

ALLE GOEDE DINGEN IN DRIËN

Van kritiek naar ontwerp

Mieke Verloo

Zelden las ik een artikel waarin de loftrompet gestoken werd over het Nederlandse emancipatiebeleid. Zolang ik me kan herinneren (en ik was al tot de jaren des verstands gekomen toen het emancipatiebeleid in Nederland startte) is er kritiek geweest: dat het emancipatiebeleid niet radicaal of fundamenteel genoeg was, dat het niet samenhangend genoeg was, dat het wel goedbedoeld maar niet concreet en effectief genoeg was, dat het te wit was en te elitair bovendien.

De vraag om een opiniestuk over dit beleid stuurt me als het ware automatisch in dezelfde richting. Het ligt voor de hand dat ik een nieuw accent ga toevoegen aan dit polyfone koor der Alwetende Critici. Het is verleidelijk en het is niet al te moeilijk om in dit koor mee te zingen. Sterker nog, ik zou kunnen voortbouwen op eerdere stukken van eigen hand. Stukken waarin ik de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) oproep om de relatie met de vrouwenbeweging opnieuw te definiëren (Verloo, 1997), stukken waarin ik waarschuw dat de emancipatie-effectrapportage (EER) gedege moet worden toegepast (Verloo, 1998), stukken waarin ik oproep nu eindelijk eens een samenhangende visie te presenteren (Verloo, 1998).

Ik zou kunnen voortborduren op veel kritiek van anderen, want ik ben het erg vaak met die kritiek eens (met Keuzenkamp & Teunissen (1990), Outshoorn (1996), Benschop (1993), om maar de meest geciteerde te noemen).

Gebaande paden en meervoudige identiteiten

Mijn aanloop tot dit stuk volgde dan ook het gebaande pad. Ik plande een artikel onder de titel 'Het gebrekkige geheugen van het emancipatiebeleid, of, hoeveel beter kan een wiel worden als het telkens opnieuw wordt uitgevonden'. Ik ging alle stukken van het beleid nog eens opnieuw lezen, vanaf *Met het oog op 1995* (TK 22913). Ik las *Emancipatie in uitvoering* (TK 24406) en *Uitvoering van beleid* (1996) opnieuw, de *Beleidsbrief* (TK

25006) en de *Voortgangsbrief* (TK 25606), en zelfs het eerste concept van *Vier jaar vooruit*. Er omheen allicht het eindverslag van de Commissie Dagindeling (1998), en de eindverslagen van de projectgroepen Onbetaalde Arbeid, Beeldvorming en Besluitvorming. Ik viste het rijtje Vuga-boeken uit mijn kast: Bussemaker (1996), Schaapman (1995), Mossink & Nederland (1993), Brouns & Scholten (1997), Verloo & Roggeband (1994), het *Vrouwenverdragboek* (Groenman, 1997). En ik ergerde me moeiteloos tijdens het doorworstelen van de beleidsteksten. Ik begon een lijstje aan te leggen van 'kwesties' waarmee dit beleid overduidelijk overhoop ligt: de kwestie van de achterstand, die van het draagvlak, van het facetbeleid, van de beeldvorming, van de vrouwenbeweging, van de toetsen. Telkens weer worden deze kwesties in beleidsnota's aan de orde gesteld alsof er voor het eerst over wordt nagedacht. Of ze duiken op en verdwijnen voor een tijd zonder opgaaf van redenen om vervolgens een comeback te maken.

Een paar dagen lang dacht ik dat ik er beter aan zou doen om me inderdaad als vanouds bij het koor der critici te voegen. Het leek me zo nodig. Het beleid zwalkt de laatste jaren zo onvoorstelbaar op en neer, dat totaal onduidelijk wordt waar men met het emancipatiebeleid eigenlijk naar toe wil en waarom. Wil men nu wel of niet iets aan 'ongezien onderscheid' doen? Wil men nu wel of niet liever van de vrouwenbeweging af, of denkt men aan een interactief beleid en een variant op het poldermodel? Moet er nou een draagvlak gemaakt worden, of is dat er al? Zal etniciteit nu serieus genomen worden, of weet men niet hoe? Gaat het om een machtsprobleem of om een achterstandsprobleem? Moet DCE coördineren, of is het wijzen op de respectievelijke verantwoordelijkheden van departementen voldoende? Al deze punten zijn uit te werken, want in zo korte vorm zijn ze alleen voor intimi begrijpelijk en belangrijk. En misschien doe ik dat wel, in een volgend leven.

