

Studiedag: Genderbudgeting, een onmisbaar instrument voor de implementatie van de 'wet gendermainstreaming' van 12 januari 2007

16 april 2008 – 8.30u - 12u

Verslag door Maarten Rombouts

Deze studiedag is de eerste thematische studiedag in een reeks van vier die als doel heeft de administraties in te lichten over de nieuwe wet gendermainstreaming. Dit seminarie werd voorgezeten door Alfons Boon, de voorzitter van de FOD Budget en Beheerscontrole.

Genderbudgeting: wat, hoe en waarom?

De eerste lezing van de dag is van professor Nathalie Holvoet van de UA.

Definitie

Ze begint met het begrip genderbudgeting te definiëren. De meest gebruikte definitie is die van de Raad van Europa uit 2005.

Centraal uitgangspunt is dat een fiscaal beleid niet neutraal is. Vrouwen en mannen nemen een verschillende plaats in de maatschappij in. Ze hebben dus verschillende incentives nodig. Daar moet fiscaal ook rekening mee worden gehouden. Via een budgetanalyse moet die niet-neutraliteit van het fiscaal en het budgettaire beleid worden blootgelegd. Het gaat daarbij om de verschillende impact van het budget op vrouwen en mannen en aantonen hoeveel de overheid spendeert aan het promoten van gendergelijkheid. Na de analyse moet de genderdimensie in verschillende fasen van de budgettaire cyclus systematisch geïntegreerd worden. Dat gaat duidelijk verder dan enkel analyseren. Het fiscaal beleid moet worden aangepast om scheeftrekkingen te voorkomen en eventuele bestaande scheeftrekkingen te corrigeren.

Verband genderbudgeting en gendermainstreaming

Genderbudgeting is een integraal deel van gendermainstreaming. Dat gendermainstreaming is vaak op het niveau van het discours gebleven zonder echt geïmplementeerd te worden (policy evaporation). Dat komt o.a. door het onvoldoende beschikbaar stellen van financiële en menselijke middelen en door moeilijkheden met het transversale karakter van gendermainstreaming. De administraties zijn immers verticaal gehiërarchiseerd waardoor het horizontaal doortrekken van gendermainstreaming doorheen de verschillende beleidsdomeinen niet evident is. Daarin speelt genderbudgeting een belangrijke rol omdat het budget door alle beleidsdomeinen snijdt. De FOD begroting stuurt budgettaire omzendbrieven naar alle administraties. Daarin kan de genderdimensie worden ingewerkt door gender in economisch/budgettaire jargon te omschrijven. Zo wordt een deel van het transversale probleem opgelost.

Waarom genderbudgeting

- Gelijkheid mannen en vrouwen nastreven;
- Gemaakte beloftes nakomen;
- De herverdelende functie van het fiscaal beleid;
- Doelmatigheid => resultaten efficiënter bereiken;
- Doeltreffendheid => resultaten bereiken.

Gunstige tijden voor genderbudgeting

We zien een duidelijke evolutie van input budgetteren naar resultaatgericht budgetteren. D.w.z. dat bij de opmaak van het budget niet meer enkel wordt gekeken naar het vorige budgetjaar maar ook dat de inputs worden geconfronteerd met de behaalde resultaten. Genderbudgeting is duidelijk een vorm van resultaatgericht

budgetteren. Hierbij hoort wel de opmerking dat resultaatgericht budgetteren niet noodzakelijk uitmondt in genderbudgeting.

Verder merkt Holvoet op dat elk land zijn eigen fiscaliteit heeft met eigen kenmerken. Je kan een systeem van genderbudgeting zoals het elders gebeurt dus niet klakkeloos kopiëren. Dat is in principe een voordeel want door zelf een systeem te ontwikkelen, kan je het claimen als je eigen (eigenaarschap). Zo creëer je een groter draagvlak bij het navolgen van genderbudgeting.

Genderbudgeting gaat zowel over uitgaven, inkomsten (bv. zijn taxatiesysteem zoals BTW of inkomensbelasting genderneutraal) als over processen. Het moet zowel ex-ante (bij de voorbereiding van de begroting), ex-nunc als ex-post (bij de evaluatie van de vorige begroting; in principe betekent dat een ex-ante fase bij de volgende budgettaire cyclus).

