

Voorkeursbeleid en barrières

Positieve actie wil zeggen dat door een arbeidsorganisatie maatregelen worden ingevoerd, gericht op de verbetering van de positie van bijvoorbeeld vrouwen. Voorkeursbeleid kan één van de maatregelen zijn die in een plan van positieve actie worden ontwikkeld. Voorkeursbeleid kan ook worden gepresenteerd als één van de regels die gelden in een selectieprocedure of bij een opleiding, zonder dat het onderdeel is van een planmatige aanpak. De bedoeling van voorkeursbeleid is dat een bepaalde groep voorrang krijgt bij een bepaalde selectie. Voorafgaand aan de selectie stellen kandidaten zich beschikbaar. In het hierna besproken onderzoek is onderzocht welke factoren een rol spelen bij de werking van voorkeursbeleid. Er zijn twee deelonderzoeken verricht in de gemeente Groningen. Het eerste was naar de werking van het voorkeursbeleid ten tijde van de benoeming van directeurs in het basisonderwijs in 1985. Het tweede deelonderzoek was gericht op het voorkeursbeleid dat door de gemeente Groningen vanaf 1986 als onderdeel van het positieve actieplan zou moeten gelden, namelijk dat vrouwen bij voldoende geschiktheid voorrang zouden moeten krijgen.¹

Inleiding

Voorkeursbeleid wordt gebruikt bij selecties voor bijvoorbeeld bepaalde functies om (bijvoorbeeld) vrouwen bij gelijke of voldoende geschiktheid of uitsluitend te benoemen. In het onderzoek is onderzocht welke factoren in invloed zijn bij de werking van voorkeursbeleid. Er is gekozen voor een benadering waarbij de sociale context waarin het voorkeursbeleid aanwezig is wordt onderzocht. Er is dus niet slechts bestudeerd of met het voorkeursbeleid de erin gestelde doelen werden bereikt. Het uitgangspunt was dat mensen zich bevinden in semi-autonome sociale velden (Moore, 1973) waarin geschreven en ongeschreven regels een rol spelen. Volgens Griffiths (1992, p. 48) bevindt een handelende actor zich altijd tegelijkertijd in een wirwar van vele grote en kleine, min of meer autonome, elkaar overlappende velden die er allemaal naar streven hun handelingsverwachtingen te doen gelden. Regelgeving komt vaak tot

stand met de bedoeling om bestaande sociale verhoudingen op een bepaalde manier te veranderen, maar die sociale verhoudingen blijken in de praktijk dikwijls sterker te zijn dan de regels die van buitenaf komen. In de context van het alledaagse leven zijn 'spelregels' werkzaam, die zowel wetten als andere vrij effectieve normen en gebruiken omvatten (Moore, 1973). In de sociale context zal de regel maar één van de mogelijk te volgen normen zijn en geeft deze slechts een deel van de overwegingen die voor het gedrag relevant zijn. Een regel van de overheid moet met andere woorden concurreren met de regels en structuren die al in een sociaal veld gelden. In het onderhavige onderzoek is de invloed van het voorkeursbeleid dan ook bestudeerd in relatie tot de invloed van normen en regels die al aanwezig zijn in de sociale velden waarin de mensen zich bevinden waarvoor het voorkeursbeleid is bedoeld. Meer specifiek heb ik onderzocht welke factoren een rol speelden toen voorkeursbeleid werd toegevoegd aan de

* Petra A.T. Oden is werkzaam als onderzoeker bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, sectie Vrouw en Recht, aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Tabel 1 Aantallen en percentages leidinggevenden in Nederland in 1984.

	<i>mannen</i>	<i>vrouwen</i>	<i>totaal</i>
Kleuteronderwijs ³	--	7501 (100%)	7501 (100%)
Lager onderwijs	8031 (96%)	335 (4%)	8366 (100%)
Totaal	8031 (50%)	7836 (50%)	15867 (100%)

Bron: CBS, hoofdafdeling statistieken van onderwijs en wetenschappen, *Statistiek van het basisonderwijs 1984/'85*, Onderwijzend personeel, 's-Gravenhage 1987.

Tabel 2 Aantallen en percentages leidinggevenden in Nederland in 1985.

	<i>mannen</i>	<i>vrouwen</i>	<i>totaal</i>
Basisscholen	7691 (87%)	1103 (13%)	8794 (100%)

Bron: CBS, hoofdafdeling statistieken van onderwijs en wetenschappen, *Statistiek van het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs 1985/'86*, Personeel, 's-Gravenhage 1988.

Tabel 3 Leidinggevend personeel in Groningen, augustus 1984.

	<i>mannen</i>	<i>vrouwen</i>	<i>totaal</i>
Lagere scholen	35 (97%)	1 (3%)	36 (100%)
Kleuterscholen	--	38 (100%)	38 (100%)
Totaal	35 (47%)	39 (53%)	

sociale velden van degenen die zich wel of niet beschikbaar stelden voor een bepaalde functie of voor een plaats in een opleidingsprogramma. Deze sociale velden betroffen: de directe werksituatie, de iets ruimere werksituatie waarin het voorkeursbeleid moest worden toegepast, en de thuissituatie van de respondenten. Er vonden twee deelonderzoeken plaats, hoofdzakelijk in de gemeente Groningen.

Het eerste deelonderzoek: voorkeursbeleid bij de benoeming van directeuren in het basisonderwijs in 1985

De situatie in Nederland

Op 1 augustus 1985 werden het kleuteronderwijs en het lager onderwijs samengevoegd tot het basisonderwijs. Het kleuteronderwijs was

bijna volledig een vrouwen terrein, zowel wat betreft leerkrachten als op leidinggevend niveau.² Het lager onderwijs kon worden aangemerkt als een gemengd terrein. Daar was sprake van een evenredige verdeling van het aantal mannen en vrouwen, maar de leidinggevende functies werden vooral door mannen bezet. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de aantallen en percentages leidinggevenden in het primair onderwijs in 1984.

In de te vormen basisscholen zou één leidinggevende functie komen, die van directeur. Artikel 15E Overgangswet wet op het Basisonderwijs (OWBO) bepaalde dat zowel de hoofdleidster van de kleuterschool, als het hoofd van de lagere school in aanmerking kwamen voor deze functie. Voor de wet was het voldoende dat iemand hoofdleidster of hoofd was geweest. An-

Tabel 4 Leidinggevend personeel in Groningen, augustus 1985.

	<i>mannen</i>	<i>vrouwen</i>	<i>totaal</i>
Basisscholen	30 (70%)	12 (30%)	42 (100%)

dere eisen werden er wettelijk of anderszins niet gesteld.

Er kwamen bijna evenveel vrouwen als mannen voor de functie van directeur van de basisschool in aanmerking. Uit tabel 2 blijkt echter dat na de totstandkoming van het basisonderwijs bijna 90% van de schoolleiders in het basisonderwijs van het mannelijk geslacht was.

Het aantal vrouwen dat haar positie als schoolleider verloor was 6733, tegen 340 mannen. In percentages uitgedrukt: 86% van de vrouwen en 4% van de mannen.

