementen er sinds 2006 toe op om de genderbenadering op te nemen in de opmaak van hun begroting. Deze vorderingen werden ondersteund door de rondzendbrief van de Eerste Minister van 8 maart 2007, waarin hij alle ministeriële departementen oproept om de genderdimensie te integreren in alle beleidslijnen inzake ontwikkeling.

b) Juridische vorderingen

Op juridisch en wetgevend vlak zijn er grote stappen gezet in het kader van de versterking van het democratisch proces en van strijd tegen ongelijkheden en discriminaties op basis van sekse en gender. Dit krijgt concreet gestalte in grote hervormingen met het oog op gendergelijkheid en versterking van de rechten van de vrouw. Tegelijk worden de juridische bepalingen afgestemd op de toepasbare internationale overeenkomsten, met name het Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Discriminatie van de Vrouw (CEDAW 1993), het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1979) of het

internationaal verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw (1977). In dit kader werd een groot aantal teksten en wetten gewijzigd, waaronder met name het wetboek Gezin, het wetboek Nationaliteit, het wetboek Arbeid, de kieswetgeving, de wet betreffende de burgerlijke staat en het wetboek van Koophandel. Wat betreft het wetboek Gezin bevelen de aangebrachte wijzigingen aan om de echtelijke relaties over te brengen van het model van gehoorzaamheid naar het model van overleg, door de wederkerigheid van de rechten en plichten onder echtgenoten in te voeren (intrekking van de 'Wilaya' in het huwelijk, gelijkheid tussen man en vrouw met betrekking tot de huwelijksleeftijd die op 18 jaar wordt vastgesteld, onderwerpen van de polygamie aan een toelating van de rechter en aan wettelijke voorwaarden die de polygamie bemoeilijken...) De herziening van het wetboek Arbeid heeft het mogelijk gemaakt om wijzigingen aan te brengen betreffende de rechten van de vrouw met betrekking tot de bekrachtiging van het principe van niet-discriminatie (bv. verwijzing naar seksuele intimidatie op de werkplaats, wat voortaan wordt beschouwd als een zware fout) of de verlenging van de duur van het moederschapsverlof van 12 tot 14 weken.

Op commercieel vlak en in het kader van de verbintenissen van de Marokkaanse staat voor de bekrachtiging van het principe van gendergelijkheid in alle wetten en reglementen werd overgegaan tot het intrekken van alle bepalingen die de getrouwde vrouw beroofden van de mogelijkheid om handelsactiviteiten te beoefenen zonder het akkoord van haar man (cf. artikel 17 van het wetboek van Koophandel).

Het nieuwe wetboek Nationaliteit werd in april 2007 uitgevaardigd en vormt de laatste innovatie in de Marokkaanse wetgeving. Deze nieuwe hervorming maakt het voor een Marokkaanse moeder mogelijk om een fundamenteel recht inzake overdracht van haar nationaliteit op haar kinderen, op voet van gelijkheid met de vader, volledig uit te oefenen. Anderzijds ligt deze hervorming volledig in de lijn met de normen van het internationaal recht en niet-discriminerende wetgevingen.

Het Ministerie van Justitie heeft ook een gendercel gecreëerd, heeft een officiële genderwebsite gelanceerd met het oog op betere toegang tot de informatie betreffende de situatie van de vrouw in het gerechtelijk systeem en heeft, tot slot, een actieplan opgesteld voor de integratie van de genderbenadering in het gerechtelijk systeem. Bewust van de noodzaak om de genderdimensie te integreren in het uitstippelen van hun beleid hebben de verantwoordelijken van het bestuur der strafinstellingen een geheel van doelstellingen en acties vastgesteld en de prestatie-indicatoren en de doelwaarden voor de periode 2005-2008 bepaald⁶⁷. Deze acties beogen voornamelijk de verbetering van de voorwaarden waarin de gevangenen leven en verblijven, de veiligheid van de gevangenen, reclassering evenals de modernisering van het administratief beheer.

4. Specifieke voorbeelden

a) Ondersteuning voor plattelandsvrouwen

Op het platteland is de bevolking armer. Dit vertaalt zich in een hoger aantal analfabeten, een hoog sterftecijfer bij vrouwen en kinderen en beperkte toegang tot de basisinfrastructuur. De landbouw is de belangrijkste economische activiteit van de vrouw op het platteland en bijna 92% van de actieve vrouwen betreedt de arbeidsmarkt op vrij jonge leeftijd. Meer dan 32% van de vrouwen die op het platteland werken is jonger dan 19 jaar, tegen 11,1%

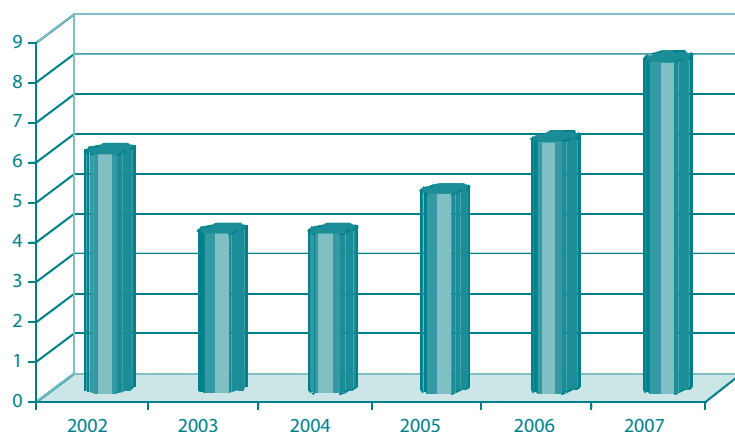
⁶⁷ Zie het Genderrapport 2008.

in een stedelijk milieu. Vrouwen op het platteland houden zich voornamelijk bezig met de veeteelt. Diverse redenen beletten dat de plattelandsvrouw deelneemt aan de economische activiteiten en de valorisatie van haar knowhow, met name de zware huishoudelijke taken, de moeilijke toegang tot een financieringsbron, de zeldzaamheid en/of duurte van grondstoffen en de beperkte afzetmogelijkheden. Slechts 21,4% van de vrouwen op het platteland beoefent activiteiten die inkomsten genereren.

In de jaren 1980 werd de overheid zich bewust van de noodzaak om zich op de vrouw te richten in het beleid voor de ontwikkeling van het platteland. In 1984 werd een bureau voor de sociaaleconomische promotie van de plattelandsvrouw opgericht om de vrouwen op het platteland te begeleiden via aangepaste programma's, via de promotie van coöperatieven en via de bewustmaking van de vrouwen voor economische en sociale activiteiten. Op het einde van de jaren 1990 voerde het Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling een nieuwe actie die steunde op de integratie van de genderbenadering ter vervanging van die welke was gebaseerd op de integratie van de vrouw bij de ontwikkeling. In 2002 bekrachtigde de minister voor de Promotie van de Plattelandsvrouw de genderbenadering in een beleidsnota. Ook sinds 2002 begeleidt een specifieke begrotingspost voor de sociaaleconomische promotie van de plattelandsvrouw de tenuitvoerlegging van de beleidsnota. In 2005 werd er opmerkelijke vooruitgang geboekt met de oprichting van een gendercel binnen het Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling. In deze context werden specifieke voor de vrouw ontwikkelde programma's uitgevoerd. Het gaat met name om het programma voor de promotie van de vrouw op het platteland en om projecten die inkomsten genereren. Het programma voor de promotie van de vrouw op het platteland heeft tot doel het levenspeil van de vrouw op het platteland te verbeteren door een betere knowhow, een grotere techniciteit, een hoger inkomen en de bevordering van de organisatie van collectief werk bij de plattelandsvrouwen. Het programma van 'kleine inkomstengenererende projecten' heeft tot doel de sociaaleconomische voorwaarden van de plattelandsvrouwen te verbeteren.

Het totale budget dat wordt toegekend aan het Ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling bedroeg in 2007 ± 4,9 miljard dirham. De begrotingsuitgaven voor vrouwelijke activiteiten bedroegen in 2007 8,3 miljoen dirham tegen 6,3 miljoen dirham in 2006.

Grafiek: Evolutie van het bedrag toegekend aan de promotie van de vrouw binnen het Ministerie van Landbouw
(in miljoen dirham)



b) Onderwijs en alfabetisering

Sinds de uitvoering in 2000-2001 voorziet het Nationaal Charter voor Onderwijs en Vorming in het wegwerken van de genderverschillen in het basisonderwijs en legt het de klemtoon op het aanmoedigen van het naar school gaan voor meisjes op het platteland; daartoe doet het charter iets aan de moeilijkheden die beletten dat die meisjes onderwijs volgen. Globaal kenden de indicatoren van veralgemening van het onderwijs een opmerkelijke verbetering. In het lager en middelbaar onderwijs, aan de colleges en in het beroepsonderwijs, publiek en privaat, werden er 6,2 miljoen leerlingen geteld in 2006-2007 tegen 5,4 miljoen in 2000-2001, d.i. een gemiddelde jaarlijkse groei met 2%.

Het aantal kinderen in het kleuteronderwijs bedroeg 705.753 in 2006-2007, dit is een scholingspercentage van 59,7% op nationaal vlak en van 51% voor de meisjes. Op het platteland gaat slechts 45,6% van de kinderen naar het kleuteronderwijs en de meisjes lopen hier een grote achterstand op (28,5%). Tussen 2000 en 2003 bedroeg de gemiddelde verhouding van de meisjes ten opzichte van het totale aantal kinderen van 4 tot 5 jaar in het kleuteronderwijs ongeveer 36,5% op nationaal vlak, 46% in de stad en slechts 21,1% op het platteland. Het scholingspercentage van leerlingen van 6 tot 11 jaar registreerde een gemiddelde stijging van 9% tussen 2000-2001 en 2006-2007 en steeg globaal van 85% tot 94% en van 80,6% tot 91,6% voor de meisjes. Op het platteland steeg dit cijfer in dezelfde periode globaal van 76,7% tot 92,6% en van 70,4% tot 88,7% voor de meisjes. Aan de colleges bedroeg het scholingspercentage van de kinderen van 12 tot 14 jaar in 2006-2007 globaal 74,5% en 67,8% voor de meisjes tegen respectievelijk 60,3% en 52,7% in 2000-2001. De gemiddelde verhouding van de meisjes ten opzichte van de totale cijfers in deze categorie schoolgaande kinderen bedroeg tussen 2001 en 2004 bijna 44% op nationaal vlak, 37,6% op het platteland en 47,15% in de stad. Het scholingspercentage van kinderen tussen 15 en 17 jaar kende een duidelijke verbetering en steeg globaal van 37,2% in 2000-2001 tot 48,1% in 2006-2007 en van 32,2% tot 43,4% voor de meisjes. Ondanks het hoge cijfer kende het cijfer voor analfabetisme een opmerkelijke daling van 48% van de bevolking in 1998 tot 38,5% in 2006.

Op het vlak van alfabetisering werden vier complementaire en gediversifieerde programma's ontwikkeld: het algemeen programma, het programma van de publieke actoren, het programma van de verenigingen en het programma van de bedrijven. Het aantal begunstigden van deze alfabetiseringsprogramma's steeg van 286.425 in 2002-2003 tot 655.478 in 2005-2006 en tot meer dan 660.000 in 2006-2007. Het deelnamepercentage van de vrouwen aan deze cursussen bedroeg 80% in 2005-2006. Het percentage analfabeten werd in 2006 geraamd op 38,45% voor de bevolking van 10 jaar en ouder, namelijk 31,38% bij de mannen en 46,8% bij de vrouwen. Wat betreft alfabetisering voor volwassenen hebben bijna 2 miljoen begunstigden aan dit programma deelgenomen tussen 2002 en 2006. In 2006 werden ongeveer 675.000 personen voor dit programma ingeschreven, waarvan 80% vrouwen.

c) Toegang tot de basisinfrastructuur

Drinkbaar water: dankzij de uitvoering van het programma voor de gegroepeerde bevoorrading met drinkwater van de plattelandsbevolking (PAGER) steeg het percentage toegang tot drinkwater op het platteland van 48% in 2001 tot bijna 92% in 2007. Dit had een positieve weerslag op de globale bevolking en op de vrouwen met betrekking tot het verkorten van de tijd die wordt besteed aan het zoeken naar water. Volgens het rapport van de Wereldbank over de evaluatie van het programma PAGER, uitgevoerd in 2003, heeft het programma het mogelijk gemaakt om jaarlijks meer dan 500.000 werkdagen te creëren; de gevallen van

diarreeziekten bij kinderen jonger dan 5 zijn tussen 1994 en 2000 gedaald met 24% en de watercorvees zijn gedaald met 50% tot 90%, waardoor vrouwen meer tijd kunnen besteden aan activiteiten die inkomsten genereren en meisjes meer tijd hebben om naar school te gaan (het percentage meisjes die naar de lagere school gaan is gestegen van 30% in 1997/1998 tot 51% en 2001/2002).

De versnelling van het proces van elektriciteitsvoorziening op het platteland, dankzij de lancering van het PERG in 1996, heeft in combinatie met andere projecten van veralgemening van de toegang tot energie geleid tot sociaaleconomische bloei door het creëren of versterken van inkomstengenererende kansen, maar ook door het verbeteren van de kwaliteit van de leefomstandigheden van de gezinnen. Met betrekking tot de verbetering van de leefomstandigheden heeft de elektrificatie van het platteland geleid tot een evolutie van de woningen die zich vertaalde in een daling met meer dan 40% van het totaal aantal vertrekken gebouwd in pisé⁶⁸, de uitrusting van de woningen met toestellen die essentieel zijn voor het welzijn van het gezin en de verbetering van de levenshygiëne. Op individueel vlak had de toegang tot energie, alle vormen bij elkaar genomen, een positieve impact op de bewoners van de betrokken dorpen, bijvoorbeeld door:

- het beperken van de plattelandsexodus. De mensen geven er steeds meer de voorkeur aan om in hun eigen dorpen inkomstengenererende activiteiten te ontwikkelen;
- de stijging van het aantal schoolgaande kinderen met een beter schoolrendement dankzij de aanwezigheid van elektriciteit 's nachts. Anderzijds gaan er dankzij de energievoorziening meer plattelandsmeisjes naar school, daar ze geen hout meer moeten sprokkelen;
- de vermindering van de werklast van de vrouwen en bijgevolg de verbetering van hun comfort en de ontwikkeling van inkomstengenererende activiteiten dankzij de tijdwinst en de energie die vroeger werd besteed aan het verzamelen van hout en brandstoffen;
- de betere werking van de gezondheidscentra. De geneesmiddelen worden beter bewaard, de gezondheidscentra hebben toegang tot bepaalde medische uitrustingen en nachtelijke geboortes verlopen vlotter.

Om de toegankelijkheid te vergroten lanceerde het Ministerie van Uitrusting en Transport in 1995 het eerste nationaal programma voor plattelandswegen. Gelet op de nog steeds grote nood aan ontsluiting in verschillende provincies in het land besliste de overheid om de inspanning tot ontsluiting van het platteland in 2005 voort te zetten met een tweede nationaal programma voor plattelandswegen (PNRR-2). Dit programma had tot doel de toegang van de plattelandsbevolking tot het wegennet te vergroten van 54% in 2005 tot 80% in 2015.

De versnelde aanleg van plattelandswegen had positieve gevolgen voor de levensvoorwaarden van de vrouwen en de kleine meisjes op het platteland, met name op het vlak van gezondheid, schoolbezoek, tewerkstelling en sociale verhoudingen.

- Een betere toegang tot de zorgcentra: het percentage vrouwen die prenatale verzorging krijgen op het platteland is tussen 1996 en 2004 gestegen van 27,7% tot 48% en het aantal bevallingen in gecontroleerd milieu is verdubbeld tot 36% in 2004⁶⁹.
- Meer vrije tijd: dankzij de aanleg van plattelandswegen is de butaanprijs gedaald en de invoering van butaan heeft ertoe geleid dat het houtcorvee is gedaald of verdwenen. Zo hebben vrouwen en meisjes meer vrije tijd om aan andere productieve taken te besteden.

68 Volgens de 'Etude de l'impact de l'Electrification Rurale' (Studie van de impact van elektrificatie op het platteland), ONE, 1999.

69 Onderzoek naar de bevolking en de gezondheid van de gezinnen, 2004-2005, ministerie van Gezondheid.

- Nieuwe mogelijkheden op het vlak van tewerkstelling: de plattelandswegen hebben de oprichting van landbouwcoöperatieven in de hand gewerkt en er zijn zowat overal dergelijke coöperatieven ontstaan nadat de wegen werden geasfalteerd. De gemeentelijke programma's hebben de vrouwen ertoe aangemoedigd om in deze coöperatieven te gaan werken, waardoor hun inkomen stijgt.
- Duidelijke stijging van het aantal meisjes die naar de lagere school gaan: dit percentage is heel sterk gestegen en bereikte 88,7% in 2006-2007 tegen 35,6% in 1994-1995⁷⁰. Deze stijging is ook te danken aan de bouw van nieuwe scholen en kantines, bevorderd door de aanleg van de plattelandswegen.
- Verbetering van de sociale verhoudingen: de ontwikkeling van de transportdiensten op het platteland maakt het voor de vrouwen mogelijk vaker circuleren.

5. Vooruitzichten

Dankzij de invoering van voorwaarden en verschillende instrumenten staat *genderbudgeting* in Marokko op één lijn met de gevoerde begrotingshervorming. Vervolgens hebben de ministeries zich deze techniek geleidelijk eigen gemaakt, tegelijk met hun toetreding tot het proces van resultaatgerichte begrotingshervorming.

Er blijven nog diverse uitdagingen. Het consolideren van *genderbudgeting* in Marokko vereist de versterking van het politieke engagement van de regering, een grotere toetreding van zowel de ministeries als van de parlementsleden en de actoren van het middenveld, evenals het noodzakelijke rekening houden met de genderdimensie in het perspectief van hervorming van de organieke wet op de financiën. Op het niveau van de ministeries is het in een eerste fase noodzakelijk om de opleiding voort te zetten en de gendraandachtspunten te versterken in het perspectief van veralgemeend rekening houden met de genderdimensie die verder gaat dan alleen maar de aandachtspunten. Voorts is het belangrijk het lopende proces te versnellen door zich te richten op het 'vergenderen' van de lokale begroting, een onvermijdelijke dimensie om de verhoopde doelstellingen van lokale ontwikkeling te verwezenlijken. Het verfijnen van de statistieken door de integratie van de genderdimensie is noodzakelijk om de besluitvorming te verbeteren, de diagnoses te verfijnen en de uitvoering en de impact van het beleid te volgen. Dit moet op alle niveaus gebeuren (enquêtes bij de gezinnen, enquêtes inzake budget en tijd, fiscaliteit, deelname aan verkiezingen...). Tot slot opent zich een perspectief betreffende het uitwisselen van ervaring op internationaal vlak, teneinde zich de beste praktijken eigen te maken en samen te werken met het oog op het verfijnen van de instrumenten (statistieken, indicatoren, documentatie...). Dit zou het mogelijk kunnen maken de vorming, het onderzoek en de communicatie betreffende *genderbudgeting* te institutionaliseren. In verband hiermee staat een project tot oprichting van een Instituut voor *Genderbudgeting* in Marokko op de agenda, teneinde het onderzoek, de documentatie en de vorming op dit vlak te verbeteren. Dit Instituut zou een regionale roeping hebben voor de Arabische wereld, de francofonie en Afrika.

⁷⁰ Ministerie van Nationaal Onderwijs.

Genderbudgeting en haar implementatie op Belgisch federaal niveau

Marijke Weewauters,

Adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Inleiding

Genderbudgeting is een analyse vanuit het genderperspectief van alle vormen van overheidsuitgaven en publieke inkomsten en geeft een overzicht van de directe en indirecte gevolgen hiervan voor vrouwen en mannen. *Genderbudgeting* is eigenlijk een specifieke vorm van prestatiegericht begroten.

2. Historiek

In 2002 werd een proefproject *genderbudgeting* uitgewerkt in navolging van het federaal project *gendermainstreaming*. Dit project concentreerde zich op *genderbudgeting* van de inkomenszijde. Er werd een comité van deskundigen opgericht in de FOD (Federale Overheidsdienst) Financiën, met als opdracht een rapport op te stellen over de directe en indirecte discriminaties in de toepassing van de personenbelasting en de bedrijfsvoorheffing, en de problemen die hiermee gepaard gingen. De doelstelling van de analyse, zoals omschreven in het rapport was, "te komen tot een perfecte neutraliteit van de personenbelasting en van de bedrijfsvoorheffing ten opzichte van de persoon die inkomsten geniet en van zijn bestaanskeuze". De uitgevoerde belastinghervorming hief bepaalde discriminaties op die gekoppeld zijn aan gender, maar tal van fiscale bepalingen, hoe wettelijk en reglementair ook, bleken nog tegenstrijdig met het principe van gelijkheid van vrouwen en mannen.

Het rapport van dit comité onderscheidt directe discriminaties tussen mannen en vrouwen, verschillen en onrechtvaardigheden tussen echtgenoten, tussen partners en feitelijke gezinnen en tussen alleenstaanden, en maatregelen die een gedifferentieerde impact naar de sekse blijken te hebben, zoals de belastingverminderingen voor kinderopvangkosten, het belastingkrediet voor lage inkomens en het Fonds voor Alimentatievorderingen.

Deze studie is een mooi voorbeeld van analyse met betrekking tot *genderbudgeting*.

In 2002 werd in navolging een brochure voor het grote publiek gepubliceerd dat in detail weergeeft wat genderbudgeting is.

3. Algemene Wettelijke bepalingen *gendermainstreaming*

Artikel 2, § 1 van de wet van 13 januari 2007 voorziet dat de genderdimensie wordt geïntegreerd in de begrotingsvoorbereidingen.

Artikel 2 § 2 voorziet het opmaken van een gendernota bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting waarin voor alle departementen, staatsdiensten met afzonderlijk beheer, overheidsbedrijven en instellingen van openbaar nut, de kredieten worden uiteengezet die worden toegekend aan acties voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.⁷¹

4. Specifieke wettelijke bepaling inzake inlassen gelijke kansen in budget

In de circulaire van de begroting 2009 wordt gewag gemaakt van het principe van *genderbudgeting* en zijn wettelijke verplichting. Er wordt evenwel enkel vermeld dat in 2008 vooral zal gefocust worden op sensibilisering en vorming van de actoren. In de circulaire wordt verzocht dat elke FOD reeds de kredieten definieert die in aanmerking kunnen komen voor een ex ante genderanalyse, wat de uitgaven betreft en een ex post analyse voor wat de niet-fiscale ontvangsten betreft.

In 2008 zal het administratief ontwerp van gendernota onderhandeld worden met de verschillende partijen opdat deze klaar zou zijn voor de toepassing in 2009 bij de opmaak van het budget 2010. In de circulaire van de opmaak budget 2010 zal specifiek gewag worden gemaakt van de verplichting van het principe van *genderbudgeting*. Dit betekent ook concreet dat in 2009 elke FOD reeds een genderanalyse zal moeten toepassen.

⁷¹ Het principe inzake *gendermainstreaming* zal telkens worden benadrukt in de omzendbrieven met betrekking tot de opmaak van de begroting die naar alle federale instellingen wordt verstuurd.

5. Ondersteuning en specifieke analyse van de toepassing van het principe van *genderbudgeting*

Het Instituut heeft in samenwerking met de FOD Budget en Beheerscontrole én met het Kabinet van de Minster van Gelijke Kansen een ontwerp van gendernota *genderbudgeting* uitgewerkt. Deze nota werd reeds éénmalig getest door het netwerk van gelijkekansen-ambtenaren.

In mei 2008 heeft het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen een project bij de Europese Commissie ingediend met verzoek tot subsidiëring van een coachingsysteem inzake *genderbudgeting*. De bedoeling is dat alle federale instellingen bilateraal gecoacht worden om tegen mei 2009 het principe van *genderbudgeting* te kunnen toepassen.

In 2010 zal het Instituut de ingevulde gendernota's evalueren en de integratie van het principe van ex post evaluatie van de inkomsten. Deze evaluaties zullen bilateraal worden besproken met de desbetreffende FOD's.

In 2011 wordt door elke FOD een effectanalyse uitgevoerd van de gendernota's. Een evaluatie van de genderanalyses in 2009 en één van de toepassing van *genderbudgeting* in 2010. Deze worden gerapporteerd in de verplichte rapportages.

Gender- mainstreaming in de voorbereiding en bepaling van het beleid

De wet van 12 januari 2007 en haar concrete toepassing: aan de hand van welke methodes, technieken en instrumenten kan de genderdimensie in de verschillende beleidsfasen worden geïntegreerd?

Marjolein Paantjens

Doctorante, Vrije Universiteit Brussel

1. Inleiding

Gendermainstreaming is een term waarmee iedereen zal te maken krijgen bij zijn of haar werkzaamheden in de beleidsvoorbereiding. Want met de komst van de wet van 12 januari 2007 is *gendermainstreaming*, oftewel, de integratie van de genderdimensie, verplicht voor het geheel van de federale beleidslijnen, maatregelen, begrotingsvoorstellen, en dit met het oog op het vermijden of corrigeren van ongelijkheden tussen mannen en vrouwen⁷². Maar wat betekent *gendermainstreaming* eigenlijk? Wat zegt de wet van 12 januari 2007 hier precies over? En hoe kan dit in de praktijk toegepast worden in de verschillende beleidsfasen? Het doel van deze bijdrage is om een antwoord te geven op bovenstaande vragen, zodat voor iedereen duidelijk wordt hoe *gendermainstreaming* ingezet wordt in de beleidscyclus, meer specifiek in de beleidsvoorbereiding. De hoe-vraag kan natuurlijk niet worden beantwoord zonder eerst dieper in te gaan op de waarom-vraag. *Gendermainstreaming* toepassen 'omdat de wet het zegt' is wellicht niet de beste motivatie. Daarom wordt in deze bijdrage eerst de achtergrond van *gendermainstreaming* geschetst. Waar komt dit concept vandaan, en waarom is het belangrijk dat iedereen effectief gaat 'gendermainstreamen'? Allereerst wordt er ingegaan op het begrip *gendermainstreaming* zelf. Wat houdt deze nieuwe strategie precies in en waarom is het belangrijk om haar toe te passen in alle fases van het beleidsproces? Hierna worden er in het kort een aantal centrale punten van de wet van 12 januari 2007 toegelicht. Wat moet er volgens deze wet precies gebeuren in het kader van *gendermainstreaming*? Na deze algemene introductie wordt de beleidscyclus gepresenteerd. Voor iedere fase wordt beschreven hoe zij er uit ziet, welke stappen er gezet worden en hoe genderkwesties daarbij betrokken kunnen zijn. Tevens worden verschillende instrumenten besproken die ingezet kunnen worden in de desbetreffende fases. Hoewel het voor het welslagen van *gendermainstreaming* van belang is dat de strategie doorheen heel de beleidscyclus wordt toegepast, ligt in deze tekst de nadruk

⁷² Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen (B.S. van 13 maart 2007).

op de beleidsvoorbereiding. Zoals we nog zullen lezen, is dit een zeer belangrijke fase voor *gendermainstreaming*. In de vierde paragraaf ligt de focus daarom op de concrete instrumenten die ingezet dienen te worden tijdens de beleidsvoorbereiding.

2. Wat is *gendermainstreaming* in theorie?

Gendermainstreaming vindt haar oorsprong in de ontwikkelingssamenwerking en bestaat al sinds de jaren 1980. Het duurde echter tot de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in 1995 voordat *gendermainstreaming* door verschillende staten en internationale organisaties officieel werd omarmd⁷³. De Europese Unie kwam vervolgens met een richtlijn over *gendermainstreaming*, en in België dateert de eerste wet waarin *gendermainstreaming* aan bod komt van 6 maart 1996⁷⁴. *Gendermainstreaming* heeft als doel de gendergelijkheid te bevorderen en een genderperspectief te integreren in het algemene beleid. Want hoewel vrouwen en mannen voor de wet gelijk zijn, blijkt deze wettelijke gelijkheid niet voldoende te zijn voor het bereiken van gendergelijkheid in de praktijk. Denk bijvoorbeeld aan de loonkloof of de ondervertegenwoordiging van vrouwen in hoge posities bij zowel de overheid als in het bedrijfsleven. Gendergelijkheid in de praktijk zou een gelijke zichtbaarheid, emancipatie en participatie van beide seksen in zowel de publieke als in de private sfeer betekenen. Het is belangrijk om te beseffen dat gendergelijkheid tegenovergesteld is aan genderongelijkheid en niet aan genderverschil⁷⁵. Genderongelijkheid houdt in dat de ene sekse wordt bevoordeeld ten opzichte van de andere sekse; dat de ene sekse minderwaardig of ondergeschikt is aan de andere sekse, of dat er seksdiscriminatie is. Gendergelijkheid betekent daarom niet dat 'vrouwen mannen moeten worden', maar wel dat vrouwen dezelfde kansen en mogelijkheden krijgen als mannen, en dat zij zich hiervoor niet steeds naar de mannelijke norm hoeven te gedragen. Uiteindelijk gaat gendergelijkheid over nieuwe standaarden voor zowel vrouwen als mannen, die tegemoetkomen aan zowel mannen als vrouwen⁷⁶.

73 Hafner-Burton, E., Pollack, M. A. (2002) 'Gendermainstreaming and global governance'; *Feminist Legal Studies*, 10(3), 285-98

74 Wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad' (B.S. van 31 oktober 2006).

75 Raad van Europa (2004) *Gendermainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Directorate General of Human Rights.

76 Meier, P., (2006) 'Implementing gender equality: gendermainstreaming or the gap between theory and practice', in Hellsten, S.K., Holli, A.M. and Daskalova K. (ed.), *Women's Citizenship and Political Rights*, New York, Palgrave.

De meest gebruikte definitie van *gendermainstreaming* is die van de Raad van Europa, maar er zijn veel varianten in omloop. *Gendermainstreaming* is: 'the reorganisation, 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 actors normally involved in policy-making.' Deze definitie van *gendermainstreaming* laat duidelijk zien wat het doel van de strategie is, waar ze toegepast moet worden en wie dit moet doen. Er moet een genderperspectief geïntegreerd worden in het ganse beleid, op alle niveaus en in alle fases. De actoren zijn al de personen die normaal ook betrokken zijn bij het beleid⁷⁷. De definitie laat ook zien op welke manier *gendermainstreaming* een verbetering is voor de tekortkomingen van het normale gelijkemansbeleid. *Gendermainstreaming* betekent namelijk dat gendergelijkheid deel uit maakt van het reguliere beleid, en niet langer beperkt wordt tot bepaalde kwesties. Dit sluit aan bij het idee dat genderongelijkheid verweven zit doorheen de samenleving, en doorheen verschillende beleidsterreinen. Door enkel specifieke problemen aan te kaarten, kan deze structurele ongelijkheid niet aangepakt worden. *Gendermainstreaming* werkt echter op een horizontale wijze. Het impliceert een breder en meeromvattende definitie van gendergelijkheid, die recht doet aan verschillen en diversiteit. Door het beleidsproces op een zodanige wijze te reorganiseren dat overal rekening wordt gehouden met genderverhoudingen, is het mogelijk om het structurele van genderongelijkheid ter discussie te stellen⁷⁸.

Gendermainstreaming bestaat uit veel elementen, en kan zich op veel verschillende processen richten. De belangrijkste focus van *gendermainstreaming* ligt echter op het veranderen van beleid. Dit is niet voor niets. Het meeste overheidsbeleid gaat direct of indirect over mensen. In principe kan dus gesteld worden dat het altijd over vrouwen en mannen gaat. In de formulering van het reguliere beleid wordt dit meestal over het hoofd gezien, en wordt alles in neutrale termen geformuleerd die meer dan eens uitgaan van de mannelijke norm. In het gelijkemansbeleid wordt dan weer wel expliciet aandacht besteed aan gender, maar dit is niet voldoende. Net omdat blijkt dat het reguliere beleid vaak *genderblind* of *biased* is. Terwijl beleidsmakers er van uit gaan dat het werk dat ze doen genderneutraal is, heeft onderzoek uitgewezen dat relevante genderverschillen niet erkend worden in regulier beleid en dat onbewuste aannames bestaande ongelijke genderverhoudingen bevoordelen⁷⁹. Enkel en alleen een specifiek gelijkemansbeleid is dus onvoldoende om ongelijkheid echt te kunnen aanpakken⁸⁰.

77 Raad van Europa (2004) *'Gendermainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices'*, Strasbourg, p. 12.

78 *idem*

79 Roggeband, C., Verloo, M. (2006) 'Evaluating gender impact assessment in the Netherlands (1994-2004): a political process approach', *Policy & Politics*, 34(4), 617-34.

80 Dit neemt overigens niet weg dat er naast het implementeren van *gendermainstreaming* geen specifieke maatregelen meer nodig zijn. *Gendermainstreaming* sluit het gebruik van aanvullende maatregelen, zoals positieve actie, niet uit.

VOORBEELD 1:

Mensen die van plan zijn naar Nederland te immigreren, bijvoorbeeld in het kader van gezinsvorming, moeten een zogenaamd inburgeringsexamen afleggen in het land van herkomst⁸¹. Echter, men stond er bij de ontwikkeling van deze maatregel niet bij stil dat veel vrouwen in de landen waarop deze maatregel van toepassing is, ongeletterd waren. In sommige landen komt het immers nog steeds voor dat meisjes niet naar school gaan en daarom ook niet leren lezen en schrijven. Dit is nadelig voor hun kansen om het examen te halen.

Beleid heeft een impact op maatschappelijke ongelijkheden. Door genderblind of gender-ongevoelig beleid kunnen ongelijkheden onbewust versterkt en herhaald worden⁸². Het feit dat er geen rekening wordt gehouden met de socio-economische realiteit van mannen en vrouwen in dat dagelijkse beleid kan leiden tot een verschillende uitwerking van het beleid op mannen en vrouwen. Onbedoeld kan beleid nadelig of anders uitwerken voor vrouwen en mannen. *Gendermainstreaming* is belangrijk omdat het recht doet aan de verschillen in leefomstandigheden van mannen en vrouwen. Dit is dus niet alleen belangrijk voor vrouwen, maar het komt alle burgers ten goede. Wanneer het beleid erin slaagt om rekening te houden met verschillen in leefomstandigheden, kan het daardoor ook meer mensen beter bereiken. Dus hoewel *gendermainstreaming* een investering van tijd en middelen met zich mee brengt, is het vooral ook een strategie voor verbetering van de kwaliteit van het beleid, doordat het beter werkt voor meer mensen⁸³.

Zoals gezegd heeft *gendermainstreaming* voornamelijk een verandering van het beleids(proces) tot doel. Ruwweg kan er een onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten veranderingen⁸⁴:

a) Een verschuiving in concepten: gendergelijkheid wordt breder gedefinieerd⁸⁵.

Gelijkheid is meer dan gelijkheid voor de wet. Gelijkheid wordt breder opgevat. Het gelijkheidskansenbeleid moet niet beperkt worden tot typische 'vrouwenkwesties' want gendergelijkheid is relevant in tal van maatschappelijke domeinen. Specifiek gelijkheidskansenbeleid is wel nodig, maar niet voldoende. Gendergelijkheid beslaat immers veel andere beleidsterreinen. Het is daarom nodig dat een genderperspectief wordt geïntegreerd op alle beleidsterreinen.

b) Het incorporeren van een genderperspectief en doelstellingen in de *mainstream* politieke agenda⁸⁶.

81 Sinds 15 maart 2006 moeten migranten die met name voor huwelijk en relatie in Nederland willen verblijven, het basisexamen inburgering afleggen. Voor meer info: www.ind.nl

82 Verloo, M. (2000) 'Gendermainstreaming: practice and prospects', Raad van Europa, Strasbourg.

83 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) 'Gendermainstreaming. Een strategie voor kwaliteitsverbetering', Den Haag.

84 Deze zijn gebaseerd op een artikel van Lombardo, E., Lombardo, E. (2005) 'Integrating or setting the agenda? Gendermainstreaming in the European Constitution-making process', *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 412-432

85 *idem*

86 Lombardo, E., o.c., p. 7-9.

Op alle beleidsterreinen moet er gerefereerd worden aan genderkwesties en moet er kunnen aangegeven worden in welke mate een bepaalde maatregel een verschillend effect heeft op de situatie van mannen en vrouwen. Gendergelijkheid moet daarom ook deel uitmaken van de doelstellingen van het reguliere beleid. Wanneer blijkt dat bepaalde beleidsmaatregelen een verschillend effect hebben, kunnen er bijvoorbeeld extra maatregelen worden getroffen. Met andere woorden, ook in het reguliere beleid dient er gestreefd te worden naar meer gendergelijke uitkomsten van het beleid.

c) Verschuivingen in institutionele en organisatorische cultuur: beleidsprocessen, beleidsmechanismes en beleidsmakers⁸⁷

Om *gendermainstreaming* te laten functioneren, zullen er een aantal institutionele veranderingen nodig zijn. Om te beginnen moet het beleidsproces zodanig worden veranderd dat de mensen die normaal het beleid maken, rekening gaan houden met een genderperspectief, en gendergelijkheid als doel meenemen in hun werk. Ten tweede moeten zogenaamde verticale beleidsmechanismen (*top-down* beleid) veranderen. Gender snijdt immers dwars door al het beleid heen. *Gendermainstreaming* werkt met andere woorden horizontaal, dwars door alle beleidsterreinen. Hiervoor is de samenwerking tussen verschillende niveaus en departementen onmisbaar. Ten derde zullen er nieuwe beleidsinstrumenten worden ingezet, die gender in het beleid integreren en het meten van vooruitgang mogelijk maken. Tenslotte zijn experts op het gebied van gelijke kansen en actoren uit het maatschappelijk middenveld betrokken bij de ontwikkeling van het beleid door de ambtenaren die hier normaal mee bezig zijn⁸⁸.

3. Wat is *gendermainstreaming* volgens de wet van 12 januari 2007?

De wet van 12 januari 2007 valt makkelijk in zijn geheel te raadplegen in het Belgisch Staatsblad. In deze paragraaf worden slechts een aantal hoofdpunten uit de wet naar voren gehaald. Dit overzicht is dus niet volledig, maar omvat de centrale elementen die van belang zijn voor iedereen die zich bezig houdt met de totstandkoming en uitvoering van beleid. De wet van 12 januari 2007 dient ter vervanging van de wet van 6 maart 1996, die hierboven al kort aan bod kwam⁸⁹. Deze wet zag toe op de uitvoering van het zogenaamde actieplatform van de VN Wereldvrouwenconferentie in Peking, 1995, waar *gendermainstreaming* deel van uitmaakt. België was een van de eerste landen die deze verbintenissen formaliseerde met de wet van 6 maart 1996.

86 Lombardo, E., o.c., p. 7-9.

88 *idem*

89 Belgisch Staatsblad, wet van 12 januari 2007. En website IGVM, www.igvm.be

De wet van 12 januari 2007 noemt (onder andere) de volgende stappen en instrumenten die moeten leiden tot de integratie van de genderdimensie in het federale beleid:

- Opsplitsen statistieken naar sekse en ontwikkelen genderindicatoren
- Ex ante evaluatieverslag: gendertest
- Gendernota bij het ontwerp van de uitgavenbegroting
- Tussentijds verslag en eindverslag over gevoerd beleid
- Genderdimensie in managementplannen, beheerscontracten, strategische planning
- Gelijkheid in aanmerking nemen bij aanbestedingen en toekennen subsidies

Wie moet zich aan deze wet houden? Wie moet er *gendermainstreaming* uitvoeren? Het idee achter *gendermainstreaming* is dat dit door iedereen wordt uitgevoerd, in alle fases van beleid. Iedereen die zich bezig houdt met het federale beleid, zij het in de voorbereiding of de uitvoering ervan, zij het in de besluitvorming of de beleidsuitvoering, moet deze wet volgen. Dit kan gaan om beleidsmedewerkers, federale mandatarissen, ministers, staatssecretarissen, strategische cellen, enzovoort. Wanneer iedereen *gendermainstreaming* toepast in het deel van de beleidsvoorbereiding of -uitvoering waar hij of zij verantwoordelijk voor is, kan ervoor gezorgd worden dat het beleid gendergevoelig is, en er geen ongewenste ongelijke gendereffecten ontstaan. *Gendermainstreaming* moet bovendien overal toegepast worden. Zowel in extern beleid dat op de burgers gericht is, als binnen het interne beleid van de overheid, de administraties zelf. Onder extern beleid kan alles worden verstaan van wetgevende en reglementaire projecten tot informatiebrochures. In het interne beleid kan worden gekeken naar de managementplannen, beheerscontracten, subsidies en overheidsopdrachten. Bij het toekennen van subsidies aan bepaalde organisaties, kunnen bijvoorbeeld hun prestaties op het gebied van gelijke kansen mee in acht worden genomen.

