

Coördinatie van emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de rijksoverheid.

*Documentnummer VCE-07-13
Januari 2007.*



Visitatiecommissie Emancipatie
Postbus 85842 – 2508 CM Den Haag
telefoon 070 – 427 4556 | fax 070 – 3924865 | vce@minszw.nl
www.visitatiecommissie-emancipatie.nl

Den Haag, 31 januari 2007

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer mr. A. J. de Geus
Coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Ons kenmerk: VCE-U-07-13


Betreft: Advies "Coördinatie van emancipatiebeleid en gender mainstreaming"

Geachte heer De Geus,

Bij de instelling van de VCE heeft u de commissie gevraagd in haar eindrapportage - en derhalve op grond van haar ervaringen tijdens twee visitatierondes - de vraag te beantwoorden naar nut en noodzaak van (handhaving van) de functie van coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid.

De commissie geeft u dit advies thans- vanwege de omvang die het uiteindelijk heeft gekregen - in de vorm van een apart document. Een samenvatting hiervan heeft zij opgenomen in hoofdstuk 4 van haar overkoepelende eindrapportage, die u heden separaat ontvangt.

Met vriendelijke groet,



P. C. Lidders - Elfferich
Voorzitter

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	2
1.1 COÖRDINATIE: VOORWAARDE OF BELEMMERING VOOR GOED EMANCIPATIEBELEID ?	2
1.2. INDELING VAN DIT ADVIES	2
2. INHOUD EN ORGANISATIE VAN EMANCIPATIEBELEID ANNO 2001	4
2.1 COÖRDINERENDE FUNCTIE EMANCIPATIEBELEID: VANAF 1977	4
2.2 HET MEERJARENBELEIDSPAN 2000-2010 (NOVEMBER 2000)	4
2.3 HET KABINETSTANDPUNT GENDER MAINSTREAMING (JUNI 2001)	5
3. INTERNATIONALE VERGELIJKING	7
3.1 'INSTITUTIES VOOR EMANCIPATIEBELEID: NEDERLAND IN EEN INTERNATIONALE CONTEXT' ..	7
3.2 HET NOG TE PRESENTEREN RAPPORT 'GENDER MAINSTREAMING: AN INTERNATIONAL ANALYSIS'	8
4. BEVINDINGEN VAN DE VCE TIJDENS HAAR VISITATIERONDES IN 2005-2006 ...	9
4.1. DE GESPREKKEN MET BEWINDSPERSONEN.....	9
4.2 DE RANDVOORWAARDEN VOOR EFFECTIEVE GENDER MAINSTREAMING	9
4.3 GENDER MAINSTREAMING OP DE DEPARTEMENTEN.....	9
4.4 DE INTERDEPARTEMENTALE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR IN 2005	10
4.5 DE VCE-TUSSENRAPPORTAGES EN DE REACTIES VAN KABINET EN MINISTERS.....	10
4.6 BEOORDELING DOOR DE VCE VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE INTERDEPARTEMENTALE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR EIND 2006.....	11
5. COÖRDINATIE NOG NOODZAKELIJK ? EEN CONCLUSIE	13
6. COÖRDINATIE VAN EMANCIPATIEBELEID IN DE KOMENDE JAREN ...	15
6.1. HET BESTUURLIJK MODEL VOOR HET EMANCIPATIEBELEID	15
6.2 POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN HET BESTUURLIJK MODEL.....	15
6.3 DE WENSELIJKHEID VAN ACTIEVE INTERDEPARTEMENTALE PARTICIPATIE IN DE ONTWIKKELING VAN EMANCIPATIEBELEID EN GENDER MAINSTREAMING	16
7. AANBEVELINGEN	17
7.1 AANPASSING VAN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE T.B.V. DE INTERDEPARTEMENTALE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR	17
7.2 INHOUDELIJKE CONCRETISERING EMANCIPATIEBELEID DEPARTEMENTEN	19
7.3 ACTIVERING INTERDEPARTEMENTALE COÖRDINATIECOMMISSIE EMANCIPATIEBELEID	20
7.4 NOTA COÖRDINATIE EMANCIPATIEBELEID IN DE KOMENDE KABINETSPERIODE.....	20
7.5 STROOMLIJNING RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN	20
7.6 INVENTARISATIE VAN DE 'EMANCIPATIE-KWALITEIT' VAN EXTERNE ADVISERING	21

1. INLEIDING

1.1 Coördinatie: voorwaarde of belemmering voor goed emancipatiebeleid ?

Bij de instelling van de Visitatiecommissie Emancipatiebeleid (VCE) – in juni 2004 – verzocht de minister deze commissie hem in haar eindrapportage te adviseren over nut en noodzaak van (handhaving van) de coördinatiefunctie emancipatiebeleid.

De VCE heeft vanaf het begin van haar visitatiewerkzaamheden aandacht geschonken aan betekenis van de coördinatiefunctie voor het proces van gender mainstreaming op de departementen, haar primaire terrein van onderzoek. In het najaar van 2006 heeft zij haar bevindingen tijdens twee visitatierondes nog eens getoetst in een reeks gesprekken met de belangrijkste actoren binnen de zogenaamde interdepartementale ondersteuningsstructuur: de coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid en de personen, commissies en organisatie-onderdelen die tezamen met hem de coördinatiefunctie uitoefenen.

In dit document formuleert de VCE haar advies over de toekomstige coördinatie van emancipatiebeleid en gender mainstreaming. Een samenvatting van haar bevindingen neemt zij op in haar overkoepelende eindrapportage, 'Een beetje beter is niet goed genoeg'. Op verzoek van de minister heeft zij hem bij brief van 15 januari 2007 reeds geïnformeerd over de hoofdlijnen van dit advies, in verband met de lopende kabinetsinformatie.

In 2005 heeft de VCE tijdens haar kennismakingsgesprekken met (vrijwel alle) bewindspersonen van het kabinet-Balkenende II [1] in 21 gevallen een expliciet antwoord gekregen op de vraag of men persoonlijk van mening is dat de functie van coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid zou moeten blijven bestaan. 3 van de 21 bewindspersonen achtten dat niet nodig, 18 van de 21 achtten het noodzakelijk. De commissie heeft hieruit niet meteen de conclusie getrokken dat de vraag van de minister daarmee al is beantwoord. Denkbaar is immers dat het achterwege laten of sterk terugbrengen van coördinatieactiviteiten per saldo tot effect heeft, dat andere departementen hun eigen verantwoordelijkheden beter onder ogen zien. De vraag is daarom legitiem of (en wanneer en onder welke omstandigheden) coördinatie een voorwaarde of een belemmering is voor goed emancipatiebeleid.

1.2. Indeling van dit advies

De hier gestelde vraag verdient een afgewogen antwoord. In het eerste deel van dit advies bespreekt de commissie daartoe:

- De inhoud en organisatie van het emancipatiebeleid per 2001 (hoofdstuk 2). In dat jaar werd het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming geformuleerd, dat voor de VCE bij haar aantreden in 2004 het eerste beoordelingskader vormde voor haar werkzaamheden.
- De uitkomsten van een internationale vergelijking van 'women's policy machineries', de institutionele vormgeving van emancipatiebeleid (hoofdstuk 3).
- De eigen bevindingen van de VCE tijdens haar visitaties van de departementen in 2005 en 2006 (hoofdstuk 4).

¹ Zie bijlage 2 van de overkoepelende eindrapportage.

