

Vergaderjaar 1999–2000

**27 061**

## **Meerjarenprogramma emancipatiebeleid**

**Nr. 2**

**NOTA**

### **INHOUDSOPGAVE**

**blz.**

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
Hoofdstuk 2	Arbeid, zorg en inkomen	10
Hoofdstuk 3	Macht en besluitvorming	24
Hoofdstuk 4	Mensenrechten en vrouwen	38
Hoofdstuk 5	Informatiesamenleving	47
Hoofdstuk 6	Dagindeling	55

## INLEIDING

### Voraf

De emancipatie is in een nieuwe fase beland. De «vrouwenstrijd» – om gelijke rechten en gelijke kansen – is misschien nog niet helemaal gestreden, maar heeft al wel veel opgeleverd.

In het begin van de twintigste eeuw waren vrouwen die wilden studeren een curiosum, een enkeling «mocht» het. Inmiddels vormen vrouwen in veel studierichtingen de meerderheid en ze studeren sneller af dan mannen. Tot 1956 was de getrouwde vrouw volgens de wet «handelings-onbekwaam». Nu is een op de drie startende ondernemers een vrouw. Kregen vrouwen pas in 1919 volledig kiesrecht, anno 2000 bestaat de Tweede Kamer voor meer dan eenderde uit vrouwen. Zorgden vrouwen enkele decennia geleden nog voornamelijk voor het huishouden en de kinderen, nu vinden steeds meer werkgevers het belangrijk dat er een evenwicht is tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers. De participatie van vrouwen is niet meer weg te denken.

Het gaat dus goed met de emancipatie! Waarom zou het niet «vanzelf» beter gaan? Heeft emancipatie nog wel nieuwe impulsen nodig? Het kabinet vindt van wel, want wat vanzelfsprekend zou moeten zijn, is nog geen realiteit.

Vanzelfsprekend is economische zelfstandigheid een noodzakelijke voorwaarde om een onafhankelijk leven te kunnen leiden. Maar de praktijk leert dat nog steeds relatief veel vrouwen te weinig verdienen en daarom afhankelijk zijn van «de kostwinner». En vooral als die er niet meer is (door overlijden of scheiding) kan die afhankelijkheid pijnlijk duidelijk worden. Het risico van armoede na een scheiding of sterfgeval is voor vrouwen (vooral voor laag opgeleide vrouwen) nog groot.

Vanzelfsprekend is dat jongens en meisjes een gelijkwaardig opleidingsniveau bereiken, de beste basis immers om economisch zelfstandig te worden en trouwens ook om jezelf zo goed mogelijk te ontplooien. Maar de praktijk leert dat de schoolkeuze nog vaak verloopt volgens traditionele lijnen: meisjes zijn oververtegenwoordigd in sectoren als zorg en onderwijs, terwijl jongens oververtegenwoordigd zijn in techniek en ICT. Die verschillen werken door in de positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt (een verschijnsel dat wordt aangeduid met de term «horizontale segregatie») en daarmee in beloningsverschillen. En daardoor mogelijk ook in maatschappelijk prestige.

Vanzelfsprekend is dat de balans tussen werk en privé voor zowel vrouwen als mannen belangrijk is. Steeds meer mannen zoeken die balans ook, en ervaren de waarde van zorg voor kinderen en naasten. Maar de praktijk leert dat het vooral nog vrouwen zijn die zorgen.

Vanzelfsprekend is dat de topfuncties in het bedrijfsleven en het openbaar bestuur gelijkelijk worden bekleed door vrouwen en mannen, omdat in topfuncties besluiten worden genomen die voor mannen en vrouwen van belang zijn. En gelukkig neemt het aantal vrouwen in besluitvormende posities toe. Maar de praktijk leert dat veel vrouwen niet gemakkelijk doorstromen naar de hogere functies waarop zij uitzicht hebben – het «glazen plafond» zit in de weg – of dat zij, eenmaal op zo'n positie terecht gekomen, relatief snel weer uitstromen.

Vanzelfsprekend is dat mensenrechten voor zowel mannen en vrouwen gelden. En gelukkig zijn de mensenrechten universeel, zodat ze overal en voor iedereen gelden. Maar de praktijk leert dat huiselijk geweld en seksuele intimidatie vooral vrouwen treffen en dat in sommige landen vrouwen nog steeds als tweederangs burgers worden beschouwd. Ook komt mensenhandel meestal neer op vrouwenhandel. Nederland heeft

overigens, als eerste binnen de Europese Unie, een nationaal rapporteur mensenhandel aangesteld.

### **Waarom een meerjarennota emancipatiebeleid?**

Emancipatie heeft zich ontwikkeld, maar is nog geen vanzelfsprekendheid. Dat is een grote winst, want verdere verbeteringen kunnen nu worden bereikt omdat vrouwen én mannen daar belang aan toekennen. Emancipatie heeft niettemin ook weerbarstige kanten. Ingeslepen gewoontes, ongeschreven codes en verwachtingen, maar ook wet- en regelgeving houden de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen in stand. Vrouwen hebben nog maar een relatief jonge traditie op de arbeidsmarkt; moderne rolvoorbeelden zijn schaars. Dat manifesteert zich in de spanning tussen de verantwoordelijkheid voor werk en zorg, maar ook in onzekerheid over wat een professionele attitude anno 2000 moet inhouden. Op institutioneel en cultureel niveau zijn er nog belemmeringen in de maatschappij en in arbeidsorganisaties. Loopbaan- en personeelsbeleid, wervings- en selectiecriteria houden nog geen gelijke tred met de wens van vrouwen en mannen om het beroeps- en gezinsleven anders in te richten. Zo gaan veel organisaties uit van een volledige beschikbaarheid van hun werknemers of wordt bij het ordenen van de openbare ruimte nog uitgegaan van het traditionele kostwinnersdenken. En ons sociale stelsel bevat nog voorzieningen die het alleenverdienerschap ondersteunen. De cultuur van bedrijven en andere arbeidsorganisaties is een onderschat element: al zijn werkende vrouwen een vanzelfsprekendheid, de traditionele masculiene organisatiecultuur sluit steeds minder aan bij het waardenpatroon van vrouwen en van een toenemend aantal mannen. Er zijn aanwijzingen dat de verhoogde kans van vrouwen op instroom in de WAO mede te verklaren is uit de bedrijfscultuur. Een actief emancipatiebeleid blijft dus geboden. Voor een deel zullen de gewenste veranderingen zich vanzelf voltrekken. De arbeidsparticipatie van vrouwen zal blijven stijgen, al was het maar omdat de behoefte aan goed opgeleide vrouwen toeneemt, zeker in onze kenniseconomie. De jonge generatie is met minder strikte rolopvattingen opgegroeid en zal anders omgaan met de combinatie van werk, zorg, maatschappelijke participatie en vrije tijd. De opvattingen over de balans tussen economische, sociale en culturele waarden veranderen. De resultaten van het al gevoerde overheidsbeleid moeten voor een deel nog zichtbaar worden. Te denken valt aan de forse impuls in de kinderopvang, waarvoor 470 miljoen extra is vrijgemaakt. Andere voorbeelden zijn de verruiming van de mogelijkheden voor betaald verlof, de Wet aanpassing arbeidsduur en de Belastingherziening 2001, waarin naast een combinatiekorting ook een arbeidskorting is opgenomen voor deeltijders. Voorts heeft het kabinet f 60 miljoen vrijgemaakt voor de stimulering van experimenten met een andere dagindeling voor werkende vrouwen en mannen met zorgtaken. Er lopen projecten voor meer allochtone vrouwen in de politiek en voor een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in besluitvormende functies. In de wet op de adviesraden is het streven naar evenredige vertegenwoordiging vastgelegd. Ook is er een tijdelijke adviescommissie Tecena ingesteld. De vijfde nota ruimtelijke ordening krijgt een «emancipatie-effecttoets». Ten slotte zijn in het *Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen* speerpunten per departement vastgesteld die in deze kabinetsperiode moeten zijn uitgevoerd. Voor een deel is ook nieuw beleid nodig om verder te komen en om de geboekte resultaten vast te houden, te verduurzamen. In deze meerjarennota geeft het kabinet de beleidsrichtingen aan die daarvoor nodig zijn.

## Verduurzamen

«Grootmoeder had geen kiesrecht, moeder geen pil, dochter geen tijd.» Dit citaat, uit Hester Macranders cabaretprogramma *Stom, stom, stom* geeft treffend weer wat er in drie generaties emancipatiebeleid is bereikt. Met de invoering van het kiesrecht in 1919 werden vrouwen staatsrechtelijk handelingsbekwaam. De economische handelingsbekwaamheid volgde in 1956. Het moderne emancipatiebeleid stelt in feite de sociaal-culturele «handelingsbekwaamheid» centraal.

Voor de meisjes, en in mindere mate ook voor de jongens van nu speelt veel minder dan voor hun ouders de keuze tussen of kinderen of werk.<sup>1</sup> Of-of is en-en aan het worden. Deze verbreding vormt de basis voor het beleid, dat is gericht op het wegwerken van achterstanden én op cultuurverandering. Op vrouwen én op mannen. Op autochtonen én allochtonen. Op economische waarden én sociaal-culturele waarden. Op de kwaliteit van het individuele leven én op de kwaliteit van de samenleving. Emancipatiebeleid dat inzet op optimale benutting van talenten van vrouwen en mannen en op een nieuwe balans tussen sociale, economische en culturele waarden bevordert de duurzaamheid van emancipatie. En daarmee de volledige kwaliteit van de samenleving in de toekomst.<sup>2</sup>

### Accenten in het moderne emancipatiebeleid

In de periode 1974–1981 was in het beleid de aandacht gericht op het *inhalen van achterstanden* van vrouwen op tal van maatschappelijke terreinen (onderwijs, arbeid en maatschappelijke participatie) en van mannen in de persoonlijke levenssfeer. Om dat te bereiken werden naast formele gelijkheid ook «roldoorbreking» en «mentaliteitsverandering» cruciaal geacht.

Vanaf 1981 ligt in het beleid de nadruk op de noodzaak van *herverdeling* en daarmee op de *organisatiestructuur* van de samenleving. De «structureel ongelijke machtsverhoudingen» tussen mannen en vrouwen worden als de belangrijkste oorzaak gezien van de ongelijke maatschappelijke positie tussen mannen en vrouwen. Niet de achterstand van vrouwen op mannen staat meer centraal, maar de organisatiestructuur van de maatschappij waarvan achterstand het resultaat is.

Vanaf 1992 is daar de aandacht voor *cultuurverandering* bij gekomen.<sup>3</sup> Voor het emancipatiebeleid vormen ongeschreven codes de diepere laag van de ongelijke verhouding tussen mannen en vrouwen. Uit tal van onderzoeken blijkt immers dat ook waar instituties en officiële regelingen geen onderscheid maken tussen mannen en vrouwen, juist de ongeschreven normen en regels toch zeer verschillend voor hen kunnen uitpakken. Deze constatering is ook wel aangeduid als «beeldvorming» of «ongezien onderscheid».<sup>4</sup> Van vrouwen en mannen bestaan verschillende beelden en verwachtingen, aan hen worden verschillende kwaliteiten toegeschreven en bovendien worden deze categorieën van mannelijk en vrouwelijk ongelijk gewaardeerd.

De doelstelling van het emancipatiebeleid blijft in de kern dezelfde als die van vijftien jaar geleden: gelijke kansen, gelijke rechten en gelijke verantwoordelijkheden van vrouwen en mannen. Maar de context is veranderd en de accenten zijn verschoven. «Diversiteit» en «sociale verantwoordelijkheid» hebben in de loop der tijd een hogere waardering gekregen. Het begrip «diversiteit» verwijst naar uiteenlopende achtergrondkenmerken van burgers die als maatschappelijk ordeningsprincipe blijken te fungeren. Naast sekse zijn dit onder andere etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit. De toegenomen waardering voor sociale verantwoordelijkheid laat zien dat individuele keuzevrijheid niet hetzelfde is als individualisme of zelfs egoïsme.

Het gaat bij het emancipatiebeleid nadrukkelijk *niet* om de introductie van een nieuwe standaardnorm, maar om het scheppen van voorwaarden waardoor de keuzevrijheid van vrouwen en mannen in iedere levensfase

<sup>1</sup> Zie o.a.: Manuela du Bois-Reymond, Yolande te Poel en Janita Ravensloot, *Jongeren en hun keuzes*, Bussum 1998 en Pauline Naber, Frederique Veldman en Roelanda Wiebing, *Jongeren en emancipatie: emancipatie is uit, kiezen is in*, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Het begrip «sociale duurzaamheid» kwam al in 1987 prominent op de agenda bij het verschijnen van het rapport *Our common future* van de commissie-Brundtland. Daarin wordt gesteld: «In wezen is duurzame ontwikkeling een proces van verandering waarin de benutting van hulpbronnen, de richting van investeringen, de oriëntatie van technologische ontwikkeling en de institutionele verandering met elkaar in harmonie zijn en zowel de huidige als de toekomstige mogelijkheid vergroten om aan de menselijke behoeften tegemoet te komen.»

<sup>3</sup> Cultuur is op te vatten als het geheel aan normen, waarden, ongeschreven regels, beelden en mores die het reilen en zeilen van een bepaalde gemeenschap reguleren. Zie voor meer informatie over het begrip «cultuur» in deze zin bijvoorbeeld A. Veldman en J. Wittink, *De kans van slagen. Invloeden van culturen en regels op de loopbanen van vrouwen*, Leiden 1990, en A. Fischer en A. van Vianen, «Sekseverschillen in voorkeuren voor een mannelijke organisatiecultuur», in: *Gedrag en Organisatie*, vol. 11, oktober 1998.

<sup>4</sup> Zie M. Schaapman e.a., *Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse*, Den Haag 1994.

duurzaam tot haar recht kan komen. Om dit te realiseren moeten oude arrangementen in de samenleving plaats maken voor nieuwe afspraken.

#### **Doelstelling van het emancipatiebeleid**

Het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes (zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit en seksuele voorkeur) de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren.

### **Een nieuw «sociaal contract»**

Om recht te doen aan de veranderde samenleving en aan een verdere en duurzame emancipatie van vrouwen en mannen is een nieuw «sociaal contract» nodig. «Sociaal contract» is een metafoor voor de geschreven en vooral ongeschreven afspraken tussen vrouwen en mannen, burgers en overheid, werkgevers en werknemers. Het gaat om nieuwe afspraken die uitgaan van gelijke rechten en plichten van alle burgers, in het publieke domein en in het privé-domein. Er zijn voor dit nieuwe «sociaal contract» twee belangrijke elementen, die voor alle beleidsterreinen opgeld doen: diversiteit en de balans tussen publiek en privé.

#### **Sociaal contract**

Het begrip «sociaal contract» speelt internationaal en heeft een historische betekenis. In 1991 haalde de OESO in zijn rapport *Shaping Structural Change* het begrip «sociaal contract» aan om te betogen dat er nog steeds een scherpe scheiding was – als was die contractueel vastgelegd – in de taakverdeling tussen mannen en vrouwen: mannen waren verantwoordelijk voor het economische welzijn van het gezin, vrouwen voor zorg en huishoudelijk werk. Een verandering van dit contract is nodig, aldus de OESO, om de kwaliteit van de samenleving in de toekomst optimaal te kunnen benutten.

Het begrip «sociaal contract» is afkomstig van Jean-Jacques Rousseau. Rousseau gebruikte het begrip voor een symbolische collectieve overeenkomst tussen burgers om zich, onder de hoede van de overheid, te verzekeren van vrijheid, veiligheid en gelijke rechten.<sup>1</sup> De denkbeelden van Rousseau en andere denkers uit de Verlichting hebben in 1789 hun neerslag gekregen in *De verklaring van de rechten van mens en burger*. Rousseau hanteerde daarbij enkele axioma's, zoals een strikte scheiding tussen publiek en privé-domein. Hij beschreef vooral de afspraken in het publieke domein, waar vrije en onafhankelijke burgers zich konden emanciperen van het feodale stelsel. Op vrouwen was het «sociaal contract» nauwelijks van toepassing; zij verrichtten hun taken immers vooral in het privé-domein (zorg en huishouden). Zodoende stelden zij de mannen in de gelegenheid onafhankelijk en vrij te handelen, zonder zelf de vruchten van deze nieuw verworven vrijheid te kunnen plukken.

Van meet af aan hebben vrouwelijke denkers dan ook kritiek gehad op Rousseau's sociale contract en op de Verklaring uit 1789, bijvoorbeeld Olympe de Gouges.<sup>2</sup> De Gouges publiceerde in 1792, het jaar overigens dat in Frankrijk een verbod werd uitgevaardigd op politieke activiteiten door vrouwen, een eigen *Verklaring van de rechten van de vrouw*. Zij stelde daarin dat er geen sprake kon zijn van geldig staatsgezag zonder zeggenschap van vrouwen als onverbrekelijk onderdeel van de natie. Het heeft haar letterlijk de kop gekost: zij werd onthoofd.

<sup>1</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Contrat social et autres oeuvres politiques*, 1762.

<sup>2</sup> Trudie Knijn en Monique Kremer, *Naar een nieuw gender akkoord: een verkennende studie naar «sociaal contract», «inclusief burgerschap» en genderverhoudingen in de Nederlandse verzorgingsstaat, SZW-werkdocument*, Den Haag 2000.

<sup>3</sup> *Eigentijds burgerschap*, WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H. R. van Gunsteren, SDU uitgeverij, Den Haag 1992.

### **Diversiteit**

Diversiteit is een kenmerk van de moderne samenleving. Diversiteit moet daarom een wezenlijk kenmerk zijn van het nieuwe «sociaal contract». Dat is geen gemakkelijke opgave omdat de moderne samenleving – geïndividualiseerd, internationaal en multicultureel – een «ongekende samenleving» is geworden.<sup>3</sup> Met verschillen tussen mannen en vrouwen, tussen generaties en tussen culturen. Daarbinnen zijn er weer verschillen tussen

individuen naar leefvorm, levensfase, opleiding en gezondheid. Daarom zoekt het emancipatiebeleid ook niet naar standaardoplossingen. Het beleid is alleen effectief als de instrumenten rekening houden met verschillen tussen (groepen) mensen, maar ook met de verschillende behoeften (tijd, inkomen, ruimte, activiteiten) die samenhangen met de levensfase, waarin mensen verkeren. Een net afgestudeerde heeft andere behoeften dan een ouder met jonge kinderen of een oudere die zorgt voor een partner of andere dierbaren.

#### **Norman**

«Waar het om gaat is dit: je hebt minder kansen op een aantrekkelijke baan of op respect, als je jong of juist oud bent, een lage opleiding hebt gehad of vrouw bent, van Suri-naamse afkomst, een chronische ziekte hebt of een grote zorgverantwoordelijkheid. Het curieuze is dat bijna iedereen op een van die punten niet goed scoort. Wie scoort op alle zes punten wel goed? Wie bepaalt met andere woorden de norm voor gelijkheid? Dat moet iemand zijn die tussen de 30 en 50 jaar is, hoger opgeleid, weinig zorgtaken heeft, wit is, gezond, en van het mannelijk geslacht. We kunnen hem Norman noemen, de norm-man. Norman heeft in onze maatschappij een magnetische werking: de maatschappij schikt en plooit zich om hem heen als om een magneet.» Uit: Evelien Tonkes, «Betekent diversiteit het einde van gelijkheid en solidariteit?», in: *Socialisme & Democratie*, 1999/1.

#### *Balans publiek en privé*

Emancipatie was in aanvang vooral gericht op het veroveren van (posities in) het publieke domein. Inmiddels is de scheidslijn tussen het publieke domein en het privé-domein veel minder scherp geworden. Bepaalde vormen van huiselijk geweld werden vroeger nog vooral gezien als een privé-aangelegenheid, nu is dat ondenkbaar geworden. En terwijl volwassen vrouwen nu zelf beslissen wat zij belangrijk vinden en wat niet, was nog maar enkele decennia geleden de publieke mening dat vrouwen met kinderen thuis dienden te blijven om zich voltijds te wijden aan gezin en huishouden.

De grenslijn tussen het publieke domein en het privé-domein is niet langer de scheidslijn tussen mannen en vrouwen. Voor beiden geldt dat een positie in het publieke domein gecombineerd moet kunnen worden met privé-verantwoordelijkheden. Steeds meer arbeidsorganisaties houden rekening met de zorgtaken van werknemers en staan deeltijd en flexibele werktijden toe. Omgekeerd worden steeds meer mensen «thuis» geconfronteerd met «werk».

De vervagende scheidslijn tussen privé en publiek is niet zozeer een doelstelling als wel een maatschappelijke ontwikkeling die voorlopig niet zal stoppen. Diezelfde vervaging van grenzen is ook terug te vinden tussen staten (mondialisering). Bij het formuleren van modern emancipatiebeleid moet de overheid hiermee rekening houden.

#### **De rol van de overheid**

Het emancipatieproces voltrekt zich voor een deel autonoom. Een ander deel is het resultaat van de activiteiten van de vrouwenbeweging en het maatschappelijk middenveld en weer een ander deel is het gevolg van het overheidsbeleid. De rol van de overheid is drieledig: initiërend, bewakend en stimulerend.

In de loop van het emancipatieproces heeft de overheidsinterventie andere accenten gekregen. Van formele gelijke behandeling naar voorwaardenscheppend beleid en samenwerking met private partijen.

Ook is er sprake van een accentverschuiving van specifiek emancipatiebeleid naar het bevorderen van de integratie van emancipatiedoelstellingen in doelstellingen van regulier beleid («mainstreaming»).

Wil emancipatie niet alleen vanzelfsprekend gevonden worden, maar ook



vanzelfsprekend *zijn*, dan moet het accent het komende decennium vooral worden gelegd op «mainstreaming» en samenwerking met private partijen. Uitgangspunt daarbij is dat emancipatie een collectieve verantwoordelijkheid is. Voor het kunnen waarmaken van die collectieve verantwoordelijkheid en de medewerking van (private) partijen is draagvlak onmisbaar. Om effectieve emancipatie-instrumenten te kunnen ontwikkelen zijn de kennis en deskundigheid van de verschillende geledingen noodzakelijk. Dat klemt te meer in een door diversiteit gekenmerkte samenleving. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om in deze nota de beleidsrichtingen op hoofdlijnen uit te werken. En op basis van de adviezen en reacties de beleidsrichtingen in concrete actiepunten om te zetten in het meerjarenbeleidsplan emancipatiebeleid. Ook de resultaten van de VN-conferentie Beijing plus 5 (juni 2000, New York) worden in dit plan verwerkt. Voor het «mainstreamen» van emancipatie is de betrokkenheid van adviesraden van groot belang. Aan de adviesraden<sup>1</sup> wordt gevraagd vooral op het «eigen» beleidsterrein te adviseren en daarnaast aandacht te besteden aan de rol van de overheid en aan concreet in te zetten instrumenten. Speciale aandacht wordt daarbij gevraagd voor allochtone vrouwen en jongeren. Ook aan organisaties van jongeren, vrouwen en minderheden zal de nota voor advies worden voorgelegd.

### **Opbouw van de nota**

Op vijf gebieden hebben wetenschappers de opdracht gekregen een verkenning te schrijven. Deze verkenningen zijn gebruikt als basismateriaal voor de nota. De stukken zijn, onder verantwoordelijkheid van de auteurs, integraal opgenomen in het Achtergronddeel<sup>2</sup>. Samenvattingen van de verkenningen staan aan het einde van de hoofdstukken. In de nota staan allereerst drie domeinen centraal. Thema's die wel haast klassiek zijn te noemen, maar nog steeds essentieel zijn voor het emancipatieproces:

- Arbeid, zorg en inkomen
- Macht en besluitvorming
- Mensenrechten en vrouwen

Onderwijs is in deze nota niet als apart domein gekozen omdat hiervoor al veel beleid is ontwikkeld en in gang gezet, met aanzienlijke resultaten. Verdere uitwerking van het onderwijs-emancipatiebeleid, zoals neergelegd in de nota «Kristal van Kansen», zal plaatsvinden in het meerjarenbeleidsplan.<sup>3</sup> Belangrijke drempels bevinden zich in het domein van de combinatie werk en zorg. Ook de doorstroom van vrouwen naar hogere functies stagneert. Deze onderwerpen zijn terug te vinden in de hoofdstukken *Arbeid, zorg en inkomen* en in *Macht en besluitvorming*. Naast de drie klassieke domeinen is gekozen voor twee nieuwe:

- Informatiesamenleving
- Dagindeling

De keuze voor deze domeinen is gemaakt omdat het ontwikkelen betreft die het emancipatieproces in de toekomst ingrijpend kunnen beïnvloeden, zowel in negatieve als in positieve zin. De ontwikkeling van de informatiemaatschappij zal niet alleen van invloed zijn op het werk maar ook op het privé-leven. De combinatie van arbeid en zorg voor vrouwen en mannen vraagt om anders te denken over de indeling en het gebruik van tijd en ruimte, over voorzieningen en over zaken als bereikbaarheid. De vijf hoofdstukken van de nota hebben zo veel mogelijk een identieke opbouw. Elk hoofdstuk begint met een beschrijving en beoordeling van de stand van zaken. Vervolgens wordt bij ieder thema gekeken naar de vraag wat de ontwikkeling van een nieuw «sociaal contract» betekent. De elementen «diversiteit» en «balans publiek en privé» vormen hierbij een rode draad. Elk hoofdstuk sluit af met beleidsrichtingen op hoofdlijnen. Deze beleidsrichtingen zijn verschillend van karakter. Dat hangt samen met de aard van het domein en met de fase waarin het beleid verkeert.

<sup>1</sup> De adviesraden waaraan advies wordt gevraagd, zijn: de Sociaal Economische Raad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Onderwijsraad, de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de VROM-raad.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

<sup>3</sup> Nota *Kristal van Kansen: Emancipatienota 1998–2002*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sdu, Den Haag.

## Vooraf

Nederland is in Europees verband een hekkensluiter als het gaat om een gelijkwaardige participatie van mannen en vrouwen in de economie. Toch is in de afgelopen decennia in Nederland de verdeling tussen arbeid en zorg ingrijpend veranderd. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is sterk gestegen en doet nauwelijks meer onder voor het niveau in de omringende landen. Het aandeel van mannen in de onbetaalde arbeid stijgt langzaam maar gestaag en steekt in vergelijking met het buitenland niet ongunstig af. De reden waarom Nederland nog slecht scoort is dat een groot deel van de vrouwen werkt in kleine deeltijdbanen, die geen economische zelfstandigheid en weinig vooruitzicht op promotie bieden. De ruime beschikbaarheid van deeltijdwerk in Nederland heeft echter ook een voordeel: er is naast de betaalde arbeid meer tijd beschikbaar om zelf te kunnen zorgen voor kinderen, naasten of de bredere leefomgeving. Dat blijkt een essentieel onderdeel van de Nederlandse cultuur te zijn, dat zowel door vrouwen als mannen hoog wordt gewaardeerd. Als het aan Nederlandse burgers ligt, worden betaald werk en zorg in de toekomst nog anders verdeeld: mannen willen minder werken, vrouwen willen juist meer werken en beiden geven aan dat ze huishouden en onbetaalde zorg gelijk willen verdelen. Het gaat niet alleen om een herverdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen, maar ook om het vinden van een evenwichtige mix tussen betaald werken, uitbesteden van zorg en zelf zorgen. Dit evenwicht kan per levensfase anders liggen.

Het kabinet wil de ontwikkeling naar een betere balans tussen werk en privé in het leven van individuele burgers ondersteunen. Hiervoor zijn economische argumenten aan te dragen. Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen leidt immers tot een betere inzet van productieve vermogens en talenten en een verbreding van het draagvlak voor collectieve voorzieningen die mede in het licht van de vergrijzing noodzakelijk is. Maar er zijn ook niet-materiële argumenten: zorg is een belangrijke factor voor de kwaliteit van de samenleving en van het leven van individuen. Democratisch gezien is het bovendien wenselijk dat meer vrouwen vertegenwoordigd zijn op sleutelposities, zodat ook vrouwen invloed hebben op de inrichting van de samenleving.