Want toen, toen ik aan die uitwerking wilde beginnen, gingen mijn gedachten ineens een andere kant op.

Het zit namelijk zo, ik kan inderdaad op mijn eigen kritiek voortbouwen in dit stuk over het emancipatiebeleid. Maar ik heb meerdere identiteiten, en die van critica van het emancipatiebeleid is er slechts één. Een andere identiteit die ik tot mijn beschikking heb, is die van ontwerper van beleid, van emancipatiebeleid vooral. In tijd en energie gerekend is die identiteit dominant. Ik heb een behoorlijk aantal maanden besteed aan het samen met Conny Roggeband ontwikkelen van de *Emancipatie-effectrapportage* (Verloo & Roggeband, 1994), aan het samen met Ellen Hijmans ontwikkelen van een *Handleiding Vermijden Gender Bias in Toegepast Onderzoek* (Verloo & Hijmans, 1995), aan het mee vormgeven van het beleid met betrekking tot vrouwenstudies in Nederland, aan het samen met internationale experts ontwikkelen van een kader voor *Gender Mainstreaming* (Council of Europe, 1998). Telkens was het zaak om behoedzaam te manoeuvreren om zo te zorgen dat wij als onderzoekers de kans kregen om bij te dragen aan het ontwerpen van beleid. Want, het mag dan zo zijn dat Vrouwenstudies kritiek heeft op het emancipatiebeleid, de kritiek van Emancipatiebeleid op vrouwenstudies is ook niet mals. De uitdaging was telkens om het praktisch nut van theorie te bewijzen, tegen het bij beleidsmakers bestaande imago van vrouwenstudies als theoretische kommaneuken in. Zo kwam er toch een product waar ik als wetenschapper achter kon staan en waarvan de opdrachtgever, in de praktijk één van de hogere of lagere 'figuranten' die het Nederlandse emancipatiebeleid vertegenwoordigden, ook de praktische bruikbaarheid prees.

In mijn identiteit als ontwerper van beleid vond ik ook de inspiratie voor de definitieve versie van dit stuk. Ik besloot niet zozeer het accent op kritiek te leggen, maar vooruit te kijken. Ik kies daarvoor de kwestie van de samenhangende beleidsvisie uit, en ga in mijn rol van ontwerper van beleid een aanzet geven tot een oplossing van deze kwestie.

De kwestie: wat is waarom het probleem en waar moet het heen met het emancipatiebeleid?

De *Analyse van het Vrouwenvraagstuk* (Van der A, Dijkstra, Grotenhuis, Meyer, Swiebel, 1982) kan gezien worden als de eerste officiële visie op het emancipatievraagstuk. Het is een eerste meer formele definitie van het probleem, en als zodanig een belangrijk fundament voor een beleidsvisie. In 1990 bleek dat een grote verzameling deskundigen vond dat deze analyse nog steeds hout sned (Keuzenkamp & Teunissen, 1990). Vanuit Vrouwenstudies kwam dit keer geen kritiek op de inhoud van de visie, maar – vooral ná het korte bewind van d'Ancona onder wiens bewind de *Analyse* was gemaakt – op het gebruik ervan. Beter gezegd, op het

verzuim om deze visie werkelijk te gebruiken in beleidsontwikkeling.

