

VROUWEN IN HOGERE POSITIES

DE DOELSTELLINGEN VAN HET MEERJARENBELEIDSPLAN EMANCIPATIE NADER BESCHOUWD

Chantal Remery & Anneke van Doorne-Huiskes

Women in high level jobs. An assessment of the Medium-Term Policy on Emancipation

One of the aims of Dutch social and equal opportunity policy is to get more women in higher positions, in public as well as in private organizations. Main question addressed in this article is, to what extent these aims are realistic and feasible, given the pace of developments in this field during the last decade, the available tools and the limited possibilities of national government for direct intervention. An overview is given on what has been done by the government in the recent past and what the outcomes of these policies are. Based on that analysis, achievement of the ambitious governmental targets in the coming ten years seems rather unlikely, specifically in private firms. Stronger instruments, contract compliance for instance, could possibly be more effective. But these forms of direct intervention are not common in Dutch industrial relations. On the longer term however, demographic and cultural changes will force organisations to take more women on board, also in the higher ranks. These developments request active intervention from Dutch government to create and extend affordable facilities to combine work and family life.

In de reeks 'gender en emancipatiebeleid' is tot nu toe nog weinig reflectie geweest op de meest recente beleidsvoorstellen zoals die zijn opgenomen in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (SZW, 2000). In deze bijdrage willen wij een specifiek onderdeel van de nieuwste plannen van de overheid bespreken, namelijk de maatregelen die betrekking hebben op de bevordering van de doorstroming van vrouwen naar hogere posities in arbeidsorganisaties. 'Het is tijd voor een doorbraak van vrouwen op hogere posities,' aldus het Meerjarenbeleidsplan (SZW, 2000, p. 65). Als hoofddoel van dit beleidsonderdeel is geformuleerd 'het bereiken van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op invloedrijke posities in de samenleving. Dus zowel in de politiek en het openbaar bestuur, als in de non-profit en profitsector' (idem: p. 65). Dit beleid kan worden gezien als opvolger van het positieve actiebeleid dat eind jaren '80, begin jaren '90 vanuit de overheid werd gevoerd of althans werd geëntameerd en dat gericht was op (private en publieke) werkgevers. De centrale vragen in dit artikel zijn:

woordelijkheid van individuele bedrijven en organisaties?

Ter beantwoording van deze vragen is het artikel als volgt opgebouwd. Allereerst volgt een overzicht van wat de rijksoverheid in het recente verleden heeft gedaan om de posities van vrouwen in het beroepsleven te verbeteren. Dit overzicht mondt uit in de doelstellingen zoals die in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie op dit punt zijn geformuleerd. Vervolgens wordt op basis van bestaande onderzoeksgegevens geanalyseerd welke maatregelen bedrijven in de regel nemen om de posities van vrouwen te verbeteren en wordt de vraag gesteld hoe effectief dit soort maatregelen in het algemeen is. Daarna komt aan de orde of de doelstellingen met betrekking tot vrouwen in hoge(re) posities zoals in het Meerjarenbeleidsplan geformuleerd, een reële kans van slagen hebben. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar ontwikkelingen op dit vlak zoals die in het recente verleden hebben plaatsgevonden en die – al extrapolierend – iets over de toekomst zouden kunnen zeggen, maar ook naar hetgeen de overheid kan doen, dan wel doet om werkgevers tot een effectief stimulerend beleid in dezen te brengen. In de afsluitende paragraaf wordt de vraag naar haalbaarheid en realiteitsgehalte van de overheidsdoelstellingen in concluderende zin besproken en beantwoord.

Welke doelen heeft de overheid zich gesteld op het vlak van vertegenwoordiging van vrouwen in hogere functies voor de komende jaren en hoe realistisch zijn die doelen, gezien de ontwikkelingen op dit punt in het recente verleden, de instrumenten die worden ingezet, de bestaande relaties tussen overheid en sociale partners en de nadruk die het kabinet legt op de verant-

