VAN VROUWENSTUDIES NAAR EMANCIPATIEBELEID

INTEGRATIE VAN THEORIEVORMING OVER GENDER EN MACHT IN HET EMANCIPATIEBELEID

Saskia Keuzenkamp

From women's studies to emancipation policy
Integration of theories on gender and power in Dutch emancipation policy

Dutch emancipation policy has in many ways been influenced by scholars from women's studies. This article deals with the question to what extent the more recent theoretical developments on gender and power are integrated in emancipation policy. I will show that although the relevance of the new insights on gender and power is acknowledged by policy makers, the translation of this knowledge into concrete policy measures does not come through.

Nederland kent inmiddels bijna een kwart eeuw een emancipatiebeleid. In zijn relatief korte bestaan is dit beleid op vele manieren beïnvloed door onderzoekers vanuit vrouwenstudies. Het beste voorbeeld van die invloed uit de beginjaren van het emancipatiebeleid is het rapport *De analyse van het 'Vrouwenvraagstuk'* (Van der A et al., 1982) dat een werkgroep van ambtenaren en externe deskundigen schreef in opdracht van de toenmalige staatssecretaris Hedy d'Ancona. Dit rapport bevat een probleemschets die nog altijd zijn sporen in het beleid nalaat. Ook nadien zijn er echter vele studies verschenen die gebruikt zijn bij de ontwikkeling van het emancipatiebeleid. Dat geldt voor concrete beleidsterreinen waarop emancipatiebeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd, zoals arbeid, onderwijs en ruimtelijke ordening (zie voor een overzicht: Van Lenning et al., 1995). Dat geldt ook voor de nadere uitwerking van de grondslagen van emancipatiebeleid in het algemeen (zie bijvoorbeeld Keuzenkamp & Teunissen, 1990; Bussemaker, 1996).

Een van de vernieuwingen in het denken over het vrouwenvraagstuk van de laatste tijd betreft de theorievorming over de machtswerking van gender. Een belangrijke vraag is nu in hoeverre ook deze theorievorming zijn weerslag heeft gevonden in het beleid. In dit artikel ga ik na of de nieuwe inzichten over de machtswerking van gender daadwerkelijk in het beleid betrokken zijn of dat er in dit opzicht sprake is van een kloof tussen theorie en praktijk.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, maak ik gebruik van twee rapporten geschreven door vrouwenstudies-onderzoekers (Schaapman, 1995; Verloo & Roggeband, 1994) die beide een neerslag bevatten van de theorievorming over de machtswerking van gender. Schaapman formuleerde op basis van de binnen vrouwenstudies ontwikkelde inzichten een nieuwe probleembenadering voor het emancipatiebeleid, aangeduid als 'ongezien onderscheid naar sekse'. Zij pleit er met name voor om het vrouwenvraagstuk niet alleen vanuit een herverdelingsperspectief te benaderen, maar tevens aandacht te schenken aan de werking van macht. Verloo en Roggeband (1994) ontwikkelden een beleidsinstrument: de 'emancipatie-effectrapportage'. Daarbij bouwden zij eveneens voort op de theorievorming over gender en macht.

Na een korte schets van de geschiedenis van het emancipatiebeleid tot aan de verschijning van beide rapporten, bespreek ik achtereenvolgens het rapport van Schaapman en dat van Verloo en Roggeband. Vervolgens komt de vraag aan de orde in hoeverre de inzichten die in deze rapporten worden weergegeven, terug te vinden zijn in het beleid van de rijksoverheid. De analyse van het beleid beperk ik tot het algemene, interdepartementale emancipatiebeleid en een departementale beleidsnota waarin het emancipatiebeleid geïntegreerd zou moeten zijn. Ik zal laten zien dat uit verschillende nota's weliswaar een zekere welwillendheid spreekt om de probleembenadering te verbeteren, maar dat de praktische vertaling daarvan nauwelijks van de grond komt. Ter afsluiting doe ik een voorstel voor het overbruggen van de kloof tussen de theoretische inzichten en de beleidsontwikkeling.

Emancipatiebeleid in ontwikkeling

Sinds de geboorte van het emancipatiebeleid halverwege de jaren zeventig, hebben verschillende beleids-

nota's het licht gezien en zijn er verschuivingen in het beleid opgetreden wat betreft de probleemdefiniëring van het emancipatievraagstuk, de doelstellingen, de in te zetten beleidsinstrumenten en de visie op de rol van de overheid.[1] Voor dit artikel pak ik de draad op bij het *Beleidsprogramma Emancipatie 'Met het oog op 1995'* (TK 1992-1993, 22913, nrs. 1-2).

Dit *Beleidsprogramma* kwam tot stand nadat de coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid een onderzoek had laten uitvoeren naar de inhoudelijke fundamenten waarop het emancipatiebeleid is gebaseerd, zoals vastgelegd in het *Beleidsplan Emancipatie* uit 1985 (TK 1984-1985, 19052, nrs. 1-2). Uit de bevindingen van dat onderzoek (Keuzenkamp & Teunissen, 1990) sprak ondersteuning voor de probleemdefinitie in termen van structurele machtsongelijkheid tussen vrouwen en mannen, evenals voor de centrale hoofd- en subdoelstellingen. Tegelijkertijd was er kritiek op het *Beleidsplan*: de machtsanalyse was onvoldoende vertaald in concrete doelstellingen en beleidsmaatregelen; normeringen rond huwelijk, moederschap, kostwinnerschap en heteroseksualiteit (de zogeheten organisatie van de seksualiteit) waren onvoldoende ter discussie gesteld; het beleid was te eenzijdig gericht op vrouwen, en witte, betaald werkende mannen waren de onbesproken norm.

Het *Beleidsprogramma* bevat het antwoord op de kritiek. De algemene uitgangspunten en doelstellingen van het *Beleidsplan* blijven gehandhaafd. Daarnaast worden er drie speerpunten geformuleerd om meer voortgang te maken op een aantal terreinen die men cruciaal acht voor het doorbreken van de structurele machtsongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Deze speerpunten zijn: vergroting van de deelname van vrouwen aan politieke en maatschappelijke besluitvorming; herverdeling van onbetaalde arbeid en in samenhang daarmee vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen; en doorbreking van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid. Het doen van voorstellen voor uitwerking van de drie speerpunten wordt uitbesteed aan drie projectgroepen.

Na het *Beleidsprogramma* zijn diverse andere nota's verschenen met betrekking tot het algemene emancipatiebeleid. Alvorens daarop in te gaan, bespreek ik eerst de verdere verdieping van de probleemanalyse van het emancipatievraagstuk zoals weergegeven in twee studies die het product zijn van voornemens uit het *Beleidsprogramma*.

