

MAINSTREAMING ALS 'NIEUWE' STRATEGIE INZAKE GELIJKE-KANSENBELEID: WONDERMIDDEL OF VERDWIJNTRUC?

EEN BESTUURSKUNDIGE BENADERING VAN MAINSTREAMING

Sarah Nelen

Mainstreaming as a 'new' strategy in gender equality policy: wonder drug or disappearance act? Mainstreaming from a public administration point of view

Gender mainstreaming is a difficult policy strategy. However, the problems experienced in its policy practice should not lead to the conclusion that mainstreaming is a useless strategy and that equality policy should be limited to a sectoral policy. In this article we examine first of all why mainstreaming is a necessary strategy; secondly what exactly this strategy entails and what risks it might imply and finally in which way this policy approach can be put in a broader policy perspective so that it can learn from insights of public administration science. In our view, the concept of 'coordination' is a useful starting point to explore how gender mainstreaming as a horizontal policy strategy can be organised more efficiently. Our examples of gender mainstreaming are mainly based on policy practices on a national level in the Netherlands, on the level of the Ministry of The Flemish Community in Flanders and on the level of the European Commission.

Hoewel het gelijke-kansenbeleid¹ internationaal gezien een relatief jong en nieuw beleidsdomein is, kan toch reeds een duidelijke evolutie vastgesteld worden wat betreft beleidsstrategieën. In de weg die het gelijke-kansenbeleid tot nu toe heeft afgelegd, kan men grosso modo drie (overlappende) fasen onderscheiden (Rees, 1998, p. 28):

- Fase 1 : juridische gelijkheid (jaren zeventig).
- Fase 2 : positieve actie, specifieke maatregelen gericht op vrouwen (jaren tachtig).
- Fase 3 : gender mainstreaming (jaren negentig).²

De term mainstreaming duikt voor het eerst op in teksten van de United Nations Organisation (UNO) inzake de rol van vrouwen in ontwikkelingssamenwerking. Het is echter vooral de UNO-Vrouwenconferentie van Beijing in 1995 geweest die het startsein gaf tot het internationaal lanceren van gender mainstreaming als 'nieuwe' en structurele beleidsstrategie om gelijke kansen te realiseren. Een jaar later, in 1996, publiceerde ook de Europese Commissie haar Mededeling 'Integratie van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle communautaire beleidsvormen en acties'. In dit beleidsdocument kondigt de Commissie aan dat zij voortaan naast het voortzetten van bestaande specifieke maatregelen voor vrouwen

(sectorbeleid) in het geheel van het Europese beleid systematisch wil rekening houden met verschillen tussen de omstandigheden, situaties en behoeften van vrouwen en mannen (mainstreaming). In het Verdrag van Amsterdam dat in werking trad in mei 1999, werd het mainstreamingsprincipe (hoewel de term zelf niet gebruikt wordt) later verankerd. De laatste paragraaf van artikel 3 van het Verdrag waarin de beleidsdomeinen van de Europese Gemeenschap worden opgesomd, stelt namelijk: 'bij elk in dit artikel bedoeld optreden streeft de Gemeenschap ernaar de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen'.

Verschillende auteurs wijzen erop dat de invloed van internationale organisaties als de UNO en de Europese Unie (EU) inzake gelijke-kansenbeleid op nationale overheden niet onderschat mag worden (Reinalda, 1997; Mazey, 1998). Zo hebben de Europese gelijke-kansenrichtlijnen een belangrijke invloed gehad op het beleid van verschillende lidstaten, zelfs in een Scandinavisch land als Denemarken (Stetson & Mazur, 1995, p. 63). Het lijkt alsof deze lijn doorgetrokken kan worden wat betreft het principe van mainstreaming. Overall in Europa hebben nationale overheden plots de mond vol van mainstreaming. Volgens sommigen is mainstreaming de

manier om tot structurele gelijkheid tussen mannen en vrouwen te komen. Critici echter menen dat het om niet meer dan een holle slogan gaat. Mainstreaming zou zelfs nefaste gevolgen hebben: het gelijke-kansenbeleid verwatert en wordt langzaamaan 'weg-gemainstreamd'.

Wij zijn van oordeel dat mainstreaming inderdaad een lastige strategie is, maar dat het kind niet met het badwater weggegooid mag worden. In dit artikel willen we daarom het volgende nagaan. Ten eerste waarom mainstreaming belangrijk is, ten tweede wat deze strategie precies inhoudt of zou moeten inhouden en welke risico's eraan verbonden zijn en ten derde op welke manier deze beleidsaanpak in een breder bestuurskundig perspectief geplaatst zou kunnen worden. Dit laatste doen we met het oog op het bereiken van een beter inzicht in de succes- en faalfactoren van een mainstreamingsbeleid. Bij de voorbeelden die we aanhalen baseren we ons vooral op de situatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in Vlaanderen, de nationale overheid in Nederland en de Europese Commissie in de Europese Unie.

Mainstreaming: een noodzakelijk kwaad

Vanuit verschillende hoeken groeit de kritiek op het promoten van mainstreaming als beleidsstrategie. Wat mainstreaming binnen de EU betreft zegt bijvoorbeeld Swiebel het volgende: 'de werkelijkheid steekt wat slapjes af bij deze prachtige theorie (...) het proza dat tot nu toe over deze prachtige noviteit is verschenen maakt toch wel een wat overspannen indruk. De weidse vergezichten staan in geen verhouding tot de tastbare resultaten' (Swiebel, 1999, p. 5). D'Ancona op haar beurt zegt: 'In mainstreamen zie ik niet zoveel. Als dat zo fantastisch is als men ons heeft willen voorspiegelen, dan hadden we er toch echt meer van moeten zien en merken. (...) Ik wantrouwe dat woord mainstreamen altijd al, maar als ik zie hoe het de laatste jaren hier werkt, dan wantrouwe ik het meer dan ooit. Er wordt met veel misbaar gezegd: "dat en dat wordt gemainstreamd", maar vervolgens hoor je er nooit meer wat van' (d'Ancona, 1999).

