

Emancipatie op een zijspoor?

Tweede nationale rapportage inzake de implementatie
van het VN Vrouwenverdrag

Professor Dr Marianne H. Marchand
Belle van Zuylen Instituut
Universiteit van Amsterdam

Februari 2003



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

V

Conclusies en aanbevelingen

64

SAMENVATTING

De tweede nationale rapportage inzake het VN Vrouwenverdrag bestaat uit een thematisch en een algemeen gedeelte. Het voorliggende algemene gedeelte heeft een sociaal-wetenschappelijke invalshoek. Het doel van deze rapportage is te evalueren hoe de overheid is omgegaan met de kritiek van de eerste nationale rapportage en het CEDAW landencommentaar. Daarnaast neemt de rapportage de veranderingen in het emancipatiebeleid voor de periode 1998-2002 onder de loep. Door de scheiding tussen het thematische en het algemene gedeelte zal de positie van ZMV-vrouwen hier buiten beschouwing blijven. Verder is deze rapportage bedoeld als een kritische toets van het overheidsbeleid. Als zodanig dient het als basis voor het commentaar en de input van de Tweede Kamer op de vierde internationale rapportage aan het VN Verdragscomité.

De toetsing van het overheidsbeleid zal gebeuren aan de hand van de drie CEDAW-doelstellingen:

- Het realiseren van volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur;
- De positieverbetering van vrouwen;
- De bestrijding van dominante gender ideologie.

Naast een algemeen overzicht van het emancipatiebeleid, waarin gender mainstreaming aan de orde komt, zal het rapport een zestal thema's nader analyseren, te weten:

- Geweld tegen vrouwen
- prostitutie en mensenhandel
- Vrouwen, openbaar bestuur en besluitvorming
- Onderwijs
- Recht op gezondheidszorg
- Arbeid, zorg en inkomen

Emancipatiebeleid

Onder het kabinet Kok II is het emancipatiebeleid formeel omgezet in een tweesporenbeleid. Dit houdt in dat het eerste spoor (spoor A) zich vooral richt op vernieuwingen en het plaatsen van nieuwe thema's op de politieke agenda. Spoor B is bedoeld om emancipatiedoelstellingen in regulier beleid te verankeren. Dit laatste wordt ook wel gender mainstreaming genoemd. Twee van de belangrijkste initiatieven die onder gender mainstreaming vallen zijn de emancipatie effectrapportages (EER) en de departementale emancipatietaakstellingen. De EER's zijn bedoeld om het reguliere beleid op de emancipatoire kwaliteiten en de eventuele gender-effecten te toetsen. Gender mainstreaming moet aan een aantal voorwaarden of ijkpunten voldoen om een duurzame integratie van emancipatiedoelstellingen in regulier beleid te waarborgen.

Deze ijkpunten zijn:

- probleemeigenaarschap
- structuur en organisatie
- genderdeskundigheid
- integratie-instrumenten
- informatie
- capaciteit en budget (TECENA 200b:18)

Het blijkt dat de manier waarop gender mainstreaming in het reguliere beleid is geïntroduceerd niet aan al deze door TECENA geformuleerde ijkpunten voldoet. Zo is er vaak geen duidelijk verband tussen de departementale taakstellingen en de *Meerjarennota Emancipatie* en het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*. Verder zijn er departementale verschillen door onder meer uiteenlopende organisatiestructuren en commitment aan de top. Ook is er variatie tussen departementen wat genderdeskundigheid aangaat en hoeveel formatieplaatsten geormerkt zijn voor emancipatiebeleid, i.h.b. gender mainstreaming. Daarnaast blijkt men vaak de derde CEDAW doelstelling, het doorbreken van genderstereotype beeldvorming, niet mee te nemen bij de verankering van het emancipatiebeleid. Vandaar is de vraag die gesteld kan worden of er niet zozeer sprake is van verankering van emancipatiebeleid, maar eerder of emancipatie op een zijspoor is beland?