Inzichten in de machtswerking van gender ten behoeve van beleid

Van de studies die recent ten behoeve van het emancipatiebeleid zijn geschreven, beperk ik mij tot de twee die de meest brede algemene analyse van het emancipatievraagstuk bevatten. Als eerste ga ik in op *Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse* (Schaapman, 1995). Daarna behandel ik *Emancipatie-effectrapportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages* (Verloo en Roggeband, 1994).

De twee publicaties zijn zeer verschillend wat betreft achtergrond, intentie en inhoudelijke reikwijdte. *Ongezien onderscheid* is bedoeld ter formulering van een beleidsprobleemdefinitie van de beeldvormingsproblematiek die centraal staat in het derde speerpunt van het *Beleidsprogramma*. De auteur toont hierin aan dat beeldvorming in het beleid ten onrechte opgevat wordt als een speerpunt naast andere, terwijl het een thema is van een geheel andere orde. Beeldvorming is geen probleem naast andere problemen, maar speelt bij alle problemen een rol.

De achtergrond van de publicatie *Emancipatie-effectrapportage* was niet het bieden van een probleemanalyse, maar het ontwikkelen van een instrument voor het toetsen van regulier beleid aan emancipatiedoelstellingen. Aangezien echter voor het beoordelen van beleidsvoornemens een referentiekader onmisbaar is, bevat de publicatie een theoretisch kader dat aangeeft waar de structureel ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen te vinden zijn, hoe ze werken, en hoe ze gewaardeerd moeten worden.

Ongezien onderscheid naar sekse

Eén van de kritiekpunten op het *Beleidsplan Emancipatie* uit 1985 van Keuzenkamp en Teunissen (1990) betrof de gebrekkige uitwerking van de derde subdoelstelling: 'het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid'. Deze doelstelling is in het *Beleidsprogramma* van 1992 tot speerpunt verheven. In het kader van dat speerpunt werd de Vakgroep Vrouwenstudies van de Rijksuniversiteit Leiden opdracht verleend om onderzoek te verrichten 'dat de problematiek fundamenteel in kaart brengt en de basis biedt voor het bepalen van de meest geschikte ingangen voor beleidsontwikkeling in den brede' (TK 1992-1993, p. 148-149). Het rapport *Ongezien onderscheid* (Schaapman, 1995) is daarvan het resultaat.

De problematiek van 'beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid' was in het *Beleidsplan* nog slechts globaal aangeduid onder de noemer van mechanismen die een rol spelen bij het instandhouden van de maatschappelijke ongelijkheid van mannen en vrouwen (TK 1984-1985, p. 15). Onder verwijzing naar de onderzoeken van Komter (1985; 1990) is in het *Beleidsprogramma* alvast een voorlopige nadere omschrijving van de beeldvormingsproble-

matiek gegeven. Beeldvorming is 'het impliciet of expliciet, bewust of onbewust, maken van onderschikkend onderscheid tussen mannen en vrouwen, door het aan hen toeschrijven van verschillende waarden en kwaliteiten, in gedrag, denkbeelden, gevoelens, waardeoordelen en verwachtingen. Met behulp van deze beeldvorming worden normen instandgehouden en opnieuw geproduceerd met betrekking tot mannen en vrouwen, mannelijkheid en vrouwelijkheid, waaronder normeringen omtrent moederschap, huwelijk, kostwinnerschap en seksualiteit' (TK 1992-1993, p. 145).

Hoewel uit deze omschrijving al blijkt dat het bij beeldvorming gaat om een fundament van de emancipatieproblematiek, is het tot het verschijnen van de studie van Schaapman (1995) opgevat als een deelprobleem naast andere als de ongelijke verdeling van onbetaalde arbeid en de geringe participatie van vrouwen in de maatschappelijke besluitvorming. Schaapman heeft echter overduidelijk aangetoond dat dit onjuist is. Het gaat om een kwestie die doorwerkt in alle deelproblemen die op het terrein van emancipatie kunnen worden onderscheiden. Ook bijvoorbeeld bij de ongelijke arbeidsdeling en de geringe participatie van vrouwen in maatschappelijke besluitvorming speelt beeldvorming een rol.

Schaapman koppelt de gebrekkige uitwerking van de beeldvormingsproblematiek in het emancipatiebeleid aan de 'platte' machtsanalyse die aan het beleid ten grondslag lag. 'De machtsverhouding tussen de seksen is in het beleid opgevat als een (her)verdelingsvraagstuk en daarmee is macht gedefinieerd als een hoedanigheid waarvan iemand een bepaalde "hoeveelheid" kan bezitten' (Schaapman, 1995, p. 13). Nodig is echter een machtsbegrip dat rekening houdt met de mechanismen en processen die de sekseongelijkheid (re)produceren. Schaapman stelt een probleembenadering voor in termen van gender en macht. Daarin staan de betekenissen centraal die aan het sekseverschil worden toegekend. Betekenisgeving in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid is terug te vinden op drie niveaus: het symbolische, het structurele en het individuele niveau (Schaapman, 1995, p. 55).

Een belangrijk winstpunt van Schaapmans probleembenadering vergeleken met de in het beleid gangbare benadering, is dat de eerstgenoemde meer recht doet aan de complexiteit van de structurele ongelijkheid tussen vrouwen en mannen. De aandacht wordt afgeleid van emancipatie als een herverdelingsvraagstuk waarbij de positie van vrouwen in de bestaande orde centraal staat. De maatschappelijke orde zelf vormt nu de kern van het probleem. Emancipatiebeleid moet niet gericht zijn op het wegwerken van achterstanden van vrouwen en van mannen, maar moet ingrijpen in 'de structurerende werking van gender op de maatschappelijke orde' (Schaapman, 1995, p. 58), een werking die eruit bestaat dat steeds opnieuw een onderschikkend onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen en tussen mannelijkheid en vrouwelijkheid.

Dat laatste is echter makkelijker gezegd dan gedaan, en daarmee kom ik tevens op een manco in het rapport. De opdracht en probleemstelling van het onderzoek waren tweeledig. Ten eerste zou de problematiek fundamenteel in kaart moeten worden gebracht. Schaapman heeft daar zeker aan voldaan. De tweede poot is echter niet goed uitgewerkt: de probleembenadering zou ook concrete aanknopingspunten moeten bieden voor het beleid. Schaapman geeft in het slothoofdstuk echter te kennen dat dit (nog) niet kan, omdat het probleem in beleidswetenschappelijke termen gesproken 'ongetemd' is. Er is weinig overeenstemming over de doelstelling van het beleid (gelijkheid, pluriformiteit of zelfstandigheid) en er is geen consensus en zekerheid over de oplossingen. 'Een directe overstap van de abstracte, nieuwe probleembenadering naar zeer concrete maatregelen, zou hier nog te snel zijn. Daarvoor zijn immers nog te weinig bouwstenen aanwezig,' aldus Schaapman, (1995, p. 56). De nieuwe probleembenadering mag op zich overtuigend beschreven zijn, de beleidsmaker die aanknopingspunten zoekt voor de concrete beleidsontwikkeling blijft echter misschien wel geïnspireerd, maar zonder concrete handvatten achter.

