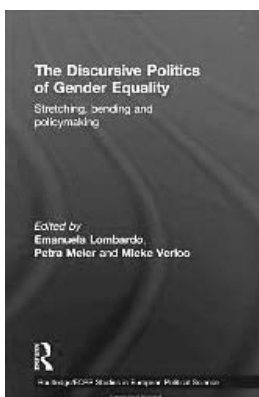


- ▶ **Differences in the framing of gender inequality as a policy problem across Europe**
 The Greek Review of Social Research, special issue
Verloo M. & Pantelidou Maloutas, M. (Eds.) (117 B'/2005)
 251 pgs \$15.23, GR ISSN 0013-9696

- ▶ **Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe**
Verloo, M. (Ed.) (2007)
 Budapest: CPS Books, Central European University Press
 309 pgs paperback \$34.95 / € 27.95 / £19.95, ISBN 978 963 9776 08 1

- ▶ **The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policymaking**
Lombardo E., Meier P. & Verloo M. (Eds.) (2009)
 London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science



De vele betekenissen van gelijkheid

De Europese Unie mag van burgers nogal eens kritiek oogsten, onderzoekers laven zich al enige jaren met veel plezier aan de subsidiekranen. Daardoor ondervindt vooral het vergelijkend onderzoek naar emancipatiepolitiek en -beleid in de zich moeizaam verenigende staten een enorme stimulans. Diepgravend vergelijkend onderzoek in meerdere landen is voor individuele onderzoekers moeilijk te realiseren; nog afgezien van de taalbarrière is het ook vaak te arbeidsintensief om beleid in meer dan twee of drie landen behoorlijk te leren kennen. De verschillende financieringsprogramma's van de Unie maken het mogelijk met meerdere onderzoekers in verschillende landen over een langere periode onderzoek te doen. Het onderzoeksproject *Magieeq* is een van de resultaten daarvan: het is gefinancierd in het kader van het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek van de Europese Commissie en uitgevoerd in de periode 2003-2005. De resultaten van het onderzoek zijn intussen neergelegd in een tweetal bundels: *Multiple meanings of gender equality* onder redactie van de Nijmeegse hoogleraar Mieke Verloo en een themanummer van *The Greek Review of Social Research* onder redactie van Mieke Verloo en Maro Pantelidou Maloutas. Eind 2009 verscheen nog *The discursive politics of gender equality* onder redactie van Emanuela Lombardo, Petra Meier en Mieke Verloo, waarin door een aantal auteurs wordt teruggeblikt op centrale thema's van het onderzoek.

In *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender politics in Eu-*

rope wordt het onderzoeksontwerp uitgelegd. De inspiratiebron daarvoor is het boek van de Australische onderzoekster Carol Lee Bacchi, *Women, policy and politics. The construction of policy problems* (1999). Beleidsproblemen, schrijft Bacchi, worden meestal zo beschreven dat het lijkt alsof we allemaal wel weten wat nu eigenlijk het probleem is. Dat is een vergissing; verschillende actoren in het beleidsproces hanteren meestal verschillende definities van een probleem en staan in het verlengde daarvan ook verschillende typen oplossingen voor. Bacchi laat in haar boek – intussen een klassieker in de feministische bestuurskunde – op een heldere manier zien hoe dit uitwerkt in het emancipatiebeleid als het gaat om bijvoorbeeld gelijke beloning, onderwijs of seksueel geweld. Bacchi's zogenaamde 'What's the problem-approach' wordt in het Mageeq-onderzoek toegepast om probleemdefinities, hier *policy frames* genoemd, te onderzoeken in het beleid van de Europese Unie zelf en in dat van zes lidstaten: Oostenrijk, Nederland, Hongarije, Slovenië, Griekenland en Spanje.