Vervolgens maakt zij – mede op grond van een reeks gesprekken met de actoren in de interdepartementale ondersteuningsstructuur [2] - in hoofdstuk 5 de balans op en formuleert zij in het tweede deel van het hoofdstuk (de paragrafen 6 en 7) haar advies over de wijze waarop in de komende kabinetsperiode de politieke en ambtelijke coördinatie van emancipatiebeleid kan worden ingericht.

² Deze gesprekken vonden plaats in het najaar van 2006. De commissie werd daarbij vertegenwoordigd door wisselende delegaties. Gesproken werd met de Minister van SZW, als coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid. Voorts op SZW met de Secretaris-Generaal, de Directeur-Generaal Arbeidsverhoudingen en Internationale Betrekkingen, de directeur en de plv. directeur van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) en met twee groepen beleidsmedewerkers van de DCE. Buiten de SZW-organisatie werd gesproken met een aantal leden van de ICE en met enkele oud-medewerkers van de DCE. Een aantal vragen van feitelijke aard werd schriftelijk voorgelegd aan de Minister van SZW. Deze beantwoordde ze bij brief van 11 december 2006.

2. INHOUD EN ORGANISATIE VAN EMANCIPATIEBELEID ANNO 2001

2.1 Coördinerende functie emancipatiebeleid: vanaf 1977

Emancipatiebeleid heeft in Nederland een betrekkelijk lange geschiedenis, die teruggaat tot de jaren zeventig. In 1974 werd het eerste regeringsadviesorgaan ingesteld: de Emancipatiecommissie (EK), in 1977 verscheen de eerste regeringsnota, 'Emancipatie, proces van verandering en groei'. Vanaf dat moment kent elk kabinet een coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid. Emancipatie vormt daarbij het hoofdbestanddeel van het takenpakket van een staatssecretaris dan wel één van de bestanddelen van het takenpakket van een minister.

2.2 Het Meerjarenbeleidsplan 2000-2010 (november 2000)

In november 2000 presenteerde Staatssecretaris Verstand-Bogaert (SZW) namens het kabinet Kok-II het 'Meerjarenbeleidsplan Emancipatie. Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn' [3]. Inzet van dit beleidsplan was het emancipatiebeleid op een nieuwe leest te schoeien. De voorgestelde doelstellingen besloegen een periode van 10 jaar; emancipatie kwam daarbij in de volle breedte aan de orde. Vanwege de dynamiek van de samenleving op het economische, sociale en culturele vlak omspannen de voorgestelde concrete maatregelen een termijn van ten hoogste vier jaar (2001-2004), waarna in 2005 de maatregelen dienden te worden geëvalueerd en het beleid zonodig bijgesteld.

Een belangrijk element in het beleidsplan was de grotere nadruk op wat in internationaal verband (gender) mainstreaming heet: de wens om beleidsprocessen op zo'n manier te (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren dat de actoren die normaal het beleid maken het perspectief van gendergelijkheid inbouwen in al het beleid. Daarvoor is van belang dat de departementen zelf verantwoordelijkheid dragen voor het integreren van de emancipatiedimensie op hun beleidsterreinen. Een Interdepartementale Werkgroep op hoog niveau ging aan de slag om samenhangende beleidsvoorstellen te doen die emancipatie beter en sneller verankeren in het reguliere beleid.

Eind 2000 verschenen de eindrapporten van de TECENA, de Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel [4]. In 'Emancipatie in de hoofdstroom' deed deze commissie verslag van haar onderzoek naar de effectiviteit van de zogenoemde departementale taakstellingen emancipatie voor het proces van duurzame integratie. Daarin formuleerde zij zes ijkpunten voor de beoordeling van dit proces; zie voor de follow up daarvan de volgende paragraaf.

³ Kamerstukken II, 2000/01, 27061, nr. 3.

⁴ De TECENA werd in december 1997 ingesteld ter bevordering van duurzame integratie van emancipatieaspecten in het (toen nieuwe) adviesstelsel. In maart 2000 verzocht de toenmalige coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid, Staatssecretaris Verstand-Bogaert, de TECENA om in een aanvullend onderzoek na te gaan hoe het instrument van departementale taakstellingen emancipatie bijdraagt aan de integratie van emancipatieaspecten in het reguliere beleid.

2.3 Het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming (juni 2001)

In juni 2001 werd door het kabinet uiteengezet ^[5] wat voortaan de (inter)departementale strategie en structuur voor gender mainstreaming zou zijn. Uitgangspunt was dat de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor de concrete invulling primair bij de departementen zelf kwam te liggen. Het werd belangrijk geacht aan te sluiten bij de actuele beleidspraktijk van het departement en rekening te houden met de eigen cultuur, het eigen beleidsterrein en de eigen netwerken. Dit onverlet de noodzaak van een goede basisstructuur op departementaal en interdepartementaal niveau voor het succes van gender mainstreaming. De 6 ijkpunten van de TECENA werden vertaald in 5 randvoorwaarden voor gender mainstreaming. Zie voor de beschrijving van deze basisstructuur box 1.

⁵ Kamerstukken II, 2000/01, 27061, nr. 15.

Box 1 - De basisstructuur zoals beschreven in het Kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming.

Departementale structuur

Het advies van de Werkgroep beschrijft de mogelijkheden voor het ontwerpen van een departementale organisatiestructuur. Elk departement komt eind 2001 met *een rapportage gender mainstreaming* waarin in ieder geval wordt ingegaan op de volgende elementen en de wijze waarop deze beleidsmatig worden ingevuld:

- a) Een beschrijving hoe het departement heeft zeker gesteld dat de vijf algemene randvoorwaarden voor gender mainstreaming worden vervuld en van de wijze waarop deze beleidsmatig worden ingevuld. De vijf algemene randvoorwaarden zijn:
 - Commitment van de politieke en ambtelijke top
 - Expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen
 - Vastleggen van verantwoordelijkheid
 - Beschikbaarheid van genderdeskundigheid
 - Beschikbaarheid van middelen (formatie en budget) en instrumenten
 - b) Concrete inhoudelijke doelstellingen voor gender mainstreaming en de resultaten die men tot nu toe behaald heeft
 - c) Een verbeteragenda, waarin staat welke verbeteringen in het volgende jaar op de agenda staan
 - d) Een financiële paragraaf, waarin benodigd en benut budget en formatie staan gepresenteerd.
- Deze twaalf departementale rapportages worden besproken in de stuurgroep van de ICE in de vorm van 'peer review'. De coördinerend bewindspersoon *rapporteert hierover* voor het eerst in het voorjaar van 2002 aan de Tweede Kamer.

Interdepartementale ondersteuningsstructuur

Deze bestaat uit drie onderdelen:

- De rol van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE) wordt versterkt middels de instelling van een *stuurgroep*, waar ook de coördinerend bewindspersoon aan deelneemt. De stuurgroep agendeert belangrijke departementsoverstijgende onderwerpen en kan projectgroepen instellen. Door middel van 'peer reviews' evalueert zij de voortgang van het proces van gender mainstreaming binnen de departementen.
- Een *visitatieproces* ondersteunt het streven van het kabinet naar kwaliteitsverbetering in de mainstreaming. Een Visitatiecommissie Gender Mainstreaming zal aanbevelingen doen aan de departementen.
- Coördinatie emancipatiebeleid: de ondersteuning van departementen bij het proces van gender mainstreaming is een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de coördinerend bewindspersoon, die daartoe *rondgangsgesprekken met de vakministers* voert. Ook de directeur van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) voert tweejaarlijkse *rondgangsgesprekken met portefeuillehouders en coördinatoren emancipatie* van de departementen.