Beleid ter verbetering van de positie van Vrouwen: een overzicht

In eerdere bijdragen in dit tijdschrift is al uitgebreid ingegaan op het algemene emancipatiebeleid zoals dat in de jaren zeventig begon en op de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan (zie onder meer Keuzenkamp, 1999). Vanaf het begin wordt personeelsbeleid als een instrument gezien om de positie van vrouwen in arbeidsorganisaties te verbeteren. Zo wordt in 1977 een motie aangenomen om bij benoemingen en aanstellingen binnen de overheid bij gelijkwaardig aanbod de voorkeur te geven aan vrouwen. Deze maatregel zou moeten worden toegepast totdat een rechtvaardige verdeling van functies over mannen en vrouwen is bereikt (TK 1976-1977, p. 29). Behalve als instrument om meer vrouwen aan te stellen in de rijksdienst, wordt tijdelijke voorkeursbehandeling van vrouwen ook als algemene beleidsmaatregel voorgesteld. Dit voorstel wordt op dat moment echter niet verder uitgewerkt. Het duurt tot de jaren tachtig voordat de ideeën rondom personeelsbeleid als middel om de positie van vrouwen te verbeteren zich inhoudelijk verder ontwikkelen. Via onder meer de Wet Gelijke Behandeling en de Wet Gelijk Loon is er dan inmiddels de nodige aanpassing van wet- en regelgeving geweest om mannen en vrouwen op het vlak van beloning, arbeidsvoorwaarden en toegang tot promotie juridisch gelijk te stellen. Ondanks deze juridische maatregelen blijft de positie van vrouwen ongelijk aan die van mannen. Erkend wordt dat andere, meer specifieke maatregelen gewenst zijn. In dat kader wordt positieve actie voorgesteld (TK 1987-1988a). Positieve actie wordt gedefinieerd als 'een samenhangend geheel van maatregelen die in een arbeidsorganisatie worden genomen met als doel het bereiken van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in alle functies binnen een redelijke termijn' (De Jong, Van Doorne-Huiskes, Maan & De Olde 1986, p. 9). Het Amerikaanse model van affirmative action heeft hiervoor als voorbeeld gediend. Een soortgelijke definitie wordt door de regering overgenomen (TK 1987-1988a). Eén van de aanleidingen was het beleid van de Europese Gemeenschap. Eind 1984 beval de Raad van Ministers de lidstaten aan om maatregelen voor positieve actie in de overheidssector en in de particuliere sector te nemen, na te streven of aan te moedigen (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1984, p. 1).¹ Voorkeursbehandeling verdwijnt daarmee niet van de agenda, maar wordt als een van de mogelijke maatregelen gezien en als een (mogelijk) onderdeel van positieve actie. Er zijn in het stimuleringsbeleid van de overheid drie beleidslijnen te onderscheiden: gericht op het personeelsbeleid van de rijksoverheid, het onderwijs en overige werkgevers. Wij beperken ons hier tot de rijksoverheid en overige werkgevers.

De regering wil nadrukkelijk een voorbeeldrol vervullen op dit terrein. Daarom besluit zij dat met ingang van 1988 alle departementen een beleid van positieve actie dienen te gaan voeren (TK 1987-1988a). De hoofddoelstelling hiervan is het realiseren van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen. Evenredige vertegenwoordiging is daarbij geoperationaliseerd op basis van het criterium van het gekwalificeerde aanbod: het aandeel vrouwen dat gekwalificeerd is voor een bepaalde functie gegeven opleiding en ervaring en zich op de arbeidsmarkt beschikbaar stelt (TK 1987-1988a, p. 11). Opvallend is dat deze doelstelling op dat moment niet concreet vertaald wordt in percentages, hoewel dat relatief eenvoudig zou zijn geweest op basis van arbeidsmarktstatistieken. Ook wordt geen termijn aangegeven waarbinnen de hoofddoelstelling moet zijn bereikt. In 1990 wordt de hoofddoelstelling wel geconcretiseerd: in 1995 dient het aandeel vrouwen in het personeelsbestand van de rijksdienst dertig procent te bedragen en het aandeel vrouwen in hogere schalen, dat wil zeggen schaal 10 en hoger, twintig procent (TK 1990-1991). Hoewel de doelstelling nu wel geconcretiseerd is, kan worden opgemerkt dat deze aan de lage kant is. Het aandeel vrouwen in de beroepsbevolking bestaat op dat moment uit ruim 38 procent. De gestelde doelstelling van dertig procent is dus acht procentpunten lager.

Behalve binnen de ministeries, wil de overheid de toepassing van positieve actie in arbeidsorganisaties in alle sectoren stimuleren (TK 1987-1988b). De stimulering die het kabinet daarbij voor ogen staat is nadrukkelijk vrijblijvend in plaats van dwingend. Men acht dwang niet effectief in de cultuur van het 'poldermodel' die Nederland kent. Maatregelen die wel genomen worden zijn als vrij zacht te karakteriseren: onderzoek en ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal om de bekendheid van positieve actie te vergroten. Het meest concreet is het verschaffen van subsidie. Hiervoor wordt de Stimuleringsregeling Positieve Actie voor Vrouwen in het leven geroepen (TK 1987-1988b, pp. 18-19). In het kader van deze regeling kunnen werkgevers een financiële tegemoetkoming aanvragen voor de kosten van het opzetten en uitvoeren van een programma van positieve actie, het aantrekken van een interne of externe deskundige, of het laten verrichten van onderzoek. Ontvangende organisaties dienen zelf een deel van de kosten te dragen. De regeling gold aanvankelijk van 1988-1992, maar is in beperkte vorm verlengd tot eind 1994. Een instrument dat expliciet wordt afgewezen om de toepassing van positieve actie te bevorderen is contract compliance (TK 1987-1988b, pp. 17-18). Contract compliance houdt in dat de overheid aanvullende eisen stelt bij af te sluiten contracten. Een aanvullende eis kan zijn dat een bedrijf waarmee een contract wordt gesloten een beleid

van positieve actie opstelt. Contract compliance gaat de overheid te ver.

Evaluatieonderzoek laat zien dat vooral publieke werkgevers gebruik hebben gemaakt van de stimuleringsregeling; slechts negentien procent van de aanvragen was afkomstig van werkgevers in de private sector (Van Amstel, Van den Berg & Verschuren, 1994). Er is niet onderzocht waarom de belangstelling zo gering was. De veronderstelling van de beleidsvoerders is dat meerdere factoren een rol speelden: onbekendheid met de regeling, aversie tegen de programmatische aanpak van positieve actie, ongeschiktheid van een dergelijke aanpak in kleine bedrijven, het niet aangesproken worden door rechtvaardigheidsargumenten, het ontbreken van economische motieven en, tot slot, te kleine subsidiebedragen die te veel rompslomp met zich meebrengen (SZW, 1994).

