

Studiedag “Gendermainstreaming, een nieuwe uitdaging voor de federale regering en de administraties”

Egmontpaleis

12 maart 2008 (8.30 – 15.30)

Verslag door Maarten Rombouts

Inleiding: de openingsessie

Deze studiedag moet bekeken worden als het openingsseminarie van een cyclus met 4 thematische seminaries over gendermainstreaming. Het doelpubliek van deze seminaries zijn de (federale) administraties. De seminaries dienen om het genderbewustzijn in deze administraties te vergroten.

Dit openingsseminarie wordt voorgezeten door dhr. Hadelin de Beer de Laer, de voorzitter van de programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling die in het openingswoord het verband tussen duurzame ontwikkeling en een genderbeleid onderstreept. Duurzame ontwikkeling is immers pas echt duurzaam als er rekening wordt gehouden met het genderaspect. Tevens houdt beide aspecten van het beleid een culturele verandering in.

Na dit openingswoord krijgt dhr. Christian Dupont, op dat moment federaal minister van Gelijke Kansen het woord. Zijn stelling is dat de gelijkheid tussen mannen en vrouwen via decreten niet volledig te bereiken is maar dat positieve actie noodzakelijk is. Dat is niet evident en vereist een duurzame mentaliteitswijziging. Vandaar de noodzaak om transversaal (cfr. Peking) te werken. De wet Gendermainstreaming beantwoordt aan die noodzaak om integraal te werken. Het grote doel van die wet is om gelijkheid integraal te maken, elke beslissing, begroting en budgettering moet rekening houden met de gendercomponent. Dupont kondigt aan dat er een praktische handleiding voor de administraties over hoe ze de wet Gendermainstreaming moeten toepassen, op komst is. Verder wordt er naar analogie met de Duurzame ontwikkelingstest, een gendertest ingevoerd, is er een voorbereiding van het genderluik voor de budgettering van 2009 en is er een seminarieprogramma op komst voor ambtenaren.

Ook mevr. Dominique Tilmans, voorzitter van het adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen van de senaat, benadrukt de noodzaak van een integrale aanpak. Daarnaast stipt ze aan dat de nieuwe wet Gendermainstreaming van 12 januari 2007, de wet van 6 maart 1996 versterkt.

Sessie 1: Gendermainstreaming in zijn Europese context

In een eerste lezing schetst mevr. Maria Tomassetti, de houding van de Europese Unie t.o. gendermainstreaming.

Daarna bespreekt mevr. Maria Requena de rol van de Raad van Europa bij de bevordering van gendermainstreaming.

1. Gendermainstreaming in de Europese Unie

In een eerste vraag gaat Tomassetti in op waarom streven naar gelijkheid van vrouwen en mannen belangrijk is. Voor haar is het zowel een fundamenteel recht en een democratische waarde als een economisch belangrijke factor in de vooruitgang.

Vervolgens definieert ze het concept "gendermainstreaming" als zijnde de integratie van de genderdimensie in elk politiek proces met als doel de gelijkheid van mannen en vrouwen.

De actoren die dat moeten bewerken zijn geen kleine afgescheiden groepen. Er is een engagement van de hele structuur nodig.

De voorwaarden hiervoor zijn volgens haar:

- Er moet een duidelijk politiek engagement zijn voor de administraties volgen;
- Opleidingen;
- Er moeten duidelijke en meetbare doelen worden gesteld;
- De nodige middelen moeten ter beschikking zijn.

Volgende verwezelijkingen zijn er in de E.U. tot stand gekomen:

- Met het verdrag van Amsterdam (1997) werd aan voorwaarde 1 tegemoetgekomen. Vooral art. 2 en art. 3 zijn van belang en vormen de basis voor gendermainstreaming.
- De strategie van Lissabon (2000) stelt dat gelijkheid fundamenteel is voor sociaal-economische ontwikkeling. Er worden kwantificeerbare doelstellingen geformuleerd zoals een vrouwelijke arbeidsparticipatie van 60% tegen 2010 en betere voorzieningen voor kinderopvang.
- Maart 2006 – 2010: Roadmap voor Gendergelijkheid
 - economische onafhankelijkheid van vrouwen en mannen
 - afstemming van werk, privé en gezinsleven
 - ...

Belangrijk is dat alle Directoraten-Generaal hieraan hebben meegewerkt. Dat heeft ook gevolgen voor het Europees Parlement omdat alle E.U. commissarissen verantwoordelijk zijn.

Eveneens van belang is dat er meetbare indicatoren worden gebruikt. Die worden in de jaarverslagen i.s.m. alle DG's gebruikt. Eveneens is er voor de Roadmap een midevaluatie (in 2008) en een eidevaluatie.