In dit kader heeft de DCE twee taakvelden:

- Accountmanagers van de DCE zorgen voor *ondersteuning op maat* voor de departementen
- Het *ontwikkelen van innovatief beleid* op het terrein van emancipatie.

Ter ondersteuning van het gender mainstreamproces zal *een reeks instrumenten* worden ontwikkeld: een vierjarige beleidskalender, 'gender sensitive budgeting', een interdepartementaal kennisnetwerk, een viertal databanken en modules emancipatiedeskundigheid voor trainingen en cursussen.

Buitenschil

Een 'buitenschil' van actoren buiten de rijksoverheid (zoals adviesraden, politieke partijen, organisaties uit de emancipatie-ondersteuningsstructuur, universiteiten en onderzoeksbureaus) signaleert nieuwe ontwikkelingen, mogelijkheden voor beleidsvernieuwing en wenselijk geachte bijstelling van beleid. In voorkomende gevallen zijn deze actoren ook partner bij de uitvoering van beleid.

3. INTERNATIONALE VERGELIJKING

Voor een goede beoordeling van het Nederlandse model voor coördinatie van emancipatiebeleid en gender mainstreaming is internationale vergelijking een zeer nuttig hulpmiddel.

3.1 'Instituties voor emancipatiebeleid: Nederland in een internationale context'

Om die reden heeft de VCE één van haar leden, mevrouw prof. dr. J. V. Outshoorn, verzocht een rapport te schrijven waarin het Nederlandse institutionele model voor het emancipatiebeleid in een internationale context wordt gezet. Dat rapport [6] verschijnt gelijktijdig met deze eindrapportage. De auteur loopt hierin vooruit op de publicatie van een recent uitgevoerde studie naar de betekenis van een reeks politieke ontwikkelingen voor 'women's policy machineries (WPM's)', VN-jargon voor nationale organisatorische structuren om beleid te ontwikkelen voor de verbetering van de positie van vrouwen [7]. De studie beslaat een periode van 10 jaar en heeft betrekking op twaalf westerse democratieën: Australië, België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Nederland, Oostenrijk, Spanje, de Verenigde Staten en Zweden.

De meeste onderzochte landen kennen het 'standaardmodel' voor de organisatie van hun *women's policy machinery*, bestaande uit een bewindspersoon voor emancipatie, een centrale beleidseenheid met een coördinerende rol, een adviesraad met vertegenwoordiging uit het 'veld', en een commissie die toeziet op de naleving van wetten tegen seksdiscriminatie. In de meeste gevallen heeft de bewindspersoon naast emancipatie ook nog een andere portefeuille en maakt de beleidseenheid deel uit van het ministerie waar sociale zaken en arbeid onder vallen. Er zijn variaties, in locatie, in 'insider status', in afhankelijkheid van de politieke kleur van het zittende kabinet, en mandaat van de anti-discriminatie commissies. Een krachtige WPM heeft alle vier onderdelen. Wat een WPM verder succesvol maakt, gemeten naar de facilitering van participatie van vrouwen in de besluitvorming en naar de beïnvloeding van het beleid ten gunste van vrouwen, is een centrale beleidsafdeling met een sector overstijgend mandaat met coördinatie-taken, een locatie dicht bij de politieke leiding, en een politieke leiding die positief staat tegenover emancipatie. Deze opzet, waarbij er ook duidelijke aanspreekpunten op de andere ministeries zijn, wordt ook wel het *wheel-and-spokes* model genoemd.

Het rapport besluit met de volgende conclusie:

Hoe komt Nederland naar voren in de internationale vergelijking? Allereerst is te constateren dat Nederland en Engeland (uitgezonderd de periode 1997-2006), de enige twee onderzochte Europese landen zijn die niet het 'standaardmodel' gebruiken voor hun *women's policy machinery*. Nederland kende een dergelijk model tot 1997, toen de Emancipatieraad werd opgeheven. Ten tweede verloor de centrale beleidseenheid, de DCE, in 2004 haar coördinerende taken, waardoor ook het *wheel and spokes* model is losgelaten. Ten derde is Nederland een van de landen (met Australië, Duitsland en de VS), waar de *women's policy machinery* zwakker is geworden in de afgelopen tien jaar. Men kan dus concluderen dat Nederland op dit terrein zo langzamerhand een negatieve uitzondering is geworden.

⁶ Prof. dr. J. V. Outshoorn: 'Instituties voor emancipatiebeleid: Nederland in een internationale context'. Den Haag, Visitatiecommissie Emancipatie, 2007.

⁷ Joyce Outshoorn and Johanna Kantola (te verschijnen, 2007), *Changing State Feminism*, Houndsmill/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

De VCE onderschrijft de bevinding van het rapport dat er twee leemtes zijn in de Nederlandse emancipatiestructuur, te weten een tekortschietende adviesfunctie en een teloorgang van de coördinatiefunctie van de centrale beleidseenheid.

Zij constateert dat er veel aanwijzingen zijn dat het thans functionerende adviesstelsel van de rijksoverheid dergelijke - indertijd door de Emancipatieraad (1981-1997) vervulde - adviestaken onvoldoende in zijn eigen werkzaamheden heeft weten te integreren. In paragraaf 7.7 van dit advies geeft zij aan dat het wenselijk is dit te onderzoeken. Daarnaast onderstreept zij dat in de afgelopen jaren de betekenis van de coördinatiefunctie niet alleen feitelijk sterk is verminderd, maar dat dit op ambtelijk niveau ook is geformaliseerd, doordat de rijksbrede opdracht van DCE in 2004 is teruggebracht tot een achttal beleidsterreinen [8]. De commissie acht heroverweging hiervan geboden, zoals zij zal uiteenzetten in paragraaf 7.1.

3.2 Het nog te presenteren rapport 'Gender Mainstreaming: an international analysis'

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid heeft medio 2006 het bureau VanDoorneHuiskes en partners opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek naar de wijze waarop gender mainstreaming in zes Europese landen is georganiseerd. Het in december 2006 opgeleverde rapport 'Gender mainstreaming: an international analysis' zal door de DCE worden gebruikt als input voor het denken over de toekomst van het emancipatiebeleid en in concrete zin bij de voorbereiding van de kabinetsreactie op de eindrapportage van de VCE.

De VCE heeft tijdens de afronding van haar eindrapportages kennis kunnen nemen van dit rapport. Zij volstaat met de constatering, dat zij de uitkomsten daarvan in lijn ziet met haar eigen - in de hoofdstukken 5 tot en met 7 volgende - conclusies over de wenselijke inrichting van de Nederlandse coördinatiestructuur.

⁸ Te weten: de gelijke rechten vrouwen in de samenleving; de bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes (nationaal en internationaal); de bevordering van de emancipatie en maatschappelijke integratie van vrouwen uit etnische minderheden; de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in besturen; dagindeling gericht op de combinatie van arbeid en zorg; het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen; levensloop en keuzevrijheid; de doorstroming van vrouwen naar hogere functies in arbeidsorganisaties.