Geweld tegen vrouwen (artikel 1)

Geweld tegen vrouwen is een maatschappelijk verschijnsel dat vele vormen aanneemt. Van de overheid mag verwacht worden dat zij voldoende inspanning levert om niet alleen het verschijnsel terug te dringen middels voorlichtingscampagnes etc., maar het ook een hoge prioriteit te geeft bij opsporing en vervolging. Daarnaast is goede slachtofferhulp een minimum vereiste. In Nederland zien we dat geweld tegen vrouwen zeker aandacht krijgt van de overheid. Toch is de conclusie dat er nog veel ruimte bestaat voor verbetering in beleid. Met name de opheffing van het specialisme jeugd- en zedenzaken bij de politie heeft gevolgen gehad niet alleen voor de manier waarop met het slachtoffer wordt omgegaan, maar ook voor de opsporing en vervolging. Daarnaast is een zeker 'Dutroux-effect' opgetreden, waardoor er meer aandacht is voor kindermishandeling en de exploitatie en pornografie van kinderen. De aandacht voor geweld tegen vrouwen daarentegen is hierdoor enigszins afgenomen. Tegelijkertijd is er niet echt sprake van een structurele en alomvattende (multidisciplinaire) aanpak van het probleem. Wel is recentelijk een aantal interessante initiatieven op het gebied van huiselijk geweld ontwikkeld.

Wat betreft seksuele intimidatie is de Nederlandse overheid nalatig inzake haar verdragsverplichtingen. Er wordt te weinig gedaan om een aantal randvoorwaarden te scheppen die aan de ene kant seksuele intimidatie zouden kunnen terugdringen en verder is er te weinig bescherming voor vrouwen die het slachtoffer zijn van seksuele intimidatie. Er bestaat voor de particuliere sector geen wetgeving die werkgevers verplicht een goede klachtenregeling te creëren en voldoende bescherming te bieden

aan vrouwen. Het ontbreken hiervan kan resulteren in een situatie dat een slachtoffers van seksuele intimidatie in de WAO of Ziektewet belanden.

Prostitutie en mensenhandel (artikel 6)

Wat betreft het prostitutiebeleid loopt Nederland zeker uit de pas. Het opheffen van het bordeelverbod moet dan ook bekeken worden vanuit de optiek van het VN Vrouwenverdrag en de vragen die het Verdragscomité hierover gesteld heeft. Tot nu toe lijkt de bezorgdheid die het Verdragscomité ten toon heeft gespreid niet helemaal terecht. Het grootste probleem dat naar voren is gekomen is het gebrek aan regelgeving, m.n. rond de vraag of prostituees als zelfstandigen of als werknemers moeten worden gezien. Terwijl er vanuit de sector zelf om meer duidelijkheid op dit punt wordt gevraagd, zijn er ook geluiden dat men de controle op hygiëne en arbeidsomstandigheden te ingrijpend vindt.

De effecten van het bordeelverbod op andere vormen van prostitutie is voornamelijk onduidelijk. Diverse hulpverleningsinstanties geven aan dat ze tot nu toe geen grote verschuivingen hebben waargenomen. Zo is ook het effect op mensenhandel onduidelijk. Wel valt er een spanningsveld te constateren tussen het beleid t.a.v. Nederlandse en EU raamprostituees, voor wie nu prostitutie als een reguliere vorm van arbeid wordt gezien en het beleid t.a.v. prostituees die van buiten de EU komen. Voor deze laatste groep is het onmogelijk om een werkvergunning te krijgen, terwijl dit onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is voor andere beroepsgroepen. Juist deze discrepantie in de wetgeving leidt tot een verzwakte positie voor niet-EU prostituees omdat ze gedwongen worden de illegaliteit in te gaan.

Vrouwen, openbaar bestuur en besluitvorming (artikelen 7 en 8)

In het hoofdstuk over vrouwen, openbaar bestuur en besluitvorming worden verschillende thema's behandeld, te weten

- deelname van vrouwen in politieke functies op alle niveaus;
- de SGP-kwestie;
- deelname van vrouwen in leidinggevende en besluitvormende posities in de particuliere en publieke sector;
- aanwezigheid en functioneren van een "national machinery" voor het ondersteunen van het emancipatiebeleid.

Wat betreft het eerste punt valt te constateren dat er nog steeds een grote kloof bestaat tussen het huidige aandeel van vrouwen in de politiek en de streefcijfers die door de overheid genoemd worden. Voor vele politieke functies is het streefcijfer voor 2004 40%. Dit wordt bij lange na niet gehaald. Voorts gaven de mei 2002 verkiezingen een duidelijke kentering te zien ten nadele van de participatie van vrouwen.

De SGP kwestie is tot op heden niet opgelost. De reactie van het kabinet Kok II op de kritiek vanuit het Verdragscomité is bij velen niet in goede aarde gevallen. Er wordt zelfs beargumenteerd dat de Nederlandse staat door het naast zich neerleggen van de conclusie van CEDAW de internationale rechtsorde ondermijnt. Voorts zijn vrouwenorganisaties serieus aan het overwegen om gebruik te maken van het

individueel klachtrecht om de SGP-kwestie op die manier weer onder de aandacht te brengen bij CEDAW.