4. Voorwaarden om te 'mainstreamen' in de beleidspraktijk

In de voorgaande paragrafen hebben we kunnen lezen wat *gendermainstreaming* is, wat de doelstellingen zijn, waarom het belangrijk is, en wat de wet van 12 januari 2007 erover zegt. In deze paragraaf kijken we naar de praktijk van de beleidsmakers. Hierna wordt besproken op welke momenten van de beleidscyclus *gendermainstreaming* toegepast kan worden en op welke manier. Maar in deze paragraaf wordt eerst nog stilgestaan bij een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de implementatie van *gendermainstreaming* kans op succes hebben⁹⁰. Dit zijn:

⁹⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) '*Gendermainstreaming. Een strategie voor kwaliteitsverbetering*', Den Haag. En, Raad van Europa (2004) '*Gendermainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*', Directorate General of Human Rights.

- engagement aan de top
- duidelijke doelstellingen
- middelen en instrumenten
- genderdeskundige ondersteuning
- verantwoordelijkheid voor *gendermainstreaming/interne structuur*

Om te beginnen moet het duidelijk zijn dat de beleidsmensen en beleidsuitvoerders aan de top *gendermainstreaming* serieus nemen. Een goed voorbeeld hiervan is het 'Charter *gendermainstreaming*' (23/1/2007) dat door de politieke partijen in België is ondertekend. Hiermee maken de partijen een engagement duidelijk. Toewijding geldt overigens niet alleen voor de politieke leiders, maar zeker ook voor de ambtelijke top. Wanneer de hiërarchische overste zich er niet achter wil zetten, is het moeilijk voor werknemers om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Er zal namelijk tijd en geld geïnvesteerd moeten worden, en hiervoor is steun van de top essentieel.

Gebrek aan expliciete duidelijke doelstellingen is een potentieel gevaar voor *gendermainstreaming*. Op die manier dreigt het project immers te verzanden in een loze belofte, een mooi buzzwoord, maar zonder inhoud. Aangezien *gendermainstreaming* overal en door iedereen geïmplementeerd moet worden, in het reguliere beleid, kan de indruk ontstaan dat er geen aparte doelstellingen meer nodig zijn. Gendermainstreaming op zich wordt het doel, in plaats van het bereiken van meer gendergelijkheid. Ook het gevaar van 'ieder zijn verantwoordelijkheid is niemand zijn verantwoordelijkheid' ligt op de loer. Voor een geslaagd proces van *gendermainstreaming* zijn duidelijke doelstellingen daarom noodzakelijk. Dit is de enige manier waarop de effectiviteit van *gendermainstreaming* gemeten kan worden. Bovendien kunnen expliciete doelstellingen die bij iedereen bekend zijn, bijdragen tot meer bewustzijn en draagvlak binnen de desbetreffende ministeries en overheidsdiensten.

Zonder middelen en instrumenten komt er natuurlijk geen enkele maatregel van de grond. Het doel van *gendermainstreaming* beoogt een integratie van een genderperspectief in het normale beleid, wat bovendien uitgevoerd wordt door alle beleidsmedewerkers die normaal ook betrokken zijn bij dat beleid. Dat betekent daarom niet dat er geen extra middelen nodig zijn. *Gendermainstreaming* betekent verbetering en verandering, en dat is nooit kosteloos. Uiteindelijk komt het de maatschappij echter ook ten goede, wanneer het beleid beter en effectiever is, doordat het meer mensen beter bereikt. Deze benodigde middelen moeten vrijgemaakt worden en instrumenten moeten aangereikt worden: zonder riemen kan men niet roeien. Een voorbeeld van een investering van tijd en middelen werd geleverd door de Minister van Pensioenen, die in 2005 heeft besloten om alle medewerkers van de strategische cel Pensioenen op een tweedaagse gendertraining te sturen. Op die manier zouden alle medewerkers in staat worden gesteld om in het vervolg een genderperspectief te integreren in alle dossiers.

In sommige lastige dossiers kan het voorkomen dat er onvoldoende genderdeskundigheid in huis is om de integratie van een genderperspectief te garanderen. De verantwoordelijke ambtenaren hebben wel het gevoel dat gender een rol zou kunnen spelen, maar weten niet goed hoe dit te onderzoeken en hoe ze dit kunnen meenemen in het ontwerpen van het beleid. Het

Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) heeft daarom een databank ter beschikking, waarin alle genderexpertise binnen de federale overheid is opgenomen. Op die manier kunnen alle beleidsmedewerkers snel en gemakkelijk te weten komen waar ze moeten aankloppen voor specifieke genderdeskundigheid op een bepaald beleidsterrein. Een andere mogelijkheid om aan genderexpertise te geraken, is het zoeken van genderexpertise binnen universiteiten en adviesbureaus. Want ondanks dat iedereen zelf man of vrouw is, en veel mannen en vrouwen kent, betekent niet dat iedereen als vanzelf ook inzicht heeft in genderkwesties! Het aanwenden van genderexpertise is daarom essentieel voor een goed verloop van *gendermainstreaming*.

Belangrijk is ook dat het voor iedereen duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor *gendermainstreaming* binnen zijn of haar afdeling, en hoe de interne *gendermainstreaming*structuur in elkaar steekt. Zonder een verantwoordelijke en zonder een structuur, is het moeilijk om zaken geregeld te krijgen. Om deze reden moeten de lijnen van verantwoordelijkheid voor iedereen duidelijk zijn, onder meer wie het aanspreekpunt is en wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt. Op sommige departementen en diensten bestaan er mogelijk al werkgroepen, stuurgroepen of overlegcomités op het terrein van gendergelijkheid en *gendermainstreaming* die kunnen helpen met het vinden van de juiste informatie, experts of de organisatie en uitvoering van initiatieven op het terrein van gendergelijkheid.

5. Hoe te 'mainstreamen' in de verschillende beleidsfasen?

In deze paragraaf worden de verschillende beleidsfasen besproken. Telkens wordt eerst in het kort aangegeven wat de desbetreffende fase inhoudt en hoe *gendermainstreaming* hier een rol in kan spelen. In paragraaf 5 wordt vervolgens op meer gedetailleerde wijze ingegaan op de genoemde instrumenten en methoden uit de eerste twee fasen van de beleidscyclus, de beleidsvoorbereiding. Om te beginnen is het nodig om te bekijken wat de beleidscyclus is en welke fasen er onderscheiden kunnen worden. De verschillende fasen in de beleidscyclus worden onderscheiden in de volgende vier stappen:

- analyse van het beleidsprobleem
- ontwerp beleidsstrategie
- implementatie en monitoring van het voorgenomen beleid
- evaluatie van het gevoerde beleid

In de eerste fase proberen beleidsmedewerkers het beleidsprobleem goed in beeld te brengen. Er wordt nagegaan voor wie het beleid bestemd is, wat de eventuele verschillen en ongelijkheden tussen mannen en vrouwen zijn en wat de oorzaken en gevolgen hiervan zijn. Om dit te kunnen doen, is het essentieel om goede informatie ter beschikking te hebben. Er zal allereerst dus informatie over het onderwerp verzameld en geanalyseerd moeten worden. Om dit vanuit een genderperspectief te kunnen doen is een eerste stap hierbij om na te gaan of er gendersegregerde statistieken bestaan. Ook is het belangrijk na te gaan of er relevant onderzoek bestaat op het gebied van gender en het desbetreffende onderwerp. Het kan soms nodig zijn om extra onderzoek uit te laten voeren, of de statistieken zodanig te bewerken dat er een beter zicht komt op de man-vrouwverhoudingen. Wat tevens in deze eerste fase gebeurt, is

het uitvoeren van eventuele behoeftepeilingen, waardoor men zicht kan krijgen op genderaspecten die spelen in de doelgroep. Ook het bevragen van relevante belangengroepen hoort in deze fase thuis, bijvoorbeeld een organisatie van migrantenvrouwen. Andere elementen uit de analysefase zijn het maken van een 3R analyse, die in de volgende paragraaf in detail wordt besproken. Nadat er een goed zicht is op het beleidsprobleem en alle benodigde informatie is geanalyseerd, worden er aanbevelingen opgesteld, die in de tweede beleidsfase geïntegreerd moeten worden in de beleidsstrategie.

In de tweede fase is het de bedoeling dat er een beleidsplan of strategie wordt opgesteld. Er worden algemene en specifieke doelstellingen geformuleerd. Belangrijk is om hierin de conclusies uit de eerste fase te integreren. Daarom is het aangewezen om bij het opstellen van doelstellingen van het beleid, bij streefcijfers en kengetallen, ook rekening te houden met gender. Specifieke genderindicatoren dienen opgesteld te worden om een inzicht te verwerven in de verhoudingen tussen vrouwen en mannen. Bij het toekennen van middelen voor het opgestelde beleid, kan een genderbudgetinganalyse worden uitgevoerd. En tenslotte is het verplicht om voor alle wetsontwerpen en reglementaire projecten een zogenaamde gender-test uit te voeren.

In de derde fase wordt het opgestelde beleid geïmplementeerd. Belangrijk is om ook tijdens de implementatie het beleid te monitoren, zodat eventuele onbedoelde effecten tijdig kunnen worden bijgestuurd. Ook is het belangrijk om genderbewustzijn uit te dragen naar externe partners die een rol spelen in de uitvoering van beleid. Training van personen die zich bezighouden met de uitvoering van het beleid kan nuttig zijn, zodat ook zij een genderperspectief kunnen integreren.

VOORBEELD 2:

In het externe communicatiebeleid, zoals het verspreiden van informatiebrochures, kan gelet worden op genderneutraliteit. Bijvoorbeeld door geen seksestereotyperend fotomateriaal te gebruiken.

In de vierde fase tenslotte wordt het uitgevoerde beleid geëvalueerd. Ook hier dient weer rekening gehouden te worden met gender. Wanneer de beleidscyclus vanuit een genderperspectief is doorlopen, zal dit echter geen probleem zijn. Er zijn immers genderindicatoren opgesteld, aan de hand waarvan de effecten van het beleid ook in termen van gender werd beoordeeld. Ook in deze fase kan er weer een 3R analyse worden gedaan, en kunnen doelgroepen ondervraagd worden. De uitkomsten van deze fase worden vervolgens weer meegenomen in de eerste fase van de beleidscyclus.

Wanneer we bovenstaande fases doorlopen, lijkt *gendermainstreaming* een hele kluit. Maar er zijn gelukkig een heel aantal verschillende instrumenten en methoden waarmee aandacht voor gender in het beleid geïntegreerd kan worden. Veel van deze instrumenten zijn algemeen inzetbaar, en niet gebonden aan een bepaalde beleidsfase. Zo kan het in alle fases nuttig zijn om beroep te doen op expertise, evenals het gebruik van gendergesegregeerde statistieken en meetinstrumenten. In onderstaande tabel zijn alle hierboven genoemde instrumenten en methoden op een rijtje gezet. Zo wordt in een oogopslag duidelijk waar men welke instrumenten kan inzetten.

Instruments	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
3R	X			X
Bevraging/ behoeftepeiling	X		X	X
Expertise	X	X	X	X
Genderbudgeting	X	X	X	X
Gendertest		X		
Gendergevoelig monitoren			X	
Statistieken en indicatoren	X	X	X	X
Training	X	X	X	X

Tabel 1. Gendermainstreaminginstrumenten in de verschillende beleidsfases

Een andere manier om naar deze instrumenten te kijken, is door ze in te delen in verschillende types. Zo zijn sommige instrumenten meer analytisch van aard, en zijn andere weer meer gericht op voorlichting. De instrumenten voor *gendermainstreaming* zijn te verdelen in een vijftal categorieën⁹¹. Om te beginnen zijn er organisatorische instrumenten. Met andere woorden: de wijze waarop *gendermainstreaming* binnen de administratie, of binnen een organisatie, georganiseerd is. Men kan hierbij denken aan een procedure voor het rapporteren over het gevoerde gendermainstreamingbeleid (bijvoorbeeld de gendernota uit de wet van 12 januari 2007), of de verdeling van verantwoordelijkheid voor *gendermainstreaming*. Ten tweede zijn er zogenaamde analytische instrumenten, die vooral belangrijk zijn in de beleidsvoorbereiding en evaluatie. Het gaat hierbij om statistieken en indicatoren die het mogelijk maken genderanalyses uit te voeren. Maar ook de gendertest is bijvoorbeeld een analytisch instrument. Ten derde zijn er consulterende en communicatieve instrumenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om inspraakrondes voor belangengroepen, behoeftepeilingen van de doelgroep, interviews met 'klanten' van het beleid enzovoort. Ten vierde zijn er vormende instrumenten gericht op het opleiden en vergroten van kennis van ambtenaren. Dit zijn de gendertrainingen, workshops enzovoort. Tenslotte zijn er dwingende maatregelen, zoals wet en regelgeving. De wet van 12 januari 2007 is hier natuurlijk een voorbeeld van.

⁹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) 'Gendermainstreaming. Een strategie voor kwaliteitsverbetering', Den Haag.

6. Hoe te 'mainstreamen' tijdens de beleidsvoorbereiding?

De eerste twee fases uit de beleidscyclus samen kunnen als beleidsvoorbereiding worden gezien. Dit zijn de analysefase, waarin het beleidsprobleem wordt onderzocht en gedefinieerd, en de ontwerpfase, waarin het beleid wordt ontworpen, doelstellingen worden geformuleerd, en beleidsplannen worden uitgewerkt. De beleidsvoorbereiding is erg belangrijk wanneer het gaat om *gendermainstreaming*. Niet alleen wordt hier het probleem gedefinieerd, wat bepalend is voor de aandacht voor gender verhoudingen, tevens worden de doelstellingen en indicatoren opgesteld, die ook van essentieel belang zijn voor de integratie van een genderperspectief. Bovendien zorgt *gendermainstreaming* in deze fases ervoor dat beleidsmedewerkers al tijdens de voorbereiding van het beleid rekening kunnen houden met de gevolgen van het beleid wat betreft genderverhoudingen. Om daadwerkelijk een genderperspectief te integreren in de probleemdefinitie en de beleidsplannen en om rekening te houden met de toekomstige gevolgen van het voorgenomen beleid, zijn goede instrumenten cruciaal⁹².

De instrumenten die in de bespreking van de beleidscyclus al kort genoemd zijn en in deze paragraaf meer uitgebreid aan bod zullen komen, zijn achtereenvolgens:

- gendergesegregeerde statistieken
- gendergevoelige indicatoren
- 3R analysekader
- genderexpertise
- *quickscan en gendertest*

Statistieken

Goede data met betrekking tot (verschillen in) de situatie van vrouwen en mannen, en genderverhoudingen zijn een absoluut noodzakelijk startpunt voor *gendermainstreaming*. Het probleem dat zich vaak voordoet op het vlak van statistiek is niet alleen dat beschikbare statistieken vaak geen onderscheid maken in sekse, maar ook dat data op zich een *genderbias* kunnen hebben. Goede statistieken omvatten daarom gegevens die relevant zijn voor zowel vrouwen als mannen en die opgesplitst zijn naar sekse en naar andere eigenschappen. Om te beginnen kan men de eigen statistieken onder de loep nemen en kijken of deze opgesplitst kunnen worden naar vrouwen en mannen, of dat ze dat misschien al zijn. Soms is het niet mogelijk om de statistieken te splitsen omdat er tijdens de verzameling van de gegevens geen rekening is gehouden met gender. Het kan daarom soms nodig zijn om nieuwe statistieken te vergaren. Nadat men beschikt over gesegregeerde statistieken kan er na worden gegaan of er verschillen bestaan tussen mannen en vrouwen. Het is daarbij belangrijk om niet slechts te kijken naar verschillen tussen vrouwen en mannen maar ook naar eventuele kruisverbanden met andere eigenschappen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er voor vrouwen en mannen tot een bepaalde leeftijd geen verschillen zijn, maar op latere leeftijd wel. Of misschien worden verschillen pas zichtbaar wanneer men ook naar opleidingsniveau of gezinssituatie kijkt. En zo zijn er nog een aantal kenmerken waarbinnen gender telkens een rol kan spelen: etniciteit, leeftijd, wel of geen kinderen, enzovoort.

⁹² Dit zelfde geldt natuurlijk voor de overige fases van de beleidscyclus, maar zoals gezegd richten we ons hier vooral op de beleidsvoorbereiding.

VOORBEELD 3:

Op veel beleidsterreinen, bijvoorbeeld het huisvestingsbeleid, is het gebruikelijk om te spreken over doelgroepen zoals: gezinnen, mensen met lage inkomens, risicogroepen, ouderen, gehandicapten enzovoort. Een opsplitsing naar sekse gebeurt eigenlijk zelden. Dit betekent niet dat gender geen rol kan spelen. Vrouwen hebben bijvoorbeeld relatief vaker lagere inkomens, leven vaker onder de armoedegrens, vormen het grootste deel van de alleenstaande ouders, en worden gemiddeld ouder dan mannen. Op het eerste zicht neutrale categorieën kunnen dus verschillen opleveren wat betreft vrouwen en mannen. Het kan dus nodig zijn hier rekening mee te houden in de ontwikkeling van het beleid.

Indicatoren

Een indicator dient er toe om theoretische of abstracte concepten meetbaar te maken. Een genderindicator dient ervoor om gendergerelateerde veranderingen in kaart te brengen. Door veranderingen in indicatoren te monitoren, kunnen uitspraken worden gedaan over veranderingen in de situatie van mannen en vrouwen. Om bijvoorbeeld gendergelijkheid aan een universiteit te meten, is het niet voldoende te volstaan met het tellen van het aantal mannelijke en vrouwelijke professoren. Er zullen om het begrip 'gendergelijkheid op de universiteit' meetbaar te maken, indicatoren moeten worden opgesteld. Bijvoorbeeld het aantal vrouwelijke professoren op het aantal vrouwelijke studenten in vergelijking met het aantal mannelijke professoren op het aantal mannelijke studenten.

3R analysekader

Dit analysekader is ervoor bedoeld om de genderverhoudingen van een bepaalde doelgroep in kaart te brengen. De 3R staan voor Representatie, Resources en Realiteit. Met het begrip representatie wordt de potentiële doelgroep beschreven. Hoe ziet deze groep eruit? En hoe zijn mannen en vrouwen verdeeld over deze doelgroep? Er moet ook worden nagegaan wat de effectieve doelgroep is die bereikt wordt door het beleid. Wie profiteert er bijvoorbeeld van bepaalde maatregelen? Hoe is de verhouding van de bereikte doelgroep tot de potentiële doelgroep? Worden er in verhouding meer mannen of vrouwen bereikt? Met het begrip *resource* wordt gekeken naar de besteedde middelen. Hierbij wordt er na gegaan hoe de middelen verdeeld zijn onder vrouwen en mannen. Het meest voor de hand liggende zijn financiële middelen, maar ook ruimte of opleidingen zijn natuurlijk middelen. Wordt er meer geïnvesteerd in bepaalde groepen? En zo ja, is dit toe te schrijven aan hun oververtegenwoordiging in de doelgroep, of is er sprake van een onevenredige investering van middelen? Een museum of expositieruimte, kan bijvoorbeeld nagaan hoeveel mannen en vrouwen er ruimte hebben om te exposeren, hoe lang hun werken mogen blijven hangen, en in hoeverre er geïnvesteerd wordt in de promotie van hun exposities⁹³. Dit alles natuurlijk afgezet tegen de onder 'representatie' gevonden verhoudingen van mannen en vrouwen in de potentiële doelgroep. En tenslotte wordt stilgestaan bij de reële situatie. Deze vraag gaat over de onderliggende normen en waarden die leiden tot de eerder gevonden uitkomsten. Welke impact hebben de leefomstandigheden van mannen en vrouwen, of bepaalde genderrollen op het gevoerde beleid?

93 Raad van Europa (2004) *Gendermainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Directorate General of Human Rights.

VOORBEELD 4:

Een potentiële doelgroep van beleid kan zijn: jonge ondernemers. Men kan dan stilstaan bij wie dit zijn. Zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen? Profiteert een bepaalde groep meer van het beleid dan andere? De evaluatie van een ondersteunend beleid voor ondernemerschap toonde bijvoorbeeld aan dat 85% van de inschrijvingen afkomstig was van mannen, dit terwijl uit cijfers blijkt dat vrouwen 30% van de zelfstandige ondernemers vormen. Tenslotte kan men nagaan wat de impact van leefomstandigheden en genderrollen is op het beleid. Zijn de brochures en informatieverstrekkingen over het beleid genderstereotiep waardoor vrouwen zich minder snel aangesproken voelen? Wordt steun vooral verschaft binnen sectoren waar voornamelijk mannen werkzaam zijn?

Expertise

Expertise is een instrument dat in alle fases van toepassing kan zijn. Het is een essentieel element van *gendermainstreaming*. Ook in de beleidsvoorbereiding is de nodige genderexpertise onmisbaar. Expertise kan zowel van binnenuit als buitenaf komen. Binnenshuis kan men denken aan:

- het aanstellen van een gendermainstreamingambtenaar
- het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen
- het organiseren van workshops of trainingen voor het eigen ambtenarenbestand
- genderdeskundigheid als criterium opnemen bij werving en selectie, waardoor men eigen genderexpertise binnenhaalt in de organisatie
- het raadplegen van de interdepartementale kennisbank, expertisebank

Expertise van buitenaf kan gebruikt worden door:

- experts uit te nodigen voor workshops, trainingen, bijeenkomsten
- genderexpertise mee te nemen in adviesaanvragen
- het gericht inzetten van deskundigen in bepaalde fases van de beleidscyclus
- het opnemen van een genderdeskundige in begeleidings- en of adviescomités

VOORBEELD 5:

Er ligt een lastig dossier op tafel, waarvan het vermoeden bestaat dat genderaspecten een rol spelen. De verantwoordelijke ambtenaren weten er niet goed raad mee. In dat geval kan het zeer productief zijn om een workshop over het desbetreffende dossier te organiseren, waarin een genderexpert in deze materie, samen met de verantwoordelijke ambtenaren gaat werken. Door in groep op die manier over het onderwerp te brainstormen worden niet alleen de genderaspecten van het dossier verkend, maar wordt tevens de deskundigheid van de ambtenaren verhoogd, zodat zij ook in hun andere dossiers een beter idee hebben over hoe zij een genderanalyse kunnen uitvoeren en op welke wijze zij een genderdimensie kunnen integreren in hun dagelijkse werkzaamheden.

Quickscan en gendertest

Voor alle wetgevende en reglementaire projecten is het door de wet verplicht een zogenaamde gendertest uit te voeren. Een aantal maatregelen zijn hiervan vrijgesteld, maar voor al het overige beleid moet worden stilgestaan bij de mogelijke gendereffecten. Een eerste stap om dit na te gaan is het uitvoeren van een zogenaamde 'quickscan'. Een *quickscan* is gebaseerd op de voor handen zijnde informatie en op interne of externe expertise. Het gaat om een inschatting van de korte en langetermijneffecten van het voorgenomen beleid. Zijn er aanleidingen om te vermoeden dat er belangrijke gendereffecten zijn? Zo ja, dan is het nodig een uitgebreide gendertest te doen.

De gendertest is verplicht voor alle reglementaire en wetgevende projecten. Deze gendertest wordt uitgewerkt naar analogie met de test duurzame ontwikkeling (DOEB). De gendertest is bedoeld om beleidsvoorstellen te screenen om zo in te kunnen schatten of er een verschillende impact of ongewenste effecten zijn op vrouwen en mannen, zodat deze ongelijkheden kunnen worden aangepakt voordat het voorstel wordt aangenomen en uitgevoerd. Het is belangrijk om na te gaan of de belangen van mannen en vrouwen in gelijke mate in overweging zijn genomen en behartigd worden door het voorstel. Een gendertest kan worden uitgevoerd door de ambtenaren die normaal betrokken zijn bij de ontwikkeling van het beleid, maar kan ook worden voorgelegd aan externe actoren, die op grond van hun kennis misschien een betere inschatting kunnen maken wat betreft bepaalde onderwerpen. In beide gevallen is er echter een bepaalde mate van kennis van genderkwesties vereist.

7. Besluit

Gendermainstreaming houdt in dat iedereen op alle beleidsterreinen rekening houdt met gender en iedereen die betrokken is bij het federale beleid de genderdimensie integreert. Dit is niet alleen nodig omdat de wet het zegt. Want ondanks de schijnbare neutraliteit van het reguliere beleid, is dit beleid vaak genderblind en bestendigt of versterkt het ongelijke genderverhoudingen. *Gendermainstreaming* zal uiteindelijk leiden tot een kwalitatief beter beleid, dat tegemoetkomt aan zowel vrouwen als mannen, doordat er doorheen heel het beleidsproces rekening wordt gehouden met genderverhoudingen en actief gendergelijkheid wordt nagestreefd.

In deze tekst is naar aanleiding van de wet van 12 januari 2007 nagegaan wat de randvoorwaarden, doelstellingen en mogelijke instrumenten zijn voor een geslaagd *gendermainstreaming*-proces. Sommige instrumenten zijn inzetbaar in alle fases van de beleidscyclus. Hierbij kan men denken aan het inzetten van genderexpertise, het toepassen van *genderbudgeting*, het vergaren van genderstatistieken en het opstellen van indicatoren. In de beleidsvoorbereiding, een zeer belangrijke fase voor de implementatie van *gendermainstreaming*, zijn er bovendien een aantal specifieke instrumenten. Zeer belangrijk is, naast het gebruik van expertise, goede statistieken en indicatoren, ook de 3R analyse en de gendertest die verplicht is voor alle wetgevende en reglementaire projecten.

Gendermainstreaming lijkt misschien een enorme opgave, en vergt inderdaad de inzet van tijd en middelen. Maar wanneer iedereen in zijn of haar dagelijkse werkzaamheden, in het deel van het beleid waarvoor hij of zij verantwoordelijk voor is, consequent probeert de genderdimensie te integreren, zal het beleid uiteindelijk efficiënter en van hogere kwaliteit zijn. Uiteindelijk komt dit de ganse maatschappij ten goede.

Praktijkvoorbeelden *gendermainstreaming* uit Nederland

Marion Meesters

Consultante, Bureau Meesters en Oudejans

1. Inleiding

Dit artikel beschrijft een aantal praktijkvoorbeelden en instrumenten voor *gendermainstreaming* in Nederland. Dit gebeurt vanuit het perspectief van de Visitatiecommissie Emancipatie, die van 2004 tot 2007 de situatie ten aanzien van *gendermainstreaming* bij de Nederlandse Rijksoverheid heeft beoordeeld. In dit artikel gaan we dieper in op de beleidsvoorbereidende fase en worden enkele voorbeelden gepresenteerd, ingedeeld per type instrument. Deze indeling is gebaseerd op de handleiding *gendermainstreaming*, die het Kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming (2001⁹⁴) als uitgangspunt heeft. In een ander artikel wordt het Nederlandse *gendermainstreamings*beleid en de rol van de Visitatiecommissie uitgebreider beschreven⁹⁵.

2. De visitatiecommissie

In het belangrijkste beleidsstuk op het gebied van *gendermainstreaming*, namelijk het Kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming uit 2001 (zie volgende paragraaf) is opgenomen dat er in de periode 2003-2007 een visitatiecommissie actief zou zijn, die de vorderingen van de departementen moet nagaan. Uiteindelijk is de commissie in september 2004 geïnstalleerd. De commissie telde negen leden, waaronder met twee adviserende stem.

De opdracht van de commissie luidde:

- a. het toetsen van de integratie van het man/vrouw-perspectief in beleidsontwerp en beleidsuitvoering;
- b. het inzicht geven aan de verantwoordelijke bewindspersonen in verbeteringsmogelijkheden en het aanwijzen van de beleidsdomeinen die bij voorrang extra aandacht behoeven;

94 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001) *Gender Mainstreaming, een strategie voor kwaliteitsverbetering*, Den Haag.

95 Meesters, M., *The Dutch gender mainstreaming policy*

- c. het in kaart brengen van goede voorbeelden en deze ter beschikking stellen aan bewindspersonen;
- d. en het inzicht geven in de algehele voortgang van de uitvoering van de *gendermainstreaming* en indien nodig het formuleren van voorstellen tot bijstelling daarvan aan de coördinerend bewindspersoon voor emancipatie.

Alle ministeries (behalve het Ministerie van Algemene Zaken) zijn aan een uitgebreid onderzoek onderworpen en dit proces heeft vele voorbeelden opgeleverd.

3. Gendermainstreaming in Nederland

In Nederland is al sinds de jaren 1990 sprake van *gendermainstreaming*, al werd het nog niet zo genoemd. Destijds refereerde men naar dit type beleid als 'aspectbeleid', waarbij het de bedoeling was dat in het algemeen beleid altijd het aspect 'emancipatie' werd meegenomen.

Naar aanleiding van de wereldconferentie in Beijing in 1995 is in Nederland wel gewerkt aan het explicieter maken van het gendermainstreamingsbeleid, en dat leidde uiteindelijk tot het Kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming (2001). In dit Kabinetsstandpunt is veel aandacht besteed aan de organisatorische aspecten van *gendermainstreaming*, zowel departementaal als interdepartementaal. Verder is een reeks van adequate instrumenten opgenomen en is de rol van de coördinerend bewindspersoon uitgewerkt. Tot slot is ook aan de orde gesteld wat de rol van de zogenaamde 'buitenschil' kan zijn. Denk bij deze buitenschil aan adviesorganen, vrouwenorganisaties, onderzoeksinstituten, et cetera. Op basis van het Kabinetsstandpunt is de bestaande Handleiding Gender Mainstreaming aangepast, zodat de ministeries direct aan de slag konden om *gendermainstreaming* in te bedden in de organisatie en in het beleidsproces. De handleiding bestaat uit twee delen:

- Deel 1: randvoorwaarden en structuur
- Deel 2: het proces

In deze bijdrage gaan we dieper in op het beleidsproces. In de Handleiding Gender Mainstreaming worden de volgende zes fasen onderscheiden:

- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsontwikkeling
- Beleidsbepaling
- Beleidsuitvoering
- Evaluatie
- Terugkoppeling en heroverweging

Voor elk van deze fasen zijn verschillende instrumenten opgenomen, die kunnen worden toegepast om *gendermainstreaming* te bevorderen of uit te voeren. Voor de beleidsvoorbereidende fase zijn dit:

- Trainingen en workshops
- (Digitale) discussies met interne en externe betrokkenen
- Checklists, quickscans

- Onderzoek en analyse, meer in het bijzonder de Emancipatie-Effectrapportage
- Algemeen beleidskader

Hieronder worden een aantal voorbeelden beschreven van een aantal instrumenten die in de beleidsvoorbereidende fase gebruikt kunnen worden.

4. Digitale discussies: inventarisatieworkshops

Inleiding

In de loop van 2005 en begin 2006 heeft de Visitatiecommissie zogenaamde inventarisatieworkshops gehouden met bijna alle ministeries. De workshops hadden tot doel om op een efficiënte wijze de emancipatie-aspecten van een aantal algemene beleidsdossiers per departement zichtbaar te maken. Algemeen beleid kan immers voor vrouwen en mannen verschillende gevolgen hebben, die niet altijd tevoren worden onderkend. Tevens werd gekeken naar eventuele andere relevante verschillen, zoals die tussen etnische groepen. Het gaat bij dit instrument vooral om een *quickscan*: een eerste analyse om relevante genderaspecten zichtbaar te maken. Voor een gedegen analyse zijn andere instrumenten meer geschikt (met name de Emancipatie-Effectrapportage).

De Visitatiecommissie heeft het gehanteerde instrument in de vorm van een rapport gepubliceerd⁹⁶.

Onderwerpen

Niet alle onderwerpen of dossiers zijn geschikt om met deze methodiek te worden geanalyseerd. De volgende criteria kunnen bij het keuzeprocess gehanteerd te worden:

- Het moet gaan om algemeen beleid en dus niet om specifiek emancipatiebeleid.
- Het moet niet gaan om omvangrijke beleidsterreinen, maar om meer concreet beleid of maatregelen (bijv. geen 'ouderenbeleid', maar wel herziening van de pensioenwet).
- Het moet in principe niet gaan om dossiers die recent al onderwerp van een (diepgaande) genderanalyse zijn geweest.

Van een geselecteerd onderwerp moet enige informatie verzameld worden, zodat degenen die aan de inventarisatieworkshop gaan deelnemen zich kunnen voorbereiden⁹⁷. De visitatiecommissie heeft ervoor gekozen om twee à drie onderwerpen per dagdeel te behandelen. Eventueel kan aan een onderwerp meer tijd worden besteed, minder tijd is niet aan te raden. In totaal zijn zo 64 verschillende beleidsonderwerpen behandeld.

⁹⁶ Visitatiecommissie Emancipatie (2007) *Een beetje beter is niet goed genoeg. Emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de Rijksoverheid*. Eindrapportage visitaties 2005-2006, Den Haag.

⁹⁷ In de publicatie over dit instrument zijn checklists opgenomen: Visitatiecommissie Emancipatie (2007) *Instrument Inventarisatieworkshop VCE*, Den Haag.

Deelnemers

Er zijn drie categorieën deelnemers aan de inventarisatieworkshops: beleidsmedewerkers die bij het te analyseren onderwerp betrokken zijn, medewerkers die vanuit hun genderdeskundigheid bij de workshop aanwezig zijn en externe genderdeskundigen. De aanwezigheid van één of meer leidinggevendenden kan van belang zijn om de kans te verhogen dat er gevolg wordt gegeven aan de uitkomsten. Aan de inventarisatieworkshops die de visitatiecommissie heeft gehouden, namen 4-8 ambtenaren en 4-8 externe deskundigen deel. In totaal hebben 120 ambtenaren en 100 verschillende externe deskundigen aan de workshops meegewerkt.

Werkwijze

De werkwijze gaat uit van een bijeenkomst in een zogenaamde 'versnellingskamer', een ruimte die voorzien is van een computersysteem waarmee (anoniem) gewerkt kan worden: de deelnemers kunnen input leveren die in de vorm van tekst, tabellen en/of grafieken zichtbaar wordt gemaakt op een scherm. De systematiek maakt hierbij deels gebruik van computergestuurde vragenlijsten, deels van de mogelijkheid om de uitkomsten die op het scherm worden getoond mondeling te bediscussiëren. Het werken met een dergelijk systeem vraagt om een deskundige procesbegeleider, alsmede om een verslaggever van de mondelinge gedeeltes.

De inhoud van de workshop ziet er per onderwerp als volgt uit:

a) Via digitale vragenlijst:

- Ziet u m/v-verschillen in de maatschappelijke praktijk van dit onderwerp?
- Beschrijf die verschillen.
- Wordt naar uw mening in het beleid rekening gehouden met deze verschillen?
- Welke gevolgen heeft dat volgens u?
- dezelfde vragen voor andere verschillen (etniciteit, leeftijd, e.d.)

b) Ruimte om de resultaten te lezen en te bespreken

c) Via digitale input:

- Wat zou u de minister ten aanzien van dit onderwerp adviseren?

d) Nabespreking

Er is sprake van afwisselend computergestuurde en mondelinge discussie: op twee punten in het programma is er dus ruimte voor mondelinge bespreking van de ingetypte antwoorden.

Waarom is dit een goed voorbeeld?

Ten eerste is dit een manier om op korte tijd, en dus heel efficiënt, relevante genderaspecten van een beleidsonderwerp te inventariseren. De resultaten zijn niet per definitie uitputtend en ook de diepgang is beperkt, maar het is een goede start om te zien of nadere genderanalyses nodig zijn. Soms vormen de uitkomsten op zich al voldoende reden om aanpassingen in een beleidsvoorstel te plegen.

Een tweede voordeel is dat het een goede manier is om het genderbewustzijn, en deels ook de genderkennis van beleidsambtenaren te bevorderen. In de inventarisatieworkshops die door de visitatiecommissie zijn georganiseerd is verschillende keren een cruciaal en nieuw inzicht ontstaan.

Ten derde levert deze werkwijze het voordeel dat er contacten ontstaan tussen externe genderdeskundigen en beleidsmedewerkers. Hierdoor weet men elkaar naderhand ook beter te vinden. Dit kan leiden tot nadere uitwisseling van kennis, ook bij andere, al dan niet verwante, onderwerpen.

5. Checklist: SZW-toets

Inleiding

SZW-toets, ontwikkeld door en voor gebruik binnen het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is een stappenplan voor systematische ontwikkeling van beleid en wetgeving. In deze zin is de SZW-toets een hulpmiddel bij de voorbereiding en totstandkoming van beleid en wet- en regelgeving en dient het instrument tot verbetering van de kwaliteit hiervan. De SZW-toets geeft geen extra criteria en aandachtspunten, maar systematiseert de al bestaande overwegingen en checklists die relevant zijn bij de vraag of, en zo ja, welk beleid er gevoerd moet worden en welke wet- en regelgeving eventueel nodig is. Eén van de overwegingen die het ministerie als relevant beschouwt voor nieuw beleid en wet- en regelgeving is emancipatie en man/vrouw-verschillen.

Genderaspecten in de SZW-toets

Er zijn zeven rubrieken in de test en in drie daarvan is gender opgenomen als aspect.

a) Probleemanalyse en beleidsontwerp

In een serie van vragen en aandachtspunten zijn de volgende vragen opgenomen:

- Houd bij de analyse rekening met alle doelgroepen van SZW-beleid.
- Houd bij de analyse rekening met mogelijke verschillen tussen mannen en vrouwen.
- Omschrijf de doelgroep; t.a.v. welke groep moet het beleid effect hebben?
- Ga na of voor het bereiken van het gewenste doel onderscheid moet worden gemaakt naar mannen en vrouwen, leeftijd, handicap, etniciteit, het zijn van werknemer of ondernemer etc.
- Bekijk de relatie tot de (SZW)-emancipatie en integratiedoelstellingen

b) Effecten en lasten

Onder 'aandachtspunten' staan een aantal toetsen genoemd, waaraan voldaan moet worden, zoals de Milieu-Effectrapportage en de Toets op Administratieve Lasten. In dit rijtje wordt ook de Emancipatie-Effectrapportage genoemd. Er is een beknopte beschrijving gegeven, alsmede een verwijzing naar de vindplaats van het instrument. Onder 'afstemming' wordt aangegeven dat over een Emancipatie-Effectrapportage contact met de Directie Emancipatie dient te worden opgenomen.

c) Informatie, monitoring en evaluatie

Geadviseerd wordt om bij de analyse van de informatiebehoefte na te gaan of aandacht moet worden besteed aan onder andere emancipatiedoelstellingen. Onder de hoofding 'afstemming' staat nog vermeld dat voor zover bij de informatievoorziening andere aspecten spelen die op het terrein liggen van andere (beleids)directies, bijvoorbeeld emancipatiedoelstellingen, de betreffende directie bij de opzet van de informatievoorziening moet worden betrokken.

Waarom is dit een goed voorbeeld?