Niettegenstaande de kritiek op de praktijk van mainstreaming, mag de conclusie onzes inziens niet zijn dat mainstreaming niets uithaalt en overheden zich inzake gelijke kansen beter kunnen beperken tot het voeren van een louter sectorbeleid, een conclusie die ook bovengenoemde critici niet trekken. Dit zou een keuze zijn voor korte-termijnresultaten en zichtbare kleine succesjes. Structureel en op lange termijn echter kan deze piste, per definitie, geen oplossing bieden. Emancipatie is immers niet te vatten in één sector en is geen apart beleidsterrein dat losstaat van andere beleidsdomeinen. Het emancipatievraagstuk heeft de facto te maken met ongeveer alle beleidsdo-

menen. Bovendien hangt het voeren van een mainstreamingsbeleid nauw samen met een bepaalde probleemanalyse van het gelijke-kansenvraagstuk die verschilt van de probleemanalyse bij sectorbeleid (Hondeghe & Nelen, 2000, p. 40). Achter het voeren van een sectorbeleid schuilt de probleemdefinitie dat emancipatie een 'vrouwenprobleem' is en een kwestie van in te halen achterstanden. Het is één bepaalde sector binnen de overheid die hier meestal het voortouw neemt. In Vlaanderen is dit bijvoorbeeld de 'Cel gelijke kansen in Vlaanderen' in het Departement Algemene zaken en Financiën, in Nederland de 'Directie Coördinatie Emancipatiebeleid' in het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in de Europese Commissie gaat het om de 'Eenheid voor gelijke kansen, gezin en kind' in het Directoraat Werkgelegenheid en Sociale Zaken. Daarnaast kunnen ook in de verschillende departementen specifieke maatregelen ten behoeve van vrouwen genomen worden. Bij mainstreaming ligt de focus op structureel ongelijke genderverhoudingen die door alle sectoren steeds gereproduceerd worden. Onzes inziens is een ruime probleemdefinitie nodig: zowel in termen van mentaliteitsverandering en achterstand als structurele machtsongelijkheid tussen de seksen als één van de pijlers van onze maatschappelijke organisatie. Om aan een ruimere probleemdefinitie recht te doen is een tweesporenbeleid noodzakelijk. Naast een sectorbeleid moet ook een mainstreamingsbeleid gevoerd worden om op lange termijn tot resultaten te kunnen komen.

Het pessimisme dat geuit wordt ten opzichte van mainstreamingsbeleid kan begrepen worden als deel van een breder pessimisme van ongelof in de maakbaarheid van instituties en de stuurbaarheid van maatschappelijke processen door de staat. Ten opzichte van de optimistische bestuurskundige theorieën en opvattingen van de jaren zestig en zeventig stellen we vandaag de dag vast dat meer en meer nadruk wordt gelegd op de grenzen van sturing door de overheid. Dit gebeurt op een moment dat meer en meer vrouwen in de overheidssector en het politieke gebeuren instromen. Het lijkt wel alsof vrouwen altijd te laat komen. Met Oldersma echter willen we waarschuwen voor dit te grote pessimisme dat riskeert een 'self-fulfilling prophecy' te worden (Oldersma, 2000). Dit is een valkuil waar het gelijke-kansenbeleid niet in mag trappen: een minimaal geloof in de maakbaarheid van de samenleving is gerechtvaardigd en de rol van de overheid daarin moet niet onderschat worden. De realiteit is dat op uiteenlopende domeinen overheidsbeleid gevoerd wordt, waarom zou aandacht voor gelijke kansen daarbij niet mogelijk zijn?

Toch stellen we eveneens vast dat er iets schort aan het mainstreamingsbeleid van verschillende overhe-

den. Zowel op EU-niveau als in Nederland en Vlaanderen verloopt het beleid moeizaam en wordt het gekenmerkt door een hoog gehalte aan retoriek dat in schril contrast staat met de effectieve resultaten. Om op basis daarvan echter te concluderen dat men de piste van het horizontale facetbeleid en mainstreaming beter kan opgeven is geen oplossing: door de alomvattende aard van het gelijke-kansenthema is mainstreaming immers een noodzakelijk kwaad. Het probleem stelt zich dan ook niet in termen van 'al dan niet mainstreamen' maar eerder in termen van 'wanneer (onder welke randvoorwaarden) en hoe mainstreamen'. Er moet, ook vanuit academische hoek, gezocht worden naar manieren om concreet gestalte te geven aan deze beleidsstrategie die nog te vaak een abstracte beleidsfilosofie zonder handen en voeten of inhoud blijft.

Mainstreaming: de aard van het beest

In tegenstelling tot Verloof en Benschop elders in dit nummer, zien wij mainstreaming niet als een geheel nieuwe beleidsstrategie. Onzes inziens zijn facetbeleid en mainstreaming min of meer aan elkaar gelijk. Het enige verschil is dat de term facetbeleid ruimer is. Naast het meenemen van emancipatie in algemene maatregelen (mainstreaming), houdt facetbeleid ook specifieke maatregelen van de verschillende departementen in (wat door Verloof en Benschop 'decentraal sectorbeleid' wordt genoemd). Precies omdat de term ruimer is, verkiezen Keuzenkamp en Outshoorn de term facetbeleid boven de term 'geïntegreerd beleid' (Keuzenkamp & Outshoorn, 1992, p. 362). In een aantal landen zoals Nederland en Scandinavische landen als Zweden en Noorwegen (Nelen, 1997) werd reeds gemainstreamd *avant la lettre*. In Nederland wordt reeds sinds de jaren zeventig onder de noemer van facetbeleid getracht een emancipatieperspectief te integreren in alle bestaande beleidsdomeinen. Zo werd al in 1992, lang voor het woord mainstreaming bekend raakte, in het Nederlandse Beleidsprogramma *Met het oog op 1995*, de emancipatie-effectrapportage als instrument voor het toetsen van regulier beleid aan emancipatie doelstellingen aangekondigd (Van de Graaf, Mossink, Gröflin, 1999, p. 7). Hoewel we mainstreaming op zich niet als een nieuwe beleidsvorm beschouwen, erkennen we wel dat met de intrede van deze nieuwe benaming een nieuw elan gegeven wordt aan het verwaarloosde facetbeleid. Deze beleidsvorm krijgt nu van zowel beleidsmensen als academici nieuwe aandacht die hopelijk kan leiden tot verbeteringen in de beleidspraktijk.

Sinds de Beijing Conferentie van 1995 steken internationale overheden de loftrompet over mainstreaming. Deze internationale promotoren lieten het echter lange tijd afweten wat betreft het geven van

een concretere inhoud aan deze strategie. Mainstreaming werd de nationale overheden voorgesteld als het nieuwe wondermiddel inzake gelijke-kansenbeleid, als de manier 'to move the work for equality out of the annex into the main building' (Messing, 1996) maar hoe dat precies diende te gebeuren werd er nooit bij verteld. Slechts in 1998 met de publicatie door de Raad van Europa van het rapport *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices* (Raad van Europa, 1998) geschreven door een groep experts onder leiding van M. Verloof, werd eindelijk getracht meer duidelijkheid te scheppen rond wat mainstreaming inhoudt of zou moeten inhouden.