In dit hoofdstuk worden eerst de resultaten beschreven van een kwart eeuw emancipatie op het terrein van arbeid, zorg en inkomen. Vervolgens wordt aangegeven welk beleid nodig is om door te kunnen groeien van het huidige anderhalfverdienersmodel – dat in de kern als een gematigd kostwinnersmodel te typeren is – naar het door vele burgers gewenste combinatiemodel. De overheid wil daarop inspelen.<sup>1</sup> Kinderopvang, verlofregelingen, flexibele werktijden en een sociaal stelsel dat rekening houdt met de werknemer-met-zorgtaken vormen daarbij sleutelwoorden.<sup>2</sup>

## Stand van zaken

### *Tijdsbesteding aan arbeid en zorg*

De verdeling van arbeid en zorg over mannen en vrouwen is sinds 1975 evenwichtiger geworden, maar de verschillen zijn nog steeds aanzienlijk. In 1995 besteedden vrouwen van 15 tot 65 jaar gemiddeld 12 uur per week aan betaalde arbeid, in 1975 was dat nog gemiddeld 8 uur. Hun *onbetaalde* arbeid liep juist terug: van 36 uur in 1975 naar 31 uur in 1995.<sup>3</sup> Bij mannen bleef de tijd besteed aan betaalde arbeid vrijwel constant (29 uur in 1975 en 30 uur in 1995), maar is de tijd besteed aan onbetaalde arbeid wel toegenomen (van 13 uur in 1975 naar 17 uur in 1995).<sup>4</sup> De patronen van tijdsbesteding van mannen en vrouwen die net het onderwijs hebben verlaten komen redelijk overeen (zie grafiek 1)<sup>5</sup>, maar in

<sup>1</sup> De keuze voor het combinatiemodel is door het kabinet gemaakt in de nota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 447, nr. 2. Het combinatiemodel is ontwikkeld door een commissie onder leiding van wijlen Dr. M. Bruyn-Hundt, zie: Commissie toekomstscenario's herverdeling onbetaalde arbeid, *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld*, Ministerie SZW, oktober 1995.

<sup>2</sup> Dr. J. Plantenga en dr. J. Schippers schreven de verkenning voor dit hoofdstuk. Deze is opgenomen in het achtergronddeel van deze nota.

<sup>3</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan de tijdsbestedingsonderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau die om de vijf jaar worden verricht. Onder «onbetaalde arbeid» worden in dit onderzoek de volgende categorieën verstaan: huishoudelijke taken (huishoudelijk werk, boodschappen en doe-het-zelf-werkzaamheden); zorg voor kinderen; mantelzorg (hulp aan niet-familieleden en aan familieleden buiten kinderen in het eigen huishouden); participatie in politieke en sociale organisaties, verenigingsleven, kerkelijke gemeenschappen en ondernemingsraden. Bij alle categorieën is de reistijd inbegrepen.

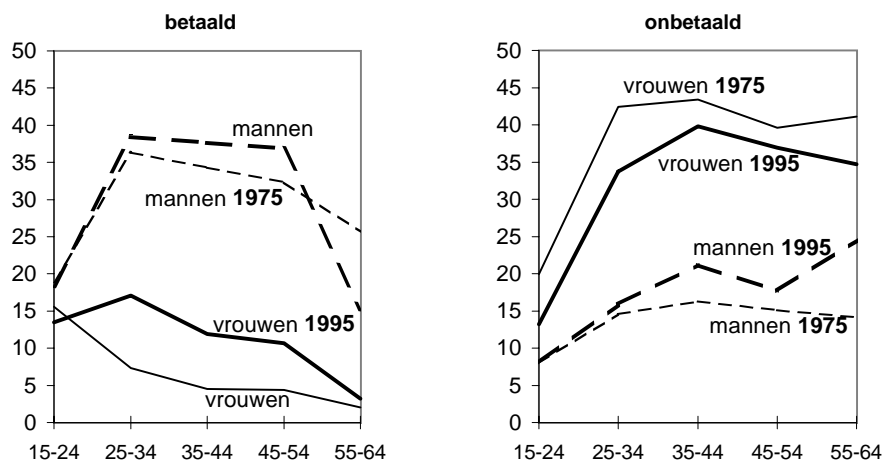
<sup>4</sup> Deze cijfers vormen een gemiddelde voor de gehele bevolking van 15 tot 65 jaar. De gemiddelde arbeidsduur van *betaald werkende* vrouwen en mannen ligt uiteraard hoger. Ter vergelijking: in 1995 bedraagt deze voor de vrouwen bijna 26 uur per week en voor de mannen ruim 38 uur per week, terwijl 51 procent van de vrouwen en 76 procent van de mannen betaald werk verricht (cijfers afkomstig van Centraal Bureau voor de Statistiek).

<sup>5</sup> Deze grafiek geeft geen goede weerspiegeling van de tijdsbesteding in verschillende fasen in de levenscyclus. Daartoe zou een hele generatie gevolgd moeten worden.



gezinnen met jonge kinderen zijn er grote verschillen te zien. De piek voor betaalde arbeid ligt voor zowel mannen als vrouwen in de leeftijdsfase van 25–34 jaar, maar het niveau ligt voor vrouwen veel lager dan voor mannen<sup>1</sup>. Bij de onbetaalde arbeid wordt de piek later bereikt, in de leeftijd van 35–44 jaar, en ligt het niveau voor vrouwen juist veel hoger dan voor mannen. Daarna neemt de tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid af naarmate de leeftijd stijgt. Voor mannen vormen de 55-plussers een speciale groep. Mannen boven de 55 gaan meer tijd aan onbetaalde arbeid besteden, vooral aan het huishouden. Tegelijkertijd daalt dan hun bijdrage aan betaalde arbeid drastisch, door het gebruik van VUT-regelingen e.d. Op oudere leeftijd groeien de tijdsbestedingspatronen daardoor weer meer naar elkaar toe.

**Grafiek 1. Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid van vrouwen en mannen, naar leeftijdsgroep, 1975 en 1995 (uren per week)**



Bron: tijdsbestedingonderzoeken SCP 1975–1995, bewerking SZW

Vrouwen met kinderen werken minder vaak en minder uren dan vrouwen zonder kinderen. Sinds de jaren negentig is het aandeel vrouwen dat doorwerkt na de geboorte van hun kind wel spectaculair aan het stijgen. Dit geldt niet voor lager opgeleide vrouwen. Hun arbeidsparticipatie is in het afgelopen decennium maar weinig toegenomen. Onder deze groep bevinden zich ook vele allochtone vrouwen, vooral van Turkse en Marokkaanse afkomst.

### *Inkomen en economische zelfstandigheid*

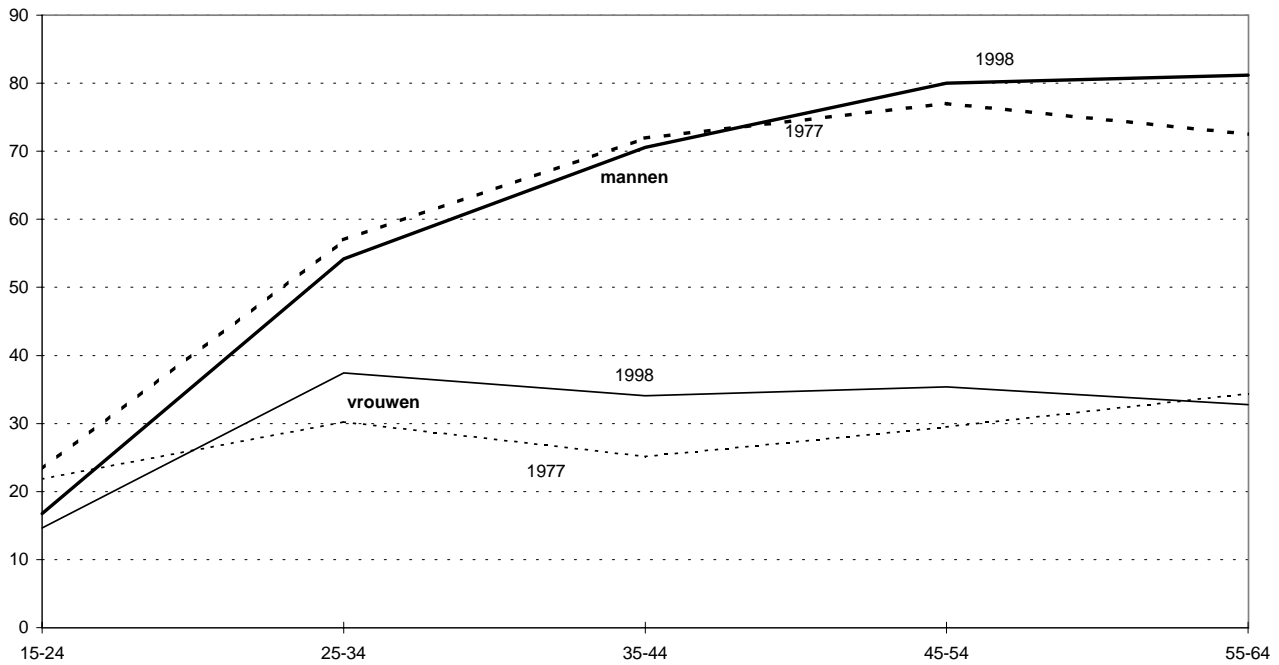
De ontwikkelingen in de tijdsbesteding van mannen en vrouwen zijn terug te zien in de ontwikkeling van het persoonlijke inkomen uit arbeid. In 1977 lag het gemiddelde inkomen van werkende vrouwen voor alle leeftijdsklassen ver onder het gemiddelde niveau van werkende mannen, zoals te zien is in grafiek 2.<sup>2</sup> In 1998 hebben vrouwen hun achterstand in inkomen licht ingelopen, maar het verschil met mannen is ook dan nog erg groot. Hierbij speelt niet alleen het verschil in arbeidsduur een rol, maar ook het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat het bruto-uurloon van vrouwen in het bedrijfsleven in 1998 circa 23 procent lager lag dan het uurloon van mannen.<sup>3</sup> Hierbij spelen verschillen in functieniveau, functiesoort, economische sectoren, ervaring en leeftijd een belangrijke rol. Maar ook na correctie daarvoor blijft er een verschil van zo'n 7 procent bestaan dat vooralsnog niet verklaard kan worden en mogelijksterwijs voor een deel op beloningsdiscriminatie wijst.

<sup>1</sup> In de periode van 1975 tot 1995 is de contractuele arbeidsduur van mannen licht gedaald ten gevolge van collectieve arbeidsduurverkorting. In de grafiek komt deze trend niet naar voren omdat de daar gemeten tijdsbesteding aan betaalde arbeid ook overwerk en reistijd bevat. Bovendien worden in de grafiek gegevens per week gepresenteerd, terwijl arbeidsduurverkorting eerder op jaarbasis zichtbaar is (meer vrije dagen).

<sup>2</sup> In grafiek 2 worden de inkomens voor 1977 in het prijspeil van 1998 gepresenteerd, zodat alleen de reële inkomensstijging zichtbaar wordt.

<sup>3</sup> Het onderzoek van de Arbeidsinspectie zal als onderdeel van het plan van aanpak gelijke beloning uiterlijk 1 mei 2000 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

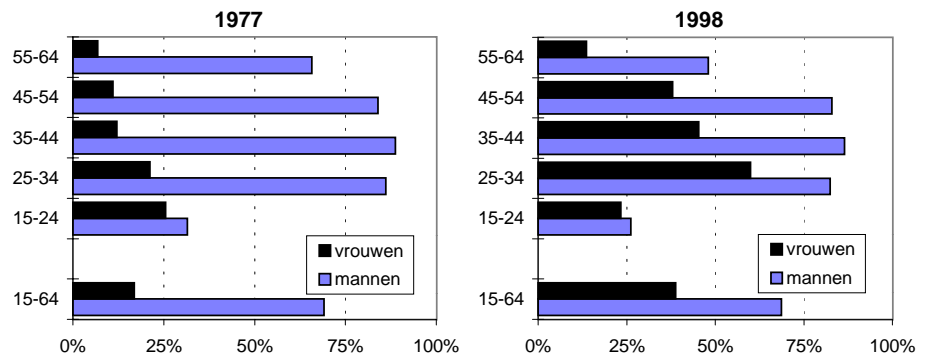
**Grafiek 2. Gemiddeld persoonlijk jaarinkomen van werkende mannen en vrouwen, naar leeftijdsgroep, 1977 (aangepast aan prijzen van 1998) en 1998 (in duizenden guldens)**



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Inkomensstatistiek, bewerking SZW

Tabel 1 laat zien welk deel van de vrouwen en mannen van 15 tot 65 jaar een inkomen uit arbeid verdient dat economische zelfstandigheid biedt. Economische zelfstandigheid is hier zoals gebruikelijk gedefinieerd als een inkomen dat minimaal op het niveau ligt van het sociaal minimum voor een alleenstaande, dat wil zeggen 70 procent van het minimumloon.<sup>1</sup> Het aandeel vrouwen met economische zelfstandigheid is de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen, terwijl bij mannen weinig is veranderd. Omdat betaald werk voor de oudere generaties vrouwen nog ongebruikelijk was, neemt de economische zelfstandigheid af met de leeftijd. Van de 25- tot 34-jarige vrouwen is 60 procent economisch zelfstandig, terwijl dat bij de 55- tot 64-jarige vrouwen slechts 14 procent is.<sup>2</sup>

**Tabel 1. Aandeel mannen en vrouwen dat economisch zelfstandig is, naar leeftijdsgroep, 1977 en 1998**



<sup>1</sup> Een (bruto) jaarinkomen van 70 procent van het minimumloon bedroeg f 14 126 in 1977 en f 20 792 in 1998.

<sup>2</sup> De mate van economische zelfstandigheid hangt bij vrouwen ook sterk samen met de aanwezigheid van kinderen. Volgens de sociaal-economische emancipatie-index was 20 procent van de vrouwen met kinderen van 0-12 jaar in 1995 economisch zelfstandig. Zie: H. Maassen van den Brink en W. Groot, *De Sociaal-Economische Emancipatie Index*, Ministerie SZW, maart 1999.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Inkomensstatistiek, bewerking SZW

Nederlandse mannen en vrouwen wensen een meer gelijke verdeling van werk en privé dan ze in praktijk weten te brengen, blijkt telkenmale uit onderzoek.<sup>1</sup> Ook recent Europees onderzoek<sup>2</sup> laat dit zien. Mannen willen korter werken om meer tijd voor zichzelf en voor eigen activiteiten te hebben, maar ook om meer tijd voor hun kinderen te hebben. Bij vrouwen wijkt de Europese uitkomst af van de Nederlandse uitkomst: gemiddeld willen Europese vrouwen *minder* uren maken, terwijl de Nederlandse vrouwen *meer* uren betaalde arbeid willen verrichten. Hierbij speelt het vertrekpunt een grote rol: Nederlandse vrouwen werken aanzienlijk minder uren dan het Europese gemiddelde voor vrouwen. Als deze wensen gerealiseerd worden, groeit de positie van de Nederlandse vrouwen toe naar het Europese gemiddelde, en zal Nederland bij een volgende emancipatie-benchmark in een *Verkenning arbeid, zorg en inkomen* waarschijnlijk hoger eindigen.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het periodieke onderzoek naar *Culturele Veranderingen* van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de tweejaarlijkse trendrapporten *Aanbod van arbeid* van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek. Het Trendrapport 1999 is onlangs verschenen.

<sup>2</sup> *Aspirations, Restrictions and Choices. How Women and Men Combine Life and Work in the EU*, Background paper for the Ministerial conference, Helsinki, 30 september 1999.

<sup>3</sup> Zie J. M. Bekkering en R. M. A. Jansweijer, *De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998. In deze studie van de WRR worden de volgende vier typen voorzieningen tot kostwinners-faciliteiten gerekend:

- rechten die aan kostwinners worden toegekend wanneer hun partner geen of onvoldoende inkomen heeft (de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting en de Toeslagenwet);
- voorzieningen die gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname van de kostwinner, terwijl de eraan ontleende rechten ook gelden voor de afhankelijke partner (de bijna gratis medeverzekering voor het Ziekenfonds);
- voorzieningen waarvoor het inkomen van een huishouden als geheel bepalend is (inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie en studiefinanciering);
- voorzieningen waarvoor in de meeste landen geldt dat ze gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname, terwijl in Nederland de eraan ontleende rechten ook gelden voor een onafhankelijke partner (de gratis verzekering van de onafhankelijke partner voor de volksverzekeringen).

<sup>4</sup> Bekkering en Jansweijer, a.w. De studie laat zien dat het sociale stelsel nog meer voorzieningen bevat die stimuleren tot alleenverdienschap dan voorzieningen die stimuleren tot een combinatie van taken. Tot het eerste type voorzieningen rekent de WRR de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting, de Toeslagenwet, de (bijna) gratis medeverzekering voor het Ziekenfonds, inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie en de gratis verzekering van de afhankelijke partner voor de volksverzekeringen. Volgens een globale becijfering van de WRR beloopt de tegenwaarde van deze kostwinnersvoorzieningen (inclusief de gratis verzekering van de afhankelijke partner voor de AOW) jaarlijks minimaal f 19 miljard. Tot het tweede type voorzieningen die het combineren van taken aantrekkelijk maken, kunnen worden gerekend: kinderopvang, zwangerschaps- en bevallingsverlof, de extra belastingaftrek voor werkende alleenstaande ouders en vanaf 2001 het betaalde kortdurende zorgverlof. Het totale bedrag dat met deze voorzieningen is gemoeid loopt in deze kabinetsperiode op tot zo'n f 2,5 miljard.

## Nederland in 2000: een gematigd kostwinnersmodel

De Nederlandse samenleving neemt niet snel afstand van het kostwinnersmodel. Mannen hebben bijna allemaal een volledige baan en doen, als het werk het toelaat, daarnaast wat aan zorg. Vrouwen combineren een (deeltijd)baan met zorgtaken of leggen zich volledig toe op huishouden en zorg. Gevolg daarvan is dat een meerderheid van 61 procent van de vrouwen van 15 tot 65 jaar niet over een eigen inkomen uit arbeid beschikt dat economische zelfstandigheid biedt.

### Het kostwinnersmodel

De kern van het kostwinnersmodel is dat mannen volledig beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt omdat ze de zorg voor hun leefomgeving en kinderen toevertrouwen aan vrouwen. De overheid maakt deze specialisatie van mannen in arbeid en vrouwen in zorg financieel aantrekkelijk door kostwinnersfaciliteiten<sup>3</sup>, waardoor een kostwinner relatief minder belastingen en premies betaalt en meer subsidies ontvangt dan een niet-kostwinner.

De specialisatie door mannen en vrouwen in de levensfase met jonge kinderen werkt in de andere levensfasen door. Werkgevers investeren minder in jonge werkneemsters vanuit de veronderstelling dat zij na verloop van tijd zullen stoppen met betaald werk. Vrouwen die «de handen weer vrij hebben» als de kinderen zijn opgegroeid, hebben zo'n afstand tot de arbeidsmarkt dat het verwerven van economische zelfstandigheid veelal een illusie is. Vrouwen die door scheiding of overlijden van hun partner geen kostwinner meer hebben, vallen daardoor vaak langdurig terug op een uitkering op minimumniveau.

### Prikkels in het sociale stelsel

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) heeft in een studie uit 1998 aangegeven dat onderdelen van het huidige belasting- en premiestelsel invloed uitoefenen op de keuzes van mannen en vrouwen omtrent de verdeling van arbeid en zorg. De WRR betoogt dat dit stelsel ondanks de voortschrijdende individualisering nog voorzieningen bevat die alleenverdienschap ondersteunen.<sup>4</sup>

In het huidige belasting- en premiestelsel vinden we inderdaad nog elementen van het kostwinnersmodel terug. In het nieuwe belastingstelsel vanaf 2001 spelen dergelijke elementen minder een rol, vooral door het afschaffen van de overdraagbare belastingvrije som. Er worden in het nieuwe stelsel regelingen ingebouwd die de arbeidsparticipatie ondersteunen en bevorderen, zoals voor kinderopvang. Ook wordt een arbeids-

korting opgenomen en een specifiek op het combineren van arbeid en zorg gerichte combinatiekorting. In het nieuwe belastingstelsel wordt de overdraagbare belastingvrije som omgezet in een algemene heffingskorting die direct aan de afhankelijke partner wordt uitgekeerd. Vanuit het oogpunt van emancipatie en verzelfstandiging van rechten is dit een stap voorwaarts.

### **Modellen om arbeid en zorg te combineren**

In de landen van de Europese Unie is de organisatie van arbeid en zorg in beweging. In de meeste landen wordt het beleid echter niet ontwikkeld vanuit een uitgewerkt alternatief voor het kostwinnersmodel. Alleen in de Scandinavische landen is een alternatief beleidsmodel doorgevoerd voor de maatschappelijke organisatie van arbeid en zorg: het zogeheten «uitbestedingsmodel».

Sinds het midden van de jaren negentig is een tweede alternatief in ontwikkeling dat zich ook in een toenemende belangstelling uit het buitenland kan verheugen: het combinatiemodel. Dit model is richtinggevend voor het Nederlandse beleid.

#### *Het uitbestedingsmodel*

In het uitbestedingsmodel is voltijds werken de norm voor zowel mannen als vrouwen. Om dit mogelijk te maken wordt de zorg tijdens werktijd zoveel mogelijk uitbesteed. De overheid ondersteunt dit door subsidiëring van kinderopvang, professionele zorginstellingen en persoonlijke diensten. Alleen in perioden van intensieve zorgverantwoordelijkheden voor jonge kinderen of hulpbehoevende familieleden kan het betaalde werk tijdelijk worden teruggebracht door een periode van (betaald) verlof of deeltijdwerk. Na afloop daarvan keert de werknemer terug in zijn of haar volledige baan. Structurele afstemming van werktijden op zorgverantwoordelijkheden in de vorm van permanent deeltijdwerk behoort niet tot de mogelijkheden.

Het uitbestedingsmodel heeft ten opzichte van het kostwinnersmodel het voordeel dat keuzen in de ene levensfase niet belemmerend zijn voor keuzen in andere levensfasen. Het uitgangspunt voor de overheid is dat mannen en vrouwen economisch zelfstandig zijn, ook in levensfasen met intensieve zorgverantwoordelijkheden. De beroepsbevolking bestaat voor de helft uit vrouwen, en wel van alle leeftijden. Bij vrouwen is er afgezien van een mogelijk verschillend werkloosheidsrisico geen verschil in arbeidsdeelname tussen hoger en lager opgeleide vrouwen.

De relatief kleine hoeveelheid zorg die werknemers in het uitbestedingsmodel zelf verrichten, is in het «pure» model gelijk verdeeld over mannen en vrouwen. In de praktijk van de Scandinavische landen blijkt overigens dat het vooral de vrouwen zijn die gebruik maken van verlof of hun werktijd verkorten. De nadruk die in het uitbestedingsmodel ligt op deelname aan betaald werk en uitbesteding van zorg blijkt onvoldoende om de traditionele verdeling van de onbetaalde zorg te doorbreken. Vrouwen blijven daardoor «a-typische» werknemers die afwijken van de mannelijke norm van «levenslang» voltijds werken. Zo zijn ook in de Scandinavische landen gelijke beloning van mannen en vrouwen, doorbreking van het glazen plafond, seksesegregatie op de arbeidsmarkt en deelname van mannen aan de zorg nog onopgeloste vraagstukken.

#### *Het combinatiemodel*

Bij het combinatiemodel geldt als uitgangspunt dat de organisatie van de betaalde arbeid is afgestemd op de situatie en de behoeften van de werknemer (vrouwelijk of mannelijk) die, afhankelijk van de levensfase, in meer of mindere mate zorgverantwoordelijkheid draagt. De aan arbeid

bestede tijd is zodanig dat de werknemer voldoende economische zelfstandigheid heeft verworven als de levensfase aanbreekt van veel zorg, in elk geval voldoende om in de volgende levensfasen onafhankelijk verder te kunnen. Door middel van deeltijdarbeid, spaarsystemen en (betaalde) verlofregelingen kunnen perioden met meer betaalde arbeid afgewisseld worden met perioden met minder betaalde arbeid. Over een mensenleven gezien zal de arbeidsduur per week gemiddeld op zo'n 30 tot 32 uur uitkomen. Werknemers vinden een eigen balans tussen betaald werk, zelf zorgen en uitbesteden van zorg. Om dit mogelijk te maken wordt niet alleen herverdeling van betaalde arbeid, maar ook herverdeling van onbetaalde arbeid speerpunt van sociaal-economisch beleid. Overheid en sociale partners bieden op evenwichtige wijze (financiële) ondersteuning aan het zelf zorgen en het uitbesteden van zorg.

Het combinatiemodel heeft ten opzichte van het uitbestedingsmodel het voordeel dat voltijds werken niet langer de norm vormt voor volwaardige arbeidsparticipatie. Werknemers kunnen ook kiezen voor een combinatie van deeltijdwerk en zelf zorgen, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor hun positie en perspectieven op de arbeidsmarkt. Mannen zullen onder deze omstandigheden eerder toegeven aan hun wens om tot een betere balans tussen werk en privé te komen. En naarmate ook meer mannen in deeltijd gaan werken, zullen verschillen in positie tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers steeds kleiner worden.

### **Een nieuw sociaal contract**

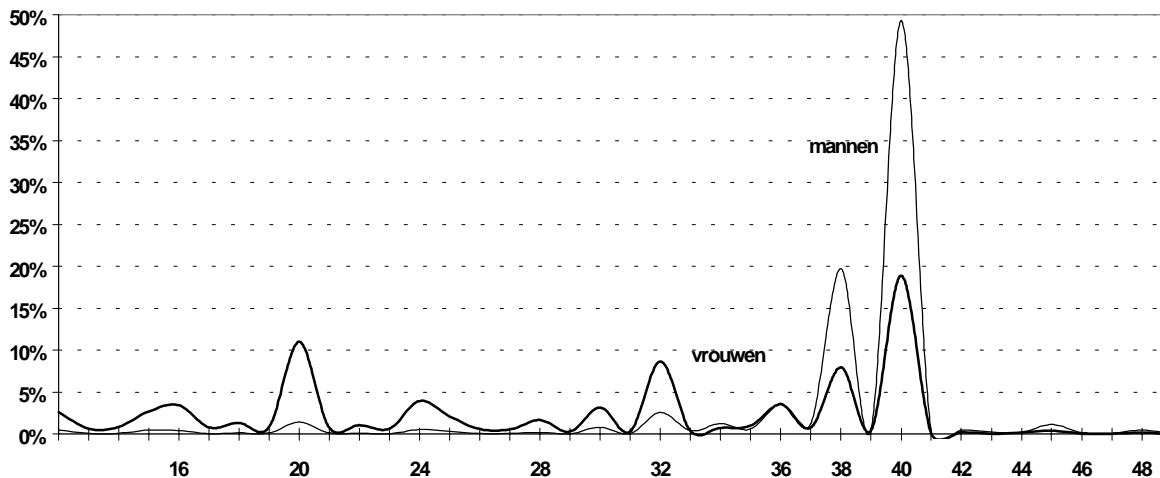
#### *Diversiteit*

Veel vrouwen en mannen wensen maatwerk in de combinatie van werk, zorg en vrije tijd. Standaardpatronen worden in toenemende mate als knellend ervaren. Individuele burgers zoeken naar bij hen passende oplossingen die per levensfase verschillend kunnen worden ingevuld. Daarbij past ook het omzetten van uniforme collectieve arbeidsvoorwaarden in *cao's à la carte*.

Een wijdverbreid misverstand is dat de overheid met de keuze voor het combinatiemodel de uniformiteit van het kostwinnersmodel in zou wisselen voor het keurslijf van een nieuw eenvormig model. Het combinatiemodel houdt niet in dat iedereen geacht wordt op elk moment 30 tot 32 uur te werken, maar dat over een mensenleven gezien vrouwen en mannen gemiddeld hier ongeveer op uitkomen – als alternatief voor een verbrokkelde loopbaan voor vrouwen en het levenslang voltijds werken voor mannen.

Zoals grafiek 3 laat zien is het arbeidsduurpatroon van mannen uniform, en dat van vrouwen «divers». Dit weerspiegelt de stand van zaken, die eerder met de term gematigd kostwinnersmodel is aangeduid. Bij het combinatiemodel kan het arbeidspatroon van vrouwen opschuiven naar de hogere arbeidsduurklassen, omdat ook het arbeidspatroon van mannen meer flexibel wordt in relatie tot onder andere de intensiteit van hun zorgtaken.

Grafiek 3. Arbeidstijd per week mannen en vrouwen 15-64 jaar (excl. < 12 en > 50 uur), 1995



Bron: CBS, enquête Beroepsbevolking, bewerking SZW

Erkenning van diversiteit betekent ook dat maatwerk nodig is voor lager opgeleide, alleenstaande en allochtone vrouwen, opdat ook zij zich economische zelfstandigheid kunnen verwerven.<sup>1</sup>

#### *Balans publiek en privé*

Het oude sociaal contract was gebaseerd op een scheiding tussen de publieke economie met vooral mannen die betaalde arbeid verrichten en de in de sociaal-economische statistiek grotendeels vergeten private economie met vooral vrouwen die onbetaalde zorg verrichten. Wanneer door een gebrek aan maatschappelijke voorzieningen de onbetaalde zorg een privé-kwestie blijft, komt de verdere groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen in het geding. Het risico is groot dat vooral lager opgeleide vrouwen en mannen de aansluiting met het emancipatieproces in de samenleving dan missen. Ook de zorg zelf zal bij een inadequate ondersteuning door maatschappelijke voorzieningen steeds meer onder druk komen te staan, terwijl door de vergrijzing de zorgbehoefte in de toekomst juist sterk zal toenemen.