Alhoewel er niet zoveel gendervragen in de toets zijn opgenomen, kan dit instrument toch zeer effectief zijn. Het is namelijk zo dat al het nieuwe beleid moet worden getoetst met dit instrument. Dit is een standaardprocedure. Daarom zijn alle beleidsmedewerkers verplicht om een tweedaagse cursus te volgen. Omdat *gendermainstreaming* centraal staat in dit instrument, ontvangen medewerkers hiermee automatisch ook deskundigheidsbevordering op het gebied van emancipatie. In de uitvoering zal moeten blijken in hoeverre dit ook daadwerkelijk zo werkt, maar de voorwaarden zijn op zich aanwezig om genderspecten tijdig te signaleren.

6. Emancipatie-Effectrapportage Levensloopregeling

Inleiding

De Levensloopregeling is bedoeld om werknemers te faciliteren bij het financieren van langere periodes van onbetaald verlof. Het is een voorziening om geld en/of tijd te sparen om (langere) periodes van verlof te financieren. Zo zal de regeling gebruikt kunnen worden om het (meestal onbetaalde) ouderschapsverlof te financieren. In het geval van langdurend zorgverlof of educatief verlof is er geen sprake van een recht, hetgeen ook niet ontstaat met deze regeling. Indien een werkgever het toestaat, zal een werknemer echter wel dergelijk verlof kunnen nemen. Tot slot is de regeling ook uitdrukkelijk bedoeld om te kunnen sparen voor de financiering van het prepensioen. Voor alle duidelijkheid: er ontstaat geen nieuw recht op verlof, maar werknemers kunnen sparen om een periode van onbetaald verlof (waar al dan niet een recht op bestaat) te overbruggen.

Onderzoeksvraag

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een Emancipatie-Effectrapportage laten uitvoeren. Deze is uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau⁹⁸. De onderzoeksvraag luidde: wat betekent de Levensloopregeling voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, de zorgparticipatie van mannen en de verhouding tussen vrouwen en mannen wat betreft de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid op het niveau van het huishouden?

Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet volgde grotendeels het format van de (herziene) EER⁹⁹:

- Analyse beleidsvoornemen en afbakening onderzoeksterrein;
- Reconstructie en beoordeling van de belangrijkste veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleidsvoornemen;
- Analyse van het te verwachten gebruik van de Levensloopregeling door verschillende categorieën werknemers;
- Analyse en beoordeling van de effecten van dit gebruik op de arbeidsdeelname, economische zelfstandigheid, zorgparticipatie, verhouding m/v betaalde en onbetaalde arbeid

Om het onderzoek te kunnen uitvoeren is gebruik gemaakt van literatuur en reeds beschikbare data. Er is dus geen nieuw materiaal verzameld.

⁹⁸ Keuzenkamp, S. (ed.), *Een EER voor de Levensloopregeling* (2004) Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Resultaten

Als eerste wordt vastgesteld dat, gezien het huidige financiële en tijdsbudget van verschillende categorieën werknemers, met name de hogere inkomensgroepen, mannen, ouderen en paren zonder thuiswonende kinderen potentiële gebruikers van de regeling zijn. In deze zin zal de regeling ongelijke effecten teweeg brengen. Vrouwen zullen de Levensloopregeling vaker gebruiken voor de financiering van ouderschaps- en/of zorgverlof, mannen vaker voor prepensioen. Hogere inkomens zullen de regeling vaker gebruiken dan lagere inkomens, waarbij met name Turkse en Marokkaanse huishoudens in het nadeel lijken te zijn. Alleenstaande ouders hebben wel behoefte aan verlof, maar hebben in het algemeen te weinig tijd of geld om te sparen. Paren zonder kinderen en alleenstaanden hebben meer financiële armslag dan paren met kinderen en zullen de regeling daarom eerder gebruiken voor de financiering van zorgverlof of prepensioen.

Emancipatie-effecten

Gezien het bovenstaande zijn de volgende emancipatie-effecten te verwachten:

- Vrouwen zullen dankzij de Levensloopregeling niet meer uren gaan werken. Hooguit zullen zij er voor kiezen om deeltijdverlof te financieren en zo de structurele overgang naar deeltijdwerk enige tijd uit te stellen. Mogelijk zal een kleine groep vrouwen dankzij de mogelijkheid om het ouderschapsverlof te financieren niet stoppen met werken na de komst van kinderen (met name door de tijdelijke ouderschapsverlofkorting). Ook zullen mogelijk wat minder vrouwen stoppen met werken vanwege het verlenen van langdurende mantelzorg. Als de arbeidsdeelname van oudere vrouwen de komende jaren toeneemt, zal dat vooral een gevolg van andere factoren zijn (autonome groei en afschaffing van fiscaal aantrekkelijke uittrederegelingen).
- Als gevolg hiervan zijn de effecten op de economische zelfstandigheid van vrouwen ook gering. Die zal nauwelijks toenemen als gevolg van de Levensloopregeling.
- De zorgparticipatie van mannen zal niet (blijvend) door de Levensloopregeling worden vergroot. Het kan wel zijn dat de tijdelijke ouderschapsverlofkorting even een impuls geeft aan het gebruik van ouderschapsverlof door mannen. Vooral het onbetaalde karakter daarvan is immers voor hen nu een belemmering dit verlof op te nemen. Mogelijk zal een beperkt aantal mannen de Levensloopregeling ook gebruiken voor financiering van langdurend zorgverlof wanneer zij worden geconfronteerd met een naaste die langdurig ziek is. In beide gevallen is het effect op de tijd die mannen in hun werkende leven aan zorgtaken spenderen echter tijdelijk.
- Gelet op het voorgaande valt niet te verwachten dat de Levensloopregeling tot gevolg heeft dat betaalde en onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen binnen huishoudens blijvend meer gelijk wordt verdeeld.

De betekenis van de Levensloopregeling is al met al groter voor mogelijkheden van vervroegde pensionering (met name van hogere inkomensgroepen) dan voor het combineren van arbeid en zorg. De emancipatiedoelen van het kabinet worden door de maatregel nauwelijks nabij gebracht.

Waarom is dit een goed voorbeeld?

Het voorbeeld maakt duidelijk dat een Emancipatie-Effectrapportage bij dit soort regelingen noodzakelijk is. In eerste instantie wilde het Ministerie van SZW geen Emancipatie-Effectrapportage uitvoeren, omdat het hier om emancipatiebeleid zou gaan en de EER is een instrument om algemeen beleid te toetsen. De EER heeft echter duidelijk gemaakt dat wat als emancipatiebeleid gezien wordt, dat lang niet altijd hoeft te zijn. De Levensloopregeling heeft geen noemenswaardige effecten.

Een andere reden om dit voorbeeld als 'goed' te bestempelen is dat het bijgedragen heeft aan de kennis omtrent gendereffecten en het tevens het genderbewustzijn van de betrokken ambtenaren heeft verhoogd.

En waarom toch ook niet?

Deze Emancipatie-Effectrapportage heeft niet geleid tot aanpassingen in het beleid. Ondanks het feit dat de regeling geen emancipatorisch effect zal hebben, wat wel de bedoeling was, heeft de regeling onveranderd doorgang gevonden. Ten dele ligt dit aan het feit dat het onderzoek in een laat stadium heeft plaatsgevonden (pas nadat de Kamer er nadrukkelijk om gevraagd had) en veranderingen in de regelingen niet meer opportuun werden geacht. Te leren valt dus dat emancipatietoetsen van welke aard dan ook in een veel vroeger stadium moeten worden uitgevoerd.

7. Emancipatie-Effectrapportage Huwelijksvermogensrecht*Inleiding*

De aanleiding voor de Emancipatie-Effectrapportage Huwelijksvermogensrecht¹⁰⁰ was het feit dat de regering destijds de mogelijkheid en wenselijkheid onderzocht om het wettelijk basisstelsel van het huwelijksvermogensrecht te wijzigen, onder andere in verband met de behandeling van het wetsvoorstel inzake het geregistreerd partnerschap. In de voorstellen voor de wetswijziging werd bepaald dat een stelsel van gemeenschap van goederen blijft bestaan, maar dit wordt beperkt tot de goederen die zijn ingebracht en opgebouwd gedurende het huwelijk. Eerdere bezittingen, alsmede schenkingen en erfenissen worden niet meer automatisch meegerekend. De inbreng tijdens het huwelijk is inbreng die middels 'arbeidsinspanning' wordt gegenereerd. Verder werd voorgesteld om het tijdstip van de huwelijksbeëindiging te vervroegen naar het moment van het verzoek tot echtscheiding, wordt de verhaalbaarheid van schulden beperkt en wordt een algemene informatieplicht tussen echtgenoten voorgesteld.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag was: welke voorziene en onvoorziene effecten kunnen uit deze herziening voortvloeien voor de rechtspositie van de vrouw? Deze vraag is beantwoord met als toetsingskader het VN-Vrouwenverdrag. De onderzoeksvraag is derhalve globaal als volgt verder uitgewerkt:

- Is de bestaande voorgenomen regeling direct of indirect discriminerend voor vrouwen?
- Draagt de bestaande/voorgenomen regeling bij aan een verbetering van de positie van vrouwen?
- Bevat de bestaande/voorgenomen regeling schadelijke genderstereotypen?

Resultaten

Het rapport stelt dat de formuleringen in het wetsvoorstel weliswaar genderneutraal zijn, maar dat het vooral gericht blijkt te zijn op formele gelijkheid. Formele gelijkheid en materiële gelijkheid zijn echter twee verschillende dingen. Dit is in het wetsvoorstel niet uitgewerkt.

Een ander punt is dat tijdens het huwelijk weliswaar formeel eigendom bestaat, maar de partner die op dat moment voornamelijk zorgarbeid verricht kan op dat moment geen concrete aanspraken doen gelden. De zorgende partner is afhankelijk van de wijze van besteden van dit vermogen door de andere partner. Bovendien is het gezamenlijk vermogen verhaalsobject van alle gemeenschapsschulden, ook al heeft de zorgende partner wellicht part noch deel gehad aan het ontstaan van die schulden. Het feit dat de niet betaalde zorgarbeid bijdraagt aan de verdien capaciteit van het huishouden wordt veronachtzaamd en leidt niet tot een autonoom subjectief recht op een aandeel in het huwelijksvermogen.

Derhalve worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Honoreer de inbreng in de vorm van onbetaalde zorgarbeid als bijdrage aan het gezamenlijke vermogen.
- Pas het beheer van het gezamenlijke vermogen (bestuursregeling) zo aan, dat beide partners ook tijdens de huwelijkse periode gelijkwaardig over dat vermogen kunnen beschikken.

Waarom is dit een goed voorbeeld?

Deze Emancipatie-Effectrapportage is tijdig uitgevoerd (voordat er politieke *commitments* waren), alhoewel de betrokkenen het liever nog iets vroeger hadden gezien¹⁰¹. Er was echter nog voldoende mogelijkheid om de resultaten van het onderzoek te verwerken in het uiteindelijke wetsvoorstel.

Ook was er bij deze Emancipatie-Effectrapportage voldoende steun van de ambtelijke top. Dit heeft bijgedragen tot een goed verloop van het proces. Er is sprake geweest van een goede samenwerking tussen ambtenaren en onderzoekers.

Een andere belangrijke reden om deze EER als goed voorbeeld te presenteren is het feit dat één onderdeel van de regeling daadwerkelijk is gewijzigd naar aanleiding van het onderzoek: het bestuur van het gezamenlijke vermogen tijdens het huwelijk, waarbij de zorgende partner ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel meer zeggenschap krijgt.

Al met al is dit een goed verlopen EER, die heeft geleid tot een, vanuit emancipatieoogpunt, verbetering van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

8. Emancipatie-Effectrapportage herziening belastingstelsel

Inleiding

In 1996 is een proces in gang gezet om het belastingstelsel in Nederland te herzien. De beleidsuitgangspunten voor dit nieuwe stelsel zijn uiteengezet in de Verkenning Belastingstelsel van de 21^e eeuw¹⁰². De hierin geschetste alternatieven voor aanpassingen waren zodanig dat die consequenties zouden hebben voor de (onderlinge) posities van vrouwen en mannen. Het meest in het oog lopende voorbeeld was de vervanging van de mogelijkheid tot het overdra-

101 Hupe, P., van der Meer, F-B, Steijn, B. (2002) *Doorwerking van Emancipatie-effectrapportages in beleidsprocessen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

gen van de basisaftrek voor de loon- en inkomensbelasting tussen partners in een huishouden door een individueel uit te betalen heffingskorting. Dit kan beschouwd worden als een mijlpaal, die sterk bij zou dragen aan de verdere individualisering van het belastingstelsel (ten koste van het uit emancipatorisch oogpunt niet zo gunstige kostwinnersprincipe). Andere voorstellen waren de verlaging van de marginale belastingtarieven bij bredere grondslagen en een verandering van arbeidskostenforfait naar arbeidskorting/arbeidsaftrek.

Onderzoeksvraag

De globale onderzoeksvraag in deze EER was: in hoeverre dragen de in de voorgenomen herziening opgenomen beleidsalternatieven bij, dan wel doen zij afbreuk aan de realisatie van de doelen van het emancipatiebeleid? Op basis hiervan hebben de onderzoekers aanbevelingen gedaan omtrent de toekomstige beleidskeuzes, alsmede nieuwe alternatieven aangedragen. Dit is nader uitgewerkt aan de hand van het gehanteerde toetsingskader. Als eerste toetssteen is het vigerende emancipatiebeleid van de regering genomen. Eén van de belangrijkste doelstellingen van dit emancipatiebeleid was de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Met name de economische zelfstandigheid van vrouwen en het aandeel in zorgarbeid van mannen moet omhoog. De vraag is in hoeverre de wijzigingen in het belastingstelsel hieraan kunnen bijdragen.

Als tweede toetssteen is het beginsel van gelijkheid en gelijke behandeling genomen.

Resultaten

De EER leverde de volgende resultaten op:

- De niet-overdraagbare individuele heffingskorting wordt zeer positief gewaardeerd. In het oude stelsel kon de niet-werkende partner de belastingvrije voet overhevelen naar de werkende partner, wat het kostwinnersmodel (man werkt en vrouw blijft thuis) enorm bevorderde. Wel pleiten de onderzoekers ervoor om deze korting afhankelijk te maken van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.
- Het voornemen om voor de arbeidskorting (een korting die men krijgt als men betaalde arbeid verricht) een ondergrens van 70% van het wettelijk minimumloon te hanteren wordt negatief beoordeeld. Dit remt (deeltijd-)arbeid van vrouwen in de laagste inkomensklassen vanwege de armoedeval: het kost meer om te gaan werken, dan dat het oplevert.
- De onderzoekers pleiten sterk voor het invoeren van een combinatiekorting: degenen die betaalde arbeid combineren met het zorgen voor kinderen zouden een extra korting moeten krijgen. Daarmee wordt de arbeidsdeelname van vrouwen met kinderen gestimuleerd.
- De onderzoekers stellen vast dat de voorstellen in de Verkenning vooral uitgaan van de alleenverdiener op minimumniveau, terwijl er meer uitgegaan moet worden van het "tweemaal driekwart" model: partners die beide werken en beide zorgen.
- Tenslotte wordt vastgesteld dat de behandeling van de kosten van kinderopvang te wensen over laat. Dit levert met name voor vrouwen uit de lagere inkomensgroepen een belemmering op om te gaan werken.

Waarom is dit een goed voorbeeld?

Deze Emancipatie-Effectrapportage heeft tijdig plaatsgevonden, waardoor er nog gelegenheid was om de resultaten te gebruiken. Verder is het van groot belang dat deze EER de aandacht voor emancipatie op het departement van Financiën vanzelfsprekender heeft gemaakt. Het heeft een positief effect gehad op de houding van de ambtenaren. Bovendien heeft de EER de interactie met de Kamer vergemakkelijkt.

Last but not least, twee adviezen uit de EER zijn overgenomen in het uiteindelijke nieuwe belastingstelsel, die vanuit emancipatieoogpunt bijzonder positief zijn.

- De invoering van de combinatiekorting: mensen die zowel betaalde arbeid verrichten, als voor kinderen zorgen, krijgen een korting, wat de arbeidsdeelname van vrouwen stimuleert.
- Het minimumpercentage van het wettelijk minimumloon om voor de arbeidskorting in aanmerking te komen is verlaagd van 70% naar 50%. Dit stimuleert arbeidsdeelname van vrouwen uit de lagere inkomensklassen, omdat zij eerder een korting krijgen.

Dit alles overziend kan geconstateerd worden dat de Emancipatie-Effectrapportage een positief emancipatie-ondersteunend effect heeft gehad op de belastingwetgeving in Nederland.

9. Tot slot

In dit artikel zijn verschillende instrumenten de revue gepasseerd, die in de beleidsvoorbereidende fase gebruikt kunnen worden. Dit zijn niet de enige instrumenten: er zijn in de loop van de tijd tal van (varianten) op *quickskans*, sneltoetsen en andere hulpmiddelen gebruikt. De instrumenten die hier zijn besproken hebben gemeen dat ze goed zijn beschreven. Het instrument inventarisatieworkshop en het instrument Emancipatie-Effectrapportage zijn zelfs in de vorm van handleidingen beschikbaar. Zij kunnen zonder probleem en eenvoudig worden toegepast of aangepast aan de eigen behoefte. De mate van succes van een instrument hangt echter niet alleen af van de kwaliteit van het instrument, maar ook van allerlei andere zaken: tijdigheid van de toepassing, *commitment* van de top, medewerking van de ambtenaren, beschikbaarheid van een budget, het vinden van de juiste deskundigen, et cetera. Deze, meer algemene, voorwaarden van *gendermainstreaming* blijven altijd van toepassing.

Gendermainstreaming in Zweden

Catharina Alpkvist

Consultante AlpkvistAB

1. Inleiding

Tot vandaag heeft gendergelijkheid in de wereld nooit bestaan. Nergens bezitten vrouwen en mannen dezelfde macht om vorm te geven aan de samenleving en aan hun eigen leven. Dit betekent dat we vandaag, door te werken met *gendermainstreaming*, een volledig nieuwe samenleving bouwen die uitnodigend is en een uitdaging voor sommigen van ons – en hoogstwaarschijnlijk bedreigend en moeilijk te begrijpen voor anderen. Gendergelijkheid is een thema dat een uitdaging inhoudt voor traditionele houdingen, uiterst persoonlijke waarden en ook voor de gevestigde machts hiërarchieën die we in alle organisaties terugvinden. Daarom is het voor al wie verantwoordelijk is voor dit thema een goed idee om zich heel goed voor te bereiden.

In Zweden is het verhaal van bewuste gendergelijkheid al een hele tijd aan de gang. Het begon in de 19^{de} eeuw met de strijd voor het stemrecht van de vrouw en met de totstandbrenging van formele gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Vandaag echter – één eeuw later – komt het er ook op aan om nieuwe strategieën ten uitvoer te leggen die tot doel hebben te verzekeren dat vrouwen en mannen ook in de praktijk en het dagelijks leven dezelfde kansen krijgen. Deze nieuwe strategie wordt *gendermainstreaming* genoemd.

Gendermainstreaming is het proces waarbij de gevolgen van om het even welke geplande actie, met inbegrip van wetten, beleidslijnen of programma's in alle domeinen en op alle niveaus, voor vrouwen en mannen worden geëvalueerd.

Het concept *gendermainstreaming* werd in 1985 voor het eerst voorgesteld op de derde Wereldvrouwenconferentie in Nairobi. Het concept werd ontwikkeld binnen de ontwikkelingsgemeenschap van de Verenigde Naties. Het was een officieel thema op de vierde Wereldvrouwenconferentie 1995 in Peking. De meeste definities beantwoorden aan het officieel gedefinieerde concept van de Economische en Sociale Raad van de VN:

“Een genderperspectief mainstreamen is het proces waarbij de gevolgen voor vrouwen en mannen worden geëvalueerd van om het even welke geplande actie, met inbegrip van wet-

ten, beleidslijnen of programma's in alle domeinen en op alle niveaus. Het is een strategie om van de bezorgdheid en ervaringen van zowel vrouwen als mannen een volwaardige dimensie te maken bij het ontwikkelen, uitvoeren, controleren en evalueren van beleidslijnen en programma's in alle politieke, economische en maatschappelijke domeinen, zodat vrouwen en mannen gelijke voordelen genieten en ongelijkheid niet wordt bestendigd. Het ultieme doel bestaat erin om gendergelijkheid te verwezenlijken."

De Raad voor Europa speelt een heel belangrijke rol in het promoten van gendergelijkheid in de lidstaten, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke principes en standaarden te definiëren om de volledige deelname van vrouwen en mannen binnen de samenleving te bevorderen. *Gendermainstreaming* is één van de strategieën om dat te bereiken.

De Groep specialisten in mainstreaming van de Raad van Europa werd het eens over de volgende definitie: "Gendermainstreaming is de (re)organisatie, verbetering, ontwikkeling en evaluatie van beleidsprocedures, zodat de actoren die normaal betrokken zijn bij de besluitvorming een perspectief van gendergelijkheid integreren in alle beleidslijnen en op alle niveaus en in alle fasen."

Gendermainstreaming kan niet in de plaats komen van specifieke beleidslijnen die tot doel hebben iets te doen aan bepaalde situaties die het gevolg zijn van genderongelijkheid. Specifieke beleidslijnen voor gendergelijkheid en *gendermainstreaming* zijn tweeledige en complementaire strategieën en moeten hand in hand gaan om de doelstelling van gendergelijkheid te verwezenlijken.

In Zweden begon *gendermainstreaming* in juni 1994 met de wet 'Gedeelde macht, gedeelde verantwoordelijkheid'¹⁰³. *Gendermainstreaming* moest de nieuwe benadering en de nieuwe strategie worden voor het beleidsdomein gendergelijkheid. In maart 2006 werd een nieuwe wet goedgekeurd: 'De macht om vorm te geven aan de samenleving en aan je eigen leven: Naar nieuwe beleidsdoelstellingen inzake gendergelijkheid'¹⁰⁴. De politieke ambities worden hier uitgedrukt als de nationale beleidsdoelstellingen inzake gendergelijkheid.

In Zweden bestaat er grote politieke eensgezindheid over een beleid voor gendergelijkheid in het algemeen en over het feit dat het noodzakelijk is dat alle activiteiten van de centrale overheid een gelijkheidsperspectief bezitten. Dit wordt voorgeschreven in een brede waaier van beleidsdocumenten, actieplannen en richtlijnen voor toe-eigening. Dit blijft bovendien niet beperkt tot de gebruikelijke aspecten van gendergelijkheid: onder meer dat vrouwen en mannen dezelfde kansen zouden moeten hebben om promotie te maken, dat er geen ongerechtvaardigde loonverschillen mogen bestaan of dat beide geslachten vertegenwoordigd moeten zijn op alle niveaus van een organisatie. Deze aspecten maken deel uit van het personeelsbeleid en komen aan bod in de Gelijkekansenwet. Hier is het de bedoeling om van gendergelijkheid een kernactiviteit te maken, en dat is iets helemaal anders.

103 1994 SOU 'Gedeelde macht, gedeelde verantwoordelijkheid' (Delad makt – delat ansvar, Govt Bill 1993/94:147).

104 2006 SOU 'De macht om vorm te geven aan de samenleving en je eigen leven: Naar nieuwe beleidsdoelstellingen inzake gendergelijkheid' (Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken, Govt Bill 2005/06:155).

In dit artikel geven we twee voorbeelden van wat er in Zweden is gebeurd tijdens de periode tussen¹⁰⁵ en kort na¹⁰⁶ de invoering van voornoemde wetten, evenals een overzicht van de politieke beslissingen en overheidsinitiatieven die daarvan het gevolg waren. U krijgt een aantal voorbeelden van goede praktijken en nieuwe methoden die tot op heden in Zweden werden en worden gebruikt om door middel van *gendermainstreaming* gelijkheid tussen vrouwen en mannen tot stand te brengen. U krijgt ook enkele voorbeelden van hoe sommige regionale en lokale instellingen in Zweden met succes hebben gewerkt om een perspectief van gendergelijkheid toe te passen telkens wanneer beslissingen worden genomen en activiteiten op touw worden gezet.

Om te beginnen heeft *gendermainstreaming* te maken met operationele ontwikkeling. Wanneer de manier waarop operationele beslissingen een impact hebben op vrouwen en mannen grondiger wordt geanalyseerd, creëert men de voorwaarden om procedures en prioriteiten te verbeteren. Dit verklaart waarom het voor de leidinggevende zo belangrijk is om bij het werk betrokken te zijn. Het is duidelijk dat de topmanagers in de overheidsadministraties een wezenlijke rol spelen in het proces. De actieve deelname van het topmanagement is een beslissende factor voor het welslagen van *gendermainstreaming*. Als leidinggevende kunt u aan de strateeg inzake gendergelijkheid een volwaardige opdracht geven om actie te voeren. Wanneer u resultaten en rapporten vraagt, gebeuren er binnen de organisatie bepaalde zaken. Wanneer u voorrang verleent aan een bepaald thema en de noodzakelijke tijd en middelen voorziet voor het werk dat daarvoor nodig is, komt u in de buurt van uw doel. Managers die geen belangstelling tonen voor het werk of passief blijven, belemmeren het ontwikkelingsproces in grote mate. Anderzijds zijn managers die beseffen dat *gendermainstreaming* de kwaliteit van de vereiste activiteiten nog zal vergroten de *conditio sine qua non* van vooruitgang!

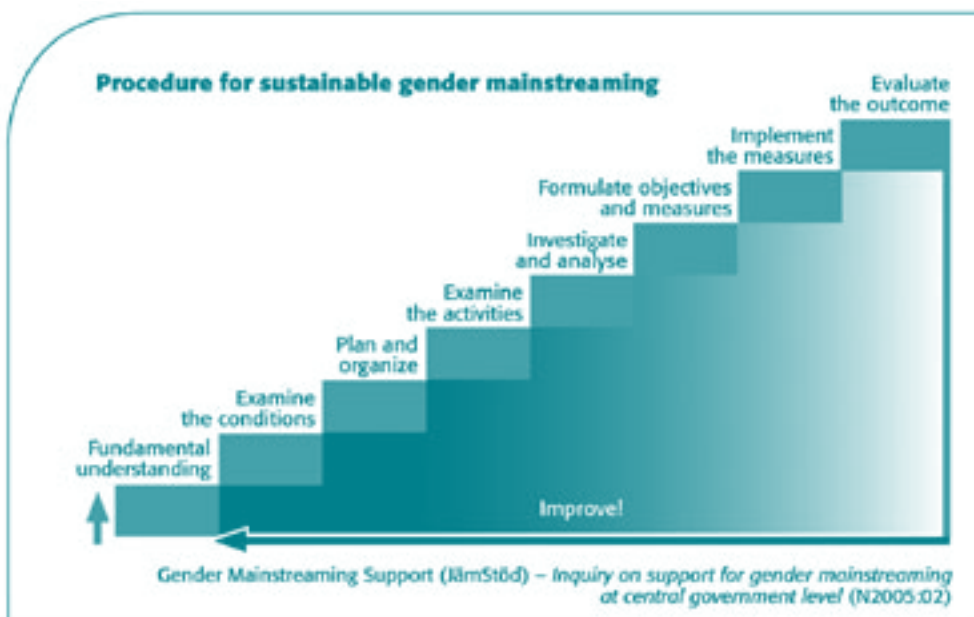
Ten tweede is er zeker en vast nood aan genderexperts in het kader van de uitdaging van *gendermainstreaming*, zoals dit geldt voor alle andere vormen van vooruitstrevende wijzigingen. Ontwikkelingswerk in zijn geheel vormt een uitdaging – en dit is zeker waar voor *gendermainstreaming*! Het vereist moed, middelen en uithoudingsvermogen – en natuurlijk ook bedrevenheid. Daarom is opleiding een belangrijk onderdeel van het proces van gendergelijkheid, op vele verschillende niveaus.

105 Het project JAMKOM, in het kader van de Programmagroep van de Zweedse vereniging van lokale overheden (SALA) 1995-1998. Het JAMKOM-programma werd geleid door Gertrud Åström, nationaal expert in *gendermainstreaming*.

106 Gender Mainstreaming Support (JämStöd) was een Zweedse onderzoekscommissie die gedurende twee jaar (2004-2006) werkte in opdracht van de regering om informatie te verstrekken over *gendermainstreaming* en om praktische methodes en modellen te ontwikkelen met het oog op het mainstreamen van gender in de activiteiten van de centrale overheid. De commissie stond onder leiding van Ann Boman, managementconsulent en genderexpert.

2. Het werkmodel

De Procedure voor Duurzame *Gendermainstreaming*, ook 'De Ladder'¹⁰⁷ genoemd, beschrijft de verschillende fasen van het gendermainstreamingproces. Al wat op basis van dit model wordt vastgesteld, moet worden uitgevoerd indien men wil dat het werk een duurzame impact heeft op de betrokken operatie. De Ladder wordt gevolgd door een voorstelling van methodes en modellen van stap één tot stap acht.



De eerste stap van De Ladder, een basisinzicht in gendergelijkheid, is van wezenlijk belang voor alle niveaus en alle mensen die belangrijk zijn in het proces van *gendermainstreaming*. We geven een voorbeeld: in 2004 was de administratieve districtsraad van Östergötland¹⁰⁸ verantwoordelijk voor de vorming inzake *gendermainstreaming* op vier belangrijke plaatsen in het district Östergötland; een van die plaatsen is de gewestelijke ontwikkelingsraad van Ötsam¹⁰⁹. Drie vormingssessies van telkens vier uur voor alle belangrijke werknemers op het kantoor maakten een groot verschil om inzicht te krijgen in het belang van *gendermainstreaming*. Na deze trainingssessies is het tijd om aan de hand van de volledige analyses inzake gendergelijkheid een actieplan voor *gendermainstreaming* op te stellen. Dit is gebaseerd op het formuleren van doelstellingen, indicatoren en maatregelen om een meer gendergelijke organisatie tot stand te brengen. Het is gebaseerd op activiteiten die relevant zijn doordat gewone doelstellingen binnen de organisatie op een genderspecifieke wijze worden geformuleerd. Een jaarlijkse evaluatie van dergelijk actieplan dat ook activiteiten omvat, indicatoren en maatregelen met het oog op een meer gendergelijke organisatie zal ons in staat stellen om te bepalen of de maatregelen de gendergelijkheid versterken en of ze duurzaam en tevredenstellend zijn op lange termijn.

107 De methode werd ontwikkeld door JämStöd, de Zweedse commissie voor Gender Mainstreaming Support, en wordt beschreven in de handleiding voor gendermainstreaming (*Metodbok för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15).

108 De administratieve districtsraad is het orgaan dat de nationale regering vertegenwoordigt in het district Östergötland en vormt aldus een belangrijke schakel tussen mensen en gemeentebesturen enerzijds en tussen de regering en de centrale overheden anderzijds. http://www.e.lst.se/e/Om_Lansstyrelsen/in_english/.

109 Hierover meer op www.operationequality.se/training/Trainingdays van de gewestelijke ontwikkelingsraad van Ötsam.

3. De 3R-methode¹¹⁰

In 1995 kende de regering fondsen toe aan de Zweedse vereniging van lokale overheden ten einde de ontwikkeling van het *mainstreamen* van een genderperspectief in lokale beleidsprocessen te stimuleren. Er werd een tweejarenprogramma, JAMKOM, gelanceerd met de bedoeling te onderzoeken hoe een commissie of een raad stelselmatig aan gendergelijkheid kan werken op het eigen bevoegdheidsgebied. Om het mainstreamingproces uit te voeren heeft JAMKOM een methode, de zogenaamde 3R-methode, getest. Het belangrijkste doel daarvan bestaat erin een analyse van gendergelijkheid te systematiseren. In een eerste fase werd de methode getest in activiteiten van de gemeenten. In februari 1998 werd een eindrapport over het programma voorgesteld aan de regering.

4. De 4R-methode¹¹¹

Deze methode wordt gebruikt ter ondersteuning van het onderzoek en de analyse van een bepaalde activiteit vanuit de invalshoek van gendergelijkheid. De methode biedt een algemeen beeld van hoe de activiteit wordt uitgevoerd en gefinancierd en van de wijzigingen die noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de verschillende behoeften van vrouwen en mannen.

In het kader van het onderzoek probeert men de volgende vraag te beantwoorden: 'Wie krijgt wat en tegen welke voorwaarden?' (1R+2R)

De analyse geeft antwoord op de vraag: 'Hoe kunnen we de zaken verbeteren?' (3R+4R)

Het idee houdt in dat de genderpatronen die je zult ontdekken de basis vormen van een gesprek met de personen die de leiding over de activiteit hebben.

Hoe kunnen we een visie en nieuwe doelstellingen voor ons werk formuleren wanneer we de activiteit bekijken uit een invalshoek van gendergelijkheid?

Wat moet er veranderen indien we de doelstellingen willen verwezenlijken?

Op het einde van dit artikel geven we twee voorbeelden van de manier waarop de 4R-methode werd gebruikt met het oog op het gendermainstreamen van de activiteiten rond bepaalde thema's op gewestelijk en lokaal niveau van de Zweedse administratie.

Werken volgens de 4R-methode kan:

- informatie opleveren over de verdeling van vrouwen en mannen in de verschillende onderdelen van de organisatie en op alle niveaus;
- informatie opleveren over hoe de middelen worden toegewezen aan vrouwen en mannen;
- een idee geven van de genderpatronen die in de organisatie bestaan en van hun impact;
- een plan opleveren om tekortkomingen te verhelpen.

110 Meer informatie over de 3R-methode vind je in de brochure *Jämställdhetsverkstan. Om Jämtegrering och 3R metoden i svenska kommuner* ('The equality workshop. Gender mainstreaming and the 3R method in Swedish municipalities'), gepubliceerd door de Zweedse vereniging van lokale overheden.

111 JämStöd heeft de 3R-methode omgevormd tot de 4R-methode. Je verneemt er meer over in het handboek voor gendermainstreaming – een boek met praktische methodes van de Zweedse commissie voor gendermainstreaming, SOU 2007:15.

Stap 1. R1 Representatie – een onderzoek naar gendervertegenwoordiging

In het kader van de eerste stap, R1, selecteer je een specifieke activiteit en de doelgroepen die moeten worden gemeten.

Begin met het beantwoorden van de volgende vraag: ‘Hoeveel vrouwen/meisjes en hoeveel mannen/jongens?’

De antwoorden moeten een beeld geven van de genderverdeling op alle niveaus van het besluitvormingsproces en in de diverse onderdelen van de organisatie (bv. beleidsmakers, personeel, gebruikers, ondernemers, werkzoekenden enzovoort).

a) Wie neemt de beslissingen?

Om de algemene vraag ‘hoeveel vrouwen en hoeveel mannen’ te beantwoorden, moet je eerst vaststellen wie de actoren zijn in het besluitvormingsproces. Het doel bestaat erin te bepalen in welke mate vrouwen en mannen vertegenwoordigd zijn in het besluitvormingsproces. Bekijk zowel de formele als informele besluitvormingsprocessen. Je moet beide onderzoeken om uit te maken waar de echte macht om beslissingen te nemen ligt.

b) Wie voert de beslissingen uit?

Hier beschrijf je waar de beslissingen worden uitgevoerd – in welke organen, op welke niveaus en door welke personen. Het kan gaan om mensen die werken voor een lokaal overheidsdepartement, in een vereniging of een onderneming. Het kan ook gaan om het personeel van een jobcentrum of van een verzorgingscentrum.

Welke is de genderverdeling in de geselecteerde groepen?

c) De doelgroep – wie is de gebruiker/klant?

Welke is de doelgroep van de activiteit? Het is belangrijk om zich bewust te zijn van de genderpatronen in het district. Wie zijn deze vrouwen en mannen?

Hoe zijn ze vertegenwoordigd in diverse openbare en private domeinen, bedrijven, beroepen?

Stap 2. R2 Resources (middelen) – de toewijzing van middelen onderzoeken

R2 geeft antwoord op de vraag: ‘Hoe worden gewone middelen – geld, ruimte, tijd – verdeeld tussen vrouwen en mannen?’ De antwoorden tonen hoe middelen in de activiteit worden toegewezen volgens gender. Wie krijgt wat?

Voorbeelden van factoren die je kunt onderzoeken:

a) Tijd

Welke items en welke aspecten mogen tijd vergen tijdens vergaderingen en bij het verwerken, voorbereiden en onderzoeken van een aspect?

- Wie mag tijd opnemen – bv. als spreker?
- Op wie hebben de thema's die tijd vergen een impact?
- Kun je gendergerelateerde patronen onderscheiden in wat en wie voorrang krijgt op het vlak van tijd?

b) Ruimte

Hoe wordt de publieke ruimte gebruikt door vrouwen en mannen? Bijvoorbeeld: Hoe wordt de toegang tot sportinfrastructuur, grond voor nieuwe bedrijven, klaslokalen bij vormings-sessies enzovoort toegewezen?

c) Geld

Hoe worden directe betalingen toegewezen – niet enkel lonen, maar ook andere vormen van steun, zoals leningen en subsidies, operationele kosten (inclusief kosten voor tijd en ruimte in de vorm van personeel en lokalen)?

d) Informatie

- Welke informatie is belangrijk voor een actieve deelnemer aan het project of de activiteit?
- Wie krijgt belangrijke informatie? Wie verneemt wat, en wanneer? Hoe krijgen verschillende groepen informatie, en wanneer? Gebeurt dit vroeg of laat in het proces, en in welk formaat?

- Op hoeveel vergaderingen worden verschillende groepen uitgenodigd? Welke genderpatronen onderscheid je in de groepen? Mogen sommige groepen aan meer vergaderingen deelnemen dan andere?

Hoe zijn vrouwen en mannen vertegenwoordigd in de 'belangrijke' groepen?

e) Ontwikkelingswerk

Welk ontwikkelingswerk wordt er ondernomen in het kader van het project/de activiteit, bv. in de vorm van opleiding, handelsbeurzen, studiebezoeken, onderzoeken of projectplanning?

Stap 3. R3 Realia (reële voorwaarden) – analyse van de voorwaarden

R3 geeft antwoord op de vraag:

Wat zijn de redenen voor de genderverdeling van vertegenwoordiging en de toewijzing van middelen? Onder welke voorwaarden kunnen vrouwen en mannen invloed uitoefenen op het ontwerp en het gebruik van de betrokken activiteit?

Vertegenwoordiging en middelen hebben te maken met kwantiteit. Wie heeft toegang tot wat? 'Realia' zijn het kwantitatieve wezen van een activiteit. Het idee luidt dat patronen duidelijk worden via een onderzoek van de eerste twee R's – vervolgens leiden deze patronen tot vragen over waarom de dingen zijn zoals ze zijn. Hier focussen we op de organisatie of de activiteit zelf, dit is de inhoud van de geproduceerde diensten. Wat is de realiteit en komt ze overeen met de huidige doelstellingen? De vraag luidt vervolgens: wie krijgt wat en tegen welke voorwaarden?

a) Wat is de situatie bij onze organisatie?

- Welke genderpatronen onderscheiden we?
- Aan wiens noden wordt tegemoet gekomen?
- Kunt u zien of de activiteit is ontworpen op basis van een norm die de ene sekse bevoordeelt ten opzichte van de andere?
- Wordt er in gelijke mate tegemoet gekomen aan de belangen, kansen en wensen van vrouwen en mannen?

b) Hoe gaat de activiteit om met aspecten van gendergelijkheid?

- Verloopt de activiteit op basis van de sekse van de gebruiker/klant?
- Worden vrouwen en mannen, als individuen en als groepen, geconfronteerd met verschillende vragen en verwachtingen die verband houden met stereotiepe genderideeën?
- Wat is het 'gendercontract' in de activiteit? Met 'gendercontract' bedoelen we de overheersende normen en waarden die ertoe leiden dat sommige taken worden gedefinieerd als 'vrouwelijk' en andere als 'mannelijk'.

Met betrekking tot de realia – de normen die de activiteit regelen – zijn er geen eenvoudige factoren die kunnen worden gemeten. Een analytische benadering en een open discussie zijn noodzakelijk. Dit moet steunen op een vertrouwdheid met gendergelijkheid en gender, en misschien op verder onderzoek dat illustreert waarom de organisatie is zoals ze is, bv. in termen van machtsrelaties tussen de seksen.