Het rapport van de Raad van Europa heeft verschillende verdiensten. Ten eerste leverde het een definitie van mainstreaming: 'Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes so that a gender equality perspective is incorporated in all policies and at all stages, by the actors normally involved in policy-making' (Raad van Europa, 1998, p. 15). Twee belangrijke aspecten die mainstreaming van sectorbeleid onderscheiden, komen uit deze definitie naar voren. Enerzijds de beleidsactoren: de nadruk ligt op de reguliere beleidsactoren, niet op gespecialiseerde emancipatieambtenaren. Anderzijds de beleidsaspecten waarop men zich richt: het gaat om het integreren van een genderperspectief in het bestaande beleid, niet om nieuwe specifieke beleidsmaatregelen gericht op vrouwen. Ook duidt de definitie op de noodzaak om beleidsprocessen te reorganiseren en te veranderen. Mainstreaming gebeurt dus niet vanzelf, organisatorische en bureaucratische inspanningen zijn nodig. Een tweede verdienste van het rapport is dat het ingaat op de verhouding tussen een specifiek gelijke-kansenbeleid en gender mainstreaming. Er wordt benadrukt dat een tweesporenbeleid noodzakelijk is. Specifieke maatregelen gericht op vrouwen (sectorbeleid en positieve actie van verschillende ministeries) blijven nodig, evenals een specifieke gelijke-kanseninfrastructuur. Mainstreaming is complementair aan deze meer traditionele strategie en vervangt deze zeker niet. Integendeel, volgens het rapport is een gelijke-kanseninfrastructuur een noodzakelijke voorwaarde om het voeren van een horizontaal beleid mogelijk te maken. De expertise die hier door de jaren heen werd ontwikkeld, fungeert als een denktank en motor voor het mainstreamingsbeleid. Een derde pluspunt in het rapport is dat gesteld wordt dat mainstreaming enkel kan slagen als de nodige aandacht wordt besteed aan bepaalde randvoorwaarden. Mainstreaming heeft pas kans op succes indien:

- de nodige politieke wil voorhanden is;
- een specifiek gelijke-kansenbeleid aanwezig is;
- er voldoende statistieken opgesplitst worden naar geslacht;
- er een uitgebreide kennis van genderverhoudingen aanwezig is;
- er voldoende kennis over de werking van de overheidsadministratie bestaat;
- de nodige menselijke en financiële middelen voorhanden zijn;
- voldoende vrouwen participeren in het politieke en publieke leven.

Ten slotte is ook belangrijk dat het rapport zelf waarschuwt voor de volgende moeilijkheden en risico's die verbonden zijn aan gender mainstreaming:

- het misverstand dat mainstreaming specifiek gelijke-kansenbeleid vervangt;
- een verkeerde opvatting van gender equality als anti-discriminatie;
- mainstreaming vereist coördinatie, reorganisatie, nieuwe procedures, mogelijk ook nieuwe structuren;
- een gebrek aan genderdeskundigheid is een risico: de reguliere beleidsactoren moeten voldoende getraind worden;
- het gevaar dat enkel over mainstreaming gepraat wordt zonder de strategie effectief te implementeren.

Tot zover de theorie. In praktijk zien we dat verschillende cruciale elementen van het conceptuele kader zoals aangereikt door de Raad van Europa permanent worden genegeerd, met alle gevolgen vandien. Enkele voorbeelden: In België heeft de nieuwe federale Minister voor Gelijke Kansen die in 1999 aantrad, zich reeds herhaaldelijk uitgesproken voor mainstreaming. Dat hiervoor echter de nodige organisatorische veranderingen en nieuwe structuren nodig zullen zijn, wordt genegeerd. De bevoegdheden van de bestaande 'Directie gelijke kansen' worden niet herzien terwijl deze niet over coördinerende bevoegdheden beschikt die nodig zouden zijn voor het voeren van een mainstreamingsbeleid. De Europese Unie op haar beurt heeft moeilijkheden om het belang van het tweesporenbeleid in te zien. In 1999 stond het voortbestaan van de 'Commissie gelijke rechten voor de vrouw' van het Europees Parlement op het spel omdat in een valse logica van mainstreaming geoperd werd dat deze commissie nu overbodig was geworden. Hetzelfde geldt voor Nederland waar de gelijke-kanseninfrastructuur de laatste jaren effectief werd afgebouwd. In 1989 verdween de Ministeriële Commissie voor het emancipatiebeleid, in 1994 de vaste Kamercommissie en in 1997 de Emancipatieraad (Keuzenkamp, Outshoorn & Schaapman, 1996,

p. 268). Een ander flagrant voorbeeld is dat de Raad van Europa haar eigen definitie van mainstreaming niet lijkt te begrijpen. Op een door de Raad zelf in september 1999 in Athene georganiseerde conferentie, werden 'best practices' inzake mainstreaming gepresenteerd die als voorbeeld bij uitstek van een specifiek beleid gelden. Meer bepaald een project inzake geweld tegen vrouwen werd gepresenteerd als voorbeeldcase inzake mainstreaming. Een verklaring voor dit oneigenlijk gebruik van de term mainstreaming valt waarschijnlijk te vinden in het feit dat een dergelijke internationale conferentie graag een evenwicht instandhoudt tussen sprekers uit noordelijke en zuidelijke lidstaten (het bewuste project was afkomstig uit een zuidelijk land). In het belang van gelijke kansen echter is dit funest en wordt de overspannen sfeer enkel nog meer opgeblazen. Men zou beter de volgende drie uitgangspunten kunnen aanvaarden. Ten eerste dat slechts een klein aantal landen in Europa een globale mainstreamingsstrategie heeft, en dat deze niet van een leien dakje loopt. Ten tweede dat slechts een klein aantal landen enkele losse mainstreamingservaringen heeft op een specifiek beleidsterrein zonder dat dit echter deel uitmaakt van een totaalstrategie. Ten derde dat het merendeel van de landen zich beperkt tot sectorbeleid en dat dit voorlopig maar goed is ook omdat geheel niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden voor mainstreaming.