In 1994 besluit het kabinet om het positieve actiebeleid niet voort te zetten (SZW, 1994). Dit besluit lijkt overwegend te zijn gebaseerd op het gebrek aan belangstelling van de private sector voor de Stimuleringsregeling. Daarbij speelt aversie tegen de term positieve actie een belangrijke rol. Bedrijven associëren positieve actie met positieve discriminatie en daarmee met het mogelijk 'voortrekken' van minder gekwalificeerde kandidaten. De term positieve discriminatie is diverse malen in een negatief daglicht komen te staan, denk bijvoorbeeld aan de 'Barlaeus-affaire' waaraan eind jaren tachtig uitgebreid aandacht is besteed door de media.² Mogelijke ineffectiviteit van positieve actie is geen reden geweest om het beleid te beëindigen, op dat moment bestond nog nauwelijks inzicht in de effectiviteit van positieve actie.

Ook voor de rijksveroverheid wordt geen vervolgbeleid geformuleerd. Hoewel de gestelde doelstelling van 30 procent vrouwen in de gehele rijkdienst wordt gerealiseerd in 1995, geldt dat (net) niet voor de doelstelling van twintig procent vrouwen in functies vanaf schaal 10. Dit bedraagt eind 1995 negentien procent (BiZa, 1996). Ook kan nog niet gesproken worden van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de rijkdienst. De reden om geen vervolgbeleid te formuleren hangt samen met de decentralisatie van het personeelsbeleid van de rijksoverheid naar de departementen. Deze dienen vanaf 1995 zelf zorg te dragen voor de voortgang van het positieve actiebeleid (SZW, 1996).

In de nieuwe beleidsaanpak, na 1994, wordt het initiatief om de positie van vrouwen te verbeteren nog meer bij de werkgevers zelf gelegd (TK 1996-1997). Deze aanpak is gebaseerd op een model dat in het Verenigd Koninkrijk is ontwikkeld onder de naam Opportunity 2000. Dit is een campagne waarbij bedrijven zich vrijwillig kunnen aansluiten. Dit Britse initiatief kwam uit het bedrijfsleven zelf voort en werd niet onder-

steund door overheids gelden. In Nederland is in 1996 een soortgelijk initiatief van start gegaan onder de naam Opportunity in Bedrijf. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk was in Nederland de overheid de initiatiefnemer. Bovendien verstrekke de overheid subsidie, hetgeen in het Verenigd Koninkrijk niet het geval is.

De doelstelling van Opportunity in Bedrijf is te bevorderen dat 'bedrijven en instellingen vanuit economisch belang het potentieel van vrouwen beter benutten door in- en doorstroom te bevorderen en uitstroom tegen te gaan' (Opportunity in Bedrijf, 1997, p. 2). Opportunity in Bedrijf probeert meer aan te sluiten bij de 'belevingswereld' van werkgevers en legt de nadruk op argumenten van economische rationaliteit en de meerwaarde van meer vrouwen in leidinggevende posities. In het licht van toekomstige demografische ontwikkelingen en van nieuwe eisen die aan het management in een veranderende omgeving worden gesteld, doen werkgevers er goed aan om meer vrouwen in het hoger kader te benoemen, zo luidt de argumentatie. Lidmaatschap van Opportunity in Bedrijf is echter vrijwillig en het is niet verplicht een concreet en toetsbaar plan op te stellen om de positie van vrouwen te verbeteren.

Op het terrein van het emancipatiebeleid vinden vervolgens een aantal jaren weinig concrete ontwikkelingen plaats. Pas in 2000 komen nieuwe voorstellen in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie. De positie van vrouwen in hogere functies is opgenomen in het hoofdstuk 'Macht en Besluitvorming'. De hoofddoelstelling van dit beleid is niet veranderd ten opzichte van het positieve actiebeleid en houdt in: 'het bereiken van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op invloedrijke posities in de samenleving' (SZW, 2000, p. 65). Doel van het beleid is niet alleen de instroom van vrouwen vergroten, maar ook hun doorstroom bevorderen en uitstroom tegengaan (idem: 65). Deze doelstelling is geconcretiseerd in ambitieuze streefcijfers, welke zijn gebaseerd op de Emancipatiemonitor (Keuzenkamp & Oudhof, 2000) en de Toptelling 2000 (gerapporteerd in Keuzenkamp & Oudhof, 2000). Daarbij zijn als uitgangspunten gehanteerd: voor de hogere functies in openbaarbestuur, ambtenarij en bedrijfsleven waar nu nog sprake is van een laag aandeel vrouwen (< 10 procent) is uitgegaan van een verdubbeling in de deelname van vrouwen in de komende vier jaar en twee procentpunt groei per jaar; voor de overige hogere functies in openbaarbestuur, ambtenarij en bedrijfsleven waar nu al sprake is van een redelijk aandeel vrouwen (> 10 procent), is uitgegaan van twee procentpunt groei per jaar van het aandeel vrouwen (SZW, 2000, p. 69).

In tabel 1 is een, voor dit artikel relevant, gedeelte van de streefcijfers samengevat.