Stap 4. R4 Realisatie – nieuwe doelstellingen en maatregelen formuleren

R4 geeft antwoord op de vraag:

Welke vorm moet de organisatie krijgen indien ze gendergelijkheid wil realiseren?

Beschrijf jouw visie van een organisatie die zowel aan de noden van vrouwen als van mannen tegemoet komt.

Eens je de analyse hebt gemaakt en de vragen in R1–R3 hebt beantwoord, is het tijd om te beslissen of de organisatie moet veranderen om te beantwoorden aan de doelstellingen van een beleid van gendergelijkheid. Hier kun je je nieuwe visie van de activiteit formuleren – een visie gebaseerd op de noden van zowel vrouwen als mannen.

a) Visie

Probeer te formuleren hoe de organisatie moet worden geleid en wat ze tot stand moet brengen om gendergelijk te zijn.

b) Nieuwe doelstellingen en maatregelen

- Onderzoek de huidige doelstellingen voor de activiteit. Zijn ze voldoende of moet je nieuwe doelstellingen bepalen op basis van de genderpatronen die in de analyse werden geïdentificeerd?
- Beslis welke maatregelen noodzakelijk zijn om scheefgetrokken genderpatronen bij te stellen.
- Stel een deadline vast voor de verwezenlijking van de doelstellingen.

c) Opvolging

- Beslis hoe de resultaten van de maatregelen moeten worden gemeten in verband met de nieuwe doelstellingen.
Welke indicatoren of sleutelratio's moeten worden gebruikt om de activiteit op te volgen?
- Beslis wanneer en op welke wijze de evaluatie en opvolging moeten gebeuren.

5. Voorbeeld 1: Het Zweedse socialezekerheidskantoor van Östergötland, Zweden¹¹² (2006)

Het Actieplan Gendermainstreaming is één manier om te evolueren in de richting van een verhoging van het bewustzijn. Afdeling 11 van de wet houdende een verbod op discriminatie (2003:307) bepaalt: "Discriminatie op basis van etnische afkomst, religie of een ander geloof of seksuele geaardheid is verboden in het kader van het socialezekerheidsstelsel en de aanverwante voordeelstelsels."

Het socialezekerheidskantoor heeft de opdracht te verzekeren dat iedereen, ongeacht zijn sekse, op professionele wijze wordt behandeld en kan rekenen op dienstverlening en ondersteuning conform zijn behoeften en omstandigheden. In zijn hoedanigheid van overheidsorgaan dat bevoegd is op het vlak van de sociale zekerheid moet het socialezekerheidskantoor waarborgen dat elk individu kan rekenen op een wettelijk consistente en eenvormige toepassing van de stelsels van de openbare zekerheid. Als personeelsleden van het socialezekerheidskantoor moeten we voor ogen houden dat we zoals iedereen beïnvloed worden door heersende normen en waarden over vrouwen en mannen en moeten we beseffen dat dit een impact kan hebben op de manier waarop we de sociale zekerheid toepassen.

Het Actieplan is één manier om te evolueren in de richting van een verhoogd bewustzijn.

R1 Representatie – een onderzoek naar gendervertegenwoordiging

a) Wie neemt de beslissingen?

80% van de werknemers van het Zweedse socialezekerheidskantoor in Östergötland zijn vrouwen.

b) De doelgroep – wie is de gebruiker/de klant?

Een grote meerderheid van de personen die zich ziek melden voor meer dan één maand zijn vrouwen (ca. 60-40).

R2. Resources (middelen) – onderzoek naar de toewijzing van middelen voor personen die ziek worden gemeld voor langer dan één maand:

Wie krijgt wat?

1 ^{ste} kwartaal van het jaar 2006	Vrouwen	Mannen
In kaart brengen vóór beslissing	309 dagen	261 dagen
Eerste belangrijke vergadering	516 dagen	472 dagen
Herstelplan	403 dagen	383 dagen

R2. Resources (middelen) – onderzoek naar de toewijzing van middelen m.b.t. het voordeel van bijstand voor gehandicapten van beide seksen:

Wie krijgt wat?

- *Meer mannen dan vrouwen kregen bijstand.*
- *Meer jongens dan meisjes kregen bijstand.*
- *Mannen kregen meer uren bijstand dan vrouwen.*
- *Jongens kregen meer uren bijstand dan meisjes.*
- *Mannen krijgen een hoger bedrag aan compensatie per uur dan vrouwen.*
- *Jongens krijgen een hoger bedrag aan compensatie per uur dan meisjes.*

R3 Realia – analyse van de omstandigheden

Wat is de situatie in onze organisatie?

Hoe gaat de activiteit om met aspecten van gendergelijkheid?

Het Zweedse socialezekerheidskantoor heeft de cijfers geanalyseerd in overeenstemming met R1 en R2 en heeft de resultaten vergeleken met de Zweedse genderdoelstellingen.

R4 Realisatie – formuleren van nieuwe doelstellingen en maatregelen

Het Zweedse socialezekerheidskantoor in Östergötland, Zweden heeft dus nieuwe doelstellingen voor het eigen werk vastgesteld:

Volgens het Actieplan Gendermainstreaming is er slechts één manier om vooruit te gaan!

Dit is fout! Vanaf nu is de man de norm!

We zullen vrouwen behandelen zoals we vandaag mannen behandelen!

We zullen meisjes behandelen zoals we vandaag jongens behandelen!

Over drie jaar mogen er geen verschillen meer zijn tussen vrouwen en mannen, tussen jongens en meisjes!

6. Voorbeeld 2: de stad Göteborg, Kortedala School¹¹³

Achtergrond

We geloven dat meisjes dezelfde nood aan speciale bijstand hebben als jongens. Het soort bijstand dat jongens en meisjes nodig hebben, kan echter verschillen.

Doel en probleem

Het doel bestond erin te verzekeren dat de behoeften van jongens en meisjes aan speciale bijstand worden beantwoord op basis van die behoeften. Hoe gaan verschillende actoren om met bijstand vanuit de invalshoek van gelijkheid?

Met 'gelijkheid' bedoelen we dat aan de behoefte van elk individu moet worden tegemoet gekomen op basis van de doelstellingen die worden bepaald in de onderwijswet, ongeacht de sekse van elk individu.

Krijgen meer jongens dan meisjes extra bijstand in de klassen 1 tot 5 in de Kortedala-scholen in de lente van 2000? Worden de noden van de meisjes aan extra bijstand op een andere

¹¹³ School Kortedala_eng.pdf Rapport van een project in de stad Göteborg, Process Management Training in Gender Mainstreaming 2000.

manier behandeld dan de noden van de jongens? Hoe kunnen we een model uittekenen dat meer gelijke voorwaarden creëert voor bijstand aan jongens en meisjes die nood hebben aan speciale bijstand?

R1 Representatie

De directeur van de Kind- en Jeugddiensten was een man.

Het uitvoerend comité van de Kind- en Jeugddiensten is, naast de directeur, samengesteld uit zeven vrouwen en drie mannen.

Onder de titularissen van de 56 klassen vinden we 4 mannen en 52 vrouwen.

Van de 1.024 leerlingen op wie deze antwoorden betrekking hebben, zijn er 490 meisjes en 534 jongens.

R2 Resources

13,1% van de meisjes op het totaal van de leerlingen krijgt een bepaalde vorm van bijstand.

27,9% van alle meisjes krijgt een bepaalde vorm van bijstand.

23,8% van de jongens op het totaal van de leerlingen krijgt een bepaalde vorm van bijstand.

45% van alle jongens krijgt een bepaalde vorm van bijstand.

Resultaten verdeeld per klas:

In de klassen 1-2 waren er 240 meisjes en 239 jongens. 21,7% (26% van de kosten) van de meisjes en 31,4% (74% van de kosten) van de jongens kreeg speciale bijstand.

In klas 3 waren er 69 jongens en 57 meisjes. 17% (38,8% van de kosten) van de meisjes en 83% (61,2% van de kosten) van de jongens kreeg speciale bijstand.

In klas 4 waren er 76 meisjes en 81 jongens. 27,6% (26% van de kosten) van de meisjes en 42% (74% van de kosten) van de jongens kreeg speciale bijstand.

In klas 5 waren er 94 jongens en 138 meisjes. 12,8% (27% van de kosten) van de meisjes en 27,5% (73% van de kosten) van de jongens kreeg speciale bijstand.

R3 Realia

Een individuele leraar of een team van leraren oordeelt dat een leerling bijstand moet krijgen. Tijdens een evaluatiegesprek praat de leraar met de ouders en de leerling over hoe die leraar aankijkt tegen de noden van de leerling. Vervolgens worden de noden van de leerling besproken op een vergadering van het comité voor leerlingenwelzijn. Dit comité voor leerlingenwelzijn stelt vervolgens de redenen vast voor een beslissing inzake lokale bijstand in de school of voor een aanvraag van extra middelen van de directeur. Een beslissing betreffende extra kosten wordt door de directeur genomen na overleg met een gemeentelijk ambtenaar en een directeur van de resultaatverantwoordelijke eenheid. De bijstand is bestemd voor een individu en het is het individu dat met het probleem is belast.

De visie houdt in dat iedereen, jongens en meisjes, in de voorwaarden moet verkeren om de doelstellingen van de school te verwezenlijken. Dit betekent dat iedereen, zowel jongens als meisjes, in de beste voorwaarden moet worden gesteld om te leren lezen, schrijven en de vier regels van wiskunde te beheersen.

Gezien tegen de achtergrond van de resultaten van het onderzoek luidt de conclusie dat jongens in grotere mate dan meisjes meer speciale bijstand krijgen. Wie kijkt naar het verschil in bijstand dat meisjes en jongens krijgen (bv. in de vorm van een leerlingensistent), moet het volgende nagaan:

– Zoekt een opvoeder naar bijstand voor de leerling die de klas stoort of voor de leerling die een leergebrek vertoont?

Veel soorten bijstand zijn gebaseerd op het wegwerken van het probleem, wat inhoudt dat de leerling uit de klas wordt verwijderd. Spraaktherapie was de enige vorm van bijstand die in gelijke mate aan jongens en meisjes werd gegeven. Onze theorie luidt dat dit begrijpelijk is. Een spraakgebrek is een tastbaar probleem en bijgevolg lijkt het gemakkelijker te zijn om tegemoet te komen aan de nood aan bijstand van de leerling. De indruk leeft dat de school op te korte termijn met bijstand omgaat en de behoefte aan bijstand beschouwt als een overlevingsstrategie, niet op basis van de langetermijnbehoeften van de leerling.

R4 Realisatie – formuleren van nieuwe doelstellingen en maatregelen¹¹⁴

We zijn van mening dat opvoeders en schooldirecteuren nood hebben aan betere instrumenten om te bepalen wanneer de nood aan speciale bijstand relevant is. De beoordeling moet steunen op de kennis van zowel de individuele situatie van het kind en zijn situatie binnen de groep, met als doel de kennis van de speciale bijstand voor zowel meisjes als jongens te vergroten.

7. De laatste stap

De zevende en laatste stap van De Ladder en omvat de evaluatie van het resultaat van een verrichting of activiteit vanuit een genderperspectief.

Opvolging – Hebben we onze doelstellingen bereikt? Wat waren de resultaten van ons werk? Hoe beoordelen we de kwaliteit van wat we hebben gedaan?

Evaluatie – Welke lessen kunnen we leren? Hoe verzekeren we de duurzaamheid van positieve wijzigingen? Wat kunnen we leren uit negatieve wijzigingen? Wat is de volgende stap?

Verspreiden van resultaten – Hoe verspreiden we het resultaat en de geleerde lessen binnen de hele organisatie? Hoe zorgen we ervoor dat het resultaat duurzaam is?

En hoe vieren we onze successen?

114 Het project Kortedala is initieel een voorbeeld van de 3R-methode. Sinds de leiders van het project Kortedala nieuwe doelstellingen hebben geformuleerd op basis van de nieuwe kennis die met de 3R-methode werd verworven, heeft de auteur van dit artikel deze doelstellingen omgezet in R4. Dit gebeurde na voltooiing van het project Kortedala en enkel ter illustratie van de voordelen van een vierde R in de methode.

Gendertest

Nicolas Bailly

Attaché, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

Artikel 3, 2^{de} lid van de wet van 12 januari 2007 bepaalt dat 'de minister voor elk wetgevend en reglementair project een evaluatieverslag opstelt van de impact ervan op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen.'

Artikel 2 van de wet van 12 januari 2007 bepaalt dat de regering waakt over 'de integratie van de genderdimensie in het geheel van de beleidslijnen, maatregelen, begrotingsvoorbereidingen of acties die ze neemt en dit met het oog op het vermijden of corrigeren van eventuele ongelijkheden tussen vrouwen en mannen.' Daartoe creëert de wet van 12 januari 2007 een test (gendertest genaamd) die tot doel heeft de potentiële impact van elk wetgevend of reglementair project op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen te beoordelen. Deze gendertest beoogt bijgevolg dat er rekening wordt gehouden met de genderdimensie bij het uitwerken van een politieke maatregel (ex ante analyse). Dit werk, dat voorafgaat aan de goedkeuring van de maatregel, steunt op de analyse van genderstatistieken en op de grondige kennis van de doelgroepen van de beoogde politieke maatregel.

Concreet krijgt deze test de vorm van een vragenlijst die de persoon die de politieke maatregel vaststelt, moet invullen. Deze vragenlijst wordt bij het dossier gevoegd dat wordt overhandigd aan de instantie die een beslissing moet nemen.

Institutionalisering van gendermainstreaming in de werking van de administraties

5

Slagen in *gender mainstreaming* : een multidimensionele uitdaging

Cornet Annie

Professor, EgiD-Hec-Ulg

1. Inleiding

De toepassing van *gendermainstreaming* in de projecten van een dienst of een organisatie is een operatie die tijd en middelen vergt en die verre van eenvoudig is, daar ze nog vaak ingaat tegen bestaande praktijken en voorstellingen. Dit artikel heeft tot doel de factoren te identificeren die bijdragen tot het welslagen van een dergelijk beleid. We structureren ons betoog rond 6 succesfactoren¹¹⁵:

- 1 Verdergaan dan genderstatistieken om een genderanalyse te maken,
- 2 Overtuigen,
- 3 *Gendermainstreaming* integreren in elke fase van het proces van politieke besluitvorming en actie,
- 4 Verschillende categorieën van actoren en betrokken partijen impliceren,
- 5 Een geheel van middelen mobiliseren,
- 6 Handelen op multidimensionele wijze: op individuen, op structuren, op de samenleving.

We stellen hier geen recept voor dat borg staat voor het welslagen van elk project en elke actie van *gendermainstreaming*. Wel reiken we denksporen aan, een gereedschapskist die zo goed mogelijk kan gebruikt worden in functie van een specifieke context en realiteit.

2. Verdergaan dan genderstatistieken om een genderanalyse te maken

Om projecten van *gendermainstreaming* te voeren moet u over gendergegevens beschikken, maar dit gaat verder dan het gebruiken van de variabele 'geslacht' als onafhankelijke variabele. Het gaat erom deze gendergegevens en de genderanalyses te gebruiken om de oorzaken van ongelijkheden tussen vrouwen en mannen aan te pakken, namelijk:

- vrouwelijke en mannelijke stereotypen;
- genderrollen;

¹¹⁵ Deze tekst is in ruime mate geïnspireerd op het Handboek voor *gendermainstreaming* ten behoeve van de overheidsdiensten dat het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen heeft opgesteld, 2005-2006, eindrapport juli 2006, met Dieu, A-M. in samenwerking met Amazone (Els FLOUR).

- de ongelijkheid van vrouwen en mannen in de toegang tot middelen, tot de plaatsen waar beslissingen worden genomen en tot een billijke deelname aan de voordelen van een overheidsbeleid;
- de hiërarchisering van het vrouwelijke en het mannelijke.

Culturen en samenlevingen definiëren kenmerken en vrouwelijke en mannelijke rollen die verband houden met de biologische verschillen tussen vrouwen en mannen. Ze bouwen ook min of meer gevaloriseerde voorstellingen van het vrouwelijke en het mannelijke op. Deze sociale constructies bepalen de gedragingen en houdingen die voor mannen en vrouwen als 'normaal' en 'natuurlijk' worden beschouwd. De ongelijkheden worden gebouwd rond stereotypen en voorstellingen. Bijgevolg moet elk project van *gendermainstreaming* – met name door middel van informatie, bewustmaking en vorming – inzicht bieden in het gewicht van deze voorstellingen in situaties van ongelijkheid en in het belang om vraagtekens te plaatsen bij die voorstellingen.

3. Overtuigen

Een van de eerste acties in een project van *gendermainstreaming* bestaat erin alle betrokken partijen te overtuigen van de noodzaak om acties te voeren en de problematieken die in het kader van een overheidsbeleid onder handen worden genomen vanuit een genderperspectief te bekijken. Er kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd ter verantwoording van de gedane investeringen en van de integratie van *gendermainstreaming* in het beleid dat de federale diensten ontwikkelen:

- een streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen;
- een reglementaire bezorgdheid;
- een logica van efficiëntie en doeltreffendheid;
- een logica van goed bestuur en van modernisering van het openbaar ambt.

Een streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen

Het begrip 'gendergelijkheid' veronderstelt dat alle burgers gelijke rechten kunnen genieten (gelijkheid in rechte), maar ook gelijke voorwaarden om hun potentieel volledig te ontwikkelen, al hun ambities te realiseren en deel te nemen aan de samenleving (gelijke kansen). De politieke acties moeten in de richting van een effectieve verwezenlijking van deze fundamentele waarde gaan. Het streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen sluit dus aan bij de democratische en egalitaire beginselen van onze samenleving. Het komt ook tegemoet aan zorgen van ethiek en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Naleving van de wetten en conformiteit met internationale richtlijnen

Er bestaan verschillende wetten die tot doel hebben de gelijkheid in rechte en in feite tussen de geslachten te reglementeren: wetten en internationale, Europese, nationale en gewestelijke richtlijnen. In België bepaalt de wet van 12 januari 2007 dat de genderdimensie wordt geïntegreerd in de managementplannen, de beheersovereenkomsten en alle andere instrumenten van strategische planning van alle overheidsdiensten. Deze wet verplicht de departementen ertoe:

- de genderindicatoren te definiëren die toelaten het proces van integratie van de genderdimensie en de verwezenlijking van de strategische doelstellingen te meten;

- bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting een gendernota te voegen, die voor elk departement, staatsdienst met afzonderlijk beheer, overheidsbedrijf en instelling van openbaar nut uiteenzet welke kredieten worden toegekend aan de acties tot bevordering van de gendergelijkheid;
- voor elk wetgevend en reglementair project een evaluatieverslag op te maken van de impact van het project op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen;
- zich ervan te vergewissen dat alle statistieken die ze in hun actiedomein produceren, verzamelen en bestellen naar geslacht opgesplitst worden en dat er genderindicatoren worden opgesteld;
- zich ervan te vergewissen dat er in offerteaanvragen en bij het toekennen van subsidies rekening wordt gehouden met gendergelijkheid.

We wijzen erop dat wettelijke verplichtingen een motor kunnen zijn voor actie, ook al moet men beseffen dat dit onvoldoende kan zijn om een reële betrokkenheid van de actoren op te wekken.

Een streven naar doeltreffendheid en efficiëntie ('business case')

Het kan geen kwaad eraan te herinneren dat *gendermainstreaming* tegemoet komt aan het streven naar doeltreffendheid (zijn opdrachten beter vervullen) en efficiëntie (zijn middelen beter gebruiken) van de overheidsdiensten.

Doeltreffendheid

Gendermainstreaming is een performant instrument om te verzekeren dat de diensten die aan de gebruikers worden aangeboden, ook worden verbeterd. Het laat immers toe de verwachtingen van de burger, die wordt erkend in zijn specifieke kenmerken (levensvoorwaarden en realiteit van vrouwen en mannen), beter te identificeren en bijgevolg er beter aan tegemoet te komen. Ongeacht het behandelde probleem of thema heeft de verwachte impact van een actieplan gewoonlijk betrekking op een welbepaald publiek (volwassenen uit de immigratie, de ouders van schoolgaande kinderen, de nieuwe migranten, leerlingen van het middelbaar onderwijs, slachtoffers van aids, analfabeten, voetbalsupporters...). Wil men de doeltreffendheid van een actieplan optimaliseren, dan is het van het allergrootste belang om een genderanalyse van het thema en de doelgroep te maken:

- specifieke situaties van mannen/jongens en vrouwen/meisjes,
- verhoudingen van macht en afhankelijkheid tussen de geslachten,
- verschillende behoeften,
- situaties van ongelijkheid,
- gewicht van stereotypen en genderrollen.

Bij gebrek aan deze analyse bestaat het risico dat men gebruik maakt van methodes of dat men activiteiten ontwikkelt die, soms zonder dat men zich daar rekenschap van geeft, een al dan niet groot aantal vrouwen en, in sommige gevallen, ook mannen uitsluiten. Dit heeft onvermijdelijk tot gevolg dat de impact van het actieplan kleiner wordt.

Efficiëntie

Terwijl de doeltreffendheid van een actieplan verband houdt met zijn impact, is de efficiëntie afhankelijk van de 'productiviteit' en dus van het gebruik van de middelen. Bij het beoordelen van de efficiëntie van een actieplan evalueert men de verkregen resultaten in verband met de gemaakte uitgaven en de gebruikte middelen. In dit perspectief moet de integratie van gender het mogelijk maken:

- om beter gebruik te maken van de competenties van de mannen en vrouwen, wat leidt tot een optimaal gebruik van de beschikbare middelen;
- de samenwerking en de uitwisseling van competenties en kennis te verbeteren;
- de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten door een grotere verscheidenheid aan perspectieven en een grondiger kritische analyse.

Een streven naar goed bestuur en naar modernisering van het openbaar ambt

De principes van goed bestuur omvatten de grotere transparantie van de processen van politieke besluitvorming (criteria, actoren, prioriteiten enzovoort) en van hun impact. Zo kunnen de politieke actoren worden geconfronteerd met hun engagementen en verantwoordelijkheden ten overstaan van een meer egalitaire samenleving voor vrouwen en mannen. Goed bestuur voorziet ook in een grotere betrokkenheid van het middenveld bij het beheer van de Staat en stelt een doelstelling van deelname en betrokkenheid vast van de verschillende actoren in het besluitvormingsproces: politieke actoren maar ook ambtenaren en vertegenwoordigers van de behoeften van de doelgroepen (associatieve sectoren enzovoort) en bijgevolg ook de verenigingen die de beginselen van gendergelijkheid verdedigen. Dit sluit aan bij de doelstelling van een grotere betrokkenheid en deelname van vrouwen en mannen in de besluitvormingsprocessen.

De modernisering van het openbaar ambt voorziet in de ontwikkeling van een resultaatgericht beheer en het belang van het verkrijgen van een kwaliteitscertificatie (CAF –zelfevaluatiekader voor overheidsdiensten¹¹⁶). We mogen redelijkerwijze aannemen dat het streven naar gelijkheid van vrouwen en mannen wordt geïntegreerd in deze instrumenten en dat de administraties indicatoren met betrekking tot deze gelijkheid moeten produceren.

4. Gendermainstreaming integreren in elke fase van het proces van politieke besluitvorming en actie

Gendermainstreaming is een globale en gestructureerde benadering die tot doel heeft de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen preventief aan te pakken. Het heeft betrekking op alle beleidslijnen en acties van de overheid en moet zich niet beperken tot specifieke projecten. Het wordt toegepast op alle domeinen van politieke actie, en bijgevolg niet alleen op de individualiseerbare en sociale materies, en moet zijn plaats kunnen vinden in alle fasen van het proces van politieke besluitvorming en actie: van de diagnose tot de evaluatie, met onderweg het opstellen van strategische plannen en de uitvoering daarvan.

De methodologieën die in de handboeken inzake *gendermainstreaming* worden voorgesteld, pleiten voor een sequentiële benadering die de klassieke fasen van de formulering en uitvoering van de beleidslijnen volgt. Het feit dat al deze fasen één na één plaatsvinden, is een van de beste middelen om de verwachte resultaten te bereiken. Het feit echter dat er in een bepaalde fase niet vanuit een genderperspectief is gewerkt, mag niet beletten dat deze bekommernissen worden opgenomen in het vervolg van het proces, met name om te zien of er reden is om de gemaakte keuzes en de gevoerde acties te corrigeren en bij te sturen.

¹¹⁶ <http://publicquality.be/>

5. De betrokken partijen impliceren

Alle categorieën van actoren (gaande van de ambtenaren tot de politieke mandatarissen, zonder de partners van de acties van de overheid te vergeten) verkeren in de mogelijkheid om te handelen teneinde de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen te verminderen en te voorkomen. Het welslagen van een project van *gendermainstreaming* is dus afhankelijk van een proces van mobiliseren en impliceren van de verschillende aanwezige actoren. Het volstaat niet om te beschikken over een minister en een dienst die bevoegd is voor gelijke kansen. Er is een collectieve, transversale en preventieve actie noodzakelijk die wordt gedragen door alle betrokkenen in het hele proces. *Gendermainstreaming* heeft betrekking op alle actoren op het vlak van politieke besluitvorming en actie:

- mannelijke en vrouwelijke politici (parlementsleden, senatoren, ministers, staatssecretarissen) en de strategische cellen en/of leden van de politieke kabinetten;
- de directieteam van de FOD's, parastatalen en overheidsbedrijven;
- de hiërarchische lijn;
- de statutaire en contractuele ambtenaren belast met de uitvoering van het beleid;
- de diensten en departementen belast met de ondersteuning in de uitvoering (onder meer interne communicatie, opleiding, compileren en analyseren van statistieken, personeelsbeheer, interne evaluatiecellen);
- de vakbonden en vertegenwoordigers van de werknemers;
- de partners met wie het openbaar ambt samenwerkt voor alle of een deel van zijn opdrachten (verenigingen, academische teams, advies- of studie bureaus).

Om een project van gendermainstreaming tot een goed einde te brengen, moet men deze actoren identificeren, hen bewust maken van het belang om rekening te houden met gender en hen zover brengen dat ze rekenschap afleggen over de manier waarop ze in hun werk rekening hebben gehouden met gender.

6. Een geheel van middelen mobiliseren

Een project van *gendermainstreaming* veronderstelt dat een geheel van financiële en menselijke middelen wordt gemobiliseerd en dat men snel en gemakkelijk toegang heeft tot instrumenten en middelen: genderstatistieken en -indicatoren, studies die de actiethema's en gender combineren, lijsten en gegevens van mannelijke en vrouwelijke deskundigen die de thematiek kunnen toelichten vanuit de invalshoek van gender, informatie over de documentatiecentra, toegang tot goede praktijken, checklists die toelaten na te gaan of er in de gevoerde projecten en acties behoorlijk rekening is gehouden met het streven naar gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

Verschillende middelen kunnen worden gemobiliseerd om *gendermainstreaming* te integreren:

- Genderstatistieken die toelaten de verschillen tussen de geslachten te identificeren.
- Kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren die toelaten de situatie van vrouwen en mannen te vergelijken in tijd en ruimte.
- Raadplegen van vrouwelijke en mannelijke deskundigen inzake methodologie (*gendermainstreaming*) maar ook inzake inhoud, inclusief het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen.
- Bestaande studies maar ook nieuw onderzoek of aanvullingen van bestaand onderzoek.
- Mobiliseren van externe partners: bijvoorbeeld gebruikersgroepen, vertegenwoordigers van verenigingen, sociale partners.

Websites en intranetten moeten op vlotte, zichtbare en snelle wijze toegang bieden tot deze middelen. Zo zou een zoekinstrument op intranet het mogelijk moeten maken om de onder-

staande zaken snel te vinden door het intikken van het woord 'gender' en/of de combinatie 'gelijkheid van vrouwen en mannen':

- uitleg over het begrip *gendermainstreaming*,
- de redenen waarom de dienst of het departement rond dit thema acties wenst te voeren,
- advies over het voeren van een dergelijke actie,
- instrumenten,
- de gegevens van de interne resource personen,
- links om resource personen te vinden,
- documentatie en, met name, een link naar het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en naar de Raad van de Gelijke Kansen,
- een fiche met een voorstelling van de acties die binnen een administratie en een dienst zijn gevoerd rond het thema van gendergelijkheid.

Indien de website of het intranet glossaria, repertoria en informatiefiches (fact sheet) bevat, is er reden om zich ervan te vergewissen dat er een rubriek *gendermainstreaming* bestaat die uitlegt waarover het gaat, evenals een fiche 'gender en... (activiteitsgebied)' die uitlegt waarom er nog reden is om te denken in termen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Het zou nog beter zijn dat men voor elk thema dat op de website aan bod komt, toont hoe er rekening kan worden gehouden met gendergelijkheid. Dan is er pas echt sprake van *gendermainstreaming*. Daartoe kan een specifieke samenwerking worden overwogen met de mannelijke of vrouwelijke deskundigen of met het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Men kan ook overwegen om, naast de informatie die op de website beschikbaar is, een specifieke folder, bestemd voor het voltallige personeel, te verspreiden met informatie over de gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

België – gouvernementeel	Taal
Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (opgericht in 2002) is de federale overheidsinstelling die de opdracht heeft de gelijkheid van vrouwen en mannen te verzekeren en te bevorderen en elke vorm van discriminatie en ongelijkheid op basis van geslacht te bestrijden. www.iefh.fgov.be	Fr/Nl
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen De Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen is een federaal adviesorgaan, opgericht bij K.B. van 15 februari 1993. De Raad is een beleidsinstrument om de feitelijke gelijkheid voor mannen en vrouwen te realiseren en de directe en indirecte discriminaties weg te werken. www.raadvandegelijkekansen.be	Fr/Nl
Gelijke Kansen, Franse Gemeenschap De Direction d'Égalité des Chances (Directie voor Gelijke Kansen) heeft als belangrijkste taak een dynamiek van gelijke kansen te bevorderen en aan te moedigen in de materies waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is. Ze ondersteunt en informeert de verenigingssector en functioneert als resource centrum. www.egalite.cfwb.be	Fr
Conseil wallon pour l'Égalité entre les Femmes et les Hommes De Conseil pour l'Égalité des Femmes et des Hommes de la Région Wallonne (Raad voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen van het Waals Gewest) is een gewestelijk adviesorgaan dat in 2003 werd opgericht. De Raad heeft de volgende opdrachten: formuleren van adviezen en aanbevelingen over elke aangelegenheid die verband houdt met de gelijkheid tussen mannen en vrouwen; aanbieden van de middelen die kunnen worden aangewend om de voornoemde opdracht te vervullen; adviezen verlenen over de reglementaire maatregelen; de problematiek van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen volgen in de andere bevoegdheidsniveaus. www.cesrw.be	Fr
Gelijke Kansen Vlaanderen La cellule "Gelijke Kansen Vlaanderen" prépare, implémente et évalue la politique d'égalité des chances en Flandres, sous la responsabilité de la Ministre pour l'Égalité des Chances. Elle combat des discriminations, crée des plans d'actions, fait l'exécution et le suivi de projets spécifiques. www.gelijkekansen.vlaanderen.be	Nl

België – niet-gouvernementeel	Taal
<p>Amazone Resource centrum voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (opgericht in 1995): huisvest diverse vrouwenverenigingen, beschikt over een gespecialiseerd documentatiecentrum in gelijkheidsbeleid, functioneert als een ontmoetings- en congrescentrum. Op de website vindt men Digma, de databank met instrumenten voor gendermainstreaming (zie Infotheek, Databanken). www.amazone.be</p>	Fr/NL (En)
<p>Université des Femmes – Bibliothèque Léonie La Fontaine De Université des Femmes ontwikkelt en verspreidt feministische kennis die voor mannen en vrouwen toegankelijk is. Haar bibliotheek Léonie La Fontaine heeft een grote verzameling boeken, tijdschriften, artikelen en proefschriften over vrouwen, het vrouwelijk geslacht en vrouwenstudies die via een onlinecatalogus toegankelijk zijn. www.universitedesfemmes.be/</p>	Fr
<p>RoSa Rosa is de Vlaamse tegenhanger van de Bibliothèque Léonie La Fontaine. Deze bibliotheek is toegankelijk via een onlinecatalogus (Engels / Nederlands) en het centrum biedt op zijn website een peroverzicht en dossiers aan. www.rosadoc.be</p>	NL (Fr, En)
<p>Sophia Sophia is het Belgisch coördinatie-netwerk voor vrouwenstudies. Het heeft tot doel onderzoek en onderwijs over feminisme en vrouwen in België te promoten en te helpen ontwikkelen en om de betrokken personen en verenigingen met elkaar in contact te brengen. Op de website vindt men onder meer een databank inzake onderzoek en onderwijs. www.sophia.be</p>	NL/Fr
<p>Conseil des Femmes Francophones de Belgique De Conseil des Femmes Francophones de Belgique (CFFB, Raad van Franstalige vrouwen van België) bestaat uit een 50-tal organisaties van vrouwen en uit individuele leden. De Raad is een pluralistisch orgaan voor permanente vorming en zet zich in voor de promotie van de rechten en belangen van vrouwen en vrouwenverenigingen. www.cffb.be</p>	Fr
<p>Nederlandstalige Vrouwenraad De Nederlandstalige Vrouwenraad is een koepelorgaan van talrijke vrouwenverenigingen in Vlaanderen. De Raad heeft tot doel informatie te verstrekken, overleg en dialoog te organiseren en te lobbyen in het belang van de vrouwen. www.vrouwenraad.be</p>	NL

Het thema gendergelijkheid zou ook regelmatig aan bod moeten komen in de verschillende interne informatiedocumenten – interne kranten, newsletter – waarbij men moet vermijden daarvan een speciaal nummer te maken! Om te handelen in de geest van *gendermainstreaming* lijkt het doeltreffender te werken met de redactieteams van deze dragers, opdat elk nummer informatie, ervaringen, getuigenissen en links zou bevatten die verband houden met gelijkheid in het licht van het behandelde thema.

7. Handelen op multidimensionele wijze

Tot slot veronderstelt het welslagen van een project van *gendermainstreaming* dat men op multidimensionele wijze handelt, dus tegelijk:

- op de individuen (mannen EN vrouwen) om gedragingen, houdingen, waarden en voorstellingen te wijzigen;
- op de structuren (wijzen van werkorganisatie, personeelsbeheer, cultuur en financiële middelen).

Handelen op de individuen: informatie, bewustmaking en vorming

Zelfs indien mannelijke en vrouwelijke deskundigen bij het proces worden betrokken, moeten de hiërarchische lijn, de actoren die het actieplan beheren en de geassocieerde partners beseffen dat het belangrijk is om in hun prioriteiten rekening te houden met gender; zij beschikken over gedeelde kennis met betrekking tot de sociale genderverhoudingen. De bij het proces betrokken actoren kunnen zich bevinden op diverse niveaus van bewustwording van het belang en de noodzaak om zich vragen te stellen over de verschillende impact van een beleid op vrouwen en op mannen en om genderstereotypen en situaties van ongelijkheid te bestrijden. Sommigen zijn onverschillig, anderen zijn tegen en nog anderen denken dat het onmogelijk is op dit niveau te handelen, daar dit hun bevoegdheids- en actiegebied ver te buiten gaat, velen zijn ook sceptisch betreffende het nut van aldus te handelen. Bewustmaking, informatie en opleiding zijn dus van wezenlijk belang.

Informatie en bewustmaking

Op een eerste niveau vinden we de informatie en bewustmaking die tot doel hebben aan te tonen dat het belangrijk is om bekommernissen betreffende de gelijkheid van vrouwen en mannen op te nemen in de verschillende acties die binnen de overheidsdiensten worden gevoerd. Het is nodig dat de mensen zich scharen achter de redenen voor de actie en de te verwezenlijken doelstellingen. Bovendien is er reden om informatie te verstrekken over de aan te wenden middelen en de resources waarop men kan steunen, over de interne en externe praktijken die een inspiratiebron kunnen vormen, over de behaalde resultaten en hun impact in termen van verbetering van de doeltreffendheid en de efficiëntie (beter gebruik van de bronnen en middelen) van de overheidsdiensten.

Informatie en bewustmaking moeten handelen op het niveau van de voorstellingen en stereotypen om de medewerkers ertoe te brengen hun houdingen (scepticisme, wantrouwen, vrees) en hun gedrag te herzien. Het risico bestaat dat dit moeilijk is, want het gaat erom zekerheden en manieren van leven en van denken omver te werpen. Concrete voorbeelden, getuigenissen, goede praktijken met een presentatie van successen, kunnen helpen om te overtuigen. Daartoe kunnen verschillende dragers worden gebruikt: folders, artikelen in interne kranten, informatiesessies, intranet, formele of informele mondelinge communicatie, met name via de hiërarchische lijn. Deze dragers moeten de aandacht van de actoren vestigen op de strategische engagementen die de directie is aangegaan in termen van gelijkheid van vrouwen en mannen en op het belang om dit streven op te nemen in de concrete acties. Dit veronderstelt vaak dat men aantoont dat, in tegenstelling met vooroordelen, de situaties van ongelijkheid tussen vrouwen en mannen blijven bestaan, dat zowel mannen als vrouwen bijdragen tot het reproduceren van genderstereotypen en dat de levensomstandigheden en de verantwoordelijkheden van vrouwen en mannen een specifieke kijk vereisen.

Vorming

Informatie en bewustmaking zijn belangrijk, maar onvoldoende. Er moeten opleidingen met betrekking tot gender worden opgenomen in het vormingsprogramma dat aan de medewerkers wordt aangeboden. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen organiseert dergelijke opleidingen. Resource centra zoals Amazone of de *Université des femmes* kunnen mensen leiden naar het bestaande vormingsaanbod of naar potentiële lesgevers/lesgeefsters.

Op het vlak van vorming maken we een onderscheid tussen drie benaderingen:

- Een genderopleiding, die toelichting geeft bij het concept 'gender', de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen, de fenomenen van scheiding en hiërarchisering. Het gaat er ook om de deelnemers/deelnemsters ertoe te brengen dat zij zich vragen stellen over hun voorstellingen, stereotypen en houdingen, over de manier waarop zij aankijken tegen mannen en vrouwen, over de mate waarin ze zich scharen achter het gelijkheidsprincipe en over hun niveau van perceptie van situaties van ongelijkheid. Deze bewustwording verloopt via een cognitieve dimensie (kennis), een affectieve dimensie (gevoelens en emoties, houdingen) en een conatieve dimensie (overgaan tot actie).
- Een opleiding in *gendermainstreaming* die uitlegt hoe een dergelijke benadering in de praktijk kan worden gebracht. Deze opleiding heeft een methodologische inhoud.
- Specifieke opleidingen over bepaalde thema's in verband met gender, waaronder:
 - gender en overheidsfinanciën
 - gender en gezondheid
 - gender en ontwikkeling

Een ambitieuzer programma, dat niettemin even coherent is met de actie, bestaat erin het hele vormingsaanbod te evalueren vanuit de invalshoek van gender: inhoud, doelgroep, lesgevers, pedagogische instrumenten en gevallen, vormingsproces.

Werken aan de interne structuren

Het invoeren van een externe mainstreamingactie veronderstelt dat er interne samenhang is met de principes die men probeert te injecteren in projecten en beleidslijnen. Het management moet er dus op toezien dat de organisatie van het werk (de structuren) en de organisatielcultuur niet in tegenspraak zijn met de gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Indien een FOD (Federale Overheidsdienst), dienst, departement of organisatie de gendergelijkheid wil promoten, dan moet men onderzoeken wat er gebeurt binnen de bewuste organisatie. Het is immers moeilijk om te pleiten voor acties die de gelijkheid bevorderen indien de dragende structuren zelf niet egalitair zijn, genderstereotypen reproduceren of bijdragen tot het creëren van ongelijkheden. Met het oog op samenhang kan het nuttig zijn dat het directiecomité zich vragen stelt over diverse punten in verband met de arbeidsorganisatie en het beleid van personeelsbeheer.