De toenemende verwevenheid tussen de publieke sfeer van de arbeid en de privé-sfeer van de zorg betekent een verschuiving in de verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners. Waar de regulering zich vroeger vooral beperkte tot het publieke domein, strekt deze zich inmiddels ook uit tot terreinen die voorheen als privé werden beschouwd, zoals kinderopvang en verlof. Omdat steeds meer mensen werk en privé combineren, wordt bovendien steeds zichtbaarder dat ook regelgeving in het publieke domein, bijvoorbeeld omtrent de arbeidstijden, van grote invloed is op de wijze waarop mensen thuis de zaken kunnen organiseren. De wijze waarop overheid en sociale partners hun rol ten aanzien van de herverdeling van zorg in de privé-sfeer kunnen en moeten invullen staat daarmee volop ter discussie.

#### **Beleidsrichtingen**

Hoofddoel van beleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen is het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren.<sup>2</sup> Zorg omvat naast zorg voor zichzelf en anderen ook zorg voor de bredere

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Sociaal en Cultureel Planbureau, *Variatie in Participatie*, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Deze omschrijving is mede ontleend aan Prof. S. Sevenhuijsen, zie: *Het combinatie-scenario: kansen en bedreigingen voor de toekomst*, in: *Nemesis*, 1999, nr. 5, p. 166-170. Zij stelt voor om de hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen als volgt te formuleren: «Het bereiken van een situatie waarin iedereen zorg kan dragen voor zichzelf en anderen door gedurende de levensloop de combinaties tussen economische verantwoordelijkheid en dagelijkse zorgverantwoordelijkheid te realiseren die passen bij de eigen situatie en behoeften en bij die van degenen die van hem of haar afhankelijk zijn».



leefomgeving. De behoefte aan tijd voor zorg en het type zorg zal per persoon en levensfase verschillend ingevuld worden.

Om dit hoofddoel te bereiken is het nodig verdere vooruitgang te boeken op de volgende drie terreinen:

1. Verbeteren combineerbaarheid van arbeid met zorg over de hele levensloop van mannen en vrouwen.
2. Bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.
3. Bevorderen aandeel van mannen in de zorgverantwoordelijkheid.

#### *Verbeteren combineerbaarheid arbeid met zorg*

Doordat de organisatie van arbeid en zorg zich nog in een overgangsfase bevindt, betekent «combineren» nu nog vaak «cumuleren» van zorg bovenop betaald werk. In de levensfase met jonge kinderen is de tijdsdruk in gezinnen met werkende ouders bijzonder hoog. En dit geldt niet alleen voor werkende ouders: ook werknemers zonder kinderen maar met intensieve «mantelzorgtaken» kunnen de combinatie van arbeid en zorg soms nauwelijks aan.

De inzet van het kabinet voor 2010 is om de tijdsdruk als gevolg van intensieve zorgtaken omlaag te brengen door het scheppen van voorwaarden voor een betere balans tussen werk en privé. Door in de levensfase met jonge kinderen een betere basis te leggen voor een duurzame band met de arbeidsmarkt, kan de participatie van mannen en vrouwen in latere levensfasen juist toenemen. De patronen van tijdsbesteding van de verschillende leeftijdscategorieën kunnen hierdoor meer op elkaar gaan lijken.

#### *Bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid*

Het aandeel vrouwen met een betaalde baan van 12 uur of meer per week (de netto arbeidsparticipatie) is in de periode tussen 1988 en 1999 gestegen van 36 procent tot 51 procent. Dit betekent dat de arbeidsparticipatie gemiddeld ieder jaar met ruim 1¼ procentpunt is gestegen. Prognoses van het CPB en het CBS en een berekening van SZW<sup>1</sup> laten zien dat een verdere stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen te verwachten is. Bij ongewijzigd beleid ligt deze stijging echter op een lager niveau dan het afgelopen decennium het geval is geweest, namelijk een ½ procentpunt per jaar. In 2010 zou de participatie van vrouwen dan op een niveau van 56 procent liggen.

De inzet van het kabinet is om het stijgingspercentage van het afgelopen decennium van 1¼ procentpunt per jaar te handhaven. In 2010 zou de netto participatie van vrouwen dan op circa 65 procent uitkomen. Het is natuurlijk niet eenvoudig om de arbeidsparticipatie van vrouwen met bijna 10 procentpunten meer te laten stijgen dan bij ongewijzigd beleid zou gebeuren. Prognoses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt over de arbeidsmarktontwikkelingen naar opleiding en beroep tot 2004 laten echter zien dat de arbeidsmarktkansen voor vrouwen op de middellange termijn gunstig zijn. Er worden juist tekorten aan personeel verwacht in sectoren die populair zijn bij vrouwen zoals de zorg, het onderwijs, de detailhandel en de horeca.

De groei van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zegt niet alles over hun inkomenspositie. Om te kunnen beoordelen of het inkomen van mannen en dat van vrouwen naar elkaar toegroeit, kijken we naar het aandeel vrouwen dat economisch zelfstandig is, dat wil zeggen: een inkomen heeft van minimaal 70 procent van het minimumloon. In de periode tussen 1985 en 1998 is hun aandeel toegenomen van 19 procent tot 39 procent. Dit betekent een gemiddelde groei van ruim 1½ procentpunt per jaar. Als we ons ten doel stellen dit percentage ook het komende

<sup>1</sup> De vooruitberekening is opgenomen in de achtergrondanalyse bij de adviesaanvraag aan de SER over oudere werknemers uit mei 1999.

decennium te halen, dan komt het aandeel vrouwen dat economisch zelfstandig is in 2010 op bijna 60 procent.

Een nadeel van de ondergrens van 70 procent van het minimumloon voor economische zelfstandigheid is dat er geen goed beeld ontstaat van de mate waarin vrouwen meer gaan verdienen. Het minimumloon loopt immers niet steeds gelijk op met het gemiddelde loonniveau. Vooral eind jaren tachtig is het minimum achtergebleven bij de algemene loonontwikkeling. Om een realistisch beeld te krijgen, kijken we ook naar de ontwikkeling van het aandeel van vrouwen in het *totale* inkomen uit arbeid. Dit aandeel is tussen 1985 en 1998 gegroeid van 19 naar 28 procent, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse groei van ruim 0,6 procentpunt. Als we deze groei weten te handhaven, stijgt het percentage in 2010 tot ruim 35 procent.

#### *Bevorderen zorgverantwoordelijkheid*

Het aandeel van mannen in de onbetaalde arbeid is gestegen van 32 procent in 1985 tot 35 procent in 1995. Doortrekken van deze jaarlijkse groeivoet van 0,3 procentpunt geeft mannen een aandeel van bijna 40 procent in de onbetaalde zorg in 2010.

In grafiek 1 is te zien dat deze groei in het verleden vooral gerealiseerd is doordat oudere mannen met de VUT zijn gegaan en in de vrijkomende tijd meer aan onbetaalde arbeid zijn gaan doen. Dit effect raakt in het komende decennium uitgewerkt. Het beleid van het kabinet en de sociale partners is er immers op gericht de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te vergroten met procentpunt per jaar.<sup>1</sup> Om in het komende decennium de groeivoet van 0,3 procentpunt per jaar toch te continueren, is het nodig dat mannen in de jongere leeftijdsgroepen een groter deel van de zorg voor hun rekening nemen.

#### **Uitwerking van de drie beleidsopties**

##### *Verbeteren combineerbaarheid arbeid met zorg*

De forse stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in het afgelopen decennium is mede mogelijk gemaakt door de uitbreiding van de kinderopvang en de introductie van het ouderschapsverlof. Volgens de verkenning van Plantenga en Schippers zijn investeringen in kinderopvang en betaald verlof een belangrijk instrument om het combinatiemodel in het komende decennium ook voor lager opgeleide, alleenstaande en allochtone vrouwen en mannen mogelijk te maken. Het kabinet wil hieraan met de sociale partners verder werken.

- *Kinderopvang*

In de huidige regeerperiode is een toename van het aantal plaatsen voor kinderen onder de 12 jaar voorzien van circa 90 000 volledige opvangplaatsen in 1997 tot circa 160 000 in 2002. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te laten doorstijgen van de huidige 51 procent naar 65 procent in 2010 zal ook na 2002 een verdere forse uitbreiding van de kinderopvang nodig zijn. Dit niet alleen omdat vrouwen meer gaan werken, maar ook omdat daardoor het aanbod van informele opvang zal dalen. In een recent onderzoek naar informele kinderopvang wordt bovendien geconstateerd dat de vraag naar formele opvang in de toekomst relatief sterk zal stijgen omdat deze vorm van opvang steeds meer geaccepteerd en ingeburgerd raakt. Tegen deze achtergrond is het ministerie van VWS momenteel een trendonderzoek naar de kwantitatieve ontwikkeling van de vraag naar kinderopvang aan het uitvoeren. Onderdeel van dit onderzoek is een actualisatie van de ramingen naar de behoefte aan kinderopvang in 2010.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie het kabinetsstandpunt *Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers*, dat bij brief van 14 maart 2000 aan de Kamer is aangeboden.

<sup>2</sup> Het CPB heeft in 1998 ramingen voor de vraag naar kinderopvang gepresenteerd (in: *Macro Economische Verkenningen 1999*). Deze zijn inmiddels ingelopen door de actualiteit. Voor 2002 raamde het CPB maximaal 131 000 benodigde plaatsen voor 0 tot 12-jarigen, terwijl het kabinet koerst op het genoemde aantal van 160 000. Ook voor 2010 is de CPB-raming van maximaal 178 000 benodigde plaatsen inmiddels niet meer realistisch te noemen.

- *Ouderschapsverlof*  
In het kader van de Wet arbeid en zorg wordt momenteel in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau een verkenning uitgevoerd naar de vormgeving en betaling van langdurig zorgverlof. Daarbij komt ook een eventuele betaling van ouderschapsverlof aan de orde. Uit de evaluatie van de Wet op het ouderschapsverlof komt naar voren dat het onbetaalde ouderschapsverlof voor vooral de laagste inkomensgroepen niet goed toegankelijk is.<sup>1</sup> Dit is een aandachtspunt, omdat lager opgeleiden een achterstand hebben waar het om het combineren van arbeid en zorg gaat. In sectoren waar ouderschapsverlof betaald is blijken bovendien meer mannen gebruik te maken van dit verlof.
- *Mantelzorg en thuiszorg*  
Een ander belangrijk element van de genoemde verkenning naar betaald zorgverlof vormt een regeling voor langdurig zorgverlof. Door de vergrijzing zal de behoefte aan dit verlof in de toekomst nog toenemen.  
Voor de combineerbaarheid van arbeid met mantelzorg is bovendien verdere uitbreiding van de thuiszorg en relevante intramurale zorgvoorzieningen van belang. In deze kabinetsperiode is besloten tot een forse extra investering in deze voorzieningen. In het Zorg-en-Arbeid-Debat dat de ministeries van SZW en van VWS in 2000 organiseren, wordt onder andere gezocht naar mogelijkheden voor een zorginfrastructuur die afgestemd is op processen van emancipatie en vergrijzing in de samenleving.

Tegenover investeringen in extra kinderopvang, thuiszorg en betaald verlof staan ook extra baten. De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen brengt immers extra belasting- en premieopbrengsten met zich mee.<sup>2</sup> Ook het beroep op inkomensafhankelijke regelingen neemt af. Daarnaast zorgt het extra arbeidsaanbod van vrouwen voor loonmatiging en draagt het bij aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt.

#### *Bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid*

Investeringen in voorzieningen als kinderopvang en verlof zijn niet voldoende. De organisatie van arbeid en zorg moet worden omgevormd om het werknemers mogelijk te maken in verschillende levensfasen arbeid en zorg te combineren. Overheid, sociale partners en individuele burgers spelen hierbij een rol.

- *Herbezinning grondslagen sociale stelsel*  
De implementatie van de Europese richtlijnen «gelijke behandeling in de sociale zekerheid» in de jaren tachtig markeert voor Nederland het beginpunt van een voortgaande politieke en maatschappelijke discussie over de consequenties van het emancipatieproces voor de grondslagen van het sociale stelsel. In dit kader zijn zowel door de overheid (belastingstelsel, sociale zekerheid, alimentatiestelsel, inkomensbeleid) als door de sociale partners (bovenwettelijke sociale zekerheid, pensioenstelsel) reeds de nodige vorderingen gemaakt. Het huidige sociale stelsel heeft geen eenduidig uitgangspunt en bevat elementen van zowel het kostwinnersmodel als het uitbestedingsmodel en het combinatiemodel. Het kostwinnersmodel zien we nog bij regelingen waar het gezinsinkomen de grondslag vormt voor uitkeringsrechten en bij de gratis (mede)verzekering van de afhankelijke partner voor ziekenfonds en volksverzekeringen. Het uitbestedingsmodel is herkenbaar aan regelingen die ervan uitgaan dat een werknemer voltijds beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, ongeacht de zorgverantwoordelijkheid (voltijdse arbeidsverplichting in de WW en in

<sup>1</sup> De evaluatie zal samen met de evaluatie van de Wet financiering loopbaanonderbreking alsmede de daaraan te verbinden beleidsconclusies in mei aan de Kamer worden aangeboden.

<sup>2</sup> Bij het huidige gemiddelde jaarsalaris van vrouwen (f 35 000 bruto: micro databestand SZW) zouden de extra belasting- en premieinkomsten (inclusief premies Ziekenfondswet) als gevolg van een stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen van 51 procent tot 65 procent in 2010 circa f 10,5 miljard bedragen.

een deel van de ABW). Het combinatiemodel is zichtbaar in regelingen waarin rekening wordt gehouden met de zorgverantwoordelijkheden van werknemers (regeling gelijkstelling zorgjaren in de WW, ouderschapsverlof, en vanaf 2001 kortdurend zorgverlof, gedeeltelijke arbeidsverplichting voor ouders met jonge kinderen in de ABW en combinatiekorting).

Hoewel het naast elkaar bestaan van verschillende uitgangspunten aantrekkelijke kanten lijkt te hebben (voor elk wat wils), zijn er ook forse nadelen aan verbonden. Het uitgangspunt van voltijdse beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt uit het uitbestedingsmodel stelt vooral vrouwelijke werknemers voor het dilemma van kind of baan. De hoge gemiddelde leeftijd waarop Nederlandse vrouwen hun eerste kind krijgen en de toenemende kinderloosheid onder hoger opgeleide vrouwen vormen daarvan de minder onderkende gevolgen. Kostwinnersvoorzieningen maken het aantrekkelijk om niet op de arbeidsmarkt te participeren en belemmeren daardoor op termijn de economische zelfstandigheid van vrouwen. Na een periode van non-participatie zijn de mogelijkheden op de arbeidsmarkt immers beperkt. Dit raakt vooral lager opgeleide vrouwen – onder wie ook veel allochtone vrouwen. Voor duurzame participatie en economische zelfstandigheid van deze (kwetsbare) groep vrouwen is het de vraag of uitbreiding van kinderopvang en verlof voldoende is. Ook het vergroten van de netto-opbrengst van betaald werk is voor deze groep een belangrijke stimulans om door te werken na de komst van een kind of om in een latere fase opnieuw in te treden. Het nieuwe belastingstelsel draagt hieraan bij door de verlaging van de belastingtarieven en de invoering van een arbeidskorting. Van groot belang is voorts de bestrijding van de armoedeval die het resultaat is van de inkomensafhankelijke regelingen. Bij de uitwerking hiervan zal het bevorderen van de arbeidsparticipatie van afhankelijke partners (doorgaans in deeltijd) mede uitgangspunt zijn. Het kabinet onderzoekt verder de mogelijkheden om regelingen waarin kostwinners-elementen aan de orde zijn te vervangen door faciliteiten die de combinatie van arbeid en zorg bevorderen. Hierbij zal de cohortsgewijze benadering van de 1990-maatregel<sup>1</sup> en het WRR-advies *Generatiebewust beleid*<sup>2</sup> worden betrokken. Een dergelijke benadering vormt ook een mogelijke uitwerking van een van de twee aanbevelingen die de Raad van de Europese Unie aan Nederland doet als reactie op het Nationale Actieprogramma werkgelegenheid 1999.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> In 1990 is de Toeslagenwet – die kostwinners met een lage uitkering een aanvulling geeft tot aan het niveau van de bijstand voor een gezin – afgeschaft voor personen geboren op of na 1 januari 1972, tenzij er kinderen jonger dan 12 jaar in het huishouden zijn. Kostwinners uit de 1990-generatie zonder jonge kinderen moeten sinds die tijd een beroep doen op de bijstand om een aanvulling op hun uitkering te krijgen.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, Sdu uitgevers, Den Haag 1999.

<sup>3</sup> De aanbeveling luidt: «Nederland moet zijn inspanningen voortzetten om de belasting- en uitkeringsstelsels te verbeteren teneinde de belemmeringen weg te nemen die de arbeidsparticipatie van met name vrouwen en oudere werknemers kunnen ontmoedigen. Er zijn vastberaden inspanningen nodig om het grote aantal personen te verkleinen dat door passieve inkomenssteunregelingen van de arbeidsmarkt uitgesloten blijft.»

<sup>4</sup> Lisv, *Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, onderzoek verricht door bureau AS/tri, Amsterdam januari 2000; A. van Doorne-Huiskes en J. Eekman, mei 1999, *Investeren in kwaliteit loont*, SZW.

- *Heroriëntatie op regelgeving en afspraken*  
Het combinatiemodel vraagt ook om een heroriëntatie op regelgeving en collectieve afspraken. Hier zijn zowel overheid, sociale partners als individuele werkgevers en werknemers aan zet. De overheid creëert de noodzakelijke randvoorwaarden voor vernieuwing door wet- en regelgeving (Arbeidstijdenwet, Wet flexibiliteit en zekerheid, Wet arbeid en zorg, Wet basisvoorziening kinderopvang) beter af te stemmen op de behoeften en omstandigheden van de werknemer met zorgverantwoordelijkheid. Sociale partners maken afspraken in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor vernieuwing op bedrijfs- en sectorniveau. Individuele werkgevers en werknemers zullen de nieuwe balans tussen werk en privé concreet in arbeidsorganisaties gestalte moeten geven. Voor werkgevers kan het aanbieden van arbeidsvoorwaarden als kinderopvang, flexibele werktijden en verlof een interessant wervingsmiddel zijn, zeker in deze tijden van krapte op de arbeidsmarkt.
- *Kwaliteit van werk als stimulans*  
Uit onderzoeken<sup>4</sup> blijkt dat voor vrouwen de kwaliteit van het werk en de contacten met collega's en andere professionals belangrijke redenen zijn om te blijven werken. Ook de cultuur in werkorganisaties

is van grote invloed op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Vanwege deze invloed wil het kabinet nader onderzoek laten doen naar dit aspect; elementen als ongelijke beloning, segregatie in segmenten van de arbeidsmarkt en het imago van deeltijdwerk zullen deel uitmaken van een dergelijk onderzoek. Zweden heeft als voorbereiding op het EU-voorzitterschap in 2001 het probleem van de ongelijke beloning tussen vrouwen en mannen op de agenda gezet.

#### *Bevorderen zorgverantwoordelijkheid*

Door betere mogelijkheden tot uitbesteding van zorg en door wet- en regelgeving op het terrein van arbeidstijden en verlof kunnen overheid en sociale partners de voorwaarden creëren waaronder mannen en vrouwen in de privé-sfeer tot andere keuzen ten aanzien van de onbetaalde arbeid kunnen komen. Met het Zorg-en-Arbeid-Debat beogen de ministeries van SZW en VWS bovendien een bijdrage te leveren aan het doorbreken van de beeldvorming van zorg als vrouwenzaak. In het verlengde van het Jaarboek Emancipatie 1999 «*Wie zorgt in de 21e eeuw?*» en van het gelijknamige subsidiethema zullen verschillende projecten gericht op een herwaardering van zorg – waardoor ook mannen zich meer aangesproken voelen – uitgevoerd worden.

- *Wet aanpassing arbeidsduur*  
Meer flexibele arbeidspatronen van mannen zijn een belangrijke voorwaarde voor een groter aandeel van mannen in de onbetaalde zorg. De Wet aanpassing arbeidsduur, die op 1 juli 2000 in werking treedt, kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. De wet geeft werknemers het recht om onder voorwaarden hun arbeidsduur te verminderen of vermeerderen. Een van de voorwaarden is dat het bedrijf daarvan geen zwaarwegende bedrijfsorganisatorische problemen mag ondervinden. De verwachting is dat in de praktijk vooral mannen van de wet zullen profiteren omdat hun wens om in deeltijd te werken nu nog vaak op onbegrip en culturele weerstanden binnen de arbeidsorganisatie stuit. Voor vrouwen biedt de wet vooral mogelijkheden om door uitbreiding van uren economische zelfstandigheid te bereiken.
- *Wet arbeid en zorg*  
De Wet aanpassing arbeidsduur zal deel uitmaken van de Wet arbeid en zorg waarin onder meer een geclausuleerd recht op betaald, kortdurend zorgverlof en een recht op langer durend zorgverlof zullen worden geregeld. Aandachtspunt voor de toekomst is de betaling van langer durend verlof. Uit de evaluatie van de Wet op het Ouderschapsverlof blijkt dat veel meer mannen gebruik maken van ouderschapsverlof als dit verlof betaald is. Bij de rijksoverheid, waar 75 procent van het loon over de verlofuren wordt doorbetaald, neemt 44 procent van de vaders verlof op, terwijl dat in de onbetaalde sectoren slechts 7 procent is. Betaling van verlof lijkt dus een belangrijk middel om mannen meer te betrekken bij de zorg. Daarnaast kan betaling van verlof ook een belangrijk middel zijn om de combinatie van arbeid met zorg voor (met name lager opgeleide) vrouwen te stimuleren. Uit de evaluatie blijkt dat bij een betaalde regeling 69 procent van de vrouwen gebruik maakt van ouderschapsverlof tegen 19 procent bij een onbetaalde regeling. Deze aspecten zullen worden meegewogen bij de besluitvorming over betaald ouderschaps- en zorgverlof. Aandachtspunt bij de verdere uitwerking is ook het effect op de arbeidsmarktpositie van vrouwen, de deelname van mannen aan zorg en de ontwikkeling van de loonkosten.



- *Taakstelling integratie onbetaalde arbeid*  
In het kader van het *Actieplan emancipatietaakstellingen departementen 1998–2002*<sup>1</sup> heeft het ministerie van SZW een taakstelling op zich genomen betreffende de «integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding». Onbetaalde arbeid maakt geen deel uit van de officiële economische statistieken en modellen. Daardoor bestaat minder inzicht in ontwikkelingen en achtergronden van de onbetaalde arbeid dan nodig is om een goed afgewogen beleid op sociaal-economisch terrein te kunnen voeren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zal in het kader van de taakstelling een monitor onbetaalde arbeid ontwikkelen. Deze monitor brengt de hiaten in de informatievoorziening in kaart en bevat voorstellen om deze zo goed mogelijk op te vullen. Het Centraal Planbureau zal analyseren hoe onbetaalde arbeid kan worden meegenomen in zijn economische modellen en wat de meerwaarde daarvan is voor de beoordeling van beleidsvoorstellen. De verdieping van inzicht die hieruit voortvloeit kan niet alleen bijdragen aan een meer reële waardering van de onbetaalde arbeid, maar zal ook de kwaliteit van het beleid ten goede kunnen komen.
- *Europese Samenwerking*  
Het verbeteren van de balans tussen werk en privé en het betrekken van mannen bij de zorg wordt internationaal belangrijk gevonden. In het kader van het Europese werkgelegenheidsbeleid heeft Nederland het initiatief genomen om samen met de achterevolvende EU-voorzitters Finland, Portugal, Frankrijk en Zweden hierover ideeën te ontwikkelen. Inzet is om aan te sluiten bij het Community Initiative Equal dat onderdeel vormt van de Structuurfondsen en in het voorjaar van 2000 door de Europese Commissie wordt vastgesteld. Deze initiatieven kunnen ook ingebracht worden in het Vijfde Actieprogramma van de EU dat in de loop van 2000 uitkomt. Interessant is om hierbij het belang van emancipatie als economische factor te betrekken. Ook het beter afstemmen van data en statistieken (inclusief die over de wisselwerking tussen onbetaalde en betaalde arbeid) is van belang voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de economische resultaten van de bij de EU aangesloten landen.

## **Samenvatting**

### **Dr. J. Plantenga en dr. J. Schippers Verkenning arbeid, zorg en inkomen**

Dr. J. Plantenga en dr. J. Schippers hebben onderzocht hoe mannen en vrouwen in Nederland arbeids- en zorgtaken verdelen. Een belangrijk onderdeel van hun onderzoek is een vergelijking van de sociaal-economische positie van vrouwen in de EU-landen.

Als het gaat om de gelijke verdeling van arbeid, zorg en inkomen tussen vrouwen en mannen komt Nederland op de laatste plaats uit. Waar het gaat om het absolute niveau van werkgelegenheid en werkloosheid onder vrouwen, houdt Nederland alleen Italië, Spanje en Griekenland achter zich. De *benchmark* van Plantenga en Schippers laat dus zien dat Nederland nog ver verwijderd is van het «ideaalbeeld» van een min of meer gelijke verdeling van arbeid, zorg en inkomen.

Volgens de auteurs wijst niets op een doorbraak. De formele kinderopvang blijft ondanks nieuwe plaatsen kwantitatief onvoldoende, zorgverloven zijn voor het merendeel onbetaald. Het «anderhalfverdienersmodel» lijkt een eindstation, van een spontane overgang naar het combinatie-model is geen sprake.

Nederland doorbreekt de traditionele man-vrouwverhouding niet doordat de nadruk in het beleid ligt op het beschikbaar stellen van tijd om «zelf te zorgen». Eerst uitsluitend door het fiscaal ondersteunen van het

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 206, nr. 11.



kostwinnersloon, later ook door het ondersteunen van deeltijdse aanstellingen en onbetaald verlof. Deze beleidskeuze legt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de combinatieproblemen primair op individueel niveau.

Het anderhalfverdienersmodel lijkt in te spelen op de behoefte aan keuzevrijheid: vrouwen (met een partner) hoeven niet per se de arbeidsmarkt op. In realiteit houdt deze «keuzevrijheid» veel vrouwen in het keurslijf van «halfverdiener». Dit legt een groot financieel risico bij de vrouwen in kwestie, maar ook bij de overheid. De positie van «halfverdieners» op de arbeidsmarkt is immers vaak onvoldoende stevig om bijvoorbeeld na een echtscheiding op eigen financiële kracht verder te kunnen gaan.

Macro-economisch is het anderhalfverdienersmodel ondoelmatig, omdat een groot deel van de vrouwelijke bevolking niet optimaal wordt ingezet. Demografische ontwikkelingen brengen met zich mee dat er op termijn toenemende schaarste ontstaat op de markten voor arbeid en zorg. Door de vergrijzing en ontgroening kan de Nederlandse economie niet meer om het «vrouwelijk kapitaal» heen. Een consequentie van toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen is dat onbetaalde zorg geen vanzelfsprekendheid meer is. Het gebrek aan collectieve arrangementen voor arbeid en zorg zal hierdoor in de toekomst waarschijnlijk steeds problematischer worden.

Om het combinatiescenario mogelijk te maken, zijn de komende jaren vooral investeringen in collectieve arrangementen als kinderopvang en betaald verlof noodzakelijk. Daarnaast is een verbreding van het emancipatiebeleid nodig, van arbeid en zorg naar de sectoroverstijgende vraagstukken als de nieuwe informatie- en communicatietechnologie, de WAO, de pensioenvoorziening en de belastingherziening. Op het terrein van het inkomensbeleid ontkomt de overheid niet aan keuzen. Het loslaten van de oude standaard moet niet leiden tot een per beleidsterrein «zwevend» uitgangspunt, maar tot de systematische keuze voor een uitgangspunt dat effectief sociale bescherming biedt en «diversiteit» mogelijk maakt. Dit nieuwe uitgangspunt zou volgens de auteurs «het individu met zorgtaken» moeten zijn.

### Vooraf

Evenredige deelname van vrouwen en mannen aan macht en besluitvorming is van oudsher een belangrijke doelstelling van het emancipatiebeleid. De onafgebroken aandacht voor de vertegenwoordiging van vrouwen heeft succes gehad. De numerieke vertegenwoordiging van vrouwen in de meeste politieke organen is sterk vooruitgegaan en het klimaat voor een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen is in positieve zin veranderd.

Tegelijkertijd is er sprake van een «draaideureffect»: een versnelde uitstroom van vrouwen uit invloedrijke sectoren. Dit geldt niet alleen voor het openbaar bestuur, maar ook voor de wetenschap, de non-profitsector en het bedrijfsleven. Per saldo is de groei daardoor minder groot dan mogelijk is.