Het aandeel van vrouwen in leidinggevende posities ligt nog steeds relatief laag. Er is echter wel sprake van enige variatie tussen de verschillende sectoren. Zo is het aandeel vrouwen in management posities in de non-profit sector hoger dan in het bedrijfsleven of de ambtelijke top. De overheid heeft een aantal initiatieven ondernomen om te stimuleren dat het glazen plafond wordt doorbroken. Toch blijkt dat zij zelf niet altijd het beste voorbeeld geeft: bij een aantal departementen is men wel bereid kwantitatieve streefcijfers te hanteren en bij andere niet. Verder zijn er ministeries die het verhogen van het aandeel vrouwen in de ambtelijke top niet in hun emancipatietaakstellingen hebben opgenomen. Daarnaast is de subsidie voor *Opportunity in Bedrijf*, dat zich bezig houdt met het doorbreken van het glazen plafond in het bedrijfsleven, stopgezet.

Voor een goed gendermainstreaming-beleid is het noodzakelijk dat er een “national machinery” of emancipatie-ondersteuningsstructuur van maatschappelijke organisaties bestaat. De tekenen op dit gebied zijn niet bijzonder positief. Door de projectmatige financiering van het merendeel van de maatschappelijke organisaties gaat veel tijd en energie verloren aan fondsenwerving. Een ander nadeel is dat de prioriteiten door subsidiegevers worden vastgesteld. Onder de omstandigheden blijkt een belangrijk element voor de verankering van emancipatiebeleid te ontbreken. Voorts is het vaak moeilijk voor organisaties om met nieuwe ideeën en initiatieven te komen.

Onderwijs (artikel 10)

In Nederland is er bijna geen verschil meer tussen het onderwijsniveau van meisjes en jongens. In sommige gevallen doen meisjes het zelfs beter op school. Toch bestaat er nog steeds een groot verschil in het vakkenpakket dat wordt gekozen door meisjes en dat van jongens. De laatsten kiezen veel vaker exacte vakken. De overheidscampagnes om meer meisjes exact te laten kiezen hebben weinig succes gehad, dit in tegenstelling tot de situatie in een aantal omliggende landen.

Wat betreft het emancipatiebeleid van het ministerie van OC&W is het niet duidelijk hoe de emancipatienota *Een Kristal van Kansen* en de departementale emancipatietaakstellingen op elkaar aansluiten. Er bestaat tevens een discrepantie tussen de beleidsvoornemens en de concrete uitvoering van deze voornemens. Zo geeft het ministerie van OC&W aan dat het gebruik wil maken van het instrument van EER bij majeure beleidsbeslissingen. Toch is dit niet gedaan bij de invoering van het studiehuis in het voortgezet onderwijs.

Daarnaast is de Wet inzake de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs aangenomen. Het is echter onduidelijk welke concrete maatregelen het ministerie heeft getroffen om de wet uit te voeren. Dit geldt voor alle onderwijsvormen, maar in het bijzonder voor het wetenschappelijk onderwijs. Zoals het Verdragscomité aangeeft, steekt de situatie bij universitaire instellingen zeer ongunstig af bij omliggende landen. Het aandeel

vrouwelijke universitair hoofddocenten (UHD's) en hoogleraren blijft internationaal gezien ver achter.

De overheid heeft een duidelijke inspanning geleverd om het probleem van seksuele intimidatie op scholen aan te pakken. Toch is er ruimte voor verbetering mogelijk. Ten eerste bestaat er geen verplichting dat scholen een onafhankelijke vertrouwenspersoon aanstellen. Voorts is de bestaande klachtenregeling niet toegespitst op de situatie in het onderwijs en dit is in strijd met het VN Vrouwenverdrag.

Vrouwen en Gezondheidszorg (artikel 12)

Het VN Vrouwenverdrag wijdt artikel 12 aan het recht van vrouwen op gezondheid(szorg). Volgens dit artikel moet de overheid passende maatregelen nemen om discriminatie van vrouwen op het gebied van gezondheid(szorg) tegen te gaan. Er bestaat een verschil tussen het recht op gezondheid en gezondheidszorg, waarbij het eerste een ruimer begrip omvat. In de internationale literatuur wordt vaker het begrip recht op gezondheid gebruikt. In dit hoofdstuk komen een drietal thema's aan de orde: gender mainstreaming; opheffen Rutgers Stichting; en het algemeen beleid op het gebied van gezondheid.