4. BEVINDINGEN VAN DE VCE TIJDENS HAAR VISITATIERONDES IN 2005-2006

4.1. De gesprekken met bewindspersonen

Uit de kennismakingsgesprekken met de afzonderlijke kabinetsleden [9] werd duidelijk dat zij vrijwel allen de noodzaak zien van emancipatie en emancipatiebeleid. Zij onderkennen allen dat in veel beleidsdossiers genderaspecten, man/vrouw-verschillen, aan de orde kunnen zijn. Natuurlijk niet in elk dossier, en natuurlijk op het ene beleidsterrein veel vaker dan op het andere. De vraag of er iets moet verbeteren aan de maatschappelijke positie van vrouwen (en daarmee samenhangend een verandering van die van mannen) is niet meer aan de orde. De vragen zijn veeleer hoe je dat doet, waar je dat doet, in welke mate en in samenhang met welk ander beleid.

4.2 De randvoorwaarden voor effectieve gender mainstreaming

Een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming was dat de departementen een grote vrijheid werd gelaten in het ontwikkelen van een eigen aanpak. De commissie onderschrijft die gedachte van harte. Daarbij is de commissie echter wel nagegaan in welke mate de departementen voldoen aan de 5 algemene randvoorwaarden die in het kabinetsstandpunt werden gesteld:

- Commitment van de ambtelijke en politieke top
- Expliciet emancipatiebeleid met duidelijke doelstellingen
- Vastleggen van verantwoordelijkheden
- Beschikbaarheid van genderdeskundigheid
- Beschikbaarheid van middelen (formatie en budget) en instrumenten.

4.3 Gender mainstreaming op de departementen

Wat de commissie in 2005 bij het begin van haar visitaties op 'de werkvloer' van de departementen aantrof, liet wel zeer te wensen over. Slechts op enkele departementen werd actief werk gemaakt van gender mainstreaming. Bij de andere bleek regelmatig dat het geconstateerde commitment van de politieke top onvoldoende bekend was bij de ambtenaren, ontbrak het aan expliciete doelstellingen op emancipatiegebied, waren de verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd, was er geen beeld van de beschikbare genderdeskundigheid in het ambtelijk apparaat, ontbrak het aan interne netwerken en was er geen overzicht van middelen en instrumenten. Op tal van thema's waarop departementen zouden kunnen samenwerken (zoals de gevolgen van decentralisatie voor gender mainstreaming en het denken over diversiteit), gebeurde dit niet of nauwelijks.

Geen van de departementen scoorde dan ook voldoende op 5 of 4 van deze voorwaarden; 3 uit 5 was het beste wat de commissie kon waarnemen - en dat slechts bij een enkel departement. Natuurlijk waren er verschillen tussen departementen en kon de commissie gelukkig ook een aantal goede voorbeelden noemen.

⁹ Zie voor een overzicht bijlage 2 van de overkoepelende eindrapportage.

4.4 De interdepartementale ondersteuningsstructuur in 2005

Het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming schetste de interdepartementale ondersteuningsstructuur, zoals deze na 2001 in werking zou zijn [10]:

- de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE)
- de Coördinatie(functie) Emancipatiebeleid, bestaande uit: de coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid en de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE).

De commissie heeft al tijdens de eerste visitatieronde onderzocht welk beeld men op de departementen had van deze ondersteuningsstructuur. In haar samenvattende tussenrapportage (december 2005) concludeerde zij dat het algemene gevoel ten aanzien van de interdepartementale ondersteuningsstructuur vrij negatief was. Op vrijwel alle departementen was men van mening dat de kwalitatieve en kwantitatieve inzet in dit kader de laatste jaren sterk was verminderd. Men zei het gevoel te hebben er min of meer alleen voor te staan. Zo waren de frequentie en de kwaliteit van de ICE-vergaderingen sterk achteruitgegaan. Dit had onder andere tot gevolg dat sommige departementen hadden afgezien van verdere deelname. Verschillende gesprekspartners bleken ervan uit te gaan dat er in politieke zin niet zo zwaar meer werd getild aan emancipatie, waardoor gender mainstreaming geen voeding kreeg.

In haar Tussenrapportage schreef de VCE dat de departementen ook meldden dat de DCE het ondersteunen van de departementen niet meer als haar taak zag, aangezien dit was overgeheveld naar E-Quality. De commissie zette daar haar vraagtekens bij: E-Quality is feitelijk een externe organisatie, een buitenstaander, die niet vanzelf wordt toegelaten tot het beleidsproces van departementen, en niet de positie heeft om een dergelijke taak van de DCE over te nemen. De commissie constateerde dan ook dat (in ieder geval een deel van) de ondersteuning van de departementen tussen de wal en het schip dreigde te raken: men leek DCE als aanspreekpunt kwijt te zijn en voor het nieuwe aanspreekpunt E-Quality bleek het onmogelijk deze functie volledig te over te nemen.

De commissie stelde in de Tussenrapportage dan ook vast dat de animo op de departementen om zowel organisatorisch als inhoudelijk aandacht te besteden aan gender mainstreaming verdwijnt als er niet vanuit één centraal punt wordt bijgedragen aan het ontwikkelen van ideeën en aan intercollegiale ondersteuning.

4.5 De VCE-Tussenrapportages en de reacties van kabinet en ministers

In december 2005 zond de VCE haar tussenrapportages ('een voorlopig beeld') aan de bewindspersonen van alle twaalf gevisiteerde departementen. De coördinerend bewindspersoon ontving de samenvattende tussenrapportage [11]. Begin februari werden de reacties van de afzonderlijke ministers alsmede die van het kabinet op hetzelfde tijdstip aan de Tweede Kamer gezonden.

¹⁰ Het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming noemde ook de beoogde Visitatiecommissie Gender Mainstreaming als onderdeel van de interdepartementale ondersteuningsstructuur. Deze commissie zou zo worden opgezet, dat haar visitatie het karakter van een 'peer review' tussen departementen zou krijgen. In de uiteindelijk tot stand gekomen Visitatiecommissie Emancipatie hebben geen vertegenwoordigers van departementen zitting; de VCE maakt daarmee ook geen deel uit van de ondersteuningsstructuur.

¹¹ Alle tussenrapportages – alsmede de reacties van het kabinet en van afzonderlijke bewindspersonen – kunnen worden gelezen of gedownload op de website van de VCE (<http://www.visitatiecommissie-emancipatie.nl>).

In het kader van dit advies zijn twee elementen uit de kabinetsreactie van belang. In de eerste plaats: het kabinet nam de kritiek ter harte dat de aandacht voor gender mainstreaming op veel departementen is weggezakt en schreef daarom in de komende periode 'nader te zullen bezien op welke wijze de gender mainstreaming steviger verankerd kan worden, zodat de commissie in haar eindrapportage tot een positiever oordeel kan komen'.

In de tweede plaats: het kabinet schreef ook serieuze aandacht te willen geven aan de constatering van de VCE met betrekking tot de behoefte aan meer interdepartementale afstemming en de noodzaak van een sterkere ondersteunende, coördinerende rol vanuit SZW. Het kondigde aan - met behoud van de verantwoordelijkheid van de departementen - de kennisuitwisseling in de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE) te doen intensiveren. Daarnaast werd aangekondigd dat de departementen meer mogelijkheden krijgen een beroep te doen op ondersteuning door E-Quality, het kenniscentrum voor emancipatie in de multiculturele samenleving. In 2006 had deze organisatie voor elk departement 30 adviesuren beschikbaar.

4.6 Beoordeling door de VCE van het functioneren van de interdepartementale ondersteuningsstructuur eind 2006

De bedenkingen die de VCE in haar Tussenrapportages (december 2005) formuleerde met betrekking tot het functioneren van de interdepartementale ondersteuningsstructuur zijn niet verminderd tijdens de tweede visitatieronde.