Een teruggang van het aantal vrouwen in leidinggevende functies bij de fusie van het basisonderwijs werd van tevoren voorzien, mede door onderzoek dat werd verricht in opdracht van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (CEBEON 1982). Dit was voor verschillende gemeenten een reden om over te gaan tot beleid dat moest bevorderen dat meer vrouwen benoemd zouden worden.⁴ In de gemeente Groningen werd de regel gehanteerd dat hoofdleidsters bij gelijke geschiktheid de voorkeur moesten krijgen. In die gemeente heb ik onderzocht hoe het mogelijk was dat ondanks het voorkeursbeleid zo weinig vrouwen directeur van een basisschool werden.

Voorkeursbeleid in Groningen in 1985

In Groningen zag de situatie er als volgt uit. Zoals tabel 3 laat zien kwamen vóór de totstandkoming van het basisonderwijs bijna evenveel mannen als vrouwen in aanmerking voor de functie van directeur van een basisschool.

Meestal moesten één kleuterschool en één lagere school worden samengevoegd, de hoofdleider en het hoofd van deze scholen konden zich allebei ex artikel E15 OWBO beschikbaar stellen.

Zoals tabel 4 laat zien werden uiteindelijk twaalf vrouwen benoemd—waarvan vier in een gedeelde schoolleiding—en dertig mannen—waarvan ook vier in een gedeelde schoolleiding.

De tabellen geven aan dat het aantal vrouwelijke leidinggevendenden in 1985 drastisch is gedaald. Vóór de fusie van het kleuter- en lager onderwijs vormden vrouwelijke schoolleiders een kleine meerderheid, terwijl ná de fusie mannen een grote voorsprong hadden.

In 1989 is aan 34 ex-hoofden (onder wie één vrouw) en 35 ex-hoofdleidsters (allemaal vrouwen) gevraagd of ze mee wilden doen aan het onderhavige onderzoek. Het betrof dus een groep van 33 mannen en 36 vrouwen, 69 personen in totaal. Van die 69 besloot ruim tweederde (65%) mee te doen aan het onderzoek. Uiteindelijk ontstond een groep van 20 mannelijke respondenten en 25 vrouwelijke respondenten. De mannelijke respondenten waren allen hoofd van een lagere school geweest, de vrouwelijke respondenten waren allen hoofdleider van een kleuterschool geweest. In de hiernavolgende bespreking van de resultaten van het onderzoek noem ik de mannelijke respondenten 'hoofden' en de vrouwelijke 'hoofdleidsters'.

In halfgestructureerde interviews is gevraagd naar het verloop van het benoemingsproces, naar de motivatie van de respondenten om wel of geen directeur van een basisschool te worden, en naar de rol van de werksituatie, de thuissituatie en het voorkeursbeleid in het beschikbaarstellings- en benoemingsproces.

Zoals gezegd bestond het voorkeursbeleid in Groningen uit de regel dat bij gelijke geschiktheid vrouwen zouden worden benoemd. Er waren drie redenen waarom het voorkeursbeleid niet werkte. In de eerste plaats werd de regel geformuleerd als een enkele regel in de selectieprocedure, zonder nadere criteria waaraan de ervaring en de capaciteiten van de hoofden en hoofdleidsters konden worden getoetst, zodat voorkomen kon worden dat de hoofden bij voorbaat meer kansen zouden krijgen, omdat zij een hogere opleiding hadden, een grotere school hadden geleid en meer dienstjaren hadden.

In de tweede plaats werd het voorkeursbeleid in de daadwerkelijke selectie niet toegepast. Op grond van de voorkeursbehandeling zou men verwachten dat daar waar zowel het hoofd als

de hoofdleidster zich beschikbaar stelden voor de functie van directeur de vrouwelijke kandidaat bij gelijke geschiktheid zou worden voorgedragen. Dit is echter nooit voorgekomen. Als beiden zich beschikbaar stelden werd een soort sollicitatiegesprek gevoerd met de raadscommissie Onderwijs. Ook daar werd het voorkeursbeleid niet toegepast. De commissie achtte alle vrouwen waarover zij moest oordelen benoembaar. Niettemin waren twee van deze zes vrouwen van de uiteindelijke voordracht weer verdwenen. Twee minder geschikte mannen – in totaal verschenen vier mannen voor de commissie – waren wel op de voordracht geplaatst; waarschijnlijk omdat men vreesde dat er in het team en/of bij de mannelijke kandidaat problemen zouden ontstaan als hij niet werd benoemd. Het is mij niet duidelijk geworden wie één en ander bewerkstelligde, maar wel kan geconcludeerd worden dat deze hoofden door een samenstel van handelingen van de ambtenaren, het college en de gemeenteraad direct werden bevoorreed.

De derde en belangrijkste reden waarom het voorkeursbeleid niet werkte was dat de hoofden indirect werden bevoorreed doordat het afwegingsproces wie directeur zou worden in eerste instantie aan de scholen werd overgelaten. Om de rust in de scholen te bewaren liet het college van B&W de afweging wie directeur van de nieuw te vormen basisschool zou worden over aan de betrokkenen in de scholen. In dit beschikbaarstellingsproces bleek de keuze van het hoofd van de lagere school bepalend te zijn. Als hij een gedeeld schoolleiderschap wilde aangaan dan werd dat bewerkstelligd en hadden het schoolteam en de ouders in de school daar geen problemen mee. Als hij directeur wilde worden dan werd hij dat en werd dat gesteund door het schoolteam en de ouders in de school. Hij bleef als hij dat wenste altijd schoolleider aan 'zijn' school. Het kwam daarentegen nooit voor dat de wens van de hoofdleidster om aan haar 'eigen' school te blijven – hetzij als gedeeld schoolleider, hetzij als directeur – werd gehonoreerd en dat er voor het hoofd van de lagere school een alternatief werd gezocht als beide kandidaten beschikbaar waren. Het hoofd werd nooit gepasseerd, ondanks het voorkeursbeleid, ondanks de intentie om te bevorderen dat vrouwen zich kandidaat stelden en ondanks dat de gemeente vooraf te kennen gaf het automatisme dat hoofden directeur zouden worden te willen

doorbreken. Doordat het (zelf)selectieproces aan de kandidaten en de scholen werd overgelaten was de werksituatie van doorslaggevende invloed op het gegeven dat de hoofdleidsters zich niet beschikbaar stelden voor de directeursfunctie. De volgende drie samenhangende factoren speelden hier een rol.

1 De *getalsmatige* verhouding tussen het kleuter- en het lager onderwijs. Er waren in het onderwijs veel vrouwen werkzaam, maar dat was voor de hoofdleidsters tijdens de beschikbaarstelling geen ondersteunende factor. De hoeveelheid vrouwen in het *kleuteronderwijs* was te gering om van doorslaggevende invloed te kunnen zijn op de beschikbaarstelling voor het directeurschap. Het (grote) aantal vrouwen uit het *lager onderwijs* had geen invloed ten gunste van de hoofdleidsters, omdat de onderwijzeressen meestal het hoofd steunden bij zijn keuze voor het directeurschap. Het blijkt dat zij de voorkeur hadden voor het hoofd, met wie zij direct te maken hadden gehad, boven de hoofdleidster afkomstig van de 'andere' school. Het is waarschijnlijk dat zij het hoofd geschikter vonden dan de hoofdleidster vanwege zijn opleiding en ervaring. Toch bleek dat daar waar de hoofdleidster geen tegenkandidaat had, zij wel gesteund werd door het schoolteam en de ouders in de school.