Op deze *Analyse* heb ik zelf verder gebouwd in de emancipatie-effectrapportage, omwille van de inhoud, en omwille van het benodigde beleidsdraagvlak. Ook het theoretisch kader van de EER is echter los gebleven van de rest van het emancipatiebeleid. Meest opvallend is dat blijkbaar niemand, noch binnen DCE, noch daarbuiten, zich verantwoordelijk voelt voor de consistentie van de beleidstheorie achter het beleid. De inconsistentie van het beleid is misschien deels wel de verantwoordelijkheid van eenieder die aan het ontwerpen van beleid heeft meegewerkt, maar DCE is hiervoor uiteindelijk toch de totaal verantwoordelijke. Wreekt zich hier de steeds wijzigende personeelssamenstelling van deze ambtelijke directie?

Ik ben in ieder geval niet de enige die een gebrek aan samenhang constateert. De Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen concludeert dat er in Nederland geen toereikend gemeenschappelijk beleidskader meer is, en dat dit niet alleen de kwaliteit van het beleid schade berokkent, maar tevens het draagvlak voor dit beleid doet afnemen (Groenman e.a., 1997, p. 139). Ik heb eerder betoogd dat een nieuwe *Analyse* van het Vrouwenvraagstuk een eerste stap zou kunnen zijn op weg naar een dergelijk kader (Verslag conferentie 'Naleving van het VN-Vrouwenverdrag', 1997, p. 41). Zo'n Nieuwe *Analyse* is slechts een eerste stap omdat een analyse van het probleem uiteraard gecompleteerd moet worden met een verantwoorde keuze van strategieën en beleidsinstrumenten om dit probleem aan te pakken.

Aanknopingspunten voor een Nieuwe *Analyse* van het Vrouwenvraagstuk zijn er genoeg. In het kader van dit stuk zal ik vooral verder bouwen op het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage. Ik heb hiervoor meerdere redenen. De eerste reden is consistentie, zowel consistentie van mezelf als ontwerper, als consistentie van beleid, aangezien de emancipatie-effectrapportage zich inmiddels een plaats heeft verworven in het Nederlandse emancipatiebeleid. Deze potentiële consistentie levert, en dat is een bijkomende reden, tevens een potentieel beleidsdraagvlak op voor deze Nieuwe *Analyse*, doordat aangesloten kan worden bij het draagvlak dat de emancipatie-effectrapportage zich reeds verworven heeft. Tevens ben ik van mening dat het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage inhoudelijk een goede basis biedt. Ik word in deze mening gesterkt door Keuzenkamp (1998). Zij ziet het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage 'als een beknopte, op hedendaagse kennis gebaseerde herziening van De *Analyse* van het Vrouwenvraagstuk' (Keuzenkamp, 1998, p.6). Keuzenkamp concludeert bovendien dat voor de verdere ontwikkeling van het (inter)departementaal emancipatiebeleid het theore-

tisch kader van de emancipatie-effectrapportage meer handvatten lijkt te bieden dan de probleembenadering van *Ongezien onderscheid* (Schaapman, 1995), omdat het recht doet aan de complexe relatie tussen gender en macht. Met name oordeelt zij positief over het feit dat in het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage niet alleen beeldvorming, maar ook macht als verdelingsvraagstuk een plaats heeft.

Tot slot wordt mijn keuze ook bepaald door het adagium Schoenmaker blijf bij je leest. Ofwel: ik kan deze poging tot ontwerpen van de contouren van een Nieuwe Analyse het beste starten vanuit mij bekend terrein.

Een nieuwe analyse van het emancipatievraagstuk: alle goede dingen in drieën

Wat moet een goede analyse van het emancipatievraagstuk inhouden? Om te beginnen moet deze analyse de mogelijkheden bieden om een oordeel uit te spreken over wat problematisch is en waarom. Dat wil zeggen, ze moet criteria bevatten om te oordelen. Tevens moet de analyse aan kunnen wijzen waar deze problemen in de samenleving te vinden zijn. Alleen voor gelokaliseerde problemen is immers beleid te ontwikkelen. Op welke terreinen van de maatschappij komen deze problemen naar voren en voor wie zijn ze een probleem? Tot slot is inzicht nodig in de totstandkoming van de problemen, omdat uit kennis van de mechanismen ideeën af te leiden zijn voor concrete beleidsstrategieën en instrumenten.