Tijdens de gesprekken met de belangrijkste actoren binnen deze ondersteuningsstructuur onderstreepten de gesprekspartners op SZW [12] dat in het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming indertijd doelbewust is gekozen voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de departementen voor gender mainstreaming. Zij benadrukken dat in die strategie een terughoudende opstelling past van de coördinerende bewindspersoon en de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE). [13]

De VCE erkent dat terughoudendheid leitmotiv bij de coördinatie kan zijn, maar wijst er op dat deze gedachte geen steun vindt in het bewuste kabinetsstandpunt. Daarin werden bijvoorbeeld rol en betekenis van de ICE versterkt (door toevoeging van een Stuurgroep op het niveau van directeuren en directeuren-generaal) en werd vastgelegd dat de ondersteuning van de departementen bij het proces van gender mainstreaming een belangrijk onderdeel is van het takenpakket van de coördinerend bewindspersoon, die daartoe rondgangsgesprekken zou gaan voeren met de vakministers. Ook werd aangekondigd dat de Directeur DCE tweejaarlijks rondgangsgesprekken zou voeren met de portefeuillehouders en coördinatoren emancipatie van de departementen; de DCE zou de departementen ondersteuning op maat gaan bieden bij hun gender mainstreamingsactiviteiten en wel middels accountmanagers (voor informatie, ondersteuning bij gebruik van instrumenten, 'makelen' bij het verwerven van externe informatie en expertise), consultancy en detachering. Tenslotte werd de DCE de ontwikkeling van een reeks instrumenten opgedragen [14].

¹² Zie noot 2.

¹³ Kamerstukken II, 2006/06, 30420, nr. 3, p. 3.

¹⁴ Voor de complete opsomming, zie box 1 in hoofdstuk 2.

Aan deze kabinetsvoornemens is in de periode na 2002 ontoereikend uitvoering gegeven. De Stuurgroep van de ICE heeft enkele malen vergaderd, maar is de laatste jaren niet meer bijeen geweest. Het functioneren van het andere onderdeel, de Werkgroep ICE, gaf aanleiding tot de al in de VCE-Tussenrapportage gememoreerde klachten. Voor zover de VCE dat kon nagaan zijn door geen van de drie achtereenvolgende coördinerend bewindspersonen ^[15] rondganggesprekken gevoerd met de vakministers. Ook rondganggesprekken van de directeur DCE met portefeuillehouders en coördinatoren emancipatie zijn alleen incidenteel en zeker niet structureel gevoerd. De ondersteuning op maat die de DCE de departementen zou geven is goeddeels beperkt gebleven tot de activiteiten van het projectteam Gender Mainstreaming (2002-2003), dat zich concentreerde op de ontwikkeling van instrumenten ^[16]. Tot accountmanagement van DCE voor de departementen is het nooit gekomen. Wel zijn door de DCE diverse activiteiten ondernomen tot ontwikkeling van een aantal nieuwe instrumenten, maar inmiddels wordt weinig meer gedaan aan het bekendmaken en onderhouden daarvan.

De VCE-Tussenrapportage heeft het kabinet begin 2006 aanleiding gegeven tot de aankondiging van twee beleidsintensiveringen. Of deze effectief zullen zijn, moet nog blijken. De commissie constateert thans, bijna een jaar later, het volgende:

- De kennisuitwisseling in de ICE is inderdaad in de eerste helft van 2006 geïntensiveerd. ICE-leden lieten zich bij verscheidene gelegenheden positief uit over de betere voorbereiding en inhoud van de vergaderingen, bijvoorbeeld doordat vaker externe deskundigen of DCE-medewerkers een presentatie gaven. Het ICE-secretariaat meldde de indruk te hebben dat ICE-leden meer dan voorheen tips en ervaringen hebben uitgewisseld.
- E-Quality voerde in 2006 oriënterende gesprekken met alle departementen over het gebruik dat zij zouden willen maken van het (indirect ten laste van SZW-budget komende) aanbod van 30 uur kostenloze consultancy. In twee gevallen leidde dit reeds tot uitvoering van activiteiten in 2006. In 2007 zullen 5 van de andere departementen alsnog van het aanbod gebruik maken. De resterende vijf departementen moeten nog een beslissing nemen.

De VCE concludeert op grond van haar hier samengevatte bevindingen dat de interdepartementale ondersteuningsstructuur sinds 2001, gemeten aan de maatstaven van het nog steeds van kracht zijnde kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming, duidelijk onvoldoende heeft gefunctioneerd.

¹⁵ Staatssecretaris Verstand-Bogaert, staatssecretaris Phoa en minister De Geus.

¹⁶ Zo bijvoorbeeld het Handboek Gender Mainstreaming, het Handboek Emancipatie-effectrapportage en de Pilot Gender sensitief budgetteren.

5. COÖRDINATIE NOG NOODZAKELIJK ? EEN CONCLUSIE

De vraag ligt thans voor of de coördinatiefunctie – bestaande uit een coördinerend bewindspersoon en een coördinerende directieemancipatiebeleid - moet worden gehandhaafd.

Politiek-inhoudelijk zijn daarbij de volgende overwegingen van belang:

- Na een stroomversnelling in de jaren negentig is het emancipatieproces inmiddels in een periode van stagnatie terecht gekomen. Uit de recent verschenen Emancipatiemonitor 2006 (SCP & CBS, december 2006) blijkt bijvoorbeeld dat een grote meerderheid van de volwassen vrouwen nog steeds niet economisch zelfstandig is. De participatie van vrouwen in politiek en openbaar bestuur en in de hogere regionen van bedrijfsleven en wetenschap blijft, ondanks hun uitstekende participatie en resultaten in het onderwijs, ver achter bij die van mannen. Voor bepaalde groepen laag opgeleide – waaronder ook allochtone - vrouwen is betaalde arbeid zelfs buiten beeld. Ook neemt het zorgaandeel van mannen niet of nauwelijks toe. De Nederlandse samenleving maakt nog steeds onvoldoende gebruik van haar menselijk potentieel.
De economische recessie biedt – aldus de Emancipatiemonitor – wel een zekere, maar geen afdoende verklaring voor deze stagnatie.
- Er is dan ook meer aan de hand. Het economisch belang van emancipatie, zo stelt de Monitor, heeft in het beleid een te centrale plaats gekregen, ten koste van het verminderen en doorbreken van de ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen.
- Gezien de feitelijke stand van zaken, en mede gelet op internationale ontwikkelingen zoals in de Europese Unie, blijft het noodzaak voor de overheid om beleid steeds af te stemmen op zich wijzigende man/vrouw-verhoudingen. Denk aan zo uiteenlopende onderwerpen als arbeid en zorg, de omvang van de ‘normale’ werkweek, de heffingskorting voor niet-werkende partners, ongelijke beloning, mantelzorg, (seksueel) geweld, armoede, vergrijzing, integratie, de kennismaatschappij, mensenhandel. De lijst valt moeiteloos uit te breiden.