In de emancipatietaakstellingen van het ministerie van VWS worden twee doelstellingen genoemd: het verbeteren van de positie van vrouwen in de gezondheidszorg en het aanpakken van deeltijdopleidingen en -werken bij medisch specialisten. Het probleem van de maatregelen die VWS heeft getroffen om deze taakstellingen te verwezenlijken is de projectmatige aanpak, waarbij het niet zeker is dat de maatregelen breed zullen worden ingevoerd indien ze positief worden beoordeeld. Tevens is het onduidelijk wat de concrete resultaten zijn van de maatregelen. Het bevorderen van deeltijdwerken lijkt het probleem van gendersegregatie (tussen voltijds en deeltijdwerken) en minder goede carrière-perspectieven niet op te heffen.

Bij de stopzetting van de subsidie voor de Rutgers Stichting lijkt te gemakkelijk te zijn aangenomen dat de Nederlandse bevolking, i.h.b. jonge vrouwen, goed geïnformeerd zijn op het gebied van seksualiteit en reproductieve gezondheid. Toch blijkt dat elke generatie opnieuw voorgelicht moet worden over deze thema's. De recente stijging in tienerzwangerschappen (ook bij autochtone meisjes) en schrikbarende groei in SOA-gevallen onderstreept de noodzaak voor een permanente en betrouwbare voorlichting. Aangezien het om uiteenlopende doelgroepen gaat is het ook van belang dat er van verschillende voorlichtingsvormen gebruik gemaakt wordt. Hierbij zouden de Rutgershuizen een belangrijke rol kunnen vervullen.

In de jaren negentig is de gezondheidszorg aan veranderingen onderhevig geweest. Er is daarbij van overheidswege vooral getracht de stijging van de uitgaven zoveel mogelijk te beperken. De gevolgen van het verhogen van de eigen bijdragen, veranderingen in het ziekenfondspakket, de wachtlijsten voor behandelingen en soortgelijke maatregelen zijn nooit op hun gender-effecten bekeken. Toch lijkt het

niet onwaarschijnlijk dat vrouwen hier meer nadelen van ondervinden dan mannen. Als zodanig zouden dergelijke maatregelen dan ook in strijd zijn met het VN Vrouwenverdrag.

Arbeid, zorg en inkomen (artikelen 11 en 13)

Economische zelfstandigheid en de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid zijn twee van de belangrijkste doelstellingen van het Nederlands emancipatiebeleid. Uitgedrukt in cijfers streeft de overheid naar een 65% arbeidsparticipatie van vrouwen, een zorgparticipatie van mannen van 40% en een economische zelfstandigheid voor 60% vrouwen in 2010. Om dit te verwezenlijken is sinds kabinet Kok I ingezet op het zogenaamde combinatiescenario.

Internationaal gezien steekt Nederland niet echt positief af bij de omliggende landen: het bevindt zich in de achterhoede wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen (grootste aandeel deeltijdbanen), hun inkomenspositie, en de combinatie arbeid en zorg, vooral waar het gaat om niet-schoolgaande kinderen. De maatregelen die zijn getroffen, zoals de Wet arbeid en zorg (WAZ) en de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK), moeten tegen deze achtergrond worden gezien. Dan blijkt dat de verlofregelingen die nu gebundeld zijn in de WAZ niet bijzonder gunstig afsteken bij de regelingen in de ons omringende landen. Ook zijn er nog steeds problemen rond de kinderopvang. Het recente besluit om de invoering van nieuwe WBK nog een jaar uit te stellen dient zeker niet ter facilitering van het combinatiescenario.

Een indirecte manier om het combinatiescenario te verwezenlijken is via het belastingstelsel. Een positief beleidsinitiatief is de toepassing van een EER op vier beleidsvarianten gebaseerd op het nieuwe belastingstelsel. Hieruit blijkt dat inkomensafhankelijke kortingen de arbeidsparticipatie van vrouwen negatief beïnvloeden. De invoering van aan zorg gerelateerde heffingskortingen zouden juist een positieve invloed hebben.

Ook het project Dagindeling kan een positieve invloed hebben op de verwezenlijking van het combinatiescenario. Innovatieve ideeën om tot een betere tijds- en ruimte-indeling te komen kunnen leiden tot een betere verdeling en het op elkaar aansluiten van arbeid en zorgtaken.