Voorbeeld:

Er is een handleiding uitgewerkt voor een strategie voor groei en tewerkstelling van de nationale hervormingsplannen met als doel sociale inclusie en sociale bescherming.

- Toewijzing van middelen:
 - PROGRESS;
 - Structurele fondsen;
 - Toepassing van genderbudgetting.
- Stabiele en solide structuren:
 - Binnen de Europese Commissie bestaat er een groep van Commissarissen voor fundamentele rechten;
 - De Commissaris voor Gelijke kansen;
 - Het Directoraat Generaal Werkgelegenheid en sociale zaken dat o.a. een afdeling 'gelijkheid van vrouwen en mannen' heeft;
 - En dit alles in samenwerking met de lidstaten.

Het uiteindelijke doel is een betere en efficiëntere werking van de Unie.

2. De rol van de Raad van Europa bij de bevordering van gendermainstreaming

Maria Requena begint haar lezing met een korte voorstelling van de Raad van Europa als een regionale intergouvernementele organisatie die in 1949 werd opgericht en intussen 47 lidstaten heeft.

Voor haar is de belangrijkste strategie om gendergelijkheid te promoten, die van de gendermainstreaming. Wel benadrukt ze dat gendermainstreaming, specifieke acties die gericht zijn op specifieke situaties van genderongelijkheid, niet kan vervangen.

Na het definiëren van “gendermainstreaming” (de definitie komt uit “Report on Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices” van de Raad van Europa uit 1998), haalt ze aan waarom gendermainstreaming zo belangrijk is:

- Het leidt tot beter bestuur;
- Het maakt ten volle gebruik van alle mensen;
- Het maakt de problemen rond gendergelijkheid zichtbaar;
- Het houdt rekening met de verschillen tussen mannen en vrouwen.

Voor haar zijn er noodzakelijke voorwaarden om tot gendermainstreaming te komen:

- De belangrijkste voorwaarde: politieke wil;
- Er moet reeds een vorm gendergelijkheidsbeleid zijn;
- Er moeten gendergevoelige data en statistieken beschikbaar zijn;
- De administratie moet het concept kennen;
- Er moeten middelen ter beschikking zijn;
- Vrouwen moeten deelnemen aan het politieke, openbare leven en aan besluitvormende processen.

Het ideale moment om aan gendermainstreaming te doen, is bij het opstellen van nieuwe wetten.

Verder gaat Requena dieper in op het concept van genderbudgeting. Dat is een belangrijk instrument voor een meer efficiënt gebruik van overheidsgeld. Het idee erachter is dat begroten niet neutraal is want de sociale realiteit waarop het budget wordt toegepast is niet voor iedereen dezelfde. Het budget moet op eenzelfde manier gebruikt worden om aan de verschillende noden van mannen en vrouwen tegemoet te komen.

Sessie 2: De begrippen gender, gendermainstreaming en de wettelijke omzetting ervan op Belgisch federaal niveau

1. Het begrip gender

Magda Michielsens begint haar presentatie door het begrip gender te duiden. Ze maakt daarbij de belangrijke opmerking dat voor het maken van het beleid het niet nuttig is om in te gaan op de discussie cultuur (gender) ⇔ natuur (sekse) want het genderbegrip houdt sowieso het idee van maakbaarheid in.

Ze wijst daarbij op de gelaagdheid van gender.

1. Vrouwen en mannen => gender als empirisch gegeven: er zijn vrouwen en mannen en sommige mannen doen sommige dingen beter dan sommige vrouwen en andersom. Dat betekent niet dat dat het verschil tussen mannen en vrouwen onbestaande of onbelangrijk is, maar wel dat voor sommige domeinen in het beleid die verschillen vergeten mogen worden wegens niet relevant. Wel is het zo dat er onverantwoorde verschillen zijn waarvoor gestreden moet worden om ze weg te werken.
2. gendemachine => alle instituties zijn er om mannen en vrouwen te maken (bv. onderwijs, reclame,...) door het beeld van wat mannelijk/vrouwelijk is. Vroeger was dat veel eendimensionaler dan nu. Vandaag krijg je bv. een ander beeld daarvan op school dan thuis.
3. de gegenderdheid van objecten en personen => de meeste dingen hebben een typisch mannelijk dan wel vrouwelijke connotatie
4. de gegenderdheid van structuren => sommige structuren zijn vooral bevolkt door mannen, andere door vrouwen. Dat is van groot belang omdat er uit die structuren ook beslissingen komen. De nieuwe wet is vooral op deze laag van gender gericht.