Er zijn onzichtbare belemmeringen die vrouwen verhinderen om in grotere aantallen door te stromen naar invloedrijke posities. Internationaal wordt hiervoor de metafoor van het «glazen plafond» gebruikt.

Een van de redenen voor de snelle uitstroom van vrouwen is dat zij in veel gevallen de cultuur in besluitvormende organen niet aantrekkelijk vinden. De bedrijfscultuur is trouwens ook voor andere ondervertegenwoordigde groepen, zoals allochtonen, een sta-in-de-weg om de top te bereiken of zich daar te handhaven.

Een tweede reden is dat vrouwen vaak meer dan mannen hechten aan een balans tussen werk en privé. Dit is een wens waar veel (arbeids)organisaties nog niet op ingericht zijn. Een derde reden is dat de huidige managementcultuur de kwaliteiten van vrouwen minder snel herkent. En ten slotte speelt een rol dat vrouwen nog maar betrekkelijk kort aanwezig zijn in de hogere regionen van de arbeidsmarkt zodat zij minder traditie en rolvoorbeelden hebben dan mannen.

Er zijn enkele algemene ontwikkelingen waarneembaar die gevolgen kunnen hebben voor de vertegenwoordiging van vrouwen. Zo is er sprake van een langzame maar duidelijke verplaatsing van de macht. Het gaat hier bijvoorbeeld om het verschuiven van bevoegdheden naar internationale niveaus, maar ook om fenomenen als interactieve beleidsvorming. Een mogelijk gevolg hiervan is dat nieuwe, meer directe, vormen van participatie zich ontwikkelen waarin netwerken en *one-issue* bewegingen een belangrijke rol spelen.<sup>1</sup>

### Stand van zaken

De strijd van vrouwen voor een plek in het publieke domein richtte zich van oudsher op toegang tot de politiek. Eerst ging het om het verwerven van passief en actief kiesrecht. Later kwam daar het streven naar een evenredige vertegenwoordiging bij. Nog weer later richtten vrouwen het vizier ook op topposities in bedrijven en maatschappelijke organisaties. De cultuur van de besluitvorming is echter voor vrouwen nooit de aantrekkelijkste kant van de macht geweest. In 1971, bij haar afscheid van de Amsterdamse gemeenteraad, vergeleek Joke Smit de «politieke arena» van het gemeentebestuur met «een schoolplein beheerst door een stel jongetjes, druk dribbelend om elkaar de bal af te pakken».

Een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in het publieke domein was vanaf de jaren zeventig niet langer het enige doel. Ook de cultuur van de politiek werd op de agenda gezet. In het bedrijfsleven en in maatschappelijke organisaties begint deze beweging zich inmiddels ook af te tekenen. Organisatiecultuur is dan ook een belangrijk thema geworden.

De stand van zaken in het domein van macht en besluitvorming wordt belicht vanuit drie invalshoeken:

---

<sup>1</sup> M. H. Leijenaar schreef de verkenning voor dit hoofdstuk. *Macht en besluitvorming; Over emancipatie en participatie*, 1999. Deze is opgenomen in het achtergronddeel van deze nota.

- *De kwantiteit*: hoeveel invloedrijke posities hebben vrouwen inmiddels veroverd?
- *De kwaliteit van besluitvormingsprocessen*: welke belemmeringen zijn er voor verdere voortgang?
- *De verschuiving van macht en invloed* en de gevolgen daarvan voor de vertegenwoordiging van vrouwen.

### Kwantiteit

Vrouwen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in het overgrote deel van de strategisch belangrijke posities. Kabinet en Tweede Kamer scoren het beste, met respectievelijk 27 procent vrouwen als minister en 36 procent als staatssecretaris en tevens 36 procent vrouwelijke Tweede Kamerleden.

Nederland doet het hiermee ook internationaal goed. De vertegenwoordiging van vrouwen in het Nederlands parlement en in de regering ligt boven het gemiddelde van de vijftien EU-landen. Evenals de Scandinavische landen en Duitsland heeft Nederland meer dan 30 procent vrouwelijke parlementsleden.<sup>1</sup> Dit geldt ook voor het aandeel van vrouwen in de regering (samen met Frankrijk en Luxemburg).

**Tabel 1: aandeel vrouwen in politieke functies 1986–1999 (in procenten)**

	1986	1990	1994	1999
Europees Parlement	28	28	32	35
Eerste Kamer	20	24	27	28
Tweede Kamer	21	26	31	36
Gedeputeerden en statenleden	21	25	26	30
Kabinet	17	21	36	32
Burgemeesters	4	7	12	17
Wethouders	13	16	18	18
Gemeenteraden	19	22	22	22

Bron: *Voortgangsrapportage vrouwen in politiek en openbaar bestuur 1999*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>1</sup> Al in het midden van de jaren zeventig introduceerden vrijwel alle partijen in de Scandinavische landen quota, doorgaans geformuleerd als ten minste 40 procent vrouwen. Leijenaar signaleert dat de introductie van deze quota direct tot een stijging van het aantal vrouwen in de parlementen leidde. M. Leijenaar, «Gedwongen evenwicht», in: *Jaarboek Parlementaire geschiedenis 1999*, red. C. van Baalen e.a., SDU, 1999.

<sup>2</sup> In 1996 werd voor de Tweede Kamer het streefcijfer vastgesteld van meer dan 35 procent vrouwen in 1998 en bij elke verkiezing daarna 5 procent meer totdat evenredige vertegenwoordiging is bereikt. Bij het Europees Parlement, de Eerste Kamer en de Provinciale Staten gold het percentage van minimaal 35 procent in 1999; ook daar bij elke verkiezing 5 procent meer totdat evenredigheid is bereikt. Bij de Gemeenteraden gold 30 procent bij de verkiezingen van 1998 en 5 procent meer voor elke verkiezing daarna totdat evenredigheid is bereikt. Bij burgemeesters en Commissarissen der Koningin geldt een streefpercentage van 25 procent en bij bestuurders van Waterschappen van 15 procent in 2002.

<sup>3</sup> Kaderwet Adviescolleges, artikel 12, lid 3.

Een groter aandeel vrouwen is dus vooral te vinden in beeldbepalende functies op landelijk niveau. Hierbij speelt een rol dat een meer diverse samenstelling, en in het bijzonder een redelijk aantal vrouwen, inmiddels onderdeel is van een «modern», positief imago van de meeste politieke partijen.

Op andere niveaus is er minder groei en in de gemeentepolitiek is er sinds de jaren negentig zelfs stagnatie. Ongeveer een op de vijf wethouders en raadsleden is vrouw; voor iets minder dan een van de vijf burgemeesters geldt hetzelfde. Op dit niveau speelt het imago van politieke partijen blijkbaar een minder grote rol, wellicht mede door de geringere zichtbaarheid van de lokale politiek. Een andere oorzaak kan zijn dat een landelijke politieke functie een beroep is, terwijl het op lokaal niveau vaak om nevenfuncties gaat. Daar is het «combinatieprobleem» dus groter: het combineren van arbeid, zorg én politiek.

Vanaf 1992 stelt de regering streefcijfers vast voor deelname van vrouwen in de politiek en het openbaar bestuur.<sup>2</sup> Waar het gaat om de samenstelling van adviesraden van de regering is het streven naar een evenredige vertegenwoordiging zelfs wettelijk vastgelegd in de Kaderwet Adviescolleges.<sup>3</sup> Allochtone vrouwen vormen een specifieke aandachtsgroep. Hun vertegenwoordiging in de politiek is – net als die van allochtone mannen – de laatste jaren wel gegroeid, maar hun aandeel laat zich nog nauwelijks in percentages uitdrukken.

Op het Europese niveau zien we een aandeel van ruim 25 procent vrouwen in het Europees Parlement en in de Europese Commissie. Bij

andere Europese instellingen liggen de percentages lager. Het Europese Hof van Justitie bestaat zelfs geheel uit mannen.<sup>1</sup>

#### Toplink

Toplink bemiddelt vrouwen voor besturen, commissies, adviesraden en raden van bestuur. Daartoe beheert Toplink een databank met gekwalificeerde vrouwen voor nevenfuncties. Daarnaast probeert Toplink het benoemingsgedrag van raden en besturen structureel te beïnvloeden in de richting van meer diversiteit en een meer evenwichtige man-vrouw-samenstelling. Uiteenlopende organisaties en instellingen doen een beroep op de diensten van Toplink: (landelijke) non-profitbesturen, regionale besturen, adviesorganen, overheid en raden van commissarissen van bedrijven. Tussen deze organisaties bestaan aanzienlijke verschillen, zowel in resultaten als in de mate waarin diversiteit op de agenda staat. Er blijkt vooral extra aandacht nodig te zijn voor de doorstroming van vrouwen naar bestuurlijke functies in het bedrijfsleven, in meer statusgevoelige besturen en bij de benoeming van allochtonen.

In eigen land blijven de cijfers in andere sectoren dan de politiek eveneens achter. Onder (plaatsvervangende) directeuren- en secretarissen-generaal op ministeries, ligt het vrouwelijk aandeel rond de 10 procent. Bij school-directeuren is dit 7 procent, bij hoogleraren 5 procent.

In de private sector is het aandeel van vrouwen op hogere posities het kleinst. In de raden van bestuur van 's lands grootste ondernemingen is een op de honderd leden vrouw. Op managementniveau vervullen vrouwen 17,7 procent van de functies, terwijl ze 35,3 procent van de banen vervullen waaruit die managers moeten voortkomen. Dit blijkt uit het onderzoek van De Olde en Slinkman naar het «glazen plafond».<sup>2</sup> Zij definiëren, in navolging van de Standaard Beroepen Classificatie van het CBS, een «manager» als iemand die aan tien of meer personen leiding geeft. De onderzoekers gaan ervan uit dat de hogere en wetenschappelijke beroepsniveaus de recruiteringsbron voor managers vormen. Door de verhouding van het aandeel van vrouwen op die niveaus te relateren aan het aandeel vrouwelijke managers, geven De Olde en Slinkman een indicatie van het «glazen plafond» in een bepaalde sector (zie tabel 2). De verschillen tussen de sectoren zijn groot. De gezondheidszorg en de cultuur kennen relatief hoge percentages vrouwelijke managers, in de industrie en de bouw is het aantal vrouwelijke managers nihil.

**Tabel 2: Dikte van het glazen plafond per bedrijfstak, 1997<sup>1</sup>**

Bedrijfstak	HBO/WO (%)	Management (%)	Dikte gl. plafond
Industrie	15,1	0,0	100
Bouwnijverheid	3,8	0,0	100
Handel	18,8	15,4	18,1
Vervoer en communicatie	19,2	11,1	42,2
Zakelijke dienstverlening	25,0	20,0	20,0
Openbaar bestuur	28,1	16,0	43,1
Onderwijs	48,8	12,5	74,4
Gezondheids- en welzijnszorg	61,6	47,8	22,4
Cultuur en dienstverlening	39,4	30,0	23,9
<b>Totaal</b>	<b>35,3</b>	<b>17,7</b>	<b>49,9</b>

Bron: CBS, EBB, 1997

<sup>1</sup> Idem noot 2 onderaan deze pagina.

<sup>1</sup> Jaarverslag van de Commissie. *Gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de Europese Unie*, 1998.

<sup>2</sup> C. de Olde en E. Slinkman, *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek m.b.t. de doorstroom van vrouwen naar de top*, Den Haag 1999.

<sup>3</sup> NRC, 3 juli 1999.

Uit gegevens van Eurostat blijkt dat Nederland een van de hekkensluiters in de Europese Unie is. Alleen Italië heeft met 16,5 procent een lager aandeel vrouwen in het management.<sup>3</sup>

Opvallend is dat het aandeel vrouwelijke ondernemers in Nederland wel hard groeit. In 1998 bedroeg dit 29 procent van het totaal tegen 20 procent

in 1994. In 1999 was van alle starters die een eigen bedrijf beginnen 31 procent vrouw tegen 27 procent vier jaar eerder. Vrouwen creëren, wanneer hun bedrijf eenmaal loopt, meer werkgelegenheid dan mannen. Ook wereldwijd groeit het vrouwelijk ondernemerschap heel snel. Zo wordt in het gebied van de OESO momenteel eenderde van het totale aantal bedrijven geleid door een vrouw.

### *Kwaliteit*

De afgelopen twintig jaar is er veel onderzoek verricht naar het niet doormaken van vrouwen naar hoge besluitvormende posities in de private sector en naar verklaringen van de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek. Deze blijken veel gemeenschappelijk te hebben. Er is een onderscheid te maken in drie categorieën: individuele, institutionele en culturele factoren.

Tot de individuele factoren behoren het opleidingsniveau, de werkervaring of de keuze voor een bepaalde beroepssector. Institutionele factoren betreffen de structuur van de maatschappij, van organisaties en ondernemingen en van het politieke systeem zelf. Het gaat bijvoorbeeld om de arbeidsdeling naar sekse, of om procedures en criteria die bedrijven en politieke partijen hanteren bij de selectie van kandidaten voor besluitvormende functies. De derde categorie, van culturele factoren, bevat de ongeschreven regels, mores en omgangsvormen die het functioneren in een organisatie, bedrijf of politieke instelling bepalen.

In «De eeuw van mijn vader» vertelt Geert Mak dat zijn moeder in 1918 bij haar eind-examen HBS de beste cijferlijst van Nederland had: zes negens en zes tiens. Daarna ging ze natuurkunde studeren in Delft, wat voor een vrouw in die tijd zeer uitzonderlijk was. Ze brak haar studie af toen ze zich verloofde.

Vandaag de dag behoort ondervertegenwoordiging van vrouwen in de studentenpopulatie definitief tot het verleden. In het lopende studiejaar zijn er voor het eerst meer vrouwelijke dan mannelijke eerstejaars-studenten. De deelname van vrouwen aan de bèta- en technische opleidingen is weliswaar gestaag gegroeid naar 16% in het HBO en naar 17% in het WO, maar blijft daarmee onevenredig. In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 zijn maatregelen opgenomen om de deelname aan deze opleidingen te vergroten.

De Olde en Slinkman noemen een aantal aanvullende factoren die het «glazen plafond» in het bedrijfsleven in stand houden.<sup>1</sup> Het verschil tussen mannen en vrouwen in tijdsinzet en beschikbaarheid speelt een rol, omdat managementfuncties – althans, dat denkt men – meestal niet in deeltijd kunnen worden vervuld. Verder is het aantal managementfuncties klein, waardoor ook het probleem van ondervertegenwoordiging van vrouwen in het management kleinschalig lijkt. Omdat het zich in bijna alle bedrijven voordoet, is het op maatschappelijk niveau wel een groot probleem. Doordat bedrijven het als een kleinschalig en individueel probleem zien, is hun actiebereidheid volgens De Olde en Slinkman niet groot. Ten slotte stellen zij dat het beeld van managers is toegesneden op mannen. Vrouwen moeten bij werving en selectie tegen dit heersende beeld opboksen. Ook wanneer ze eenmaal zijn aangesteld, moeten ze zich meer dan mannen bewijzen in hun functie.

De eerder geconstateerde groei van het vrouwelijk ondernemerschap zou wel eens een reactie op deze factoren kunnen zijn. Zij zijn als ondernemer immers vrijer om hun eigen tijd in te delen en hebben aldus meer gelegenheid om arbeid en zorg te combineren. Verder is er voor zelfstandig ondernemers geen sprake van een «glazen plafond»; de ondernemer zelf heeft immers per definitie de hoogste positie in het bedrijf.

De International Labour Organisation heeft ook onderzoek gedaan naar het wereldwijde verschijnsel van het glazen plafond.<sup>2</sup> Deze organisatie ziet drie speerpunten voor het doorbreken ervan. Dit zijn: juiste scholing en

<sup>1</sup> C. de Olde en E. Slinkman, *Het glazen plafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek m.b.t. de doorstroom van vrouwen naar de top*, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> ILO, *Breaking through the glass ceiling: Women in management*, Geneva 1997.

training; beleid en regels in een organisatie aanpassen op non-discriminatie; nationaal beleid ontwikkelen waarbij volgens de ILO sociale partners een belangrijke rol hebben.

Nu vrouwen als groep hun achterstand in opleiding en beroepservaring hebben ingehaald, respectievelijk bezig zijn in te halen, boeten de individuele factoren aan belang in. De institutionele factoren blijken nog steeds zwaar te wegen. Leijenaar wijst erop dat vooruitgang vooral is geboekt op de terreinen waar het mogelijk bleek om structuren aan te pakken ten gunste van de selectie van vrouwen, bijvoorbeeld door streefcijfers of aanpassing van selectiemechanismen. Recent onderzoek, voor een belangrijk deel in het bedrijfsleven, wijst daarnaast steeds meer in de richting van het belang van de culturele factoren, die op dit moment beter aansluiten bij de mannelijke leef- en belevingswereld dan bij die van vrouwen.<sup>1</sup> Mannen en vrouwen zouden enigszins verschillende cultuurvoorkeuren hebben. Ze vinden andere normen en waarden belangrijk in een organisatie en ze zouden een andere stijl van omgang prefereren in vergelijking met mannen.

De organisatiecultuur zorgt ervoor dat mensen zich al of niet gecommitteerd voelen aan de organisatie, dat ze meer of minder gemotiveerd zijn en goede prestaties willen leveren of niet. De cultuur komt onder meer tot uitdrukking in expliciete boodschappen maar ook – en vooral – in de ongeschreven opvattingen, regels en praktijken. Aan de andere kant selecteert de organisatie mensen die in een cultuur passen en stoot ze de mensen weer af die niet in de cultuur thuishoren. Op deze manier kan een bepaalde cultuur steeds weer worden gereproduceerd.<sup>2</sup>

Cultuurverandering ontstaat pas wanneer mensen met een andere cultuur (opgevat in brede zin) een grote en zichtbare groep binnen de organisatie beginnen te vormen en bewust invloed proberen uit te oefenen op de cultuur van de organisatie. De Verenigde Naties hanteren hiervoor de grens van 35 procent als «kritische massa».

Het belang van de organisatiecultuur wordt steeds breder onderkend. Verschillende bedrijven zien diversiteit in de opbouw van hun organisatie in toenemende mate als een kwaliteitskenmerk. Een bedrijf als Shell hanteert inmiddels een streefcijfer van 20 procent vrouwen aan de top, binnen tien jaar te bereiken. Het «management of diversity», begonnen vanuit marketing-overwegingen, wint terrein, vooral in de Verenigde Staten en in wereldwijd opererende ondernemingen. Een eenzijdig samengesteld management mist de aansluiting met de markt die zich kenmerkt door diversiteit, zo is daarbij de redenering. Een eenzijdig samengestelde top van (vooral blanke) mannen van Westerse herkomst zou leiden tot een eenzijdigheid van kennis en ervaring die de kwaliteit van de besluitvorming in deze bedrijven niet ten goede komt.

Het ziet er daarnaast naar uit dat bedrijven ook belang hebben bij aanpassingen in hun werkwijze om in de toekomst hun «traditionele» managerspotentieel vast te houden. De wensen die vrouwen vanouds hadden, worden door de jonge generatie mannen steeds meer gedeeld. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de «Dutch Graduate Survey» die KPMG Ebbinge ieder jaar houdt onder ruim zevenhonderd studenten bedrijfskunde en economie. In 1998 gaf 57 procent van hen als antwoord op de vraag *Wat wil je bereikt hebben na drie jaar?* dat zij vooral een evenwicht tussen privé en werk belangrijk vinden.<sup>3</sup>

Een aanwijzing dat kenmerken van de cultuur ook in het politieke bedrijf een rol spelen, is dat vrouwen korter zitting hebben in politieke organen dan mannen. Castenmiller constateert dat de uitstroom van vrouwelijke gemeenteraadsleden groot is.<sup>4</sup> Van de leden die in 1998 aan een tweede of volgende termijn begonnen, was slechts 20 procent vrouw. Hieruit trekt hij de conclusie dat vrouwen eerder het raadswerk verlaten of niet opnieuw verkiesbaar worden gesteld. Uit zijn onderzoek blijkt tevens dat vooral jongere vrouwen tussentijds afhaken of niet opnieuw verkiesbaar

<sup>1</sup> A. van Vianen en A. Fischer, «Sekseverschillen in voorkeuren voor een «mannelijke» organisatiecultuur» in: *Gedrag en organisatie*, vol. 11, oktober 1998.

<sup>2</sup> A. Fischer, *Normen, waarden en gedrag in de organisatie*, UvA Amsterdam, 1999.

<sup>3</sup> Aangehaald in: Lottie Coers en Peter Giessen, «Hard werken is niet macho» in: *De Volkskrant*, 19 mei 1999.

<sup>4</sup> P. Castenmiller, «Is het raadslid een grijze man?», in: *Nederlandse Gemeente*, 24 april 1998.



zijn na een termijn. Voor allochtone vrouwen (en mannen) is het «draaideureffect» eveneens sterk. Een relatief grote uitstroom doet het resultaat van een groeiende instroom aan vrouwen weer teniet. Het is niet bekend of vrouwen bewust kiezen voor kortere zittingsperiodes, dan wel niet meer verkiesbaar worden gesteld of dat zij zelf vertrekken uit onvrede met de bestaande cultuur.

#### **Pilot-projecten lokale politieke cultuur**

Adviesbureau De Beuk heeft, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in zes gemeenten een pilotproject uitgevoerd met als doelstelling het bevorderen van de kwaliteit en diversiteit in de lokale politiek. Uitgangspunt van de deelnemende gemeenten was dat de tradities en omgangsvormen in de lokale politiek aan revisie toe zijn, zowel vanuit het perspectief van de kwaliteit als vanuit de noodzaak om aantrekkelijker te worden voor een groter en divers gezelschap burgers. Op deze manier is een relatie gelegd tussen bestuurlijke vernieuwing en het streven naar een grotere diversiteit in de politiek. Concrete activiteiten in de zes gemeenten waren bijvoorbeeld het analyseren van de eigen cultuur d.m.v. een vragenlijst, inwerkprogramma's voor nieuwkomers, stadsbijeenkomsten en workshops over vergaderen met ruimte voor verschillen.

Het eindrapport van de staatscommissie-Elzinga gaat eveneens in op de rol van cultuurkenmerken bij de aantrekkelijkheid van de (lokale) politiek.<sup>1</sup> Hoewel de commissie zich concentreert op het functioneren van het lokaal bestuur als zodanig, sluiten verschillende van haar analyses naadloos aan bij de kritiek vanuit het emancipatiebeleid op het functioneren van de (lokale) politieke cultuur.

#### *De verschuiving van macht en invloed*

Veel minder duidelijk dan 25 jaar geleden is antwoord te geven op de vraag waar «de macht» nu precies ligt. Nieuwe vormen van besluitvorming en beïnvloeding zijn in ontwikkeling. Besluiten worden nu op veel meer (wisselende) locaties genomen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) duidde deze ontwikkeling met de term «organisatie-maatschappij».<sup>2</sup> Tegenwoordig gebruiken we de term «netwerksamenleving».

Daarnaast verschuift de macht van het nationale politieke niveau naar subnationale bestuursniveaus (het lokale en het sublokale niveau), naar functionele uitvoeringsorganen, naar de private sector en naar het boven-nationale niveau (zoals de Europese Unie). De vorm waarin deze verschuiving van macht, in de zin van zeggenschap en bevoegdheden, plaatsheeft, verschilt per beleidsterrein en per geografisch gebied.

Een andere relevante ontwikkeling is het verminderende draagvlak voor de traditionele (partij)politiek, zoals blijkt uit het gestaag afnemend ledental van politieke partijen. Terwijl de participatie in de traditionele partijpolitiek afneemt, organiseren burgers zich wel in belangengroepen als ouderen- of consumentenorganisaties of in *one-issue* bewegingen als natuur- en milieuorganisaties.<sup>3</sup> Leijenaar signaleert in haar verkenning dat deze ontwikkeling ook kansen biedt, al is het maar omdat politieke organisaties zich door deze veranderingen genoodzaakt zien hun werkwijze aan te passen en nieuwe sociale netwerken aan te boren.

De diffuse verplaatsing van macht en het afkalven van de «traditionele» politiek hebben uiteraard ook effect op de positie en strategie van vrouwen die meer invloed willen uitoefenen op besluitvormingsprocessen. De verplaatsing van de macht betekent dat de inspanningen om de vertegenwoordiging van vrouwen te vergroten, zich niet meer alleen op de klassieke politieke posities zouden moeten richten. Daarnaast is aandacht nodig voor de internationale arena, de *civil society* en de private sector. Het toenemend belang van *one-issue* bewegingen en directere vormen van participatie biedt kansen voor vrouwen. Vrouwen zijn

<sup>1</sup> Staatscommissie *Dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie*, Den Haag 2000.

<sup>2</sup> *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, WRR, Den Haag, 1992.

<sup>3</sup> SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Elsevier, Den Haag, 1998.

minder dan mannen lid van politieke partijen, maar zijn actiever dan mannen in allerlei soorten hulpverleningsorganisaties, onderwijsinstellingen, kerken, actiegroepen en milieuorganisaties, belangenorganisaties en vrouwenorganisaties.<sup>1</sup> De VN signaleren dat vrouwen voor de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing op effectieve wijze de besluitvorming hebben voorbereid en beïnvloed via informele, wereldwijde, netwerken – gebruikmakend van ICT.

Ook de geringere politieke participatie in engere zin van vrouwen kan overigens worden gerelativeerd, want het gaat dan vooral om de conventionele participatie (partijpolitiek, contact met politici e.d.).<sup>2</sup> Voor de non-conventionele, actiegerichte participatie (handtekeningenactie, demonstratie, deelname aan actiegroep e.d.) bestaat er geen verschil tussen mannen en vrouwen of is de deelname van vrouwen zelfs hoger.<sup>3</sup> Vrouwen participeren dus maar tot op zekere hoogte minder dan mannen. Ze kiezen ook andere kanalen en instrumenten dan mannen. Mogelijk zijn deze andere kanalen en instrumenten voor hen toegankelijker.

#### **Opportunity in bedrijf**

In 1995 is in Nederland – in navolging van het Verenigd Koninkrijk – met subsidie van de overheid *Opportunity in Bedrijf* opgericht. Het is een organisatie die bedrijven helpt om de in- en doorstroom van vrouwelijke werknemers te vergroten en de uitstroom te beperken door middel van advies en ondersteuning. Uitgangspunt is dat het bedrijfseconomisch van belang is systematisch een gebalanceerd personeelsbestand op te bouwen. Een stuurgroep bestaande uit topmanagers van het Nederlandse bedrijfsleven begeleidt de organisatie. Naast concreet advies en ondersteuning laat Opportunity onderzoek uitvoeren. Zo worden in het rapport *Kritische succesfactoren* (1998) op basis van bestaand materiaal aanbevelingen gedaan aan zowel het management van bedrijven als aan vrouwen om de doorstroom van vrouwen naar de top te bevorderen en de uitstroom tegen te gaan.

## **Een nieuw sociaal contract**

### *Diversiteit*

Het nastreven van een grotere diversiteit in besluitvorming, waaronder het streven naar meer vrouwen op invloedrijke posities, is allereerst een democratisch principe. Als zodanig is deze doelstelling op te vatten als een stap in de verdere ontwikkeling van de (parlementaire) democratie. In de historische ontwikkeling van de democratie is zichtbaar dat de groep besluitvormers zich langzaam maar zeker uitbreidt en dat steeds weer nieuwe, voorheen uitgesloten, groepen toegang eisen tot het domein van macht en besluitvorming – en die na enige tijd ook krijgen. Aanvankelijk ging het daarbij vooral om de formele toegang, later ook om de reële deelname. In de praktijk, ook anno 2000, is er echter nog steeds een overwicht van blanke mannen van middelbare leeftijd, ook al vertoont de bevolking een grote verscheidenheid en zijn de wensen over vertegenwoordiging aanzienlijk veranderd.

Waar vrouwen en andere ondervertegenwoordigde groepen – zoals burgers met een allochtone achtergrond – aanvankelijk zelf maar moesten zien hoe binnen te komen, is er nu een verschuiving zichtbaar in het denken daarover. De herverdeling van macht en invloed wordt niet meer alleen gezien als een privé-belang van vrouwen en (etnische) minderheden maar ook als een collectief belang – en daarmee als een collectieve verantwoordelijkheid – van overheid, politieke partijen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Erkenning van diversiteit als kwaliteitskenmerk wint terrein. Diversiteit in de samenstelling van de «beslissers» biedt in die argumentatie een grotere kans dat een veelzijdigheid aan belangen en invalshoeken aan bod komt, hetgeen de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming ten goede komt.

<sup>1</sup> H. J. van Daal, «Hedendaags vrijwilligerswerk, gedaanten, identiteit en aantrekkingskracht», in P. Dekker (red.), *Civil society en vrijwilligerswerk 1*, SCP, 1994.

In dit artikel wordt vrijwilligerswerk opgevat als «een poging om problemen van collectieve actie op te lossen».