De methodiek van Mageeq is vernieuwend: met behulp van het programma Kwalitan (computerondersteunde kwalitatieve data-analyse) is een groot aantal beleidsstukken geanalyseerd. Daartoe is een schema opgesteld met 'leidende vragen', onderverdeeld in categorieën zoals: wie spreekt hier? Wat is de diagnose, wat is de prognose en welke rollen worden daarin toebedeeld aan de verschillende participanten in het beleid? Stelt u dat allemaal voor in zes landen en de EU en in zeven talen en er ontstaat hopelijk een beeld van de indrukwekkende hoeveelheid arbeid die door de samenwerkende onderzoeksters is verricht.

Achttien onderzoeksters schreven in *Multiple meanings of gender equality* in wisselende samenstelling aan tien hoofdstukken. Mieke Verloo en haar Madrileense collega Emanu-

ela Lombardo leggen in deel I uit waarom voor deze opzet is gekozen. Doel van het onderzoek is om de verschillende betwiste betekenissen van gendergelijkheid in kaart te brengen en te bestuderen in verschillende politieke en geografische contexten in Europa. Als leidraad dienden een aantal discussies binnen het feminisme. Om te beginnen wordt een indeling in mogelijke feministische *frames* gemaakt: gaat het om 'inclusion', incorporatie van vrouwen in maatschappelijke terreinen die tot dusver voor ze gesloten waren, gaat het om 'reversal', opwaardering van vrouwelijke waarden, zoals dat in het vroege Nederlandse emancipatiebeleid zo mooi heette, of gaat het om 'displacement', het transformeren van gegerende waardesystemen als zodanig? Verder vragen de onderzoeksters zich af wat de plaats is van intersectionaliteit oftewel de cumulatie van genderongelijkheid met andere ongelijkheden, wie of wat stem krijgt in het beleidsproces en of en hoe 'het politieke' is veranderd met betrekking tot de scheiding persoonlijk/politiek. Jammer genoeg zijn deze interesses niet systematisch verwerkt in het analysekader, zodat het in de verschillende hoofdstukken een beetje zoeken is naar de grote lijnen die hier zijn uitgezet. In het tweede hoofdstuk geeft Lombardo samen met de Antwerpse onderzoekster Petra Meier een inleiding in het beleid van de Europese Unie vanaf 1995.

In deel II vinden we de meest substantiele hoofdstukken. Beleid op het gebied van politieke vertegenwoordiging, gezin en geweld achter de voordeur tussen 1995 en 2005 wordt vergeleken. Daarbij wordt steeds eerst een verhandeling gehouden aan de hand van feministische literatuur over de verschillende manieren waarop daarin over de problemen is geschreven en daaruit worden verschillende policy frames gedestilleerd. Vervolgens wordt gekeken welke van die frames in beleidsnota's in de verschillende landen voorkomen en in

welke mate. Deel III past eigenlijk niet in het schema van vergelijkend onderzoek; in een hoofdstuk over prostitutie in Oostenrijk en Slovenië zit het vergelijkende perspectief nog enigszins, maar de hoofdstukken over homoen lesbische rechten in Spanje, anti-discriminatiepolitiek in Hongarije en migratiebeleid in Nederland zijn monografieën die op zich interessant zijn, maar het blijft onduidelijk waarom ze hier zijn opgenomen.

In hoofdstuk X, oftewel deel IV, trekken Mieke Verloo, Maria Bustelo (Madrid) en Emanuela Lombardo conclusies uit het onderzoek. Daar komen ook de grote lijnen uit de inleiding weer aan de orde. Gendergelijkheid als doelstelling, zo stellen ze, betekent in de praktijk van het beleid steeds iets anders. Het wordt breed opgevat, of juist ingeëngd en het wordt vaak ondergeschikt gemaakt aan andere beleidsframes (p. 281). Die conclusie is in het voorgaande inderdaad uitgebreid onderbouwd. Hier komen de auteurs ook weer terug op de verschillende feministische policy frames en de mate waarin die zijn aangetroffen. Dominant in alle landen is het 'inclusion' frame: 'meer vrouwen in'. Dat blijkt overal de belangrijkste doelstelling van het beleid te zijn. De andere twee typen policy frames, namelijk opwaardering van vrouwelijke waarden en transformatie, zijn vrijwel afwezig. In de laatste alinea's wordt gepleit voor meer onderzoek naar de redenen waarom die twee strategieën kennelijk niet worden omgezet in beleid.