Bij het implementeren van genderbudgeting zijn er twee types actoren; er is nood aan coördinatie en capaciteitsopbouw tussen en bij beide types:

- Actoren betrokken bij de begroting (ministerie van begroting/financiën, inspecteurs van financiën, lijnministeries, het parlement dat bijgestaan wordt door het rekenhof en het instituut voor statistiek)
- Instituties die verantwoordelijk zijn voor het promoten van gendergelijkheid.

De drie-categorieënbenadering

Bij deze benadering van genderbudgeting worden de overheidsuitgaven in 3 categorieën opgedeeld:

- Sekse specifieke uitgaven (bv. uitgaven ter preventie van borstkanker)
- Uitgaven ter bevordering van gelijke kansen in overheidstewerkstelling
- Algemene uitgaven die op papier gericht zijn op de hele bevolking

Genderbudgeting gaat niet enkel over de eerste categorie! Meer zelfs, de focus zou op de derde categorie moeten liggen. Sommigen vinden dat de tweede categorie niet thuishoort in genderbudgeting omdat deze uitgaven niet voor de hele bevolking gelden. Anderzijds heeft de samenstelling van de publieke sector wel degelijk gevolgen voor de dienstverlening naar heel de bevolking toe.

Gendertoets van het beleid

Wat is de verwachte impact van een beleidsvoorstel ifv gendergelijkheid?

In welke mate zal het beleidsvoorstel de bestaande ongelijkheden in een bepaald beleidsdomein verkleinen of vergroten?

Dat zijn de centrale vragen.

Specifieke vragen zijn:

- Wat zijn de bestaande ongelijkheden in een bepaalde sector? Zijn er genderspecifieke noden, beperkingen,...
- Wat is de verwachte impact van een voorstel op deze ongelijkheden?
- Voorziet het voorstel om de ongelijkheden aan te pakken?
- Is het mogelijk om het voorliggende voorstel te herformuleren of om specifieke activiteiten toe te voegen zodat het voorstel gendergevoeliger wordt?
- Zijn er voldoende inputs (middelen) om deze bijkomende remediërende maatregelen te financieren; Bij deze vraag hoort wel een belangrijke opmerking. In tegenstelling tot wat velen denken, leidt genderbudgeting niet automatisch tot een verhoging van het budget. Meestal zelfs is het tegendeel waar omdat de beschikbare middelen efficiëntere worden besteed.

Om tot een effectieve en efficiënte genderbudgettering te komen, is er nood aan een gender-gedesaggreerde behoeftenanalyse. Er is dus ook een duidelijke nood aan gendergevoelige kwantitatieve data.

Nathalie Holvoet eindigt haar lezing met te waarschuwen dat genderbudgeting geen deus ex machina is. Het leidt niet automatisch tot gendergelijkheid. Onrealistische verwachtingen hebben is nefast. Wel verhoogt het de gendergevoeligheid bij de aanbodzijde (overheid). Ze benadrukt de grote nood aan coördinatie van de inspanningen, van de nood aan capaciteitsopbouw (zowel bij het personeel als in de budgetten) en het belang van een gedegen opvolging.

Genderbudgeting, een onmisbaar instrument voor de implementatie van de wet gendermainstreaming van 12 januari 2007.

Jan Morre (voormalig begrotingscoördinator FOD Budget en Beheerscontrole, nu adjunct-kabinetdirecteur Werk en Gelijke Kansen) begint zijn lezing door in het kort nogmaals de begrippen gendermainstreaming en genderbudgeting te duiden.

Daarna stelt hij de wettelijke basis voor genderbudgeting voor. Deze wettelijke basis is er gekomen met de nieuwe wet rond gendermainstreaming van 12 januari 2007. Deze wet zou vanaf Let Terme I in werking zijn getreden.