2 Er was een duidelijke *scheiding* tussen het kleuter- en het lager onderwijs. Het was in feite een scheiding tussen twee werelden. Er was sprake van twee verschillende culturen. Alsof men een andere taal sprak. De scholen hadden een andere vergaderstijl en daardoor een andere vergadertactiek. Dit had tot gevolg dat de wensen en argumenten van de hoofdleidsters minder serieus genomen werden dan die van de hoofden. De wens, die bij de meeste hoofdleidsters leefde (84% van de vrouwelijke respondenten), om het schoolleiderschap te delen werd dan ook niet gehoord. Slechts drie vrouwen zagen hun wens in vervulling gaan. Bij tien hoofdleidsters was het gedeeld schoolleiderschap niet bespreekbaar. Meestal vonden de hoofden dat er maar één kapitein op het schip kon zijn en zij wilden dat wel zijn. Zij voelden zich eigenlijk al directeur van de nieuwe basisschool.

3 De *status* van het kleuteronderwijs was lager dan die van het lager onderwijs. Ott (1985) constateerde dat sekse bepalend is voor de kansen die iemand krijgt in een arbeidsorganisatie: de vrouwelijke sekse heeft een lagere status en

daardoor krijgen vrouwen tussen een meerderheid aan mannen minder kansen dan mannen tussen een meerderheid aan vrouwen. In het kleuteronderwijs kwam daar nog bij dat het werk van de hoofdleidsters lager gewaardeerd werd dan het werk van hoofden in het lager onderwijs. Dit kan te maken hebben met het lagere opleidingsniveau dat vereist was en met het soort werk dat kleuterleidsters verrichtten: het onderwijs van kleuterleidsters was over het algemeen meer kindgericht, terwijl het onderwijs aan de lagere school meer op de leerstof was gericht. Vanuit de lagere school werd vaak gedacht dat het werken met kleuters 'erbij' gedaan kon worden in plaats van dat het een eigen aanpak vereiste.

Door deze drie factoren in hun samenhang werden de hoofden van de lagere school als vanzelfsprekend directeur van de nieuwe basisschool. Zij vonden het zelf vanzelfsprekend dat zij directeur werden, de meerderheid van het schoolteam vond dat en de meerderheid van de ouders in de school vond dat ook. Alleen de hoofdleidsters vonden het géén vanzelfsprekende zaak dat hun collega's directeur werden. De meesten zagen zichzelf ook in de rol van (mede)directeur. Zij werden echter door het team gesteund in de keuze om zich niet beschikbaar te stellen. Als hoofdleidsters zich toch beschikbaar stelden ontstonden er conflicten. Deze beschikbaarstelling zou een inbreuk betekenen op de vanzelfsprekendheid dat hoofden directeur werden. In de meeste gevallen heerste er toch al een gespannen sfeer tussen de twee teams die moesten integreren. De meeste hoofdleidsters trokken zich dan ook terug om een escalatie van conflicten te voorkomen. Achteraf beschouwden de meeste hoofdleidsters het als een teruggang dat ze geen directe leidinggevende functie meer hadden, maar adjunct waren geworden.

De thuissituatie was voor de meeste hoofdleidsters niet de reden waarom zij zich niet beschikbaar stelden. Het betrof hier vrouwen die al een leidinggevende functie hadden op het moment waarop ze zich beschikbaar moesten stellen. De vraag of een schoolleiderschap te combineren was met zorgtaken thuis had zich al eerder voorgedaan en speelde bij de kwestie rondom het schoolleiderschap voor een basisschool geen rol meer. Vaak werden deze hoofdleidsters wel gestimuleerd door de thuissituatie. In de meeste gevallen prevaleerde echter het voor-

kómen van een gespannen sfeer in de werksituatie boven de steun van de thuissituatie.

Het voorkeursbeleid had geen directe invloed bij de benoeming. Indirect was het voorkeursbeleid van invloed op de beslissing van sommige vrouwen om door te zetten en beschikbaar te blijven voor het directeurschap. Deze vrouwen waren al wel van plan om directeur te worden en ze werden het ook. De intentie van de gemeente om vrouwen de voorkeur te geven vormde een stimulans voor deze vrouwen.

Conclusie van het eerste deelonderzoek

Het voorkeursbeleid was niet adequaat geformuleerd en werd bij de selectie niet toegepast. Zowel in de school als in de gemeente (bij de ambtenaren, de wethouder en de gemeenteraad) leefde de gedachte dat het hoofd niet moest worden gepasseerd. Door de 'macht van de vanzelfsprekendheid' (Komter 1985) werden de wens van de hoofden altijd gehonoreerd en die van de hoofdleidsters pas als ze niet indruisten tegen die van het hoofd. De ongeschreven regel dat hoofden niet moesten worden gepasseerd bleek bij de beschikbaarstelling en bij de selectie sterker dan de geschreven regel dat bij gelijke geschiktheid vrouwen de voorkeur verdienden. Doordat het afwegingsproces in eerste instantie aan de scholen werd overgelaten kregen de normen in de werksituatie alle ruimte om van doorslaggevende betekenis te zijn bij de beschikbaarstelling. De normen in de werksituatie waren zo sterk dat noch de stimulans vanuit de thuissituatie, noch het voorkeursbeleid hier doorheen konden breken in die zin dat hoofdleidsters zich daardoor massaal beschikbaar stelden.

Vergelijkend onderzoek

Een vergelijkend onderzoek vond plaats in de gemeente Zwolle. Daar werd ten tijde van de benoeming van directeuren in de basisscholen in 1985 geen enkele vorm van voorkeursbeleid gehanteerd. Het automatisme waarmee hoofden werden benoemd was in deze gemeente nog groter dan in de gemeente Groningen, mede doordat de hoofdleidsters zich als vanzelfsprekend beschikbaar stelden voor het adjunctschap. Van de negentien directeuren die werden benoemd was er slechts één vrouw. Zij werd directeur omdat het hoofd gebruik maakte van de VUT-regeling.

In twee gemeenten is onderzocht wat het ge-

voerde beleid was bij de benoeming van directeuren in het basisonderwijs in 1985. In Rotterdam was het gedeeld schoolleiderschap uitgangspunt. In principe werden daar het hoofd en de hoofdleidster beide schoolleider. Dat leverde een groot percentage vrouwen op (45%). Het nadeel van dit beleid was echter dat de tweedeling tussen de kleuterafdeling en de lagere schoolafdeling in de praktijk bleef bestaan, omdat vrouwen verantwoordelijk waren voor de onderbouw en mannen voor de bovenbouw. Terwijl uit mijn onderzoek in Groningen blijkt dat, juist die tweedeling nadelige consequenties kan hebben voor vrouwen bij de benoeming als eenhoofdige directeur.