Verder merkt Michielsens op dat er een grote nood is aan goede genderstatistieken. Dat die cijfers er niet zijn komt vaak vanuit het emancipatie-idee dat het er niet toe doet. Maar het doet er wel toe want als je het niet weet, kan je er ook niet aan werken. Overigens is het nuttig om op te merken dat niet alle verschillen die uit de statistieken naar voren komen het resultaat zijn van discriminatie. De overheid moet dus niet alle ongelijkheden absoluut wegwerken. Verder geeft ze een aantal voorbeelden van statistieken en wijst ze op het feit dat cijfers veranderen maar dat dat niet noodzakelijk iets te maken heeft met het beleid. (bv. dat jongens het nu minder goed doen op school dan meisjes, een vaststelling die 10 jaar geleden nog niet kon worden gemaakt)

Ze eindigt haar presentatie door nogmaals kort in te gaan op het concept gendermainstreaming.

2. De integratie van de genderdimensie en positieve acties: wat zijn de verschillen. Een voorbeeld uit Litouwen

Dalia Marcinkevičienė begint haar presentatie met nogmaals de definitie van gendermainstreaming van de Raad van Europa uit 1998 te bespreken. Ze merkt hierbij op dat het geen vaste definitie is maar een work in progress. Ook zij benadrukt het belang van een integrale benadering bij gendermainstreaming.

In Litouwen hebben ze een instrument om aan gendermainstreaming te doen: het "Gender impact assessment (GIA)".

De doelen van dat GIA zijn:

- Een specifiek beleidsdomein analyseren, rekening houden met de belangen van mannen en vrouwen;
- Bepalen of dat geanalyseerd beleidsdomein de verschillende posities van mannen en vrouwen respecteert.

Vervolgens gaat ze in op het verschil tussen gendermainstreaming en positieve acties.

- Gendermainstreaming moet worden toegepast voor positieve acties;
- Gendermainstreaming voorkomt dat er genderdiscriminatie is waardoor er geen nood is aan positieve actie;
- Er is nood aan beide. Een dubbele benadering (gendermainstreaming EN positieve acties) is effectief. Jammer genoeg ontbreekt het in de praktijk vaak aan goede wil bij politici.

Daarna gaat het over de verschillende actoren op het vlak van gendermainstreaming in Litouwen.

- In 1998 heeft het land een wet voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen aangenomen. Die wet verplicht alle staatsinstellingen om rekening te houden met gender in alle relevante domeinen.
- Op parlementair niveau:
 - Commissie voor de mensenrechten;
 - Een parlementaire commissie voor kind en gezin;
 - Een parlementaire vrouwengroep waarin alle vrouwelijke parlementsleden over de partijgrenzen heen actief zijn.
- Op regeeringsniveau:
 - Een adviseur van de eerste minister voor gendergelijkheid en gelijke kansen;
 - De minister van sociale zekerheid en arbeid en het daaraan verbonden ministerie dat ook een afdeling voor gender gelijkheid heeft;
 - Binnen alle andere ministeries zijn ze verantwoordelijk voor gender aangelegenheden die te maken hebben met hun bevoegdheden.
- Een interministeriële commissie voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen, in 2000 opgericht, is de belangrijkste structuur op het vlak van

gendermainstreaming. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en ze coördineert de implementatie van gendergelijkheidsprogramma's.

- De ombudspersoon voor gelijke kansen. Deze functie werd in 1999 ingesteld. Het is een heel zichtbare en bekende functie.
- Op lokaal niveau zijn er nog geen structuren ontwikkeld. Wel zijn er meer dan 130 actieve ngo's die rond vrouwenthematieken werken. Ook hebben de meeste vakbonden vrouwenraden.
- Binnen de universiteiten: er zijn 4 genderstudie centra.

Om haar presentatie af te ronden, geeft ze een aantal voorbeelden van positieve acties (bv. campagnes om meer vrouwelijke bedrijfsleiders te krijgen die duidelijk vruchten afwierpen. Zo was in 2000 slechts 29,2% van de bedrijfsleiders een vrouw. In 2005 was dat al 43%) en van gendermainstreaming (bv. het aanpassen van een handboek wiskunde dat in het onderwijs wordt gebruikt).