Zogenaamde misverstanden of het opzettelijk los omspringen met de term mainstreaming blijven dus voortbestaan. Het is belangrijk dat deze kloof tussen woord en daad, tussen theorie en praktijk consequent gedicht wordt en dat valse mainstreamingsballonnen doorgeprikt worden. Overheden moeten tot realisme aangezet worden en inzien dat mainstreaming een moeilijke en fundamentele langetermijnstrategie is. De inzichten vanuit genderstudies en de theorievorming inzake mainstreaming moeten betere ingang vinden in het emancipatiebeleid. De overdreven lip-pendienst ten opzichte van mainstreaming moet gestaakt worden omdat deze enkel bijdraagt tot het creëren van grote verwachtingen over resultaten op korte termijn die niet haalbaar zijn. Indien dit niet gebeurt, dreigen twee mogelijke rampscenario's. In een eerste scenario wordt niet aan de opgeklopte verwachtingen voldaan en wordt het hele mainstreamingcircuit daarom opgedoekt: het kind wordt met het badwater weggegooid. In een tweede scenario blijft men lustig verder mainstreamen maar de strategie verwordt tot een perverse gelijke-kansenaanpak. Mainstreaming wordt min of meer gereduceerd tot een beleidslogan. Het specifieke gelijke-kansenbeleid raakt op de achtergrond of verdwijnt waardoor het eigenlijke beleid herleid zou worden tot bestaande juridische maatregelen.

Het opgeklopte internationale enthousiasme en de sfeer dat iedereen moet mainstreamen om te mogen meepraten werken verhullend. Alle praktische problemen, weerstanden en moeilijkheden bij het implementeren van de strategie worden toegedeckt. Terwijl precies deze ervaringen interessant zijn om van te leren: zij kunnen dienen als basis voor aanbevelingen die helpen de beleidsstrategie te optimaliseren. De specifieke ervaringen met het facetbeleid in Nederland zijn daarom van grote waarde. In haar dissertatie over het emancipatiebeleid in Nederland waarschuwt Prins (1989) ervoor dat facetbeleid zeer hoge eisen stelt in termen van bestuurlijke kwaliteiten. Erg belangrijk is dat na de strategische keuze voor mainstreaming in theorie, de volgende stap wordt gezet, namelijk een geschikt organisatiemodel vinden dat past bij een dergelijke alomvattende strategie om deze te operationaliseren. Juist deze stap is in Nederland een belangrijke faalfactor van het facetbeleid gebleken.

Een bredere bestuurskundige kijk op mainstreaming

Uit onderzoek blijkt dus dat het organisatiemodel cruciaal is voor het welslagen van gender mainstreaming. In het rapport van de Raad van Europa blijft juist deze component van organisationele en structurele elementen onderbelicht. Bij de randvoorwaarden voor een mainstreamingsbeleid wordt enkel in algemene termen gesteld dat een gelijke-kanseninfrastructuur noodzakelijk is. Ook op basis van de schaarse wetenschappelijke literatuur over gelijke-kansenbeleid is het moeilijk om zicht te krijgen op de gelijke-kanseninfrastructuur in verschillende landen. Er zijn nagenoeg geen empirische comparatieve studies voorhanden die systematisch in kaart brengen hoe het mainstreamingsbeleid in verschillende landen is georganiseerd en gestructureerd. Recent verscheen wel een hoofdstuk 'Institutionalised gender equality' in het boek *Equal democracies. Gender and politics in the Nordic countries* waar de gelijke-kanseninfrastructuur van de Scandinavische landen met elkaar vergeleken wordt (Bergqvist et al., 1999). Er wordt echter niet in detail ingegaan op hoe het mainstreamingsbeleid precies wordt ingevuld. Ook in bestuurskundige tijdschriften is het tevergeefs zoeken naar artikelen die meer licht op de zaak zouden kunnen werpen. Talloze artikelen worden gewijd aan milieubeleid, evenals gender mainstreaming een voorbeeld van horizontaal beleid, maar gelijke-kansenbeleid ontbreekt in de 'mainstream' literatuur. Om een literatuurstudie over gender mainstreaming te ondernemen is daarom een andere aanpak nodig.

Zoals eerder gesteld, gaan wij ervan uit dat mainstreaming een trendy modewoord is dat min of meer overeenkomt met wat in de bestuurskunde meestal

horizontaal beleid of facetbeleid genoemd wordt. Het lijkt ons interessant om vanuit een bestuurskundig perspectief te kijken naar het brede thema van horizontaal beleid om te zien of er interessante raakpunten zijn met mainstreamingsbeleid. De veronderstelling hierbij is dat niettegenstaande eigen specifieke kenmerken, het gelijke-kansenbeleid als mainstreamingsbeleid kan leren van andere brede beleidsgebieden zoals milieubeleid of jongerenbeleid. Door deze exploratie wordt tegelijkertijd tegemoetgekomen aan de kritiek die bijvoorbeeld eerder door iemand als Hoogerwerf geformuleerd werd: 'Het risico van "vrouwenstudies" als groepering kan echter zijn dat men vanuit een zelfgekozen isolement op een wat eenzijdige manier naar een deel van de werkelijkheid kijkt en daarvan een scheef beeld krijgt' (Hoogerwerf, 1995, p. 347).

Voor onze bestuurskundige exploratie vertrekken we vanuit het begrip 'coördinatie' omdat dit een centrale rol speelt bij elke vorm van facetbeleid. Voor Hoogerwerf is het departement belast met de verantwoordelijkheid voor een bepaald facet van het totale overheidsbeleid 'haast op leven en dood afhankelijk van de coördinatie tussen én met anderen' (1989, p. 274). Het is dus cruciaal dat die coördinatie efficiënt en goed gebeurt. Dit is echter geen sinecure omdat coördinatie geen puur organisatorisch-technisch instrument is maar een grote politieke betekenis kan hebben. Coördinatie betekent inmenging van anderen in het eigen beleid waardoor de eigen vrijheid van beslissing en handelen wordt beperkt (1989, p. 273). Behalve dat coördinatie daardoor een lastige en storende activiteit is, kan zij ook een bedreiging vormen van de eigen belangen. Uitgaand van literatuur inzake coördinatie zullen we hiernavolgend enkele bestaande inzichten verkennen die relevant kunnen zijn voor het voeren van een efficiënt gender mainstreamingsbeleid.