Een blik werpen op de arbeidsorganisatie

In heel wat diensten en departementen van het openbaar ambt is er nog steeds een indeling van de beroepen en functies op basis van geslacht. Met het oog op samenhang zou het interessant zijn om na te gaan welke impact deze homogeniteit van het personeel kan

hebben op de voorstellingen en gevoerde acties. Een grotere gemengdheid in deze beroepen en functies zou het wellicht mogelijk maken om de genderstereotypen te breken, maar ook om een beter inzicht te krijgen in de realiteit, de beperkingen en de levensomstandigheden van beide geslachten. Het zou ook het inzicht verbeteren in de impact van gender op de behoeften van de doelgroepen, op het soort acties die moeten worden gevoerd en op de punten die bijzondere aandacht verdienen op het ogenblik van evaluatie. De ondervetegenwoordiging van vrouwen in machts- en verantwoordelijke functies (verticale scheiding of glazen plafond) houdt het risico in de praktijken van de administratie te beïnvloeden. Omgekeerd mag men hopen dat indien meer vrouwen een verantwoordelijke functie bekleden, er in de agenda van het overheidsbeleid beter rekening zal worden gehouden met gendergelijkheid.

Een van de kenmerken van het openbaar ambt is de grote mobiliteit van het personeel: geografische mobiliteit, verandering van dienst, van departement, van FOD. Al te vaak verhuist de ambtenaar zonder dat er binnen de dienst die hij of zij verlaat een overdracht van expertise en een opvolging van dossiers wordt georganiseerd, vooral indien het gaat om activiteiten die als specifiek en occasioneel worden beschouwd, wat vaak het geval is met dossiers inzake gelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen de verworven ervaring op het vlak van gendergelijkheid maar ook het gecreëerde netwerk vaak 'verloren' gaan en dat elke nieuwe actie wordt ontwikkeld zonder dat er zich een overdracht van competenties heeft voorgedaan. Het zou interessant zijn om bij interne mobiliteit van het personeel een overdracht van de ervaring inzake gender te kunnen organiseren teneinde een opvolging van de dossiers te kunnen verzekeren en erop toe te zien dat er sporen blijven van de ondernomen acties, de behaalde resultaten en van de netwerken en de contacten die in het verleden al werden gecreëerd/gelegd. De integratie van gender in de acties van de verschillende ambtenaren en partners van het openbaar ambt veronderstelt dat met deze dimensie rekening wordt gehouden in de processen van kwaliteitscertificatie (CAF).

Valorisatie van de integratie van gelijkheid in het personeelsbeheer

Het is niet de bedoeling om een handleiding te creëren voor een niet-seksistisch beleid van personeelsbeheer. Het is echter heel belangrijk dat de integratie van gender in de acties van de overheidsambtenaren duidelijk wordt geformuleerd en gevaloriseerd in:

- de te bereiken doelstellingen
- de beschrijving van de taken en functies
- de identificatie van de verworven of te verwerven competenties
- de evaluatie van het personeel (accountability)

We hebben al duidelijk gemaakt dat het belangrijk is om rekening te houden met een genderperspectief en dus bekommernissen inzake gendergelijkheid op te nemen in de doelstellingen van de projecten. Dit element moet ook opgenomen worden in de individuele doelstellingen die worden bepaald in overleg met de hiërarchische meerdere. Voor sommige personen zal het om een transversale doelstelling gaan, voor anderen kan het echter gaan om een specifieke doelstelling die bijvoorbeeld verband houdt met een sleutelrol die iemand moet vervullen in het kader van een actieplan of een activiteit die moet worden gevoerd in verband met gendergelijkheid.

De beschrijving van de taken en functies moet:

- enerzijds de transversale bekommernissen inzake gelijkheid omvatten en
- anderzijds de genderstereotypen vermijden en rekening houden met de beperkingen en levensomstandigheden van beide geslachten en dus met de familiale en sociale verantwoordelijkheden, voor zover – natuurlijk – een vorm van combinatie met de vereisten van de dienst mogelijk is.

Bij het beschrijven en rangschikken van de functies moet men oog hebben voor het erkennen en valoriseren van de competenties en eisen van de post, die vaak worden vergeten of verwaarloosd in de overwegend vrouwelijke functies.

In het openbaar ambt heeft men competentiebalansen in gebruik genomen. Wil men coherent zijn, dan zou het interessant zijn indien deze competentiebalansen het mogelijk maken om de verworven expertise op het vlak van gendergelijkheid te identificeren en te valoriseren. Deze expertise kan verband houden met beroepstrajecten (vroegere betrekkingen en/of functies), met projecten waaraan de betrokkene heeft deelgenomen, met netwerken, met opleidingen. Een nauwkeurige identificatie van deze competenties leidt tot een grotere efficiëntie in het personeelsbeheer. Ze maakt het met name mogelijk om snel de personen te identificeren die kunnen worden ingezet in het kader van een permanent of tijdelijk actieplan in verband met gendergelijkheid, maar ook om een echt systeem van uitwisseling van competenties, kennis en expertise te organiseren.

Bij de personeelsevaluatie moet men rekening kunnen houden met de persoonlijke investering in projecten en thematieken die toelaten dat er vooruitgang wordt geboekt op het vlak van gendergelijkheid. Het gaat erom beloningen te voorzien voor het nemen van initiatieven, het aansluiten bij netwerken, het opstellen van instrumenten en goede praktijken, het verspreiden van expertise en kennis, het rekening houden met de beperkingen en levensvoorwaarden bij de genderverdeling van de familiale en ouderlijke rollen. Omgekeerd, indien bepaalde personen zich seksistisch gedragen, acties hebben ontwikkeld die de ongelijkheden versterken of hebben deelgenomen aan de devalorisatie van het ene of andere geslacht, dan moet hun aandacht op hun gedrag worden gevestigd.

Een netwerk van expertise creëren

Diverse structuren en organisaties vertrouwen het dossier van *gendermainstreaming* toe aan een bepaalde persoon binnen elke dienst; de betrokkene wordt beschouwd als een contactpersoon die als tussenpersoon optreedt tussen enerzijds de personen die een bepaalde vraag hebben inzake gender en anderzijds de interne en externe bronnen. Deze contactpersonen moeten aansluiten bij netwerken teneinde hun expertise, problemen en oplossingen uit te wisselen. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en de dienst Diversiteit van P&O (Personeel en Organisatie) hebben dergelijke netwerken gecreëerd. Dit veronderstelt dat deze activiteiten van networking en deelname aan colloquia en seminars, die toelaten op de hoogte te blijven van wat er rond dit thema gebeurt, duidelijk worden opgenomen en gevaloriseerd in de taken en de arbeidstijd van de betrokken ambtenaar.

Dankzij de nieuwe technologieën en met name de ontwikkeling van intranetten proberen sommige netwerken zich te organiseren in praktijkgemeenschappen. Deze praktijkgemeenschappen brengen mensen samen die van elkaar willen leren. Ze worden gedefinieerd door hun interventiegebied, dat verband houdt met de beroepspraktijk van hun leden, en worden bezielde door gedeelde waarden en gemeenschappelijke belangen. Praktijkgemeenschappen streven ernaar een instrument te zijn voor het beheer van de kennis die moet worden gekapitaliseerd, overgedragen, uitgewisseld en vernieuwd. Ze gaan uit van de stelling dat kennis slechts zin heeft in precieze organisatiecontexten en in uitwisseling. Ze sluiten aan bij de stroming van organisatorische scholing (lerende onderneming).

8. Besluiten

Deze tekst had tot doel de succesfactoren te identificeren van elk project van *gendermainstreaming*. We hebben aangetoond dat het belangrijk is te handelen op zowel de personen (veranderen van gedrag, houdingen, stereotypen en voorstellingen) als op de structuren, meer bepaald het beleid van personeelsbeheer, om de tijd die aan dergelijke projecten wordt besteed te erkennen en te valoriseren.

De integratie van gender in de beleidslijnen en acties van de overheid veronderstelt een proactieve actie die door het directieteam en de hiërarchische lijn wordt ondersteund en wordt gestructureerd rond de opdrachten en doelstellingen van de dienst of het departement. Het is absoluut noodzakelijk te overtuigen, maar ook om de actiemiddelen ter beschikking te stellen. Voorts lijkt het noodzakelijk om de aandacht te vestigen op de voordelen die een dergelijk beleid kan opleveren, zowel voor vrouwen als voor mannen.

Indien *gendermainstreaming* niet als bijkomstig wordt gezien, als iets dat na andere prioriteiten moet komen, dan heeft het alle kansen om te slagen.

De Eenheid voor Gendergelijkheid van Andalusië

LIKaDI S.L.

1. Voorstelling

Wie het heeft over de eenheden voor gendergelijkheid, spreekt over de ontwikkeling van de beleidslijnen van de overheid op het vlak van gelijkheid en over de rol die de Staat (regeringen) moet spelen om de gelijkheid voor vrouwen en mannen te verzekeren in de toegang tot en de controle over de middelen (onderwijs, werkgelegenheid, financiële middelen, sociale en politieke participatie). Dit veronderstelt de erkenning van het huidige democratische deficit en een precies engagement om het Actieplan van het Platform van Peking (1995) uit te voeren dat werd goedgekeurd tijdens de vierde Wereldvrouwenconferentie van de VN. Vandaag wordt het beginsel van gelijke kansen voor vrouwen en mannen erkend als een van de sleutelstellingen van democratische samenlevingen en als een relevante indicator van ontwikkeling (cf. de landen in Noord-Europa).

De publieke beleidslijnen inzake gelijkheid kunnen op twee manieren worden ontwikkeld:

- a) Specifieke beleidslijnen zijn verschillende maatregelen die tot doel hebben de bestaande ongelijkheden en de daaruit voortvloeiende genderdiscriminaties weg te werken. Deze beleidslijnen worden gewoonlijk ontwikkeld door gespecialiseerde organen op het vlak van gelijkheid (onder andere instituten voor de vrouw, algemene directies), die stelselmatig en exclusief worden belast met de toepassing van het gelijkheidsbeleid.
- b) Transversale beleidslijnen, die systemisch van aard zijn en tot doel hebben structurele wijzigingen tot stand te brengen die een impact hebben op alle subsystemen van het maatschappelijk stelsel. Een transversaal beleid impliceert medeverantwoordelijkheid, d.w.z. dat alle overheidsorganen er oog voor moeten hebben en zich moeten inzetten (inclusief d.m.v. middelen) voor het promoten en waarborgen van gendergelijkheid in de samenleving. Rekening houden met gendervraagstukken is niet alleen een verplichting voor het gelijkheidsorgaan, maar ook voor alle administratieve instellingen van de Staat. Ze impliceren ook betrekkingen tussen de verschillende departementen en tussen de domeinen van het overheidsoptreden. Een werk van coördinatie, gezamenlijk nadenken en wederzijdse erkenning

tussen de verschillende administraties en het gelijkheidsorgaan is absoluut noodzakelijk voor de uitvoering van een efficiënt transversaal beleid.

Tot slot impliceren ze ook resultaten: ze moeten een reële impact tonen in het verminderen van onevenwichten en het genereren van gelijke of gelijkwaardige voordelen voor beide sek- sen, mannen en vrouwen.

Systemen voor gendermainstreaming

Gendermainstreaming maakt deel uit van talrijke nationale en supranationale beleidslijnen, is een verplicht element van projecten die door de structuurfondsen worden gefinancierd en bekleedt ook een belangrijke plaats in het economisch en sociaal beleid van de Europese Unie en van haar Lidstaten. De ontwikkeling van de normatieve context en van aanbevelingen ten gunste van de integratie van gender in de beleidslijnen heeft de regeringen ertoe aangezet om deze weg op te gaan. Dit engagement volstaat echter niet. Met name in de initiële fase moet het engagement steunen op expertise en specifieke adviezen betreffende de concrete manieren om dit in de praktijk te brengen. Verschillende experimenten en structuren, al dan niet complex, zijn gecreëerd, getest en geconcretiseerd: transversale commissies, transversale actieplannen, strategische plannen en eenheden voor gendergelijkheid. Deze pilootacties en –structuren werden versterkt door de goedkeuring van de Spaanse organieke wet 3/2007 voor de effectieve gelijkheid tussen vrouwen en mannen op het niveau van de centrale overheid en door de goedkeuring van wetten inzake gelijkheid door de autonome gemeenschappen (terri- toriale divisie in Spanje), zoals de autonome gemeenschap van Andalusië (wet van 12/2007).

Uit een vergelijkend onderzoek van de systemen waarin deze verschillende wetten voorzien, blijkt dat deze structuren gewoonlijk institutionele mechanismen zijn die tot doel hebben de doeltreffendheid van het gelijkheidsbeleid van de overheid te vergroten. Een gemeenschap- pelijk element is dat ze de publieke actoren voortstuwen, adviseren en begeleiden in de inte- gratie van een genderanalyse in het geheel van de beleidslijnen van de overheid. Een van de eerste pilootexperimenten van dit type is onbetwistbaar de eenheid voor gendergelijkheid van Andalusië.

2. De Eenheid voor Gendergelijkheid van Andalusië

De Andalusische overheid heeft een geheel van maatregelen ontwikkeld die positieve acties en specifieke programma's voor de promotie van vrouwen omvatten en die het mogelijk maken de structurele obstakels te overstijgen en weg te werken die vandaag nog steeds beletten dat Andalusische vrouwen volledig deelnemen aan verschillende domeinen in de samenleving. Deze maatregelen openen een nieuwe fase waar de gelijkheid van kansen voor vrouwen en mannen een transversaal beleid van de Andalusische overheid wordt.

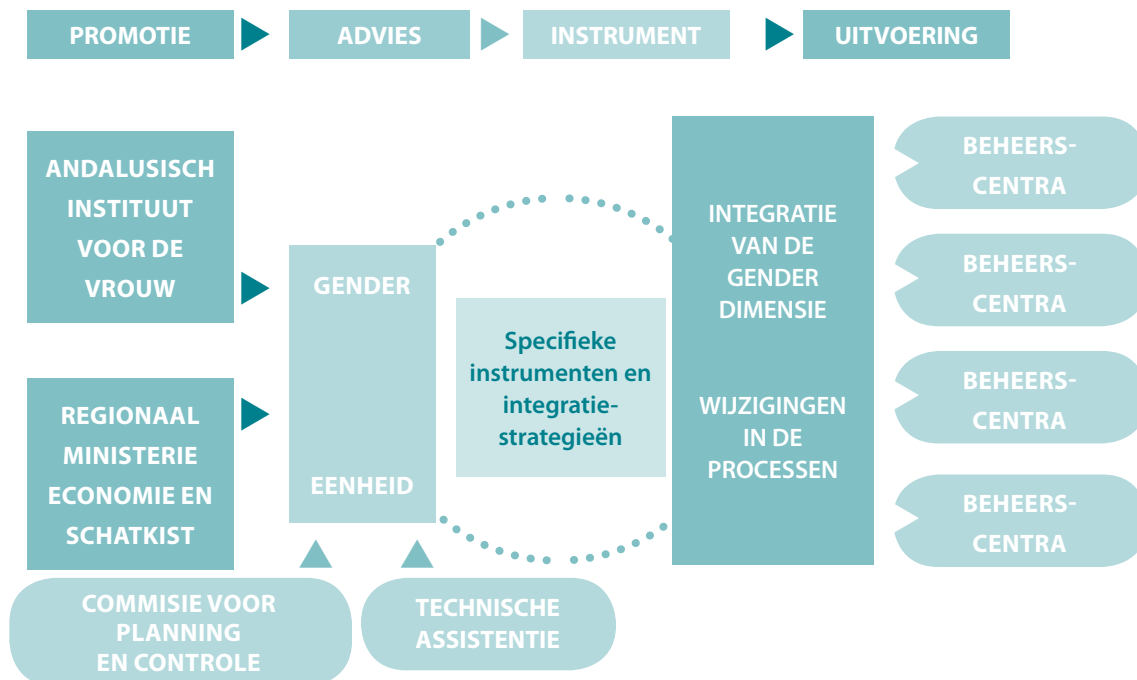
De Andalusische overheid werkt al jaren aan transversale maatregelen om gender te integre- ren in verschillende sectoren zoals het milieu, onderwijs, landbouw en cultuur. Op die manier streeft ze naar een concrete toepassing van het principe van *gendermainstreaming* en gender- gelijkheid in de activiteiten van alle sectoren van de administratie van de Andalusische over-

heid. In de context van het Geïntegreerd Operationeel Programma van Andalusië (2000-2006) werd de Technische Bijstand, de 'Eenheid voor gendergelijkheid', opgericht als maatregel in de programmering van de structuurfondsen (Hoofdlijn 9.2.). In dit opzicht vormt de genoemde Eenheid een vernieuwend project en een proefexperiment met het oog op de analyse en de evaluatie van de integratie van het genderperspectief in de maatregelen en acties van dit programma. Hoewel de Eenheid aanvankelijk werd opgevat als een observatorium inzake gelijkheid voor de structuurfondsen, hebben de Europese dynamiek en de voorrang die aan *gendermainstreaming* wordt gegeven ertoe geleid dat de Eenheid een bredere en meer structurele opdracht en visie kreeg. Als gevolg daarvan is de Eenheid geëvolueerd tot een instrument voor de uitvoering van deze strategie in alle algemene beleidslijnen van de Andalusische overheid. Dankzij dit project, ontwikkeld door het Andalusische Instituut voor de Vrouw¹¹⁷ en het regionaal Ministerie voor Economie en Financiën¹¹⁸, kreeg de Andalusische administratie een stabiele ondersteunings- en adviesstructuur om het proces van integratie van *gendermainstreaming* in deze autonome gemeenschap te lanceren en te consolideren.

De eenheid voor gendergelijkheid werd opgericht als een proef- of pilootexperiment waarbij diverse formules, methoden en strategieën worden getest om aan de beheerscentra (de administraties) kennis en concrete instrumenten te bezorgen om de genderdimensie op te nemen in de ontwikkeling van de publieke beleidslijnen. De eenheid voor gendergelijkheid is geen fysieke structuur noch een instelling, maar is een project van technische bijstand dat experimenteert met een model van invoering van de genderstrategie in de Andalusische overheid. De eenheid voor gendergelijkheid is een structuur op drie interventieniveaus:

- a) Promotieniveau, ontwikkeld door de twee leidende instellingen, het Andalusisch Instituut voor de Vrouw en de algemene directie Europese fondsen van het regionaal Ministerie voor Economie en Financiën, met als opdracht de invoering van de strategie van *gendermainstreaming* te promoten en te beheren.
- b) Adviesniveau, ontwikkeld door de Eenheid zelf door middel van technische bijstand die, door middel van technische vorming en de instrumenten die ze zelf ontwikkelt, helpt bij het uitvoeren van de strategie van *gendermainstreaming*.
- c) Uitvoerend niveau, ontwikkeld door de beheerscentra van de Andalusische overheid, met als opdracht de genderdimensie te integreren door de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen aan de administratieve arbeidsprocessen.

Grafiek 1:



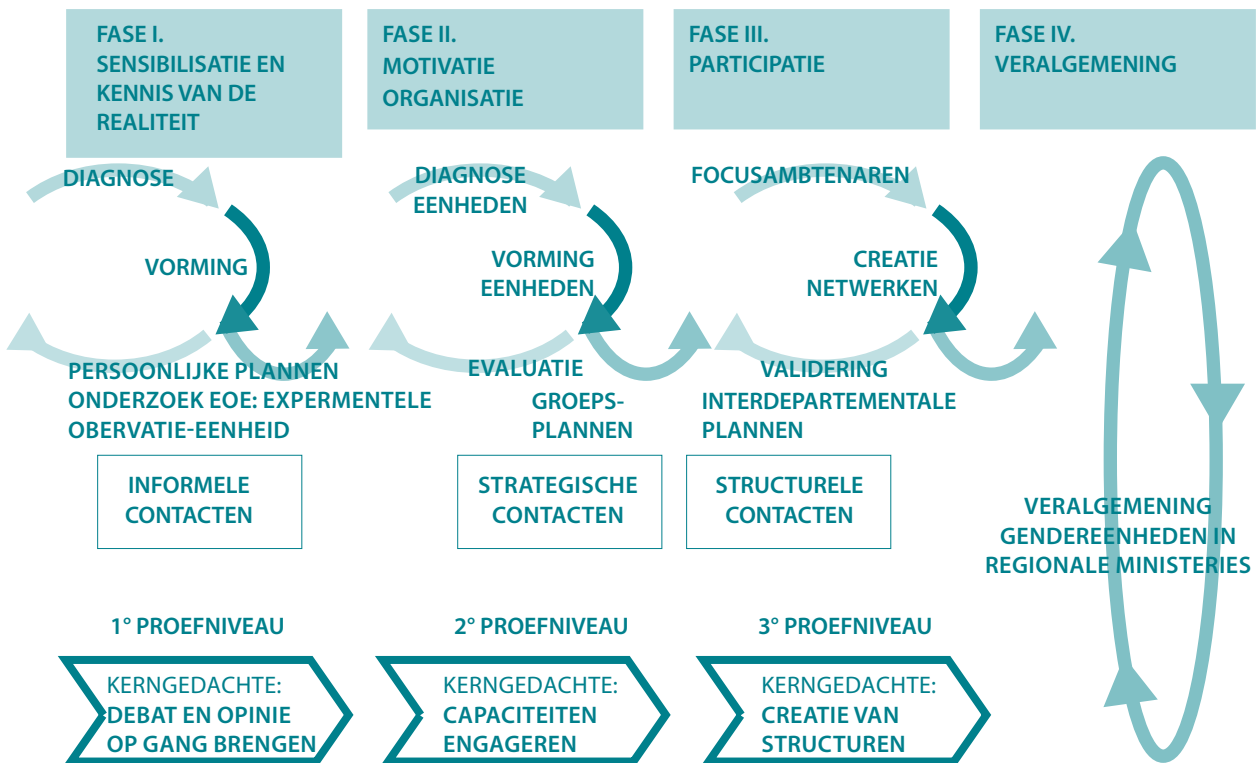
Sinds haar ontstaan heeft de Eenheid de volgende fundamentele doelstellingen:

- Identificeren van de noden en mogelijkheden van de beheercentra van de administratie van de Andalusische regering op het vlak van gelijke kansen voor vrouwen en mannen.
- Aan de beheercentra gespecialiseerd advies verlenen op het vlak van gendergelijkheid.
- De noodzakelijke opleidingen in gendergelijkheid organiseren voor het personeel van de beheercentra.
- Valideren van een model van invoering van de gendermainstreamingstrategie in de Andalusische regering.

3. Het invoeringsmodel: van proef tot systematisering

Het concept van *gendermainstreaming* is opgevat als een strategie om het principe van gelijkheid tussen vrouwen en mannen centraal te plaatsen in het beheer van de publieke beleidslijnen, door de toepassing en de integratie van het genderperspectief of de genderanalyse. Het doel is de analyse en de evaluatie van de gevolgen van de beleidslijnen te garanderen en de noodzakelijke corrigerende elementen in te voeren om te evolueren naar de effectieve gelijkheid van vrouwen en mannen. De interventielogica van het experiment van de Andalusische regering werd afgebakend door drie hoofdkenmerken. De medeverantwoordelijkheid, of de erkenning dat de effectieve gelijkheid voor vrouwen een taak is voor de hele samenleving en in dit specifieke geval voor de voltallige publieke administratie. Deze gedeelde verantwoordelijkheid leidt de interventie naar een proactief en intentioneel proces dat de neutraliteit van de administratie ondervraagt met betrekking tot de gelijkheid als beheermodel. Om te veranderen heeft dit model nood aan de toepassing van een nieuwe 'knowhow' om de werkprocedures en –instrumenten te wijzigen. De definitie, functies en opdrachten van de Eenheid voor Gendergelijkheid werden geformuleerd in een model dat uit vier fasen bestaat. Dit model is geen gesloten procedure van lineaire aard, maar elke fase kan een andere overlappen gedurende bepaalde tijd.

GRAFIEK 2:



a) Fase 1: Bewustmaking en kennis van de werkelijkheid

Deze fase heeft tot doel het niveau van integratie van het principe van gendergelijkheid bij de Andalusische regering vast te stellen en het personeel van de administratie bewust te maken van de noodzaak om op geplande en proactieve wijze te handelen met het oog op de verwezenlijking, terwijl men afstand neemt van ogenschijnlijk neutrale interventies. Het is belangrijk om de nog bestaande genderverschillen en –ongelijkheden zichtbaar te maken, evenals het bestaan van genderclichés.

Het kernidee van deze fase bestaat erin om via het debat over de resultaten van de gemaakte diagnose een standpunt te creëren die gunstig is voor gelijkheid. Het was de bedoeling een kerngroep van personen bijeen te brengen die opgeleid zijn en sterk geëngageerd zijn voor gelijkheid, opdat zij een motor zouden worden voor de uitbreiding van de strategie. Deze eerste fase was bijgevolg bestemd voor gemotiveerde specialisten, afkomstig uit verschillende beroepscategorieën en van diverse hiërarchische niveaus. Deze multidisciplinaire groep heeft het mogelijk gemaakt de integratie van de genderdimensie in diverse realiteiten en thematieken te testen. De deelname aan deze fase gebeurde louter vrijwillig.

Procedure

- 1°. – Selectie van een willekeurig maar representatief staal van de beheercentra van het Operationeel Programma.
- 2°. – Onderzoek-diagnose met als doel de volgende zaken te kennen:
 - De samenstelling van de teams, volgens geslacht, in elk beheercentrum: de situatie en de positie die vrouwen en mannen bekleden.

- Het niveau van integratie of ontbreken van het principe van gendergelijkheid in het beheer van de beleidslijnen dat ze ontwikkelen.

3^o. – Technische basisopleiding (40 uur) met als doel:

- Opsporen van interne weerstanden, bewustmaken en mobiliseren.
- Aantonen van het belang om rekening te houden met gendergelijkheid als een element van kwaliteit van de publieke beleidslijnen en van de diensten die aan de burgers worden aangeboden.
- Creëren van een noodzakelijke ‘kritische massa’ om de invoering van de gendermainstreamingstrategie in de administratieve organisatie te bevorderen.

4^o.- Strategieën van toepassing van *gendermainstreaming* in de arbeidspraktijken.

- De individuele arbeidsplannen, verbonden met de opleiding en ontwikkeld met variabele termijnen (maand – één jaar) en met verschillende inhouden (wijzigen van de taal, opsplitsen van de gegevens volgens geslacht, wijzigen van formulieren enzovoort).
- De samenstelling van werk- en onderzoeksgroepen (multidisciplinair, vrijwilligers en met advies door de Technische Bijstand) die, rond een specifiek onderzoeksthema (integratie van de genderdimensie in de informatiesystemen, in het evaluatieproces van een project...), documenten hebben opgesteld waarin ze het gevolgde arbeidsproces beschrijven en voorstellen formuleren voor het opnemen van de genderdimensie in het onderwerp van het onderzoek.
- De Experimentele Observatie Eenheid (EOE), bestaande uit het voltallige personeel van een administratieve eenheid. Deze EOE is een experiment van analyse en reflectie over de activiteit van een dienst met het oog op het identificeren van de meest geschikte procedure voor de integratie van de genderdimensie.

Voornaamste resultaten

- Lanceren van een debat over de nood aan een actieve interventie van de administratie om de ongelijkheden inzake gender te overwinnen die in de diagnose werden geïdentificeerd.
- Ontwikkelen en testen van instrumenten, met name van diverse basishandboeken.
- Samenstellen van een groep van personen die een opleiding hebben genoten en geëngageerd zijn om de gelijkheid en de toepassing van een gendermainstreamingstrategie te bevorderen.
- Opsporen van weerstanden en genderclichés.

b) Fase 2: Motivatie en organisatie

In deze tweede fase was het werk gericht op het impliceren en motiveren, op het niveau zelf van de structuren en beheerseenheden. Het ging erom het tijdens de eerste fase verkregen individuele engagement te overstijgen. Het werk situeert zich hier bij de algemene directies, met een sectoriële benadering die verband houdt met de concrete opdrachten van de algemene directie. Het kernidee bestaat er bijgevolg in alle niveaus van besluitvorming bij de zaken te betrekken.

De acties zijn bestemd voor het voltallige personeel van de beheercentra en volledige administratieve eenheden. Ze raken de algemene directies en alle diensten die daarvan deel uitmaken. Deelname is niet langer vrijwillig maar wordt ‘verplicht’ als gevolg van de beslissing

van de bevoegde algemene directie om actief deel te nemen aan het werk van de Eenheid voor Gendergelijkheid. Deze fase krijgt een structureel karakter en steunt op de betrokkenheid en het engagement van de leidinggevende personen van de directies en secretariaten van de algemene secretariaten.

Procedure

- 1°. – Voorstelling van de Eenheid voor Gendergelijkheid, haar doel en instrumenten aan de algemeen directeur/directrice en aan de rest van de directieleden van het beheercentrum, teneinde hen uit te nodigen om deel te nemen aan het proefproject. Deze voorstelling heeft tot doel voldoende politieke bereidheid te verwerven voor actieve deelneming.
- 2°. – Een diagnose maken van het niveau van integratie van de genderdimensie in elke dienst en in de hele algemene directie.
- 3°. – Opstellen van een werkplan met de acties die tegemoet komen aan bepaalde tekorten die in de diagnose werden geïdentificeerd. Het plan weerspiegelt het politieke engagement om bij te dragen tot de toepassing van de gendermainstreamingstrategie.
- 4°. – Advies voor de ontwikkeling van het werkplan met specifieke vormingsacties die aansluiten bij de thematische activiteit van de algemene directie (bv. gezondheid, budgetten).

Successen en obstakels

De successen in deze fase omvatten:

- Een bepaalde mate van engagement, zoals blijkt uit het opstellen van plannen en de deelname van het personeel aan de vormingsacties.
- Een wijziging van de perceptie van gelijkheid op het niveau van de algemene directies. Stilaan wordt gelijkheid gezien als de verantwoordelijkheid van de hele overheidsadministratie.
- Het personeel van de Andalusische regering begint een duidelijker beeld te krijgen van de relevantie en de impact van de integratie van gender in zijn dagelijkse beroepsbezigheden.

De moeilijkheden zijn niet dezelfde als in de vorige fase. Het gaat om passieve weerstanden, zoals tijdsgebrek of de nood aan verandering van procedures die de dagelijkse arbeid verzwaren. Deze fase toont aan dat het nodig is om de wijze waarop *gendermainstreaming* in de praktijk wordt gebracht duidelijk te reglementeren.

c) Fase 3: Deelname

De derde fase zou het mogelijk moeten maken de geteste procedures uit te breiden tot andere algemene directies door de overdracht van wat men heeft geleerd. Het kernidee van deze fase bestaat erin de procedure en de instrumenten van de vorige fase te valideren en structuren te creëren om te blijven toezien op de uitvoering van de integratie van gender op structurele wijze, met name door de beleidslijnen en de plannen van de algemene directies te structureren. De hoofddoelstelling van deze fase bestaat erin het engagement te verkrijgen van de personen op het hoogste politieke niveau.

Procedure

- 1°. – Elk regionaal ministerie stelt haar algemene oriënteringen vast, in coördinatie met het gelijkheidsorgaan, en benoemt een persoon, op het niveau van de besluitvorming, die belast wordt met de opvolging van de uitvoering van dit beleid.
- 2°. – Elke algemene directie benoemt een consulent voor gelijkheid, die een technische en gespecialiseerde opleiding heeft genoten op het vlak van de integratie van het gelijkheidsprincipe en wiens opdracht erin bestaat de uitvoering van de richtlijnen van het regionaal ministerie te promoten en advies te verlenen aan de algemene directies. Het gelijkheidsorgaan is belast met de coördinatie van de technische competenties van deze personen.
- 3°. – De algemene directies stellen hun actieplannen op en voeren ze uit met het advies van de gelijkheidsconsulent. Dit veronderstelt de reorganisatie en de mobilisering van middelen (menselijke, economische en technische), zodat gelijkheid van kansen een prioritaire lijn en een structurele as van de activiteiten wordt.
- 4°. – Organiseren van de betrokken structuren (algemene directies en regionale ministeries) door het oprichten van transversale commissies en van netwerken voor het uitwisselen van ervaringen die tot doel hebben de procedure te valideren en te evolueren naar de overdracht van die procedure naar de hele administratie.

Verwachte resultaten

Als gevolg van de goedkeuring, op het niveau van de centrale overheid, van de organieke wet in 2007, werd deze fase niet uitgevoerd in Andalusië. Ze moest de veralgemeende deelname van alle bevoegde ambtenaren vergemakkelijken en een 'watervaleffect' (multiplier) bevorderen tussen de ambtenaren en de structuren van de Andalusische administratie.

Dit zou het ook mogelijk hebben gemaakt om een netwerk van gelijkheidsconsulenten te creëren. Onder de algemene oriënteringen van het gelijkheidsorgaan zou dit netwerk de uitbreiding van de gendermainstreamingstrategie hebben bevorderd en haar structurele aard hebben versterkt.

d) Fase 4: Veralgemening

De laatste geplande fase veronderstelde de algemene tenuitvoerlegging van de gendermainstreamingstrategie en de toepassing ervan als een stelselmatig en permanent proces in alle beleidslijnen van de overheid. Het kernidee van deze fase is de veralgemening van de strategie tot alle regionale ministeries en beheercentra. Om de voornoemde redenen is deze fase nog niet uitgevoerd.

Procedure

1. – Uitvaardigen van reglementen en richtlijnen door de politieke beleidsmakers om het publieke beheer van de gelijkheid te regelen. Creëren van administratieve eenheden voor gendergelijkheid, belast met de opdracht om toe te zien op de stelselmatige integratie van dit principe in de administratieve procedures en op de uitbreiding van de strategie tot de hele administratie. Binnen elk regionaal ministerie bekleedt een administratieve eenheid voor gendergelijkheid een concrete organieke positie en krijgt ze voldoende personeel en een budget om haar doelstellingen te verwezenlijken.

De gelijkheidsconsulenten bevinden zich dan binnen elke algemene directie en treden op als personeel van de administratieve eenheid.

De eenheden zullen ook optreden binnen de autonome organen, stichtingen en andere gedecentraliseerde overheidsorganen die onder elk regionaal ministerie ressorteren.

2. – Permanente interne evaluatie van de uitvoering van het gelijkheidsprincipe om de vereiste aanpassingen mogelijk te maken in functie van de ontwikkeling van het beleid.

Verwachte resultaten

Het verwachte resultaat houdt in dat de genderdimensie wordt geïntegreerd in alle publieke beleidslijnen van de Andalusische regering, via de verschillende regionale ministeries, zowel binnen de centrale als de perifere diensten, zodat ze het genderverschil tussen vrouwen en mannen beetje bij beetje kleiner helpen maken.

De administratieve procedures zullen gewijzigd zijn om negatieve gevolgen door ogenschijnlijk neutrale interventies te vermijden en zullen de noodzakelijke compenserende acties uitvoeren om de ongelijkheden die het ene of andere geslacht raken te corrigeren.

4. Ontwikkeling van het model: elementen en hulpmiddelen

De ontwikkeling van het model van de Eenheid voor Gendergelijkheid steunt op een benadering van deelname van onder naar boven; het proces wordt aangevat met bewustmaking en technische vorming. Deze benadering heeft het mogelijk gemaakt dat het project wordt uitgevoerd en zich tegelijk uitbreidt tot een actie op het niveau van de beleidsmakers.

In de diverse fasen werden acties van onderzoek, vorming, advies en ontwikkeling van hulpmiddelen uitgewerkt en uitgevoerd.

a) Onderzoek

Op elk experimenteerniveau vormde de as 'onderzoek en diagnose' het uitgangspunt. Het betrof een van de essentiële praktijken om de beginsituatie te analyseren met betrekking tot gelijke kansen en de integratie van de genderdimensie, alsook om prioriteiten vast te stellen en te bepalen in welke sectoren bij voorkeur moest worden opgetreden.

In de drie fasen werd echter niet steeds hetzelfde type diagnose gesteld:

- 1°) Een algemene diagnose die het uitgangspunt afbakt en de eerste oriënteringen levert om de interventie te concentreren. Het eerste gevolg van deze diagnose was het debat en het denkproces binnen de Andalusische administratie over de resultaten van haar analyse.
- 2°) Specifieke diagnoses over concrete oriënteringen en werklijnen in functie van de opdrachten van de algemene directies.

b) Vorming

Het is belangrijk om de vorming en kwalificatie te versterken teneinde de kennis en hulpmiddelen te leveren die onmisbaar zijn voor de integratie van *gendermainstreaming*. De vorming bestond uit basisopleidingen en specifieke of sectoriële opleidingen.

c) Advies

Advies is een essentieel kenmerk van dit model, daar het wordt ontwikkeld op basis van een principe van gedeelde verantwoordelijkheid. Het gaat niet om een specifieke en externe eenheid die de genderdimensie moet integreren in een welbepaalde sector, maar de eenheid heeft tot taak te begeleiden, te vormen en 'samen' te leren om de werkprocedures te wijzigen.

Deze adviesactiviteiten werden uitgevoerd door middel van:

- vergaderingen met de bevoegde teams en personen;
- online via de website en het systeem van uitwisselingen in de daartoe bestemde zone van de website. We hebben ook een systeem van specifiek advies ontwikkeld door nagenoeg onmiddellijk te antwoorden op vragen die werden gesteld via e-mail, per telefoon, in debatforums enzovoort.

De werkplannen en vormingsactiviteiten werden opgevat als de hoekstenen van het uitvoeringsmodel en hebben het mogelijk gemaakt aan te tonen dat elke persoon die belast is met het beheer van de publieke beleidslijnen verantwoordelijkheid draagt voor de sectoriële toepassing van het gendergelijkheidsprincipe.

d) Ontwikkelen van hulpmiddelen

Het ontwikkelen van didactische hulpmiddelen en ondersteuningsmateriaal was een andere pijler voor de goede werking en de organisatie van het proefproject. De voorrang die wordt gegeven aan het ontwikkelen van materiaal wordt verantwoord door de informatie uit de besluiten van de eerste diagnose, die aantoonde dat er globaal een beperkte kennis was van de gendertheorie en de toepassing daarvan en dat er nood was aan concrete instrumenten ter ondersteuning van de interventie. Er werden diverse soorten materiaal en hulpmiddelen ontwikkeld:

- Instrumenten: hulpmiddelen die de ontwikkeling van het interne werk van de eenheid mogelijk maken. Het gaat om planningsinstrumenten (individuele en collectieve werkplannen), opvolging van de plannen, analyse betreffende de leefbaarheid van de plannen, in kaart brengen van activiteiten, basisreferentiesystemen, evaluatievragenlijsten, fiches voor het plannen van het collectief onderzoek, schema voor de collectieve onderzoeksverslagen.
- Onderzoekshulpmiddelen: omvatten de diagnosevragenlijst, formulieren op papier en online.
- Hulpmiddelen voor technische vorming: bestaan uit een reeks handleidingen en gebruikshandboeken ter ondersteuning van het technische werk voor *gendermainstreaming*:
 - Module 1: Inleiding op *gendermainstreaming*
 - Module 2: Overheidsbudgetten met genderperspectief
 - Module 3: Gender en gezondheid
 - Module 4: Stedenbouwkunde en gender
 - Module 5: Genderindicatoren
 - Module 6: Handleiding om de genderrelevantie te identificeren
 - Module 7: Stijlboek: niet-seksistisch administratief taalgebruik
 - Module 8: Gendergelijkheid als kwaliteitsfactor
 - Module 9: Inventaris: *gendermainstreaming* in de praktijk – Voorbeelden en goede praktijken
 - Module 10: Opstellen van wetgeving met een positieve impact op gender

Een ander belangrijk instrument voor technische vorming is de 'dag voor uitwisseling van ervaringen'. Deze dag wordt eenmaal per jaar georganiseerd en de personen, groepen, diensten of algemene directies die werkplannen uitvoeren, kunnen er spreken over hun ervaringen, successen en moeilijkheden.