De VCE wijst erop dat extra inspanningen nodig zullen zijn indien het kabinet de huidige stagnatie in het emancipatieproces wil doorbreken en dit proces weer wil versnellen. Het is hard nodig daartoe de gender mainstreaming op de departementen alsnog op gang te brengen, maar dat is niet voldoende. Bij het huidige tempo van de ontwikkelingen zullen de kwantitatieve en kwalitatieve beleidsdoelen, zoals geformuleerd in onder meer het Meerjarenbeleidsplan 2000-2010, niet worden gehaald. Daarom is het nodig dat op kabinetsniveau meer samenhang en eenduidigheid wordt gebracht in de afzonderlijke beleidsmaatregelen. Voorkomen dient te worden dat deze elkaar op emancipatiegebied tegenwerken; bevorderd dient te worden dat ze elkaar faciliteren en versterken.

Politiek-bestuurlijk dient het volgende te worden overwogen:

- Waar de meeste departementen op dit moment nog (zeer) onvoldoende in staat blijken gestalte te geven aan gender mainstreaming, blijven ondersteuning en stimulans - twee kerntaken in de coördinatiefunctie - hard nodig. De ervaringen van de afgelopen jaren geven geen steun aan de gedachte dat een terughoudend optreden

van een coördinerend bewindspersoon de eigen verantwoordelijkheid van de departementen stimuleert.

- Bezien vanuit de bevindingen van de VCE tijdens haar visitaties is het antwoord eveneens duidelijk: vrijwel alle actoren buiten SZW (kabinetsleden, ambtenaren, maatschappelijk betrokkenen) spreken zich uit voor handhaving of verbetering van de coördinatiefunctie.
- Bezien vanuit de internationale context is de Nederlandse organisatie van emancipatiebeleid verzwakt. Ervaringen in andere landen geven aanleiding om de organisatie in Nederland weer te versterken.

Een kabinet dat emancipatiebeleid en gender mainstreaming tot zijn beleidsdoelen rekent, zal daarvoor een adequate politieke en bestuurlijke inbedding moeten organiseren. Het gaat, zoals de commissie uitdrukkelijk vaststelt, niet vanzelf. De commissie is dan ook van mening dat de coördinatiefunctie zeker niet kan worden opgeheven, maar nog altijd nodig is. Hierna zal verder worden uitgewerkt welke invulling van de coördinatiefunctie en de ondersteuningsstructuur de commissie daarbij voor ogen heeft.

6. COÖRDINATIE VAN EMANCIPATIEBELEID IN DE KOMENDE JAREN

De vraag hoe het nieuwe kabinet de aandacht voor emancipatiebeleid en gender mainstreaming kan organiseren, valt uiteen in twee deelvragen, die hier achtereenvolgens worden behandeld.

6.1. Het bestuurlijk model voor het emancipatiebeleid

De eerste vraag is: hoe moeten binnen het politieke en ambtelijke krachtenveld van de rijksoverheid de verantwoordelijkheden worden verdeeld? Daarbij zijn verschillende bestuurlijke modellen aan de orde. Van belang is primair hoe de verantwoordelijkheid binnen het kabinet wordt verdeeld.

De VCE volstaat hier met de bespreking van drie bestuurlijke modellen:

- *een model waarbij de verantwoordelijkheid voor de emancipatie-aspecten van het beleid van de rijksoverheid wordt gelegd bij één bewindspersoon*
Dit model heeft als voordeel dat een kabinet er zijn ambitie mee kan tonen, maar als nadeel dat de betrokken bewindspersoon over een omvangrijke ambtelijke staf zou moeten beschikken en continu veel energie en tijd moet steken in het verkrijgen of afdwingen van medewerking van de collegae.
- *een model dat uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van bewindspersonen voor de emancipatie-aspecten van hun beleid en waarin overigens weinig (of geen) coördinatie plaatsvindt*
Dit model is feitelijk in de afgelopen jaren beproefd. Theoretisch zou het moeten functioneren, maar in de praktijk blijkt het nauwelijks of niet te werken. De commissie kon niet anders dan constateren dat veel departementen hun eigen verantwoordelijkheid op emancipatieterrein feitelijk alleen invullen als zij daarop door actoren van buiten het departement worden aangesproken of als enkele eigen medewerkers zelf het belang daarvan onderkennen en zich hiervoor inspannen.
- *een model waarin de eigen verantwoordelijkheid van bewindspersonen wordt gecombineerd met de inzet van een coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid die door actief en stimulerend optreden de samenhang in het kabinetsbeleid bewaakt en de collegae stimuleert daaraan hun eigen bijdrage te leveren.*
Dit model voorziet in de behoefte die blijkt te leven bij de departementen zelf en hun bewindspersonen. Het biedt een beter kader voor het voldoen aan de eisen die in hoogontwikkelde westerse democratiën worden gesteld aan een 'women's policy machinery' [17]. Het biedt daarom – althans in de komende jaren – de beste mogelijkheden.

6.2 Politieke verantwoordelijkheden binnen het bestuurlijk model

¹⁷ Prof. dr. J. V. Outshoorn: 'Institutes voor emancipatiebeleid: Nederland in een internationale context'. Den Haag, Visitatiecommissie Emancipatie, 2007.

Is eenmaal de keuze voor één van deze modellen gemaakt, dan moet de politieke verantwoordelijkheid daarvoor binnen het kabinet worden belegd. Wordt gekozen voor een model met coördinatiefunctie - wat de VCE aanbeveelt - , dan is voorts de vraag aan de orde aan welke bewindspersoon de politieke verantwoordelijkheid voor deze coördinatie moet worden opgedragen.

De commissie meent dat de vraag vanuit welk departement de coördinatiefunctie moet worden uitgeoefend, primair vanuit de optiek van het kabinet dient te worden beantwoord: welk departement is daartoe het best gepositioneerd en welke minister dient derhalve te worden aangewezen als coördinerend bewindspersoon ?

De eerder in deze rapportage door de VCE getrokken conclusie dat de interdepartementale ondersteuningsstructuur sinds 2002 duidelijk onvoldoende heeft gefunctioneerd, geeft aanleiding tot de vraag of het Ministerie van SZW - de centrale actor in deze structuur - nog de organisatie is waarbij deze verantwoordelijkheid opnieuw moet worden ondergebracht.

De VCE beantwoordt deze vraag positief en wel op grond van de volgende overwegingen:

- Inhoudelijk blijft van belang dat er vele raakvlakken zijn tussen het brede emancipatieproces en de werkerreinen van het ministerie van SZW (betaalde arbeid, kinderopvang, verlofregelingen, sociale zekerheid, enz.)
- Binnen de ambtelijke staf van SZW is - zeker in vergelijking met die van de meeste andere departementen - een ruime mate van emancipatiedeskundigheid en genderbewustzijn aanwezig. Dat ligt ook voor de hand, gezien de genoemde raakvlakken en gelet op het feit dat emancipatiebeleid inmiddels meer dan 25 jaar vanuit SZW is gecoördineerd.
- De VCE acht het mogelijk door relatief eenvoudige aanpassingen op SZW de coördinerend bewindspersoon in de gelegenheid te stellen de interdepartementale ondersteuningsstructuur nieuw leven in te blazen.

De coördinatiefunctie emancipatiebeleid is op SZW sedert 1981, zoals eerder aangegeven, wisselend ondergebracht bij de minister of (één van) de staatssecretaris(sen). De VCE acht het - gelet op de door haar geconstateerde noodzaak tot revitalisering van het emancipatiebeleid - voor de komende kabinetsperiode aangewezen dat het kabinet de coördinatietaak opnieuw neerlegt bij de Minister van SZW.