In Haarlem werd geen beleid op schrift gesteld, maar kregen de ambtenaren de opdracht om geschikte vrouwen direct te stimuleren om zich beschikbaar te stellen voor het directeurschap, en om voor ongeschikte mannelijke kandidaten een alternatief te zoeken. Dit leverde het grootste percentage eenhoofdige directeuren op (40% van de directeuren was van het vrouwelijk geslacht). Opvallend is dat ook in deze gemeente hoofdleidsters nooit benoemd werden aan hun 'eigen' school als ook het hoofd zich beschikbaar had gesteld voor het directeurschap.

Het tweede deelonderzoek: voorkeursbeleid als onderdeel van een positieve actieplan

Aanleiding voor het tweede deelonderzoek

Uit het eerste deelonderzoek kwamen twee onderwerpen naar voren die een nader onderzoek verdienden. In de eerste plaats betrof dit het gevoerde beleid. Voorkeursbeleid geformuleerd als één van de regels in het reguliere benoemingsbeleid was niet opgewassen tegen de ongeschreven regel die door de meerderheid van alle betrokkenen werd gedeeld, namelijk dat hoofden niet moesten worden gepasseerd. In het tweede onderzoek is onderzocht welke werking voorkeursbeleid heeft dat is ingebed in een plan van positieve actie.

In de tweede plaats is het beschikbaarstellingsproces aan een nader onderzoek onderworpen. In het tweede deelonderzoek is gezocht naar de factoren die een rol spelen bij de beschikbaarstelling van vrouwen voor opleidingsprogramma's die bedoeld zijn ze te stimuleren om door te stromen naar andere/hogere functies.

Het tweede deelonderzoek vond weer plaats in de gemeente Groningen. In die gemeente heb ik in tien diensten het gevoerde (voorkeurs)beleid onderzocht. Daarnaast heb ik twee groepen vrouwen geïnterviewd waarvoor op centraal niveau in de gemeente een opleidingsprogramma werd georganiseerd om te stimuleren dat ze een andere/hogere functie zouden innemen.

Tabel 5 Aantal mannen en vrouwen werkzaam in de gemeente Groningen in de periode 1987-1990, met daarbij aangegeven of zij full-time danwel part-time werkten.⁶

	1987	1988	1989	1990
MANNEN				
full-time	2938	2837	2841	2858
part-time	194	195	197	286
TOTAAL	3132	3032	3038	3144
percentage	82%	81%	79%	77%
VROUWEN				
full-time	318	363	410	451
part-time	350	368	393	473
TOTAAL	668	731	803	924
percentage	18%	19%	21%	23%

Bron: Concernberichten 1987-III tot en met 1990-III, gemeente Groningen

Voorkeursbeleid in Groningen vanaf 1986

Voordat ik het onderzoek bespreek geef ik eerst een overzicht van het aantal mannen en vrouwen dat in dienst was bij de gemeente Groningen vanaf 1984.⁵ Uit het Sociaal Jaarverslag uit 1986 blijkt dat in 1985 27% van het gemeentelijk personeel in Groningen van het vrouwelijk geslacht was, tegen 73% mannen. Het percentage vrouwen daalde in de jaren daarop, mede omdat een verzorgingsinstelling waarin een groot aantal vrouwen werkzaam was niet meer onder de gemeente viel. In 1987 is men begonnen personeelsgegevens op centraal niveau te verzamelen in Concernberichten. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van het aantal mannen en vrouwen in de periode 1987 tot en met 1990 zoals dat in de Concernberichten werd

In 1986 vond in de gemeente Groningen een reorganisatie plaats. Door de reorganisatie werd het aantal diensten en bedrijven teruggebracht van 33 naar veertien. Het ambtelijk apparaat kreeg meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Via zogenaamde managementcontracten werd tussen het college en het ambtenarenapparaat vooraf overeengekomen wat de hoofdlijnen van beleid zouden zijn. De uitvoering van het beleid werd vervolgens overgelaten aan de diensten. Via viermaandelijke rapportages, de zogenaamde MARAPs, legden de diensten verantwoording af aan de gemeenteraad over het door hun gevoerde beleid. Om de coördinatie van het beleid in de hele gemeentelijke organisatie te bevorderen, dus om verkokering te voorkomen, werd een Algemeen Management Team (AMT) ingesteld. Dit bestond uit de veertien algemeen directeuren van de veertien diensten, de directeur Personeel en Organisatie, de directeur Financiën en de gemeentesecretaris.

Deze reorganisatie had ook consequenties voor de manier waarop het emancipatiebeleid voor de gemeentelijke organisatie werd uitgevoerd. Vanaf 1986 moesten de veertien diensten ieder een plan van positieve actie ontwikkelen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid werd overgeheveld aan de diensten. Het centraal niveau behield slechts een ondersteunende rol. Bij deze decentralisatie werden geen concrete doelstellingen voorgeschreven op centraal niveau, noch richtlijnen, aanbevelingen of minimumnormen gegeven. De diensten

moesten voortaan viermaandelijks uiteenzetten welk beleid in de dienst was gevoerd. Het doelgroepenbeleid behoorde tot de onderwerpen waarover aan de gemeenteraad verantwoording moest worden afgelegd in deze MARAPs. Vrouwen werden een doelgroep naast bijvoorbeeld gehandicapten en allochtonen.

In mijn onderzoek bleek dat slechts twee van de tien diensten een plan van positieve actie ontwikkelden.

Voorkeursbeleid zou voor de hele gemeente volgens het Collegeprogramma uit 1986 moeten inhouden dat vrouwen bij voldoende geschiktheid bij werving en selectie de voorkeur moesten krijgen. In 1989 werd dit gepresenteerd als reeds bestaand beleid. Er ging geen uitvoeringsbesluit gepaard met deze vorm van voorkeursbeleid en bij de betrokken ambtenaren op centraal niveau leefde geen eenstemmigheid betreffende de te hanteren vorm.

Op decentraal niveau bleek dat in slechts één dienst in een nota was uiteengezet dat het te volgen beleid was dat vrouwen bij voldoende geschiktheid de voorkeur kregen. In de praktijk werd in de door mij onderzochte diensten meestal geen enkele vorm van voorkeursbeleid gehanteerd. Wel werd op doorstroming gericht beleid ontwikkeld. Vaak werden functie-eisen aangepast en/of vrouwen aangenomen die wel het vereiste opleidingsniveau hadden, maar niet de vereiste opleiding.

Er werd door de gemeente op centraal niveau een aantal programma's voor vrouwen georganiseerd om doorstroming te bevorderen. Twee programma's heb ik aan een onderzoek onderworpen. Ik heb vrouwen geïnterviewd die besloten wel deel te nemen aan zo'n programma en vrouwen die besloten niet deel te nemen. In halfgestructureerde interviews heb ik de vrouwen gevraagd naar hun ervaringen bij de gemeente, naar hun motivatie om wel of niet mee te doen, naar de gevolgen van hun beslissing en naar de rol van de werksituatie en de thuissituatie daarbij. Ten slotte heb ik gevraagd naar de rol die voorkeursbeleid speelde in hun loopbaan.