<sup>2</sup> Dat de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de conventionele politiek al begint in de ledenbestanden van politieke partijen blijkt ook weer uit recent onderzoek van Koole en Van Holsteyn. In een steekproef uit hun leden bedraagt het aandeel van vrouwen 25 procent bij het CDA, 31 procent bij de VVD, 36 procent bij de PvdA en 48 procent bij D66. Zie: Joop van Holsteyn en Ruud Koole, «Partijnoten! Enkele bevindingen van een onderzoek onder PvdA-leden», in: *Socialisme&Democratie*, februari 2000.

<sup>3</sup> *SCP Berichten 1996–7*.

In de Rapportage Minderheden 1999 van het SCP zijn ook enkele gegevens opgenomen over het opleidingsniveau en de onderwijspositie van allochtone vrouwen en meisjes. Dat geeft een gemengd beeld te zien: allochtone meisjes doen het vaak beter dan allochtone jongens, maar zij blijven achter bij autochtone meisjes.

In de hoogste leeftijdscategorie (40 tot 64 jaar) hebben allochtone vrouwen een achterstand in opleidingsniveau tegenover de mannen. In de jongste leeftijdsklasse (15 tot 24 jaar) is deze achterstand veranderd in een voorsprong. Toch heeft zo'n 15% van de 15-24-jarige Turkse en Marokkaanse meisjes geen of slechts enkele jaren onderwijs gevolgd, tegenover zo'n 10% van de jongens met dezelfde achtergrond.

### *Balans publiek en privé*

Een goede balans tussen publiek en privé is een belangrijke voorwaarde om de vertegenwoordiging van vrouwen in het domein van macht en besluitvorming te vergroten. Het ziet er immers naar uit dat vrouwen meer dan mannen belang hechten aan een *combinatie* van werk, zorg en vrije tijd. De strikte scheiding tussen werk en privé en de veronderstelde volledige beschikbaarheid voor het werk op hoog niveau vormt is een van de oorzaken waardoor de gegroeide instroom van vrouwen in topposities dreigt te worden geneutraliseerd.

Juist op het moment dat mensen belangrijke carrièrestappen kunnen zetten, wordt het combinatiemodel, zeker voor vrouwen, belangrijk. Aangezien mannen aan de top tot op heden minder eisen stellen aan de balans tussen werk en privé, is ook de bedrijfscultuur nog niet voldoende ingesteld op het combinatiemodel. Tekenend is dat in gekozen politieke organen zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof ontbreken. Maar ook waar dergelijke voorzieningen er wel zijn, is de code van volledige beschikbaarheid zo sterk, dat er bijna niet aan valt te ontkomen.

Nu ook mannen zorgtaken op zich beginnen te nemen en niet meer ten koste van alles topfuncties willen bekleden, zijn er kansen voor het combinatiemodel en daarmee voor vrouwen.

### **Beleidsrichtingen**

Het hoofddoel van beleid blijft evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op invloedrijke posities in alle maatschappelijke geledingen. Met de krappe arbeidsmarkt van nu en de kenniseconomie van de nabije toekomst dringt meer en meer het inzicht door dat het potentieel goed opgeleide vrouwen niet onbenut kan worden gelaten. Diversiteit in de top en in het management brengt trouwens ook een bredere kennis over markt, samenleving en medewerkers met zich mee. De wens van vooral de jonge generatie om werk en privé beter in balans te hebben, zal organisaties nopen tot modern personeelsbeleid.

Het doel is niet alleen vergroten van de instroom, maar ook om doorstroming bevorderen en voortijdige uitstroom voorkomen. Met het oog op een duurzaam resultaat is het niet alleen een kwestie van investeren in kwantiteit, maar vooral ook in kwaliteit.

Dat betekent dat het beleid gericht moet zijn op het wegnemen van individuele, institutionele en culturele belemmeringen. Het gaat om veranderingen in de attitudes in (de top van) organisaties én om veranderingen in de persoonlijke attitudes van vrouwen en mannen.

Een organisatiecultuur waarin de diversiteit van de samenleving zich – ook in de top – weerspiegelt is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. De maatschappelijke veranderingen zullen zich voor een deel autonoom voltrekken, maar voor tempoversnelling en een duurzaam resultaat zijn verdere inspanningen noodzakelijk. Inspanningen in drie categorieën: het glazen plafond, de politieke vertegenwoordiging van vrouwen en het vrouwelijke ondernemerschap.

De argumenten, instrumenten en mogelijkheden van overheidsinterventie

zijn voor deze drie categorieën verschillend. Ze verschillen ook weer naar de drie door de ILO gehanteerde speerpunten: scholing en training, non-discriminatiebeleid en -regels in organisaties, en het ontwikkelen van beleid met (sociale) partners. In de publieke sector heeft de overheid meer directe invloed en zeggenschap dan in de private sector, waar het accent meer op samenwerking en voorwaardenscheppend beleid zal moeten liggen.

Bij de politieke en bestuurlijke participatie kan sprake zijn van strijdigheid tussen verschillende soorten voorkeursbeleid: meer vrouwen bij burgermeestersbenoemingen bijvoorbeeld, maar tegelijkertijd voorrang voor herindelings-burgemeesters. Daar doorheen is er ook de invloed van vertrouwenscommissies en speelt de partijpolitieke verdeling een rol.

#### **Catalyst**

Catalyst is een Amerikaanse non-profit onderzoeks- en adviesorganisatie gericht op de verbetering van de positie van vrouwen in bedrijven. Ze richt zich vooral op het vergroten van het aantal vrouwen in managementfuncties en raden van bestuur, op «work/life»-issues en op cultuurverandering in bedrijven. Catalyst bestaat al bijna veertig jaar en heeft op dit moment een budget van zes miljoen dollar. De organisatie werkt tegen betaling voor grote bedrijven. Ze is niet afhankelijk van overheidssubsidiëring, maar werft aanvullende fondsen via bijvoorbeeld sponsoring.

#### *Het glazen plafond*

De implementatie van het beleid in de private sector is de verantwoordelijkheid van verschillende spelers in dit veld. Ook de overheid heeft een rol, namelijk bij het wegnemen van de belemmeringen die vrouwen op hun weg naar invloedrijke posities ondervinden. Het emancipatiebeleid van de overheid is vooral voorwaardenscheppend van aard en gericht op samenwerking met private partijen.

- *Ondersteuning instrumentontwikkeling*  
De overheid ondersteunt de ontwikkeling van instrumenten gericht op de doorstroming van vrouwen naar hogere en besluitvormende posities in het bedrijfsleven. Onderzoek, subsidiëring en het stimuleren van informatieuitwisseling dragen bij aan de vorming van mentorsystemen en netwerken en aan gerichte ondersteuning en advisering van organisaties. Recente onderzoeken naar de positie van vrouwen en mannen in functiewaardering, selectieprocessen en -criteria en loopbaanbeleid zijn hiervoor bruikbaar evenals internationale ervaringen met de doorbreking van het glazen plafond.

#### **Textbox**

##### **Diversiteit en balans: een checklist bij de opzet van een geïntegreerd bedrijfsbeleid werk-privé.**

- \* Onvoorwaardelijke steun van de top.
- \* Vertrouwen in plaats van controleren.
- \* Niet sturen op tijd maar op kwaliteit.
- \* Diversiteit in arbeidspatronen: ook deeltijdwerk, duobanen, telewerken.
- \* Arbeidstijden op maat.
- \* De «total surrender cultuur» onder de loep: afremmen van (te) monomane arbeidspatronen.
- \* De organisatie doorlichten vanuit een privé-perspectief: congruentie in waarden.
- \* Haal de maatschappij in huis: maatschappelijke projecten.
- \* Herwaardering van feminiene waarden.
- \* Voorzieningen die de balans werk-privé faciliteren: kinderopvang, verlof, flexibele arbeidstijden, deeltijdwerk.

- \* Stel dergelijke voorzieningen open voor vrouwen en mannen; dat verhoogt het draagvlak aanzienlijk.
- \* Vrouwen op voorbeeldposities, maar voorkom dat ze afbranden.
- \* Gebruik van streefcijfers voor de doorstroom van vrouwen? Op voorwaarde dat ze waar te maken zijn en wel zonder schade te berokkenen aan de vrouwen die meedoen in het positieve actieplan.<sup>1</sup>

- *Deeltijd in hogere functies*  
De Wet aanpassing arbeidsduur verruimt de mogelijkheid voor werken in deeltijd (als het bedrijfsbelang dit toelaat). Dit geldt voor alle functie-niveaus. Door middel van monitoring en evaluatie zal worden gevolgd of deze mogelijkheid ook leidt tot een groter aandeel van vrouwen in hogere functies en van mannen in hogere functies in deeltijd.
- *Taskforce vrouwen in overwegend mannensectoren*  
Een taskforce is een beproefd instrument om samen met de betrokken sectoren aanbevelingen te ontwikkelen en «good practices» te verzamelen. Daarbij zijn niet alleen sectoren in beeld met een relatief dun glazen plafond, maar zeker ook en juist de traditionele mannensectoren, sociale partners en betrokken ministeries zijn nuttige leden van een dergelijke taskforce.
- *Uitwisseling overheid en bedrijfsleven*  
Overheid en bedrijfsleven kunnen gezamenlijk een uitwisselingsprogramma ontwikkelen, gericht op vrouwen in de aanlooprangen voor topfuncties. Door de tijdelijke uitwisseling van veelbelovend vrouwelijk personeel wordt de ervaring van deze medewerkers groter, wat het carrièreverloop kan versnellen.
- *Uitwisseling «good practices»*  
Om meer praktische en oplossingsgerichte initiatieven de kans te geven, is een uitwisseling nodig tussen good practices en netwerken op terreinen die tot op heden van elkaar gescheiden waren. Daarbij gaat het om ervaringen met de doorstroming van vrouwen naar hogere functies in het bedrijfsleven, in de wetenschap, de politiek en het openbaar bestuur en andere besluitvormende posities. De overheid heeft hierbij vooral een rol als «makelaar».
- *Publiekscampagne*  
De Sire-campagne «Wie is toch die man die op zondag het vlees snijdt?» stelde de rol van mannen in de zorg aan de orde. Naar analogie daarvan kan gedacht worden aan de ondersteuning van een nieuwe campagne, namelijk over de mogelijkheden van vrouwen en mannen om – ook op de hogere niveaus – werk en privé te combineren. Hierbij is aandacht nodig voor de jonge, multiculturele generatie.
- *Streefcijfers in het overheidsapparaat*  
De aandacht voor het glazen plafond bij de overheid als arbeidsorganisatie heeft een nieuwe impuls nodig. De overheid heeft immers een duidelijke voorbeeldfunctie. Het verdient dan ook aanbeveling dat departementen – voor zover zij dat niet al doen – streefcijfers hanteren voor het aandeel van vrouwen, vooral in de hogere rangen. Ook voor andere overheden (via VNG, IPO) en organisaties (bv. ZBO's) kan daaraan worden gedacht.

<sup>1</sup> Uit: «De balans tussen werk en privé», Baakbericht 153, 1998.

Het streven naar een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de politieke sector vindt zijn democratische legitimatie in de wens om een zekere afspiegeling van de bevolking na te streven. Daarom worden al langer streefcijfers gehanteerd voor politieke en bestuurlijke functies. Deze hebben hun vruchten afgeworpen. Ook in de politiek en het openbaar bestuur kennen de mogelijkheden van het beleid hun grenzen. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en, vooral, politieke partijen staat daarbij centraal. Het beleid van de rijksoverheid heeft vooral de vorm van stimuleren, waar nodig ondersteunen, en voorwaarden scheppen.

- *Aandacht voor het internationale niveau*  
Gezien de verplaatsing van de besluitvorming naar internationale niveaus, zal in het beleid meer aandacht uitgaan naar het aandeel van vrouwen in de organen van de Europese Unie en de Verenigde Naties. Zo moet in kaart worden gebracht wat de noodzakelijke voorwaarden zijn voor een grotere deelname van vrouwen aan de organen van de Europese Unie en de VN.
- *Zichtbaarheid resultaten*  
Net als nu al op nationaal niveau het geval is, zou ook op lagere niveaus een meer diverse samenstelling van politieke organen moeten bijdragen aan een positief imago. Hieraan kan de overheid bijdragen door zichtbaar te maken wat partijen op lokaal niveau doen om diversiteit te realiseren en wat hun resultaten daarbij zijn.
- *Uitwisseling ervaringen*  
Diverse sectoren hebben ervaring opgedaan met de doorbreking van het glazen plafond. Een uitwisseling van kennis en ervaringen kan een impuls geven aan het beleid in de afzonderlijke sectoren. Zo zouden instrumenten die zijn ontwikkeld in het bedrijfsleven, kunnen worden «vertaald» naar de politieke besluitvorming. Te denken valt bijvoorbeeld aan mentorsystemen, netwerkvorming en gerichte ondersteuning en advisering van besluitvormende organisaties.
- *Combinatievoorzieningen politieke ambtsdragers*  
Verbetering van de rechtspositie van leden van gemeenteraden en van Provinciale Staten kan het voor vrouwen aantrekkelijker maken daarin zitting te (blijven) nemen. Te denken valt aan het verplicht stellen voor gemeenten en provincies om een pakket aan secundaire voorzieningen voor politieke functionarissen beschikbaar te stellen. Daaronder zijn voorzieningen die de combinatie arbeid-zorg-politiek moeten vergemakkelijken (kinderopvang). Ook het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor politieke vertegenwoordigers op alle niveaus zou opnieuw op de agenda moeten komen. Een nader onderzoek naar de omstandigheden en arbeidsvoorwaarden waarin vrouwen en leden van andere ondervertegenwoordigde groepen zich wel beschikbaar zouden willen stellen voor een positie in de besluitvorming, kan dit onderdeel van het beleid ondersteunen.
- *Bevordering doorstroming*  
Op dit moment is er in de selectie voor politieke functies traditioneel een voorsprong van «zittenblijvers» op nieuwkomers. Deze kan beperkend werken voor de instroom van (nieuwe) vrouwelijke en allochtone vertegenwoordigers. Het zou zinvol zijn te onderzoeken hoe een betere doorstroming kan worden bevorderd. Zo stellen sommige politieke partijen een maximum aantal termijnen dat een persoon dezelfde functie kan bekleden. Bezien kan worden in hoeverre dergelijke maat-



regelen inderdaad de instroom van nieuwkomers bevorderen en als zodanig bredere navolging verdienen.

- *Verbinding diversiteit, cultuurverandering en vernieuwing*  
De commissie-Elzinga beveelt in zijn eindrapport een *vernieuwingsimpuls lokaal politiek stelsel* aan. Een belangrijk doel is het «openbreken» van de lokale politieke cultuur. Een grotere diversiteit in de samenstelling zou daarvoor een belangrijke impuls kunnen zijn. Daarvoor zijn nodig: het aan de orde stellen van randvoorwaarden – als vergadercultuur, communicatie, besturen op hoofdlijnen – en het aantrekkelijker maken van de (lokale) politiek. Er valt te leren van de ervaringen die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgedaan met enkele pilots «cultuurverandering in de gemeenteraad». De uitwisseling van *good practices* bij andere organisaties en uit andere landen is eveneens van belang.
- *Nieuwe vormen van beïnvloeding*  
Interessant om te onderzoeken is de vraag waarom vrouwen actiever zijn in sociale bewegingen en *one-issue* bewegingen dan in de traditionele partijpolitiek. Onder welke voorwaarden willen vrouwen wel deelnemen aan politieke besluitvorming? De rol van netwerken, zoals bij de VN-vrouwenconferenties, en de groeiende rol van non-gouvernementele organisaties kunnen inspiratie bieden voor alternatieve vormen van beïnvloeding.
- *Meerwaarde diversiteit*  
Een divers samengestelde vertegenwoordiging vergroot de kans op een betere kwaliteit van het proces van besluitvorming, zo wordt inmiddels breed aangenomen. Nader onderzoek naar de meerwaarde en de effecten van diversiteit kan deze veronderstelling verder invullen en onderbouwen.
- *Jong en oud*  
De levensloop van mensen kent drukke en minder drukke tijden. In de relatief korte periode tussen de 30 en 50 jaar worden de meeste activiteiten gecombineerd: werk, gezin, sociale en (eventueel) politieke activiteiten. Voor de vertegenwoordiging van vrouwen in de politiek zou het daarom lonend zijn als politieke partijen zich meer richten op het aanboren van mensen onder de 30 of boven de 50.

#### *Stimulering vrouwelijk ondernemerschap*

Het zelfstandig ondernemerschap blijkt aantrekkelijk te zijn voor vrouwen omdat zij vrijer zijn om hun eigen tijd in te delen en omdat zij als ondernemer niet tegen een glazen plafond stuiten. Het kabinet stimuleert het ondernemerschap in het algemeen. Voor zover er in de ontwikkeling van het vrouwelijk ondernemerschap specifieke knelpunten zijn, krijgen die bijzondere aandacht.

#### **Samenvatting**

**Dr. M. H. Leijenaar**

#### **Verkenning macht en besluitvorming**

Volgens dr. M. H. Leijenaar is het beeld in het domein van de besluitvorming gemengd. Voor de politiek en het openbaar bestuur is er vooral groei in de (beeldbepalende) functies op landelijk niveau. Op lagere niveaus (gemeenteraden, burgemeesters, waterschappen) is er minder groei of zelfs stagnatie. Wat betreft maatschappelijke besluitvorming (besturen in belangenorganisaties en in het maatschappelijk middenveld) is het aandeel van vrouwen met een gemiddelde van 20 procent perma-

nent laag. Maar nog lager is de vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende posities in het bedrijfsleven.

Verklaringen voor deze ondervertegenwoordiging zijn te onderscheiden in drie categorieën: individuele, institutionele en culturele factoren. Samenvattend spelen anno 1999 individuele factoren, als opleidingsniveau en beroepservaring, een minder grote rol dan voorheen het geval was. Van belang is nog wel het feit dat veel vrouwen geen politieke of besluitvormende functie ambiëren omdat dit de *kwaliteit van het bestaan* zou aantasten. *Selectieprocessen en selectiecriteria* zijn verder relevant, de institutionele factoren, omdat deze vaak nog afgestemd zijn op het eigen, mannen, netwerk en omdat het uiteindelijk gaat om het verdelen van een schaars goed: *macht*. De derde factor van belang is de *cultuur* van genoemde instituties, de ongeschreven regels, mores en omgangsvormen die het functioneren in een organisatie, bedrijf of politieke instelling bepalen.

Leijenaar schetst vervolgens enkele ontwikkelingen die effect hebben op het in meerdere of mindere mate verwerven van macht door vrouwen. Sommige ontwikkelingen hebben een positief effect, andere een negatief.

1. Het denken over sekse en over de deelname van vrouwen aan besluitvorming is veranderd.  
Gelijke kansen van vrouwen en mannen zijn algemeen geaccepteerd en deelname van vrouwen aan besluitvorming is redelijk «normaal» geworden. Het achterstandsdenken heeft plaatsgemaakt voor een ander soort redenering: meer vrouwen moeten deelnemen aan de (politieke) besluitvorming omdat dit *de besluitvorming ten goede komt*.
2. Veranderingen in de participatie van burgers.  
Door processen van ontzuiling en individualisering lijkt er een verschuiving op te treden van politieke participatie van burgers naar meer sociale en maatschappelijke participatie. Men participeert daarbij minder vanuit één samenhangende visie of algemeen belang, maar concentreert zich op specifieke issues en belangen..
3. Partijvernieuwing.  
Verschillende politieke partijen proberen op de vorige ontwikkeling in te spelen door hun werkwijze aan te passen en een meer open imago na te streven. Voor de vertegenwoordiging van vrouwen zijn vooral de aanpassingen in de recrutering en selectie van belang. Men streeft meer naar divers samengestelde fracties en waar vroeger een lange partijcarrière in de meeste partijen een pre was, is dat nu vaak geen noodzaak meer.
4. Verplaatsing van de politiek.  
De politieke besluitvorming verplaatst zich. Ten eerste naar het Europese niveau. Ten tweede is er, ogenschijnlijk tegenstrijdig, een trend te constateren van decentralisatie van besluitvorming en het verschuiven van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het lokale niveau. Dit laatste kan gunstig uitwerken op de participatie van vrouwen.
5. Globalisering van de economie.  
Met de globalisering wordt de besluitvorming in het bedrijfsleven en de economische sector ondoorzichtiger. Ook wordt er wordt een grotere flexibiliteit in tijd en ruimte geëist van managers en bestuurders, hetgeen een belemmering kan betekenen voor vrouwen, die doorgaans meer aan huis gebonden zijn.
6. De ontwikkeling van nieuwe informatie- en communicatietechnologie.  
Informatie is nu op veel grotere schaal- en voor iedereen beschikbaar. Dit heeft effecten op enerzijds de eisen die worden gesteld aan (toekomstige) besluitvormers en leidinggevend en anderzijds op de mogelijkheden tot scholing.

Op basis van de hierboven geschetste ontwikkelingen formuleert Leijenaar enkele verwachtingen over de toekomst aan de hand van drie vragen.

1. Zal de opwaartse trend in de deelname van vrouwen aan politieke organen zich doorzetten of zal er stagnatie of zelfs teruggang optreden (in Nederland en in de andere landen van de Europese Unie)?
2. Wat betekenen de vernieuwing van politieke en sociale instituties en de verplaatsing van besluitvorming voor de machtsvorming van vrouwen.
3. Komt de dominante cultuur van organisaties onder druk te staan en welke gevolgen zal dit hebben voor de machtsvorming van vrouwen? Leijenaar sluit haar verkenning af met suggesties voor toekomstig beleid. Zij pleit voor:
  - Het voortzetten van bestaand beleid vooral op het terrein van politiek en openbaar bestuur;
  - Het creëren van draagvlak en het overtuigen van belanghebbenden van de noodzaak voor een divers samengesteld team van leidinggevenden en bestuurders;
  - Meer aandacht in het beleid voor het Europese niveau;
  - Onderzoek naar de gevolgen voor vrouwen van nieuwe besluitvormingsmethoden als interactieve beleidsvorming, teledemocratie e.d.;
  - Onderzoek naar de effecten van een grotere instroom van vrouwen in besturen van organisaties en bedrijven.

## Vooraf

Mensenrechten van vrouwen en het uitbannen van geweld tegen vrouwen staan anno 2000 stevig op de internationale agenda. De komende jaren gaat het erom voornemens te verankeren in concrete maatregelen. Dat geldt internationaal maar ook nationaal. Niet iedereen is bekend met de betekenis die mensenrechten voor vrouwen hebben. Er zijn landen of culturen waar vrouwen nog altijd als tweederangs burgers worden gezien. Maar ook in Nederland valt nog te winnen. Daarom zal meer bekendheid worden gegeven aan de rechten van vrouwen zoals die in verschillende verdragen zijn vastgelegd.

In 1948 werd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens vastgelegd dat mensen niet gediscrimineerd mogen worden op grond van hun sekse. Dertig jaar later is dit principe in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (IVDV of VN-Vrouwenverdrag) verder uitgewerkt. In 1991 heeft Nederland dit Verdrag geratificeerd.

### **VN-Vrouwenverdrag**

#### *Artikel 1*

Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder «discriminatie van vrouwen» verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van rechten van de mens en fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van burgerrechten of welk ander gebied dan ook, ongeacht huwelijkse staat, op de grondslag van gelijkheid van mannen en vrouwen aan te tasten of teniet te doen.

Geweld wordt in het verdrag niet met name genoemd. In de jaren tachtig wordt zichtbaar dat juist geweld tegen vrouwen een van de meest schrijnende vormen van schending van mensenrechten is. Dit leidt in de jaren negentig tot tal van afspraken en beleidsinitiatieven en een grotere maatschappelijke druk. De VN-lidstaten spreken op wereldconferenties af om mensenrechten van vrouwen zeker te stellen en geweld tegen vrouwen te bestrijden. Ongeacht of dit geweld plaatsvindt in de privésfeer, in de gemeenschap of uit naam van de staat.

Voor de waarborging van mensenrechten van vrouwen is het VN-Vrouwenverdrag van belang, evenals Europese en nationale wet- en regelgeving. Zo is in het Verdrag van Amsterdam in artikel 13 een non-discriminatiebeginsel opgenomen. Ook de Raad van Europa heeft een belangrijke taak te vervullen nu er onderhandeld wordt over het non-discriminatiebeginsel in het kader van het Europees verdrag over de rechten van de mens. Ten slotte is er nationale regelgeving zoals de Algemene Wet Gelijke Behandeling, die een uitwerking is van artikel 1 van de Grondwet.

De naleving van de mensenrechten is niet alleen een zaak van de overheid. Ook individuele burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven hebben daarbij een taak. Recent is aan het VN-Vrouwenverdrag een grote stimulans gegeven met de vaststelling van het Facultatief Protocol.<sup>1</sup> Met dit protocol krijgen burgers een nieuw instrument in handen om klachten tegen schending van de mensenrechten formeel aan de orde te stellen.

In dit hoofdstuk ligt het accent op de mensenrechten in het algemeen en de bestrijding van geweld tegen vrouwen in het bijzonder. Overige aspecten van het VN-Vrouwenverdrag komen in de andere hoofdstukken van de nota aan bod.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Het staat lidstaten vrij al dan niet tot het protocol toe te treden (vandaar «facultatief»). Nadat 10 landen hebben geratificeerd, treedt het protocol in werking. Wanneer het comité dat toezicht houdt op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag, een klacht van een burger gegrond verklaart, is de betreffende lidstaat verplicht te reageren en de klager een vorm van herstel te bieden. In artikel 8 van het protocol krijgt het toezichhoudend comité onderzoeksbevoegdheid naar «ernstige of systematische schendingen». Informatie over schendingen kan ook afkomstig zijn van anderen dan de overheid. Zowel het individueel klachtrecht als ook de onderzoeksbevoegdheid zijn effectieve pressiemiddelen aangezien het schadelijk is voor het imago van een lidstaat om beticht te worden van een verdragsschending.

<sup>2</sup> Drs. C. Packer schreef de verkenning voor dit hoofdstuk. «De ontwikkeling van mensenrechten van vrouwen», 1999. Deze is opgenomen in het achtergronddeel van deze nota.

## Stand van zaken

De afgelopen decennia is de positie van vrouwen versterkt door middel van actieprogramma's en resoluties van VN-Wereldvrouwenconferenties, Europese richtlijnen en nationale wetgeving. Hoewel er een groot verschil is in juridische betekenis (Europese richtlijnen gaan boven het nationale recht, VN-resoluties hebben geen directe juridische werking) versterken deze instrumenten elkaar wel. In lijn hiermee heeft het kabinet in 1998 aangegeven dat het discriminatieverbod van artikel 1 van het VN-Vrouwenverdrag verplichtingen betreft die het algemene – in diverse mensenrechtenverdragen verankerde – verbod op discriminatie op grond van geslacht aanscherpen of verbijzonderen, gezien het feit dat dit Verdrag beoogt de discriminatie van *vrouwen* te bestrijden.<sup>1</sup>

### *Internationaal*

Het is lange tijd niet vanzelfsprekend geweest om onder mensenrechten ook vrouwenrechten te verstaan. In 1948 werd de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgesteld. Discriminatie was niet langer toegestaan, maar er bestond weinig aandacht voor geweld tegen vrouwen, hun slechte economische positie en de structurele ondervertegenwoordiging van vrouwen.

De VN-Wereldvrouwenconferenties, van 1975 (Mexico) tot en met 1995 (Beijing), boden inzicht in oorzaken en omvang van de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. De Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro, 1992) behandelde de bijdrage van vrouwen aan duurzame ontwikkeling. De conferenties leverden keer op keer een pleidooi op voor de erkenning van «mensenrechten van vrouwen».

Tijdens de Wereldconferentie over Mensenrechten in Wenen in 1993 erkenden de lidstaten voor het eerst dat de bestaande maatregelen voor vrouwen ontoereikend waren. Verder werd nogmaals vastgesteld dat mensenrechten van vrouwen «een onvervreemdbaar, integraal en ondeelbaar onderdeel vormen van de universele mensenrechten». In datzelfde jaar werd door de Algemene Vergadering van de VN de Verklaring voor de uitbanning van alle vormen van geweld tegen vrouwen aangenomen en besloten tot het aanstellen van een speciaal rapporteur «Geweld tegen Vrouwen».

Een jaar later werden op de Wereldconferentie over Bevolking en Ontwikkeling de reproductieve rechten van vrouwen vastgelegd.

In 1995 werden in Beijing *seksuele rechten* van vrouwen voor het eerst op wereldniveau erkend. Hiermee wordt bevestigd dat vrouwen zelf beslissen over partnerkeuze, het krijgen van kinderen en het gebruik van voorbehoedmiddelen. In Beijing zijn ook afspraken gemaakt over concrete acties en over integratie van mensenrechten van vrouwen in het reguliere beleid (gender mainstreaming). De secretaris-generaal van de VN beschikt sinds 1997 over een plaatsvervangend secretaris-generaal, die speciaal adviseur is voor «gender mainstreaming».