6.3 De wenselijkheid van actieve interdepartementale participatie in de ontwikkeling van emancipatiebeleid en gender mainstreaming

De eindrapportage van de VCE maakt duidelijk dat de wijze waarop in de afgelopen jaren vorm is gegeven aan het proces van gender mainstreaming, niet heeft bijgedragen aan de samenhang van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid. De aandacht van de departementen en van het coördinerende ministerie SZW is vrijwel exclusief gericht op de eigen verantwoordelijkheid van departementen voor gender mainstreaming op hun beleidsterreinen. De VCE acht het noodzakelijk dat departementen samen verantwoordelijkheid gaan dragen voor de onderlinge afstemming van beleidsmaatregelen, voor het brengen van samenhang in beleidsontwerp en voor het creëren van een draagvlak voor de hoofdlijnen van emancipatiebeleid.

7. AANBEVELINGEN

7.1 Aanpassing van de ambtelijke organisatie t.b.v. de interdepartementale ondersteuningsstructuur

Bij voorkeur zou de coördinerend minister in een vroeg stadium dienen te besluiten tot aanpassing van de ambtelijke organisatie voor de coördinatie van emancipatiebeleid. De VCE adviseert hiertoe op grond van de volgende overwegingen.

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) is in een langdurig proces ingrijpend van karakter veranderd (zie boxen 2 en 3). Zij zet mensen en middelen hoofdzakelijk in voor de uitvoering van beleid: met eigen projecten, door regie op en participatie in ESF-projecten en door de besteding van haar subsidiebudget uit de rijksbegroting. Beleidsontwikkeling en –beïnvloeding vindt slechts incidenteel plaats. Zowel naar eigen opgave als blijktens de bevindingen van de VCE besteedt de directie thans nauwelijks meer energie aan de interdepartementale ondersteuningsstructuur (1,0 fte [18]). Werkzaamheden waarbij contacten worden onderhouden met andere departementen spelen zich goeddeels af in de sfeer van beleidsuitvoering.

Dit plaatsend tegen de achtergrond van de grote moeite die de rijksoverheid heeft om het proces van gender mainstreaming op gang te brengen, acht de VCE het onevenwichtig dat de formatieplaatsen [19] die het Ministerie van SZW beschikbaar heeft voor de coördinatie van emancipatiebeleid goeddeels (lijken te) worden ingezet voor de uitvoering van beleid. Zij adviseert de kerntaken die oorspronkelijk door de DCE werden vervuld (de ondersteuning van de coördinerend bewindspersoon en de ambtelijke deelname aan de interdepartementale ondersteuningsstructuur) over te brengen naar een apart Stafbureau Coördinatie Emancipatiebeleid, dat onder directe politieke aansturing van de coördinerend bewindspersoon zal werken. Een dergelijk stafbureau zal slechts een beperkte omvang mogen hebben [20] en niet mogen worden belast met enigerlei vorm van beleidsuitvoering. Het zal zijn werkzaamheden moeten verrichten vanuit een interdepartementale optiek en dus niet vanuit de optiek van een specifiek departement.

Voor de goede orde benadrukt de VCE dat zij geen enkele aanleiding heeft om vragen te stellen bij nut en noodzaak van de door de huidige DCE uitgevoerde programma's, projecten en subsidietrajecten. Integendeel: zij heeft daarvan in het algemeen een gunstige indruk. Haar vraagtekens betreffen uitsluitend de organisatorische inbedding van de

¹⁸ Het ten laste van DCE-budget komende aanbod aan elk departement van 30 kosteloze consultancy-uren van E-Quality komt met alle overhead uit op het equivalent van maximaal 0,4 fte – voor alle departementen gezamenlijk.

¹⁹ Blijkens antwoorden d.d. 11 december 2006 van Minister De Geus op een vragenlijst van de VCE bedraagt de basisformatie van de DCE momenteel ca. 28,5 fte's. De werkelijke bezetting bedraagt 36,0. De besteding is als volgt: 1,0 fte voor activiteiten in internationaal verband en de voorbereiding daarvan; 1,0 voor beleidswerkzaamheden ter ondersteuning van het proces van emancipatiebeleid en gender mainstreaming bij de rijksoverheid (waaronder begrepen de zorg voor instrumentontwikkeling, het ICE-secretariaat e.d.); 11,0 voor algemene beleidswerkzaamheden (waaronder participatie in uitvoeringsprojecten); 5,0 voor beleidswerkzaamheden m.b.t. subsidiebudgetten uit de rijksbegroting; 4,0 voor management; 7,0 voor directiecontrol / directiesecretariaat. Tenslotte worden 7,0 fte's besteed aan het verlenen van uit ESF-budgetten gefinancierde subsidies; deze worden gefinancierd uit ESF-gelden. In deze opsomming ontbreken de minder relevante details.

²⁰ Om de gedachten te bepalen: in de startfase 3 à 5 fte's, op den duur maximaal 8 à 10. Vanzelfsprekend dient deze reorganisatie zodanig te worden uitgevoerd, dat daarvoor per saldo in de komende kabinetsperiode geen extra formatieruimte wordt ingezet.

beleidsontwikkende en –beïnvloedende functie en de continuïteit van de materie. Zij vertrouwt erop dat de politieke en ambtelijke leiding van SZW in de komende kabinetsperiode nieuwe organisatievormen zal vinden (binnen SZW, in interdepartementale samenwerkingsverbanden en in samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties), waarin de uitvoering van dit type activiteiten kan worden voortgezet.

Box 2 – De veranderingen bij de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE)

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) is in een langdurig proces ingrijpend van karakter veranderd. Tot medio jaren negentig was zij hoofdzakelijk gericht op beïnvloeding van beleidsprocessen binnen de rijksoverheid. Haar medewerkers onderhielden vaak nauwe contacten met beleidsmakers op de departementen en participeerden in voor het emancipatiebeleid relevante beleidsprocessen. Het goed functioneren van de ICE had een hoge prioriteit, mede omdat een stevig interdepartementaal draagvlak als noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het kabinetsbeleid op emancipatieterrein werd gezien. Het subsidie- en het onderzoeksbeleid waren gericht op het verkrijgen van informatie en ideeën voor de beleidsontwikkeling van de rijksoverheid.

Medio jaren negentig verschoof – deels door politieke keuzes, deels door andere ontwikkelingen - de aandacht. De stimulerende rol binnen de rijksoverheid kreeg minder aandacht en het accent werd gelegd op de directe beïnvloeding van het emancipatieproces in de samenleving en de samenwerking met maatschappelijke partners en bedrijfsleven.

Ter vervanging van kabinetsnota's over emancipatiebeleid uit begin van de jaren negentig werd in maart 2000 een discussienota gepubliceerd: 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota Emancipatiebeleid'. De hierop uitgebrachte adviezen en commentaren werden verwerkt in het Meerjarenbeleidsplan 2000-2010 (november 2000). De organisatorische dimensie kreeg kort daarna gestalte in het kabinetsstandpunt Gender Mainstreaming (juni 2001), dat voorzag in het een nieuwe rol van de DCE in het stimuleren en activeren van de departementen. Daaraan werd nog twee jaar (2002-2003) in beperkte mate uitvoering gegeven, maar onder invloed van een reeks factoren veranderden aard en koers van de directie.

In [box 3](#) wordt dit geïllustreerd aan de hand van het Organisatie-, Mandaat- en Volmachtbesluit van de directie en een overzicht van de spreiding van formatieplaatsen over de verschillende directietaken.