Het management-development programma

Het management-development (MD-)programma werd in 1988 georganiseerd voor vrouwen die bij de gemeente werkzaam waren vanaf niveau 8. De bedoeling van het programma was om vrouwen die het programma met goed ge-

volg hadden aangelegd te benoemen in leidinggevende functies. Hierna worden de ervaringen besproken van de twaalf vrouwen die wel meededen aan het MD-programma en van elf vrouwen die daar niet aan meededen.⁷

De respondenten vonden dat er goede ontplooiingsmogelijkheden bij de gemeente waren. Zij waren steeds op zoek naar iets nieuws, hadden de mogelijkheden die zich voordeden aangegrepen en waren zo steeds verder gekomen. De meeste respondenten besloten, zonder daartoe door anderen te zijn beïnvloed, wel of niet mee te doen aan het programma. Degenen die niet meededen waren meestal niet geïnteresseerd in het aanbod. De helft van hen deed liever een programma met mannen, meestal omdat ze het drempelverlagende effect van een programma speciaal voor vrouwen voor zichzelf niet (meer) nodig vonden. Degenen die wel meededen wilden inzicht krijgen in hun capaciteiten, en hun vaardigheden vergroten voordat zij daadwerkelijk de stap zouden nemen naar een leidinggevende functie.

Het MD-programma leidde voor de meeste deelnemers niet tot een nieuwe leidinggevende positie. Slechts drie van de twaalf vrouwen oefenden op het moment van het interview een nieuwe, direct leidinggevende functie uit. Er waren dus negen deelnemers (75%) die geen leidinggevende functie (meer) innamen tijdens het interview. De redenen hiervoor waren gelegen in de volgende omstandigheden.

1 Men solliciteerde naar een andere functie, maar werd *niet geschikt* bevonden. In totaal solliciteerden vier vrouwen naar een leidinggevende functie. Eén van hen werd in haar directe werkomgeving gevraagd te solliciteren en zij werd aangenomen. De anderen solliciteerden uit eigen initiatief naar een functie bij een andere dienst, zij werden niet geschikt bevonden. Bij twee van hen bleek de (universitaire) opleiding niet passend voor de functie waarvoor zij solliciteerden. Van de ander vond men dat ze te weinig ervaring had voor de leidinggevende functie en zij werd plaatsvervanger. Het feit dat deze respondenten de MD-opleiding met goed gevolg hadden afgerond deed daaraan niet af. De door het AMT afgegeven garantie dat ze bij voorrang benoemd zouden worden in een leidinggevende functie werd door de selecterenden niet meegenomen in de sollicitatieprocedure. Er werd door hen gelet op de geschiktheid voor de functie en niet op de uitvoering van het voorkeursbeleid.

2 Men kreeg een functie aangeboden, maar vond deze *niet passend*. Door de reorganisatie in de gemeente werd de structuur van de organisatie platter en waren er in een aantal diensten minder leidinggevenden nodig. Daardoor en vooral door de bezuinigingen waren er minder vacatures en ook minder mogelijkheden om nieuwe functies te creëren. Desalniettemin had de organisatie van het programma een aantal functies in de aanbieding. Twee daarvan werden speciaal voor twee deelnemers gecreëerd. Drie andere vrouwen wezen de hen aangeboden (reeds bestaande) functies af omdat ze het niveau te laag of de inhoud van het werk niet interessant vonden.

3 De *thuisituatie* leidde bij éénderde van de deelnemers tot de keuze om voorlopig niet (meer) beschikbaar te zijn voor een leidinggevende functie. Bij drie van de deze vier vrouwen werd de combinatie met zorgtaken voor kleine kinderen hen teveel. Bij alle vier werd bij het geregeld en georganiseerd zo weinig steun vanuit de thuisituatie gegeven, dat dat aanleiding was tot allerlei beslissingen: minder gaan werken—en dus afzien van een leidinggevende functie—stoppen of een einde maken aan de relatie met de partner.

Vijf deelnemers kregen kinderen voor, tijdens of na het programma. Voor geen van hen was dit een reden om niet (meer) mee te doen. Voor twee vrouwen was het ook geen reden om af te zien van een leidinggevende functie.

De respondenten die niet aan het MD-programma deelnamen, waren veelal begonnen in een lagere functie, bijvoorbeeld als secretaresse. Na verloop van tijd gingen zij op zoek naar iets anders, de meesten hadden naast hun werk een zware (bijvoorbeeld hbo-) opleiding gedaan.

Van deze respondenten vervulden ten tijde van het interview zes van de elf een leidinggevende functie. De niet-deelnemers waren in hun directe werkomgeving in staat gesteld deze functie uit te gaan oefenen. Deze vrouwen waren bekend bij de selecterenden en ze hoefden niet vergeleken te worden met een mannelijke kandidaat.

Van de vier niet-deelnemers die ten tijde van het interview nog in de functie zaten waarin zij vóór 1988 ook al zaten gaf één vrouw tijdelijk de prioriteit aan de thuisituatie, een ander had net een stap gedaan naar een hogere beleidsfunctie. De anderen hadden zich teruggetrokken omdat zij de functie (buiten de gemeente)

waarvoor zij in aanmerking kwamen uiteindelijk niet passend vonden.

Dat de respondenten niet meededen aan het programma werd niet veroorzaakt door de thuis-situatie. Vijf van de elf hadden kleine kinderen en dat betekende een heleboel georganiseer, maar het werd niet als een belemmering ervaren. Ik heb de respondenten ook gevraagd naar de invloed van voorkeursbeleid tijdens hun loopbaan bij de gemeente. Het voorkeursbeleid speelde bij deze vrouwen nauwelijks een rol. Op één na werden ze benoemd omdat zij de meest geschikte of de enige geschikte kandidaat waren. De ene respondent werd benoemd boven een iets geschiktere mannelijke kandidaat, omdat zij voldoende geschikt werd geacht. Een aantal respondenten stelde dat voorkeursbeleid een positieve uitwerking had gehad doordat men bij de gemeente meer inspanningen leverde om een geschikte vrouw te vinden.

Het opleidingsprogramma voor secretaresses

In 1990 werd in de gemeente Groningen een opleidingsprogramma voor secretaresses georganiseerd, met onder andere de bedoeling om ze meer mogelijkheden te bieden tot doorstroming naar een andere/hogere functie. In het programma werden twaalf modulen aangeboden, waarvan één direct gericht was op loopbaanplanning. Ik heb tien secretaresses geïnterviewd die wel hadden gekozen voor de loopbaanplanning-module en tien secretaresses die daar niet voor hadden gekozen. Zeventien van de 20 secretaresses waren op zoek naar iets nieuws. Concrete plannen hadden ze meestal niet. Maar ze waren wel op zoek naar een betere positie met meer en andere mogelijkheden. Een groot deel van de secretaresses zocht die mogelijkheden in de richting van pr en voorlichting. Het opleidingsprogramma bood de mogelijkheid om hun kennis en vaardigheden te vergroten.

De informatie die de secretaresses over het opleidingsprogramma kregen verschilde per dienst. De getalsverhouding tussen mannen en vrouwen in de dienst bleek daarbij van invloed te zijn. Secretaresses die aan alle modulen mee mochten doen, werkten in diensten met een gunstige man/vrouw-verhouding (60%/40%). Deze vrouwen hadden het hele programma gezien en hadden op basis van volledige informatie een keuze uit de modulen kunnen maken. Verder bleek dat bij secretaresses in diensten met een gunstige verdeling veelal in overleg

was besloten welke modulen ze konden gaan doen. Deze secretaresses werden in het algemeen gestimuleerd om nevenactiviteiten te ondernemen en cursussen te doen die niet direct voor hen bedoeld waren.