Tot op heden bestaat er nog steeds beloningsongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Dit is in strijd met het VN Vrouwenverdrag. Vanuit het Verdrag wordt de Nederlandse overheid een inspanningsverplichting opgelegd en het nemen van maatregelen die tot concrete resultaten leiden. Ook op dit gebied heeft de overheid gekozen voor een stimuleringsbeleid. Gegeven de trage en ongelijkmatige terugdringing van het beloningsverschil is het de vraag of de overheid niet in gebreke blijft. Verder baseert de overheid zich op gegevens van de Arbeidsinspectie voor een overzicht van beloningsverschillen. Het probleem met de gecorrigeerde cijfers is dat de achtergrondkenmerken waarvoor gecorrigeerd wordt indirecte vormen van discriminatie kunnen reflecteren. Het gaat hierbij met name om de achtergrondkenmerken functiesoort en etniciteit. De mogelijkheid van "verstopte" discriminatie wordt door het ministerie van SZW erkend.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De titel *Emancipatie op een zijspoor?*, die aan deze rapportage is gegeven, doet vermoeden dat nog het een en ander moet gebeuren om de emancipatie van vrouwen in Nederland te realiseren. Het doel van deze rapportage was om de hoofdaspecten van het emancipatiebeleid voor de periode 1998-2002 te inventariseren en te toetsen aan de hand van de drie CEDAW doelstellingen:

- Het realiseren van volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur;
- De positieverbetering van vrouwen;
- De bestrijding van dominante gender ideologie.

De hoofdconclusie die getrokken kan worden dat er nog veel ruimte voor verbetering is op het gebied van emancipatie(beleid). Er kan zelfs gesproken worden van een zekere vertraging en zelfs in sommige gevallen stagnatie op dit gebied. Het valt buiten de opdracht van deze rapportage om de oorzaken hiervan te zoeken, maar factoren die wellicht een rol spelen zijn: de invoering van gender mainstreaming-beleid zonder dat de noodzakelijke voorwaarden daarvoor aanwezig zijn; een zekere "emancipatiemoehheid"; verschuiving in beleidsprioriteiten; en de mogelijkheid dat emancipatie een punt heeft bereikt waarbij het een aantal zeer hardnekkige obstakels en maatschappelijke weerstand tegenkomt.

Deze hoofdconclusie houdt natuurlijk niet in dat er geen goede initiatieven vanuit de overheid zijn ontplooid of dat op een aantal belangrijke punten vooruitgang is geboekt. Het betekent echter wel dat er werk aan de winkel is en dat er misschien ook op systematische wijze moet worden nagedacht over hoe beleid op innovatieve wijze ten uitvoer kan worden gebracht. Zonder verder in te gaan op de afzonderlijke conclusies van de hoofdstukken van deze rapportage zullen hieronder de algemene conclusies getrokken worden.

Wat betreft het realiseren van de drie CEDAW doelstellingen gaat het met de volledige gelijkheid voor de wet inmiddels de goede kant op. Waar nog ongelijkheden bestaan kunnen die onder de aandacht worden gebracht via de Commissie Gelijke Behandeling, de rechter of het Europees Hof van Justitie. Een minpunt is wel dat de Commissie Gelijke Behandeling slechts adviezen uit kan brengen.

Met het realiseren van volledige gelijkheid in het openbaar bestuur is het niet zo goed gesteld. De overheid heeft voor bepaalde functies wel streefcijfers geformuleerd, maar het is onduidelijk welke maatregelen getroffen zijn om die te bereiken. Daarnaast is het aan de departementen overgelaten om voor de ambtelijke top streefcijfers vast te stellen. Hierdoor is de situatie ontstaan dat bij een aantal departementen het verhogen van het aandeel vrouwen in de ambtelijke top helemaal niet zien als emancipatietaakstelling en bij andere geen kwantitatieve streefcijfers zijn geformuleerd.

Ook wat betreft de positieverbetering van vrouwen is er nog veel ruimte voor verbetering. Zo bestaat er in Nederland een duidelijk glazen plafond en draagt de bestaande arbeidsmarktsegregatie ook niet bij aan de positieverbetering van vrouwen. Cijfers in de *Emancipatiemonitor 2002* geven aan dat vrouwen in hogere functies vaak meer met (seks-)discriminatie te maken hebben dan hun collega's in lagere functies. Dit betekent dat het glazen plafond in Nederland nog steeds bijzonder dik is.