Er bestaan verschillende definities van coördinatie. Hoogerwerf definieert coördinatie in negatieve zin als 'het tegengaan van langs elkaar heen werkende eenheden en van elkaar tegenwerkende eenheden'; positief geformuleerd gaat het om 'het richten of sturen van de activiteiten van gespecialiseerde departementale organisaties op meer algemene doeleinden dan die van de afzonderlijke departementen of diensten' (1982, p. 77). Deze laatste definitie van positieve coördinatie sluit goed aan bij het mainstreamingsprincipe en meer bepaald de verantwoordelijkheden die een gelijke-kansenminister en een centrale coördinerende gelijke-kanseneenheid inzake mainstreaming hebben. De definitie legt de nadruk op het feit dat coördinatie niet vanzelf gebeurt maar dat actieve sturing nodig is. Dit sluit aan bij de visie van J. Swiebel die stelt dat beleidsmakers nooit spontaan en van-

zelf belangen van vrouwen zullen integreren in hun beleid. Sturing en initiatieven van specifieke emancipatieactoren zijn daarom nodig (Swiebel, 1988, p. 14-19). We verkiezen deze coördinatie-definitie van Hoogerwerf boven die van bijvoorbeeld Peeters: 'an end-state in which the policies and programmes of government are characterized by minimal redundancy, incoherence and lacunae' (Peeters, 1998, p. 296). Inzake gelijke kansen is immers het proces van het streven naar meer coherentie belangrijk en zal men slechts op zeer lange termijn van een 'end-state' kunnen spreken waarin dit ook verwezenlijkt zal zijn.

Algemeen neemt het belang van coördinatie in het kader van globalisering en de toenemende complexiteit van de context van overheidshandelen toe. Niettegenstaande het centrale karakter en belang ervan staat coördinatie niet hoog op de politieke agenda en heeft het in het verleden ook zelden hoog op de agenda gestaan (Bouckaert, Verhaest & Wauters, 2000). Een coördinerend beleid is immers een moeilijk beleid dat bovendien weinig zichtbaar is waardoor politici zich weinig pluimen op hun hoed kunnen steken en minder geneigd zijn tot actieve politieke steun. Dit bemoeilijkt uiteraard het voeren van een mainstreamingsbeleid waarvoor politieke wil één van de randvoorwaarden is. Naast politieke steun geldt inhoudelijke visie als een andere belangrijke randvoorwaarde voor een goed coördinatiebeleid. Tjeenk Willink stelt dat de organisatorische vormgeving van een coördinerend beleid niet los gezien mag worden van de inhoud van het beleid, maar dat dit in de praktijk te vaak gebeurt (Klink, 2000, p. 54-55). Het is belangrijk het politieke gehalte van de inhoudelijke belangen aan bod te laten komen. Hoewel dit misschien bedreigend is, is hij van oordeel dat het tevens mobiliserend is omdat zo voor (hoge) ambtenaren de relevantie van emancipatie zichtbaar wordt. Nederland en Van Staveren benadrukken dit probleem van de 'diffuse hapsnap conceptualisering van het begrip "emancipatie"' (Nederland & Van Staveren, 1999, p. 23). Ten onrechte heeft het facetbeleid de noodzaak van een betere articulatie van het integrale emancipatie-gedachtegoed naar de achtergrond verdrongen. Met het wegebben van de vrouwenbeweging zowel in Nederland als in België is deze verdringing nog acuter geworden. Terwijl een eigen herkenbaar gezicht en politieke definieerbaarheid juist voorwaarden zijn voor een goed facetbeleid. Alleen als men zelf precies weet wat men wil integreren, kan aan anderen uitgelegd worden wat zij moeten integreren. Alleen als men weet wat men wil coördineren (om welke doeleinden gaat het?), kan er gecoördineerd worden, alleen dan kunnen dus de activiteiten van de gespecialiseerde departementale organisaties op deze doeleinden gericht worden.

In de literatuur worden drie verschillende soorten coördinatiemechanismen onderscheiden. Het gaat om het hiërarchisch model, het marktmodel en het netwerkmodel. We beschrijven kort elk model op zijn kenmerken en geven aan welke, in de logica van elk model, de oorzaken zijn van een falend beleid.³ Vervolgens gaan we na welke betekenis deze coördinatiemechanismen kunnen hebben met het oog op mainstreaming.

Hiërarchisch model

Kenmerken

De relatie tussen de coördinerende en de te coördineren actoren staat centraal. Het uitgangspunt wordt gevormd door de doelstellingen van de coördinerende actor. Deze doelstellingen worden bepaald in een politiek debat en rationeel vertaald in beleidsmaatregelen via doel-middelenrelaties. Die worden vervolgens politiek-neutraal uitgevoerd. Er wordt uitgegaan van een scheiding tussen politiek en bestuur. Coördinatie vindt plaats via wet- en regelgeving. De (centrale) overheid coördineert de andere organisaties die bij het beleid betrokken zijn. Vaak zullen dit andere ministeries, delen van ministeries, verzelfstandigde eenheden of regionale en lokale overheden zijn. De basisbegrippen zijn autoriteit en routine. Een autoritaire controlestructuur laat toe dat er bureaucratische routines worden ontwikkeld. Die gaan, vanwege de neiging tot het formaliseren en routinematig behandelen van zaken, ten koste van flexibiliteit en innovatief vermogen. Als organisaties losser zijn georganiseerd of betrokken zijn in complexe beleidsgebieden die meervoudige informatie-uitwisselingen vereisen met verschillende organisaties, is de doeltreffendheid van hiërarchische coördinatie minder.

Oorzaken van falend beleid

Deze coördinatiebenadering functioneert goed zolang de betrokken organisaties goed geïntegreerd zijn van boven tot beneden en wanneer ze een duidelijk mandaat hebben met betrekking tot wat ze precies moeten doen. Het succes van het beleid wordt afgemeten aan de mate waarin de doelstellingen gehaald worden. De reden voor het onvoldoende realiseren van doelstellingen wordt gezocht in verkeerde finale en causale uitgangspunten in de beleidstheorie, onvoldoende informatie, onvoldoende acceptatie van het beleid door de doelgroep of de uitvoerende organisaties en onvoldoende controle van de top op het uitvoeringsproces. Verbeteringen worden verwacht van een nadere precisering van het beleid, een betere voorlichting, een reductie van het aantal betrokken actoren in de uitvoering en het opvoeren van de controle op het uitvoeringsproces.

Marktmodel

Kenmerken

Niet de coördinerende en sturende overheid wordt als uitgangspunt genomen, maar wel de doelgroep of de beleidsuitvoerder. Deze heeft belangen, doelen en percepties die de centrale overheid onvoldoende kan kennen. Het zelfsturend vermogen van de te sturen autonome actor staat centraal. Doelstellingen, opdrachten en middelen van een bepaalde organisatie in een beleidsdomein worden bepaald door marktmechanismen (prijs, competitie). De basisveronderstelling is dat coördinatie bereikt kan worden door de 'onzichtbare hand' van het zelfbelang van de deelnemers in het beleidsproces. Dit type coördinatie draait om de bereidwilligheid van de deelnemers om middelen uit te wisselen met het oog op het verwerven van een hoger niveau van collectieve welvaart. De actoren verkiezen onafhankelijk te zijn en zullen enkel samenwerken als ze bepaalde voordelen voor zichzelf kunnen waarnemen. Coördinatie door de overheid moet gestalte krijgen in het scheppen van voorwaarden die het beoogde gedrag of proces bewerkstelligen en niet door een directe gezagsverhouding tussen overheid en bestuurd object. De centrale overheid heeft enkel de rol van marktbevakker. In de regel wordt gebruikgemaakt van financiële, communicatieve of sociale instrumenten zoals voorlichting, communicatie, monitoring.