Tien secretaresses waren werkzaam in een omgeving met een overgrote meerderheid aan mannen (zo'n 80%). De helft van hen had het programma niet of slechts gedeeltelijk gezien. Twee van hen hadden het programma zelfs bij toeval onder ogen gekregen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de informatie over het secretaresse-programma in deze diensten slecht te noemen was. Geen enkele vrouw uit een dienst met een meerderheid aan mannen kon aan het hele programma meedoen. Het belang voor de individuele vrouwen bij dit programma werd niet onderkend. Daarbij hadden chefs en collega's weinig inzicht in de werkzaamheden van de secretaresses en ook weinig tijd om hen in te lichten over hun eventuele mogelijkheden om andere activiteiten te ondernemen.

In de dienst met een meerderheid aan vrouwen werd de situatie overigens niet veel anders gekenschetst. De twee vrouwen die daar werkzaam waren hadden weliswaar in overleg gekozen voor een aantal modulen, maar zij vonden dat zij over het algemeen in hun werksituatie tegengewerkt werden bij beslissingen betreffende hun loopbaan. Ook door hen werd opgemerkt dat hun collega's weinig inzicht hadden in hun werkzaamheden en/of mogelijkheden.

Bij de secretaresses speelde de thuissituatie een grote rol in de loopbaan. De vrouwen die de loopbaanplanning-module wilden doen gaven aan dat omstandigheden in de thuissituatie van invloed waren geweest op de keuzen die ze in de loop der jaren hadden gemaakt. Herintredende secretaresses stelden dat zij vroeger min of meer vanzelfsprekend thuis bleven. Deze en andere secretaresses die besloten mee te doen aan de loopbaanplanning-module hadden spijt van vroeger gemaakte keuzen. Ze hadden bijvoorbeeld willen studeren, maar dat vanwege de omstandigheden in de thuissituatie niet gedaan. Zij wilden echter niet hun hele leven blijven doen wat zij nu deden. Zij wilden verder. Daarom kozen zij voor deze cursus om hun eigen mogelijkheden en die bij de gemeente te verkennen.

Bij de secretaresses die helemaal niet geïnteresseerd waren in het programma bleek dat het moederschap daarbij een doorslaggevende

rol speelde. Bij de secretaresses die slechts één module kozen bleek de thuissituatie ook van belang. Zij vonden dat het te druk werd vanwege de combinatie tussen hun werk en bezigheden thuis (één vrouw had kleine kinderen). De secretaressefunctie is een functie waarvoor bijna uitsluitend vrouwen zich beschikbaar stellen. Voorkeursbeleid speelde dan ook nauwelijks een rol bij de aanstelling van deze vrouwen.

Conclusie van het tweede deelonderzoek

Het voorkeursbeleid in de gemeente Groningen bleek in de periode na 1986 niet eens een papieren tijger te zijn. Het bleek nauwelijks op schrift te zijn gesteld en in de praktijk bleek dat het structureel niet werd toegepast. Het MD-programma en het opleidingsprogramma voor secretaresses voorzagen in de behoefte bij vrouwen om weer eens iets anders te gaan doen bij de gemeente. Het MD-programma leidde niet tot betere mogelijkheden in vergelijking met vrouwen die dat programma niet hadden gevolgd. Het bleek dat de respondenten in hun eigen werkomgeving de meeste kans hadden op een leidinggevende baan.

Bij de secretaresses bleek de man/vrouw-verhouding een grote invloed te hebben op de hoeveelheid modules waarvoor ze uiteindelijk kozen. De respondenten met kleine kinderen vonden de combinatie met hun werk zwaar. Voor een aantal vrouwen betekende dit dat ze af moesten zien van een leidinggevende functie. Bij de secretaresses speelde de thuissituatie in het begin van hun loopbaan een bepalende rol.

Analyse van de resultaten uit de beide deelonderzoeken

De oorspronkelijke vraag in het onderzoek was welke factoren een rol speelden bij de werking van voorkeursbeleid. In het hiernavolgende blijkt dat er sprake was van belemmeringen die maakten dat voorkeursbeleid niet werkte. Daardoor kregen barrières die in de werksituatie en in de thuissituatie voor vrouwen aanwezig zijn alle ruimte.

I Belemmeringen voortvloeiend uit de manier waarop het voorkeursbeleid werd ontwikkeld en toegepast

De belangrijkste reden waarom voorkeursbeleid

niet werkte was dat andere ongeschreven normen doorslaggevend waren bij de keuzen die alle betrokkenen maakten. Deze ongeschreven normen en mechanismen kregen een kans doordat het voorkeursbeleid gebrekkig werd ontwikkeld en doordat het niet werd toegepast.

1 De gebrekkige uitvoering van het voorkeursbeleid

Het voorkeursbeleid dat de gemeente Groningen formuleerde bij de benoeming van directeuren in het basisonderwijs in 1985 werkte net zo min als het voorkeursbeleid dat in 1987 onderdeel uitmaakte van het positieve actieplan. In beide gevallen was het voorkeursbeleid niet nader geconcretiseerd en dat leidde ertoe dat het niet werd toegepast.

2 Geschiktheid en vergelijking

Vrouwen kregen in veruit de meeste gevallen slechts de voorkeur als zij de enige kandidaat waren en niet vergeleken hoefden te worden met een mannelijke kandidaat. In de procedure met betrekking tot het directeurschap in het basisonderwijs werden hoofdleidsters door het schoolteam en de ouders gesteund en door de gemeenteraad benoemd als zij als enige beschikbaar waren. Door de betrokkenen in de school werden hoofdleidsters nooit als de meest geschikte kandidaat gezien als ook het hoofd zich beschikbaar had gesteld.

Uit mijn onderzoek naar het MD-programma bleek dat de vrouwen, die in een leidinggevende functie terechtkwamen, voornamelijk werden benoemd in hun eigen werkomgeving, zonder dat ze vergeleken werden met een mannelijke kandidaat.

3 Vergelijking en schaarse functies

Als het aantal functies terugloopt blijkt het moeilijk om voorkeursbeleid te laten prevaleren bij een vergelijking tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaten. Vooral als deze vrouwelijke kandidaten op het eerste oog niet geschikt lijken en de mannelijke wel aan alle (on)geschreven eisen voldoen.

Bij de totstandkoming van het basisonderwijs moest de directeur gekozen worden uit de hoofdleidster en het hoofd van de te fuseren kleuter- en lagere school. Daarmee moest de helft van de leidinggevendenden dus afvallen, tenzij gekozen werd voor het gedeeld schoolleiderschap. Het bleek zowel voor het schoolteam en

de ouders, als voor de gemeente niet gemakkelijk om bij de keuze tussen het hoofd en de hoofdleidster, het hoofd te passeren ten behoeve van het voorkeursbeleid waarmee men beoogde meer vrouwen te benoemen.