Op het gebied van bestrijding van dominante gender-ideologie is niet veel vooruitgang geboekt. Initiatieven om bijvoorbeeld meer meisjes een exact vakkenpakket op school te laten kiezen hebben weinig effect geressorteed. Ook wat de relatie van arbeid en zorg betreft geeft de overheid niet het goede voorbeeld: zorgtaken worden nog steeds als een last en een afgeleide van betaalde arbeid gezien in plaats van een maatschappelijke waardering. Dit blijkt onder meer uit het beleid om alleenstaande ouders in de bijstand weer aan het werk te krijgen en uit het achterwege blijven van aan zorg gekoppelde heffingskortingen in het belastingstelsel. Toch zijn er ook een aantal interessante initiatieven ontwikkeld om stereotype gender beeldvorming te doorbreken. Zo heeft het ministerie van Defensie als een van zijn taakstellingen het veranderen van de dominante mannencultuur en is het ministerie van SZW met een project over mannen en zorg begonnen.

Zoals uit de rapportage is gebleken is in vele gevallen het beleid van gender mainstreaming te snel ingevoerd waarbij vooral het probleem is dat niet aan de randvoorwaarden is voldaan. Zo is bij een aantal departementen onduidelijk wat het commitment van de ambtelijke en politieke top is. Daarnaast valt het niveau en de verspreiding van gender-deskundigheid binnen de organisatie vaak bijzonder tegen. Het gebruik van externe gender-deskundigen gebeurt op een ad-hoc basis. En er is ook geen sprake van een geormerkt budget waarbij gleden besteed aan emancipatie duidelijk wordt gemaakt. Kortom, dit geeft te denken dat er niet zo zeer sprake is van een verankering van emancipatie in het reguliere beleid, maar eerder van het op een zijspoor rangeren van emancipatie.

Gender mainstreaming heeft ook een zekere decentralisatie in het beleid met zich meegebracht. Dit is tot uitdrukking gekomen in het formuleren van departementale emancipatietaakstellingen. Helaas heeft deze decentralisatie ook als gevolg dat er sprake is van een versnippering en gebrek aan samenhang. Zo is het vaak onduidelijk hoe de departementale taakstellingen zich verhouden tot de *Meerjarennota Emancipatie* of het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*.

Het is voorts niet geheel duidelijk wat er met het eerste spoor (A) van het tweesporen emancipatiebeleid is geworden. Veel aandacht is uitgegaan naar gender mainstreaming, maar het plaatsen van innovatieve emancipatiethema's op de politieke agenda is grotendeels achterwege gebleven. Het enige wat eventueel in aanmerking zou kunnen komen is het project Dagindeling. Het gaat hier echter tot nu toe om pilot-projecten en niet zozeer om concrete beleidsvoorstellen.

Door de bank genomen kunnen we constateren dat de overheid regelmatig interessante emancipatiebeleidsvoornemens formuleert maar dat de vertaling naar concrete maatregelen achterblijft. En als er wel concreet beleid wordt geformuleerd

volgt dit vaak het geliefde “poldermodel”: in de vorm van stimuleringsmaatregelen en dialoog met verschillende sectoren die op basis van vrijwilligheid meedoen. Op zich bestaan hiertegen natuurlijk geen bezwaren en, indien het bijvoorbeeld gaat om een cultuuromslag te bewerkstelligen, is het waarschijnlijk een goede manier om het emancipatievraagstuk aan de orde te stellen. Het probleem is echter dat vanuit de overheid niet systematisch wordt gewerkt aan het formuleren van alternatieven als gesprekspartners of andere partijen niet meewerken of als er geen concrete resultaten worden geboekt. Een voorbeeld hiervan is onder meer de voorlichtingscampagne om meisjes exact te laten kiezen. Voor zover bekend is er nooit een evaluatie geweest van de campagne en waarom deze niet het gewenste effect heeft gehad. Tevens is er bijvoorbeeld geen vergelijkend onderzoek gedaan naar de redenen waarom meisjes in omliggende landen vaker exact kiezen dan meisjes in Nederland. Andere voorbeelden van het achterwege blijven van alternatieven of nieuwe concrete maatregelen zijn gelijke beloning en seksuele intimidatie. Zo wordt alleen gebruik gemaakt van stimuleringsmaatregelen om gelijke beloning te bevorderen. Hetzelfde geldt voor seksuele intimidatie in het bedrijfsleven. Tot nu toe is er voor het bedrijfsleven geen wettelijke verplichting om een goede klachtenregeling te hebben. Wel hebben uitspraken van de rechter werkgevers hiertoe gedwongen. Daarnaast blijven goede beleidsvoornemens vaak steken op het (pilot-) project niveau en worden ze niet integraal in het beleid opgenomen.