Emancipatie-effectrapportage

De emancipatie-effectrapportage is als nieuw beleidsinstrument geïntroduceerd in het *Beleidsprogramma* (TK 1992-1993, p. 36) en ontwikkeld door Verloo en Roggeband (1994). Hoewel de emancipatie-effectrapportage bedoeld is als instrument voor het beoordelen van te verwachten effecten van algemene beleidsvoornemens op de structurele machtsongelijkheid tussen de seksen, kan het theoretisch kader ervan opgevat worden als een beknopte, op hedendaagse kennis gebaseerde herziening van *De analyse van het 'Vrouwenvraagstuk'* (1982). Ik ga hier dadelijk verder op in.

In de beschrijving van de problematiek van de sekseongelijkheid wordt emancipatie – anders dan bij Schaapman – óók benaderd als een (her)verdelingsvraagstuk. Verloo en Roggeband vallen echter niet in de valkuil van een 'platte' machtsanalyse, hetgeen Schaapman de beleidsmakers verwijt. Zoals ik hierna zal weergeven, krijgt niet alleen de verdeling van hulpbronnen aandacht in het theoretisch kader, maar ook de machtswerking van regels.

Het theoretisch kader van de *Emancipatie-effectrap-*

portage bestaat uit drie delen: een aanduiding waar de structureel ongelijke machtsverhoudingen te vinden zijn (structuren), hoe ze werken (processen) en hoe ze gewaardeerd moeten worden (criteria).

Voortbouwend op de probleemdefinitie zoals geschetst in *De analyse van het 'Vrouwenvraagstuk'* (Van der A et al., 1982) stellen Verloo en Roggeband dat de sekseongelijkheid vooral gebaseerd is op twee structuren: de arbeidsdeling naar sekse en de organisatie van de intimiteit. De term 'arbeidsdeling naar sekse' duidt op het geheel van waarden en normen, instituties en organisaties op het terrein van arbeid en besluitvorming, waarin telkens een asymmetrisch onderscheid ontstaat of is ontstaan tussen mannen en vrouwen, tussen arbeid en zorg, tussen betaalde en onbetaalde arbeid en tussen mannenberoepen en vrouwenberoepen. Bij de 'organisatie van de intimiteit' gaat het om het geheel van normen en waarden, instituties en organisaties op het terrein van seksualiteit, voortplanting, leefvormen en relaties met kinderen. Ook de organisatie van seksualiteit in termen van heteroseksualiteit maakt daarvan deel uit: heteroseksuele identiteiten worden voorondersteld.

Ter beantwoording van de vragen hoe de structurele machtsongelijkheid tussen de seksen werkt en welke mechanismen de sekseongelijkheid (re)produceren, bouwen Verloo en Roggeband voort op theorievorming over gender en macht. Gender en macht hebben direct met elkaar te maken in de verdeling van hulpbronnen. Hulpbronnen zoals tijd, geld, kennis, zeggenschap en relaties zijn in de samenleving ongelijk verdeeld. Gender fungeert als hulpbron wanneer aan mannen meer hulpbronnen worden toegekend dan aan vrouwen, of wanneer zij meer mogelijkheden hebben om deze hulpbronnen te gebruiken. Gender en macht hebben een indirecte verbinding in de machtswerking van regels. Deze regels betreffen de manier waarop mensen elkaar benoemen of interpreteren als mannelijk of vrouwelijk en de normen die mensen hanteren. Mannen en vrouwen worden geacht zich op een bepaalde manier te gedragen. Mannelijkheid heeft meestal meer status.

De twee soorten machtsprocessen (direct en indirect) zijn niet alleen terug te vinden op persoonlijk niveau, in de omgang tussen mensen, maar ze zijn ook ingebouwd in maatschappelijke praktijken en organisaties (het structuurniveau). Deze niveaus hangen bovendien samen. Mensen maken in hun handelen gebruik van elementen van het structuurniveau, en anderzijds kan het structuurniveau van karakter veranderen door verandering in het gedrag van mensen (cf. Giddens' concept dualiteit van structuur).

Als derde element van het theoretisch kader (naast de structuren en processen) benoemen Verloo en Roggeband enkele criteria voor de beoordeling van de effecten van beleidsvoornemens op de sekseongelijkheid. Deze criteria leiden zij af uit wat volgens hen de impliciete einddoelen van emancipatie zijn: gelijkheid en pluriformiteit/autonomie. Gelijkheid is vooral van belang waar het gaat om de verdeling van hulpbronnen en gelijke toegang tot en gelijke mogelijkheden voor het gebruik van hulpbronnen. Pluriformiteit of autonomie is van belang waar het gaat om de mate waarin de gedragsalternatieven voor vrouwen beperkt of vergroot worden.

Dit theoretisch kader vormt de basis voor het eigenlijke beleidsinstrument: het stappenplan voor de beoordeling van te verwachten effecten op de sekseongelijkheid. Daarin zijn de theoretische inzichten over de machtswerking van gender vertaald in concrete vragen ten behoeve van het beoordelen van beleidsvoornemens.

Doorwerking van de nieuwe inzichten in overheidsbeleid

In hoeverre heeft de nieuwe kennis die ontwikkeld is binnen vrouwenstudies nu doorgewerkt in de verdere beleidsontwikkeling? Allereerst bezie ik het algemene (interdepartementale) emancipatiebeleid en geef zo een vervolg aan de eerdere korte schets van de ontwikkeling van dat beleid. Daarna bespreek ik een departementale beleidsnota die bedoeld is als nadere uitwerking van het emancipatiebeleid op het terrein van arbeid en zorg.

Emancipatiebeleid in ontwikkeling, een nieuwe koers?

In de regeringsverklaring van 1994 beloofde het eerste kabinet Kok een nieuwe koers uit te zetten voor het emancipatiebeleid. Vooruitlopend op de evaluatie van het *Beleidsprogramma Emancipatie 'Met het oog op 1995'* stuurde minister Melkert als coördinerend bewindsman voor het emancipatiebeleid een nieuwe beleidsnota naar de Tweede Kamer: *Emancipatie in uitvoering. Koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995* (TK 1995-1996, 24406, nr. 4).