Bij een goede afronding van het MD-programma zou een benoeming in een leidinggevende functie volgen. De organisatie bleek niet in staat om aan de garantie op een leidinggevende functie te voldoen.

II Belemmeringen in de cultuur van de arbeidsorganisatie

1 *De ambitie van vrouwen kwam niet over het voetlicht*

Kanter (1977, p. 149 e.v.) stelt dat hoe meer mogelijkheden mensen krijgen aangeboden in de arbeidsorganisatie om zich te ontwikkelen en door te stromen hoe meer ze zich gaan richten op het zoeken naar andere mogelijkheden en hoe eerder ze die krijgen. Zij noemt dit 'opportunity as a self-fulfilling prophecy' (Kanter, 1977, p. 158 e.v.). In mijn onderzoek bleek echter dat toen er mogelijkheden in de aanbieding waren, zoals het schoolleiderschap en het opleidingsprogramma voor secretaresses, vrouwen niet zonder meer de aandacht kregen die ze vroegen (hoofdleidsters) of die ze verdienden (secretaresses). De ambitie van de hoofdleidsters werd niet serieus in de beschouwingen meegenomen en er werd niet aan de secretaresses gedacht bij het aanbieden van het opleidingsprogramma en activiteiten die meer ervaring konden opleveren. De ambitie en motivatie van deze vrouwen leken niet te passen in de traditionele definitie van deze begrippen (vergelijk: Shakehaft, 1989, p. 86).

De overeenkomst tussen de secretaresses en de hoofdleidsters was dat ze in een 'vrouwenfunctie' werkzaam waren, waarvoor geen hoog opleidingsniveau vereist was. Dit soort functie zou van belang kunnen zijn voor de aandacht die er was voor deze vrouwen. Met Kanter (1977) zou geconcludeerd kunnen worden dat sekse niet bepalend is voor de toedeling van mogelijkheden, maar dat de functie waarin iemand zich bevindt bepaalt welke mogelijkheden men krijgt. Dit is echter een voorbarige conclusie omdat er bijna geen mannelijke secretaresses en hoofdleidsters zijn en er dus geen vergelijking kan worden gemaakt. Van Vianen (1987, p. 166) heeft aangetoond dat het voor een positieve of

negatieve beoordeling van vrouwen veel meer uitmaakt of zij vrouwelijk of minder vrouwelijk worden gevonden dan voor de beoordeling van mannelijke kandidaten. Sekse blijkt dus wel van belang bij de beoordeling van vrouwen. Bovendien blijkt uit onderzoek van Ott (1985) dat mannen in een minderheidspositie meer mogelijkheden krijgen dan vrouwen in een minderheidspositie. Sekse is dus ook van belang bij de toedeling van mogelijkheden in een 'vrouwenfunctie'. In het navolgende blijkt dat naast de soort functie en de sekse, de getalsverhouding in arbeidsorganisatie bepalend is voor de mogelijkheden die vrouwen krijgen.

2 *De getalsmatige verhouding in de werksituatie*

Uit mijn onderzoek bleek dat de secretaresses, zowel in diensten met een meerderheid aan mannen als in de dienst met een meerderheid aan vrouwen, niet werden gestimuleerd. Secretaresses in een dienst met een man/vrouw-verdeling die bijna fifty-fifty was werden wel op de hoogte gesteld van het gehele opleidingsprogramma voor secretaresses en mochten aan alle modules meedoen. Een gelijkwaardige verhouding blijkt van belang voor de mogelijkheden die vrouwen krijgen aangeboden in hun werkomgeving. Dit blijkt ook uit onderzoek van Timmerman (1990).

Het beeld van mannen als groep met 'superieure' eigenschappen en kwaliteiten komt volgens Timmerman (1990, p. 174/175) het meest naar voren op afdelingen met een zeer ongelijke balans tussen het aantal mannen en vrouwen en hun functieniveaus. Leidinggevende kwaliteiten worden daar zowel door de mannen als door een meerderheid van de vrouwen toegeschreven aan mannen. Van de idee dat mannen superieure kwaliteiten hebben voor een leidinggevende functie was sprake in het basisonderwijs in 1985. Daar bleek dat de norm dat hoofden niet mochten worden gepasseerd werd gesteund door de meerderheid in de scholen. Het grote aantal vrouwen in het primair onderwijs leverde niet bij voorbaat de steun op die de hoofdleidsters nodig hadden om directeur van de te vormen basisschool te worden. De meerderheid van het lagere schoolteam bestond uit vrouwen en deze meerderheid vond het vanzelfsprekend dat het hoofd directeur werd. De stelling van Ott (1985) dat de status van de minderheid bepalend is voor de mogelijkheden van die minderheid vindt ondersteuning in mijn onderzoek.

Het hoofd bleek, ondanks dat hij wat betreft zijn geslacht in de minderheid was, gesteund te worden bij zijn beschikbaarstelling. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat ik uitga van de gelijke uitgangspositie die hoofden en hoofdleidsters hadden ex artikel E15 OWBO. De vanzelfsprekendheid waarmee hoofden gesteund werden werd echter nog eens versterkt door de idee dat hij ook geschikter was doordat hij hoofd van een lagere school was geweest. De opleiding die daarvoor vereist was en de ervaring die daardoor verkregen werd werden van groter gewicht geacht dan die bij de hoofdleidsters.

Geconcludeerd moet worden dat sekse, functie en getalsverhouding in onderlinge samenhang bepalend zijn voor de mogelijkheden die vrouwen in een arbeidsorganisatie krijgen. Anders dan Kanter (1977) beweert, komt de verbetering van de positie van vrouwen in kwalitatieve zin dan ook niet louter tot stand door het wegnemen van de kwantitatieve achterstand van vrouwen.

3 Dominante vanzelfsprekendheid op de werkvloer

Doordat in Groningen in 1985 bij de samenvoeging van de kleuter- en lagere scholen de gelijke geschiktheidsnorm pas op het laatste moment werd geëxpliciteerd ging 'de macht van de vanzelfsprekendheid', die Komter (1985) heeft onthuld in de relatie tussen mannen en vrouwen in de privé-situatie, in de werksituatie een doorslaggevende rol spelen. De dominante norm op de werkvloer dat hoofden niet konden worden gepasseerd, was sterker dan het voorkeursbeleid dat door de gemeente was ontwikkeld. De meerderheid op school, te weten de collega's, de ouders in de school en het hoofd zelf vonden het vanzelfsprekend dat het hoofd directeur werd en de hoofdleidster niet. Deze 'macht van de vanzelfsprekendheid' was van doorslaggevende betekenis voor de beschikbaarstelling door de hoofdleidsters en daarmee voor het aantal vrouwen dat in Groningen in 1985 directeur van een basisschool werd. Geen van de hoofdleidsters vond het vanzelfsprekend dat het hoofd directeur werd. Maar de meeste hoofdleidsters kregen slechts steun van de kleuterafdeling en die was niet alleen getalsmatig in de minderheid, maar ook wat betreft status. De scheiding tussen het kleuter- en het lager onderwijs was er één tussen twee werelden met ieder hun eigen taal en omgangsvormen.