- Verspreiding. Er zijn twee soorten basisinstrumenten voor verspreiding:
 - ➔ Jaarlijkse dagen waar de verslaggevers van verschillende domeinen (VN, Europese Gemeenschap, Spanje, Andalusië en andere regio's in Spanje) toelichting geven bij de actuele staat van invoering van *gendermainstreaming* en waar ateliers worden georganiseerd om, samen met publiek dat niet tot de eenheid behoort, de 'manier van handelen' rond een bepaald concreet thema (genderindicatoren, genderimpact in de wetgeving enzovoort) in de praktijk wordt gebracht.
 - ➔ Het Digitaal Bulletin, nieuwsbrief voor het personeel van de Andalusische regering met nieuws van de Eenheid voor Gendergelijkheid en over actuele materies inzake *gendermainstreaming*. Dit bulletin wordt via e-mail verzonden.
- Advies. Vooral op de website <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/-Transversalidad-de-genero-.html>, afdeling Eenheid voor Gendergelijkheid, instrument voor ondersteuning en technische bijstand op afstand, verspreiding, uitwisseling en communicatie met betrekking tot alles in verband met *gendermainstreaming* in en buiten Andalusië. Deze website omvat een publiek gedeelte dat toegankelijk is voor al wie belang stelt in het onderwerp (informatie en downloadbare documenten) en een privaat gedeelte dat enkel toegankelijk is voor het personeel van de Andalusische regering en werkinstrumenten omvat (onder andere chats, forum, prikbord).

e) Evaluatie

De experimentele aard van de eenheid mag er niet toe leiden dat de objectieve kennis van de ontwikkeling van het proces van haar benadering wordt uitgesloten. Dit betekent dat er in haar activiteiten een systeem van interne evaluatie moet worden opgenomen dat de invoering van eventueel noodzakelijke wijzigingen en aanpassingen bevordert.

Bijgevolg wordt de evaluatie opgevat in een optiek van 'zich rekenschap geven' en niet van 'verslag uitbrengen'. In verband hiermee werd een methodologische evaluatiegids opgesteld.

5. Besluiten

De Eenheid voor Gendergelijkheid is niet gecreëerd met het oog op het ontwikkelen van een proces van institutionalisering van de genderanalyse in de Andalusische regering. Niettemin komt het eindresultaat veel dichterbij de buurt van deze doelstelling dan van een specifieke actie voor gelijkheid binnen de administratie. Met betrekking tot een methodologisch perspectief kunnen we besluiten wat volgt:

- Ondanks de initiële moeilijkheden en de inspanning die bij de administratie moet worden geleverd om inzicht te bieden in de doelstellingen van deze pilotactie van een Eenheid voor Gendergelijkheid en in de noodzaak om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gelijke kansen tussen vrouwen en mannen collectief te delen, zijn we geëvolueerd naar een groter begrip bij de verschillende actoren. Dit heeft toegelaten de basisprocessen voor de integratie van de genderanalyse in zowel de beleidslijnen als in de administratieve structuren te bewijzen en te valideren. Er zijn wegen opengesteld.
- De processen van diagnose die in de beheereenheden hebben plaatsgevonden, waren sleu-

telelementen en vormden een uitgangspunt voor de actie. Het waren belangrijke pedagogische en bewustmakingsinstrumenten.

- De ervaring heeft aangetoond dat twee benaderingen tegelijk moeten worden gevolgd (van boven naar onder, van onder naar boven) om enerzijds de lessen en het consolideren van de processen en anderzijds het creëren van stabiele structuren in de regionale ministeries te garanderen.

Aldus kunnen we zeggen dat de Eenheid voor Gendergelijkheid:

- Heeft aangetoond dat het *leadership* om een proces van institutionele *gendermainstreaming* te starten en te consolideren moet worden gedeeld, dat het proces moet worden ontwikkeld binnen de administratie zelf, opdat de controle en de 'knowhow' binnen de structuur blijft (hoewel technische ondersteuning noodzakelijk is tijdens de consolidatie van het proces) en, tot slot, dat de promotie, het aanzetten tot en het evalueren van *gendermainstreaming* door het gelijkheidsorgaan in handen moeten worden genomen.
- Een bevoorrecht platform was voor het invoeren van de gedeelde verantwoordelijkheid, het uitlokken van het debat, waardoor een groter bewustzijn en een grotere erkenning van het gelijkheidsbeleid worden gecreëerd.

Tot besluit laat het gevalideerde model toe om een nuttige en efficiënte structuur te creëren met het oog op de integratie van *gendermainstreaming* in de publieke administratie. Dit model zou kunnen worden gebruikt om de toekomstige gelijkheidseenheden te ontwikkelen conform de organieke gelijkheidswet van 3/2007. De verschillende processen werden gesystematiseerd en geregeld via actieprotocollen, waardoor de optimale voorwaarden zijn gecreëerd voor de overbrenging naar andere administraties.

Gelijke kansen in de overheidsopdrachten

Marijke Weewauters,

Adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Algemene toelichting

De wet van 12 januari 2007 spoort uitdrukkelijk alle (federale) overheidsdiensten en -instellingen aan om het principe van 'gelijke kansen tussen mannen en vrouwen' o.m. in de overheidsopdrachten ingang te doen vinden¹¹⁹. Ook in het kader van de Europese richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 dient een overheidsdienst te kunnen garanderen dat in alle diensten die hij aanbiedt, de gelijke kansen tussen mannen en vrouwen worden gewaarborgd.

2. Concrete toepassing

Het principe van gelijke kansen voor mannen en vrouwen kan in de verschillende stadia van een overheidsopdracht worden geïntegreerd. Zo kunnen gelijke kansen onder bepaalde voorwaarden als een uitsluitingsgrond worden ingeschreven; kan in bepaalde gevallen gelijke kansen een gunningscriteria uitmaken en kan het principe van gelijke kansen als een voorwaarde in de uitvoeringsmodaliteiten worden aanschouwd. In het kader van de omzetting van de Europese richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG werd dit laatste principe trouwens expliciet opgenomen in artikel 40 van de nieuwe wet overheidsopdrachten van 15 juni 2006¹²⁰ dat meer bepaald betrekking heeft op de uitvoeringsvoorwaarden.

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen heeft in samenwerking met AankoopBeleid en Advies (ABA) en de FOD kanselarij een handleiding uitgewerkt rond dit thema. Deze handleiding¹²¹ omschrijft verschillende aandachtspunten en biedt tips en praktische voorbeelden inzake de integratie van gelijke kansen in de overheidsopdrachten.

119 Zie m.n. artikel 3 van de wet van 12 januari 2007.

120 Wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (zie infra).

121 Zie <http://www.iefh.fgov.be/ShowContent.aspx?objectID=71&lang=nl>

Gelijke kansen in subsidies

Marijke Weewauters,

Adviseuse, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Algemene toelichting

Artikel 3 van de wet *gendermainstreaming* omschrijft de integratie van het principe van 'gelijke kansen tussen mannen en vrouwen' in de toekenning van de subsidies.

2. Concrete toepassing

Er bestaan verschillende manieren om het principe van gelijke kansen te integreren in de 'subsidies'. Een federale overheidsinstelling kan best reeds op strategisch niveau doelstellingen vooropstellen inzake de toepassing van artikel 3 en de toekenning van subsidies aan projecten. Deze doelstellingen kunnen specifiek worden opgenomen in het beheerscontract of het managementplan of in het subsidiereglement.

Voorbeelden van dergelijke doelstellingen kunnen zijn :

Een percentage van de subsidies wordt voorzien voor projecten die gelijke kansen nastreven.

Een percentage van de subsidies wordt voorzien voor een bepaalde doelgroep.
of

Verplichten dat in elke subsidie rekening wordt gehouden met het genderspect.

Er bestaan reeds enkele praktijkvoorbeelden van mogelijke initiatieven. Zo heeft de federale dienst wetenschapsbeleid een voorrangsregel uitgewerkt in verband met gelijke kansen. De instellingen die gender integreren in hun onderzoek; krijgen voorrang bij de selectie van toewijzing van subsidies voor onderzoek. Bovendien zetelt het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen in elk begeleidingscomité dat elk goedgekeurd onderzoek begeleidt¹²².

Een ander *good practice* betreft de subsidies verstrekt door de European Social Fund (ESF). ESF-promotoren dienen in hun project rekening te houden met gender. Onder invloed van de herwerkte Europese werkgelegenheidsstrategie (2007-2013) is aandacht voor gender immers een belangrijk toekenningscriterium geworden¹²³.

122 Voor meer concrete informatie inzake dit voorbeeld zie 'handleiding gendermainstreaming'.

123 Zie handleiding voor integratie van de genderdimensie in de door het ESF gefinancierde projecten : <http://www.zeroinfni.be/documentsNL.html>

Implementatie van *gendermainstreaming* binnen de overheidsdiensten en -instellingen

Jeroen Decuyper

Attaché, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Algemene toelichting

De integratie van gendermainstreaming in de werking van alle overheidsdiensten brengt een behoefte aan interne ondersteuning en coördinatie met zich mee. Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IVGM) onderzoekt momenteel hoe dit het best gerealiseerd kan worden. Zo wordt er nagedacht over het aanstellen van gendermainstreamingsambtenaren en het oprichten van gendermainstreamingscellen.

2. Gendermainstreamingsambtenaren

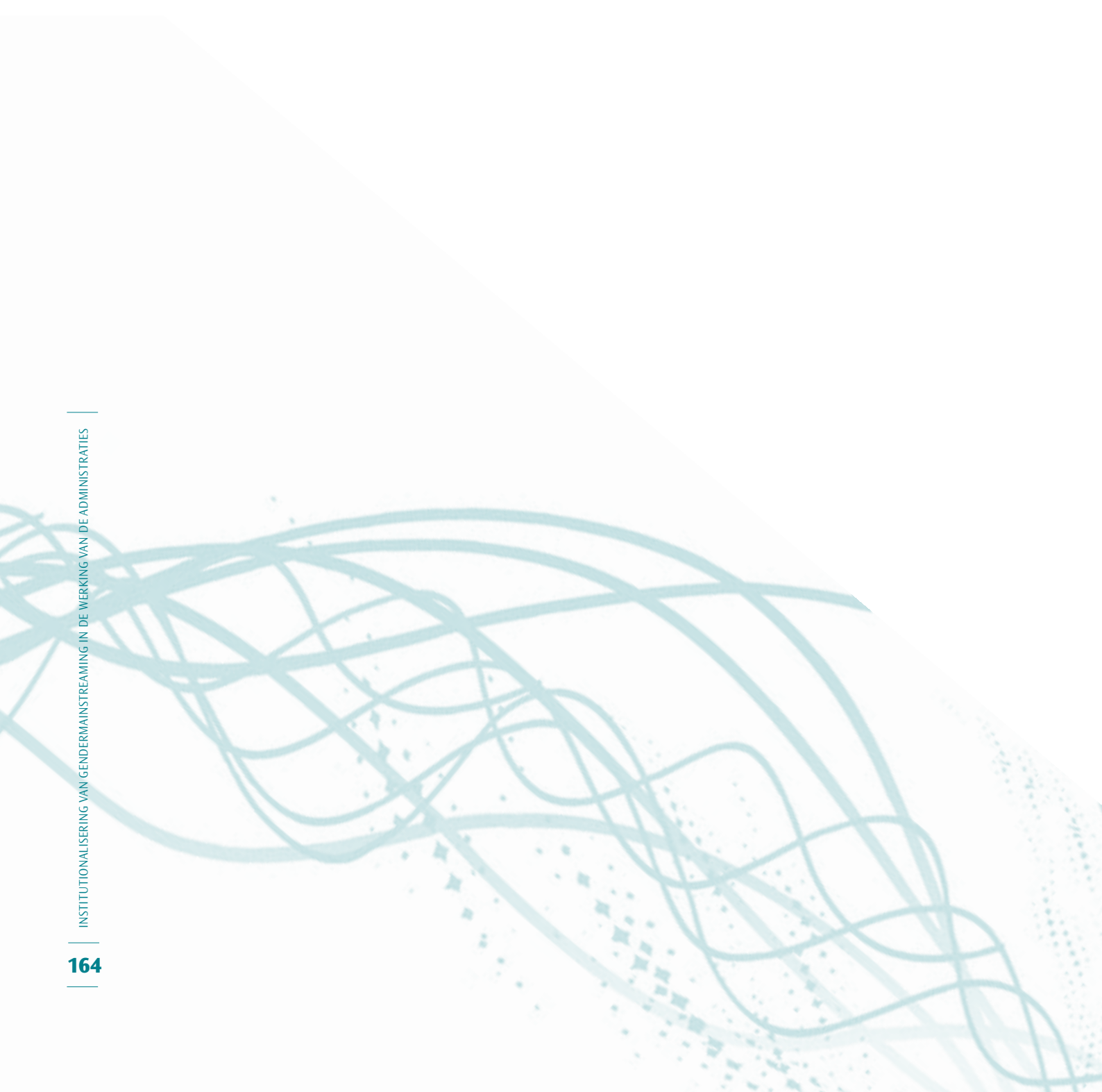
Het Koninklijk Besluit van 27 februari 1990 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in overheidsdiensten legde de overheid en haar instelling op om gelijke kansen tussen mannen en vrouwen te bevorderen via positieve acties. Om dit in goede banen te leiden werd er voorzien in een positieve-actieambtenaar binnen elke overheidsdienst.

Met de wet van 12 januari 2007 heeft men *gendermainstreaming* als strategie ingesteld om gelijkheid van vrouwen en mannen te bereiken. In navolging van het systeem der positieve-actieambtenaren en vanwege de aanpassingen die de nieuwe strategie met zich meebrengt, wil het IGVM binnen elke overheidsdienst voorzien in een ambtenaar die een degelijke kennis van *gendermainstreaming* heeft én de werking van deze instelling kent. Deze gendermainstreamingsambtenaar kan het personeel ondersteunen bij de integratie van *gendermainstreaming* in de dagelijkse werking en zou een aanvulling vormen op de vertegenwoordiger in de interdepartementale coördinatiegroep. Hierbij wordt naar een optimaal resultaat gezocht. Zo is er reeds een bevraging georganiseerd onder de leden van het netwerk van diversiteitsverantwoordelijken. Deze ambtenaren kennen én hun eigen werkomgeving én de thematiek van gelijke kansen zeer goed en kunnen zowel een algemeen idee geven van de noden die er zijn als van wat er mogelijk is binnen hun overheids-

dienst. De resultaten van deze bevraging en overleg met o.a. de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie zullen als basis dienen voor de uitwerking van een nieuw statuut. Het zal dan aan de betrokken overheidsdiensten en –instellingen zijn om, binnen het kader van het uitgewerkte statuut, de functie van gendermainstreamingsambtenaar aan een van de personeelsleden toe te kennen.

3. Gendermainstreamingscellen

Daarnaast is er een voorstel om ‘gendermainstreamingscellen’ te creëren. Deze zouden bestaan uit een vorm van gestructureerd overleg. Het belang hiervan bestaat uit het feit dat *gendermainstreaming* niet enkel de taak is van één bevoegd ambtenaar, maar van heel de overheidsdienst. Het is bovendien essentieel dat de aandacht voor gender niet enkel beperkt blijft tot het personeelsbeleid. Daarom zouden ook de verantwoordelijken van verschillende andere diensten aan het overleg moeten deelnemen. Daar de reeds bestaande cellen ‘duurzame ontwikkeling’ gebaseerd zijn op de gedachte van een dergelijke coördinerende aanpak, zouden we de gendermainstreamingscellen op een gelijkaardige manier willen organiseren. Het IGVM overlegt met de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling over de manier waarop de gendermainstreamingscellen het best georganiseerd kunnen worden en op welke manier de samenwerking tussen de twee soorten cellen zo efficiënt mogelijk kan gebeuren. Ook hier wordt er gezocht naar een optimaal resultaat. Het IGVM tracht bij de uitwerking van dit idee rekening te houden met twee bekommernissen die reeds geuit zijn in verband met deze zaak, namelijk het respect voor de specificiteit van de beide thema’s en de nood aan administratieve vereenvoudiging.



Evaluatie van gendermainstreaming in beleid en structuren

6

Statistieken en indicatoren als instrument in *gender mainstreaming* en beleidsevaluatie

Hildegard Van Hove

Attachée, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Inleiding: statistieken binnen de overheid

Cijfers nemen anno 2008 een belangrijke plaats in in het beleid om verschillende redenen en dit op verschillende momenten in de beleidscyclus.

Ten eerste bij de beleidsvoorbereiding. In een complexe en diverse samenleving volstaat de zogenaamde '*common sense*', of het gezond boerenverstand immers zelden om problemen voldoende te onderkennen, of om de richting van een aangewezen aanpak aan te geven. Relevante en betrouwbare cijfergegevens spelen reeds bij de beleidsvoorbereiding een essentiële rol. Ze zijn onmisbaar om de vinger op de wonde te leggen. Ten tweede laten cijfergegevens in de loop van het beleidsproces soms toe om bepaalde pistes te exploreren. Zo kan bijvoorbeeld via simulaties de impact van belastingshervormingen voor bepaalde groepen van vrouwen en mannen worden ingeschat. Tenslotte spelen cijfers ook bij de beleidsevaluatie een steeds belangrijkere rol.¹²⁴ Steeds vaker worden er immers meetbare doelstellingen geformuleerd voor het beleid. Het succes van maatregelen wordt dan afgemeten aan de hand van het halen van een vooropgesteld resultaat. Meetbare doelstellingen vereisen dat er voldoende gegevens voor handen zijn. Behalve eenmalige wetenschappelijke onderzoeken, beschikt België over veel en goede statistieken die permanent, of periodiek worden verzameld. Op die manier kunnen er tendensen en evoluties geschetst worden. In economische context is dit volledig ingeburgerd. Het is dan ook niet toevallig dat genderverschillen het best gedocumenteerd zijn in de context van de arbeidsmarkt. Gegevensreeksen lenen er zich bij uitstek toe om te fungeren als basis voor meetbare doelstellingen. Trends in cijferreeksen moeten echter steeds met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. Gezien het om maatschappelijke fenomenen gaat, bestaat er immers geen '*ceteris paribus*'-situatie; het beleid is met andere woorden niet noodzakelijk de oorzaak van de veranderingen. Voldoende duiding bij de cijfers blijft onmisbaar.

¹²⁴ In de literatuur wordt er gesproken van 'ex ante' en 'ex post' beleidsevaluatie, voor het systematisch evalueren van de verschillende stappen die ondernomen worden in het beleidsproces. De 'ex ante' beleidsevaluatie hoort bij de beleidsvoorbereiding. (cf. De Peuter, B., De Smedt, J. en Bouckaert, G., (2007) Handleiding beleidsevaluatie. Blz. 15-54.) In deze tekst wordt 'beleidsevaluatie' gebruikt in de betekenis van 'ex post' beleidsevaluatie: de evaluatie die gebeurt bij de beoordeling van reeds uitgevoerd beleid.

In een informatiemaatschappij krijgen statistieken nog een vierde functie binnen de overheid. De overheid is 'van nature' producent van veel gegevens. Gelieerd aan de opdracht, registreert een overheid een overvloed aan gegevens over het land, de inwoners, de bedrijven, enzovoort. Het publiceren en ter beschikking stellen van deze informatie gaat hoe langer hoe meer vanzelfsprekend deel uitmaken van de dienstverlening van een overheid aan de burgers. Vanuit de logica van een recht op informatie is het niet langer voldoende dat statistieken bestaan, er wordt ook verwacht dat ze worden gepubliceerd.¹²⁵ Bovendien is het publiceren van de eigen statistieken een element van openbaarheid van bestuur. Het *communiceren* van statistieken is echter een moeilijke evenwichtsoefening tussen accuraatheid, volledigheid en de verstaanbaarheid ervan voor leken. Een goed voorbeeld hiervan zijn de inspanningen van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Enerzijds wordt een uitgebreide website met een zo transparant mogelijke structuur onderhouden en anderzijds is er een nieuwsbrief die de meest recente updates meedeelt aan geïnteresseerden. Deze informatie wordt zeer vlot opgepikt in de media.

2. Het onderscheid tussen statistieken en indicatoren

Vooraleer verder te gaan met de plaats van cijfers in gendermainstreaming, dient er eerst een kleine tussenstap gemaakt te worden om begripsverwarring te vermijden. Hoewel de termen 'statistieken' en 'indicatoren' vlot intuïtief worden gebruikt, blijkt dat niet steeds met een eenduidige betekenis te zijn. Statistieken zijn in essentie tellingen, van in de regel veel gegevens die hanteerbaar worden gemaakt. Dit kan zuiver beschrijvend gebeuren, of er kunnen analyses op worden uitgevoerd. Indicatoren zijn kencijfers die de bedoeling hebben een idee meetbaar te maken, of anders gezegd een sociale werkelijkheid in cijfers te vatten. Een voorbeeld is het weergeven van de verticale segregatie, of het zogenaamde 'glazen plafond', via de ondervertegenwoordiging van vrouwen bij leidinggevenden binnen een sector in verhouding tot het aandeel vrouwelijke werknemers in het totaal van een sector. Een ander voorbeeld is het meten van depressie op basis van een batterij vragen rond psychisch welbevinden. Een goede indicator is een goede weergave van een sociale werkelijkheid.

De overstap van statistieken naar indicatoren gebeurt niet zomaar. Een eerste groot voordeel is de reductie van gegevens. Een veelheid van informatie wordt samengevat in één – bij voorkeur – bevattelijk getal. Uiteraard bestaat er hier ook een valkuil. Om de gegevens zo rijk mogelijk weer te geven, is de verleiding soms groot een veelheid aan indicatoren te ontwikkelen. Gewoonlijk volgt dan de onvermijdelijke vraag om de indicatorenlijsten in te perken, of een zekere hiërarchie toe te kennen. Relevante indicatoren ontwikkelen betekent dat er een evenwicht gezocht wordt tussen een teveel en een te weinig aan cijfergegevens.

¹²⁵ Uiteraard bestaat er naast een recht op informatie ook een recht op privacy. Bij het ter beschikking stellen van gegevens worden zeer strikte regels gehanteerd in verband met de niet-identificeerbaarheid van individuen. Zie in verband hiermee de wet betreffende de openbare statistiek van 22 maart 2006 (B.S. van 21 april 2006) en de wet betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 8 december 1992 (laatst gewijzigd op 11 december 1998; B.S. van 3 februari 1999).

Een tweede groot voordeel van indicatoren is de vergelijkbaarheid. Indicatoren worden immers gedefinieerd, bepaalde berekeningswijzen en gegevensbronnen worden beargumenteerd gekozen. Vaak gaat er overleg tussen verschillende partijen aan vooraf. Heel wat indicatoren worden op Europees niveau ontwikkeld. Eurostat heeft tot doel nationale enquêtes te harmoniseren en vergelijkbare gegevens te verzamelen en te presenteren. Relevante indicatoren zijn vaak indicatoren waar een consensus rond bestaat.

Een derde voordeel is de herkenbaarheid en communiceerbaarheid. Indicatoren raken makkelijker ingeburgerd dan cijferreeksen. Het opstellen van indicatoren dient echter voldoende doordacht te gebeuren. Eenmaal ontwikkeld, gaat een indicator vaak een eigen leven leiden. Zo is een toename van de tewerkstelling van lager opgeleide vrouwen – bijvoorbeeld als resultaat van de invoering van dienstencheques – op zich een goede zaak, terwijl dat een negatief effect zal hebben op de loonkloof, omdat meer vrouwen in lagere looncategorieën het gemiddelde vrouwenloon doen dalen. Opnieuw is er dan voldoende duiding bij de cijfers nodig.

Indicatoren kunnen variëren van erg complex tot erg eenvoudig. Een voorbeeld van het eerste zijn de armoederisicopercentages. Dat is het percentage vrouwen en mannen die in een huishouden wonen waar het gezinsinkomen – rekening houdend met de gezinssamenstelling – onder de armoederisicodrempel ligt. Die drempel wordt berekend als 60 procent van het mediane inkomen van de Belgen. De mediaan is de middelste waarde, het gaat dan met andere woorden om het inkomen waarbij 50 procent van de Belgen meer krijgt en 50 procent minder. Een voorbeeld van een erg eenvoudige indicator is het aantal vrouwelijke ministers op het totaal aantal ministers. Complexe indicatoren hebben het voordeel veel informatie te vatten. Eenvoudige indicatoren zijn dan weer makkelijker communiceerbaar.

In politieke context wordt het begrip 'indicator' zeer vaak gebruikt in de betekenis van een vooropgesteld meetbaar doel, of een maatstaf om de vooruitgang in een proces te meten. Het gaat dan om een cijfer waaraan een politieke doelstelling gekoppeld is. Bij de voorstelling van het eerste loonkloofrapport op 26 maart 2007 stelde toenmalig minister van Gelijke Kansen Christian Dupont bijvoorbeeld als doel voorop dat de loonkloof binnen zes jaar met één derde moest gedaald zijn. De loonkloof tussen vrouwen en mannen wordt berekend als het verschil tussen het gemiddeld brutomaandloon van vrouwen in verhouding tot het gemiddeld brutomaandloon van mannen.

Indicatoren, in deze betekenis, zijn heel vaak kwantitatief, met andere woorden gebaseerd op statistieken, maar dat is niet noodzakelijk zo. Twee voorbeelden van kwalitatieve indicatoren uit EU-context zijn het al dan niet bestaan van een wetgeving rond de bestrijding van discriminatie in een land, en het al dan niet bestaan van overheidsinitiatieven rond partnergeweld. Afhankelijk van het thema kunnen kwalitatieve indicatoren aangewezen zijn om de vooruitgang in een beleid te meten.

3. Statistieken, indicatoren en gendermainstreaming

Gezien het grote belang van cijfers in het beleid, is het niet verwonderlijk dat statistieken en indicatoren ook ter sprake komen wanneer het over gendermainstreaming gaat. Op zich is de klemtoon op goede statistieken over vrouwen en mannen niet nieuw. Enerzijds is er de internationale context. Van bij de allereerste Wereldvrouwenconferenties in Mexico (1975) en Kopenhagen (1980) werd het belang van goede statistische gegevens onderstreept. In de jaren die volgden, verschenen de eerste statistische rapporten over de situatie van vrouwen. Later verschoof de klemtoon naar gender en werden statistieken opgemaakt over de situatie van vrouwen en mannen.¹²⁶ Dankzij deze gegevens kon men de overgang maken van subjectief ervaren ongelijkheid naar objectief vastgestelde verschillen. Op de Wereldvrouwenconferentie van Nairobi (1985) werd de idee van gendermainstreaming gelanceerd. In 1995 werd die idee in Peking (Beijing) krachtig vertaald in het Actieplatform.¹²⁷

Ook in de Belgische context wordt er reeds lang geijverd voor goede genderstatistieken. In het voorbije decennium kwamen er onder impuls van de federale overheid verschillende publicaties hierover tot stand.¹²⁸ In 2002 organiseerde de toenmalige directie Gelijke Kansen van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid een studiedag rond het thema 'Vrouwen en mannen zichtbaar maken in statistieken'. De interesse voor statistische gegevens rond gender is dus zeker niet nieuw en moet ook in een bredere context gezien worden. De vertaling ervan in een wettekst is echter wel vernieuwend en zelfs vooruitstrevend te noemen.

4. Statistieken en indicatoren in de wet van 12 januari 2007

De wet van 12 januari 2007, de zogenaamde gendermainstreamingswet, bevat concrete bepalingen omtrent statistieken en indicatoren.¹²⁹ In artikel 3 wordt bij het integreren van de genderdimensie in alle beleidslijnen verwezen naar het goedkeuren van relevante genderindicatoren om het proces van gendermainstreaming en de realisaties te meten.

“... Daartoe keurt hij [de minister] de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten”

126 United Nations, *The World's Women 2005 Progress in Statistics*. New York, p.1.

127 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html>

128 Zie in verband hiermee:

Van Haegendoren, M. (e.a.) (1997) *Vrouwen (on)zichtbaar in statistieken? Deel 1 Close-up van de bestaande statistieken. en Deel 2 Inventaris van de bestaande statistieken*. Brussel: De Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijkekansenbeleid Smet, M.

Smet, M. (1998) *Vrouwen in de Belgische samenleving. Statistische gegevens 1970 – 1998*. Brussel: Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijkekansenbeleid

Limburgs Universitair Centrum (2001) *Mannen en vrouwen op de drempel van de 21^{ste} eeuw. Gebruikershandboek genderstatistieken*. Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en SEIN (2006) *Vrouwen en mannen in België. Genderstatistieken en genderindicatoren*. Editie 2006. Brussel: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

129 De volledige benaming is 'de wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen' (BS 13 februari 2007).

Het gaat hier om kwalitatieve indicatoren die bedoeld zijn om de invoering van het principe van gendermainstreaming zelf te beoordelen. We concentreren ons hier op de statistieken en indicatoren betreffende de situatie van vrouwen en mannen in de maatschappij en dus op de inhoud van het beleid.

Artikel 4 heeft specifiek betrekking op overheidsstatistieken.

“Naast de maatregelen vervat in artikel 3 van deze wet, ziet elke minister er, in de domeinen die onder zijn bevoegdheid vallen, op toe dat de statistieken die de federale overheidsdiensten, het ministerie van Landsverdediging, de programmatorische overheidsdiensten, de overheidsinstellingen voor sociale zekerheid, de federale wetenschappelijke instellingen en de instellingen van openbaar nut in hun actiedomein produceren, verzamelen of bestellen, naar geslacht opgesplitst worden en dat er genderindicatoren worden opgesteld wanneer dit relevant is.”

Centraal in dit artikel staan het uitsplitsen van statistieken naar sekse en het opstellen van genderindicatoren; dat is de essentie van het gendermainstreamen van overheidsstatistieken. Het uitsplitsen betekent eenvoudigweg dat de gegevens voor vrouwen en mannen apart worden weergegeven. Zonder dat is er geen informatie voor handen over de genderverschillen in de samenleving voor de verschillende beleidsdomeinen. Genderindicatoren moeten worden opgesteld wanneer dit relevant is. Bijvoorbeeld bij statistieken over ziektekiemen is dat niet het geval. Volledig overeenkomstig de principes van gendermainstreaming valt het uitsplitsen van statistieken en het opstellen van genderindicatoren onder de verantwoordelijkheid van elke minister voor de domeinen onder zijn of haar bevoegdheid. De overheidsdiensten en -instellingen waarop de wet van toepassing is, worden expliciet opgesomd. In tegenstelling tot artikel 3 van de wet gaat het hier om hun extern beleid, namelijk hun “actiedomein”. In principe geldt dit artikel voor alle statistieken die worden geproduceerd, verzameld of besteld, dat wil zeggen zowel de eigen statistieken, als de gegevens die men bij de bevolking, of bij andere niveaus verzamelt, maar ook de onderzoeksresultaten uit overheidsopdrachten. Bovendien wordt in artikel 10 aangegeven dat deze bepalingen direct van toepassing zijn, zonder overgangperiode.

5. Van statistieken m/v naar genderstatistieken

Voor wat statistieken in verband met personen betreft, is geslacht wellicht de meest ingeburgerde variabele. Vragen dat statistieken worden uitgesplitst naar geslacht is evenwel geen open deuren instampen. Geslacht wordt heel vaak behandeld als één kenmerk naast andere, zoals leeftijd, opleiding, regio enzovoorts. De opsplitsing naar geslacht wordt dan gemaakt voor de algemene gegevens, maar niet meer binnen de fijnere categorieën. Vaak worden genderverschillen binnen specifieke categorieën echter uitgevlakt doordat enkel algemene gemiddelden worden gegeven. Het verschil in tewerkstellingsgraad van vrouwen en mannen is bijvoorbeeld vrij groot, maar situeert zich bijna volledig bij de lager opgeleiden. Het volstaat dus meestal niet enkel de algemene gegevens op te splitsen naar geslacht, ook binnen andere relevante categorieën moet kruisingen van variabelen worden gemaakt.

Sommige statistieken kunnen niet zonder meer worden opgesplitst naar geslacht, maar zijn vanuit het oogpunt van gendermainstreaming wel relevant. Dit geldt in de eerste plaats voor informatie die op het niveau van huishoudens worden verzameld, waardoor genderverschillen vaak niet geregistreerd worden. Ook informatie over bedrijven kan relevant zijn, bijvoorbeeld in de context van de vertegenwoordiging van vrouwen in economische besluitvoering. In deze gevallen moet er onderzocht worden – eventueel samen met de experts van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen – hoe de gegevens vanuit het oogpunt van gender geanalyseerd, of verbeterd kunnen worden.¹³⁰

Met het oog op het communiceren van gegevens is het ook belangrijk dat genderverschillen leesbaar worden voorgesteld. Als de gegevens voor vrouwen en mannen bijvoorbeeld niet naast elkaar worden weergegeven, kan het soms moeilijk zijn voor een leek om zelfs markante verschillen terug te vinden. Soms kan het ook meer aangewezen zijn om niet de gegevens op zich, maar enkel de verschillen tussen vrouwen en mannen weer te geven.

De gendermainstreaming van overheidsstatistieken is op zich belangrijk. Het is echter niet enkel een doel, maar ook een middel. Een inzicht in de genderverschillen binnen het eigen actiedomein is immers een voorwaarde om de genderdimensie te integreren in het gevoerde beleid. In die optiek is het niet voldoende dat statistieken worden opgemaakt, ze moeten ook worden ‘gelezen’, ze moeten met andere woorden aan een eerste analyse onderworpen worden. Waar situeren zich belangrijke verschillen naar sekse? Kunnen deze verschillen verklaard worden? Soms is het aangewezen om een onderzoek te laten uitvoeren om vaststellingen uit te diepen en te duiden. Het kan ook nodig zijn om een genderexpert te raadplegen die vertrouwd is met het eigen actiedomein.

6. Relevante genderindicatoren opstellen

Eenmaal de genderverschillen in beeld gebracht, kunnen er genderindicatoren worden opgesteld. Een genderindicator geeft op een pertinente manier specifieke genderverschillen weer. Zoals gezegd ligt één van de grote voordelen van indicatoren in de vergelijkbaarheid ervan. In die zin is het niet steeds nuttig om indicatoren ‘from scratch’ te ontwikkelen. Het kan veel nuttiger zijn om eerst de oefening te maken, na te gaan welke indicatoren er reeds bestaan. Op het vlak van gender worden er belangrijke inspanningen geleverd door de *High Level Group on gender mainstreaming* van de Europese gemeenschap.¹³¹ Sinds 1999 wordt er onder ieder voorzitterschap, dat halfjaarlijks wisselt, één thema van het Actieplatform van Peking uitgewerkt. Thema’s die reeds aan bod kwamen zijn besluitvorming, de combinatie arbeid-gezin, de loonkloof tussen vrouwen en mannen, partnergeweld, economische besluitvorming, ongewenste seksuele intimiteiten op het werk, gezondheid, institutionele mechanismen om

130 Van september 2007 tot september 2009 loopt er een AGORA-project, ‘Belgian Gender and Income Analysis (BGIA)’ van de POD Wetenschapsbeleid in samenwerking met het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen en de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Dit project wordt uitgevoerd door het onderzoeksinstituut DULBEA van de ULB, onder leiding van professor Meulders, D. Opzet van dit project is het analyseren van bestaande inkomensgegevens die op huishoudniveau worden verzameld op een genderbewuste manier en het ontwikkelen van indicatoren rond gender en inkomen.

131 http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/global/indicators_en.html

gelijkheid te bevorderen, onderwijs, armoede en meisjes. Momenteel wordt er gewerkt rond gender en gewapende conflicten. Indicatoren in verband met vrouwen en media, milieu, of mensenrechten blijven voorlopig een opdracht voor de toekomst. Naast de High Level Group on gender mainstreaming vormen Eurostat en de International Labour Organisation (ILO), belangrijke internationale referentiepunten.

Soms kan het evenwel aangewezen zijn zelf nieuwe indicatoren te ontwikkelen, of te laten ontwikkelen door een externe onderzoeksploeg. Een goede genderindicator geeft specifieke verschillen tussen vrouwen en mannen weer vanuit een genderinvalshoek. Dat wil zeggen dat er voldoende oog moet zijn voor de maatschappelijke context waarin deze verschillen tot stand zijn gekomen. Een goede genderindicator is bovendien een 'genderbewuste' indicator. Noch bij het verzamelen van de gegevens, noch bij de analyse ervan mogen er vertekeningen naar gender optreden. Iedere berekeningswijze, iedere gegevensbron heeft immers zijn specifieke mogelijkheden en beperkingen.

Het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen stelt in samenwerking met andere federale overheidsdiensten tweejaarlijks een cijferbrochure samen 'Vrouwen en mannen in België. Genderstatistieken en genderindicatoren.' Deze brochure is gebaseerd op een indicatorenlijst die werd ontwikkeld door het onderzoeksinstituut SEIN van de Universiteit van Hasselt. Enerzijds is het mogelijk deze brochure te gebruiken als inspiratiebron bij het opstellen van eigen indicatoren, anderzijds is het mogelijk de eigen gegevens te valideren door ze te laten opnemen in de brochure.

7. The Next Level: Genderbias wegwerken

Op termijn houdt het gendermainstreamen van overheidsstatistieken ook in dat de kwaliteit van de gegevens verbeterd wordt vanuit het oogpunt van gender. Het hele proces van dataverzameling, -classificatie, beschrijving en analyse zou genderneutraal moeten zijn. Dit is minder evident dan het lijkt. Nu gebeurt de verzameling van gegevens veelal genderblind, dat wil zeggen zonder dat er rekening wordt gehouden met mogelijke man-vrouwverschillen. Dat is uiteraard geen garantie dat die verschillen in de praktijk geen rol spelen.

Een voorbeeld van een gendervertekening die bij de verzameling van gegevens optreedt, vormen de enquêtes die worden afgenomen op het niveau van de huishoudens. Naast individuele vragenlijsten die worden afgenomen van alle gezinsleden vanaf een bepaalde leeftijd, wordt een belangrijk deel van de vragen beantwoord door de 'referentiepersoon' van het gezin. Er bestaan echter verschillen in het antwoordgedrag van vrouwen en mannen, zeker bij de meer subjectieve vragen. Vrouwen hebben bijvoorbeeld veel meer de neiging om te stellen dat het wel min of meer lukt om rond te komen met het gezinsinkomen dan mannen, zelfs wanneer ze zich objectief in eenzelfde situatie bevinden. Er bestaan geen eenvoudige oplossingen voor dit probleem. Enerzijds bieden deze enquêtes zeer rijke gegevens en zou het te belastend zijn om alle vragen aan alle (volwassen) gezinsleden te stellen. De verschillen in antwoorden zullen ook niet steeds erg groot zijn. Anderzijds kunnen wellicht de richtlijnen om te bepalen wie de referentiepersoon is in een gezin wellicht nog meer neutraal gemaakt worden.

Een voorbeeld van gendervertekening bij de beschrijving van gegevens vormt de ISCO-nomenclatuur, de internationale classificatie van beroepen. Momenteel wordt deze classificatie herzien, omdat in de huidige versie de typisch 'mannelijke' beroepen zeer gedetailleerd

worden geïnclassificeerd en de typisch 'vrouwelijke' beroepen in veel grovere categorieën worden ingedeeld.

Het hoger vermelde BGIA-project is een goed voorbeeld van het aanpakken van vertekening die optreedt bij de analyse van gegevens. In de klassieke armoede-indicatoren wordt het inkomen van vrouwen binnen gezinnen samengeteld en vervolgens gelijk verdeeld over de gezinsleden. Op deze manier wordt het echter onmogelijk om inkomensongelijkheid binnen gezinnen in beeld te brengen.

8. Besluit: Het opnemen van de genderdimensie in overheidsstatistieken

De bovenstaande tekst kan gelezen worden als een poging om artikel 4 van de wet gendermainstreaming ruimer te kaderen. Statistieken en indicatoren nemen een belangrijke plaats in in het beleidsproces. Bijgevolg kunnen ze ook in het proces van gendermainstreaming niet ontbreken. Objectieve gegevens over verschillen tussen vrouwen en mannen voor de verschillende beleidsdomeinen zijn immers onmisbaar om een zinvol beleid uit te stippelen en maatschappelijke ontwikkelingen op de voet te volgen.