Oorzaken van falend beleid

Er bestaat te veel overheidsbemoeienis met maatschappelijke processen waardoor de noodzakelijke beleidsvrijheid van de te coördineren actoren wordt beperkt. Het kan ook zijn dat de actoren hulpbronnen missen om doelstellingen zelfstandig te kunnen realiseren. Een oplossing wordt gezocht in een vermindering van de controle (deregulering, privatisering) en een vergroting van de beschikbare middelen en verantwoordelijkheden van de te sturen actoren (subsidies, infrastructurele voorzieningen, informatie).

Netwerkmodel

Kenmerken

De netwerkcoördinatie vertrekt van de idee dat actoren in staat zijn complementaire belangen te identificeren. De ontwikkeling van onderlinge afhankelijkheidsorganisaties, gebaseerd op onderling vertrouwen, loyaliteit en wederzijdsheid laat toe dat er samenwerking ontstaat en behouden blijft. Netwerken hebben een vrijwillig karakter waardoor ze in staat zijn de loyaliteit van de netwerkleden over een langere termijn te behouden. De complexiteit van de relaties tussen organisaties staat centraal. Deze com-

plexiteit ontstaat door de toename van het aantal betrokken actoren bij het beleid en de toename van de complexiteit van het beleid zelf. In een netwerkbenadering is het beleid in belangrijke mate doelzakkend. De coördinatie via netwerken richt zich in eerste instantie niet op directe gedragsverandering met het oog op beleidsdoeleinden. Zij is gericht op het constitueren van een netwerk, het bereiken van consensus over de probleemformulering, doelstellingen en het in acht nemen van wederzijdse spelregels. Dit met het oog op procesmatige en stabiele veranderingen die op termijn moeten bijdragen tot het realiseren van de beoogde beleidsdoelstellingen. Kenmerkend voor het netwerkmodel is het afstappen van generieke instrumenten (wet- en regelgeving, subsidies) en het overgaan op het vormen van specifieke coördinatie en 'fine tuning'. De rol van de overheid in een beleidsnetwerk wordt geformuleerd in termen van 'netwerkmanagement' en 'netwerkconstituering'. Netwerkmanagement richt zich op het manipuleren van de kenmerken van het netwerk en gaat om het vergroten of verkleinen van de pluriformiteit en de geslotenheid van de actoren. Netwerkconstituering richt zich op het veranderen van het aantal actoren in het netwerk. Netwerkkcoördinatie kan vooral teruggevonden worden daar waar een belangrijk middenveld bij het beleid betrokken is maar ook elders. Interdepartementale commissies kunnen als netwerk fungeren.

Falen van beleid

Het ontbreken van voorwaarden tot samenwerking en de aanwezigheid van blokkades tot interactie zijn faalfactoren. Dit kan zich uiten in het niet kunnen bereiken van overeenstemming over de doelstellingen, het ontbreken van cruciale informatie, de afwezigheid van voldoende beleidsvrijheid en de aanwezigheid van te veel vrijblijvendheid.

Tot hier de schets van elk afzonderlijk model. Volgens bepaalde auteurs bestaan deze drie verschillende coördinatiemodellen naast elkaar. Bradach en Eccles (1991, p. 289) echter zien de combinatie van deze drie ideaaltypes juist als een bruikbaar beginpunt. De veronderstelling dat deze drie mechanismen elkaar uitsluiten, staat volgens hen een goed begrip van het coördinatievraagstuk in de weg in plaats van het te verduidelijken. Zij benadrukken dat de mechanismen elkaar niet uitsluiten maar in de praktijk meestal in gecombineerde vormen voorkomen. Wat de praktijk van het mainstreamingsbeleid betreft, zien we in de praktijk inderdaad dat kenmerken van elk van de drie coördinatiemechanismen voorkomen. Waarschijnlijk biedt een combinatie van deze drie mechanismen ook de meeste kans op een effectief beleid. Keuzenkamp,

Outshoorn en Schaapman (1996) wezen eerder al op het nut van verschillende sturingsmethoden voor het emancipatiebeleid. Zij pleiten voor een opsplitsing van getemde en ongetemde aspecten van het emancipatievraagstuk. Ongetemde problemen zoals het thema 'beeldvorming' (verborgen machtswerking van sekse) zouden binnen een context van netwerksturing aan bod kunnen komen. Meer tembare delen van het probleem (zoals de combinatie arbeid en zorg, arbeidsparticipatie) zouden via concrete speerpunten met doelstellingen op korte termijn via een meer hiërarchisch model gerealiseerd kunnen worden.

Na de schets van de ideaaltypische modellen, gaan we na of we (aspecten van) deze modellen ook aantreffen in de praktijk van het mainstreamingsbeleid in Nederland, Vlaanderen en de Europese Unie. We verkennen ook hoe er beter rekening gehouden kan worden met de faalfactoren van elk model.

Mainstreaming via coördinatie in de zin van het hiërarchisch sturingsmodel verloopt via een centrale gelijke-kanseneenheid. Zowel in Nederland (DCE) als in Vlaanderen ('Cel gelijke kansen') en de Europese Unie ('Eenheid voor gelijke kansen') is het mainstreamingsbeleid effectief in deze zin gestructureerd. De vraag kan echter gesteld worden of deze eenheden wel voldoende hoog in de ambtelijke hiërarchie geplaatst zijn en een duidelijk mandaat hebben om bepaalde doelstellingen ingang te doen vinden bij andere departementen en om opvolging van het beleid te kunnen verzekeren. Voldoende controle van de top op het uitvoeringsproces wordt immers genoemd als een belangrijke succesfactor in het slagen van dit beleidsmodel. De problemen waarmee 'femocrats' in verschillende landen echter vaak af te rekenen hebben zijn bekend: 'dead-end jobs', enkel symbolische steun van hogerop, ridiculiserig, marginalisering die zich zelfs kan uiten in de letterlijke zin door deze eenheden in de kelder van een gebouw te plaatsen (Van der Ros, 1995). Om het falen van hiërarchische sturing tegen te gaan zal dus onder meer gezocht moeten worden naar hoe een centralere rol voor de coördinerende eenheid verzekerd kan worden. Eén van de mogelijke oplossingen waaraan gedacht kan worden is het betrekken van meer mannen in de coördinerende eenheid. Een andere mogelijkheid is het verplicht integreren van aandacht voor gelijke kansen in de functiebeschrijvingen van leidinggevende ambtenaren. Doordat men persoonlijk op deze doelstellingen 'afgerekend' wordt, verhoogt de status van het gelijke-kansenthema.⁴ In de beschrijving van het ideaaltype van dit coördinatie-model, worden verbeteringen verwacht van een nadere precisering van het beleid. Dit is een terrein waar inzake het gelijke-kansenbeleid nog belangrijke inspanningen gedaan kunnen worden. Zoals eerder

aangehaald, is de articulatie van het eigen gedachtegoed en de eigen doelstellingen een zwakte van dit beleid.