Kortom, we kunnen constateren dat het Nederlands emancipatiebeleid op papier over het algemeen goed doordacht is. Het grootste knelpunt zit echter in de uitvoering van het beleid. Er is onder meer sprake van versnippering en weinig samenhang, gebrek aan concrete maatregelen en het teveel gebruik maken van stimuleringsmaatregelen zonder alternatieven te hebben als deze niet het gewenste effect ressorteren. Ook wordt vaak het verwijt geuit dat de overheid een te afwachtende houding aanneemt.

Vanuit het VN Vrouwenverdrag kan verder geconstateerd worden dat de Nederlandse overheid op een aantal punten in gebreke blijft. Het gaat allereerst om het naast zich neer leggen van de conclusie van het Verdragscomité t.a.v. de SGP-kwestie. Verder blijft de overheid in gebreke door het niet formuleren van regelgeving op het gebied van seksuele intimidatie voor het bedrijfsleven en een specifieke regeling voor onderwijsinstellingen. Op de terreinen van gezondheid(szorg), gelijke beloning en kinderopvang mag men op grond van het VN Vrouwenverdrag ook beter beleid van de overheid verwachten. De vraag die serieus aan de orde gesteld moet worden is of dit kan via een beleid van gender mainstreaming.

Aanbevelingen

De hieronder geformuleerde aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen van de afzonderlijke hoofdstukken en de eindconclusies.

1. Bij de voorbereiding van volgende nationale rapportages is het gewenst dat DCE de andere ministeries duidelijk inlicht en voorbereidt. Daarnaast is logistieke ondersteuning van DCE, met name bij het benaderen van de ministeries, van groot belang voor een goede informatievoorziening. Dergelijke ondersteuning moet in de toekomst dan ook structureel worden verleend.
2. De Tweede Kamer moet duidelijke kaders scheppen aangaande de verplichting van ministeries om medewerking te verlenen aan de nationale rapportage. Verder moeten sancties worden opgelegd aan ministeries die weigeren medewerking te verlenen.
3. Gender mainstreaming kan alleen slagen als het aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het gendermainstreaming-beleid moet derhalve geëvalueerd worden op basis van de door TECENA ontwikkelde ijkpunten. Daarbij moet vooral gelet worden op commitment bij de ambtelijke top, en de aanwezigheid van genderdeskundigheid binnen departementen en daarbuiten.
4. In tegenstelling tot de milieu-effectrapportage is de emancipatie-effectrapportage niet verplicht. Vooral in het kader van een gendermainstreaming-beleid moet een (vereenvoudigde) EER verplicht worden gesteld. Op deze manier is immers gewaarborgd dat gender aspecten bij beleidsbeslissingen worden meegenomen.
5. Voor een effectief gendermainstreaming-beleid is een goede “national machinery” of emancipatie-ondersteuningsstructuur nodig. Om deze te waarborgen alsmede de samenhang en samenwerking van overheidsbeleid en activiteiten van maatschappelijke organisaties is het noodzakelijk een aantal organisaties programmatisch, in plaats van projectmatig, te subsidiëren.
6. Wat betreft seksuele intimidatie is het noodzakelijk dat regelgeving voor de particuliere sector wordt opgesteld die zowel het hebben van een goede klachtenregeling als het bieden van voldoende bescherming aan slachtoffers verplicht stelt.
7. In overeenstemming met de verplichtingen in het kader van het VN Vrouwenverdrag moet er voor onderwijsinstellingen een aparte regeling voor seksuele intimidatie opgesteld worden. Hierbij moet ook een onafhankelijke vertrouwenspersoon verplicht gesteld worden.
8. Uit internationale literatuur blijkt dat voor een integrale aanpak van huiselijk geweld tegen vrouwen een multidisciplinaire aanpak het meest effectief is. Een dergelijke aanpak staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Het is dan ook wenselijk dat een multidisciplinaire aanpak op korte termijn wordt ingevoerd.