Tabel 1 Selectie van gestelde streefcijfers in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (in percentages)

	Stand van zaken	Streefcijfer voor 2004	Streefcijfer voor 2010
Topambtenaren vanaf schaal 18	7	15	25
Hogere ambtenaren (schaal 15-18)	9	20	30
Top bedrijfsleven (top 100, Raden van Besturen en Raden van Commissarissen)	4	8	20
Topfuncties non-profit: zorg en welzijn (RvB & RvC)	25	35	45
Topfuncties non-profit: overig (RvB & RvC)	13	20	35

Bron: SZW, 2000, p. 71

Nadrukkelijk wordt gesteld dat het kabinet de streefcijfers niet aan het bedrijfsleven oplegt (SZW, 2000, p. 70). Bedrijven dienen zelf streefcijfers op te stellen en maatregelen te nemen om deze te realiseren. De landelijke overheid heeft daarbij een voorbeeldfunctie en dient daarnaast vooral een stimulerende, faciliterende en ondersteunende taak te vervullen. Een belangrijk instrument blijft het verschaffen van subsidie aan organisaties zoals Opportunity in Bedrijf en Toplink. Mede in het licht van deze houding van het kabinet dringt de vraag zich op of de streefcijfers reëel zijn, alsmede of werkgevers bereid en in staat zijn om ze te realiseren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is inzicht noodzakelijk in de mate waarin werkgevers emancipatiegerichte maatregelen nemen en in de effecten hiervan.

Wat doen werkgevers om de positie van vrouwen te verbeteren en heeft dat effect?

Op het vlak van emancipatiegericht personeelsbeleid is in de loop der jaren het nodige in beweging gezet. In diverse studies over dit onderwerp zijn succesvolle en minder succesvolle casestudies terug te vinden (zie onder meer Mors & Reuling, 1987; Veldman & Wit-

tink, 1990; Oosterhuis-Geers, 1993; De Jong, 1994; Benschop, 1996). De mate waarin werkgevers zich aangesproken voelen door het emancipatiebeleid van de overheid en de maatregelen die zij nemen om de positie van vrouwen te verbeteren zijn veel minder onderwerp van onderzoek geweest. Er zijn nauwelijks representatieve en recente gegevens voorhanden die hierin inzicht verschaffen. De Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin emancipatiegerichte maatregelen voorkomen in bedrijven en instellingen in de markt-, gepremieerde en gesubsidieerde sector. Het meest recente onderzoek heeft betrekking op gegevens die in 1996 verzameld zijn en is beperkt tot bedrijven met ten minste 100 werknemers (SZW, 1997). Zoals tabel 2 laat zien, is het percentage werkgevers dat maatregelen neemt niet groot. Toepassing van voorkeursbeleid is in 1996 de meest voorkomende maatregel en komt in bijna vijftien procent van de onderzochte bedrijven voor. Loopbaanbegeleiding met speciale aandacht voor vrouwen komt met zeven procent het minste voor. Er zijn verschillen tussen de sectoren, maar deze zijn vrij klein. Voor-

Tabel 2 Aandeel bedrijven en instellingen naar sector dat maatregelen neemt om de positie van vrouwen te verbeteren (1996) (in percentages)

Maatregel	Landbouw en industrie	Handel en transport	Dienstverlening	Totaal
Voorkeursbeleid voor vrouwen	11,7	18,9	15,7	14,8
Opleidingen ter verbetering van de positie van vrouwen	5,6	11,7	19,1	10,3
Loopbaanbegeleiding met speciale aandacht voor vrouwen	5,6	7,1	10,3	7,0
Beleid gericht op evenredige participatie van vrouwen in werkgroepen en commissies	7,8	13,4	11,1	10,4
Beleid ter voorkoming van de uittreding van vrouwen	5,9	11,1	23,5	11,0

Bron: SZW, 1997

keursbeleid komt relatief veel voor bij bedrijven in de sector handel en transport (bijna 19 procent), terwijl bedrijven in de dienstverlening vaker een beleid ter voorkoming van uittreding van vrouwen voeren (bijna 24 procent).

Onderzoek van Remery (1998) onder 175 organisaties in zowel de private als publieke sector laat zien dat het vooral overheidsorganisaties, in casu provincies, gemeenten en de rijksdienst, zijn die een emancipatiegericht personeelsbeleid voeren. Daarnaast blijkt een samenhang met de grootte van organisaties: hoe meer werknemers, hoe vaker een emancipatiegericht personeelsbeleid. Een soortgelijke relatie wordt ook gevonden in onderzoek van Mulder (1995) onder gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat deze een beleid voert om de positie van vrouwen te verbeteren.

Of emancipatiegerichte maatregelen daadwerkelijk de positie van vrouwen verbeteren, is een vraag die zich niet makkelijk laat beantwoorden. Er zijn veel meer factoren die de positie van vrouwen beïnvloeden dan alleen specifiek beleid in arbeidsorganisaties. Bovendien kan op verschillende manieren naar effecten worden gekeken. Mulder (1995) vergeleek bijvoorbeeld het percentage vrouwelijke leidinggevenden in gemeenten die wel een emancipatiegericht personeelsbeleid voeren met het percentage in gemeenten die dat niet doen. In de eerste groep gemeenten was dit aandeel duidelijk hoger, hetgeen suggereert dat dit beleid effect heeft. Dit onderzoek is echter beperkt tot één meetmoment. Daarnaast kan onderzocht worden of de gestelde doelen van gevoerd beleid gerealiseerd zijn. Het onderzoek van Van Doorne-Huiskes, De Olde & Rosendahl (1998) is hiervan een voorbeeld. In opdracht van de Algemene Bestuursdienst/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd door hen onderzoek gedaan naar de vraag of vrouwen in de hogere schalen van de rijksdienst naar evenredigheid vertegenwoordigd zijn, een doelstelling die de overheid zich had gesteld. Als norm voor evenredige vertegenwoordiging werd de potentiële beschikbaarheid van vrouwen voor de arbeidsmarkt en voor het gevraagde opleidings- en ervaringsniveau gehanteerd. Uit het onderzoek bleek dat in de schalen 12 en 13 in vrijwel alle departementen vrouwen naar evenredigheid vertegenwoordigd zijn. Bij de schalen 14 en hoger kon, met een enkele uitzondering, worden geconstateerd dat vrouwen op dat niveau ondervertegenwoordigd zijn. Wel is er sprake van een duidelijke groei van het aantal vrouwen in hogere posities. Was op 1 januari 1987 het aandeel vrouwen in de schalen 12 en hoger zeven procent, tien jaar later bedraagt dit aandeel zestien procent. De instroom van vrouwen in de