III Belemmeringen voortvloeiend uit de thuissituatie

Afhankelijk van het moment in de loopbaan blijkt de situatie thuis een reden om beslissingen te nemen.⁸

Voor de hoofdleidsters gold dat de thuissituatie geen rol speelde bij de beslissing om zich terug te trekken. Deze vrouwen hadden al een leidinggevende functie en stonden voor de keuze gelijksoortige taken te blijven vervullen. De meeste hoofdleidsters trokken zich terug door de omstandigheden die ik eerder heb genoemd in verband met de werksituatie.

Dit lag anders bij de vrouwen die hadden deelgenomen aan het MD-programma. De keuzen die een groot aantal van deze vrouwen maakten kwamen voort uit een gebrek aan steun in de thuissituatie. Niet alle vrouwen die in aanmerking kwamen voor het MD-programma lieten zich bij beslissingen in hun loopbaan leiden door de omstandigheden in de thuissituatie. Sommigen ondervonden thuis voldoende praktische steun. En de vrouwen die besloten niet mee te doen aan het MD-programma, hadden daarvoor niet als reden dat ze kleine kinderen hadden. De thuissituatie was bepalend bij de beslissingen die de door mij geïnterviewde secretaresses hadden genomen aan het begin van hun loopbaan. Het opleidingsprogramma grepen zij aan om niet hun hele leven secretaresse te blijven, een functie waarin zij terechtgekomen waren door de omstandigheden thuis.

Conclusie

Ongeschreven normen die in de werksituatie leven, werken in het nadeel van vrouwen:

- Vrouwen worden pas benoemd als ze de enige kandidaat zijn en niet vergeleken hoeven te worden met een mannelijke.
- Vooral als het gaat om schaarse functies blijkt het moeilijk geschikte mannen te passeren ten behoeve van het voorkeursbeleid.
- De ambitie van sommige vrouwen wordt niet serieus genomen en er wordt niet aan hen gedacht bij het aanbieden van mogelijkheden die een verrijking van hun werkervaring kunnen betekenen. De oorzaken hiervoor zijn gelegen in de functie die deze vrouwen innemen, in combinatie met hun sekse en de getalsverhouding in de werkomgeving.
- Een ongelijkwaardige situatie, of het nu een

meerderheid aan mannen of aan vrouwen betreft, levert voor vrouwen nadeel op.

- Door de macht van de vanzelfsprekendheid' die voortkomt uit cultuurverschillen tussen functies stellen mannen zich beschikbaar en vrouwen niet.

Deze factoren moeten worden beschouwd als uitsluitingsmechanismen ten aanzien van vrouwen. De enkele regel dat vrouwen bij gelijke of voldoende geschiktheid moeten worden benoemd doorbreekt deze uitsluitingsmechanismen niet. Sterker, het geschreven voorkeursbeleid wordt door de ongeschreven normen naar de achtergrond verdreven.

Literatuur

- Burg, B.I. van der (1992), *Loopbaanverschillen tussen mannen en vrouwen binnen arbeidsorganisaties*, Groningen.
- Centrum voor Beleidsonderzoek (CEBEON) (1982) *Juf boven meester*, Verslag van een onderzoek naar de positie van mannelijke en vrouwelijke schoolhoofden in het basisonderwijs, Amsterdam.
- Griffiths, J. (1992), 'Wat is empirische rechtssociologie?', in: *Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, De effectiviteit van het recht, vakgroep Rechtsfilosofie en Rechtssociologie en Rechtsinformatica, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, Nijmegen.
- Kanter, R.M. (1977), *Men and women of the corporation*, New York.
- Komter, A.E. (1985) *De macht van de vanzelfsprekendheid*, Relaties tussen vrouwen en mannen, 's-Gravenhage.
- Moore, S.F. (1973), 'Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study', in: *Law and Society Review*, pp. 719-746.
- Oden, P.A.T. (1993), *Voorkeursbeleid op lokaal niveau*, Een rechtssociologisch onderzoek naar de sociale werking van maatregelen ter verbetering van de arbeidspositie van vrouwen bij de gemeentelijke overheid (dissertatie), Groningen.
- Ott, M. (1985) *Assepoesters en kroonprinsen*, Een onderzoek naar de minderheidspositie van agentes en verplegers, Amsterdam.
- Pieterse, M. (1986), *Vrouwencarrière's in het onderwijs*, een smalle weg naar nieuw management, Algemeen Pedagogisch Studiecentrum, afdeling Voortgezet Onderwijs, werkverband Emancipatie en Rol-doorbreking, Amsterdam.
- Schuler, Y.D. (1988), 'Gemeenten en vrouwen in de schoolleiding', in: A.M.L. van Wieringen, S. Karsten, J. Ax (red.), *Gemeenten en onderwijs*, Lisse, p. 353-362.
- Shakehaft, C. (1989), *Women in educational administration*, California.
- Timmerman, G. (1990), *Werkrelaties tussen vrouwen en mannen*, een onderzoek naar ongewenste intimiteiten in arbeidssituaties, Nijmegen.
- Vianen, A.E.M. van (1987), *Het selectie-interview*, Over de rol van sekse-stereotypen, Leiden.
- Vogelaar, E. e.a. (1987), *Schoolmanager gezocht (v)*, Amsterdam.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op mijn dissertatie-onderzoek.
- 2 Het percentage mannen dat werkzaam was in een leidinggevende functie, was in Nederland 0,6% (Centraal Bureau voor de Statistiek, hoofdafdeling statistiek van onderwijs en wetenschappen. *Statistiek van het onderwijs 1983/1984*, Onderwijzend personeel, 's-Gravenhage 1985.
- 3 Het CBS maakte in *Centraal Bureau voor de Statistiek, hoofdafdeling statistieken van onderwijs en wetenschappen Statistiek van het basisonderwijs 1983/84*, Onderwijzend personeel, 's-Gravenhage 1985 voor het kleuteronderwijs geen splitsing naar geslacht, waarschijnlijk omdat het percentage mannen dat daar werkzaam was zo laag was, namelijk 0,6%. Ik ga ervan uit dat het percentage vrouwelijke hoofdleidsters in 1984 100 was. Ook elders wordt dit percentage gehanteerd (Pieterse, 1986; Vogelaar, 1987).
- 4 Een overzicht van beleidsplannen die door 33 gemeenten zijn ontwikkeld om te voorkomen dat er een ondervertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding zou ontstaan in 1985, wordt gegeven door Schuler (1988).
- 5 In de gemeente Groningen werden gegevens over het personeel vooral op decentraal niveau verzameld. Op centraal niveau waren tot 1987 de sociale jaarverslagen de bronnen waarin het aantal mannen en vrouwen dat bij de gemeente werkte, te vinden was.
- 6 Het onderwijzend personeel valt buiten deze tellingen.
- 7 Deze controlegroep werd samengesteld in samenwerking met een ambtenaar die het programma mede had georganiseerd. De groep bestond uit vrouwen die zich niet hadden aangemeld, maar wel voor het programma in aanmerking kwamen. De bedoeling was om twaalf vrouwen te selecteren, die op dezelfde manier verspreid waren over de verschillende diensten.
- 8 Dit blijkt ook uit onderzoek van Van der Burg (1992, p.247).