

EEN BELEID OP WEG

SITUERING VAN HET GELIJKE-KANSENBELEID IN BELGIË

Annie Hondeghem en Sarah Nelen

A policy on its way. Situating the equal-opportunitiespolicy for men and women in Belgium

Equal opportunities became a government competence in Belgium in 1985. Time for a round-up. This article examines by means of the methodology used in Comparative state feminism (Stetson & Mazur, 1995) where Belgium – on the federal as well as on the Flemish level – is to be situated in an international typology of state feminism. Four dependent variables are analysed: the politics which accompany the establishment of equality policy machinery; the organisational form of the policy; the conception of the state and the patterns prevailing in the women's movement. Although additional research is to be recommended, these variables seem to lead to the conclusion that the equal-opportunitiespolicy in Belgium, on the Flemish, but even more on the federal level, still has a long way ahead in order to become a more effective policy.

Het thema 'gelijke kansen voor mannen en vrouwen' wordt in België sinds veertien jaar erkend als een formeel beleidsterrein. Van 1985 tot 1999 was mevrouw Miet Smet op federaal regeringsniveau onafgebroken verantwoordelijk voor dit beleid. Op Vlaams niveau vormen gelijke kansen sinds 1994 een ministeriële bevoegdheid. Dringend tijd dus om op het gevoerde beleid terug te blikken. In dit artikel zal het bestaande gelijke-kansenbeleid op federaal en Vlaams niveau van naderbij bekeken en geanalyseerd worden.¹ Omwille van het feit dat in België nauwelijks beleids-wetenschappelijk onderzoek op het terrein van gelijke kansen bestaat, moet dit artikel in zekere zin als een eerste verkenning worden beschouwd en zal het ook voor een deel beschrijvend van aard zijn.

De analyse van het bestaande beleid zal gebeuren aan de hand van de methodologie ontwikkeld in het boek *Comparative state feminism* (Stetson & Mazur, 1995). In dit werk wordt aan de hand van casestudies

van verschillende auteurs een typologie opgesteld van verschillende soorten *state feminism* (gelijke-kansen-beleid). De *women's policy machinery* (gelijke-kansen-infrastructuur) en het hieruit resulterende beleid worden in veertien landen onderzocht.² Hoewel dit theoretisch kader zijn beperkingen heeft, waar we in onze conclusie dieper op ingaan, is het toch een zinvol aanknopingspunt voor een eerste beleidswetenschappelijke benadering van het gelijke-kansenbeleid in België. De twee afhankelijke variabelen die in het onderzoek vooropgesteld worden, zijn:

1. de invloed op het beleid;
2. de toegang van vrouwenorganisaties tot de besluitvorming.

Wat de invloed op het beleid betreft, gaat het om de mate waarin de gelijke-kansen-infrastructuur het beleid beïnvloedt, zodat de situatie van vrouwen verbetert en/of hiërarchische genderpatronen tegengegaan worden. De toegang tot de besluitvorming is de

MATE VAN TOEGANG

		groot	klein
MATE VAN BELEIDS- INVLOED	groot	Type 1: grote invloed, grote toegang <i>Australië, Nederland, Noorwegen, Denemarken</i>	Type 2: grote invloed, kleine toegang <i>Zweden, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk</i>
	klein	Type 3: kleine invloed, grote toegang <i>4)Duitsland, Verenigde Staten, Canada</i>	Type 4: kleine invloed, kleine toegang <i>Ierland, Italië</i>

mate waarin kansen gegeven worden aan de vrouwenbeweging om bij de besluitvorming betrokken te worden. Volgens Stetson en Mazur verklaren vier onafhankelijke variabelen in belangrijke mate de verschillen in effectiviteit (lage/hoge beleidsinvloed en toegang van vrouwenorganisaties) van een gelijk-kansenbeleid in een land:

1. de wijze waarop de gelijk-kansen-infrastructuur er gekomen is;
2. de wijze waarop het beleid georganiseerd en georiënteerd is;
3. de opvatting over de rol van de staat;
4. de rol van de vrouwenbeweging.