Er is meer bereikt. In oorlogssituaties wordt geweld tegen vrouwen erkend als oorlogsmisdaad. Dergelijk geweld valt nu ook onder het mandaat van de Tribunaal ad hoc voor voormalig Joegoslavië en Rwanda en onder het statuut van het Internationaal Strafhof.

De meest recente stap vooruit is de aanvaarding van het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag op 10 december 1999, een nieuwe mijlpaal in de geschiedenis van vrouwenrechten.

Met artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam is het non-discriminatiebeginsel steviger verankerd in de Europese grondslagen.<sup>2</sup> In de komende jaren zullen de lidstaten dit beginsel nader uitwerken.<sup>3</sup> In 1997 hebben lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk afspraken gemaakt over de bestrijding van vrouwenhandel en de seksuele uitbuiting van kinderen. Internationaal zijn er inmiddels veel verdragen, besluiten en richtlijnen die

<sup>1</sup> Kabinetsreactie op de nationale rapportage; Tweede Kamer, 1997–1998, 25 893, nr. 2.

<sup>2</sup> Artikel 13 luidt: «Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag, kan de Raad, binnen de grenzen van de door dit Verdrag aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid bestrijden.»

<sup>3</sup> De Europese Commissie heeft hiertoe een aantal initiatieven genomen. Het gaat om twee concept-richtlijnen. Een «tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep», een «houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming» en een «communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie 2001–2006».

vrouwenrechten verankeren in het internationale recht en beleid. Met de uitvoering van de vastgestelde maatregelen is echter nog slechts een begin gemaakt. Uit internationale statistische gegevens blijkt dat de positie van vrouwen wereldwijd nog weinig is verbeterd. Armoede onder vrouwen, geweld tegen vrouwen en meisjes, vrouwenhandel, uithuwelijking, gebrek aan onderwijs, aan zeggenschap en aan economische zelfstandigheid – ze zijn op papier beter opgelost dan in de praktijk.

#### **Ongelijke posities van vrouwen wereldwijd**

Van de 1,3 miljard mensen die in absolute armoede leeft, is ongeveer 70 procent vrouwen. Hoewel het analfabetisme onder meisjes en vrouwen aanzienlijk is afgenomen in de afgelopen twintig jaar, hebben 86 miljoen meisjes – en dat is 43 miljoen meer dan jongens – wereldwijd geen toegang tot het basisonderwijs.

In 1993 zijn 905 miljoen mannen en vrouwen analfabeet. Dit is bijna een kwart van de volwassen wereldpopulatie. Hiervan is ca. 587 miljoen, oftewel 65 procent, vrouw. In 1985 was dat nog 592 miljoen mensen in totaal, van wie 352 miljoen vrouw.

Het arbeidsloon van vrouwen is wereldwijd gemiddeld driekwart van het loon van mannen. Omdat vrouwen vooral werken in de laag betaalde informele sector en ze vaak een lager loon verdienen voor hetzelfde werk.

Een kwart tot meer dan de helft van vrouwen in de wereld rapporteert dat zij lichamelijk zijn misbruikt door hun huidige of een voormalige partner.<sup>1</sup>

Het ene land is verder met het uitbannen van discriminatie dan het andere. Ernstige schendingen van mensenrechten in de vorm van genitale verminking en bruidsverbanden komen nog steeds voor in de wereld. Dat geldt ook voor huiselijk geweld tegen vrouwen en seksuele intimidatie op het werk. Gelukkig bestrijden steeds meer landen deze vormen van geweld.

#### **Genitale verminking**

Genitale verminking, een traditioneel gebruik dat de lichamelijke integriteit (en vaak ook de gezondheid) van vrouwen aantast, komt nog steeds voor in delen van Afrika en Azië en onder immigranten in de Verenigde Staten en Europa. Ten minste 2 miljoen meisjes per jaar ondergaan genitale verminking, ongeveer 6000 nieuwe gevallen per dag, vijf meisjes iedere minuut.<sup>2</sup>

### *Nationaal*

Nederland heeft vanaf de jaren zeventig veel gedaan aan de totstandkoming en implementatie van gelijke rechten. De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de Algemene Wet Gelijke Behandeling, de implementatie van Europese richtlijnen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid zijn belangrijke verbeteringen. Ook op andere beleidsterreinen is veel gebeurd, zoals in het familierecht en in de strafrechtelijke aanpak van seksueel geweld tegen kinderen en vrouwen.<sup>3</sup> In 1997 heeft de Commissie-Groenman<sup>4</sup> voor het eerst een nationale rapportage uitgebracht over de implementatie in Nederland van het VN-Vrouwenverdrag.

De Commissie heeft de hoofddoelstelling van het Verdrag, het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen, opgedeeld in drie subdoelstellingen, die in samenhang moeten worden uitgevoerd: bevordering van volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur, positieverbetering van vrouwen en doorbreking van de dominantie van de huidige «genderideologie».

Het gaat hier om een zogenaemde dynamische verdragsverplichting.<sup>5</sup> Dat betekent dat er sprake is van voortschrijdend inzicht in de interpretatie en implementatie van verdragsverplichtingen; verdragen zijn dynamisch van

<sup>1</sup> Bron: Women: Looking Beyond 2000, United Nations, United Nations Publications, New York, 1995.

<sup>2</sup> Idem noot 1.

<sup>3</sup> In de tweede rapportage VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens vrouwen (1998) wordt een uitgebreid overzicht gegeven van wetgeving en beleid.

<sup>4</sup> Groenman e.a.; Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen; Den Haag, SZW/VUGA, februari 1997.

<sup>5</sup> In het onderzoek van J. Hes en C.E. van Vleuten: Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde, 1996, wordt uitgegaan van een resultaatsverplichting.



aard. Hierbij hebben overheden een zekere beleidsvrijheid bij de uitvoering ervan.

Ten aanzien van volledige gelijkheid voor de wet is, zoals vastgesteld, veel bereikt in Nederland. Aan de feitelijke maatschappelijke positie van vrouwen valt echter nog veel te verbeteren zoals ook blijkt uit de andere hoofdstukken van deze nota. Het lage aantal vrouwelijke hoogleraren en managers, het geringe aandeel van mannen in de zorg en het grote aantal gevallen van seksueel geweld duiden erop dat de traditionele ideeën over de rollen van mannen en vrouwen vaak nog domineren.

Uit het onderzoek van Naber c.s.<sup>1</sup> komt naar voren dat de jongere generatie niet goed op de hoogte is van de betekenis van mensenrechten.

Bekendmaking van de verdragsverplichtingen werd door de Commissie-Groenman van groot belang geacht. Het kabinet onderschrijft dit. Bekendheid bij al degenen die participeren in politieke, bestuurlijke, rechterlijke en maatschappelijke besluitvorming is van belang voor de implementatie ervan.<sup>2</sup>

Door middel van integratie van emancipatie-aspecten in regulier beleid (*mainstreaming*) zal de implementatie van vrouwenrechten eveneens worden vergroot. Dit veronderstelt vaak wel specifieke emancipatiedeskundigheid bij beleidsmakers van departementen.

Op een aantal terreinen is emancipatiebeleid verdere geïmplementeerd, zoals de bestrijding van seksuele intimidatie in de sport. Op de terreinen arbeid en inkomen en maatschappelijke en politieke participatie wordt actief beleid gevoerd. Daarnaast wordt onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van de Verdragsverplichtingen per thema. Voor de terreinen gezondheidszorg<sup>3</sup>, moederschap, ouderschap en arbeid zijn dergelijke onderzoeken verricht.<sup>4</sup> Op korte termijn verschijnt een onderzoek over de bestrijding van seksueel geweld.

Ook wordt aandacht besteed aan de positie van vluchtelingenvrouwen. De positie van vrouwen in het land van herkomst speelt in het Vreemdelingenbeleid een rol bij de beoordeling van het verkrijgen van een verblijfstatus. In dat verband is van belang dat wordt nagegaan hoe, ook in internationaal verband, er meer aandacht kan komen voor de problemen van vluchtelingenvrouwen. Ondermeer speelt het probleem van vrouwenhandel in de verschillende regio's. In de afgelopen jaren hebben de bestrijding van geweld tegen vrouwen en van vrouwenhandel een belangrijke plaats ingenomen in het beleid. Op 26 april 1997 heeft een Ministersconferentie van de Europese Unie onder Nederlands voorzitterschap een verklaring aangenomen tot bestrijding van vrouwenhandel. De verklaring leidde recent tot de benoeming van een nationaal rapporteur mensenhandel.<sup>5</sup> Er zijn interdepartementale initiatieven gestart voor een effectievere bestrijding van geweld in huiselijke kring. Waar nu nog knelpunten zijn, wordt een impuls gegeven voor nieuwe beleidsontwikkeling en meer samenhang in het beleid.<sup>6</sup> Ook zijn interdepartementale initiatieven gestart tegen seksueel geweld bij kinderen.

De noodzaak van beleid blijkt ook uit cijfers. Jaarlijks zijn in Nederland ongeveer 200 000 vrouwen slachtoffer van mishandeling door hun (ex-) partner. In 50 000 gevallen betreft het zwaar geweld. De prijs hiervoor is aanzienlijk. Ook in geld uitgedrukt. De kosten van politie en justitie, gezondheidszorg, psychosociale hulpverlening en sociale zekerheid bedragen gezamenlijk meer dan 300 miljoen gulden op jaarbasis.<sup>7</sup> Recent is de Algemene Wet Gelijke Behandeling geëvalueerd. In de evaluatie wordt gewezen op het belang van gelijke behandeling in wetgevingsprocedures en van goede informatievoorziening over de wet en de Commissie Gelijke Behandeling.

<sup>1</sup> Pauline Naber, Frederique Veldman en Roelanda Wiebing, *Jongeren en emancipatie: emancipatie is uit, kiezen is in*, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Kabinetsreactie, TK, vergaderjaar 1997–1998, 25 893, nr. 2.

<sup>3</sup> N. Holtrust, A. C. Hendriks en D. M. J. Baudoin, *De betekenis van Artikel 12 Vrouwenverdrag voor Nederland: Gezondheid als recht*, SZW/Vuga 1996.

<sup>4</sup> Mies Monster, Eva Cremers en Lucy Willems, *Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid*, SZW/Vuga:1998

<sup>5</sup> «The Hague Ministerial Declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation» (Verklaring van Den Haag), april 1997.

<sup>6</sup> Plan van Aanpak huiselijk geweld, emancipatietaakstelling Justitie uit het Actieplan Emancipatietaakstellingen, TK, Vergaderjaar 1998–1999, 26 206, nr.11.

<sup>7</sup> Korf, D.J. e.a., *Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen*, Utrecht 1997.

## Een nieuw sociaal contract

### *Diversiteit*

Het Vrouwenverdrag verplicht tot het invoeren van gelijkheid voor de wet, het werken aan de positieverbetering van vrouwen en het doorbreken van de op de traditionele rolpatronen en vooroordelen gebaseerde cultuur. Generatieverschillen, etnische verschillen, verschillen in milieu, opleiding en toegang tot de arbeidsmarkt, zijn alle van invloed op de uitgangspositie en de mogelijkheden van individuele mensen om invulling te geven aan het eigen bestaan.

Universele rechten gelden voor iedereen, man en vrouw, waar dan ook. Juist in een samenleving die zich kenmerkt door een vermenging van tradities, trends, religies en culturen, bestaat de noodzaak om het *universele karakter* van de rechten van de mens te benadrukken. Daar kan niet mee geschipperd worden. Zowel het Rassenverdrag<sup>1</sup> als het Vrouwenverdrag kennen de menselijke waardigheid als uitgangspunt. Dit houdt ook in dat mensen recht hebben op de vorming van een eigen identiteit.

### *Balans publiek en privé*

De Commissie-Groenman maakt een onderscheid tussen de publieke sfeer en privésfeer.<sup>2</sup> In de eerste plaats gaat het om het onderscheid tussen de staats sfeer en de burgerlijke samenleving. In de tweede plaats gaat het om het onderscheid tussen de markt, oftewel de betaalde arbeid, en het gezin. Groenman zegt hierover: «De begrenzing van de overheidsbemoediging met het privéleven ligt in de klassieke grondrechten. Deze grondrechten hebben hun oorsprong in de bescherming tegen de macht van de overheid. De sociale grondrechten hebben aan de beschermende en terughoudende rol van de overheid een extra dimensie toegevoegd, namelijk die van ondersteuning van het individu bij de eigen ontplooiing. Door de toenemende verwevenheid van de klassieke en sociale grondrechten is de tegenstelling tussen de publieke sfeer en de privésfeer veel minder scherp komen te liggen.»<sup>3</sup>

In zijn reactie op het rapport bevestigt het kabinet dat de bescherming tegen aantasting van fundamentele rechten en vrijheden een taak is van de overheid, ook indien deze in de privésfeer gelegen is. Bij het bepalen van de mate waarin en de wijze waarop de overheid optreedt zal steeds een evenwicht moeten worden gezocht met het grondwettelijk recht van bescherming van het privéleven.<sup>4</sup> Zo blijft de bescherming tegen geweld in de privésfeer een overheidstaak.

De scheiding tussen wat publiek en wat privé is, kan sterk verschillen. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en de ontwikkeling van de informatiemaatschappij. ICT biedt kansen (wereldwijde monitoring, verspreiding van «good practices» en «bad habits»), maar kent ook risico's (blootstelling van minderjarigen aan porno, vrouwenhandel via internet). Dit zal zijn invloed hebben op de ontwikkeling van mensenrechten.

## **Beleidsrichtingen**

Packer beschrijft in haar verkenning dat er de afgelopen jaren een indrukwekkende hoeveelheid aan normen, consensussen richtlijndocumenten is opgesteld over het beschermen van mensenrechten van vrouwen. Ook in de komende jaren wil het kabinet bevorderen dat de naleving van mensenrechten van vrouwen worden versterkt en de hoofddoelstelling van het VN-Vrouwenverdrag, te weten het uitbannen van vrouwen-discriminatie, dichterbij komt en wel langs drie lijnen:

1. maatregelen gericht op een verdere integratie van vrouwenrechten in wet- en regelgeving en beleid;

<sup>1</sup> The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (het Rassenverdrag).

<sup>2</sup> Groenman, pag. 28.

<sup>3</sup> Groenman, pagina 30.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, 1997–1998, 25 893, nr. 2; pagina 10.

2. maatregelen gericht op grensoverschrijdende problemen;
3. verspreiden van informatie over mensenrechten van vrouwen.

Daarbij spelen niet alleen nationale overheden maar ook internationale organen een rol, evenals het bedrijfsleven, de media en maatschappelijke organisaties zoals mensenrechtenorganisatie, de milieubeweging en vrouwenorganisaties.

De vormgeving van het beleid ligt bij organisaties die op wereldschaal opereren, zoals de VN, de Europese Unie, de Raad van Europa en de nationale staten.

*Internationaal* vormen de verdragen en afspraken in VN-verband de spil en ligt het accent op non-discriminatieregelen en het voorkómen van geweld. *Europees* zijn vooral de afspraken in de Europese Unie en de Raad van Europa van belang. Het gaat behalve om sociaal-economische gelijkstelling ook om het voorkomen en bestrijden van seksuele exploitatie van vrouwen en (seksueel) geweld tegen vrouwen en kinderen. Op *nationaal* niveau staat de overheid centraal maar in toenemende mate ook maatschappelijke organisaties en het (internationale) bedrijfsleven.

#### *Integratie van vrouwenrechten in wet- en regelgeving en beleid*

Door de implementatie van de reeds bestaande afspraken wil het kabinet bevorderen dat deze afspraken worden omgezet in een versterking van de juridische en feitelijke betekenis van de mensenrechten van vrouwen, op internationaal en nationaal niveau.

- *Internationaal*  
De juridische betekenis van vrouwenrechten dient te worden versterkt door een integratie van deze rechten in internationale verdragen, het volkerenrecht en het humanitaire recht. Maar niet alleen een versterking van het juridisch instrumentarium is nodig, ook de integratie van vrouwenrechten in het beleid van internationale organen, ondermeer in de vorm van beleid dat gericht is op het totstandbrengen van «good governance». Vrouwenrechten zullen ook geïntegreerd moeten worden in het beleid van de commissies van de VN, zoals de mensenrechtencommissie, de milieucommissie en de commissie voor sociale ontwikkeling.

#### **Ministeriële conferentie/Tweede Wereld Water Forum**

Vrouwen zijn nauwelijks vertegenwoordigd in de (inter)nationale besluitvormende organen en bedrijven in de waterwereld. De traditionele rol van veel vrouwen in ontwikkelingslanden als consument (samen met kinderen) en als kleine producent wordt vaak genegeerd bij strategische beslissingen op het gebied van water. Daarom besloot de Ministeriële Conferentie over Water (maart 2000, Den Haag) tot de instelling van een internationale subcommissie om met praktische voorstellen te komen op het gebied van genderissues voor het Derde Wereld Water Forum dat in 2003 in Japan gehouden zal worden. Nederland heeft toegezegd in dit kader het initiatief te nemen tot een informele ministeriële bijeenkomst op het gebied van water en gender.

Evenredige participatie van vrouwen kan op zichzelf een bijdrage leveren aan de integratie van vrouwenrechten.<sup>1</sup> Mede daarom zet Nederland zich in voor een vergroting van het aantal vrouwen in humanitaire en vredesmissies, in internationale gerechtshoven en onderzoekscommissies.

In Europees verband streeft Nederland naar een versterking van de juridische betekenis van vrouwenrechten door de verdere uitwerking van artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam en het non-discriminatiebeginsel voor het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook wordt een actieve bijdrage geleverd aan het Vijfde Communau-

<sup>1</sup> Zie de Kaderwet Adviescolleges.

- *Nationaal*  
De Algemene wet gelijke behandeling is geëvalueerd. Het onderzoeksrapport getiteld: «Gelijke behandeling: regels en realiteit» is op 30 november 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden. Een kabinetsstandpunt over dit onderzoeksrapport zal naar verwachting medio 2000 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Voor zover er aan de Tweede Kamer is toegezegd in dat kader te zullen terugkomen op aanbevelingen van de Commissie Groenman, zullen deze aanbevelingen mede bij het kabinetsstandpunt worden betrokken. Daarnaast is van belang dat in het onderzoeksrapport wordt aanbevolen om bij nieuwe regelgeving systematisch een gelijke behandelingstoets uit te voeren, hetgeen de werkingssfeer van de Algemene wet gelijke behandeling en het VN-Vrouwenverdrag kan versterken. Ook zal worden bezien in hoeverre het wenselijk is om naast het door de Katholieke Universiteit Nijmegen verrichte onderzoek, nog een emancipatie effectrapportage uit te brengen.  
Overigens blijven de verdiepende onderzoeken in het kader van het VN-Vrouwenverdrag een waardevolle bron van informatie waarmee beleid verder kan worden versterkt.

#### *Maatregelen gericht op grensoverschrijdende problemen*

- *Internationaal*  
Grensoverschrijdende problemen vragen om een actieve inzet van de VN. In dat verband ondersteunt Nederland actief het werk van speciale rapporteurs mensenrechten en vrouwenrechten. Een taak die nauw verbonden is met de opvang van vrouwelijke slachtoffers van seksueel geweld in oorlogen en conflicten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze taak opgenomen als een van zijn emancipatietakstellingen.<sup>1</sup>  
Speciale aandacht verdient de positie van vrouwen bij de uitwerking van het Akkoord van Tampere over grensoverschrijdend vluchtelingenbeleid. Met de installatie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel kan de Verklaring van Den Haag over vrouwenhandel, onder meer door verdere internationale samenwerking op het niveau van politie en justitie, verder worden uitgevoerd. Na de aanstelling van rapporteurs in de andere EU-landen kan de aanpak ter bestrijding van vrouwenhandel worden geïntensiveerd door een internationale uitwisseling van de rapportages.  
Ook het bedrijfsleven kan een belangrijke rol vervullen door, ook in internationaal verband, gedragscodes over de naleving van vrouwenrechten op te stellen als onderdeel van het concept maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- *Nationaal* In het migratie- en vluchtelingenbeleid speelt de inburgering van mensen uit andere landen een belangrijke rol. Informatie over de betekenis van vrouwenrechten en van het VN-Vrouwenverdrag kan een belangrijk onderdeel uitmaken van inburgeringscontracten. Verder zal onderzocht worden in hoeverre aan subsidiëring en financieringen voorwaarden gesteld kunnen worden in de sfeer van bescherming van vrouwenrechten.

#### *Verspreiding van informatie over mensenrechten van vrouwen*

Door middel van het systematisch verzamelen van gegevens over vrouwenrechten, over de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag en de betekenis voor vrouwen van mensenrechtenverdragen in het algemeen

<sup>1</sup> Het veiligstellen van reproductieve rechten van vluchtelingen, TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 206, nr. 11.

kan een bijdrage geleverd worden aan de realisatie van de hoofddoelstelling van het VN-Vrouwenverdrag. Dat geldt ook voor informatie over de schending van mensenrechten van vrouwen en over «good practices» die het realiseren van die rechten illustreren.

Nederland kan zich actief inzetten voor een informatiecampagne over de betekenis van vrouwenrechten bij Europese organen, bij de VN en in eigen land. Nederland zal de totstandkoming van een Europese monitor over schending van vrouwenrechten en het verzamelen van «good practices» stimuleren.

Naleving van mensenrechten wordt niet alleen afgedwongen via juridische methodes, maar ook via gedragscodes, informatiecampagnes, personeelsbeleid van grote ondernemingen en maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

Door middel van een Informatiepunt VN-Vrouwenverdrag kan in Nederland en internationaal meer bekendheid aan het verdrag gegeven worden alsmede aan de problematiek van gelijke behandeling man/vrouw. De inzet van ICT biedt daarvoor vele mogelijkheden. Onder andere via de in de afgelopen jaren vernieuwde emancipatieondersteuningsstructuur zullen maatschappelijke organisaties daarbij een centrale rol kunnen spelen, zoals ook door de Commissie-Groenman is aanbevolen.<sup>1</sup>

## **Samenvatting**

**Drs C. Packer**

### **Verkenning mensenrechten en vrouwen**

Drs C. Packer geeft een kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen de afgelopen tien jaar op het gebied van de mensenrechten van vrouwen met name op VN-niveau en op het niveau van het internationale recht van mensenrechten. Zij vervolgt met een beschrijving van de inspanningen die verricht zijn om mensenrechten van vrouwen in de mainstream van het VN-systeem op te nemen. Hierna richt zij de blik op de toekomst in de beschrijving van trends en de verwachte uitwerking hiervan op de mensenrechten van vrouwen.

Naast de algemene constatering dat er meer oog nodig is om de schending van mensenrechten van vrouwen uit te bannen, doet Packer een groot aantal beleidssuggesties. Zij kent hierbij niet alleen een rol toe aan de overheid maar ook aan andere partijen. In het algemeen stelt zij dat wetgeving niet voldoende is om een omslag in mentaliteit en gedrag teweeg te brengen, (bij)scholing is hiervoor noodzakelijk. Een ander algemeen punt is dat op dit moment nog vaak onduidelijkheid bestaat over kernbegrippen; eenduidigheid hierin is hard nodig. Packer geeft daarbij aan dat niet alleen de overheid maar ook andere partijen hierbij een rol spelen

De beleidssuggesties zijn verder onderverdeeld in algemene en specifieke richtlijnen:

#### *Voor de mensenrechten van vrouwen in het algemeen.*

Kernpunt is dat er inmiddels een indrukwekkende veelheid aan normen is goedgekeurd, richtlijn-documenten zijn vervaardigd en congressen zijn gehouden over mensenrechten van vrouwen. Vaak zijn daarbij uitdrukkelijk maatregelen voorgesteld. Tot nog toe heeft het echter nog te veel ontbroken aan het doelmatig implementeren ervan.

Packer waarschuwt voor oververzadiging vanwege het enorme aantal instrumenten, consensusdocumenten, aanbevelingen en congress-procedures. De aandacht moet nu uitgaan naar het implementeren van de normen in al die instrumenten en documenten.

---

<sup>1</sup> In 1997 is het emancipatie-ondersteuningsbeleid vernieuwd. Ook de emancipatie-ondersteuningsstructuur is toen veranderd. Door een bundeling van vier organisaties is E-quality ontstaan. De emancipatiestructuur is nu onderverdeeld in twee hoofdcategorieën: landelijke organisaties die expertise-ontwikkeling tot kerntaak hebben en landelijke organisaties die informatie en signalering als kerntaak hebben.

*Voor specifieke vraagstukken in verband met de mensenrechten van vrouwen*

Hier doet zij een groot aantal suggesties voor beleid. Zo noemt zij het veiligstellen van de rechten van vrouwelijke vluchtelingen en vrouwen die als gevolg van een ramp of conflictsituatie op de vlucht zijn of de rechten van vrouwen in onderdrukkende regimes; het doorwerken van een sekse-specifieke invalshoek in de procedures van de strafkamers; inbrengen van een sekse-specifieke invalshoek in organisaties, mechanismen, strafhoven e.d.



## Vooraf

Onze maatschappij ontwikkelt zich tot een informatiesamenleving. De verzameling van computertechnologie, telecommunicatie, elektronica en nieuwe media wordt doorgaans aangeduid met de afkorting ICT: de informatie- en communicatietechnologie. ICT heeft een nieuwe wereld geschapen: naast de bekende fysieke wereld is er een virtuele wereld ontstaan, de cyberspace. Om de grote invloed ervan te benadrukken wordt regelmatig een vergelijking gemaakt met de industriële revolutie in de 19e eeuw. Een wereld met ongekeerde mogelijkheden. De virtuele wereld is een nog onbekend fenomeen dat veel vragen oproept.

### Smart-house

De virtuele woning zal een steeds vertrouwder beeld worden. Dit huis is volledig «smart». Dat betekent dat elke wand van het huis van binnen multimediaal is en als batterij, beeldscherm en communicatienetwerk tegelijkertijd functioneert. Eigen architect-software maakt het mogelijk om de (fysieke en gevoelsmatige) verschijning van het huis van binnen en buiten aan te passen aan de sterk verschillende woonwensen.<sup>1</sup>

Zeker waar het gaat om de wisselwerking tussen ICT en emancipatie zijn er meer vragen dan antwoorden, zoals ook uit de verkenning van Frissen blijkt. Er zijn kansen maar er zijn zeker ook risico's voor het emancipatieproces.

Geen beleidsterrein kan zich onttrekken aan de invloed van ICT. Daardoor zal een in zijn oorsprong technisch instrument de samenleving een totaal ander aanzien geven. Er lijken zich mogelijkheden aan te dienen om met behulp van ICT de doelen van het emancipatiebeleid dichterbij te brengen. Zo is het mogelijk om informatie over vrouwenrechten internationaal sneller uit te wisselen. Ook kunnen besluitvormingsprocessen met behulp van ICT toegankelijker worden gemaakt. ICT biedt kansen om arbeid en zorg beter te combineren doordat het de scheiding tussen werk en privé minder groot maakt. E-commerce kan vrouwen die een bedrijf willen starten nieuwe perspectieven bieden.<sup>2</sup>

Risico's zijn er ook. Terwijl het gebruik van internet stijgt, blijven vrouwen sterk ondervertegenwoordigd als werknemer in de ICT-sector. Vrouwen volgen minder ICT-opleidingen en nemen minder dan mannen deel aan de ontwikkeling van nieuwe programma's. Tot nu toe ontwikkelt ICT zich vooral tot een «mannenwereld», hetgeen het risico met zich meebrengt van een nieuwe achterstand voor vrouwen. Een risico van geheel andere aard is dat internet wordt ingezet voor criminele activiteiten zoals vrouwenhandel.

ICT biedt dus kansen én risico. Alle redenen om vanuit een emancipatoir oogpunt aandacht aan dit onderwerp te besteden. Zoals ook door V.A.J. Frissen in de verkenning geschetst, is de ontwikkeling op dit gebied nog weinig voorspelbaar. Om die reden heeft dit hoofdstuk vooral een *verkenner karakter*. De belangrijkste conclusie op dit moment is dat bij alle ontwikkelingen op het gebied van beleid, in het onderwijs en in de ICT-sector zelf emancipatieaspecten van het begin af aan moeten worden betrokken om de kansen die ICT biedt zo goed mogelijk te benutten.

## Stand van zaken

### De cijfers<sup>3</sup>

In drie jaar tijd is het aantal internet aansluitingen verviervoudigd, namelijk van 4 procent in 1995 tot 21 procent in 1998. Anno 2000 is dat een veelvoud ervan. Groepen die achterblijven zijn: alleenstaande vrouwen,

<sup>1</sup> Ministerie van V&W, *Inspiratiedocument, mobiliteit en vervoer*, 1999, aangehaald in Nederland digitaal van KPMG/BEA, 1999.