Hoewel de beide bovenbeschreven onderzoeksrapporten bij publicatie van *Emancipatie in uitvoering* al geruime tijd in het bezit zijn van de beleidsmakers, is er van de inhoud van die studies vrijwel niets terug te vinden in de nieuwe beleidsnota. Experimenten met de emancipatie-effectrapportage komen weliswaar ter sprake, maar het theoretisch kader op zichzelf krijgt geen aandacht. Met de studie *Ongezien onderscheid* is het nog slechter gesteld. Deze publicatie brengt het niet verder dan de literatuurlijst. De problematiek die in het beleid steeds aangeduid werd met de noemer 'beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid', is zelfs geheel afwezig. En dat terwijl het kabinet eerder stelde dat 'zonder doorbreking van de

beeldvorming het emancipatievraagstuk niet werkelijk kan worden opgelost' (TK 1992-1993, p. 147). In de nieuwe beleidsnota is elke meer fundamentele analyse van de problematiek afwezig. Het komt nog slechts op de uitvoering aan, zo luidt de boodschap.[2] In september 1996 kwam de *Beleidsbrief Emancipatie 1997* uit (TK 1996-1997, 25006, nr. 1). Zoals ik hierna laat zien zal deze *Beleidsbrief* een tijdelijk hoogtepunt zijn waar het gaat om de integratie van inzichten van vrouwenstudies in het beleid.

Al in het voorwoord van de *Beleidsbrief* gaf minister Melkert te kennen dat het 'tijd is voor een verschuiving in het emancipatiebeleid, waarbij niet vrouwen "het probleem" vormen, maar de structurele en culturele belemmeringen die de verdere totstandkoming van een geëmancipeerde samenleving in de weg staan'. Thema's als arbeid en zorg en seksueel geweld zouden wel centraal moeten blijven staan in het emancipatiebeleid, maar op een andere manier. Hetzelfde geldt voor 'het verminderen van de ongelijke machtsverhouding tussen mannen en vrouwen, die berust op beelden die in de samenleving bestaan over wat vrouwelijk en mannelijk is – ofwel het zogeheten "ongezien onderscheid" waarbij de mannelijke waarden en kwaliteiten als norm gelden' (TK 1996-1997, p. 3).

De *Beleidsbrief* bouwt voort op de eindadviezen van de drie projectgroepen die voor de speerpunten van het *Beleidsprogramma* waren ingesteld. Het eindadvies van de projectgroep Beeldvorming is voor een groot deel gebaseerd op de inzichten uit het rapport van Schaapman en deze inzichten komen als zodanig terug in de *Beleidsbrief*. 'Mensen en voorwerpen, activiteiten en begrippen worden impliciet of expliciet ingedeeld naar "vrouwelijk" of "mannelijk", waarbij vrijwel altijd het mannelijke hoger wordt gewaardeerd dan het vrouwelijke... Het onderscheid tussen "mannelijk" en "vrouwelijk" is van invloed op de organisatie van de maatschappij en op tal van deelgebieden, maar ook op de taal, op symbolen en beelden en op de identiteit van individuen. Dit onderscheid is zo sterk verankerd in de samenleving en zo vanzelfsprekend, dat het vaak nauwelijks wordt opgemerkt – hoewel het toch pregnant aanwezig is... Het gevolg van dit "ongezien onderscheid" is een stelselmatige bevoordeling van "het mannelijke" en daarmee van de mannelijke sekse. Vrouwen levert het vaak een onbewust, ongerechtvaardigd en nadelig verschil in behandeling op' (TK 1996-1997, p. 17).

In de *Beleidsbrief* is de probleembenadering zoals die in navolging van Schaapman door de projectgroep Beeldvorming is geschetst, overgenomen. Het opsporen en wegnemen van het ongezien onderscheid naar sekse wordt zelfs benoemd tot een van de twee verbindende thema's van het (inter)departementaal emancipatiebeleid (naast het thema 'dagindeling van de samenleving'). Volgens de nota raakt 'het ongezien onderscheid naar sekse de kern van het emancipatievraagstuk. Het probleem is niet zozeer de positie van vrouwen in de bestaande orde, maar de maatschappelijke ordening zelf, die het product is van complexe en impliciete machtsprocessen' (TK 1996-1997, p. 18).

Moge de nieuwe probleembenadering onderschreven worden, waar Schaapman deze niet hanteerbaar wist te maken voor de beleidsmakers, komt ook in de *Beleidsbrief* de vertaling van de nieuwe probleembenadering in concreet beleid nog maar nauwelijks van de grond. In de *Beleidsbrief* zijn vijf hoofdaandachtsgebieden uitgewerkt: arbeid, zorg en inkomen; kennis, opleiding en technologie; politieke en maatschappelijke besluitvorming; seksuele rechten en bestrijding van seksueel geweld; internationaal beleid. In plaats van op het ongeziene onderscheid, is de concrete invulling van het beleid op deze terreinen grotendeels gericht op het wél geziene onderscheid naar sekse, zoals vergroting van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, vergroting van het aandeel van vrouwen in technische opleidingen en beroepen en vergroting van het aandeel van vrouwen in de politieke en maatschappelijke besluitvorming. De instrumenten in de *Beleidsbrief* betreffen voor het merendeel beleid dat al eerder in gang is gezet. Nu hoeft het op zich niet bezwaarlijk te zijn weinig nieuwe voornemens aan te kondigen, indien daar ook geen aanleiding voor is. Bij deze *Beleidsbrief* is die aanleiding er echter wel: er is meer kennis over de aard van het emancipatievraagstuk en de probleemdefinitie is bijgesteld. Het zou op zijn minst zinvol zijn geweest om de lopende beleidsmaatregelen te bezien tegen de achtergrond van de nieuwe probleembenadering en de nieuwe inzichten over de machtswerking van gender. Dat had een inperking van de aanpak van het emancipatievraagstuk aan het licht kunnen brengen die strijdig is met de visie op de emancipatieproblematiek als geheel.

Dat de problematiek van het ongezien onderscheid niet expliciet genoemd wordt in de uitwerking van het beleid op de hoofdaandachtsgebieden, hoeft in het licht van het bovenstaande geen bevreemding te wekken. Impliciet komt deze problematiek af en toe wel ter sprake, zij het tamelijk summier. Zo wordt over arbeid en zorg verwezen naar voorstellen die moeten leiden tot een andere organisatie van de arbeid. Het gebruik van de aanduiding 'andere organisatie van arbeid' wekt de indruk dat het achterstandsdenken verlaten is en de aandacht verschuift naar de wijze waarop arbeid georganiseerd is (zie de volgende paragraaf waar ik de departementale beleidsnota bespreek die dit zou moeten concretise-

ren). Een tweede kwestie betreffende de machtswerking van regels die enige aandacht krijgt in de *Beleidsbrief*, is de onderwaardering van zorg. Projecten die beogen de positie en het imago van verzorgende beroepen te verbeteren, kunnen in dat verband subsidie krijgen. Tevens wordt overlegd met het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau over de waardering van onbetaalde arbeid in economische modellen en statistieken. Een derde thema betreft de seksestereotype beeldvorming van techniek als eenzijdig mannelijk (maatregelen zijn: analyse van beroepsprofielen en voorlichting). Een vierde onderwerp tenslotte is de cultuur in veel besturen die aantrekkelijker en toegankelijker is voor mannen. Onduidelijk blijft echter wat men daaraan denkt te doen.