Genderbudgeting wordt vooral ondersteund door artikels 2-5 van de nieuwe wet:

- Art.2 § 1: de regering voorziet de integratie van de genderdimensie in het geheel van de haar beleidslijnen, maatregelen, begrotingsvoorbereidingen,...
- Art.2 § 2: de kredieten met betrekking tot de acties om gelijkheid van mannen en vrouwen te verwezenlijken, ..., worden uiteengezet in een gendernota die als bijlage wordt gevoegd bij elk ontwerp van algemene uitgavenbegroting.
- Art.3: elke minister moet de genderdimensie integreren in alle beleidslijnen. Daarbij hoort ook een gendertest.
- Art.4: de statistieken moeten naar geslacht opgesplitst worden en er moeten genderindicatoren worden opgesteld waar relevant.
- Art.5: de regering moet aan de federale kamers een tussentijds verslag en een verslag aan het einde van de legislatuur voorleggen.

Daarna gaat hij in op de actoren die genderbudgeting in een Belgische context tot stand moeten brengen. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen interne en externe actoren (de wetgevende kamers, het rekenhof en de E.U.).

- Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen staat centraal
- De Federale Overheidsdiensten (FOD's) en Programmatorische Overheidsdiensten (POD's) zijn de instantie die genderbudgeting in de praktijk moeten realiseren. Een belangrijke sturende rol is weggelegd voor de FOD Budget en Begrotingscontrole.
- de inspecteurs van financiën, regeringscommissarissen en afgevaardigden van de minister van begroting staan in voor de evaluatie van de realisaties en voor de terugkoppeling naar het instituut.

Verder bespreekt Morre de acties die er al zijn geweest en die gepland zijn tot het realiseren van genderbudgeting. In de eerste plaats gaat het om sensibiliseringsacties zoals overleg tussen het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen en de FOD Budget en Beheerscontrole, de seminarierreeks waar dit seminarie deel van uitmaakt, de verplichte vermelding genderbudgeting in de omzendbrief Begroting 2009. Daarnaast zijn er ook een aantal concrete acties gepland. Voor 2008 zijn dat:

- invoering van de gendernota (gendertest)
- het definiëren van programma's en projecten die in aanmerking komen voor genderbudgeting
- nulmetingen

Voor 2009:

- evaluatie van de beleidsmaatregelen door de inspecteurs van financiën, regeringscommissarissen en afgevaardigden van de minister van begroting

- invoering van de gendernota in het kader van de opmaak van de begroting (ex-ante analyse)

Concrete acties 2010:

- analyse van de eerste gendernota door het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
- terugkoppeling van de eerste evaluatie naar de betrokken instellingen

Concrete acties 2011

- Eerste ex-post analyse op basis van resultaten 2010 binnen de FOD's en POD's
- Eventuele controle door het rekenhof
- Rapportering naar de wetgevende kamers.

Tot slot gaat Morre in op het voorontwerp van de gendernota waarbij hij benadrukt dat de mogelijkheid bestaat om eraan mee te werken. De gendernota slaat zowel op de uitgaven als op de inkomsten.

De gendernota bestaat voorlopig uit twee luiken:

- Een overzicht van de specifieke acties ten gunste van gendergelijkheid
- Een transversale analyse van globale maatregelen die eveneens uit twee luiken bestaat:
 - Een overzicht maken van de kredieten die niet worden betrokken in genderbudgeting (zoals vaste personeels- en werkingskosten)
 - Een genderanalyse maken van de niet-vrijgestelde kredieten.

Genderbudgeting, een strategisch perspectief voor gendergelijkheid en de habilitatie van vrouwen in Marokko

De laatste lezing van dit seminarie is een voorbeeld van hoe genderbudgeting in de praktijk werkt. Mohamed Chafiki is directeur van Studies en Financiële voorzieningen binnen het Ministerie van Financiën en Privatisering van Marokko.

Marokko heeft een engagement aangegaan om de millenniumdoelstellingen te realiseren. De genderaanpak werd in het tweede nationaal rapport van 2005 opgenomen. Momenteel is in Marokko een grote modernisering van de overheid aan de gang. Een van de vernieuwingen is dat er in het parlement 30 zetels zijn voorbehouden voor vrouwen (10,5%).

Na het schetsen van de Marokkaanse context, komt Chafiki terug op het begrip gender waarbij hij de nadruk legt op de stelling dat de maatschappelijke verhoudingen tussen vrouwen en mannen ook machtsverhoudingen zijn. Ook vindt hij het belangrijk om op te merken dat de sociale verschillen tussen vrouwen en mannen grotendeels variabel zijn, zowel in de tijd als tussen verschillende culturen en zelfs binnen de context van eenzelfde land.