<sup>2</sup> V. A. J. Frissen schreef de verkenning voor dit hoofdstuk, *De informatiesamenleving*, 1999. Deze is opgenomen in het achtergronddeel van deze nota.

<sup>3</sup> Gegevens onder het kopje «Cijfers» zijn afkomstig uit de lezing van Jos de Haan bij de startbijeenkomst van het NWO-stimuleringsprogramma: Maatschappij en de Elektronische snelweg, december 1999 ([www.scp.nl/lezing/13121999/tekst.htm](http://www.scp.nl/lezing/13121999/tekst.htm)).

gepensioneerden, mensen met een lage opleiding, mensen met een laag inkomen, werklozen. Op basis van de cijfers van 1998 vindt De Haan niet dat er sprake is van een maatschappelijke tweedeling. Hij schrijft de significante verschillen toe aan een geleidelijke verspreiding van ICT-producten over de bevolking volgens het top-down principe: éérst de hogere opleidings- en inkomensgroepen, daarna de rest.

Van de nieuwe internet- gebruikers in Nederland is bijna 50 procent vrouw. In de Verenigde Staten is inmiddels bijna de helft van de gebruikers vrouw.<sup>1</sup>

**Tabel 1: Bezit van moderne ICT-producten onder de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder, 1998.**

Product	percentage
Personal computer	58
Internet	21
E-mail	19
Mobiele telefoon	32
Fax	18

Bron: Survey Gebruik van Nieuwe Communicatiemiddelen (GNC), 1998.

## Kansen

Juist omdat ICT een grote invloed zal hebben op alle maatschappelijke sferen is het van belang dat emancipatieaspecten vanaf het begin worden meegenomen in beleid en initiatieven die gebruik en productie van ICT stimuleren en ondersteunen.

De (overheids)programma's op dit terrein zijn nog jong. Emancipatieaspecten zijn tot nu toe nog niet voldoende erin opgenomen. Dat zal alsnog gebeuren zodat de kansen worden benut om te komen tot een ICT-ontwikkeling die gebruik maakt van en inspeelt op emancipatieaspecten in de huidige samenleving.

### *Nederland als digitale delta*

Op economisch terrein is het in de 21e eeuw niet langer de uitdaging om fysieke arbeid productiever te maken. De grote uitdaging ligt in de kennisproductie.<sup>2</sup> De kenniswerkers zullen een steeds groter aandeel in de beroepsbevolking vormen. In de kabinetsnota *Nederland als digitale delta*<sup>3</sup> van 1999 wordt vooral gesproken over de ontwikkeling van de informatiemaatschappij, een ontwikkeling die zich overigens in hoge mate autonoom voltrekt. De ambitie van de nota is om in Nederland een excellente ICT-basis te helpen realiseren. De sociale implicaties daarvan staan in deze nota nog niet centraal. Dat geldt wel voor de eveneens in 1999 ingestelde Taskforce «Werken aan ICT». De Taskforce, bestaande uit vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en onderwijs, werkt voorstellen uit om tekorten aan informatici aan te pakken. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de verschillende posities van mannen en vrouwen in ICT.

Ook in het INFODROME-programma<sup>4</sup> van het ministerie van OCW komen de sociale implicaties van ICT-aan de orde. Het programma is erop gericht om in een aantal domeinen van het dagelijks leven de «verschuivende maatschappelijke arrangementen» en de daaruit volgende beleidsopties in kaart te brengen.

Emancipatieaspecten zijn hier nauw mee verbonden. Gedacht kan worden aan de voorwaarden voor verbetering van de combinatie van arbeid en zorg, voor moderne oplossingen voor de problemen rond dagindeling en voor de ontwikkeling van bereikbaarheidsscenario's.

<sup>1</sup> Verkenning Frissen.

<sup>2</sup> P. F. Drucker in *Holland Management Review*, no. 68, dec. 1999.

<sup>3</sup> *Nederland als digitale delta*, TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 643, nr. 1.

<sup>4</sup> *Infodrome: kennis en informatie in een veranderende samenleving: schaarste in overvloed*, 1999.

In de kabinetsnota «Investeren in voorsprong» zijn de hoofdlijnen geschetst voor het integreren van ICT in alle sectoren van het onderwijs.<sup>1</sup> Uit de emancipatie-effectrapportage op deze nota blijkt dat de voorgestelde aanpak, waarin niet de techniek maar vooral de deskundigheidsbevordering centraal staat, veel kansen biedt voor meisjes en vrouwen. In «Onderwijs on line» zijn de hoofdlijnen van het beleid voor ICT in het onderwijs nader bepaald.<sup>2</sup> In dit uitwerkingsplan zijn zowel algemene als specifiek op emancipatie gerichte maatregelen opgenomen; er worden zowel structureel als incidenteel extra middelen beschikbaar gesteld. Omdat uit onderzoek bekend is dat jongens en meisjes op school verschillend omgaan met ICT ontwikkelt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beleid om daarop in te spelen. Voor alle onderwijssectoren zijn deelprojecten vastgesteld op het terrein van beoordeling en evaluatie van educatieve software, scholing in basisvaardigheden en didactische scholing, voorlichting over overdracht van kennis en ervaringen. Ook het netwerk «emancipatie en ICT» hoort bij de acties die worden ondernomen.

#### *Cyberbus*

De Cyberbus is een 17 meter lange truck, ingericht als computerlokaal. Hierin staan 16 multimedia computers, aangesloten op internet. Zo'n 32 leerlingen en/of leerkrachten van groep 8 kunnen onder leiding van twee ICT-docenten zo kennis maken met het internet. Hiervoor is een speciale methode ontwikkeld met bewegende beelden, geluid en interacties tussen leerling en de ICT-docenten: het Cyberspel. Sinds september 1997 heeft de Cyberbus zo'n 400 scholen bezocht. De Cyberbus wordt ook ingezet voor andere dan educatieve activiteiten. Daarbij wordt internet als middel gebruikt, niet als doel.

#### *Emancipatie bij ontwerp en productie van ICT*

In de ontwerp- en productiefase van ICT hebben de technische aspecten over het algemeen de overhand. Gezien de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de techniek is de vormgeving dus vooral een mannenzaak. Dat kan een eenzijdige ontwikkeling van software en software-toepassingen tot gevolg hebben (meer op mannen gericht), hetgeen nader onderzoek waard is.<sup>3</sup> Uiteraard kan deze stelling niet als een hard feit worden gepresenteerd maar het veronderstelde verband is interessant genoeg om nader te onderzoeken. ICT breekt, zoveel is wel duidelijk, met de klassieke manier van kennis-overdracht en nodigt uit tot een diversiteit aan gebruiksmogelijkheden, communicatie, dwarsverbindingen en overdracht van informatie. Er is daarmee een kans om het automatisme in de man-vrouw verdeling (hij de techniek/zij de communicatie) te doorbreken. Geheel nieuwe gebruikersgroepen laten van zich horen en oefenen invloed uit. Van belang is de voorwaarden te onderzoeken waaronder de diversiteit in het gebruik van ICT kan worden versterkt.

#### *E-commerce*

Tijdens de *Global Women's Business Summit*, de internationale conferentie van ondernemende vrouwen die in oktober 1999 in Washington werd gehouden, ging veel aandacht uit naar de kansen van nieuwe informatie- en communicatietechnologie in het algemeen en e-commerce in het bijzonder. Het gebruik van e-commerce maakt dat sekseverschil als mogelijke belemmering in zakelijke communicatie wegvalt. Ongewenste beeldvorming en vooroordelen rond «vrouwen in zaken» spelen op deze wijze een minder grote rol dan wanneer er niet via de computer wordt gecommuniceerd.

<sup>1</sup> Verslag van het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor OCW over het actie- en implementatieplan *Investeren in voorsprong*, TK, vergaderjaar 1997–1998, 25 733, nr 1.

<sup>2</sup> Brief Ministerie OCW: *uitwerkingsplan Onderwijs on line, verbindingen naar de toekomst*, TK, vergaderjaar 1997–1998, 25 733, nr 30.

<sup>3</sup> Edith van Eck, Monique Volman m.m.v. Mechtild Derricks, *Nieuwe media, nieuwe verschillen: een reviewstudie over sekseverschillen en ICT in het primair en voortgezet onderwijs: een reviewstudie*, VU A'dam, SCO Kohnstamm, 1999.

Bij het verkennen van markten en mogelijke posities daarin is dat voor vrouwen een interessant gegeven.

#### *ICT is meer dan techniek: de communicatieve kant van ICT*

Na de fase van de techniek krijgt nu de communicatieve kant van ICT meer aandacht. De gebruiker komt centraal te staan. Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijkt dat vooral jongens interesse hebben in de techniek van ICT. Meisjes beoordelen ICT vooral op de praktische gebruiksmogelijkheden.<sup>1</sup> Bij grote informatiseringsprojecten komt steeds vaker naar voren dat voor succes essentieel is of de deelnemers aan het project voldoende in staat zijn om effectief te communiceren. De nadruk op communicatie sluit, blijkens genoemd onderzoek, beter aan bij de leefwereld van vrouwen dan bij die van mannen. Voor de ICT-sector zelf kan het daarom interessant zijn meer vrouwen te betrekken bij projecten van informatisering en het vergroten van de gebruiksmogelijkheden ervan. Ook hier geldt immers dat een vergroting van diversiteit de gebruiksmogelijkheden kan doen toenemen. Het benadrukken van deze win-winverhouding haalt de positie van vrouwen uit de sfeer van «achterstand» en benadrukt de deelname van vrouwen en mannen als een voorwaarde voor meer kwaliteit.

#### *De opkomst van ICT-netwerken van vrouwen*

Internationale vrouwennetwerken maken steeds vaker gebruik van ICT voor lobbyactiviteiten, communicatie en politieke beïnvloeding. Een voorbeeld daarvan was de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995. Belangengroepen (NGO's) bespraken de voorstellen van de conferentie via internet met hun nationale achterbannen, verschaften informatie en agendeerden op de conferentie voor de achterban belangrijke issues. De directe betrokkenheid van vrouwen, wereldwijd, bij Beijing werd daardoor vele malen vergroot.

Ook misstanden, waarschuwingen, risico's kunnen op deze wijze pijlsnel over de hele wereld bekend worden gemaakt. Informatie over de betekenis van vrouwenrechten of over het VN-Vrouwenverdrag kan via internet worden verspreid, zelfs tot in gebieden waar vrouwen nog onwetend zijn van hun rechten (en de weerstanden daartegen groot zijn).

In die richting ontwikkelen zich ook verschillende andere ICT-initiatieven. Zo is in 1996 de website van de Webgrrls Nederland opgezet door vrouwelijke vrijwilligers.<sup>2</sup> Doel van de Webgrrls is zoveel mogelijk vrouwen in Nederland te ondersteunen bij hun kennismaking met internet en nieuwe media. Begin 2000 zijn er 2300 Webgrrls die actief zijn via mailinglists, doe-het-zelfcursussen, informatie-uitwisseling over vacatures in de ICT-sector en via presentaties op bijeenkomsten.

#### *ICT als bijdrage aan de combinatie van arbeid en zorg*

Kansen liggen er ook op het gebied van arbeid en zorg.

---

<sup>1</sup> Idem noot 10.

<sup>2</sup> [www.webgrrls.nl](http://www.webgrrls.nl)

### Cijfers over telewerken

Zowel in de Europese als in de Nederlandse situatie blijkt dat van het totaal aantal telewerkers ongeveer eenderde vrouw is.<sup>1</sup>

Jaar	aantallen telewerkers in Nederland
1992	60 000
1993	65 000
1995	80 000
1996	136 000
1998	200 000
1999	285 000
2000	308 000 (voorspelling)

Hoewel vrouwen niet de meerderheid vormen van het aantal telewerkers, zijn zij het wel die telewerken noemen als een mogelijkheid om arbeid- en zorgtaken beter op elkaar af te stemmen. Het alternatief van *bereikbaarheid* voor *aanwezigheid* op de werkplek wordt mede mogelijk door gebruik van ICT en telewerken. Het combineren van arbeid en zorg kan daardoor worden vergemakkelijkt. Daarmee ontstaat ook een verandering in arbeidscultuur die nieuwe vraagstukken met zich mee brengt. De ontwikkeling vraagt om nieuwe arbeidsvoorwaarden, een andere wijze van leidinggeven en een andere wijze van het afleggen van verantwoording. Deze cultuurverandering gaat niet vanzelf. Uit onderzoek<sup>2</sup> naar telewerken blijkt dat de weerstand onder managers vaak nog groot is, omdat controle bij telewerken moeilijker is dan bij aanwezigheid op het werk. Toch ontwikkelt zich, vooral onder taakcombineerders, in gestaag tempo een combinatiepatroon waarin in bepaalde beroepen thuiswerken wordt afgewisseld met aanwezigheid op het werk. Gebruik van kinderopvang wordt mede daardoor vaak beperkt tot een deel van de week. ICT kan ook op andere wijze het patroon van arbeid en zorg veranderen. Zo kunnen diensten via een teleservice worden aangeboden, hetgeen een belangrijke verbetering kan zijn in de organisatie van het dagelijks leven. Het biedt mogelijkheden voor het vergemakkelijken van huishoudelijk werk als het doen van boodschappen, het laten uitvoeren van reparaties en het organiseren van overige huishoudelijke taken.

### Risico's

De risico's liggen in het verlengde van de kansen. Het risico is vooral dat vrouwen een achterstand oplopen door:

- ondervertegenwoordiging in de ICT-opleidingen en -beroepen;
- ondervertegenwoordiging in bezit en gebruik van ICT.

Het aantal vrouwen dat werkt in de ICT-sector is nog laag. De Adviescommissie Vrouwen en Techniek heeft in 1997 op verzoek van het kabinet een advies uitgebracht, dat in dit verband van belang is.<sup>3</sup> Aanleiding voor dit advies was, dat de deelname van meisjes in Nederland aan technische opleidingen en beroepen bijzonder laag is. De belangstelling van jongeren voor techniek is in Nederland in het algemeen lager dan in de omliggende landen, terwijl de behoefte van het bedrijfsleven aan technisch geschoolde jongeren stijgt. De Adviescommissie pleit voor een integrale aanpak om meer jongeren te interesseren voor de technische sector, «waarvan de emancipatiedoelstellingen (meer vrouwen in technische opleidingen en beroepen) een vanzelfsprekend – maar wel degelijk ook herkenbaar – onderdeel zijn». De commissie formuleert een aantal randvoorwaarden daarvoor: speciale aandacht voor emancipatie in beleidsvorming en -uitvoering; in de missie van organisaties, in het beleidsplan/ activiteitenplan; oormerken van budgetten; aanwezigheid van emancipatie-deskundigheid; het versterken van netwerken, imago-

<sup>1</sup> Daarbij kent Nederland in vergelijking met Europa een relatief hoog percentage telewerkers (9 procent tegen 6,5 procent). Zie de verkenning van Frissen. Zie ook: *algemene informatie en feiten over telewerken*, Stichting Nederlands telewerkForum, Woerden, februari 2000; H. de Vries en T. Weijers, *Zicht op telewerken: een studie naar de stand van zaken in de kennis over telewerken en de impact op de beleidsterreinen van SZW*, 1998.

<sup>2</sup> «Op weg naar anders werken» in opdracht van 8 ministeries, 1999.

<sup>3</sup> Dit is een adviescommissie uit het bedrijfsleven ter promotie en ondersteuning van het interdepartementaal Actieplan Vrouwen en Techniek 1995–1998.

verandering en toetsing van effecten van het gevoerde beleid. Deze randvoorwaarden zijn overgedragen aan de Stichting Axis Nationaal Platform voor Natuur en Techniek.<sup>1</sup> Deze stichting heeft tot doel de tekortenproblematiek in bèta- en technische studierichtingen en beroepen aan te pakken waarbij het verhogen van de instroom van vrouwen en allochtonen een van de onderdelen is.

Nog steeds is een gering percentage van de studenten informatica en bedrijfskunde vrouw.

**Tabel 2: studiekeuze in percentages (HBO-1997/1998 en Universiteit 1998/1999)<sup>1</sup>**

	Bedrijfskundige informatica	HBO Hogere informatica	Bedrijfskunde	Universiteit informatica
Man	89	96	66	91
Vrouw	11	4	34	9

<sup>1</sup> Bron: Profiel Studiekeuze in NRC: 7 oktober 1999.

Zoals opgemerkt, hebben alleenstaande vrouwen, gepensioneerden en huisvrouwen achterstand waar het gaat om het bezit en gebruik van ICT. Onderzoek naar meisjes en ICT toont aan dat vooral meisjes met een lage sociaal-economische achtergrond het risico lopen om een achterstand op te lopen.<sup>2</sup> Over de deelname van allochtone vrouwen aan de wereld van ICT is nog veel minder bekend. De betekenis van een multiculturele samenleving zal ook bij de verdere ontwikkeling van ICT nadrukkelijk moeten worden bekeken.

## Beleidsrichtingen

### *Inventarisatie kansen en risico's*

De ontwikkelingen in de ICT gaan snel. Wat kansen zijn, kunnen risico's worden. Soms worden achterstanden in korte tijd ingelopen. Monitoring is nodig om zicht te houden op het verloop van de ontwikkelingen. Uitwisseling van internationale gegevens en «good practices» kan bijdragen aan het vergroten van kansen en verkleinen van risico's, bijvoorbeeld van nieuwe achterstanden. Dit geldt ook voor inventarisatie ook van experimenten die de werk-privébalans verbeteren en de combinatie van arbeid, zorg en vrije tijd vergemakkelijken.

### *Kansen verder verkennen en versterken*

De kansen worden vergroot door de nadruk te leggen op het veelzijdig gebruik van ICT, op de sociale en communicatieve kant daarvan in relatie tot de techniek. In de genoemde ICT-programma's kan die benadering worden versterkt. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij reeds bestaand onderzoek waaronder onderzoek van vrouwenstudies. Het is van belang aan te sluiten bij de huidige ontwikkelingsfase van ICT waarin meer aandacht komt voor de sociale dimensie ervan. De kansen van allochtone vrouwen en laagopgeleide vrouwen moeten worden vergroot door specifieke aandacht daarvoor in lopende en nieuwe programma's.

Informatie over universele vrouwenrechten en over de betekenis van het VN Vrouwenverdrag kan via ICT een wereldwijde verspreiding krijgen. Nationaal en in Europees alsmede in het verband van de VN moet worden nagegaan op welke wijze ICT kan worden ingezet om deze verspreiding van informatie zo snel mogelijk te ontwikkelen. Betrokkenheid van de ICT sector en mogelijk ook van de media kunnen de mogelijkheden daartoe vergroten.

<sup>1</sup> Www.Axis.nl

<sup>2</sup> Dr. M. L. M. Brouns, dr. E. C. J. van Oost en prof. Dr. N. E. J. Oudshoorn, *Sociale risico's en perspectieven van ICT*, voorstudie i.o.v. de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (in druk).



Een mogelijk nieuwe achterstand door de geringe deelname van vrouwen aan ICT-opleidingen en de ICT-sector kan worden voorkomen door daar nu reeds aandacht aan te schenken in het beleid, het onderwijs en in de ICT-sector zelf. Door vrouwen te betrekken bij de ontwikkelingen maar ook door de specifieke invalshoek van vrouwen te gebruiken en te versterken. De Taskforce «Werken aan ICT» neemt in dit verband nieuwe initiatieven. De Taskforce richt zich op drie zaken:

- het bijscholen van vrouwen, aansluitend bij lopende activiteiten van de vrouwenvakscholen;
- het aanpassen van curricula van ICT-opleidingen in HBO en WO, aansluitend bij bevindingen van *Opportunity in Bedrijf*<sup>1</sup>;
- het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden.

Risico's zullen nader moeten worden verkend die leiden tot de mogelijkheid van gebruikmaking van ICT voor (internationale) vrouwenhandel en andere schendingen van vrouwenrechten. Aansluiting is ook mogelijk bij het werk van de nationaal rapporteur Mensenhandel.

*Mogelijkheden van het gebruik van ICT voor het bereiken van emancipatiedoelstellingen*

Op ieder terrein van deze nota zal ICT een steeds belangrijker rol gaan spelen. Aan de adviesraden en aan maatschappelijke organisaties zal worden gevraagd de rol en mogelijkheden van ICT mee te nemen bij het uitbrengen van hun advies.

### **Samenvatting**

**V. A. J. Frissen**

### **Verkenning informatiesamenleving**

ICT maakt stormachtige ontwikkelingen door zonder dat duidelijk is waar die ontwikkelingen toe leiden. Frissen signaleert in haar verkenning ook het ambivalente karakter van de ICT-ontwikkelingen. Enerzijds levert ICT de mogelijkheid van het altijd bereikbaar zijn, anderzijds versterkt ze de autonomie van de gebruiker. Zelfs over de veronderstelling dat in de informatiesamenleving een groeiende kloof zal ontstaan tussen «information-haves» (vooral mannen) en «information have-nots» (vooral vrouwen) bestaan twee tegenovergestelde standpunten.

Frissen beschrijft vijf technologische trends die van belang zijn voor de combinatie van arbeid- en zorgtaken en voor de participatie van vrouwen aan ICT-ontwikkelingen. De trends zijn vergroting van de toegankelijkheid voor steeds meer gebruikers; ICT wordt meer aan individuen en minder aan huishoudens of werkplekken gekoppeld; ICT wordt meer geïntegreerd in de leefomgeving; de grens tussen communicatie en informatie wordt steeds vager; de «content» wordt meer gestroomlijnd, maar blijft ook sterk gedifferentieerd.

Frissen signaleert van daaruit een aantal punten die van belang zijn voor beleid, zoals:

- *Netwerkvorming* wereldwijd kent geen grenzen meer. Het internet ondersteunt verbinding en gemeenschapsvorming, bijvoorbeeld op basis van gedeelde interesses en draagt bij aan de vorming van nieuwe gemeenschappen, soms met een virtueel karakter. ICT heeft een toegankelijke laagdrempelige infrastructuur die participatie voor een breed publiek mogelijk maakt.
- ICT vergroot de *autonomie en handelingsruimte* van mensen en kan in die zin een belangrijke bijdrage leveren aan het verwezenlijken van het combinatiescenario. Omdat vooralsnog vooral de hogere functies hiervan lijken te profiteren, moet ervoor gewaakt worden dat er een kloof ontstaat tussen hogere en lagere functies. Een ander mogelijk

---

<sup>1</sup> *Concurreren met vrouwen, Aanbevelingen voor de verhoging van de instroom in de ICT-branche, 1998.*

risico is dat de grenzen tussen werk en privéleven te diffuus worden, hetgeen ten koste kan gaan van een eerlijke verdeling van zorgtaken en van de kwaliteit van het bestaan.

- Het probleem van de verwachte *achterstand van vrouwen* lijkt zichzelf te achterhalen. De toegang tot en het gebruik van het internet door vrouwen stijgt aanzienlijk. Juist vanwege het pluriforme en laagdrempelige – bottom up – karakter van het internet, lijken er vooralsnog voldoende mogelijkheden tot een diverse representatie.
- Internet, vooral het World Wide Web zou kunnen leiden *tot een andere manier van kennisproductie* die meer gericht is op associatief denken en op «bricolage» en niet langer op kennisoverdracht. Ook in die zin kan het internet dus diversiteit stimuleren.

## DAGINDELING

### Vooraf

De mogelijkheden voor vrouwen en mannen om arbeid, zorg, maatschappelijke activiteiten en vrijetijdsbesteding op een evenwichtige manier te combineren, worden sterk bepaald door de wijze waarop de samenleving is ingericht, zowel wat tijd als ruimte betreft.

Zo vormen de afstanden tussen werk, winkels, scholen en voorzieningen als kinderopvang en ook de openingstijden praktische hindernissen voor mensen die taken combineren, bijvoorbeeld werk en zorg voor kinderen. Sinds 1999 wordt in het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling subsidie verleend aan experimenten die oplossingen ontwikkelen voor de dagelijkse problemen van de miljoenen «taakcombineerders». Inmiddels zijn aan 73 experimenten financiële bijdragen toegekend. De eerste ervaringen met deze experimenten onderstrepen dat nieuwe afspraken nodig zijn over het gebruik van ruimte en tijd, om de combinatie van werk en privé eenvoudiger te maken en daardoor bij te dragen aan de realisering van een samenleving die het vrouwen en mannen mogelijk maakt in de volle «breedte» te leven.

Afstemming van werk, opvang, onderwijs, dienstverlening en verkeer en vervoer vereenvoudigt de combinatie van werk en privé en maakt het vrouwen en mannen beter mogelijk om arbeid en zorg anders te verdelen dan in het verleden. Daardoor kunnen vrouwen beter deelnemen aan betaalde arbeid. Hun kansen op economische zelfstandigheid en ook hun carrièreperspectieven nemen dan toe.

Een ander positief gevolg van een betere afstemming van tijd en ruimte is dat «het bestand» van betaald werkenden meer divers wordt. Dat komt de kwaliteit van het werk, en van de samenleving als geheel, ten goede.

Diversiteit in de samenleving is een belangrijke bouwsteen voor het emancipatiebeleid. En er is weliswaar sprake van een groeiende diversiteit – in leefvormen, leefstijlen, levenslopen, etnische en culturele achtergronden – maar ze komt nog te weinig tot haar recht doordat de maatschappelijke voorwaarden ervoor onvoldoende aanwezig zijn.

De overheid kan een belangrijke rol spelen bij het realiseren van die voorwaarden, namelijk door middel van beleid en door anderen te stimuleren tot veranderingen. Het doel van beleid onder de noemer «dagindeling» is het realiseren van een andere maatschappelijke organisatie van ruimte en tijd.<sup>1</sup>

### Stand van zaken

In de verkenning *Van taak tot zaak* schetsen Machielse en Meerts welke aandacht er tot nu toe in het overheidsbeleid is besteed aan de behoeften van taakcombineerders wat het gebruik van ruimte en tijd betreft.

#### Onderzoek

Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van tijd en ruimte vanuit het perspectief dat mensen de mogelijkheid moeten hebben werk en privé goed te combineren. Van het weinige onderzoek dat er is, richt het meeste zich op het individuele en lokale niveau. Veel onderzoek beperkt zich tot de factor tijd; de factor ruimte wordt als een gegeven beschouwd. Over effecten voor de samenleving als geheel is weinig bekend. Gegevens over de wijze waarop diverse culturen en allochtonen verschillende taken combineren, ontbreken. Het effect van het gebruik van ICT blijft in tijd-ruimteonderzoek nog buiten beschouwing.

---

<sup>1</sup> Ir. C. Machielse en drs. I. P. Meerts schreven de verkenning voor dit hoofdstuk, *Van taak tot zaak. Het gebruik van tijd en ruimte door taakcombineerders in 2010*, 1999. Deze is opgenomen in het achtergronddeel van deze nota.

Toch is er wel iets te zeggen over de stand van zaken. Tussen 1975 en 1995 steeg het aantal taakcombineerders fors. Het tijdbeslag van het totaal aan verplichtingen (werk, zorg en onderwijs) nam met 2 uur toe tot 45 uur per week, als gevolg van de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze groei ging gepaard met een beperkte verschuiving in de taakverdeling tussen man en vrouw. Vrouwen besteden nog steeds twee keer zoveel tijd aan huishoudelijke zorg als mannen (26 respectievelijk 11 uur).<sup>1</sup>

Uit internationaal onderzoek blijkt dat tijdproblemen het meest knellen bij vrouwen, doordat zij in het gezin meestal de planning en organisatie voor hun rekening nemen.<sup>2</sup>

Een belangrijk gegeven voor het toekomstige gebruik van ruimte en tijd is de demografische ontwikkeling. Twee eruit springende gegevens: de afgelopen 15 jaar is het aantal huishoudens in Nederland met bijna 20 procent gestegen; in 2040 zal in Nederland naar verwachting 23 procent van de inwoners 65 jaar of ouder zijn, nu is dat 14 procent. Dat stelt ook het ruimtelijke-orderingsbeleid voor uitdagingen.<sup>3</sup>

### Huidig beleid

De inrichting van de samenleving berust voor een groot deel nog op verhoudingen, waarin de mannen meestal kostwinner waren en de meeste vrouwen huisvrouw, en waarin de meeste mensen volgens een vast stramien leefden: «leren, werken, rusten».

Tal van maatregelen hebben er de laatste jaren aan bijgedragen dat het makkelijker wordt werk en zorg te combineren. Winkels blijven langer open, deeltijdwerk is bevorderd, verlofregelingen zijn verruimd, de kinderopvang is uitgebreid. Maar er moet nog veel gebeuren.

Met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening werd destijds gekozen voor het versterken van de Nederlandse internationale concurrentiepositie. Groot-schalige structuren, zoals de «mainports» (Rotterdamse haven en luchthaven Schiphol), stonden centraal.