academische startposities bij de rijksdienst (schaal 10) is de laatste decennia sterk toegenomen en bedroeg op het moment van onderzoek (1997) rijksbreed gemiddeld ongeveer 45 procent. In de doorstroming blijken zich echter haperingen voor te doen.

Een andere methode om vast te stellen of een beleid effect heeft, is door organisaties die wel en geen emancipatiegericht personeelsbeleid voeren te vergelijken op het punt van de ontwikkeling van de positie van vrouwen. Dit is gedaan door Remery (1998). In dit onderzoek is het personeelsbeleid van 175 organisaties onderzocht op de aanwezigheid van emancipatiegerichte maatregelen, alsmede de ontwikkeling van de positie van vrouwen over de periode 1990 tot en met 1994. Daarbij is de positie van vrouwen geoperationaliseerd in twee indicatoren: het aandeel vrouwen in het personeelsbestand en het percentage vrouwen in hogere functies.

Het voeren van een omvattend emancipatiegericht personeelsbeleid, bestaande uit maatregelen op het gebied van werving, selectie en doorstroming van vrouwen en uit maatregelen die de combinatie van arbeid en zorg ondersteunen, blijkt effect te hebben. Het aandeel vrouwen in het personeelsbestand en het percentage vrouwen in hogere functies neemt in de periode 1990-1994 meer toe in organisaties die een dergelijk beleid voeren dan in organisaties die dat niet doen. Daarbij zijn relevante factoren, zoals het percentage al werkzame vrouwen en de groei van de werkgelegenheid van de organisatie tussen 1990 en 1994 constant gehouden. Het realiseren van beleidsintenties vergt wel de nodige inspanningen. Het merendeel van de organisaties in het onderzoek die een emancipatiegericht personeelsbeleid voeren, ervaart knelpunten in het proces van uitvoering. Dit gaat duidelijk ten koste van de effecten. In organisaties waar het beleid redelijk tot goed tot uitvoering is gekomen, neemt het aandeel vrouwen in het personeelsbestand en in hogere functies meer toe dan in organisaties waar de uitvoering moeilijker verloopt. Cruciale factoren daarbij zijn onder meer dat de leiding van de organisatie waarde hecht aan realisering van de emancipatiedoelstellingen en dat ook uitdraagt binnen de organisatie. Voorts is het van belang dat wordt toegezien op de behaalde resultaten en dat beleid indien nodig wordt bijgesteld. Overigens dient opgemerkt te worden dat vooral overheidsorganisaties een omvattend emancipatiegericht personeelsbeleid voeren. Werkgevers in de private sector nemen soms wel maatregelen, maar van een omvattend beleid kan veelal niet gesproken worden. Bovendien nemen ze vooral maatregelen die de combinatie van arbeid en zorg ondersteunen en veel minder vaak maatregelen op het terrein van werving, selectie en doorstroming van vrouwen. Juist deze laatste maatregelen blijken belangrijk om het aandeel vrouwen in hogere functies substantieel te verhogen.

Tabel 3 Vrouwen in hogere functies: overzicht van feitelijke en gewenste (jaarlijkse) ontwikkeling van het aandeel vrouwen in hogere functies in de top 100 grootste bedrijven en onder hogere en topambtenaren bij de rijksoverheid (in percentages)

	Vrouwen in hogere functies:		jaarlijkse ontwikkeling 1992-1999	gewenst aandeel in 2004	gewenste jaarlijkse ontwikkeling 1999-2004
	feitelijk aandeel 1992	1999			
Top 100 grootste bedrijven*	1,9	3,8	0,3	8	0,8
	1994	1999	1994-1999	1999-2004	
Topambtenaren vanaf schaal 18**	6,3	7	0,1	15	1,6
Hogere ambtenaren schaal 15-18**	4,9	9	0,8	20	2,2

* Uit: Keuzenkamp & Oudhof, 2000

** Gegevens voor 1994 berekend op basis van BiZa, 1996

Zullen de streefcijfers uit het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie worden gerealiseerd?

In deze paragraaf bespreken we de haalbaarheid van de in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie geformuleerde streefcijfers. In de eerste plaats confronteren we de gewenste ontwikkeling van het aandeel vrouwen in hogere functies met de feitelijke groei zoals die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens, beperken we ons daarbij tot de streefcijfers voor de honderd grootste bedrijven in Nederland (de top 100) en voor de hogere en topambtenaren in de rijksoverheid. Daarna evalueren we de streefcijfers in het licht van de inhoud van het beleid, waaronder de beleidsinstrumenten die worden ingezet en wijze waarop de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de streefcijfers is vastgelegd.