Het opnemen van de genderdimensie in overheidsstatistieken en het ontwikkelen van relevante indicatoren is niet noodzakelijk een complexe aangelegenheid. Omdat het om een wettelijke verplichting gaat, wordt het hier samengevat voorgesteld als een stappenplan:

Gendermainstreaming van overheidsstatistieken in 9 stappen:

1. Welke statistieken heeft uw dienst?

Een eerste stap in het proces is nagaan welke statistieken er worden bijgehouden in uw dienst, welke gegevens er worden verzameld en welke gegevens er worden gevraagd via extern onderzoek.

2. Worden deze statistieken opgesplitst naar geslacht?

Een tweede stap is na te gaan welke statistieken worden opgesplitst naar geslacht en welke niet. Voor statistieken die niet worden uitgesplitst, moet worden nagegaan in hoeverre dat mogelijk zou zijn en in hoeverre dat relevant is in de context van gender.

3. Maak een eerste analyse.

Mooie statistieken hebben weinig nut wanneer ze niet worden gebruikt. Ga dus steeds na welke genderverschillen er blijken te bestaan en of ze afdoende geduid kunnen worden.

4. Zijn er extra statistieken nodig?

Om binnen het eigen beleidsdomein rekening te houden met gender, om met andere woorden aan gendermainstreaming te doen, kan het nodig zijn om meer statistieken op te maken. Het kan aangewezen zijn om extra kruisingen te maken binnen de gegevens, meer analyses uit te voeren of extern onderzoek te laten uitvoeren.

5. Welke genderindicatoren bestaan er in uw actiedomein?

Bij het opstellen van indicatoren is het steeds zinvol om na te gaan welke indicatoren reeds gebruikt worden. Vooral de genderindicatoren die op Europees niveau werden ontwikkeld zijn hier van belang. De brochure 'Vrouwen en mannen in België' van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen kan hier ook zijn nut bewijzen.

6. Bereken indicatoren

Een volgende, nogal evidente stap, is het effectief berekenen van indicatoren.

7. Maak statistieken en indicatoren beschikbaar voor het publiek

Het is ook belangrijk dat gegevens voldoende beschikbaar zijn voor het ruimere publiek via een website, of publicaties. In de context van gender is het belangrijk dat verschillen tussen vrouwen en mannen voldoende leesbaar worden weergegeven en dat de opdeling naar geslacht ook binnen andere opdelingen wordt gemaakt.

8. Onderzoek mogelijke genderbias in de gegevens

De genderdimensie opnemen in de overheidsstatistieken houdt ook in dat men voldoende kritisch de eigen gegevens onderzoekt op mogelijke vertekening naar gender en dat er gezocht wordt hoe de kwaliteit van de gegevens verder kan worden verbeterd.

9. Voer beleid: genderstatistieken en –indicatoren als opstap naar gendermainstreaming

Statistieken en indicatoren zijn nooit enkel een doel op zich. In het proces van gendermainstreaming zijn ze ook een middel. Door statistieken op te maken en indicatoren te berekenen, kunnen immers verschillen tussen vrouwen en mannen aan het licht worden gebracht en kan de evolutie erin over de tijd gevolgd worden. Hoewel grote verschillen tussen vrouwen en mannen niet altijd op zich problematisch zijn, vormen ze wel een uitdaging voor het beleid; hetzij in een streven naar grotere gelijkheid, hetzij om een gelijke behandeling te garanderen ondanks verschillen.

Evaluatie van de integratie van de genderdimensie in beleidslijnen bij het stadsbestuur van München

Friedel Schreyögg

Voormalig hoofd van de Gleichstellungstelle für Frauen, München

1. Bureau voor Gelijke Kansen voor Vrouwen van de stad München

De stad München is de hoofdplaats van de federale staat Beieren. De stad is een belangrijk economisch centrum en heeft ca. 1,3 miljoen inwoners. Het stadsbestuur telt ongeveer 28.000 mannelijke en vrouwelijke werknemers; de laatste hebben een meerderheid van 55%. Het percentage vrouwen in leidinggevende functies binnen het stadsbestuur is de voorbije 20 jaar onophoudelijk gestegen en bedraagt vandaag 42%. Het budget van de stad München wordt voor het jaar 2008 op 4,777 miljard euro geraamd.

Het stadsbestuur heeft de volgende bevoegdheden: sociale diensten, jeugddiensten, kinderdagverblijven, vele secundaire en de meeste beroepsscholen, huisvesting, stadsplanning, kunsten, milieu, gezondheid, burgerlijke stand en openbare orde, wegen en verkeer. De stad bezit ook onafhankelijk bestuurd bedrijven voor energie- en waterbevoorrading, water- en afvalzuivering, afvalverwerking, huisvesting, een ziekenhuisgroep en bejaardentehuizen.

In 1985 besliste het stadsbestuur om een Bureau voor Gelijke Kansen in het leven te roepen. Een breed bondgenootschap van verschillende groepen binnen de vrouwenbeweging van München, vrouwelijke en mannelijke politici van de SPD en de Groenen, vrouwelijke vakbondsafgevaardigden en niet-gebonden feministische groeperingen hadden allen geijverd voor de oprichting van een dergelijk bureau.

In oktober 1985 ging het Bureau aan de slag. Zoals vele andere gemeentelijke bureaus voor gelijkheid heeft ook het Bureau voor Gelijke Kansen een directiefunctie onder het directe gezag van de burgemeester. Naast het hoofd van het Bureau wordt het werk uitgevoerd door acht werkneemsters, van wie de meeste deeltijds werken. De promotie van gelijke kansen voor vrouwen en mannen wordt opgevat als overschrijdend over alle sectoren van de stedelijke administratie. De belangrijkste opdracht van het Bureau bestaat in het geleidelijk wegwerken van gendergekleurde nadelen en discriminatie binnen de administratie van de stad München,

- intern in de personeelssector via de promotie van vrouwen, en
- extern, door gemeentelijke diensten te ontwikkelen en te verdelen op een wijze die *genderfair* is.

Belangrijkste instrumenten en methodes om deze opdracht te verwezenlijken:

- de analyse van maatregelen, plannen en programma's van de stad m.b.t. hun impact op de situatie van vrouwen;
- een genderspecifieke evaluatie van de impact van bestaande procedures, maatregelen en programma's;
- ontwikkelen en lanceren van maatregelen en programma's voor de promotie van gendergelijkheid;
- verlenen van deskundig advies over gendraangelegenheden (intern en extern);
- opleiding in gendraangelegenheden organiseren;
- public relations;
- deelname aan commissies, seminars, projecten over diverse thema's binnen de stedelijke administratie;
- creëren van netwerken binnen vrouweninstellingen, vrouwenverenigingen en -groepen, vakbonden, universiteiten, genderdeskundigen enzovoort;
- beheren van een dienstenpunt voor burgers en collega's voor alle vragen en problemen in verband met gendergelijkheid.

De belangrijkste doelstelling bestaat in het geleidelijk wegwerken van structuren die vrouwen benadelen binnen de stedelijke administratie. Een richtlijn van de burgemeester verplicht alle sectoren en alle werknemers van de stad ertoe om zich te engageren tot de actieve promotie van gendergelijkheid. Krachtens de richtlijn moeten de volgende taken worden uitgevoerd:

- ondersteunen van het Bureau voor Gelijke Kansen;
- controle van het eigen administratieve werk m.b.t. genderdiscriminatie;
- affirmatieve vermindering van genderdiscriminatie door passende maatregelen op hun eigen verantwoordelijkheidsgebied;
- verwerven van de noodzakelijke kennis om de opdracht van gendergelijkheid uit te voeren;
- leidinggevenden zijn verplicht om aan hun personeel informatie te verstrekken over opleidingsmogelijkheden met het oog op het verwerven van gendercompetentie en om hen ertoe aan te zetten dergelijke opleidingen te volgen.

2. Gendergedifferentieerde analyse van de impact van administratief werk – beginsituatie in 1985

In 1985 hinkte de stedelijke administratie van München enigszins achterop bij de modernisering van haar instellingen en diensten, die moesten worden aangepast aan de evolutie van de omliggende samenleving. Het wijzigen van de genderrelaties en de daarmee gepaard gaande wijziging van de vragen en verwachtingen van de gemeentelijke diensten stonden helemaal niet op de agenda. Het directiepersoneel van de stad en de meeste werknemers toonden geen belangstelling voor gendraangelegenheden en er was evenmin gendercompetentie voorhanden waarom men kon steunen.

Met uitzondering van bevolkingsstatistieken bestonden er geen genderspecifieke gegevens die als basis konden dienen voor de implementatie van een beleid van gendergelijkheid. Het ontbrak veel werknemers aan inzicht in de noodzaak om volgens sekse ingedeelde gegevens te verzamelen. Daarvoor bestonden verschillende redenen: de algemene weigering van nieuwe eisen van het werk, het feit dat de publieke administratie van zichzelf oordeelde dat ze niet bevooroordeeld was noch nadacht in abstracte termen.

Een technocratische manier van werken ging gepaard met een gebrek aan belangstelling voor en inzicht in de verschillende noden van de 'klanten' van de administratie en in het bijzonder in de verschillende noden van vrouwen en mannen, jong of oud. Vereisten inzake de mobiliteit van vrouwen en mannen als basis voor een gebruikersgerichte controle van gemeentelijke diensten waren nooit eerder gezien als een aspect waarmee rekening moest worden gehouden. Een voorbeeld: de verkeersplanning steunde op kwantitatieve gegevens met betrekking tot de verschillende vormen van verkeer, waaronder privaat vervoer, economisch vervoer, openbaar vervoer, fietsers en voetgangers. Deze abstracte registratie van mobiliteit hield geen rekening met weggebruikers noch met hun behoeften. De vraag van het Bureau voor Gelijke Kansen betreffende de verschillende mobiliteitsbehoeften van vrouwen en mannen als basis voor de controle of de stedelijke diensten gebruikersgericht waren, was nooit eerder gesteld.

Teneinde een gekwalificeerde database voor een gendergedifferentieerde controle van de impact van administratieve procedures te creëren, is het noodzakelijk de kijk van de verschillende eenheden op hun taken in hun geheel te wijzigen. Dat is een langdurig en moeilijk proces dat nog niet helemaal is afgerond binnen de stedelijke administratie van München, ook al is er reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt.

Een ander obstakel voor hervormingen op het vlak van gendergelijkheid is de manier waarop taken in de openbare sector worden vervuld. Hoewel lokale administraties vandaag een brede waaier van diensten op grote schaal aanbieden, is het werk nog steeds gericht op de uitvoering van wetten en het vervullen van programma's. Bijgevolg worden de werknemers van de publieke sector opgeleid met het oog op de correcte uitvoering van wetten en programma's, niet om een kritische analyse te maken over de impact van wat zij doen. Teneinde de werknemers van de stad in staat te stellen hun administratief werk te analyseren vanuit een genderperspectief, moest het Bureau voor Gelijke Kansen naast zijn oorspronkelijke opdracht ook moderniseringsprocessen lanceren binnen de administratie.

Er bestonden geen beproefde en geteste methodes of procedures voor de complexe hervormingstaken van het Bureau voor Gelijke Kansen. Aanvankelijk moesten de vrouwen van het Bureau voor Gelijke Kansen elke afzonderlijke stap zelf ontwikkelen, testen en verbeteren. De menselijke en financiële middelen van het Bureau waren echter beperkt. Bijgevolg moest het Bureau voor Gelijke Kansen zich concentreren op zijn selectie van maatregelen i.v.m. de belangrijkste elementen van zijn doelstelling. De hoge eis inzake de analyse van de impact van het administratief werk werd aanvankelijk gereduceerd tot een analyse van de integratie van een gendergedifferentieerde oriëntering in de administratieve processen; dit alleen al was een bijzonder ambitieuze taak.

3. Gendercontrole

Het Bureau voor Gelijke Kansen kreeg van het stadsbestuur de opdracht de impact van stedelijke maatregelen, programma's en procedures op vrouwen en mannen te evalueren. De eerste stap in de uitvoering van deze opdracht bestond erin na te gaan of er op enige wijze rekening werd gehouden met de genderdimensie. Er moest bijgevolg een gendercontrole worden uitgevoerd.

Centrale grensoverschrijdende entiteiten die tussenkomen in de taken van andere directies en departementen zijn gewoonlijk niet heel populair binnen een administratie. Dit gold in het bijzonder voor de grensoverschrijdende opdracht van het Bureau voor Gelijke Kansen. Aanvankelijk zagen directieleden in de hele stad helemaal niet in waarom het Bureau voor Gelijke Kansen nodig was. Bijgevolg stelden ze er geen enkel belang in om de vrouwen van het Bureau te laten deelnemen aan de ontwikkeling van nieuwe maatregelen en programma's. Om die reden besliste het Bureau voor Gelijke Kansen om deelnameregels op te stellen. De burgemeester verplichtte de directies ertoe die regels na te leven.

De toepassing van dit proces ging traag van start maar verbeterde met de jaren. Aanvankelijk kreeg het Bureau voor Gelijke Kansen meestal enkel de definitieve versie van voorstellen van een besluit van het stadsbestuur of van een programma. Het Bureau onderwierp die documenten dan aan een gendercontrole, stelde opmerkingen op betreffende de resultaten en formuleerde voorstellen voor verbetering. Sommige directies namen die suggesties op in hun ontwerpbesluiten, terwijl andere de opmerkingen van het Bureau voor Gelijke Kansen slechts als bijlage bij hun laatste versie voegden. Voor de implementatie van *gendermainstreaming* was het heel belangrijk om over de resultaten van de gendercontrole op een begrijpelijke wijze te communiceren met de personen die binnen de directies bevoegd waren voor het besluit en om samenwerkingsstructuren te creëren. Deze samenwerking met collega's bleek een passende praktische genderopleiding te zijn. We zijn er vaak in geslaagd de mannelijke en vrouwelijke collega's ervan te overtuigen dat ze hun resultaten kunnen verbeteren door rekening te houden met de gendercategorie.

De opleiding van de werknemers die in direct contact staan met het Bureau voor Gelijke Kansen was duidelijk niet voldoende om de noodzakelijke genderkennis en gendercompetentie op grote schaal binnen de administratie op te bouwen teneinde de collega's bekwaam te maken om *gendermainstreaming* binnen hun eigen bevoegdheidsgebied toe te passen. Daar er twintig jaar geleden geen gendercoaches beschikbaar waren, begonnen de vrouwen van het Bureau voor Gelijke Kansen hun eigen vormingsconcepten te ontwikkelen. Ze organiseerden de meeste opleidingen zelf en zorgden ervoor dat er deskundig advies werd verleend aan externe lesgevers.

De aanvaarding van de grensoverschrijdende opdracht van het bieden van gelijke kansen aan vrouwen en mannen groeide en tegelijk nam ook de bereidheid van leidinggevenden en andere werknemers toe om constructief samen te werken met het Bureau voor Gelijke Kansen, waardoor ze meer leerden over de impact van gender op hun eigen taken. Vandaag vinden velen het zelf belangrijk om te beschikken over gekwalificeerde en volgens gender ingedeelde gegevens als basis voor hun werk. Diensten die voorheen genderblind waren, evolueerden beetje bij beetje tot diensten die gericht zijn op gendergelijkheid en daar respect voor hebben.

Om financiële redenen is het jammer genoeg nog niet mogelijk geweest om een wetenschappelijke evaluatie te krijgen van de impact van de hervormingen die het Bureau voor Gelijke Kansen heeft gelanceerd en uitgevoerd. Het Bureau en genderdeskundigen van de directies ramen de status inzake implementatie als volgt: 20% van de werknemers integreert de gendercategorie stelselmatig in hun werk, 30% houdt rekening met de gendercategorie, 40% doet dat een klein beetje en 10% doet dat helemaal niet.

4. Van gendercontrole tot de evaluatie van *gendermainstreaming*

Het controleren van de mate van integratie van de gendercategorie in maatregelen en programma's betekent dat men evalueert of en hoe de gendercategorie en de situaties van mannen en vrouwen worden geïntegreerd in de dagelijkse taken van de stedelijke administratie, alsook dat men informatie verstrekt over de status van gendercompetentie binnen de administratie en over de kwaliteit van de implementatie van *gendermainstreaming*. Dit omvat echter geen evaluatie van de resultaten in termen van de impact van administratief werk op vrouwen en mannen, ook al krijgt de impact van administratief werk meer aandacht met themadebatten en concepten voor de modernisering van de publieke sector. In 1995 begon de stad München zijn administratie te moderniseren op basis van het concept van New Public Management (NPM, nieuw openbaar bestuur). Tijdens het hervormingsproces werden instrumenten zoals de evaluatie van verbeteringsmaatregelen steeds belangrijker. Tot laat in de jaren 1990 werden wetenschappelijk ondersteunde evaluaties van administratieve maatregelen en de implementaties van gendergelijkheid als overbodig beschouwd.

Vanaf het begin probeerden de vrouwen van het Bureau voor Gelijke Kansen gendergereleerde hervormingen te integreren in de modernisering van de administratie volgens het concept van New Public Management. De mogelijkheid bestaat om de implementatie van de *gendermainstreaming* strategie tegelijk te promoten, want er zijn nogal wat parallele methodische stappen. Daar het concept van New Public Management genderblind is, was er heel wat overtuigingswerk nodig. De integratie van de doelstelling van gendergelijkheid in de doelstellingen van modernisering van de administratie is een nieuwe mijlpaal op weg naar de evaluatie van de impact van administratief werk op vrouwen en mannen in de stad München.

5. Personeelsbeheer: implementatie van de *gendermainstreaming* strategie en evaluatie van de resultaten

Toen het Bureau voor Gelijke Kansen in 1985 aan de slag ging, werden de vrouwen geconfronteerd met traditioneel personeelsbeheer. Er bestond geen moderne ontwikkeling van human resources noch personeelsplanning op basis van gegevens. Eén opdracht van het Bureau voor Gelijke Kansen bestond erin de discriminatie van vrouwen als werknemers van de stad München te verminderen. De instrumenten die daartoe werden gecreëerd, behelzen het ontwikkelen en implementeren van concepten voor de promotie van vrouwen alsook het leveren van deskundig advies en ondersteuning voor werknemers die zich gediscrimineerd voelen.

Concepten voor de promotie van vrouwen zijn een instrument voor personeelsontwikkeling dat voorheen nog niet bestond. Om de promotie van vrouwen te versterken, moest het Bureau voor Gelijke Kansen tegelijk op twee sporen werken: het moest niet alleen concepten ontwikkelen voor de modernisering van de personeelssector, maar moest ook de vermindering lanceren van structuren in de personeelsadministratie die discriminerend waren voor vrouwen. Het gebrek aan modernisering van de personeelssector had geleid tot ongenoegen bij het personeel. Bijgevolg werden de door het Bureau voor Gelijke Kansen gelanceerde hervormingen goed onthaald door de werknemers en werden ze ondersteund door de vertegenwoordigers van het centrale personeel.

Het wekte geen verbazing dat als gevolg van de traditionele oriëntering van de personeelssector de database voor het ontwikkelen van hervormingsmaatregelen ontoereikend was. De loonlijst was de enige beschikbare gegevensbron. Belangrijke informatie die noodzakelijk was als basis voor de structurele hervorming van de instrumenten van personeelsadministratie kon alleen worden gevonden in de individuele dossiers van de werknemers. Bovendien waren de beschikbare gegevens niet actueel.

In 1989 al stelde het Bureau voor Gelijke Kansen een gedetailleerde catalogus met eisen voor met het oog op het aanleggen van een gekwalificeerd personeelsrapporteringssysteem ten einde actuele en betekenisvolle informatie te verzamelen over de situatie van mannelijke en vrouwelijke werknemers van de stad. Deze eisencatalogus werd aan de Directie voor Human Resources voorgesteld en aanbevolen door de Commissie voor Gelijke Kansen van het stadsbestuur. Deze eisen werden benadrukt door de Gelijkheidswet 1995 van Beieren, die alle lokale overheden ertoe verplicht om elke vijf jaar verslag uit te brengen over de stand van zaken met betrekking tot gelijke kansen voor vrouwen en mannen in hun personeelssector.

Het doel bestond in de implementatie van de catalogus met eisen. Om dit doel te bereiken ontwikkelde het Bureau voor Gelijke Kansen bij elke hervorming stapsgewijze suggesties voor de verbetering van het rapporteringssysteem; tegelijk werden de resultaten van de hervormingen gecheckt. We geven een voorbeeld van de procedure. De stad München is wettelijk verplicht (wetgeving van de deelstaat Beieren) om aan zijn werknemers om de vier jaar een evaluatie van hun prestaties te overhandigen; daartoe ontvangt elke werknemer een schriftelijk verslag waarbij elke evaluatie op een schaal van vijf punten wordt geplaatst. Binnen de wettelijke parameters van de reglementering van de deelstaat kan de stad zijn eigen evaluatierichtlijnen structureren. Met het oog op een gestandaardiseerde toepassing van de evaluatieprocedure moeten statistieken van de evaluatieresultaten worden geleverd. Tot de jaren 1980 werden de gemiddelde scores van elke directie vastgesteld door streepjes te plaatsen op een lijst die was ingedeeld volgens de categorieën geslacht, carrièregroep en professionele groep. Ook deze ruwe statistieken brachten aan het licht dat vrouwen werden gediscrimineerd ten opzichte van mannen. Daar de hele procedure niet beantwoordde aan de normen van een modern personeelsbeleid, werd een ingrijpende hervorming doorgevoerd door het Bureau voor Gelijke Kansen, met de steun van de vertegenwoordigers van het centrale personeel.

Het hele hervormingsproces, van concept tot toepassing, duurde meer dan 10 jaar. Van de ene

regelmatige evaluatieperiode tot de volgende slaagde het Bureau voor Gelijke Kansen er ook in om het rapporteringsstelsel te verbeteren. De eerste stap was meteen ook de gemakkelijkste: de resultaten werden ingedeeld volgens deeltijdse en voltijdse werknemers. De volgende stap bestond erin om de resultaten niet alleen als gemiddelde gegevens te analyseren, maar ook met betrekking tot elk punt op de scoreschaal, d.i. hoeveel mannen en vrouwen behaalden een topscore en hoeveel van hen behaalden alleen de lagere scores. De beslissende stap in de evolutie naar een informatief rapporteringsstelsel bestond erin komaf te maken met de gebrekkige manuele inzameling van gegevens. Sinds 2003 worden de evaluatiescores elektronisch geregistreerd volgens categorieën als gender. Dankzij de levering van gedifferentieerde gegevens is het voortaan mogelijk de impact te beoordelen van hervormingen inzake gendergelijkheid op de evaluatiepraktijk. Op basis van informatieve statistieken is ook de kwaliteit van professionele beraadslaging over de evaluatieresultaten erop vooruitgegaan.

Gendergedifferentieerde verslagen over de resultaten van selectieprocedures, de deelname aan promotieopleidingen, de situatie van deeltijdse werknemers enzovoort, gevraagd door het Bureau voor Gelijke Kansen, werden aanvankelijk min of meer verworpen omdat ze extra werk meebrachten. Zowel de werknemers van de Directie Human Resources als die van de personeelsdienst bij de andere directies kregen echter steeds meer belangstelling voor evaluatie naarmate de kwaliteit van de informatie over de resultaten van hun werk groeide. De hervorming van het New Public Management was een andere impuls voor de verbetering van personeelsregistratie.

Om aan de nieuwe eisen tegemoet te komen richtte de Directie Human Resources in 1999 een nieuwe subjectgroep op voor personeelsregistratie met als opdracht een gekwalificeerd rapporteringsstelsel te ontwikkelen. De leidinggevende positie werd gegeven aan een vrouwelijke externe deskundige. Er was veel tijd nodig om basisstructuren te ontwikkelen, daar vele nieuwe gehelen van gegevens vanaf nul moesten worden gecreëerd. In 2004 stelde de Directie Human Resources het eerste gedetailleerde rapport voor over de structuur en de ontwikkeling van het personeel sinds 2000 en over de impact van hervormingen in verband met gendergelijkheid.

Nu een personeelsrapporteringsstelsel beschikbaar is, is het mogelijk om actuele gegevens te verkrijgen m.b.t. alle soorten vragen over personeelsontwikkeling. Natuurlijk moet de introductie van nieuwe instrumenten voor personeelsbeheer altijd gepaard gaan met een uitgesplitste dataverzameling als basis voor de evaluatie van de doelstellingen in verband met de introductie van het instrument.

Een andere belangrijke stap voor de evaluatie van de resultaten van administratief werk was de ontwikkeling van meetbare doelstellingen. In professionele publicaties over de modernisering van administraties en over *gendermainstreaming* spelen afspraken met betrekking tot de doelstellingen een belangrijke rol. Met twee problemen wordt vaak geen rekening gehouden: ten eerste is het vaststellen van meetbare doelstellingen een veeleisende opdracht in vele gebieden van de overheidsdienst; ten tweede zijn werknemers van de overheidsdiensten niet opgeleid voor deze nieuwe vereisten.

Toen het Bureau voor Gelijke Kansen in 1985 aan de slag ging, was er nog geen sprake van afspraken over doelstellingen. Na 15 jaar van ingrijpende hervormingen met zichtbaar succes op het vlak van carrièremogelijkheden voor vrouwen en de modernisering van het personeelsbeheer, heeft het Bureau voor Gelijke Kansen de doorbraak gerealiseerd gaande van eisen tot meetbare doelstellingen. Er bestonden enkele gunstige omstandigheden:

- Na initiële weerstand werd gendergelijkheid eindelijk aanvaard als een opdracht van het personeelsbeheer.
- Maatregelen op het vlak van opleidingen voor leidinggevenden en werknemers van de Directie Human Resources hadden geleid tot de ontwikkeling van gendercompetentie.
- Projecten voor de implementatie van de administratieve hervorming hadden kennis over doelstellingen geproduceerd.
- De gendermainstreamingstrategie heeft vele parallele methodes met de richtlijnen van het New Public Management.

Het gelijkekansenconcept 'Guidelines/Guiding Principles 2000', dat het stadsbestuur eenparig heeft goedgekeurd als besluit, is een mijlpaal in human resource management en de promotie van gelijke kansen voor vrouwen en mannen. Deze Guiding Principles werden ontwikkeld door het Bureau voor Gelijke Kansen in samenwerking met de Directie Human Resources. Het basisprincipe is de implementatie van de gendermainstreamingstrategie in het personeelsbeheer. Dit concept voor gelijke kansen omvat 14 richtlijnen voor de verdere ontwikkeling van de belangrijkste instrumenten voor personeelsbeheer. De Guiding Principles zijn als volgt gestructureerd:

1. De opdracht: gelijke kansen voor vrouwen – de strategie: *gendermainstreaming*
2. Gendergeoriënteerde selectieprocedures
3. Alle beroepen staan open voor vrouwen
4. Gender doet niet ter zake in de beoordeling van prestaties, de evaluatie van prestaties en het toekennen van prestatiebonussen
5. Vorming en opleiding vrij van obstakels
6. Ouderschapsverlof. Geen obstakel voor een carrièrepad
7. Deeltijdse werknemers worden volledig aanvaard
8. Tijdsbeheer – evenwicht tussen werk, gezin en sociaal leven
9. Mannelijke reservaten op de werkplaats hebben geen toekomst
10. Vrouwelijke banen met gunstige loopbaanperspectieven
11. Groepen met bijzondere noden
12. Bevorderen van interactie tussen vrouwen en mannen, gekenmerkt door eerlijkheid en wederzijds respect
13. Een hervorming van de publieke administratie die gendergelijkheid bevordert
14. Een modern rapporteringssysteem met een genderperspectief

Het proces van ontwikkelen, implementeren en evalueren van de Guiding Principles 2000 heeft de kwaliteit van het human resource management van de stad fundamenteel verbeterd. Vandaag is het bij het plannen van personeelsontwikkeling voor de stedelijke administratie in haar geheel of voor afzonderlijke sectoren heel natuurlijk geworden om de planning te beginnen met een gendergedifferentieerde analyse, om bindende doelstellingen te bepalen, om indicatoren vast te stellen voor de evaluatie en om de implementatie te evalueren. Dezelfde standaarden worden vastgesteld voor het proces van introductie van nieuwe instrumenten op het vlak van personeelsbeheer, zoals prestatiegerelateerde verloning.

6. Evaluatie van de impact van diensten van de stedelijke administratie op vrouwen en mannen: problemen

In München, zoals in de meeste andere stedelijke administraties, overheerst nog steeds de traditionele inputoriëntering, ondanks 10 jaar NPM-hervormingen. Het veranderingsproces duurt langer dan de hervormers hadden voorzien. Maatregelen met het oog op een grotere klantgerichtheid blijven beperkt tot het verbeteren van het verlenen van gemeentelijke diensten. De tevredenheid van de klanten wordt gemeten aan de hand van exitpolls. Het Bureau voor Gelijke Kansen is er niet in geslaagd om de hervormingsmanagers ervan te overtuigen dat klantgerichtheid moet beginnen met een gedifferentieerde analyse van de noden en leefomstandigheden van de doelgroepen van de specifieke diensten van de stad. Die gedifferentieerde analyse van de doelgroepen van administratief werk is essentieel voor de implementatie van *gendermainstreaming*.

Eén luik van de administratieve hervorming in Duitsland is de 'New Municipal Budgetary Planning', waarbij men overgaat van enkel naar dubbel boekhouden. Nieuwe vereisten betreffende het type en de hoeveelheid informatie waren noodzakelijk op het vlak van begrotingscontrole. Daarnaast verwacht het stadsbestuur betere informatie over de resultaten van de middelen die via de New Municipal Budgetary Planning worden toegewezen. In het kader van het nieuwe boekhoudsysteem werden de stadsdiensten gedefinieerd als producten. Het product als centrale boekhoudentiteit wordt geacht alle informatie over de kostprijs en de resultaten van elk product te centraliseren. Producten als dragers van informatie worden geacht de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke politieke programma's moeten worden uitgevoerd?
- Welke doelstellingen kunnen worden afgeleid voor de planning van producten?
- Voor welke doelgroepen?
- Door welke maatregelen of activiteiten moeten de doelstellingen worden gerealiseerd?
- Door wie, door welke entiteit(en) van de organisatie?
- Hoeveel middelen moeten daaraan worden besteed (personeel, financiële middelen)?
- Welke hoeveelheid kan worden bereikt = output (resultaat van het product)?
- Welke kwaliteit wordt nagestreefd? = resultaat (impact van het product)?
- Hoe efficiënt zal dit zijn (= niveau van kostenefficiëntie: relatie tussen doelstelling en middelen)?
- Hoe effectief zal dit zijn (= niveau van verwezenlijking van de doelstelling)?

In het hervormingsproces kreeg de verandering op het gebied van boekhouding een hoge prioriteit. De evaluatie van de productresultaten werd uitgesteld. Bijgevolg is de kostprijs van een product vandaag transparant in München, maar blijft het resultaat van een product een zwarte doos.

7. Genderbudgeting en evaluatie

In 2002 besliste het stadsbestuur van München om *genderbudgeting* te integreren in de budgetplanning. Tijdens het implementatieproces werd duidelijk dat er een gebrek was aan informatie. Deze situatie met betrekking tot de beschikbare informatie is ook slecht in andere Duitse steden die proberen *genderbudgeting* in te voeren. De eerste stap naar *genderbudgeting* in alle steden bestaat erin om alle afdelingen van de administratie ertoe te verplichten om betekenisvolle en volgens gender ingedeelde gegevens van hun doelgroepen te genereren.

Voor het Bureau voor Gelijke Kansen van München leed het geen twijfel dat een gendergedifferentieerde analyse van de doelgroepen voor wie de administratieve diensten zijn bestemd, de absolute voorwaarde is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en om gendergelijkheid na te streven in de aanbiedingen. Dit aspect was vanaf het prille begin een prioriteit op de agenda. Met de jaren, dankzij de aanhoudendheid van het Bureau voor Gelijke Kansen, is de situatie met betrekking tot de beschikbare gegevens erop vooruitgegaan in vele sectoren van de stad. Voor de implementatie van *genderbudgeting* zijn alle sectoren van de stad voortaan verplicht om betekenisvolle en volgens gender ingedeelde gegevens van hun doelgroepen te genereren.

De start van het genderbudgetingproces in München was niet erg bemoedigend. In 2005 maakte het Bureau voor Gelijke Kansen een einde aan die situatie en stelde het een concept van implementatie voor dat door de Commissie voor Gendergelijkheid van het stadsbestuur werd goedgekeurd. Dit concept kreeg de steun van de thesaurier van de stad. De oplossing lag voor de hand: gendergedifferentieerde informatie over de resultaten en de impact van de producten moest in verband staan tot hun kosten. Om het hervormingsproces te lanceren grepen de vrouwen van het Bureau voor Gelijke Kansen de mogelijkheid die ze kregen om deel te nemen aan GenderAlp, een project van de Europese Unie dat zich richtte op *genderbudgeting*. Met de medewerking van de internationale partners van GenderAlp kon een driejarig proefproject worden gerealiseerd in de Directie Werk en Economie van het stadsbestuur van München. De opdracht luidde als volgt: hoe kunnen productdoelstellingen worden omgezet in metingen – indexen en indicatoren – die kunnen aantonen in welke mate de specifieke doelstellingen zijn verwezenlijkt? Waarmee moet men rekening houden wanneer indicatoren worden ontwikkeld om de impact op vrouwen en mannen te kunnen beoordelen?

Het proefproject en een reeks andere activiteiten van het Bureau voor Gelijke Kansen hebben het genderbudgetingproces beetje bij beetje op de rails gezet. In november 2006 keurde het stadsbestuur een besluit goed dat de implementatie van een op de resultaten en de impact gerichte budgetplanning verplicht stelt, waarbij de focus ligt op *genderbudgeting*. Met het oog op de uitvoering van het besluit werden twee nieuwe functies gecreëerd: de ene in het

bureau van de thesaurier, de andere in het rapporteringsdepartement van de directie van de burgemeester. Nadat deze functies werden ingevuld en de voorbereidende werkzaamheden werden voltooid, kon het implementatieproject in 2008 van start gaan. In 2007 was er al begonnen met extra opleidingen voor de werknemers die bevoegd waren voor de producten. De implementatie van *gendermainstreaming* is een volwaardig onderdeel van het project.

Het plannen van de begroting van een grote stad, gericht op resultaten en impact, en het evalueren daarvan zijn veeleisende taken. De implementatie zal zeker tien jaar duren. De investering van tijd en geld komt echter ten goede aan de klanten van de administratie, de burgers. De begroting van de stad wordt transparanter, zowel wat betreft de kostenstructuur als de resultaten en de gevolgen van het geïnvesteerde geld. Dankzij een betere kennis van de behoeften van de burgers verbetert de klantgerichtheid. Daar alle directies van de stad verplicht zijn om betekenisvolle en volgens gender ingedeelde gegevens te genereren over de impact van hun producten voor de evaluatie van de resultaten van hun budgetplanning, zullen er in de toekomst gegevens beschikbaar zijn voor een voortdurende evaluatie van de staat van verwezenlijking van gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de stad München.

8. Laatste opmerking

Voor de evaluatie van het gelijkheidsbeleid van de stad moesten twee grote obstakels worden overwonnen: onwetendheid met betrekking tot gender en tekorten in de modernisering van de administratie. Om succes te hebben moesten beide hervormingsprojecten worden geïntegreerd. Beide hervormingen vereisen een ingrijpende verandering van de manier waarop de administratie haar taken vervult en van de cultuur van de administratie. Dergelijke veranderingsprocessen nemen veel tijd in beslag indien men hun duurzaamheid wil verzekeren.

De interdepartementale coördinatiegroep en de verslaggeving voorzien in de wet van 12 januari 2007

Nicolas Bailly en Marijke Weewauters

Attaché en adviseuse Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Inleiding

Artikel 6 van de wet van 12 januari 2007 bepaalt dat er een interdepartementale coördinatiegroep (ICG) moet worden geïnstalleerd om de uitvoering van de wet te waarborgen. Het artikel geeft ook al enkele bepalingen weer inzake de samenstelling van deze groep, namelijk "personen die worden aangewezen binnen de beleidscel van elke minister en van de FOD's, het ministerie van landsverdediging en de POD's en een vertegenwoordiger van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen". Tevens kunnen de ministers ook een vertegenwoordiger uitnodigen per Overheidsinstelling voor de Sociale Zekerheid, Federale Wetenschappelijke Instelling of instelling van openbaar nut.

Artikel 8 van de wet bepaalt dat er een KB moet worden opgesteld ter uitvoering van dit artikel om "een zeker niveau van minimale kwalificaties te waarborgen bij de aanwijzing van de personen in de beleidscellen en de overheidsadministraties voor de IDCO en om de regels te verduidelijken die verband houden met de oprichting en de werking van deze laatste".

2. Concrete voorstellen

In het kader van de uitvoering van de wet heeft het Instituut voorgesteld om zich in eerste instantie te concentreren op de uitwerking van een structuur met betrekking tot *gendermainstreaming*, zowel binnen de departementen als interdepartementaal. Om *gendermainstreaming* succesvol en structureel te kunnen invoeren is het noodzakelijk en prioritair om in de verschillende organisaties een structureel draagvlak te creëren. Het is dus van belang dat in de verschillende organisaties (strategische cellen én federale administratieve instellingen/parastatalen) personen worden geïdentificeerd als verantwoordelijke, coördinator en aanjager van het gendermainstreamingbeleid. Het zijn deze personen die de implementatie vorm zullen geven en de strategie dienen te ondersteunen. Het is bovendien van belang dat alle beleidsmakers, beleidsuitvoerders en meer specifiek, allen die concreet betrokken zijn, geïnformeerd en opgeleid worden inzake de bestaande verplichtingen, instrumenten en hulpmiddelen. Tot slot dienen er vooreerst nog verschillende wettelijke maatregelen genomen te worden om de gendermainstreamingstrategie te kunnen toepassen en een structureel draagvlak te geven.

In eerste instantie zal er dan ook werk worden gemaakt van de installatie van de interdepartementale coördinatiegroep en de uitwerking van de methodologie van de verslagen conform artikel 5 van de wet. Het Instituut heeft reeds een ontwerp van KB uitgewerkt dat werd voorgelegd aan de bevoegde ministers. Er werd voorgesteld dat de interdepartementale coördinatiegroep operationeel is tegen midden 2009. Eind 2009, begin 2010 kan dan het eerste tussentijds rapport worden opgemaakt conform artikel 5 § 2. Door de benoeming van de leden van de interdepartementale coördinatiegroep wordt ook het engagement aan de top van de federale administraties en organisaties geofficialiseerd. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het uitwerken van de gendermainstreamingstrategie.

In het ontwerp van KB werden reeds enkele nieuwe bepalingen uitgewerkt met betrekking tot de samenstelling van de ICG en zijn algemene en specifieke opdrachten.

Voor de samenstelling werd geopteerd voor de aanduiding van leden met een hoog niveau, die hiervoor de beschikbare tijd en een specifiek mandaat ontvangen.

Wat de opdrachten betreft werden de volgende algemene opdrachten voorgesteld:

- Bevordering samenwerking tussen federale departementen
- Verspreiding hulpmiddelen, instrumenten, methodes
- Verspreiding info – *best practices*
- Coördinatie administraties - beleidscellen
- Waken over de uitvoering van de wet

en de volgende specifieke opdrachten :

- Het opstellen van een 'federaal plan GM'
- Het voorbereiden en coördineren van een project van het tussentijds verslag conform artikel 5 § 2 van de wet en het voorbereiden en coördineren van een project van verslag op het einde van de legislatuur conform artikel 5 § 3 van de wet.

De inhoud van het federaal plan betreft minimaal een verzameling van de strategische doelstellingen inzake *gendermainstreaming* en de daaraan verbonden indicatoren, zoals geformuleerd in artikel 2 §1. Het Instituut zal voorstellen uitwerken naar analogie met de methode van de opmaak van de federale plannen duurzame ontwikkeling¹³².