De emancipatie-effectrapportage is zoals gezegd in de *Beleidsbrief* opgevoerd als mogelijk instrument bij het boven tafel halen van het ongezien onderscheid naar sekse. De emancipatie-effectrapportage wordt echter alleen ingezet bij beleidsvoornemens van 'algemene' aard, dus niet bij voornemens in het kader van het emancipatiebeleid. Maar aangezien, zoals ik hiervoor heb getoond, ook in dit beleid de machtswerking van regels relatief weinig aandacht krijgt, is het wenselijk de inzichten van de emancipatie-effectrapportage eveneens systematisch te benutten bij de voorbereiding van het emancipatiebeleid zelf.

Op 16 september 1997 stuurde minister Melkert de *Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/1998* naar de Tweede Kamer (TK 1997-1998). Een centrale vraag in deze brief is hoe ver het staat met het interdepartementale emancipatiebeleid. De meeste aandachtsgebieden uit de *Beleidsbrief* passeren de revue, evenals één van de zogeheten verbindende thema's: dagindeling van de samenleving. Het andere thema, de problematiek van het ongezien onderscheid naar sekse, wordt weliswaar één keer vermeld, maar inhoudelijk gaat de nota daar niet op in. Dit is vreemd, gelet op het feit dat een jaar eerder in de *Beleidsbrief* nog werd gesteld dat het ongezien onderscheid naar sekse de kern van het emancipatievraagstuk raakt.

Niet alleen komt het ongezien onderscheid zelf niet meer ter sprake, ook de kwesties die in de *Beleidsbrief* aangekaart werden en die betrekking hebben op de machtswerking van regels (zoals de onderwaardering van zorg en de cultuur in besturen) blijven buiten beschouwing. De toepassing van emancipatie-effectrapportages gaat voort, maar de *Voortgangsbrief* maakt geen melding van eventuele bijdragen daarvan aan het opsporen en wegnemen van het ongezien onderscheid naar sekse.

Inmiddels is in de zomer van 1998 het tweede kabinet Kok aangetreden. Het regeerakkoord bevat een uitgebreide passage over emancipatiebeleid. Als eerste uitwerking daarvan stuurt de nieuwe staatssecretaris voor het emancipatiebeleid, Annelies Verstand-Bogaert, in september de *Begrotingsbrief Emancipatiebeleid 1999* naar de Tweede Kamer (TK 1998-1999, 26206, nr. 1). Zij stelt in deze brief de kaders voor het emancipatiebeleid vast en neemt zo alvast een voorschot op de Meerjarennota Emancipatiebeleid die zij in 1999 wil uitbrengen.

Hoewel de *Begrotingsbrief* voortbouwt op de eerdere beleidsnota's, komt de problematiek van het ongezien onderscheid naar sekse in het geheel niet meer ter sprake. Beeldvorming krijgt weliswaar hier en daar aandacht, maar alleen in de vorm van het tegengaan van stereotypen en niet als meer fundamentele problematiek.

De beknopte analyse van recente emancipatienota's leert dat de nieuwe inzichten in het emancipatievraagstuk, zoals die door beoefenaars van vrouwenstudies ten behoeve van het beleid zijn beschreven, al met al wel door de beleidsmakers worden gewaardeerd, maar dat zij er in de praktijk nauwelijks op voortbouwen. Is in de *Beleidsbrief Emancipatie 1997* de nieuwe probleemdefinitie nog omhelsd, de vertaling in doelen en middelen kwam ook daar maar mondjesmaat op gang. Nadien lijkt de problematiek in de beleidsnota's steeds meer uit beeld te verdwijnen.

Geldt deze conclusie al voor het algemene, interdepartementale emancipatiebeleid voor de verschillende departementen die emancipatiebeleid moeten integreren in hun reguliere beleid gaat dat nog sterker op. In de volgende paragraaf bezie ik een departementale nota op het terrein van arbeid en zorg, door Schaapman genoemd als geschikt terrein om de nieuwe probleembenadering als eerste op toe te passen.

Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid

Al in de *Beleidsbrief* is aangekondigd dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een departementale emancipatienota zal komen, met maatregelen om een andere organisatie van de arbeid mogelijk te maken. Geïnspireerd door het OESO-rapport *Shaping structural change* staan in de *Beleidsbrief* twee doelstellingen vermeld, die in die emancipatienota centraal zullen staan:

– 'het creëren van een organisatie van de arbeid waarin mannen en vrouwen gelijke kansen hebben tot deelname aan zowel betaalde arbeid als zorgarbeid en de mogelijkheden tot een evenwichtige combinatie daarvan;

– het bereiken van een arbeidsorganisatie zonder horizontale en verticale segregatie naar sekse, met

een klimaat waarin vrouwen en mannen prettig werken' (TK 1996-1997, pl. 21).

In het najaar van 1997 is het zover en gaat de nota *Kansen op combineren. Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* (SZW, 1997) naar de Tweede Kamer. Zoals uit de titel van de nota valt te lezen, is het combineren van betaalde arbeid en zorgtaken tot de centrale problematiek op dit beleidsterrein benoemd. De horizontale en verticale seksesegregatie op de arbeidsmarkt is volledig uit beeld verdwenen. 'Emancipatie betekent, dat vrouwen en mannen arbeid en zorgtaken kunnen combineren vanuit een gelijke uitgangssituatie', zo meldt de nota (SZW 1997, p. 5). Het beleid zoals uiteengezet in *Kansen op combineren* is gericht op 'het bereiken van een situatie op het terrein van arbeid en inkomen waarin ieder volwassen individu, ongeacht de leefvorm waarvan hij of zij deel uitmaakt, beschikt over passende mogelijkheden om in eigen levensonderhoud te voorzien en zijn/haar zorgverantwoordelijkheid te vervullen' (SZW 1997, p. 9). Om deze doelstelling te verwezenlijken worden verschillende lijnen gevolgd:
– het financieel interessanter maken van werk;
– verbetering van verlofregelingen;
– beter bereikbaar maken van kinderopvang;
– flankerend beleid: bevordering van gelijke behandeling, verbetering van de kwaliteit van de arbeid en verbetering van de aansluiting tussen arbeidstijden en zorgtijden.
Deze maatregelen uit de nota zijn grotendeels al eerder aangekondigd. *Kansen op combineren* is dan ook vooral een nota die de verschillende initiatieven nog eens op een rijtje zet, in plaats van met nieuwe inzichten en voorstellen te komen.