Bij het formuleren van de streefcijfers is uitgegaan 'van de huidige trend van circa 1 procentpunt groei per jaar van het aandeel vrouwen in hogere functies in politiek, openbaar bestuur en ambtenarij en van de verdubbeling van het aandeel vrouwen in topfuncties van het bedrijfsleven in de afgelopen 7 jaar' (SZW, 2000, p. 69). De streefcijfers zijn gebaseerd op een versnelde groei, hetgeen plausibel lijkt. Op basis van een gedetailleerder analyse van de recente trend komt echter de vraag op of de streefcijfers niet te ambitieus zijn gesteld. In tabel 3 zijn gegevens opgenomen die de recente ontwikkeling van het percentage vrouwen in hogere functies beschrijven, alsmede de gewenste ontwikkeling voor 2004.

Voor het bedrijfsleven zijn de streefcijfers gebaseerd op de ontwikkeling van het aandeel vrouwen in de Raden

van Bestuur en Raden van Commissarissen van de 100 grootste bedrijven (naar omzet). In zeven jaar tijd (van 1992 tot 1999) is het aandeel verdubbeld van 1,9 naar 3,8 procent. Dit betekent een jaarlijkse groei van 0,3 procentpunt. Binnen vijf jaar (1999-2004) tijd zou het aandeel van 1999 nog eens verdubbeld moeten zijn naar acht procent. Dat betekent dat het aandeel vrouwen per jaar met 0,8 procentpunt zou moeten toenemen. Dat is, vergeleken met de recente trend van 0,3 procentpunt per jaar, een forse doelstelling. Vanaf 2004 wordt zelfs een groei verwacht van twee procentpunten per jaar, dat is bijna zeven keer zo veel als de groei tussen 1992 en 1999.

Voor de ambtelijke top geldt dat het aandeel vrouwen er al wat hoger ligt dan in het bedrijfsleven. In die zin maakt de overheid haar voorbeeldfunctie waar. Ook hier is echter de vraag of de verwachtingen niet al te hoog gespannen zijn. In 1994 bedroeg het percentage vrouwen onder hogere ambtenaren in schaal 15-17 4,9 procent (BiZa, 1996). In 1999 is dit aandeel negen procent (SZW, 2000), hetgeen een groei is van 0,8 procentpunt per jaar. In 2004 zou het aandeel twintig procent moeten bedragen, hetgeen een jaarlijkse groei van 2,2 procentpunten impliceert. De verwachte groei is dus bijna drie keer zo hoog. Het percentage vrouwen onder topambtenaren vanaf schaal 18 is tussen 1994 en 1999 veel minder hard gegroeid. In 1994 was het 6,3 procent (BiZa, 1996), in 1999 is het zeven procent (SZW, 2000), hetgeen een jaarlijkse groei van slechts iets meer dan 0,1 procentpunt betekent. Het kabinet acht een groei tot vijftien procent in 2004 reëel, oftewel een jaarlijkse groei van 1,6 procentpunt. Dit betekent een verwachte groei die zestien keer zo hoog is. Streefcijfers maken beleid inzichtelijk en vergemakke-

lijken evaluatie. Het is echter de vraag of de in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie geformuleerde streefcijfers niet te ambitieus gesteld zijn.

Wanneer we de streefcijfers bezien in het licht van de inhoud dan wel de vormgeving van het beleid, komt de vraag op wie precies verantwoordelijk is voor realisatie ervan. Dit is in het Meerjarenbeleidsplan niet duidelijk uitgewerkt; de streefcijfers zijn geformuleerd op macro-niveau. Er wordt alleen nadrukkelijk opgemerkt: 'Het gaat hier niet om streefcijfers die de overheid aan het bedrijfsleven oplegt. Het is aan bedrijven zelf om streefcijfers op te stellen en maatregelen te nemen om hun doelen te halen' (SZW, 2000, p. 70). Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen zijn relatief klein. De concurrentie voor deze functies is groot. Voor de 500 grootste bedrijven in Nederland gaat het gemiddeld om bijna zeven posten voor beide Raden tezamen (eigen berekening op basis van tabel 6.4 in Keuzenkamp & Oudhof, 2000, p. 134). Dit aantal ligt mogelijk wat hoger voor de top 100. Stel dat deze gemiddeld in totaal tien posten kennen in beide Raden, dan betekent dit concreet dat er in 1992 negentien vrouwen lid waren van een Raad van Bestuur dan wel een Raad van Commissarissen in de 100 grootste bedrijven en dat dat er in 1999 38 waren. Deze cijfers impliceren dat er nog geen drie vrouwen per jaar benoemd worden. Gegeven het streefcijfer van acht procent, zouden er tachtig vrouwen benoemd moeten zijn in 2004. Oftewel: er dienen tien vrouwen per jaar benoemd te worden (en de overige 38 vrouwen dienen in functie te blijven dan wel door een vrouw opgevolgd te worden). Wie binnen de leiding van de top 100 hier verantwoordelijk voor is, is niet vastgelegd.