Mainstreaming via coördinatie in de zin van het marktmodel lijkt in eerste instantie moeilijker toepasbaar op het gelijke-kansenbeleid. Toch heeft elke centrale gelijke-kanseneenheid een zekere 'ruilcapaciteit' voorhanden die andere ministeries kan motiveren om rekening te houden met gender in hun respectievelijke beleidsdomeinen. Deze capaciteit wordt onzes inziens echter nog te weinig benut in Nederland, Vlaanderen en Europa. Er worden, in tegenstelling tot in een land als Zweden, bijvoorbeeld niet op grote schaal intensieve vormings- en gendertrainingen aangeboden aan de reguliere beleidsactoren in de verschillende departementen. Hiermee kan echter één van de belangrijke randvoorwaarden voor het integreren van een genderinvalshoek gerealiseerd worden, namelijk deskundigheid met betrekking tot gender. Andere mogelijkheid is het voorzien (in een eerste fase) van subsidies voor bijvoorbeeld het gebruik van de Emancipatie Effect Rapportage, bepaalde onderzoeken enzovoort. Dit is wat de Vlaamse Dienst Emancipatiezaken (coördinerende eenheid voor gelijke kansen in personeelsbeleid) bijvoorbeeld deed met het vervolgproject van het onderzoeksproject *Gender in Balans* (Benschop & Verloo, 1999). Verschillende Vlaamse instellingen konden zich kandidaat stellen voor dit onderzoek, uiteindelijk werden er zes geselecteerd voor wie het onderzoek door de Dienst gefinancierd werd. Naast de financiële prikkel die de kandidaten deed toehappen, speelde achteraf ook het element van competitie een belangrijke rol: niemand wou onderdoen voor de andere organisaties. Dit was deels een oplossing voor de weerstand die toch ook in de organisaties aanwezig was. Deze vorm van coördinatie via marktmechanismen kan uiteraard slechts slagen als voldoende financiële middelen voorhanden zijn voor de coördinerende eenheid.

'Messy problems need messy solutions' (Rhodes, 1997, p. xv): gezien de complexe aard van (aspecten van) het gelijke-kansenvraagstuk en het grote aantal actoren dat betrokken partij is (zowel andere beleidsactoren in de verschillende ministeries als het middenveld) lijkt de aanpak via netwerken zeer geschikt voor dit beleid. Op deze manier kan men tot preciezere doelstellingen komen. Deels ziet men een netwerkstructuur in het kader van het gelijke-kansenbeleid onder de vorm van interdepartementale commissies zoals de 'Interservice group on gender equality' in de Europese Commissie, de 'Interdepartementale Commissie Gelijke Kansen' (ICGK) in Vlaanderen en de 'Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid' (ICE) in Nederland. De vraag is

echter hoe vaak deze commissies samenkomen en of zij goed functioneren. Bovendien is onduidelijk in hoeverre sprake is van netwerkvorming met het middenveld. Het netwerkmodel van coördinatie moet dan ook nog verder gestalte krijgen en vele vragen blijven tot nu toe onbeantwoord. Welke actoren uit het middenveld komen het beste centraal bijeen, samen met de centrale gelijke-kanseneenheid, welke actoren kunnen het beste op sectorniveau bijeenkomen, naargelang het beleidsthema? Ook moet er aandacht zijn voor het feit dat uit onderzoek blijkt dat vrouwen in 'mainstreamorganisaties' (bijvoorbeeld vakbonden) vaak moeilijk kansen krijgen om te netwerken aangezien dit beschouwd wordt als een bedreiging voor de organisatie (Sperling & Bretherton, 1996, p. 307). Hoewel netwerken gekenmerkt worden door een bescheiden rol van de overheid is toch de centrale regie belangrijk, onder meer om een te grote vrijblijvendheid tegen te gaan. De overheid moet de netwerken 'managen' en 'constitueren'. Dit leidt voor het mainstreamingsbeleid nogmaals tot de vraag of de centrale gelijke-kanseneenheden hiertoe zijn uitgerust en onder meer de nodige menselijke middelen hebben om deze taken op zich te nemen.

Conclusie

'De conclusie kan zijn dat het de facetsgewijze aanpak van emancipatie altijd heeft ontbroken aan een politieke machtsbasis. Het heeft weinig politieke steun. Als deze politieke steun ontbreekt dan is het van belang dat gesteund kan worden op andere waarborgen. Wanneer het een ambtelijke organisatie ook nog ontbreekt aan voldoende structurele middelen en instrumenten dan is er weinig overlevingskans.' Dit stelt Prins vast in haar onderzoek naar sturing en besturing van het emancipatiebeleid (1989, p. 145).

Met Prins kunnen we het eens zijn dat zowel politieke wil als een goed ambtelijk organisatiemodel en de nodige infrastructuur belangrijke randvoorwaarden zijn voor het voeren van een facet- of mainstreamingsbeleid. Het organisatiemodel mag echter nooit los gezien worden van de inhoud van het beleid. Indien niet voldoende aan deze voorwaarden wordt voldaan, bestaat het risico dat mainstreaming verwordt tot een verdwijntruc. In theorie is dan iedereen verantwoordelijk voor het integreren van gelijke kansen, in de praktijk niemand. Vele overheden hebben problemen met het invullen van deze en andere randvoorwaarden zoals opgesomd in het Rapport van de Raad van Europa. Toch hebben we in dit artikel willen aantonen dat omwille van de aard van het emancipatievraagstuk structurele resultaten op lange termijn enkel via de weg van een gender mainstreaming gerealiseerd kunnen worden. Het komt er dus op aan

deze weg vrij te maken. Dit zal niet vanzelf gebeuren. Mainstreaming is zeker geen wondermiddel maar is intengedeel een lastige beleidsstrategie die hoge bestuurskundige eisen stelt. Zowel voor beleidsverantwoordelijken als voor academici is het daarom een uitdaging te zoeken naar de 'waarborgen', zoals Prins het stelt, voor het uitbouwen van een effectieve mainstreamingsstrategie. Een mogelijkheid daartoe, die we in dit artikel hebben willen verkennen, is om vanuit een bredere bestuurskundige benadering naar gender mainstreaming als horizontaal beleid te kijken. Het concept 'coördinatie' en de drie verschillende coördinatiemechanismen, hiërarchie, marktmodel en netwerksturing, bieden onzes inziens interessante aanknopingspunten die verdere exploratie waard zijn met het oog op het verkrijgen van een beter inzicht in de succes- en faalfactoren van mainstreamingsbeleid.