In hoeverre sluit deze departementale emancipatienota nu aan op inzichten over de machtswerking van gender zoals ik die hiervoor heb beschreven? Ten eerste valt op dat de terminologie daarvan niet in de nota is terug te vinden. Het thema ongezien onderscheid naar sekse wordt niet genoemd, evenmin als de machtswerking van regels over en verbonden met gender. Dat machtsprocessen een rol spelen op het terrein van arbeid, zorg en inkomen, komt zelfs in het geheel niet ter sprake. Het bevorderen van de ontwikkeling naar een geëmancipeerde samenleving wordt opgevat als een herverdelingsvraagstuk. Op het beleidsterrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat het dan primair om herverdeling van arbeid, zorg en inkomen. Vrouwen moeten meer betaald gaan werken en zo meer inkomen verkrijgen en mannen moeten meer tijd gaan besteden aan (onbetaalde) zorg. De rol van de overheid is het 'wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en het verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de "combinatievoorzieningen"' (SZW 1997, p. 9).

In feite gaat het bij de verschillende beleidsmaatregelen – sprekend in de terminologie van het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage – overwegend om verbetering van de toegankelijkheid en het gebruik van hulpbronnen. Door uitbreiding van kinderopvang en verbetering van verlofregelingen krijgen ouders van kleine kinderen meer tijd ter beschikking. Beschikbaarheid van kinderopvang biedt tijd om naast het ouderschap betaald werk te verrichten. Deze tijdsinvestering levert het individu vervolgens geld op – zij het niet in evenredige mate, aangezien een deel van de inkomsten wegvalt tegen het niet meer in aanmerking komen voor kostwinnerstoeslagen. Ook kan de arbeidsparticipatie zeggenschap opleveren door grotere toegang tot de maatschappelijke besluitvorming. Verlofregelingen bieden mogelijkheden om als werknemer tijd te besteden aan het ouderschap. Nog afgezien van het feit dat het gebruik maken van verlofregelingen meestal geld kost, levert deelname aan de zorg voor de eigen kinderen individuen geen extra hulpbronnen op. Hooguit kan het wat extra zeggenschap opleveren en wel over de opvoeding van de kinderen. Aangezien het verlof echter meestal een tijdelijke zaak is, zal dit effect – áls het al optreedt – niet erg groot zijn. Bovendien mag dergelijke zeggenschap in de privésfeer waardevol zijn, kijkend naar de effecten voor de positie in de maatschappij, c.q. in de maatschappelijke besluitvorming levert het niets op.

Een andere belangrijke beleidslijn uit de nota is het vergroten van de financiële aantrekkelijkheid van werk. Door het treffen van maatregelen, vooral in het kader van de sociale zekerheid, beoogt het kabinet de arbeidsparticipatie te vergroten. Zo wil men de economische zelfstandigheid van met name laag opgeleide vrouwen en alleenstaande ouders vergroten. De wijze waarop de systematiek van sociale zekerheid en belastingen is verbonden met regels over gender blijft echter volledig buiten beeld. Holtmaat (1992) heeft echter aangetoond dat, hoewel de sociale zekerheid alle mogelijke inkomensrisico's van mensen zou moeten dekken, het huidige stelsel onvoldoende rekening houdt met specifieke 'vrouwenrisico's'. Zij doelt daarmee op risico's die samenhangen met zwangerschap en bevalling en met zorgtaken. Deze vrouwenrisico's worden toegewezen aan de sfeer van de sociale voorzieningen, met name de bijstand. De vrouwenrisico's vallen namelijk niet onder de juridische categorie van de 'verzekerbare sociale risico's'. Het stelsel van sociale verzekeringen is in wezen nog altijd gebaseerd op de veronderstelling dat de man als kostwinner een inkomen verwerft voor hemzelf en zijn gezin, en de vrouw als huisvrouw zorgt voor haar huisgenoten.

Vooropgesteld dat ik het nut van de voorgestelde maatregelen op zich niet bestrijd, valt nog te bezien in hoeverre dit beleid daadwerkelijk bij zal dragen tot doorbreking van de structurele ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen op het gebied van arbeid, zorg en inkomen. Ten eerste is het de vraag in hoeverre er herverdeling van arbeid zal optreden. Hoewel het kabinet streeft naar een combinatiemodel waarbij betaald werk en zorg evenredig verdeeld zijn tussen mannen en vrouwen, valt te verwachten dat het beleid eerder zal bijdragen tot een samenleving waarin het anderhalf-verdienersmodel dominant is bij hetero-paren met jonge kinderen (SCP, 1998). De arbeidsparticipatie van vrouwen zal toenemen, zij zullen veelal een deeltijdbaan hebben en daarnaast het grootste deel van de verzorging van de kinderen op zich nemen. Mannen zullen voltijds blijven werken. Deze arbeidsdeling heeft verschillende gevolgen. De 'nieuwe werknemer' met zorgtaken zal in de praktijk meestal een vrouw zijn. Vrouwen zullen met hun deeltijdbanen slechts in geringe mate doordringen in de hogere leidinggevende en bestuurlijke functies. En ook de inkomensongelijkheid vermindert nauwelijks: mannen verdienen meer met hun voltijd baan dan vrouwen met hun deeltijdbaan en zij bouwen daardoor meer rechten op in het kader van de sociale zekerheid en aanvullende pensioenen. Ten tweede zullen deze verschillende gedragingen en posities van mannen en vrouwen op hun beurt weer van invloed zijn op de beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid. Zo zal van vrouwelijke werknemers verwacht worden dat zij vroeger of later in deeltijd gaan werken, of zelfs de arbeidsmarkt (eventueel tijdelijk) zullen verlaten. Dit heeft gevolgen voor de investeringen die werkgevers plegen in hun vrouwelijk personeel en op de kansen van vrouwen om hogerop te komen. Dit is niet alleen nadelig voor de vrouwen die kiezen voor het anderhalf-verdienersmodel, maar voor alle vrouwen, ook de vrouwen zonder kinderen.

Bovenstaande wat schetsmatige analyse van een belangrijk deel van de beleidsmaatregelen uit de nota maakt duidelijk dat het nuttig is om de eventuele effecten van deze beleidsmaatregelen te bezien in het licht van de huidige inzichten over de machtswerking van gender. De emancipatie-effectrapportage biedt daarvoor handvatten. Weliswaar levert dat niet direct antwoord op op de vraag wat er nog meer voor maatregelen getroffen moeten worden, maar wel biedt het enige relativering van de hoge verwachtingen van de effecten van dit beleid voor het doorbreken van de structurele ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen. Dit kan als stimulans werken voor beleidsontwikkeling met betrekking tot de andere aspecten van de problematiek die meer aandacht behoeven; denk bijvoorbeeld aan het glazen plafond.

Zoals gezegd is de nota *Kansen op combineren* overwegend gericht op verbetering van de toegankelijkheid en het gebruik van hulpbronnen. In beperkte mate bevat de nota echter ook aandacht voor het ongeziene onderscheid en de machtswerking van regels over en verbonden met gender, hoewel niet in die termen. In het laatste hoofdstuk getiteld 'Overig flankerend beleid' komt deze problematiek op drie momenten aan de orde.