9. Mede met het oog op de door het Verdragscomité getoonde bezorgdheid t.a.v. het Nederlandse prostitutiebeleid is het belangrijk dat de effecten van het opheffen van het bordeelverbod op andere prostitutievormen en mensenhandel systematisch en voortdurend gevolgd worden.
10. Wat betreft de uitvoering van het prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod is het noodzakelijk dat samenwerkende (controleerende) instanties duidelijkheid verschaffen over zulke zaken als arbeidsvoorwaarden en status als zelfstandige.
11. In overeenstemming met de suggesties van het Verdragscomité is het wenselijk dat de overheid bijscholingscursussen aanbiedt voor prostituees die uit het vak willen stappen.
12. Er bestaat nu een tegenstrijdigheid in de Nederlandse wetgeving, waarbij aan de ene kant prostitutie als een reguliere vorm van arbeid wordt aangemerkt en aan de andere kant het de enige beroeps categorie is waarvoor door personen van buiten de EU geen werkvergunning kan worden aangevraagd in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Deze situatie verzwakt de positie van prostituees afkomstig uit niet-EU landen doordat ze gedwongen worden het verborgen circuit in te gaan. Deze tegenstrijdigheid in de wetgeving moet worden opgeheven, mits kan worden vastgesteld dat het niet om gedwongen prostitutie gaat.
13. De overheid moet haar functie als modelwerkgever serieus nemen en gericht beleid voeren om het aandeel vrouwen in hogere functies te vergroten.
14. De overheid moet gericht stimuleringsbeleid voeren om het aandeel vrouwen in het openbaar leven te vergroten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan belastingvoordelen voor die bedrijven die succesvol zijn in het doorbreken van het glazen plafond.
15. De overheid moet een gericht beleid voeren om meisjes te stimuleren een exact vakkenpakket te kiezen op school. Wellicht is het raadzaam om een vergelijkend onderzoek te doen naar de redenen waarom meisjes in omliggende landen meer bereid zijn exact te kiezen dan meisjes in Nederland.
16. De overheid moet serieuze stappen nemen om de Wet inzake de evenredige vertegenwoordiging in leidinggevende functies in het onderwijs daadwerkelijk te implementeren.
17. Het ministerie van OC&W heeft zelf aangegeven het instrument van de EER in te zetten op majeure beleidsvoornemens. Het is wenselijk dat het ministerie zich aan die belofte houdt. Twee beleidsveranderingen die met terugwerkende kracht daarvoor in aanmerking komen zijn het studiehuis en de universitaire bestuurshervormingen.

18. De intentie van het ministerie van VWS om te stimuleren dat meer vrouwen leidinggevende posities in de gezondheidszorg betrekken en dat deeltijdwerken voor medisch specialisten mogelijk wordt valt toe te juichen. Toch is het noodzakelijk dat wordt nagegaan wat de concrete resultaten zijn van deze maatregelen en de eventuele negatieve bij-effecten, zoals gender segregatie onder medisch specialisten.
19. Het stopzetten van de subsidie aan de Rutgers Stichting die heeft geleid tot haar opheffing moet geëvalueerd worden op de effecten voor jonge allochtone vrouwen en voor de informatievoorziening op het gebied van seksualiteit en reproductieve gezondheid naar jongeren toe.
20. De maatregelen om kostenstijgingen in de gezondheidszorg te beperken moeten op hun gender-effecten geëvalueerd en, indien nodig, bijgesteld worden.
21. Regelgeving, zoals de WAZ en het nieuwe belastingstelsel, dient geëvalueerd te worden op de effecten voor een herverdeling van arbeid en zorg en economische zelfstandigheid. Waar nodig dient bijstelling plaats te vinden om het combinatiescenario daadwerkelijk te verwezenlijken.
22. Het besluit om de invoering van de WBK een jaar uit te stellen dient geëvalueerd te worden op de effecten voor een herverdeling van arbeid en zorg en economische zelfstandigheid. De financiële afhankelijkheid van een vrijwillige bijdrage van het bedrijfsleven dient in heroverweging te worden genomen.
23. De overheid dient gerichte (stimulerings)maatregelen te formuleren om beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen terug te dringen. Deze maatregelen moeten op hun concrete resultaten worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
24. De gecorrigeerde statistieken die gebruikt worden om het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen alsmede allochtonen en autochtonen aan te geven moeten op eventuele "verstopte" discriminatie geëvalueerd en eventueel aangepast worden.
25. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen en tegelijkertijd zorgtaken een hogere waardering te geven moet de introductie van een aan zorg gekoppelde heffing in het nieuwe belastingstelsel serieus overwogen worden.