3. Voorstelling en concrete implicaties van de Belgische wet van 12 januari 2007

Deze wet wordt voorgesteld door Michel Pasteel, directeur van het instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

- Deze nieuwe wet heeft een duidelijk transversale doelstelling
- Gender wordt ermee geïntegreerd in de managementplannen. Elke minister/fod moet jaarlijks projecten/acties voorstellen
- De beschikbaarheid van genderindicatoren en geslachtsspecifieke statistieken wordt de verantwoordelijkheid van elke minister
- Het instellen van een gendertest, op te vatten als een verplichte evaluatie ivm de situatie van mannen en vrouwen
- Het opnemen van het genderaspect in de begroting (genderbudgeting) op basis van een genderanalyse
- Gender ook in overheidsopdrachten en subsidies: bv. het niet naleven van de wetten rond gelijke kansen kan leiden tot het uitsluiten van bepaalde firma's
- Tussentijdse rapportage en een uitgebreid verslag aan het einde van de legislatuur over de vorderingen in functie van gendergelijkheid.

Over deze wet kwamen er een aantal vragen uit het publiek:

1. Hoe kan deze wet afdwingbaar worden gemaakt? Hoe is deze wet toe te passen?

Antwoord van Pasteel: het instituut is de motor van deze wet. Het belangrijkste is de politieke wil om er iets van te maken. Voorlopig is er geen sanctie voor het niet toepassen van de wet voorzien. Een mogelijkheid is een democratische sanctie via het parlement of de kiezer. Pasteel zelf is niet echt optimistisch en meent dat permanente waakzaamheid is geboden om de politieke wereld aan het verplichtende karakter van de wet blijvend te doen herinneren. Hierop wordt door een medewerker van het instituut ingepikt met de melding dat het Instituut een coördinerende rol heeft en dat het parlement z'n werk moet doen.

2. Wat is de concrete planning van de wet?

Antwoord van Pasteel: de wet is van kracht maar er moeten nog een aantal KB's komen en dat hangt af van het ritme van het politieke leven.

Sessie 3: de tenuitvoering van gendermainstreaming

1. Sleutelfactoren voor de toepassing van gendermainstreaming

Deze presentatie van Monique Wylock en H  l  ne Courcelles (beiden van de kanselarij van de eerste minister) komt in feite overeen met een bespreking van het handboek dat er moet komen dat de administraties kunnen volgen bij het toepassen van de wet over gendermainstreaming. Volgende hoofdstukken komen in dat handboek aan bod:

- Wat is gendermainstreaming?
- Waarom gendermainstreaming?
- Wie moet het toepassen en waar?
Het gaat daarbij in de eerste plaats over politieke beleidsverantwoordelijken en federale ambtenaren en mandatarissen.
- Met welke bouwstenen?
Belangrijk is dat er beschikking is over genderstatistieken (tellingen) en genderindicatoren (meten en vergelijken). Die zijn geen doel op zich maar enkel om een beeld van de realiteit te krijgen. Daarnaast kan bijkomende expertise worden ingeschakeld. Denk daarbij aan een databank van (externe) genderdeskundigen of de commissie Vrouw en ontwikkeling. Een derde bouwsteen is het toepassen van genderbudgetting, zowel ex-ante (op basis van voorafgaande genderanalyse) als ex-post (wie heeft er voordeel uitgehaald)
- Hoe moet het worden toegepast?
In de eerste plaats door een gedreven analyse. (swot, 3r-analysekader, behoefteonderzoek, gendertest)
Verder moet er een strategie en een actieplan worden ontwikkeld. (formuleren van algemene en specifieke doelstellingen en acties en het integreren ervan in beleidsplannen en beheerscontracten).
Daarna moeten die worden geïmplementeerd en constant worden geëvalueerd. Belangrijk is dat alle betrokken partners erbij betrokken worden. Sensibilisering is nodig.
- Wat zijn de kritische succesfactoren (KSF's). Daarbij gaat het zowel over cultuur (engagement van het hoger kader en een doorgedreven communicatie die zowel intern als extern moet. Dat is nodig want er is veel cynisme en scepticisme t.a.v. deze wet) als over structuur (nood aan instrumenten, hulpmiddelen, opleiding, een gendermainstreamingambtenaar,...)

2. Gendermainstreaming in Nederland

Marion Meesters was plaatsvervangend secretaris van de visitatiecommissie Emancipatie die tussen 2004 en 2007 het emancipatiebeleid in Nederland heeft geëvalueerd.

Emancipatie betekent in Nederland "het promoten van gelijke rechten, gelijke kansen, vrijheden en sociale verantwoordelijkheden voor vrouwen en mannen in de Nederlandse samenleving". Ieder lid van de regering is verantwoordelijk voor emancipatie binnen zijn/haar domein. In Nederland wordt dat "het facetbeleid" genoemd. Dat is in feite gendermainstreaming avant la lettre. Er mee wordt bedoeld dat emancipatie een facet is in elk beleidsdomein.