Naar aanleiding van de evaluatie van de effectiviteit van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid (WGB) wordt gemeld dat het begrip 'indirecte discriminatie' vrijwel onbekend is binnen arbeidsorganisaties. Indirecte discriminatie is bij uitstek een voorbeeld van de werking van ongezien onderscheid naar sekse. Bij indirecte discriminatie gaat het om schijnbaar sekseneutrale elementen in beleid en regelgeving die, als gevolg van de maatschappelijke verschillen tussen vrouwen en mannen, een onevenredig nadelig effect hebben voor vrouwen, terwijl daarvoor geen objectieve rechtvaardigingsgronden aangevoerd kunnen worden. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat binnen arbeidsorganisaties indirect onderscheid meestal niet wordt herkend als een vorm van onderscheid tussen mannen en vrouwen (Blom, 1995). Aangezien er bovendien volgens de respondenten aan het onderzoek geen opzettelijk gemaakt direct onderscheid voorkomt in hun organisatie, zijn er volgens hen geen problemen meer wat betreft de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De praktijk leert echter anders (zie bijvoorbeeld Benschop, 1996). De minister maakt over gelijke behandeling in *Kansen op combineren* melding van de beleidsvoornemens op het beleidsterrein van SZW. De problematiek van indirecte discriminatie wordt daarin echter niet genoemd. Vermoedelijk zal deze alleen aandacht krijgen in de voorlichtingsactiviteiten gericht op het vergroten van de kennis van en het inzicht in de wetgeving.

Functiewaardering is een tweede kwestie die in de nota genoemd is en waar ongezien onderscheid een rol speelt. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal onderzoek laten uitvoeren naar de rol die functiewaarderingssystemen spelen bij beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Interessant in dit verband is een recent oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling waaruit inderdaad blijkt dat een belangrijk functiewaarderingssysteem (het betreft het basissysteem voor functiewaardering in de gezondheidszorg) niet sekseneutraal is en nadelig uitwerkt voor vrouwen (CGB 1998).

Een derde onderwerp waarbij de rol van beeldvorming ter sprake komt, betreft opvattingen van werkgevers, vooral hun verwachtingen dat vrouwen vroeg of laat stoppen met werk. Dergelijke 'gangbare opvat-

tingen bij werkgevers belemmeren functieverbetering en toebedeling van beter werk aan vrouwen' (SZW 1997, p. 43). Hoewel het hier een algemene en verstrekkende problematiek betreft, is de aangekondigde beleidsmaatregel specifiek gericht op één mogelijke situatie waarin opvattingen van werkgevers vrouwen parten kunnen spelen (onderzoek om voorbeelden te verzamelen van bedrijven met relatief veel laag opgeleide vrouwen, die een nieuwe functie hebben gekregen na bedrijfsinnovatie).

Al met al maakt bovenstaande analyse van *Kansen op combineren* duidelijk dat nauwelijks sprake is van beleid dat gestoeld is op een probleembenadering in termen van ongezien onderscheid naar sekse, beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid of regels over of verbonden met gender. Op een beperkt aantal thema's wordt deze problematiek weliswaar aangestipt, van substantiële aanzetten tot beleidsontwikkeling daaromtrent is nauwelijks sprake.

Evaluatie

In dit artikel is nagegaan in hoeverre recente inzichten vanuit vrouwenstudies doorwerken in het emancipatiebeleid van de rijksoverheid. Daartoe is zowel het algemene (interdepartementale) emancipatiebeleid geanalyseerd, als een beleid op een deelterrein van het emancipatievraagstuk dat momenteel de wind mee heeft: arbeid en zorg. Twee benaderingen van het emancipatievraagstuk zijn als referentiekader gehanteerd bij die analyse: de probleembenadering van het ongeziene onderscheid naar sekse (Schaapman, 1995) en het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage (Verloo & Roggeband, 1994).

Uit de analyse is gebleken dat de probleembenadering in termen van ongezien onderscheid in eerste instantie in het beleid is overgenomen. Ook blijkt dat de beleidsmakers deze probleembenadering vervolgens nauwelijks hebben weten te vertalen in concreet beleid. Dat geldt zowel voor het algemene interdepartementale emancipatiebeleid als voor de ontwikkeling van emancipatiebeleid op deelterreinen. Dit laatste lijkt wellicht een al te boude conclusie aangezien in dit artikel slechts één deelterrein is geanalyseerd. Maar aangezien er juist op dit deelterrein binnen vrouwenstudies relatief veel kennis bestaat over gender en macht, zal het er op andere terreinen eerder slechter dan beter voorstaan (onderwijs vormt daarop wellicht een uitzondering).

Het inzicht over de machtswerking van gender zoals is beschreven in het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage is evenmin terug te vinden in het bestudeerde beleid. Vermoedelijk speelt daarbij mee dat de emancipatie-effectrapportage alleen wordt toegepast bij beleidsvoornemens die niet uitgevoerd worden in het kader van het emancipatiebeleid. De analyse in dit artikel doet in elk geval twijfel rijzen over de juistheid van die beslissing. Hoewel ik niet wil ontkennen dat de beleidsmaatregelen uit de departementale emancipatienota *Kansen op combineren* bij kunnen dragen aan het ondersteunen van het emancipatieproces in de samenleving, blijven de mechanismen die de sekseongelijkheid in stand houden voor een belangrijk deel onaangetast.

Hoewel uit de bestudeerde nota's wel een zekere erkenning van de juistheid van de nieuwe theoretische inzichten spreekt, is tegelijkertijd duidelijk dat er sprake is van een kloof tussen theorie en praktijk. Waar Schaapman er niet in slaagde om de beleidsmakers handvatten te bieden voor het vertalen van de nieuwe probleembenadering in concreet beleid, is dit gemis vervolgens ook in het beleid zichtbaar. Het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage is nooit bedoeld als nieuwe probleembenadering ten behoeve van de beleidsontwikkeling en de eventuele mogelijkheden in die zin zijn in het beleid niet als zodanig opgepakt.

Ter afsluiting van dit artikel ga ik nog kort in op de vraag welke mogelijkheden de nieuwe probleembenadering van Schaapman en het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage zouden kunnen bieden om tot een beter beleid te komen. Zonder nu de probleembenadering van Schaapman als zodanig te willen afwijzen, dunkt mij dat het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage zich om een aantal redenen beter leent voor verdere benutting bij de beleidsontwikkeling.

Ten eerste is het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage veelzijdiger dan de benadering in termen van ongezien onderscheid. In de laatste benadering gaat de aandacht primair uit naar de rol van 'beeldvorming' – hetgeen overigens ook de opdracht was. Beeldvorming, het ongezien onderscheid naar sekse, vormt één aanknopingspunt om de machtsongelijkheid tussen de seksen te doorbreken. En hoewel bij de (her)verdeling van hulpbronnen ongezien onderscheid een rol speelt, kan het beleid in eerste instantie ook de verdeling van die hulpbronnen als zodanig aangrijpen. Het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage biedt daartoe aanknopingspunten.