Eerder al had een «zakelijker» inrichting van de ruimte ertoe geleid dat wonen en werken werden gescheiden: wonen in wijken, werken op fabrieksterreinen of in kantoren langs de snelweg. Mensen willen die scheiding niet meer omdat die de organisatie van hun dagelijkse leven bemoeilijkt. De inrichting van de ruimte behoort het dagelijkse leven juist te vergemakkelijken. Dan gaat het om de inrichting van nieuwe wijken, maar ook om stedelijke vernieuwing en herstructurering van achterstandswijken. In 1997 wees de minister van VROM erop dat het ruimtelijke-orderingsbeleid moet inspelen op de wens tot vermindering van de tijds- en organisatiedruk die het gevolg is van toegenomen mobiliteit en het combineren van taken. Hierbij is een rol weggelegd voor kleinschalige en informele netwerken op buurtniveau, met de «leefstijl» van wijken als belangrijk element. Het lijkt erop dat de *global society* als reactie de *local society* heeft opgeroepen, met «de menselijke maat» en overzichtelijkheid als kenmerken.

### Dagindeling: van Commissie tot Stimuleringsmaatregel

Met het begrip «dagindeling» is de vinger gelegd op de frictie tussen de oude inrichting van de samenleving en het moderne leven. Op één dag moet niet alleen het werk bereikbaar zijn, maar ook de school, het kinderdagverblijf, de bibliotheek en het winkelcentrum<sup>4</sup>. Al op jonge leeftijd moeten activiteiten worden gepland en afgestemd op de gemeenschappelijke dagindeling van het gezin.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde in 1996 de Commissie Dagindeling in. Deze commissie bleek allereerst duidelijk te moeten maken dat de dagelijkse organisatieproblemen van taakcombi-

<sup>1</sup> SCP, *Sociaal Cultureel Rapport 1998*, p. 686.

<sup>2</sup> M. T. Franco en A. M. Ponzelli, *City-time policies: The Italian Experience*, 1997.

<sup>3</sup> CBS, *Kerncijfers 1950–2050* en Jaarboek Emancipatie 1999, *Wie zorgt in de 21e eeuw?*

<sup>4</sup> Zie dr. ir. Lia Karsten «Aandacht voor emancipatie en diversiteit», introductie bij «*De Ruimte van Nederland, Startnota Ruimtelijke Ordening 1999*, een analyse in opdracht van de Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (Tecena).

neerders niet langer konden worden afgedaan als individuele problemen. Het gaat om miljoenen mensen, die zich niet alleen in hun dagelijks leven, maar ook in hun arbeidsorganisaties voor complexe vragen gesteld zien. De commissie kwam met aanbevelingen die voor een deel werden vastgelegd in het regeerakkoord voor de periode 1998–2002. Naast een forse uitbreiding van de kinderopvang is er ook 60 miljoen gulden voor de *Stimuleringsmaatregel Dagindeling* uitgetrokken. Deze is bestemd voor experimenten, ervaringsuitwisseling en informatievoorziening. Tevens is in maart 1999 de Stuurgroep Dagindeling ingesteld. Met de Stimuleringsmaatregel Dagindeling worden nieuwe ontwikkelingen op het terrein van ruimte en tijd gestimuleerd, waardoor het combineren van taken beter mogelijk wordt.

### *Samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsvoorzieningen*

Nederland is bezig met een inhaalslag wat betreft het aanbieden van formele kinderopvang. De Stuurgroep Dagindeling heeft in december 1999 een advies<sup>1</sup> uitgebracht, waarin zij pleit voor een gecombineerd en samenhangend aanbod van onderwijs, voor-, tussen- en naschoolse opvang en vrijetijdsactiviteiten, zo mogelijk onder één dak. Schoolgebouwen kunnen hiervoor worden ingericht en open zijn van 08.00 uur tot 18.00 of 20.00 uur, eventueel ook op zaterdag. Met dit advies sluit de Stuurgroep aan op de ontwikkeling van de Brede School.

#### **Dagindeling en school**

De Brede School biedt samenhangende dagarrangementen aan voor kinderen. Dat is aantrekkelijk voor kinderen en handig voor de ouders van de kinderen.

In experimenten, onder meer in Groningen, Haarlem, Amsterdam, Heerenveen en Bostel, worden onderwijs, opvang en vrijetijdvoorzieningen als een samenhangend geheel onder één dak aangeboden. Kinderen kunnen aan een scala van activiteiten deelnemen. De dagindeling van de kinderen wordt daardoor veel eenvoudiger, terwijl hun tijdbesteding afwisselender wordt. Voor hun ouders lossen deze experimenten een aantal logistieke problemen op.

De klassenassistent speelt een brugfunctie tussen school, opvang en de vrijetijdactiviteiten. Ook opvang vóór school en tussen de middag is mogelijk. Er wordt tegelijkertijd geëxperimenteerd met verruiming van de openingstijden.

Op het platteland van Groningen en Zeeland wordt geëxperimenteerd met flexibele kinderopvang. Zo bieden zelfstandige ondernemers (in een franchise-formule) kleinschalige kinderopvang aan.

Het kabinet heeft onlangs de notitie *Brede Scholen* uitgebracht.<sup>2</sup> In deze notitie wordt de toenemende arbeidsparticipatie van beide ouders als een van de redenen voor de ontwikkeling van brede scholen genoemd. Daardoor is een maatschappelijke vraag ontstaan naar een «sluitende» dagindeling voor kinderen. Deze ontwikkeling wordt als veelbelovend gezien. De kansen om voorzieningen gericht op kinderen en jongeren beter op elkaar te laten aansluiten, worden door het kabinet ondersteund en bevorderd.

### *Tijden van werk en privé in balans*

Het tot stand brengen van evenwicht tussen werk en privé vraagt onder meer een andere arbeidsorganisatie en -cultuur. De arbeidsorganisatie wordt beïnvloed door zaken als openingstijden, dienstroosters en vervoerschema's. Arbeidstijdenmanagement (het plannen en organiseren van de arbeidstijden van de medewerkers, rekening houdend met de belangen van de arbeidsorganisatie en van de medewerkers) lijkt een goed instrument te worden om de arbeidsorganisatie zó in te richten, dat op een evenwichtige wijze recht wordt gedaan aan zowel de werkgevers- als de

<sup>1</sup> *4 + 2 = 7, Combineren van onderwijs, opvang en vrije tijd*, Advies van de Stuurgroep Dagindeling, 15 december 1999, Postbus 556, 2501 CN Den Haag (dagindeling@minszw.nl).

<sup>2</sup> *Brede Scholen, De ontwikkeling van brede scholen*, TK, Vergaderjaar 1999–2000, 26 999 nr. 1, 2 februari 2000.

werknemersbelangen. De mogelijkheden van individuele arbeidsduur-aanpassingen (dus niet het invoeren van nieuwe collectieve standaarden) in combinatie met bedrijfstijdverlenging zijn nog niet volledig benut.

#### **Balans werk-privé**

Het Medisch Spectrum Twente, een streekziekenhuis met zo'n 3500 werknemers, onder wie 70 procent in deeltijd, werkt aan een *deeltijdenbeleid in een breder perspectief*, waarbij een betere balans tussen werk en privé voor de medewerkers de inzet is. Hierbij speelt een cultuurdiscussie met alle medewerkers in het ziekenhuis een centrale rol. Ook wordt gekeken hoe de dagelijkse organisatie van het werk anders opgezet kan worden zodat beter tegemoet kan worden gekomen aan de wens om werk en privé te combineren.

De woningbouwcorporatie Achtgoed in Amersfoort werkt aan een betere werk-privébalans voor de medewerkers en probeert daartoe onder meer de «verborgen regels en onbespreekbare kwesties» boven tafel te krijgen. Hoe wordt de werkdruk in de organisatie ervaren door mensen die taken combineren, hoe moet de stijl van leidinggeven aangepast worden? De verandering van de bedrijfscultuur staat centraal en er wordt nagedacht over arbeidstijdenmanagement.

Een nieuwe ontwikkeling die aandacht vraagt is telewerken. Thuis telewerken kan bijdragen aan de vereenvoudiging van de combinatie van arbeid en zorg. Telewerken gaat uit van een andere organisatie van het werk. Medewerkers zijn minder aanwezig op het werk, maar wel bereikbaar voor het werk. Dat vraagt om een andere manier van leiding geven en managen. Telewerken maakt ook kleinere kantoren mogelijk, met voor een belangrijk deel flexibele werkplekken. Op diverse plaatsen wordt ervaring opgedaan met een dergelijke kantoorinrichting en bijbehorende werkorganisatie.

Het helpt natuurlijk ook als de bedrijfscultuur openstaat voor de wensen en behoeften van taakcombineerders. Combinaties van een arbeidsvoorwaardenpakket «à la carte», met kinderopvang, vervoersregelingen, flexibele werktijden en persoonlijke dienstverlening worden in steeds meer bedrijven gemeengoed.

#### *Nieuwe vormen van persoonlijke dienstverlening*

Een van de manieren om arbeid en zorg anders te verdelen, is uitbesteding van een deel van de zorgtaken. Kinderopvang is een vorm van uitbesteding, *persoonlijke dienstverlening* een andere. De groeiende vraag naar deze dienstverlening komt vooral van alleenstaande ouders, tweeverdieners en ouderen.<sup>1</sup>

Met behulp van experimenten in het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling kan meer inzicht in kansrijke vormen van dienstverlening worden verkregen. Mogelijkheden die (soms opnieuw) worden beproefd, betreffen onder andere de uitbreiding van het dienstenaanbod door bestaande voorzieningen, zoals het kinderdagverblijf dat ook een boodschappenservice heeft en het bejaardenhuis dat zijn warme maaltijden ook aanbiedt aan niet-bewoners.

#### **Persoonlijke dienstverlening**

In nauwe samenwerking met andere organisaties in de wijk Zaandam-zuid gaat zorgcentrum *Het Mennistenerf* een aantal diensten aanbieden, waardoor het voor de wijkbewoners makkelijker wordt om werk en zorg te combineren.

Zo organiseert het zorgcentrum kinderopvang met oppas-oma's en -opa's. Zo zullen oudere bewoners van het centrum jongeren uit de buurt in huiswerkclassen helpen met hun huiswerk. De keuken van het centrum verzorgt een «open eettafel» waaraan ouders na hun werk, wanneer ze de kinderen ophalen, samen met hun kinderen kunnen aanschuiven. De wasserij van het centrum gaat een was- en strijkservice verzorgen voor

<sup>1</sup> P. Alaerds, «De dienstenwinkel», in: Jaarboek Emancipatie 1998, *Tijd en ruimte voor arbeid en zorg*.



werkende ouders. Er worden ook «nieuwe diensten aan huis» aangeboden aan de wijkbewoners. Zo wordt het mogelijk dat een medewerkster van het centrum na school de kinderen opvangt en de hond uitlaat. En er komt een boodschappenservice aan huis. Vrijwilligers en werkzoekenden uit de wijk zijn betrokken bij deze dienstverlening.

### *Ruimtelijke ordening en vervoer*

Er is een wereld te winnen in de wijze waarop planologen en bestuurders de relatie leggen tussen ruimtelijke ordening, vervoer en dagindeling. Deze drie factoren hangen nauw met elkaar samen.

In de plannen voor stedelijke netwerken groeit de aandacht voor de integratie van functies op knooppunten. Via de Stimuleringsmaatregel Dagindeling wordt een experiment gesteund waar zorg, opvang, sport en recreatie worden geïntegreerd in een ontwikkelingsproject bij een station. In een ander experiment wordt gewerkt aan een instrument dat ontwerpers van nieuwbouwlocaties kunnen gebruiken om hun plannen te toetsen aan wensen en behoeften van taakcombineerders.

Voorzieningen integreren op één locatie bevordert het efficiënt combineren van taken. Daarvoor lijkt een multifunctioneel gebruik van gebouwen belangrijk. Dit leidt tot de «knooppuntgedachte». Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de wijze waarop het vervoer wordt afgestemd op het combineren van arbeid en zorg.

#### **Zorgknooppunten**

Temidden van de kantoorgebouwen aan de Amsterdamse Zuid-as ligt een aantal voetbalvelden. De voetbalvereniging wil, samen met de Stichting Kinder Opvang Nederland, een *Sport & Care Park* stichten. Dat wordt een bundeling van kinderopvang, recreatie in de vorm van voetbal, tennis en trimmen, een (sport)medisch centrum, horeca en parkeren. Een combinatie die beantwoordt aan de eisen en wensen van het moderne leven, met bijvoorbeeld flexibele kinderopvangtijden. Beschikbaar voor de mensen die wonen of werken in dit stedelijke knooppunt.

In het *Sport & Care Park* wordt ook geëxperimenteerd met meervoudig grondgebruik. Zo is het de bedoeling dat in een terrasconstructie de ruimte voor de kinderopvang onder de voetbalvelden komt. De verschillende functies in het park zullen in een soort *Publiek Privaat Samenwerkings- en beheersmodel* bij elkaar gebracht worden.

In Zwolle en Alphen aan de Rijn zijn op stedelijke knooppunten experimenten van start gegaan om functies als kinderopvang, (medische) zorgvoorzieningen of een loket voor persoonlijke dienstverlening, onder te brengen in de stationsomgeving.

### **Een nieuw sociaal contract**

#### *Diversiteit*

De diversiteit van de samenleving neemt toe: er is een bont palet aan relatie- en samenlevingsvormen, etnische en culturele achtergronden, levensfasen en manieren waarop activiteiten worden gecombineerd. Het gaat niet alleen om werkende ouders met jonge kinderen, al doen zich juist bij hen wel veel problemen voor. Alleenstaande moeders en vaders worden al veel langer geconfronteerd met de problemen die de combinatie van werk en zorg oplevert.

De veranderende leeftijdsopbouw heeft gevolgen voor de vraag naar woonvormen, verzorgingshuizen en eengezinswoningen. De toenemende diversiteit leidt tot minder eenvormigheid in dagindeling.

Om de diversiteit tot haar recht te laten komen en om er maatschappelijk het volle profijt van te kunnen hebben, is meer ondersteuning en versterking nodig. Aandacht voor verschillen in leeftijd, welstand en cultuur past daarbij.

De grenzen tussen privé en werk vervagen. De komst van nieuwe communicatie- en informatiemiddelen biedt uitgelezen mogelijkheden voor een flexibele dagindeling. De praktijk laat dat ook al zien. Thuis wordt een werkplek, waar contact met kantoor of klanten wordt onderhouden. Thuis wordt óók een winkel waar inkopen gedaan kunnen worden. Hoe gaan mensen hiermee om? Vaak ontbreken nog de inzichten om via de toegenomen bereikbaarheid te komen tot een andere dagindeling. Die inzichten zijn nodig om het in elkaar schuiven van de publieke sfeer en de privé-sfeer tot een positieve ontwikkeling te maken. Want er zijn ook risico's. Thuiswerken, bijvoorbeeld, kan als ongewenst effect hebben dat vrouwen juist dubbel belast blijven, als de vaders onvoldoende beschikbaar zijn en als er onvoldoende kinderopvang is.<sup>1</sup> Ook hoeft de mobiliteit niet per se af te nemen, want telewerkers accepteren mogelijk grotere reisafstanden tussen hun kantoor- en hun thuiswerkplek.

### **Beleidsrichtingen**

Voor het thema dagindeling is de doelstelling van emancipatiebeleid: het realiseren van een zodanige verdeling van ruimte en tijd, dat de combinatie van taken vergemakkelijkt wordt in de verschillende levensfasen. Bij de beleidsontwikkeling wordt deze doelstelling zoveel mogelijk opgenomen in de «mainstream»: volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieubeheer, verkeer en vervoer, economische zaken, onderwijs, kinderopvang, landelijke gebieden.

#### *Afstemming werktijden en openingstijden (maatschappelijke tijden)*

Om de doelstelling te realiseren is inzicht in de dagindeling nodig. Het kabinet zal onderzoek bevorderen dat meer inzicht biedt in collectieve tijd- en ruimte-bestedingspatronen. Hiertoe kunnen ook de tijdbestedingsonderzoeken van het CBS en het SCP en de emancipatiemonitor van SZW worden uitgebreid.

De arbeidstijden en de openingstijden van openbare voorzieningen zijn slecht op elkaar afgestemd. Als onderdeel van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling wordt daarom een verkennend onderzoek gedaan naar de openingstijden in de gezondheidszorg en de behoeften van taakcombinerders.

Voor de openingstijden van kinderopvang en scholen geeft het advies van de Stuurgroep Dagindeling een goede oplossingsrichting. Onderlinge samenwerking is het motto, ook met de sociaal-culturele voorzieningen, bij voorkeur onder één dak, dicht bij huis, met vervoer naar accommodaties elders, zoals dit bestaat voor schoolzwemmen. Het genoemde advies sluit in dit opzicht aan bij de inmiddels in gang gezette ontwikkelingen rond de Brede School.

Het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gaan in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) na hoe op lokaal niveau de afstemming van arbeidstijden en openingstijden van voorzieningen kunnen helpen bij het in balans brengen van werk en privé.

Naast de overheid heeft het bedrijfsleven een belangrijke rol. Het toegenomen gebruik van arbeidstijdenmanagement in bedrijven biedt hiervoor ook aanknopingspunten. Wel is daarbij aandacht nodig voor scholing van het middenkader en van ondernemingsraden over de nieuwe inzichten met betrekking tot dagindeling.

#### *Persoonlijke dienstverlening als mogelijk nieuwe bedrijfstak*

Het kabinet verwacht dat de markt voldoende initiatieven zal nemen om te

<sup>1</sup> Zie de verkenning voor het vorige hoofdstuk van Frissen.

voorzien in de groeiende behoefte aan persoonlijke dienstverlening. Op basis van de resultaten van experimenten zal het kabinet bekijken welke belemmeringen moeten worden weggenomen om persoonlijke dienstverlening te ondersteunen.

De persoonlijke dienstverlening moet in elk geval ook bereikbaar zijn voor laag betaalden. Voorbeelden zijn experimenten waar vanuit kinderopvang een maaltijden- en boodschappenservice aan de ouders wordt aangeboden. Of een buurtcoöperatie waar alleenstaande ouders werk vinden in combinatie met kinderopvang.

#### *Bereikbaarheidsscenario*

Zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof, kortdurend zorgverlof, ouderschapsverlof, calamiteitenverlof: ze zijn bedoeld om het werk tijdelijk te kunnen onderbreken wanneer privé-omstandigheden voorrang moeten krijgen. Maar het combineren van werk en zorg wordt vooral bemoeilijkt door de structurele organisatie van de arbeid. Het hebben van betaald werk staat meestal op gespannen voet met het verrichten van zorgactiviteiten. Voor veel werk wordt een beschikbaarheid verlangd die aandacht in de privé-sfeer in de weg staat. Deeltijdwerk is behalve bij de overheidssectoren nog steeds geen gemeengoed.

Een van de mogelijkheden om deze spanning tussen werk en zorg weg te nemen of te verminderen is telewerken. Met de nieuwe informatie- en communicatietechnologie worden fysieke afstanden van minder groot belang. Dit gaat natuurlijk niet op voor elk soort werk: de fietsenstalling, het goederenvervoer, het ziekenhuis en de kinderopvang laten zich niet digitaliseren. Maar voor het werk waarvoor het wel een mogelijkheid biedt, is het nuttig om na te gaan welke kansen zich hier voordoen. Kort samengevat, gaat het dan om de (gedeeltelijke) vervanging van *aanwezigheid* op het werk door werken thuis, gekoppeld aan *bereikbaarheid* voor het werk.

Interdepartementaal worden de mogelijkheden van dit bereikbaarheidsscenario bekeken en betrokken bij verdere beleidsontwikkeling.<sup>1</sup>

#### *Ruimtelijke inrichting*

In de visie op ruimtelijke ordening ontbreekt nog te vaak een integrale benadering van de nieuwe vormen van dagindeling waaraan taakcombinerders behoefte hebben. Het combinatiemodel speelt bijvoorbeeld nauwelijks een rol in nationaal en Europees ruimtelijk beleid. De ruimtelijke structuur wordt benaderd in termen van aanbod (wonen, werken en recreatie), en niet in termen van vraag van individuele burgers.<sup>2</sup>

Het combinatiemodel vraagt om een ander gebruik van ruimte. Zo maakt het thuis telewerken woningen noodzakelijk die daarvoor geschikt zijn. Anders omgaan met ruimte en tijd kan ook de leefbaarheid van wijken en van landelijke gebieden bevorderen.<sup>3</sup> In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden de belangen van taakcombinerders meegenomen. Taakcombinerders hebben baat bij korte afstanden en bereikbaarheid van werk en voorzieningen. Dat levert immers tijd op.

Op basis van de resultaten van de experimenten die in het kader van de stimuleringsmaatregel worden uitgevoerd en verdere analyse en onderzoek, zal het kabinet instrumentarium ontwikkelen waarmee ruimtelijke plannen en regelgeving getoetst kunnen worden aan de vereisten van de «nieuwe werk-privé balans».

Bij de ontwikkeling van VINEX-locaties wordt in het vervolg nagegaan of niet alleen inkomen, of de samenstelling van het huishouden, maar ook de leefstijl en de diversiteit van de samenleving gehanteerd kunnen worden als uitgangspunt van planontwikkeling. Ook bij het grotestedenbeleid en bij de renovatie van de naoorlogse wijken wordt gezien of leefstijl en diversiteit als uitgangspunten kunnen dienen.

<sup>1</sup> Zie het *Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen*, TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 206, nr. 11.

<sup>2</sup> Zie Machielse en Meerts, a.w. en Karsten, a.w.

<sup>3</sup> J. Droogleevers-Fortuijn, W. Ostendorf en F. Thissen, *Vrouwen op het Friese platteland: de maatschappelijke participatie van vrouwen in Boarnsterhiem en Littenseradiel*. Amsterdamse Sociaal-Geografische Studies 51. Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam, 1994.

Hier past dan ook een pleidooi voor multifunctionaliteit van panden en het concentreren van voorzieningen. De notie van de compacte stad lijkt daar bij aan te sluiten.

Via grondbeleid kunnen alle productiekosten voor de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk in rekening gebracht worden. Dat geldt ook voor de kosten van voorzieningen van algemeen nut. Als de kinderopvang als zo'n voorziening zou worden aangemerkt, dan zouden de stichtingskosten ervan kunnen worden doorberekend aan de toekomstige bewoners van een wijk. De kosten van de kinderopvang kunnen daardoor dalen. Dat kan een belangrijke stimulans zijn voor mensen met een laag inkomen om werk en zorg te combineren.

Ook voor een vitaal platteland is de vraag van belang welk voorzieningenniveau en welke vervoersarrangementen minimaal noodzakelijk zijn om arbeid en zorg te kunnen combineren. Vanuit plattelandsorganisaties zijn experimenten in het kader van de stimuleringsmaatregel gestart. Ook via deze experimenten wordt ervaring opgedaan die tot nieuw beleid voor het landelijk gebied moeten leiden.

#### *Dagindeling in Europees verband*

Er zijn interessante internationale voorbeelden op het gebied van de dagindeling. In Italië zijn in een aantal steden openingstijden op elkaar afgestemd. In Engeland is de *community school* ontwikkeld. De Scandinavische landen kennen oudercoöperaties voor kinderopvang en nieuwe vormen van dienstverlening. Zulke voorbeelden worden verder geïnventariseerd.<sup>1</sup>

#### *Coördinatie en ontkokering*

De ervaringen tot nu toe maken duidelijk dat «dagindeling» een breed concept is dat verschillende terreinen raakt. Wil beleid effectief zijn dan is ontkokering van de organisatie van beleid belangrijk en dat niet alleen op landelijk niveau. De afstemming van beleid vraagt waarschijnlijk ook om aanpassingen van het landelijke en lokale beleid op het vlak van middelen, bestuur en verantwoordelijkheden. Ook kan regelgeving op landelijk niveau oplossingen op lokaal niveau belemmeren. Het kabinet laat onderzoeken in hoeverre hiervan sprake is en hoe onnodige belemmeringen kunnen worden weggenomen.

Een belangrijke voorwaarde voor ontkokering en *mainstreaming* is een gemeenschappelijk begrippenkader. De verschillen in het begrippenkader van emancipatiedeskundigen en deskundigen op het terrein van ruimte en tijd maken het vaak lastig om elkaar te begrijpen en om doelstellingen te integreren. Vanuit het oogpunt van emancipatie is het daarom nodig de komende jaren beleid te blijven ontwikkelen dat is gericht op integratie in het algemene beleid van de vakdepartementen. Dat dit goede resultaten kan opleveren, blijkt uit de interdepartementale samenwerking bij de ontwikkeling van het bereikbaarheidsscenario.

De totstandkoming van kaderstellende nota's op de direct relevante beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en wonen, wordt benut om emancipatiedoelstellingen te integreren.

Zo wordt de vernieuwing gericht op fundamentele oplossingen voor de combinatie van werk en privé, maatschappelijke participatie en vrije tijd een vanzelfsprekendheid.

---

<sup>1</sup> Deze informatie zal verschijnen op de website van het project Dagindeling: [www.dagindeling.nl](http://www.dagindeling.nl)

**Samenvatting**  
**Ir. C. Machielse en drs. I. P. Meerts**  
**Verkenning dagindeling**

Mensen die arbeid en zorg combineren, ervaren volgens Ir. C. Machielse en drs. I. P. Meerts dagelijks knelpunten door de manier waarop hun omgeving is ingericht. Het gebrek aan afstemming tussen locaties en openingstijden van kinderopvang, scholen, werk, winkels en openbare diensten, maakt hun dagindeling kwetsbaar. Het vervoer is een extra knelpunt. Voorstellen voor verbetering gaan uit van de gegeven situatie. Onderzoek richt zich meestal op de factor tijd. Ruimte wordt opgevat als afstand die moet worden overbrugd; via de reisduur wordt ze omgezet in tijd. Het is een benadering waarin het probleem wordt teruggebracht tot een *individueel of gezins-organisatievraagstuk*, van de beperkt beschikbare tijd. Door deze benadering wordt er nauwelijks een verband gelegd met maatschappelijke ontwikkelingen. Het kostwinnersmodel verdwijnt. Het aantal taakcombineerders groeit en zal blijven groeien. Alleen al hierdoor gaat het niet alleen om individuele maar ook om collectieve problemen. In het Europese en nationale (VROM, V&W, EZ) beleid krijgt het combineren van arbeid en zorg nauwelijks aandacht. Het beleid raakt er soms wel aan, bij voorbeeld met de «compacte stad», een «vitaal platteland», «functiemenging» (VROM), «het terugdringen van mobiliteit» en «het vergroten van de bereikbaarheid van locaties» (VROM, V&W, EZ). De ruimtelijke structuur wordt erin benaderd in termen van aanbod (waar kan worden gewoond, gewerkt, gerecreëerd), niet in termen van vraag (hoe er wordt geleefd, de menselijke maat, dagelijkse leefpatronen). De kern van het probleem van de dagindeling is deze kloof tussen de individuele (gezins-)knelpunten en de ruimtelijke arrangementen op macrosociaal niveau. Om duurzame oplossingen te kunnen bereiken, is een aanpak op dit niveau noodzakelijk, nationaal en internationaal. Alleen op macrosociaal niveau kunnen de kaders worden veranderd, waarbinnen op regionaal en lokaal niveau nieuwe afspraken kunnen worden gemaakt. Op dat niveau kan ook duidelijk worden hoe het beleid kan bijdragen aan de oplossing van de problemen.

Het emancipatiebeleid moet zich daarom richten op het «verheffen» van het individuele vraagstuk van de taakcombineerders tot een collectief probleem. Die inzet is dringend nodig.

Verandering van de ruimtelijke inrichting op deze schaal vraagt veel tijd. Eenvoudige wijzigingen, zelfs als er consensus bestaat, kosten al gauw 10 à 15 jaar.

Aanbevelingen Machielse en Meerts:

- betere afstemming van het beleid voor ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer en economie op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de samenstelling van de bevolking en huishoudens, relatievorming en scheiding, vraag en aanbod in de kinderopvang, allochtone infrastructures; en ook op trends als het belangrijker worden van bereikbaarheid in plaats van nabijheid, en het vervagen van grenzen tussen economische partijen;
- op het terrein van wonen niet meer uitgaan van inkomen, huishoudensamenstelling of leeftijd, maar van «leefstijl» als gemeenschappelijk kenmerk in een buurt;
- leren van voorbeelden in het buitenland, vooral in Italië;
- praktische maatregelen op lokaal en regionaal niveau: clustering van activiteiten, opnemen van de stichtingskosten van kinderopvang in de grondprijs, multifunctionaliteit van panden, functiemenging, harmoniseren van openingstijden, dienstroosters en vervoersschema's, efficiënt vervoer, meer vraagafhankelijk collectief vervoer, vooral op het platteland;
- gebruik van logistiek als verbinding tussen de individuele en de collectieve benadering.