Deze drie hoofdonderdelen van een beleidsanalyse zijn terug te vinden in het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage. Is daarmee het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage ook geschikt als een theoretisch kader voor het emancipatiebeleid? Nee. Het kader kan wel als uitvalsbasis gebruikt worden, maar het behoeft in ieder geval aanpassingen, want in de uitwerking van de drie onderdelen vertoont dit kader teveel manco's om zomaar overgenomen te worden. Er zijn in ieder geval drie manco's aan te wijzen, die correctie en aanvulling behoeven.

Voor de goede orde geef ik eerst een korte schets van het theoretisch kader van de emancipatie-effectrapportage. Het bestaat uit drie vragen, waarop telkens twee antwoorden worden gegeven. De eerste vraag is: waarin ligt de kern ligt van de machtsverhoudingen tussen de seksen en welke zijn daarbij de belangrijkste structuren? In navolging van de Analyse van het Vrouwenvraagstuk worden de twee belangrijkste structuren geïdentificeerd als de arbeidsdeling naar sekse, en de organisatie van intimiteit. De tweede vraag is die naar de belangrijkste mechanismen die de machtsverhoudingen tussen de seksen in stand houden of tot stand brengen. Twee processen worden daarvoor in het bijzonder van belang geacht: het gebruik van hulpbronnen en de werking

van regels over of verbonden met gender. Tot slot is de derde vraag die naar de toe te passen criteria waarmee uitspraken gedaan kunnen worden over een waardering van de sekseverhoudingen. Voortbouwend op eerder beleid worden hier twee criteria genoemd, namelijk gelijkheid, en autonomie of pluriformiteit (Verlooe & Roggeband, 1994).

Waarom schiet dit kader te kort als kader voor het emancipatiebeleid? Eén van de door mij gesignaleerde manco's heeft te maken met het feit dat het 3 x 2 kader ontworpen is als een kader voor de analyse van het Nederlandse overheidsbeleid, niet voor de analyse van de Nederlandse samenleving. Een theoretisch kader voor het emancipatiebeleid dient aan te geven wat in de Nederlandse samenleving de belangrijkste structuren, processen en criteria voor emancipatie zijn. In het EER-kader ontbreekt een belangrijk mechanisme dat een rol speelt in het tot stand brengen van de structureel ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen in de Nederlandse samenleving, namelijk geweld. Bij de processen, die aangeven hoe de scheve sekseverhoudingen tot stand komen en in stand worden gehouden mede via regulier beleid, zijn alleen de verdeling en het gebruik van hulpbronnen en de werking van genderregels opgenomen. Het gebruik van geweld, een derde middel waarlangs macht werkt, is er niet in opgenomen, omdat het onwaarschijnlijk leek dat de Nederlandse overheid via regulier beleid überhaupt legitiem geweld zou voorstellen of toepassen. Echter, als een theoretisch kader van toepassing moet zijn op emancipatieprocessen in de Nederlandse samenleving, dan mag dit derde proces niet ontbreken. Zowel het uitoefenen van geweld als het slachtoffer zijn ervan is verweven met gender, met noties en praktijken van vrouwelijkheid en mannelijkheid. Seksueel geweld is een belangrijk mechanisme dat de bestaande machtsverhoudingen in stand houdt en telkens weer tot stand brengt. Racisme is een vorm van geweld die ook genderspecifieke uitingsvormen kent.

De vraag naar de mechanismen die verantwoordelijk zijn voor de machtsverhoudingen tussen de seksen wordt na deze aanvulling beantwoord door te wijzen op drie processen, die te maken hebben met hetzij de verdeling van hulpbronnen, hetzij het stellen van regels (of normen zo men wil), dan wel met het toepassen van geweld. Deze processen zijn met elkaar verbonden, maar ze vertonen een eigen dynamiek waarmee rekening moet worden gehouden bij het kiezen van beleidsinstrumenten en strategieën.