Een tweede reden waarom het kader van de effectrapportage meer handvatten biedt voor het beleid heeft juist met die herverdeling te maken. De overheid kan aan ongelijke verdeling van hulpbronnen legitimatie ontlenen om in te grijpen. Bovendien beschikt de overheid over verschillende mogelijkheden om in te grijpen waar het gaat om de verdeling

van en toegang tot het gebruik van hulpbronnen. Bij het beïnvloeden van processen van betekenisgeving is de rol van de overheid daarentegen meer omstreden, met name tegen de achtergrond van in de Grondwet gewaarborgde vrijheidsrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en vrijheid van onderwijs. Dat betekent echter niet dat de overheid zich volledig afwachtend moet opstellen. Wanneer aangetoond wordt dat regels bijdragen tot instandhouding van sekseongelijkheid of belemmering van keuzevrijheid, is overheidsingrijpen politiek eerder acceptabel. Bovendien kan het boven tafel halen van ongezien onderscheid, indirecte discriminatie en de machtswerking van regels over en verbonden met gender, op zich al een aanzet vormen tot doorbreking van dominante beeldvorming. Daar komt bij dat beleid dat gericht is op herverdeling indirect bij kan dragen tot een dergelijke verandering, ten eerste doordat de overheid zo bepaalde normen stelt en ten tweede doordat gedragsveranderingen ten gevolge van herverdelingsbeleid doorwerken in de beeldvorming.

Een derde reden is dat de theorievorming over gender en macht in het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage wat meer is geoperationaliseerd, zij het zodanig dat het geschikt is voor het beoordelen van beleids*voornemens*. Het is echter zinvol dit kader tevens zo uit te werken dat het handvatten biedt voor de beleids*ontwikkeling*. Gezien het nog tamelijk abstracte karakter van dit kader ligt hier in eerste instantie een taak voor (beleids)wetenschappers.

Hoewel het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage wellicht nog nadere doordenking en uitwerking verdient (Verloo 1998), lijkt deze probleembenadering recht te doen aan de complexiteit van het emancipatievraagstuk en het beleid een kader te kunnen bieden om dit vraagstuk vanaf diverse kanten te lijf te gaan. Het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage verdient een prominentere plaats in de ontwikkeling en opzet van emancipatienota's. Bovendien kan het toepassen van de emancipatie-effectrapportage als beleidsinstrument bij nota's die (mede) gericht zijn op emancipatie-doelen, bijdragen aan het ontwikkelen van beleid dat meer recht doet aan de complexiteit van de problematiek. Daarvoor moet het (laten) uitvoeren van emancipatie-effectrapportages echter wel in een vroegtijdig stadium van de beleidsontwikkeling geschieden (Van der Graaf et al., 1999).

Literatuur

A, M. van der, T. Dijkstra, S. Grotenhuis, J. Meyer, J. Swiebel (1982). *Een analyse van het 'Vrouwenvraagstuk'*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Benschop, Y. (1996). *De mantel der gelijkheid. Gender in organisaties*. Assen: Van Gorcum.

Blom, J.A.H. (1995). *De effectiviteit van de Wet gelijke behandeling m/v. Tweede deelonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.

Bussemaker, J. (Ed.) (1996). *Struikelblokken en verbindingswegen. Nieuwe oriëntaties voor het emancipatiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.

CGB (1998) *Oordeel 98-55. Dossiernummer 96/727*. Utrecht: Commissie Gelijke Behandeling.

Graaf, H. van der, M. Mossink & J. Gröflin (1999). *Van de eer geleerd. Een evaluatie van de emancipatie-effectrapportage*. (Werkdocument No. 110). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Holtmaat, R. (1992). *Met zorg een recht? Een analyse van het politiek-juridische vertoog over bijstandsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Keuzenkamp, S. en A. Teunissen (1990). *Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inmenging in het emancipatiebeleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.

Keuzenkamp, S. & J.V. Outshoorn (1992). Emancipatiebeleid: een pas op de plaats. *Beleidswetenschap*, 6, (4), pp. 353-369.

Keuzenkamp, S., J.V. Outshoorn & M. Schaapman (1996). Het emancipatiebeleid en het ongetemde vrouwenvraagstuk. De nota Emancipatie in uitvoering geanalyseerd. *Beleidswetenschap, 10*, (3), pp. 257-273.

Komter, A.E. (1985). *De macht van de vanzelfsprekendheid. Relaties tussen mannen en vrouwen*. Den Haag: VUGA.

Komter, A.E. (1990). *De macht van de dubbele moraal. Verschil en gelijkheid in de verhouding tussen de seksen*. Amsterdam: Van Gennep.

Lenning, A. van, M. Brouns & J. de Bruijn (Eds.) (1995). *Inzichten uit vrouwenstudies: uitdagingen voor beleidsmakers*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.

Outshoorn, J. (1996) Ontwikkeling van probleempercepties. Omslag in het emancipatiebeleid. In: O. van Heffen, P.J. Klok en M. de Vries (Eds.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland* (pp. 132-146). Assen: Van Gorcum.

Prins, M.C.J. (1989) *Emancipatie van vrouwen in beweging. Emancipatie als (be)sturingsvraagstuk (1974-1989)*. Groningen: PP & STYX.

Schaapman, M. (1995). *Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.

SCP (1998) Emancipatie. In Sociaal en Cultureel Planbureau *Sociaal en cultureel rapport 1998* (pp. 213-233). Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Elsevier bedrijfsinformatie.
SZW (1997). *Kansen op combineren. Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
TK 1984-1985. *Beleidsplan Emancipatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19052, nrs. 1-2.
TK 1992-1993. *Beleidsprogramma Emancipatie 'Met het oog op 1995'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22913, nrs. 1-2.
TK 1994-1995. *Om de kwaliteit van Arbeid en Zorg: investeren in verlof*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24332 nrs. 1-2.
TK 1995-1996. *Emancipatie in uitvoering. Koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24406, nr. 4.
TK 1996-1997. *Beleidsbrief Emancipatiebeleid 1997*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25006, nr. 1.
TK 1997-1998. *Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25606, nr. 1.
Verloo, M. & C. Roggeband (1994). *Emancipatie-effectrapportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / VUGA.
Verloo, M. (1998). Alle goede dingen in drieën. Van kritiek naar ontwerp. In: *Tijdschrift voor Genderstudies 1*, (4), 55-59.

Noten

1. Zie voor een beschrijving onder andere: Prins, 1989; Keuzenkamp & Teunissen, 1990; Keuzenkamp & Outshoorn, 1992; Outshoorn 1996.
2. Zie voor een meer uitvoerige analyse van deze beleidsnota: Keuzenkamp et al., 1996.