Box 3 – Taakwijziging van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid

De omslag in de ontwikkeling van de DCE naar een projectorganisatie werd gemarkeerd in een nieuw Organisatie-, Mandaat- en Volmachtbesluit per 1 april 2004 (Staatscourant, 28 oktober 2004) waarin onder meer de volgende elementen:

- *'het stimuleren van een structurele verankering van het emancipatiebeleid in het reguliere beleid van alle ministeries, onder andere door middel van ondersteuning en advisering van de ministeries bij het proces van gender mainstreaming op de voor het rijksbrede emancipatiebeleid relevante terreinen, het coördineren van [...] de (inter)departementale organisatiestructuur ten behoeve van gender mainstreaming en het ontwikkelen en aanbieden van instrumenten' alsmede de*
- *'projectmatige beleidsinnovatie, beleidsverkenning en –implementatie op alle terreinen van het rijksbrede emancipatiebeleid door middel van het opzetten en uitvoeren van (meerjarige) beleidsprojecten en beleidstrajecten, een onderzoeksprogramma en een communicatieprogramma op de relevante interdepartementale beleidsterreinen'.*

werden vervangen door:

- *'het stimuleren van een structurele verankering van het emancipatieperspectief' en*
- *'de projectmatige beleidsinnovatie, beleidsverkenning en –implementatie'*

maar dan uitsluitend op een achttal specifieke beleidsterreinen [21]. Daarmee is de rijksbrede coördinatie feitelijk en formeel losgelaten.

7.2 Inhoudelijke concretisering emancipatiebeleid departementen

Uit de samenvattende tussenrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie (december 2005) bleek dat de aandacht voor emancipatie-aspecten van beleid in de periode tot en met 2005 op de meeste departementen flink is weggezakt. De commissie constateert thans in haar overkoepelende eindrapportage een aantal verbeteringen, maar een van de punten van zorg blijft dat veel departementen moeite hebben heldere relaties te leggen tussen de algemene emancipatiedoelstellingen van regeringsbeleid en het reguliere departementale beleid.

De commissie beveelt dan ook aan dat elk departement in de komende kabinetsperiode:

- ten minste op drie majeure beleidsterreinen gestalte geeft aan gender mainstreaming; en
- een op het eigen departement toegesneden plan van aanpak voor gender mainstreaming vaststelt en uitvoert; en
- formuleert welke beleidsinstrumenten het zal inzetten om binnen zijn stelselverantwoordelijkheid voor gedecentraliseerd beleid gestalte te geven aan de zorg voor emancipatie.

Bij de huidige organisatie van het emancipatiebeleid vormt de bewaking van de 'emancipatiekwaliteit' van departementoverstijgende dossiers een witte vlek. De commissie beveelt daarom ook aan dat het nieuwe kabinet in 2007 aangeeft op welke departementoverstijgende terreinen gender mainstreamings-operaties zullen worden uitgevoerd en wie daarvan de probleemeigenaar is.

²¹ Zie noot 8.

7.3 Activering Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid

Zoals uit de betreffende passages eerder in deze eindrapportage is gebleken, functioneert de ICE niet op een wijze die door haar naam wordt gesuggereerd. Zij dient voornamelijk als platform voor (vrijblijvende) kennisuitwisseling en draagt geen (mede)verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de hoofdlijnen van het emancipatiebeleid. De VCE beveelt aan dat de coördinerend bewindspersoon in een vroeg stadium onderzoekt op welke wijze de ICE in de komende jaren een meer centrale positie kan verkrijgen bij de ontwikkeling en vaststelling van het emancipatiebeleid en kan bijdragen aan de uitvoering van zijn Werkprogramma.

7.4 Nota coördinatie emancipatiebeleid in de komende kabinetsperiode.

De commissie beveelt aan dat het kabinet op korte termijn een nota uitbrengt, waarin het uiteenzet:

- hoe de coördinatiefunctie (op politiek, ambtelijk en interdepartementaal niveau) in de komende kabinetsperiode zal worden geconcretiseerd
- hoe het mandaat van de coördinerend bewindspersoon in relatie tot de verantwoordelijkheden van de vakministers moet worden ingevuld
- op welke drie belangrijke beleidsterreinen van elk van de departementen een gender mainstreamingsoperatie zal worden uitgevoerd
- op welke departementsoverstijgende beleidsterreinen gender mainstreamingsoperaties zullen plaatsvinden
- hoe de verschillende departementen hun stelselverantwoordelijkheden voor gedentraliseerd beleid zullen invullen indien daarbij emancipatie-aspecten aan de orde zijn
- hoe de bekendheid en het gebruik van bestaande instrumenten voor gender mainstreaming zullen worden bevorderd
- hoe het kabinet in overleg met de Kamer kan bevorderen dat de dialoog tussen regering en Kamer over de emancipatie-aspecten van kabinetsbeleid zoveel mogelijk plaatsvindt binnen reguliere beleidsdebatten.
- Hoe kan worden bewerkstelligd dat de evaluatie van het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2006-2010) wordt gevolgd door een meer fundamentele herijking van uitgangspunten en doelstellingen van het emancipatiebeleid
- op welke wijze een methodiek van externe monitoring zal worden gehanteerd ten behoeve van de kwaliteitsbewaking van beleid.

7.5 Stroomlijning rapportageverplichtingen

De VCE heeft veelvuldig signalen opgevangen van de departementen, dat zij in het kader van het emancipatiebeleid te vaak zijn benaderd met verzoeken om bijdragen aan rapportages, waarbij in veel gevallen de responstijden te kort waren en de context onvoldoende helder was.

De commissie adviseert dat de coördinerend bewindspersoon in beeld laat brengen welke informatie centraal – door het beoogde Stafbureau Coördinatie Emancipatiebeleid – kan worden verzameld ten behoeve van (internationale of nationale) rapportages, in welke gevallen toch medewerking van departementen vereist is en hoe de verschillende rapportageverplichtingen op elkaar kunnen worden afgestemd en waar mogelijk gestroomlijnd.

7.6 Inventarisatie van de 'emancipatie-kwaliteit' van externe advisering

Uit het eerder aangehaalde internationale onderzoek [22], blijkt dat een politiek advieslichaam een van de elementen is die bij een sterke structuur voor gender mainstreaming horen. In Nederland werd het toen bestaande advieslichaam, de Emancipatieraad, opgeheven bij de herinrichting van het adviesstelsel in 1997. Uitgangspunt hierbij was dat de reguliere adviesorganen ook aandacht zouden gaan geven aan de emancipatie-aspecten van het door hen besproken beleid. De VCE constateert echter dat te vaak achterwege blijft.

De commissie beveelt daarom aan dat de coördinerend bewindspersoon in samenwerking met het Ministerie van BZK laat onderzoeken hoe het kabinet kan waarborgen dat deze beleidslijn weer wordt nageleefd. De vraag is dan op welke wijze kan worden verzekerd dat in adviesprogramma's, adviesaanvragen en adviezen adequate aandacht wordt gegeven aan de emancipatie-aspecten van regulier beleid (en waar nodig aan de eventuele noodzaak van specifiek emancipatiebeleid).

²² Outshoorn, J. en J. Kantola (red). *Changing State Feminism*. Houndsmill/Basingstoke (nog te publiceren in 2007); Prof. dr. J. V. Outshoorn: "Institutes voor emancipatiebeleid: Nederland in een internationale context". Den Haag, Visitatiecommissie Emancipatie, 2007.