De inhoud van het tussentijds verslag wordt als volgt voorgesteld. Het tussentijds verslag omvat een beschrijving, een stand van zaken en vorderingen op het gebied van de tenuitvoerlegging van het federaal plan *gendermainstreaming* (regeringsniveau¹³³) en van de verschillende actieplannen *gendermainstreaming* (niveau minister¹³⁴ en FOD¹³⁵). Er zal vooral een verslag worden gemaakt op basis van de meting van de vooropgestelde indicatoren. Het betreft hier zowel een verslaggeving van de inhoudelijke beleidsmaatregelen, als van de genomen structurele maatregelen voor de uitvoering van de wet. Ook zal een verslag gemaakt worden van de tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake de genderstatistieken, de gendertests, de gendernota's en de integratie van gender in overheidsopdrachten en subsidies. Het tussentijds verslag omschrijft ook de nuttige aanbevelingen voor een betere uitvoering van de wet.

Tot slot wordt voorgesteld om de inhoud van het eindverslag als volgt te bepalen. Het eindverslag maakt een evaluatie op van het federaal actieplan en maakt een analyse op. Daarom is het eindverslag dus eerder een diagnostische nota waarin de situatie aan het begin van de legislatuur wordt vergeleken met die op het einde van de legislatuur. Het eindverslag moet ook een beschrijving omvatten van de opgelopen moeilijkheden en aanbevelingen voor de uitvoering van de wet.

De wet voorziet dat zowel het tussentijds als het eindverslag moeten overgemaakt worden aan de federale kamers en dit in de door de wet voorziene tijdspanne.¹³⁶

Artikel 7 bepaalt dat het Instituut het secretariaat van de ICG zal waarnemen.

Het Instituut is ondertussen een overleg gestart met de POD Duurzame Ontwikkeling. Het is de bedoeling om de methodes, leerpunten en *good practices* inzake de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en inzake de rapportages en actieplannen uitgewerkt in het kader van het beleid duurzame ontwikkeling, zo veel mogelijk te integreren.

132 Zie www.poddo.be

133 artikel 2 § 1 : regeringsverklaring

134 artikel 2 § 2: jaarlijkse beleidsnota

135 artikel 3, 1°: managementplannen

136 cfr artikel 5 § 2 en § 3.

Slot



Slotinterventie van de seminariecyclus over gendermainstreaming – 18 juni 2008

Michel Pasteel

Directeur, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

1. Inleiding

Vandaag ronden we de seminariecyclus over *gendermainstreaming* af. In de eerste plaats wil ik de mensen van de VUB bedanken die met ons aan dit project hebben gewerkt. Ik bedank ook de vertegenwoordigers van de FOD Kanselarij, de FOD P&O, de FOD Begroting, het Ministerie van Landsverdediging en de ministeriële kabinetten die tijdens de verschillende seminars het woord hebben gevoerd. Ik vergeet evenmin de Belgische en buitenlandse deskundigen die hun kennis van en ervaringen met *gendermainstreaming* met ons hebben gedeeld. Tot slot bedank ik ook de Europese Commissie voor het betoonde vertrouwen door dit project samen met ons te financieren.

Deze cyclus had tot doel de federale administraties te sensibiliseren voor *gendermainstreaming*. Het doel bestond er ook in om hen vertrouwd te maken met de inhoud van de wet van 12 januari 2007. Deze eerste noodzakelijke fase in het lange proces van uitvoering dat ons allen wacht, lijkt haar doel te hebben bereikt. In totaal immers hebben meer dan 700 personen aan de seminars deelgenomen. Ik dank u daarvoor. Dit goede cijfer getuigt niet alleen van de belangstelling die bestaat voor de uitvoering van *gendermainstreaming*, maar biedt ook de zekerheid dat het hier aangevatte proces een vervolg zal krijgen binnen de verschillende federale departementen.

2. Gendermainstreaming, de seminars, de verwachtingen

Gendermainstreaming is een benadering die vandaag in een groot aantal Staten wordt ontwikkeld. Dit komt omdat *gendermainstreaming* niet alleen de integratie van gender in de beleidslijnen beoogt, maar ook de verbetering van de kwaliteit van het gevoerde beleid. *Gendermainstreaming* draagt dus bij tot zowel de doelstellingen van gelijkheid als de doelstellingen van efficiëntie en transparantie die worden gedragen door het concept *good governance*.

De seminaries hebben aangetoond dat er grote eensgezindheid bestaat over de aard, de doelstellingen en de methodes van *gendermainstreaming*. Om te beginnen moet er een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen *gendermainstreaming* en positieve acties. Dit hebben we geleerd tijdens het openingsseminarie. Het eerste themaseminarie was een stuk technischer en handelde over *genderbudgeting*, dit is het opmaken van begrotingen die rekening houden met de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen. Het is een technisch gebied waar een land als Marokko duidelijk een lengte voorsprong heeft op de Europese landen! Vervolgens hebben we onderzocht hoe we gender kunnen opnemen in de inhoud van de beleidslijnen. Dit is een cruciaal element dat we moeten verwezenlijken bij zowel het uitwerken, definiëren, uitvoeren als evalueren van de beleidslijnen van de overheid. Beschikken over statistieken die volgens geslacht worden opgesplitst, een duidelijk beeld krijgen van de situatie en van het probleem dat men onder handen neemt, rekening houdend met gender, dat is het doel! De 'gendertest' waarin de wet voorziet, past duidelijk in deze benadering. *Gendermainstreaming* vereist echter ook dat we ons organiseren en zal ook een aantal wijzigingen meebrengen in de werking van de administraties. Het is immers vooral op dit niveau dat *gendermainstreaming* concreet gestalte zal krijgen. Tot slot heeft het seminarie van vandaag de nadruk gelegd op de nood aan statistieken en indicatoren. Die instrumenten zijn immers onmisbaar om de situaties te evalueren, om te weten waar men staat met de integratie van gender in de inhoud van de beleidslijnen en in de werking van de administraties.

We herinneren eraan dat het Instituut aan alle deelnemers een publicatie zal bezorgen met de teksten van alle sprekers die aan de vijf seminaries hebben deelgenomen. Bovendien zal deze publicatie op eenvoudig verzoek verkrijgbaar zijn vanaf november 2008.

De contacten die we hadden met de buitenlandse sprekers hebben ons duidelijk gemaakt dat er in het buitenland heel wat belangstelling bestaat voor de wet van 12 januari 2007 en voor de uitvoering daarvan. Met deze wet bevindt België zich inderdaad bij de koplopers – niet alleen op Europees maar ook op wereldvlak – op het gebied van *gendermainstreaming*. Tal van buitenlandse instellingen zullen aandachtig volgen hoe de Belgische federale administratie deze wet ten uitvoer zal leggen.

De uitwisselingen tijdens en buiten de seminaries hebben ook duidelijk gemaakt wat de verwachtingen zijn van al degenen die morgen concreet zullen moeten werken aan de toepassing van *gendermainstreaming* binnen hun departement. Er werd met name uiting gegeven aan de vrees voor een proces dat een zware werklast met zich meebrengt en dat complex is op het vlak van organisatie en structuren. Hoewel de nodige inspanningen zullen moeten worden geleverd, wil ik hier herhalen dat het Instituut al het mogelijke zal doen om de tenuitvoerlegging van de wet zo doeltreffend mogelijk te laten verlopen.

3. Acties van het Instituut

In dit kader zal het Instituut zijn rol op diverse manieren vervullen:

- Door actief bij te dragen tot de goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 12 januari 2007;
- Door de instrumenten nodig voor de uitvoering van de wet op te stellen en te verspreiden;
- Door bij te dragen tot de integratie van gender in de opleidingen die het OFO organiseert;
- Door in de mate van het mogelijke gevolg te geven aan de specifieke vragen tot ondersteuning die het tijdens de komende maanden en jaren zal ontvangen.

a) De besluiten betreffende de uitvoering van de wet

De uitvoeringsbesluiten van de wet die de regering moet goedkeuren, hebben betrekking op de 'interdepartementale coördinatiegroep', de verslagen (waarover Marijke Weewauters het heeft gehad) en de 'gendertest' waarvan het Instituut een ontwerp heeft opgesteld dat zo gauw mogelijk zal worden uitgebreid met een handleiding.

Het Instituut hoopt dat alle uitvoeringsbesluiten waarin de wet voorziet eind dit jaar zullen zijn goedgekeurd.

Parallel met de 'interdepartementale coördinatiegroep', waarvan vertegenwoordigers van de strategische cellen en van alle federale departementen deel zullen uitmaken, wil het Instituut voorstellen dat er binnen de federale administraties interne coördinatiestructuren worden gecreëerd. Deze 'gendercellen', waarvan de aard, de samenstelling en de precieze opdracht nog moeten worden gedefinieerd, zouden de integratie van de genderdimensie binnen de departementen moeten oriënteren en coördineren.

Het creëren van deze cellen lijkt ons noodzakelijk met het oog op de effectieve tenuitvoerlegging van de wet.

b) Instrumenten opgesteld door het Instituut

De handboeken

Verschillende handboeken ter ondersteuning van de uitvoering van de wet zijn of zullen heel binnenkort verkrijgbaar zijn.

Het Instituut heeft al twee handboeken opgesteld en verspreid:

- een handboek over de integratie van gender in de overheidsopdrachten;
- een handboek over de opleidingen op het gebied van gender.

Naast het handboek ter begeleiding van de 'gendertest' zal het Instituut ook de volgende handboeken opstellen:

- een handboek over *genderbudgeting*, dat meer bepaald het opstellen van de 'gendernota' zal vergemakkelijken;
- een algemeen handboek over de uitvoering van de strategie van *gendermainstreaming*.

Het is de bedoeling dat deze instrumenten tegen het einde van het jaar beschikbaar zijn.

De databanken

Via zijn website biedt het Instituut ook toegang tot verschillende databanken die eveneens kunnen bijdragen tot de uitvoering van *gendermainstreaming*. Deze databanken hebben

met name betrekking op:

- onderzoek en publicaties m.b.t. gender;
- opleidingen op het gebied van gender;
- deskundigen op het gebied van gender.

c) De integratie van gender in de opleidingen

Tot slot zal het Instituut zijn contacten met het OFO voortzetten opdat gender zou worden opgenomen in een reeks bestaande opleidingen en om na te denken over het organiseren van een specifieke opleiding inzake *gendermainstreaming*.

d) Gerichte ondersteuning

Naast deze instrumenten en de coördinerende rol die het binnen de 'interdepartementale coördinatiegroep' zal vervullen, zal het Instituut zo goed mogelijk gevolg geven aan de vragen om ondersteuning die het van de federale administraties zal krijgen. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van bijstand in het uitvoeren van de 'gendertest'. Het Instituut kan ook advies verlenen over de integratie van gender in een bijzondere thematiek of over het ontwikkelen van instrumenten (bv. statistieken) binnen een administratie.

4. Besluiten

De seminariecyclus die vandaag afloopt, is het beginpunt van een structureel en duurzaam proces waaraan alle federale departementen zullen deelnemen. Dit engagement plaatst de Belgische Staat in de Europese en mondiale kopgroep voor de concrete verwezenlijking van de gelijkheid van vrouwen en mannen (New York, Lissabon, Helsinki, Calabrië...). Het draagt ook bij tot de modernisering van de Belgische Staat via het definiëren van duidelijke politieke doelstellingen en de constante evaluatie van hun niveau van verwezenlijking.

We kunnen nooit genoeg herhalen dat naast alle kennis, structuren, methoden en instrumenten die onmisbaar zijn voor de uitvoering van *gendermainstreaming*, de toepassing van de wet van 12 januari 2007 een duidelijk en hernieuwd hiërarchisch engagement vanwege de politieke overheid en de hoge beleidsverantwoordelijken van het openbaar ambt noodzakelijk zal maken. Daarom nodig ik jullie allen, jullie die deze seminariecyclus hebben gevolgd, die investeren in het begrip van *gendermainstreaming* en die de inhoud en de gevolgen van de wet van 12 januari 2007 kennen, uit om actief verder te gaan met de onderneming van bewustmaking en informatie van alle sleutelspelers teneinde de uitvoering van *gendermainstreaming* binnen uw respectievelijke departementen te optimaliseren.

Ik dank u.



Bijlagen

12 JANUARI 2007¹³⁷ - Wet strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen.

Artikel 1

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Ze zet meer bepaald artikel 1 om van de Richtlijn 2002/73 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2002 tot wijziging van de richtlijn 76/207 van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.

Art. 2.

§ 1. De regering waakt over de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie die in september 1995 te Peking heeft plaatsgehad, en meer in het bijzonder over de integratie van de genderdimensie in het geheel van haar beleidslijnen, maatregelen, begrotingsvoorbereidingen of acties en dit met het oog op het vermijden of corrigeren van eventuele ongelijkheden tussen vrouwen en mannen. Daartoe definieert zij, in het begin van de legislatuur, ter gelegenheid van de regeringsverklaring, voor het geheel van de beleidsvlakken, de strategische doelstellingen die zij in de loop ervan wil verwezenlijken in overeenstemming met de doelstellingen van de Vierde Wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking werd gehouden en, in de mate van het mogelijke, met de conclusies die werden geformuleerd door het Forum van de niet-gouvernementele organisaties dat tegelijkertijd met de Wereldvrouwenconferentie in China heeft plaatsgevonden.

§ 2. De kredieten met betrekking tot de acties om gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken, worden per departement, staatsdienst met afzonderlijk beheer, overheidsbedrijf en instelling van openbaar nut, uiteengezet in een gendernota die als bijlage wordt gevoegd bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

§ 3. Elke minister stelt jaarlijks, ter gelegenheid van de bespreking van de algemene beleidsnota's, de acties, maatregelen en projecten voor die bijdragen tot de verwezenlijking van de strategische doelstellingen bedoeld in § 1 alsook tot de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Art. 3.

Elke minister integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn of haar bevoegdheden vallen. Daartoe :

1° waakt hij over de tenuitvoerlegging van de strategische doelstellingen vastgesteld in artikel 2, paragraaf 1, en van de integratie van de genderdimensie in de managementplannen, in de beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de federale overheidsdiensten, het ministerie van Landsverdediging, de programmatorische overheidsdiensten, de overheidsinstellingen voor sociale zekerheid, de federale wetenschappelijke instellingen en instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen.

Daartoe keurt hij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten;

2° stelt hij voor elk wetgevend en reglementair project een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen;

De Koning regelt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het model-evaluatieverslag van de impact, gendertest " genaamd, en legt de inwerkingtreding ervan vast.

3° waakt hij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie.

Art. 4.

Naast de maatregelen vervat in artikel 3 van deze wet, ziet elke minister er, in de domeinen die onder zijn bevoegdheden vallen, op toe dat de statistieken die de federale overheidsdiensten, het ministerie van Landsverdediging, de programmatorische overheidsdiensten, de overheidsinstellingen voor sociale zekerheid, de federale wetenschappelijke instellingen en de instellingen van openbaar nut in hun actiedomein produceren, verzamelen en bestellen, naar geslacht opgesplitst worden en dat er genderindicatoren worden opgesteld wanneer dit relevant is.

Art. 5.

§ 1. De regering legt aan de federale kamers een tussentijds verslag en een verslag op het eind van de legislatuur voor over het beleid dat werd gevoerd overeenkomstig de doelstellingen van de vierde Wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad. Deze verslagen integreren het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het specifiek beleid inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen.

§ 2. Het tussentijds verslag gaat over de opvolging van de vorderingen die werden verwezenlijkt met het oog op het bereiken van de in artikel 2 vastgelegde doelstellingen, waarbij de eventuele ondervonden moeilijkheden worden beschreven en de voorstellen die men voorziet om deze hinderpalen te verhelpen.

Het wordt aan de federale kamers overgemaakt binnen een termijn van 60 dagen volgend op de indiening bij de kamer van volksvertegenwoordigers van het tweede ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

§ 3. Het verslag op het einde van de legislatuur is een diagnostische nota waarin de situatie aan het begin van de legislatuur wordt vergeleken met die op het einde van de legislatuur.

Het wordt aan de federale kamers overgemaakt binnen een termijn van 60 dagen volgend op de indiening bij de kamer van volksvertegenwoordigers van het vierde ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

Art. 6.

Om de tenuitvoerlegging van deze wet te waarborgen wordt, op federaal niveau, een interdepartementale coördinatiegroep opgericht van personen die aangewezen werden binnen de beleidscel van elke minister en binnen alle federale overheidsdiensten, het ministerie van Landsverdediging en de programmatorische overheidsdiensten alsook vertegenwoordigers van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

De ministers kunnen er een vertegenwoordiger uitnodigen per overheidsinstelling voor sociale zekerheid, federale wetenschappelijke instelling of instelling van openbaar nut die onder hun bevoegdheden valt.

Art. 7.

Overeenkomstig zijn opdracht, die werd omschreven in de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, is het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen belast met de begeleiding en de ondersteuning van het proces van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen, maatregelen en acties van de overheid.

Art. 8.

De Koning bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten van deze wet bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in het bijzonder om sommige vormelijke en inhoudelijke regels te verduidelijken die moeten worden nageleefd bij de opstelling van de verslagen bedoeld in artikel 5, om een zeker niveau van minimale kwalificaties te waarborgen bij de aanwijzing van de personen in de beleidscellen en de overheidsadministraties die de in artikel 6 bedoelde interdepartementale coördinatiegroep vormen en om de regels te verduidelijken die verband houden met de oprichting en de werking van deze laatste.

Art. 9.

De Koning is gemachtigd om de bepalingen van deze wet te coördineren met de bepalingen van de wetten over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Met het oog hierop kan de Koning :

1° de volgorde van de nummering van de titels, hoofdstukken, afdelingen, artikelen, paragrafen en leden van de te coördineren teksten wijzigen, ze op een andere manier hergroeperen, sommige bepalingen groeperen in de nieuwe titels, hoofdstukken of afdelingen en deze voorzien van een opschrift;

2° de verwijzingen in de te coördineren teksten wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met de nieuwe nummering;

3° de redactie van de te coördineren bepalingen wijzigen om ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen.

Overgangsbepalingen.

Art. 10.

Deze wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 2, 3 en 5, die in werking treden vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze wet.

Tot het einde van de legislatuur zal de opstelling van de verslagen blijven gebeuren conform de voorschriften van de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad. Bij wijze van afwijking zullen deze verslagen bepaald in de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad, ook de vooruitgang beschrijven en evalueren die werd geboekt in de uitvoering van artikel 4 van deze wet.

Art. 11.

De wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad, wordt opgeheven vanaf de eerste dag van het begin van de legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze wet.

Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 12 januari 2007.

ALBERT

Van Koningswege :

De Minister van Gelijke Kansen,

C. DUPONT

Met 's Lands zegel gezegeld :

De Minister van Justitie,

Mevr. L. ONKELINX.

Veel gestelde vragen

De integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van beleidslijnen FAQs

1. Wat is de definitie van *gendermainstreaming*?

"Gender mainstreaming bestaat uit het (re-)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen op zo'n manier dat het perspectief van gendergelijkheid wordt geïntegreerd in alle beleidsdomeinen en op alle beleidsniveaus, door de actoren die normaal dat beleid maken."¹³⁸

2. Wat is het doel van *gendermainstreaming*?

Gendermainstreaming is een **strategie** die erop gericht is om de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen en te realiseren, alsook de ongelijkheden en de discriminaties te voorkomen en weg te werken.

3. Waarom dient *gendermainstreaming* binnen de federale beleidsstructuren te worden geïmplementeerd?

Op **12 januari 2007** heeft België een zeer ambitieuze **wet** aangenomen met als doel de integratie van de genderdimensie in de Belgische federale beleidsstructuren. *Gendermainstreaming* is dus niet langer een vrijblijvend engagement maar een wettelijke verplichting opgelegd aan de federale beleidsstructuren.

4. Op welke wijze kan *gendermainstreaming* worden geoperationaliseerd?

Om *gendermainstreaming* te operationaliseren, dienen de betrokken organisaties te beschikken over de nodige **structuren, methodes en instrumenten**.

Voorbeelden van structuren: een evenwichtige samenstelling van besluitvormingsorganen, een expertennetwerk, een efficiënt communicatiesysteem, gendercellen, ...

Voorbeelden van methodes: gender budgeting, gendertest, gendergevoelig management, ...

Voorbeelden van instrumenten: statistieken opgesplitst per sekse, genderindicatoren, ...

¹³⁸ Raad van Europa, 'Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices'. Straatsburg, EG-S-MS (98) 2, mei 1998.

5. Wat is de « gendertest »?

De « gendertest » (voorzien in artikel 3 van de wet) is een **evaluatiebericht van de impact** van elk wet- of regelgevend project op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen. De bedoeling van deze test, die waarschijnlijk gebaseerd zal worden op de duurzaamheidstest (DOEB), is een evaluatie ex ante van de genderdimensie in ontwerpen van wetgevende of reglementerende teksten.

6. Wat moet er verstaan worden onder naar “geslacht opgesplitste statistieken” en “genderindicatoren”?

- Geslacht opgesplitste statistieken : Statistieken waarbij de gegevens voor vrouwen en mannen apart worden weergegeven;
- Genderindicatoren : een kengetal dat specifieke genderverschillen meetbaar maakt.

7. Wat is het verschil tussen *gendermainstreaming* enerzijds, en een gelijke kansenbeleid en positieve actie anderzijds?

Gendermainstreaming anticipeert op het ontstaan van mogelijke discriminaties die indirect in bepaalde beleidsmaatregelen vervat zitten. Daarenboven is het een **continu** en **transversaal** proces waarbij elke beleidsmaatregel wordt onderzocht vanuit het genderperspectief, a priori en a posteriori dus.

Een **gelijke kansenbeleid** is vaak gebaseerd op de vaststelling dat bepaalde groepen in de samenleving, ondanks de wettelijke gelijkheid, ongelijk behandeld worden en richt zich door middel van specifieke maatregelen (onder meer positieve actie), in specifieke beleidsdomeinen, naar deze groepen.

Positieve actie is een remediërend proces en daarom tijdelijk van aard: het houdt op wanneer de feitelijke gelijkheid is gerealiseerd. Dit geldt niet voor *gendermainstreaming* aangezien dit wordt opgevat als een proactief en continu proces.

Idealiter hanteert een organisatie zowel een gendermainstreamingsstrategie als een gelijke kansenbeleid, waarbij dit gelijke kansenbeleid binnen het gendermainstreamingsproces wordt geëvalueerd.

8. Hoe kan een gendermainstreamingsproces worden toegepast in een organisatie?

De integratie van het genderperspectief in een organisatie dient op verschillende niveaus plaats te vinden, in verschillende departementen en diensten (human resources, financiën, onderzoek, statistieken, communicatie, planning, ...). Deze componenten maken echter deel uit van een globale visie, die vervat zit in de strategische doelstellingen van de organisatie. Daarom is het belangrijk dat alle departementen en diensten, elk organisatieniveau en individu worden betrokken bij de invoering en implementatie van *gendermainstreaming*.

9. Welke voorwaarden moeten vervuld zijn voor een succesvolle implementatie van *gendermainstreaming*?

Eén van de belangrijkste voorwaarden is de aanwezigheid van de wil van het **management** om *gendermainstreaming*, als proces en onderdeel van een bredere strategie, te onderschrijven.

Niet alleen dienen de organisatieverantwoordelijken de achterliggende doelstellingen van *gendermainstreaming* in de **strategische doelstellingen** van de organisatie te integreren, via een top-down management dienen ze ook in te staan voor een doelgerichte informatiedoorstroming en implementatie van het gendermainstreamingsproces.

Een andere essentiële voorwaarde hiertoe is de instelling van een mechanisme voor de interne coördinatie van het proces.

10. Wat is gender budgeting?

Gender budgeting is een analyse vanuit het genderperspectief van alle vormen van overheidsuitgaven en publieke inkomsten en geeft een overzicht van de directe en indirecte gevolgen hiervan voor vrouwen en mannen.

11. Welke voordelen brengt *gendermainstreaming* met zich mee?

Een eerste voordeel is een **kwaliteitsverbetering** van het gevoerde beleid in en door een organisatie.

Doordat *gendermainstreaming* een grondige kennis van de doelgroepen vereist en steunt op genderanalyses van beleidsdomeinen, wordt de uitvoering van het beleid effectiever.

Aangezien *gendermainstreaming* een proces is dat wordt toegepast door heel de organisatie, zullen de verschillende organisatiecomponenten hun beleidsuitvoering- en planning beter op elkaar kunnen afstemmen.

Ook dit leidt tot een meer **efficiënte** en **coherente beleidsvoering**.

12. De interdepartementale coördinatiegroep

Een **interdepartementale coördinatiegroep**, samengesteld uit leden van de beleidscellen en leden van federale overheidsdiensten, wordt belast met de tenuitvoerlegging van de wet. Naast zijn functie van coördinatie en van uitwisseling van goede praktijken, zal de groep een centrale rol spelen in het opmaken van de tussentijdse verslagen en de verslagen op het einde van de legislatuur die worden voorzien in de wet.

13. « Gendercellen » ?

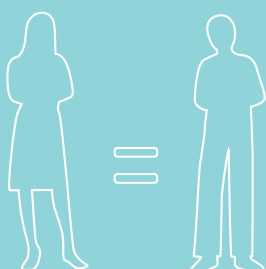
Om de tenuitvoerlegging van de wet te bevorderen, overweegt het Instituut de mogelijkheid om binnen elke federale overheidsdienst "**gendercellen**" op te richten die een interne coördinerende functie zouden hebben.

‘gendermainstreaming’, een nieuwe uitdaging voor de federale regering en de administraties

Sensibilisatie- en vormingsseminaries rond de integratie van de genderdimensie op Belgisch federaal niveau en de toepassing van de wet van 12 januari 2007

Programma

- **De wet van 12 januari 2007: basis, ontstaan, inhoud en uitdagingen**
Openingsseminarie
woensdag 12 maart 2008
- **Genderbudgeting, een onmisbaar instrument voor gendermainstreaming**
Eerste thematisch seminarie
woensdag 16 april 2008
- **De integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van beleidslijnen**
Tweede thematisch seminarie
woensdag 7 mei 2008
- **De institutionalisering van gendermainstreaming in het kader van de werking van een administratie**
Derde thematisch seminarie
woensdag 28 mei 2008
- **De evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en de structuren**
Vierde thematisch seminarie
woensdag 18 juni 2008



INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN



De wet van 12 januari 2007: basis, ontstaan, inhoud en uitdagingen

Openingsseminarie

Het openingsseminarie is gewijd aan de uiteenzetting van het algemeen kader van de wet van 12 januari 2007 tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen.

De bedoeling is met name om het begrip gender voor te stellen en te verduidelijken, een duidelijk onderscheid te maken tussen gendermainstreaming en het positieve-actiebeleid en een beeld te schetsen van de internationale en Europese context die aan de basis ligt van de wetgeving met het oog op de integratie van de genderdimensie in verschillende landen.

Het is ook de gelegenheid om de federale wet van 12 januari 2007 voor te stellen, de inhoud ervan en de concrete implicaties voor de Belgische politieke en administratieve verantwoordelijken toe te lichten en de sleutelfactoren voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van gendermainstreaming op Belgisch federaal niveau te identificeren.

Om een beter beeld te krijgen van de uitdagingen bij de toepassing van de nieuwe wetgeving, zullen we ons ten slotte buigen over de resultaten van de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in een buurland, met name in Nederland. Door het belichten van deze ervaring krijgen we zicht op de omvang van de opdracht die alle Belgische instanties die betrokken zijn bij de toepassing van de wet van 12 januari 2007 te wachten staat.

Datum: woensdag 12 maart 2008 – 9u tot 16u – **Plaats:** Egmontpaleis

■ Genderbudgeting, een onmisbaar instrument voor gendermainstreaming

Eerste thematisch seminarie

Tijdens dit eerste thematisch seminarie, dat zich meer in het bijzonder richt tot alle betrokkenen bij het opstellen, de controle en de evaluatie van de begroting, zal het begrip 'genderbudgeting' voorgesteld worden als de genderanalyse van de overheidsbegrotingen.

We zullen zien dat genderbudgeting niet bestaat uit het bepalen van een budget dat specifiek bestemd is voor de financiering van maatregelen ten voordele van het ene of het andere geslacht, maar veeleer duidt op de analyse en het opstellen van begrotingen waarin rekening gehouden wordt met de respectievelijke situaties van vrouwen en mannen. Genderbudgeting is dus een centrale dimensie van gendermainstreaming gericht op het vermijden van het ontstaan of de versterking van eventuele ongelijkheden tussen mannen en vrouwen.

Dit seminarie zal in eerste instantie de gelegenheid zijn voor het toelichten van de implicaties van de wet van 12 januari 2007 en van de bestaande instrumenten in het kader van genderbudgeting. Daarbij zal ook de ervaring met genderbudgeting in een Belgische federale administratie belicht worden.

Het biedt ook de gelegenheid voor een theoretische en praktische uiteenzetting door een buitenlands expert over de tenuitvoerlegging van dit basisconcept.

Datum: woensdag 16 april 2008 – 9u tot 12u – **Plaats:** Instituut

■ De integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van beleidslijnen

Tweede thematisch seminarie

Het tweede thematisch seminarie behandelt de integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van beleidslijnen. Het is meer specifiek gericht tot iedereen die betrokken is bij de voorbereiding van beleidslijnen, -acties en -maatregelen in de verschillende domeinen die onder de federale bevoegdheden vallen.

De wet van 12 januari 2007 voorziet dat de regering bij het begin van de legislatuur de strategische doelstellingen vastlegt die men in de loop ervan wil realiseren inzake de gelijkheid van vrouwen en mannen. De wet voorziet daarnaast dat bij elk ontwerp van wet- of regelgeving een evaluatierapport opgesteld wordt met betrekking tot de impact ervan op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen ('gendertest' genoemd). De bedoeling van deze bepaling is om te vermijden dat op Belgisch federaal niveau maatregelen worden aangenomen met een negatieve impact op mannen of vrouwen.

Uitgaande van de wet van 12 januari 2007, zullen in dit seminarie de methodes, technieken en instrumenten voor een betere integratie van de genderdimensie tijdens de verschillende fasen van de beleidsvorming belicht worden (gendertest, genderstatistieken, genderindicatoren, uitbouw van en beroep op expertise in gendermateries, genderbudgeting...).

Vervolgens zal een buitenlands expert een concrete ervaring met dit centrale aspect van de 'gender-mainstreamingwet' komen voorstellen.

Datum: woensdag 7 mei 2008 – 9u tot 12u – **Plaats:** Instituut

■ De institutionalisering van gendermainstreaming in het kader van de werking van een administratie

Derde thematisch seminarie

Artikel 3 van de wet van 12 januari 2007 belast expliciet elke minister met het waken over “de integratie van de genderdimensie in de managementplannen, in de beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de federale overheidsdiensten (...) die onder zijn bevoegdheid vallen.”

Dit derde thematisch seminarie behandelt dus de organisatie en de werking van de federale administraties in het kader van de toepassing van de bepalingen van de wet van 12 januari 2007 met het oog op de integratie van de genderdimensie in de federale administraties.

Het zal ook de gelegenheid zijn om in te gaan op het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen in het kader van de gunningsprocedures voor overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies voorzien in artikel 3 van de wet 12 januari 2007.

Net als bij de andere seminaries in het kader van dit project, zal een Belgisch expert de methodes, technieken en instrumenten voorstellen die nuttig zijn bij de integratie van de genderdimensie in de werking van een administratie en daarbij in het bijzonder nadruk leggen op het management, de integratie van gender in de beheersinstrumenten, de sensibilisatie en de opleiding van het personeel, het human resources management, het kennismangement en communicatie. Vervolgens zal een buitenlands expert een concrete ervaring met de integratie van de genderdimensie in de werking en de organisatie van een administratie komen toelichten.

Datum: woensdag 28 mei 2008 – 9u tot 12u – **Plaats:** Instituut

■ De evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en de structuren

Vierde thematisch seminarie

Tijdens dit laatste seminarie gaat de aandacht naar het proces van de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen (ex-ante en ex-post) en binnen de structuren (administraties).

Naast het evaluatieverslag van de impact van wet- en regelgevende projecten op de respectievelijke situatie van vrouwen en mannen (de zogenaamde ‘gendertest’), voorziet de wet van 12 januari 2007 de definitie van genderindicatoren “die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten” en de verplichte opsplitsing naar geslacht van de door de federale administraties geproduceerde statistieken.

In combinatie met de verplichting voor de regering om de federale kamers een tussentijds verslag te bezorgen met een stand van zaken van de geboekte vooruitgang bij de realisatie van de vastgelegde strategische doelstellingen en een verslag aan het einde van de regeerperiode waarin de begin- en eindsituaties worden vergeleken, wordt het dus duidelijk dat de tenuitvoerlegging van de wet van 12 januari 2007 rechtstreeks gelinkt is aan de invoering van doeltreffende methodes, technieken en evaluatieinstrumenten.

Het seminarie is opgebouwd rond de uiteenzetting van een Belgisch expert over het bestaan en de ontwikkeling van statistische hulpmiddelen die nuttig zijn voor de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en binnen de structuren.

Vervolgens zal een buitenlands expert een concreet voorbeeld komen voorstellen van de tenuitvoerlegging van een systeem voor de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in beleidslijnen en structuren.

Datum: woensdag 18 juni 2008 – 9u tot 12u – **Plaats:** Instituut



Algemene voorstelling

Op 12 januari 2007 stemde België een uitermate ambitieuze wet¹, de zogenaamde 'wet gendermainstreaming', gericht op de structurele integratie van de genderdimensie in alle op Belgisch federaal niveau bepaalde en ten uitvoer gelegde beleidslijnen.

De grondslagen van de gendermainstreamingstrategie zijn de erkenning van het transversale karakter van de genderdimensie en de integratie ervan door alle betrokken partijen in de verschillende stadia van de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid.

De wet van 12 januari 2007 bevat een aantal nieuwe verplichtingen voor zowel de politieke als de administratieve verantwoordelijken op federaal niveau. De bedoeling van de reeks seminaries die in deze folder wordt voorgesteld is om een beter beeld te krijgen van de verplichtingen die voortvloeien uit de wet en om de uitvoering ervan te vergemakkelijken.

Concreet impliceert de wet van 12 januari 2007 de definitie en de realisatie van strategische doelstellingen met betrekking tot de gelijkheid van vrouwen en mannen, het opstellen van een werkmethode en het gebruik van een aantal instrumenten die nodig zijn voor de analyse van de situatie van vrouwen en mannen, de tenuitvoerlegging van de uitgestippelde beleidslijnen en de evaluatie van het gevoerde beleid ex-ante en ex-post.

Gezien het ambitieuze en vernieuwende karakter van de wet gendermainstreaming, heeft het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, dat "belast is met de begeleiding en de ondersteuning van het proces van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen, maatregelen en acties van de overheid"²,

geantwoord op een door de Europese Commissie gelanceerde oproep om voorstellen met het oog op een betere integratie van de genderdimensie in de nationale beleidslijnen.

Het is in dit kader dat het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen een reeks seminaries organiseert met als doel het sensibiliseren en informeren van alle federale politieke en administratieve verantwoordelijken met betrekking tot de inhoud en de concrete implicaties van de wet van 12 januari 2007.

Deze seminaries behandelen achtereenvolgens:

- de inhoud van de wet, de concrete implicaties en de onderliggende begrippen;
- het begrip 'genderbudgeting', of de genderanalyse van de overheidsbudgetten en de evaluatie van hun impact op vrouwen en mannen;
- de integratie van de genderdimensie bij de ontwikkeling en de definitie van een beleid;
- de concrete tenuitvoerlegging van gendermainstreaming in de werking van een administratie;
- nuttige methodes, technieken en instrumenten voor de evaluatie van de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen en binnen de structuren.

Tijdens deze seminaries zullen Belgische experts de theoretische en juridische grondslagen van de gendermainstreamingstrategie toelichten, terwijl buitenlandse deskundigen hun praktische ervaring bij de tenuitvoerlegging ervan komen voorstellen.

Doelpubliek: Leden van de federale beleidscellen, leden van de federale administraties en federale parlementen.

¹ / Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, B.S. van 13 februari 2007. ² / Artikel 7 van de wet van 12 januari 2007

Uitgever :

Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
Ernest Blerotstraat 1
1070 Brussel
Tel. : 02 233 41 75 – Fax : 02/233 40 32
gelijkheid.manvrouw@meta.fgov.be
www.igvm.fgov.be

Verantwoordelijke uitgever :

Michel Pasteel,
Directeur van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

Eindredactie :

Saskia Ravesloot, VUB
Nathalie Wuiame, CESEP scri

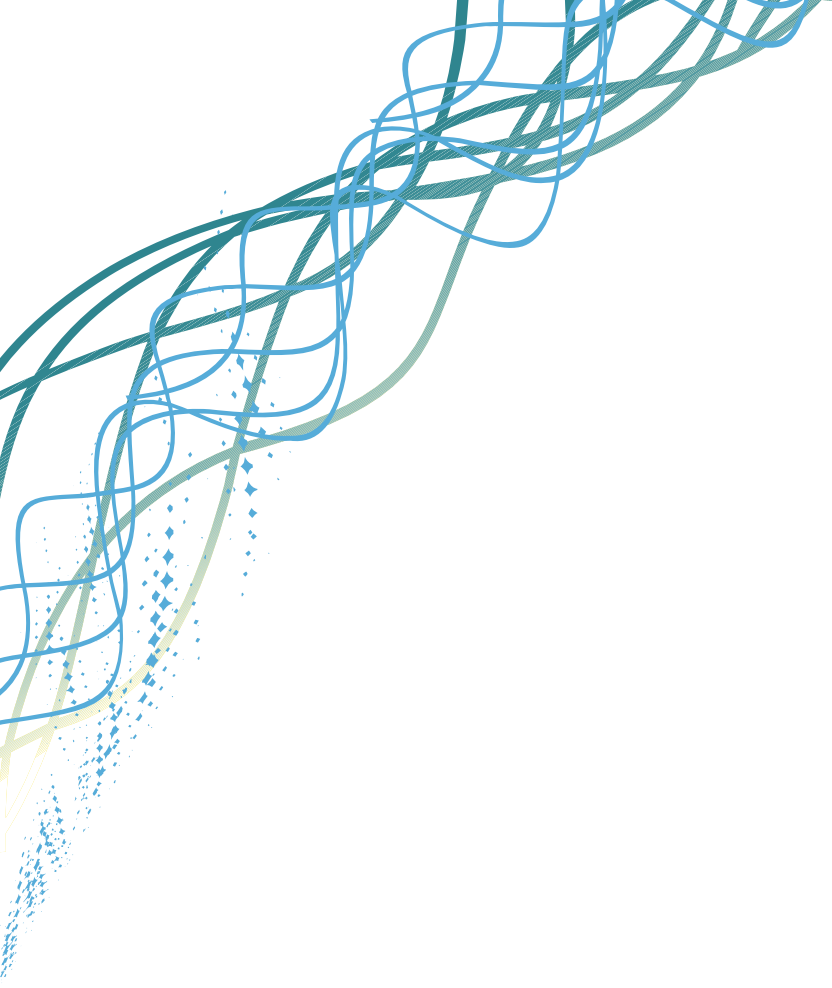
Lay-out en druk : Gevaert Graphics

Depotnummer :

D/2008/10.043.12

Deze brochure kwam tot stand in het kader van een partnership tussen het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, professor Van Camp van de VUB en professor De Metsenaere, Voorzitster van het Onderzoekscentrum voor Gender en Diversiteit.

Deze publicatie betreft een actie met financiële steun van de Europese Gemeenschap. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan ligt enkel bij de auteurs. De Europese Commissie is niet aansprakelijk voor het mogelijke gebruik van de informatie in deze publicatie.



Vrije Universiteit Brussel

INSTITUUT VOOR
DE GELIJKHEID
VAN VROUWEN
EN MANNEN