Multiple meanings of gender equality is verschenen in 2007 en vormt het eindverslag van het onderzoek. Al in 2005 is echter tussentijds verslag gedaan van de voortgang van het onderzoek in een themanummer van *The Greek Review of Social Research*. De verschillende versies van hetzelfde materiaal gunnen de lezer een uniek inkijkje in de keuken van het onderzoek. Zoals iedereen die ooit met dit bijltje gehakt heeft, weet, is er vaak een

wereld van verschil tussen de oorspronkelijke plannen en het uiteindelijk uitgevoerde onderzoek. Hoe veranderden de ambities van de onderzoeksters en welke gevolgen had dat voor het onderzoeksdesign? Het themanummer is des te meer interessant, omdat daarin ook bijdragen staan over het onderzoeksontwerp van inspirator Carol Lee Bacchi en van de Zweedse methodologe Marin Rönnblom.

Opvallend is dat het project in de *Greek Review* nog expliciet wordt gepresenteerd als een bijdrage aan de implementatie van gendermainstreaming in Europa. In 'Mainstreaming gender equality in Europe' citeert Mieke Verloo met kennelijke instemming twee onderzoekers die volgens haar laten zien dat:

'the understanding and adaptation of the Gender Mainstreaming concept varies widely in the Member States of the EU, ranging from the equation of the concept with equal opportunities and equality to its being understood as affirmative action, equal treatment, equal participation, and reform of government. As a result, there is no common general understanding of the concept across the various Member States, and – even more importantly – most policies implemented in Member States are just a continuation of previous policies' (Verloo, 2005, p. 14).

In de inleiding van het eindverslag *Multiple meanings* komt het begrip gendermainstreaming echter nauwelijks nog voor en de suggestie dat Europa door onderzoek op de goede weg geholpen kan worden, lijkt daar ver weg. Ook de categorisering van policy frames heeft een subtiele verandering ondergaan. In de *Greek review* worden gelijke behandeling in wetgeving, specifiek beleid gericht op gelijke uitkomsten en gender mainstreaming ('identifying gender biases in current policies, and assessing the impact

of these gender biases in the reproduction of gender equality') onderscheiden. De gedachte dat gendermainstreaming in onderzoek kan worden gebruikt als een eenduidige analytische categorie is in *Multiple meanings* kennelijk verlaten.

In het artikel 'The MAGEEQ project: Identifying contesting meanings of <<gender equality>>' in de *Greek Review* legt Carol Bacchi uit waarom zij liever de term 'discourse' gebruikt dan het begrip 'policy frame'. De term policy frame suggereert dat het om bewust strategisch taalgebruik zou gaan, terwijl de term discourse in Bacchi's interpretatie verwijst naar de diepliggende vanzelfsprekendheden in politiek theoretische debatten. Zij stelt dat de rol van intentie in het beleidsproces niet goed genoeg is doordacht. Hanteren actoren in het beleidsproces met opzet bepaalde manieren van spreken over een beleidsprobleem om meer kans te maken hun punt te maken? Of wordt een bepaalde manier van spreken over een beleidsprobleem gehanteerd, omdat de spreker zich alternatieve conceptualiseren van het probleem eenvoudigweg niet voor kan stellen? Reflectie op de bedoelingen van actoren is volgens Bacchi ook van belang om de impliciete vooronderstellingen van feministen zelf aan de oppervlakte te brengen. Ten derde is er dan nog de vraag naar de effecten van discoursen: hoe wordt de zelfopvatting van de objecten van beleid gevormd door de manier waarop over ze gesproken wordt? Bacchi vindt dat bij het maken van een onderzoeksontwerp rekening moet worden gehouden met deze verschillende manieren waarop mensen in het beleidsveld staan.