Literatuur

- Benschop, Y. & Verloo, M. (1999). *Gender in Balans. Mainstreaming gender in personeelsbeleid*. Brussel: Dienst Emancipatiezaken van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Bergqvist, C., Borchorst, A., Christensen, A.-D., Ramstedt-Silén, V., Raaum, N.C. & Styrkárðóttir, A. (Eds.) (1999). *Equal democracies? Gender and politics in the Nordic countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Bouckaert, G., Verhaest, K. & Wauters, A. (2000). *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*. Brugge: Die Keure.
- Bradach, J.L. & Eccles, R.G. (1991). Price, authority and trust: from ideal types to plural forms. In Thompson, G., Frances, J., Levavic, R. & Mitchell, J. (Eds.), *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life (277- 292)*. Londen: Sage.
- d'Ancona, H. (1999). In mainstreamen zie ik niet zo veel. *E-Quality matters*. <http://www-e-quality.nl/dosequali.html>.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1996). *Integratie van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle communautaire beleidsvormen en acties*. Brussel: Mededeling van de Commissie, COM(96) 67 def.
- Hondeghem, A. & Nelen, S. (2000). Een beleid op weg. Situering van het gelijke-kansenbeleid in België. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 3, 36-48.
- Hoogerwerf, A. (1982). *Overheidsbeleid. Een inleiding tot de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidswetenschap als uitdaging*.

- ging voor vrouwenstudies. *Beleidswetenschap*, 9, 347-351.
- Keuzenkamp, S. & Outshoorn, J. (1992). Emancipatiebeleid: Een pas op de plaats. *Beleidswetenschap*, 6, 353-369.
- Keuzenkamp, S., Outshoorn, J. & Schaapman, M. (1996). Het emancipatiebeleid en het ongetemde vrouwenvraagstuk: De nota Emancipatie in uitvoering geanalyseerd. *Beleidswetenschap*, 10, 257-273.
- Klink, E. (2000). *Pleitbezorgers en policy windows. De institutionalisering van de integratie van emancipatie-effecten in het nieuwe adviesstelsel*. Doctoraalscriptie Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, 76, 313-333.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In J. Kooiman (Ed.), *Modern governance. New government – society interactions* (9-20). London: Sage.
- Mazey, S. (1998). The European Union and women's rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of an European agenda? *Journal of European Public Policy*, 5, 131-152.
- Messing, U. (1996). Speech van de Zweedse minister voor gelijke kansen op een seminarie in Dublin 7-8 oktober 1996.
- Nederland, T. & M. van Staveren (1999). 'Hoed af, diepe zucht en vrome wensen.' Een beschouwing van het feminisme als landspolitieke missie. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 2, 17-27.
- Nelen, S. (1997). *Three challenges for the EU's gender equality policy examined: the IGC, Kalanke and mainstreaming*. Mastersthesis, Brugge: Europa College.
- Oldersma, J. (2000). *Macht en besluitvorming*. www.emancipatie.nl/forum/vvnn/oldersma.htm.
- Peeters, B.G. (1998). Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Administration*, 76, 295-311.
- Prins, M.C.J. (1989). *Emancipatie van vrouwen in beweging*. Groningen: PP & Styx Publications.
- Raad van Europa (1998). *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Straatsburg.
- Rees, T. (1998). *Mainstreaming equality in the European Union*. Londen: Routledge.
- Reinalda, B. (1997). Dea ex machina or the interplay between national and international policymaking. In F. Gardiner (Ed.), *Sex equality policy in Western Europe* (197-215). London: Routledge.
- Rhodes, R. (1997). Foreword. In W. Kickert, E.-H. Klijn, J. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector* (xi - xv). Londen: Sage.
- Ros, J. van der (1995). *Femocrats in government: center-periphery constellations in public administration*. Paper for the annual meeting of the American Political Science Association, The Chicago Hilton.
- Sperling, L. & Bretherton, C. (1996). Women's policy networks and the European Union. *Women's Studies International Forum*, 19, 303-314.
- Stetson, D. Mc Bride & Mazur, A.G. (Eds.) (1995). *Comparative state feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- Swiebel, J. (1988). The gender of bureaucracy: reflections on policy-making for women. *Politics*, 8, 14-19.
- Swiebel, J. (1999). Mainstreaming als verdwijntruc. Het Europees emancipatiebeleid op de weegschaal. *Lover*, 26, 4-8.
- Thompson, G., Frances, J., Levavic, R. & Mitchell, J. (Eds.) (1991). *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life*. Londen: Sage.
- Van de Graaf, H., Mossink, M. & Gröflin, J. (1999). Van de EER geleerd. Een evaluatie van de emancipatie-effectrapportage. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Verdrag van Amsterdam, <http://europa.eu.int/eurlex/nl/treaties/index.html>

Noten

1. We gebruiken hier de term 'gelijke-kansenbeleid', de gangbare term in België evenals op het niveau van de Europese Unie voor wat in Nederland 'emancipatiebeleid' heet.
2. Ervaring met mainstreaming bestond reeds in onder andere Scandinavische landen, maar in Actieplatform van de UNO-Vrouwenconferentie in Beijing in 1995 werd voor het eerst internationaal het belang van deze beleidsstrategie onderstreept.
3. We baseren onze beschrijving op de volgende bronnen: Bouckaert, Verhaest & Wauters (2000), Thompson, Frances, Levavic & Mitchell (1991), Lowndes & Skelcher (1998, p. 313-333) en Mayntz (1993).
4. Dit systeem werd recent ingevoerd (maar enkel wat betreft gelijke kansen en personeelsbeleid) in de planningsafspraken van de leidinggevende ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De Dienst Emancipatiezaken (verantwoordelijk voor gelijke kansen en personeelsbeleid) werd daarop voor het eerst zelf gecontacteerd en bevraged door verschillende diensten, terwijl normaliter het omgekeerde het geval is.