In 2001 heeft het kabinet een standpunt ingenomen rond gendermainstreaming. Het was een strategie voor kwaliteitsverbetering en was een gezamenlijke verklaring van alle ministers. De verantwoordelijkheid ligt dus duidelijk bij hen en niet bij een speciale emancipatie-ambtenaar. Het is duidelijk dat "de kabinetspositie" is ontstaan binnen een internationale context (Het Peking platform, de Raad van Europa, ...)

Er wordt veel belang gehecht aan monitoring (het opvolgen van het proces) en aan evaluatie (gericht op de resultaten). Beide zijn cruciale elementen in het succes van gendermainstreaming. De visitatiecommissie is een manier om de totale rijksoverheid te evalueren.

Deze visitatiecommissie was onafhankelijk met een eigen budget en een eigen secretariaat en had volgende taken:

- De integratie van gendermainstreaming binnen beleidsvoorstellen en politieke implementatie beoordelen.
- Het verantwoordelijke lid van de regering inzicht in mogelijkheden tot verbetering geven.
- Voorbeelden van good practices toegankelijk maken voor de regering
- Inzicht verschaffen in de algemene vooruitgang m.b.t. gendermainstreaming en waar nodig voorstellen doen om de situatie te verbeteren.

Er waren wel een aantal beperkingen. Zo mocht de visitatiecommissie het personeelsbeleid van de ministeries niet onder de loep nemen, net als het specifieke emancipatiebeleid en het organisationele aspect. Het mocht m.a.w. enkel over de inhoud van het beleid gaan en niet over de vorm. De visitatiecommissie heeft zich niet helemaal gehouden aan deze beperkingen.

De commissie keek zowel naar de theorie (wat staat er in beleidsdocumenten) als naar de praktijk (hoe werden die uitgevoerd). Daarbij moest er zowel een stand van zaken worden gegeven (beoordeling) als suggesties worden gedaan. Deze twee functies leidden soms tot conflicten. Een ministerie dat een negatieve evaluatie kreeg, is niet altijd even happig om nadien suggesties te aanvaarden.

De samenstelling van de commissie was zo a-politiek mogelijk. De methode die werd gebruikt bestond o.a. uit informele ontmoetingen met contact personen, evaluatieve bezoeken, diepteanalyses van en met ministeries of onderdelen van ministeries. Ook werden 120 beleidsonderwerpen uit heel uiteenlopende domeinen geïnventariseerd en geanalyseerd. Via een computergericht systeem werden experts en beleidsmakers en ambtenaren samengebracht in een "decision room" en werd heel concreet en intens ingegaan op een specifiek beleidsdomein. Deze analysemethode is nu een standaardinstrument.

De resultaten zagen er op papier mooi uit, maar de commissie zag toch nog een aantal uitdagingen. Ze was er een goed beleidsdocument (de kabinetspositie) maar het nieuwe kabinet volgde deze positie niet. Ook stelde de commissie een groeiende aandacht vast om meer vrouwen op hoge posten binnen de ministeries te krijgen. Deze interne aandacht leidde echter niet tot een verhoogde externe aandacht. Ook was er een toenemende belangstelling voor de problemen van migrantenvrouwen. Dat had jammer genoeg tot gevolg dat gender alleen nog maar als een allochtonenprobleem wordt beschouwd. Tot slot stelde de commissie ook vast dat er rond gender veel experts waren. Ze stelde eveneens vast dat die experts zelden of niet werden gehoord door beleidsmakers.

Verder stelde de commissie vast dat ambtenaren al te vaak denken dat de emancipatie voltooid is en ze er bijgevolg geen aandacht aan moeten besteden. Ook bleek dat het engagement van de top nogal beperkt was en vooral heel impliciet. Verder zag de commissie dat het begrip "diversiteit" veel aantrekkelijker is voor beleidsmakers en dat dat diversiteitsbegrip gender dreigt op te slokken. De commissie formuleerde ook haar zorg dat gedecentraliseerde instantie niet vergeten mogen worden maar dat ze het genderbeleid ook moeten meenemen en toepassen.

Als besluit was de commissie van mening dat gendermainstreaming aanzienlijk was verzwakt in Nederland doordat er geen duidelijk politiek engagement meer is en dat een goede coördinatie van de inspanning noodzakelijk is. Wel heeft de visitatiecommissie het proces weer in gang gezet. Dat bewijst de waarde van externe monitoring als een sterk instrument.

3. Vragen uit publiek

De voornaamste vragen handelden over de nieuwe wet en zijn in het verslag onder deze hoofding opgenomen. Verder uitte het publiek de vrees dat deze nieuwe wet zou leiden tot een zoveelste vermenigvuldiging van structuren en een verdere bureaucratisering.