Tevens blijft onduidelijk hoe de streefcijfers gerealiseerd gaan worden. Dit wordt eveneens aan werkgevers zelf overgelaten. De in de vorige paragraaf besproken onderzoeken maken duidelijk dat de belangstelling van werkgevers om emancipatiegerichte maatregelen te nemen gering is en dat, voorzover werkgevers ze wel nemen, dergelijke maatregelen vaak papieren maatregelen blijven. De overheid verwacht dat deelname aan de organisatie en campagne Opportunity in Bedrijf bedrijven zal aansporen maatregelen te nemen. Het is echter de vraag of dit inderdaad het geval is. Een jaar na de oprichting waren ongeveer 80 bedrijven en instellingen aangesloten (deelnemerslijst Opportunity in Bedrijf van oktober 1997). Dit aantal is echter gedaald tot ongeveer 50 bedrijven en instellingen in februari 2001. Een (klein) gedeelte van deze leden bestaat bovendien uit organisaties waarvoor het lidmaatschap een overwegend informeel karakter heeft, zoals de Commissie Dagindeling en de Stichting Kinderopvang Nederland (SKON). Ongeveer eenderde van de deelnemers is overheidsorganisatie of behoort tot de gepremieerde en gesubsidieerde sector.

Daaruit kan geconcludeerd worden dat de belangstelling van het bedrijfsleven voor deelname aan Opportunity in Bedrijf gering is. Bovendien is al opgemerkt dat deelnemers niet verplicht zijn om een plan van aanpak te hebben. In 1998 constateert Opportunity in Bedrijf met behulp van een zogenaamde nulmeting dat slechts de helft van de aangesloten bedrijven een expliciet beleid voert om een balanced workforce te bereiken (Opportunity in Bedrijf, 1998). Dit impliceert dat deelname aan Opportunity in Bedrijf nog niet betekent dat men specifieke maatregelen neemt om de positie van vrouwen te verbeteren.

Afsluiting

De overheid heeft in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie ambitieuze streefcijfers gesteld met betrekking tot de doorstroming van vrouwen naar hogere posities. Een hoog ambitieniveau is op zich prijzenswaardig, mits daartegenover ook goede instrumenten staan om het waar te maken. Aan de laatste ontbreekt het echter. Voor het realiseren van de streefcijfers steunt het beleid sterk op eigen initiatieven van ondernemingen en is een centrale regie achterwege gelaten. Het meest concrete instrument dat ingezet wordt is het verschaffen van subsidie aan Opportunity in Bedrijf, dat bedrijven stimuleert de positie van vrouwen te verbeteren. Bedrijven hebben tot nu toe echter weinig initiatief getoond om concrete maatregelen te nemen. De gekozen vormgeving van het beleid past weliswaar in de Nederlandse cultuur van arbeidsverhoudingen, maar doet tevens de vraag rijzen wie 'problemeigenaar' is van het gegeven dat vrouwen in Nederland nog zo weinig in het hoger kader vertegenwoordigd zijn. Problemen die geen 'eigenaar' kennen maken weinig kans te worden opgelost. Vooralsnog is de markt de enige incentive voor bedrijven om daadwerkelijk iets aan de ondervertegenwoordiging van vrouwen aan de top te doen. Als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen wordt toenemende schaarste verwacht op het managementniveau. Bedrijven kunnen het zich in de toekomst niet langer veroorloven – op straffe van verlies aan kwaliteit – om hun leidinggevenden alleen of vooral uit de groep mannen te rekruteren. Mogelijk gaat ook de uitstraling van bedrijven een belangrijker rol spelen in een globaliserende wereld. In zo'n wereld, die wint aan diversiteit, kan toch moeilijk worden volgehouden dat de mensen in gezichtsbepalende en leidinggevende functies slechts één categorie vertegenwoordigen: die van (oudere) autochtone mannen. Daarmee zijn het prestige en imago van bedrijven in het geding. Vraag is natuurlijk in hoeverre werkgevers zich door een dergelijke argumentatie in hun handelen van alledag laten beïnvloeden. Het argument van diversiteit lijkt vooralsnog in de Angelsaksische wereld meer overtuigingskracht te hebben dan in Nederland.

Toch wint ook hier het inzicht veld dat bedrijven er goed aan doen in hun managementteams en leidinggevende functies meer vrouwen op te nemen. Of de markt in deze tweeledige zin – via werkelijke schaarste en tekorten aan talent en via overwegingen van imago en prestige – zo snel zal werken dat de in het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie gestelde doelen zullen worden gehaald, is echter niet waarschijnlijk.

In het licht van de discussie over de haalbaarheid van streefcijfers dient de vraag te worden gesteld of de overheid haar rol tot facilitering kan beperken. Leijenaar (2000) wees al in haar achtergrondstudie van de Meerjarennota Emancipatie op het belang van een sturende rol van de overheid wanneer het om vrouwen in hogere functies gaat. Zij constateerde dat daar waar de overheid ofwel zelf selecteert ofwel druk heeft kunnen uitoefenen op diegenen die selecteerden, de vertegenwoordiging van vrouwen aanmerkelijk hoger is dan in het bedrijfsleven (Leijenaar, 2000, p. 36). Dit pleit voor dwingender maatregelen in de richting van het bedrijfsleven, maar dat ligt politiek niet eenvoudig. In het verleden is naar Amerikaans en Canadees voorbeeld de mogelijkheid van contract compliance weleens genoemd. Dit voorstel is toen met weinig enthousiasme begroet. Een interessante vraag is of dit instrument in de huidige krappe arbeidsmarkt een betere kans van slagen zou kunnen hebben.³