De vraag naar de lokalisering van de machtsverhoudingen vertoont eveneens een manco. In het EER-kader worden twee structuren genoemd: de arbeidsdeling naar sekse, en de organisatie van intimiteit. We hebben lang zitten dubben bij het ontwerp van dit deel

van het kader. De beide structuren komen voort uit de Analyse van het Vrouwenvraagstuk, al is de 'organisatie van intimiteit' een verbreding van de 'organisatie van seksualiteit' uit de Analyse. Maar we waren niet gelukkig met de plaats die politieke besluitvorming in het geheel kreeg, omdat we die alleen konden onderbrengen als een deelproblematiek van de arbeidsdeling. Het leek ons dat de problematiek van macht, gender en politiek meer dimensies bevatte dan alleen die taakverdeling, en dus de 'poppetjes'. Een oplossing hiervoor zou zijn, om een derde structuur toe te voegen, namelijk 'burgerschap'. Burgerschap als structuur gaat dan over het geheel van normen en waarden, instituties en organisaties op het terrein van burgerschap, waarbij noties van burgerschap en de organisatie ervan verweven zijn geraakt met noties van gender en etniciteit. Het gaat niet alleen om burgerschap in de beperkte zin van kiesrecht, maar om de gehele organisatie waarin is geregeld wie wel en wie niet een burger is (denk aan de precare situatie van vooral vrouwelijke vluchtelingen), wie geacht wordt het land te verdedigen en hoe, wie waar tegen bescherming of zekerheid kan verwachten en waarom. Toevoegen van deze structuur zorgt ervoor dat alle belangrijke dimensies van gender en politiek aan bod kunnen komen. Bovendien is ook dat deel van de problematiek dat zowel met etniciteit als met gender te maken heeft beter uit te werken onder deze verzamelaar. De drie genoemde structuren staan niet los van elkaar, maar versterken elkaar.

Een derde manco tenslotte heeft te maken met de criteria. De twee criteria uit het EER-kader waren uit het vigerende emancipatiebeleid gevist: gelijkheid als eerste, en autonomie (het hoofd criterium uit het Vrouw en Ontwikkelingsbeleid) dan wel pluriformiteit als aanvulling hierop. Deze beide criteria lijden aan een overaccentuering van het individuele niveau. Bovendien zijn beide criteria gefundeerd op de vooronderstelling dat mensen onafhankelijk van elkaar zijn, en dat het nastrevenswaardig is dat zij dat zijn (Sevenhuijsen, 1996). Deze kritiek komt voort uit discussies over zorgethiek en rechtenethiek. Als niet de fundamentele onafhankelijkheid van mensen, maar hun fundamentele afhankelijkheid het uitgangspunt is, komen ook nieuwe criteria in zicht, zoals zorg of verantwoordelijkheid. Sociale verantwoordelijkheid is een criterium dat stelt dat de onderlinge afhankelijkheid van mensen resulteert in verschillen in kwetsbaarheid van mensen. Deze verschillen, die langs lijnen van gender, maar ook langs lijnen van etniciteit lopen, moeten niet de kans krijgen zich tot machtsverhoudingen te ontwikkelen. In de Beleidsbrief is sociale verantwoordelijkheid als nieuwe doelstelling opgenomen, en dat is een bijkomende reden om het als criterium toe te voegen. Bussemaker (1996) geeft een goede uitwerking ervan. Zij stelt dat sociale verantwoordelijkheid zich niet dient te beper-

ken tot de persoonlijke levenssfeer, maar evenzeer tot de levenssfeer van arbeid, en de politiek-sociale levenssfeer. Een toevoeging van 'sociale verantwoordelijkheid' als criterium, als tegenwicht tegen de al te individualistische andere criteria is een goed idee, al is verdere uitwerking zeker nodig.

Als de drie oplossingen voor de manco's van het EER-kader worden toegevoegd aan het bestaande kader, ontstaat een 3 x 3 kader.