Na kort het begrip genderbudgeting te duiden, geeft hij de verwachte resultaten van genderbudgeting:

- Aanpassing van de budgetten aan de politiek prioriteiten en aan internationale verbintenissen, in het bijzonder inzake gendergelijkheid (MOD 3);
- Meer doeltreffendheid, gelijkheid en efficiëntie van de overheidsuitgaven;
- De leesbaarheid van de begrotingen vergroten door parlementsleden en ngo's te laten deelnemen aan de debatten over de begroting.

In Marokko is het gendergevoelig budgetteren geïntegreerd binnen het Ministerie van Financiën en Privatisering. Een belangrijk instrument is de 'Gids voor begrotingshervorming' die zowel in het Frans als het Arabisch beschikbaar is. Het is het eerste werkinstrument rond genderbudgeting en werd uitgewerkt door dat ministerie op basis van aanbevelingen van parlementsleden en het verenigingsleven. Het doel van de gids is sensibilisering over de begrotingshervormingen met aandacht voor de genderdimensie.

Daarnaast bestaat er een 'Handleiding Gendergevoelig Budgetteren' die gericht is op het versterken van de capaciteiten van de verantwoordelijken voor de begrotingen in het domein van genderanalyse.

Een laatste instrument is een exhaustief onderzoek dat werd gedaan naar gendergevoelige statistieken.

De verschillende fases van het project 'gendergevoelig budgetteren' in Marokko

- Voorbereiding:
 - In 2002 werd met de steun van de wereldbank een methodologische haalbaarheidsstudie uitgevoerd;
 - Ook was er een voorbereidend project in samenwerking met UNIFEM over het verhogen van de nationale capaciteit met betrekking tot gendergevoelig budgetteren.
- Fase I (2003-2004)
 - Sensibilisering van sleuteldepartementen;
 - Uitwerken van de Handleiding Gendergevoelig Budgetteren en de Gids voor begrotingshervorming.
- Fase II (2005-2008)
 - Redactie van het Genderrapport; hoort sinds 2005 bij de Wet op de Financiën.

Het Genderrapport

Ondanks gestage budgettaire inspanningen in de sociale sectoren blijven er belangrijke genderongelijkheden:

- De scholingsgraad is structureel lager bij meisjes;
- Een te hoge moedersterfte en kindersterfte.

Met het Genderrapport, dat een evaluatie-instrument moet zijn, worden deze en andere uitdagingen geïdentificeerd.

In 2005 werd er mee begonnen binnen de proefdepartementen: financiën, nationaal onderwijs, gezondheid, landbouw en landelijke ontwikkeling.

In 2006 kwamen erbij: justitie, werkgelegenheid, vervoer, huisvesting, water en energie.

In 2007 werd dit lijstje aangevuld met binnenlandse zaken, modernisering van de overheid, beroepsopleiding, jeugd, kinderen en buitenlandse zaken.

Het genderrapport werd verspreid onder de parlementsleden en heeft in het parlement een debat uitgelokt waaraan verschillende politieke strekkingen deelnamen. Buiten deze versterking van de politieke dialoog is er ook een duidelijk engagement van het verenigingsleven. Zo worden plaatselijke initiatieven van genderbudgeting begeleid door vrouwenverenigingen. Die nemen ook de vorming en sensibilisatie van plaatselijke verkozenen voor hun rekening.

Het eerste Marokkaanse Genderrapport heeft veel positieve reacties gekregen, zowel nationaal als op het internationale forum. Het initiatief wordt dan ook in 2008 verdergezet met een verdere uitbreiding van betrokken departementen.

Essentiële succesfactoren

Tot slot bespreekt Chafiki nog enkele essentiële factoren zonder dewelke het Genderrapport geen succes had kunnen zijn.

- Een versterking van het politiek engagement;
- Een versterking van de competenties binnen de verschillende ministeries;
- Een "vergandering" van de statistische data;
- Een betere organisatie en verhoogde betrokkenheid van het verenigingsleven;
- Ontwikkeling van institutionele communicatie;
- Een internationale uitwisseling van goede praktijken!