Literatuur

- Amstel, R. van, van den Berg, T. & Verschuren, R. (1994). Positieve actie: er moet aan gewerkt worden. Den Haag: VUGA.
- Benschop, Y. (1996). De mantel der gelijkheid. Gender in organisaties. Assen: Van Gorcum.
- BiZa (1996). Mensen en management in de rijkdienst 1996. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bussemaker, J. (2001). Bijdrage aan het notaoverleg over de beleidsnota Emancipatiebeleid (27411) en het Meerjarenprogramma Emancipatiebeleid. Gedownload van <http://www.pvda.nl/partij/tk/05012001bussemaker.tpl> op 13 februari 2001.
- Doorne-Huiskes, J. van, C.P. de Olde & M.F.R.C. Rosendahl (1998). Evenredig? Nog even niet! Normering participatie in hogere functies bij de rijkdienst. Utrecht: De Jong & Van Doorne-Huiskes & Partners.
- Jong, A.M. de, van Doorne-Huiskes, J., Maan, M. en de Olde, C. (1986). Handleiding voor positieve actie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Jong, A.M. de (1994). De uitdaging aangegaan. Ervaringen van organisaties met integratie van vrouwen. Dordrecht: De Jong & Van Doorne-Huiskes.
- Keuzenkamp, S. (1999). Van vrouwenstudies naar emancipatiebeleid. Tijdschrift voor Genderstudies, 2 (3), 43-54.
- Keuzenkamp, S. & Oudhof, K. (2000). Emancipatiemonitor. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leijenaar, M.H. (2000). Macht en besluitvorming: over emancipatie en participatie. In: SZW (2000). Van Vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota emancipatiebeleid: achtergronddeel (pp. 33-52). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Mors, B.W.C. & Reuling, A.M.H. (1987). Positieve actie: schijn of werkelijkheid? M&O, 41, 472-486.
- Mulder, F.E. (1995). Gestage groei. Vrouwen in gemeentelijke topposities. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Oosterhuis-Geers, J. (1993). Integratie van vrouwen in leidinggevende en hogere functies in het bedrijfsleven. Den Haag: Commissie Ontwikkeling Bedrijven (COB/SER).
- Opportunity in Bedrijf (1997). Opportunity in Bedrijf; profiel. Amsterdam: Opportunity in Bedrijf.
- Opportunity in Bedrijf (1998). Nieuws in balans, april 1998. Amsterdam: Opportunity in Bedrijf.
- Raad van de Europese Gemeenschappen (1984). Aanbeveling van de Raad van 13 december 1984 betreffende de bevordering van positieve acties voor vrouwen. In: Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. L 331/34, dd. 19-12-1984.
- Remery, C.L.H.S. (1998). Effecten van emancipatiegericht personeelsbeleid. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Roelofs, E. (1995). The European equal opportunities policy. In: A. van Doorne-Huiskes, van Hoof, J. & Roelofs, E. Women and the European labour markets (pp. 122-142). London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- SZW (1994). Voortgangsrapportage inzake de positie van vrouwen in de arbeid. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
- SZW (1996). Uitvoering van emancipatiebeleid. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (1997). Emancipatie in arbeidsorganisaties. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Arbeidsinspectie.
- SZW (2000). Meerjarenbeleidsplan Emancipatie. Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Tweede Kamer (1976/1977). Emancipatie. Proces van verandering en groei. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976-1977, 14 496, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1987/1988a). Positieve actieprogramma's voor vrouwen in arbeidssituaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 343, nr. 2.
- Tweede Kamer (1987/1988b). Positieve actieprogramma's voor vrouwen in arbeidssituaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 343, nr. 1.

Tweede Kamer (1990/1991). Positieve actieprogramma's voor vrouwen in arbeidssituaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 20 343, nr. 5.

Tweede Kamer (1996/1997). Emancipatiebeleid 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 006, nr. 1.

Veldman, A. & Wittink, R. (1990). De kans van slagen. Invloed van culturen en regels op loopbanen van vrouwen. Leiden: Stenfert Kroese.

Verhaar, O. (1991). *Prima inter pares*. Over de voorkeursbehandeling van vrouwen. Den Haag: VUGA.

Noten

- 1 Zie voor een overzicht van Europese beleidsinitiatieven en aanbevelingen op het punt van gelijke behandeling van mannen en vrouwen onder meer Roelofs, 1995.
2. Barlaeus is de naam van een gemeentelijk gymnasium in Amsterdam. Om het aantal vrouwen in leidinggevende functies op scholen te vergroten, besloot de gemeente Amsterdam in 1987 om voor de functie van rector in het voortgezet onderwijs aan vrouwen de voorkeur te geven. Op het Barlaeusgymnasium deed zich dat jaar een vacature voor. Conform het voorkeursbeleid van de gemeente werd alleen onder vrouwen geworven en werd in 1988 een vrouw als rector benoemd. De schoolleiding, leraren en leerlingen verzetten zich tegen deze benoeming met als belangrijkste argument dat de selectieprocedure het onmogelijk maakte om de 'beste' kandidaat aan te stellen. De gemeente zette de benoeming echter door zonder rekening te houden met het ontbreken van een draagvlak binnen de school voor deze benoeming. Uiteindelijk leidde het conflict ertoe dat de rector in 1990 werd ontslagen (zie ook Verhaar, 1991).
3. Een eerste aanzet tot een discussie hierover is inmiddels gedaan. Bij de behandeling van het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie in februari 2001 heeft het PvdA-kamerlid Jet Bussemaker (2001) voorgesteld de discussie over contract compliance te starten.