Wie krijgt haar zin? Wier stem klinkt door in beleidsnota's? Op die vragen willen ook de onderzoeksters van Mageeq graag een antwoord, maar het is moeilijk dat te destilleren uit beleidsnota's alleen. Die interesse is uiteindelijk neergeslagen in de introductie van de categorie 'stem': wie spreekt in de beleids-

tekst. Het gedeelte daarover in de inleiding van *Multiple meanings* is echter weinig specifiek over het wie, wat, waar en waarom van die 'stemmen'. Dat is ook niet zo gek, want daar ging het onderzoek in eerste instantie slechts zijdelings over. Wel wordt hier een uitgebreide verhandeling gehouden over de verhouding tussen feministische 'experts' en een feministische 'civil society' die een beetje blijft steken in de vraag of we die wel tegenover elkaar kunnen en moeten plaatsen. Iets meer aandacht voor beleidsprocessen zou hier tot andere vragen leiden: waar en in welke omstandigheden krijgen vrouwen kansen als de expert of als lid van de civil society en welke grenzen stelt dat aan hun functioneren?

Mijn indruk is dat zich hier de zwakte manifesteert van een onderzoeksontwerp dat zich volledig concentreert op de teksten van beleidsnota's. Omdat deze het eindproduct zijn van het beleidsproces, is het moeilijk om iets te zeggen over de oorzaken en effecten van beleidsveranderingen. Interviews met beleidsmakers hadden hier voor meer informatie kunnen zorgen. In het hoofdstuk over emigratiebeleid in Nederland 'A closer look at the intersection of gender equality and migration in the Netherlands' laten de auteurs – Conny Roggeband en Mieke Verloo – wel fraai zien hoe in de loop van de jaren de zorg om de migrerende vrouw in Nederland dominant is geworden en de aandacht voor genderverhoudingen onder andere soorten vrouwen vrijwel van het speelveld is geveegd. De lezer blijft echter zitten met de vraag naar het hoe, door wie en waarom. Een analyse van actoren in het beleidsproces zou daarin meer klaarheid kunnen scheppen.

Een ander probleem van vergelijkend onderzoek zien we bij de analyse van beleid in Nederland op het gebied van politieke vertegenwoordiging. Ergens moet een grens worden getrokken, maar beleid loopt in verschillende landen gewoonlijk niet gelijk op.

De beperking van het onderzoek tot nota's uit een bepaalde periode, leidt dan gemakkelijk tot vreemde conclusies. In een artikel in het *Greek review* van Meier, Lombardo, Bustelo en Pantelidou Maloutas 'Gender mainstreaming and the benchmarking fallacy of women in political decision-making' wordt Nederlandse beleidsmakers verweten vanaf midden jaren negentig niets meer aan dit beleidsterrein te doen. Dat verwijt komt terug in het hoofdstuk 'Taming the male sovereign? Framing gender inequality in politics in the European Union and the Member States' van Lombardo, Jalušič, Pantelidou Maloutas en Sauer in *Multiple meanings* (p.93). Daar wordt geconcludeerd dat in Nederland politieke partijen nauwelijks verantwoordelijk worden gehouden voor de ondervetegenwoordiging van vrouwen. In de jaren tachtig, voorafgaand aan de periode die het onderzoek bestrijkt, is echter in Nederland wel degelijk effectief beleid gevoerd, juist op dat punt. In het Nederlandse hoofdstuk over geweld is gelukkig wel over de randen van de onderzochte periode heen gekeken.