STRUCTUREN

arbeidsdeling naar sekse
organisatie van intimiteit
burgerschap

PROCESSEN

hulpbronnen
regels
geweld

CRITERIA

gelijkheid
autonomie/ pluriformiteit
sociale verantwoordelijkheid

Kritiek en ontwerp

Via kritiek op het Nederlandse emancipatiebeleid ben ik bij de contouren van een Nieuwe Analyse terechtgekomen. Dit theoretisch kader lijkt me goed bruikbaar als basis voor het Nederlandse emancipatiebeleid, niet alleen voor het bijstellen van de emancipatie-effectrapportage, maar ook in bredere zin, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van emancipatie-indicatoren. Het is slechts een begin en verdere uitwerking is zeker nodig. Voor zo'n verdere uitwerking is een nieuwe, serieuze dialoog nodig tussen beleid en wetenschap, tussen DCE en Vrouwenstudies. Kritiek van wetenschappers en beleidsmakers op dit ontwerp is een eerste stap.

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.
- Brouns, M. & Scholten, M. (1997). *Een kwestie van mannelijkheid. Een onderzoek naar mannelijkheid, normativiteit en beleid*. Den Haag: Vuga.
- Bussemaker, J. (Ed.). (1996). *Struikelblokken en verbindingswegen. Nieuwe oriëntaties voor het emancipatiebeleid*. Den Haag: Vuga.
- Benschop, Y. (1993). Het emancipatiebeleid of het gebrul van een papieren tijgerin. In A. Godfroy & N. Nelissen. *Verschuingen in de bestudering van de samenleving* (pp. 409-437). Bussum: Coutinho.
- Commissie Dagindeling, (1998). *Werktijden op maat: Balanceren tussen arbeid en zorg*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Council of Europe (1998). *Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final Report of Activities of the group of Specialists on Mainstreaming. Strasbourg: Council of Europe, Section on equality between Women and Men.
- Groenman, L.S. e.a. (1997). *Verslag van de Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen. Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997*. Den Haag: Vuga.
- Keuzenkamp, S. & Teunissen, A. (1990). *Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inmenging in het emancipatiebeleid*. Den Haag: Vuga.
- Keuzenkamp, S. (1998). *Gender, macht en emancipatiebeleid*. Paper voor het congres Vrouwenstudies & Vrouwenkwesties, 12 juni 1998, Amsterdam.
- Mossink, M. & Nederland, T. (1993). *Beeldvorming in beleid. Een analyse van vrouwelijkheid en mannelijkheid in beleidsstukken van de rijksoverheid*. Den Haag: Vuga.
- Outshoorn, J. (1996). Ontwikkelingen in probleempercepties. Omslag in het emancipatiebeleid. In O. van Heffen, P. Klok en M. de Vries (Eds.), *Culturele dynamiek en beleidsontwikkeling in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Schaapman, M. (1995). *Ongezien onderscheid. Een analyse van de verborgen machtswerking van sekse*. Den Haag: Vuga.
- Sevenhuijsen, S. (1996). *Oordelen met zorg. Feministische beschouwingen over recht, moraal en politiek*. Amsterdam: Boom.
- Tweede Kamer 1992-1993. *Beleidsprogramma Emancipatie 'Met het oog op 1995'*, 22913, 1-2.
- Tweede Kamer 1995-1996. *Emancipatie in uitvoering. Koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995*. 24406, 4.
- Tweede Kamer 1996-1997. *Beleidsbrief Emancipatiebeleid 1997*. 25006, 1.
- Tweede Kamer 1997-1998. *Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/1998*. 25606, 1.
- Verloo, M. & Roggeband, C. (1994). *Emancipatie-effectrapportage: theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag: Vuga.
- Verloo, M., & Hijmans, E. (1995). *Kwaliteit van onderzoek. Inzichten uit vrouwenstudies voor toegepast onderzoek*. Den Haag: Vuga.
- Verloo, M. (1997). Grenzen aan het samenspel, lezing ER, 16-1-97, Den Haag.
- Verloo, M. (1998). *Hoezo emancipatie-effectrapportage?* Lezing op de werkconferentie over de emancipatie-effectrapportage, 15 januari 1998, Utrecht.
- Verslag van de conferentie 'Naleving van het VN-vrouwenverdrag', Nijmegen, 17 oktober 1997. Den Haag: Vuga.