In de laatste concluderende alinea's van *Multiple meanings* wordt ingegaan op het gebrek aan rationaliteit van beleidsprocessen: oplossingen passen niet op probleemdefinities of komen uit de lucht vallen, terwijl problemen soms jarenlang op de beleidsagenda blijven staan zonder ooit tot een rationeel beleidsprogramma te leiden. Terecht wordt hier gezegd dat dit niet alleen maar negatief is, maar ook kansen kan bieden voor feministische actoren om het beleidsproces in hun eigen richting om te buigen. Toch vraag je je ook daar onwillekeurig af waarom in sommige gevallen feministen wel in staat zijn hun kansen te grijpen en in andere niet.

In de bundel *Discursive politics* is het eerste gedeelte opnieuw gewijd aan de filosofische achtergronden van bestuurskundig onderzoek. Carol Bacchi buigt zich weer over

de problemen van *agency* en intentionaliteit en verschillende auteurs laten zien hoe de betekenis van gendergelijkheid ingeëngd, verbreed en verbogen wordt in de loop van beleidsprocessen. Hier vinden we ook interesse in de problemen van intersectionaliteit, onder andere in een interessant artikel van Myra Marx Ferree, die de politieke cultuur van Duitsland vergelijkt met die van de Verenigde Staten, om uit te leggen hoe het komt dat de verbinding tussen gender en ras in beide landen volkomen verschillend wordt behandeld.

In de laatste hoofdstukken wordt teruggeblikt op het Mageeq-onderzoek. Emanuela Lombardo en Petra Meier gaan weer in op het gebrek aan rationaliteit in beleidsnota's en hoewel hier nog steeds wordt geprobeerd begrip te wekken voor het waarom – beleid kent altijd vele moeders – en de mogelijkheden daarvan – losse draden kun je ook aangrijpen – wordt hier toch wel toegegeven dat beleid zonder duidelijk doel en zonder middelen misschien überhaupt weinig kans op succes heeft. Maria Bustelo en Mieke Verloo pleiten – ondanks tekortkomingen – toch voor meer onderzoek naar beleid dat nog in de steigers staat. Juist de systematische studie van de discursieve inhoud van voorgenomen beleid, zo stellen ze, maakt ons bewust van de verschillende betekenissen van de concepten die daarin samenkomen. '...design evaluation can contribute to more accountability through necessary processes such as collective awareness, shared visions and negotiations.' In deze laatste zin resoneert de kritiek die hier wordt geleverd op de praktijk van de gender-effectrapportages. Dat is in laatste instantie toch een technocratische praktijk; de grote winst van een onderzoek naar uitgangspunten van beleid is juist de bijdrage die het kan geven aan democratische reflectie. In een slothoofdstuk wordt dit nog eens uitgebreid onder de aandacht gebracht.

Het is waardevol om de hele gang van onderzoeksontwerp, naar verslag, naar reflectie op het onderzoek zo uitgebreid te kunnen volgen. Om te zien hoe inzichten veranderen en hoe we – hopelijk – gezamenlijk wijzer worden. De open en diepgravende manier waarop beleidsnota's in dit onderzoek zijn geanalyseerd, levert inzichten op die met meer oppervlakkige methoden nooit zo aan het licht waren gebracht. De vergelijking van een aantal verschillende landen is ingewikkeld, stelt hoge eisen aan conceptualisering en maakt dat onderzoeksters zich moeten onderwerpen aan een regime dat ze deels zelf nooit zo zouden hebben gekozen. Die spanning is hier en daar best te zien, maar de worsteling van feministische ego's, die dit soort vergelijkend onderzoek ook altijd is, is uiteindelijk toch zeer de moeite waard. Gelukkig heeft de Europese Unie al weer een nieuwe subsidieronde achter de rug, waar we over een aantal jaren de vruchten van zullen mogen plukken.

Jantine Oldersma

Literatuur

Bacchi, C. L. (199). Women, policy and politics. The construction of policy problems. London: Sage Publications.