Op basis van de beschrijving en analyse van de verschillende case-landen, komen de auteurs tot de volgende typologie: (zie pag 36)

De vraagstelling in dit artikel is *waar* België zich in deze typologie situeert, enerzijds op federaal en anderzijds op Vlaams niveau, en *waarom*. We toetsen het gelijk-kansenbeleid in België aan de kenmerken van de onafhankelijke variabelen die de landen in de hoogste categorie met elkaar gemeen hebben en die verklaren waarom het gelijk-kansenbeleid in deze landen effectief is. Op deze manier krijgen we ook voor België een beeld van de effectiviteit van het gelijk-kansenbeleid: dit is de mate waarin het beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen ervan (Hoogerwerf & Herweijer, 1998, p. 133, 217).

De komst van de gelijk-kansen-infrastructuur

Bij de landen die in de hoogste categorie van het gelijk-kansenbeleid gesitueerd worden in *Comparatieve state feminism*, valt op dat de gelijk-kansen-infrastructuur steeds ontstond onder sociaal-democratische regeringen die het gelijk-kansenthema op de beleidsagenda plaatsten, terwijl er ook een grote druk was van feministische groeperingen. Inzake de infrastructuur kan een onderscheid gemaakt worden tussen politieke-, ambtelijke- en adviesorganen.

Federaal

In België is de institutionalisering van de vrouwenemancipatie er niet zozeer onder impuls van de vrouwenbeweging gekomen maar wel in het spoor van de aandacht die internationale en Europese structuren in de jaren zeventig aan dit thema schonken (DGK, 1998, p. 14). De twee belangrijkste momenten van het institutionaliseringsproces op federaal niveau, in 1974 en in 1985, vonden verder plaats onder een rooms-blauwe coalitie, niet onder een sociaal-democratische. In 1974 werd de Commissie Vrouwenarbeid als officieel adviesorgaan opgericht dat in 1975 van

start ging, samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries, van werknemers- en werkgeversorganisaties en uit deskundigen. Een administratieve cel in het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid verzorgde het secretariaat van de Commissie. Het is zeker niet toevallig dat deze oprichting min of meer samenvalt met het internationale jaar van de vrouw, dat in 1975 door de Verenigde Naties (VN) werd uitgeroepen, en met de eerste wereldvrouwenconferentie van de VN, die in Mexico afsloot met het uitroepen van 1976-1985 als het decennium van de vrouw (Van Mechelen, 1996, p. 68). Het is vooral deze internationale aandacht geweest die de Belgische overheid verplichtte gevoelig te zijn voor het thema vrouwenemancipatie. In de schoot van verschillende andere ministeries kwamen dan ook specifieke organen inzake vrouwenaangelegenheden tot stand.³ Helaas zijn de meeste echter niet lang actief geweest of zijn slapende organen geworden (Keymolen & Coenen, 1991, p. 106).

Pas in 1985 met de aanstelling van Miet Smet (Christelijke Volks Partij, CVP), als staatssecretaris verantwoordelijk voor Maatschappelijke Emancipatie, komt de institutionalisering echt op gang. Ook dit staatssecretariaat komt tot stand ten tijde van een VN-Vrouwenconferentie (Nairobi 1985). Na de verkiezingen van 1991 werd beslist de bevoegdheid voor gelijke kansen in het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid op te nemen (in maart 1992). Miet Smet is vanaf dan (en na de nieuwe regeringsvorming in 1995 voor een tweede ambtstermijn) tot juli 1999 'minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen'.

Naast de reeds bestaande Commissie Vrouwenarbeid werd in 1986 de Emancipatieraad opgericht, pluralistisch samengesteld uit vertegenwoordigers van vrouwenorganisaties. In 1993 worden deze twee adviesorganen samengevoegd tot de Raad van Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen. In 1993 wordt tevens bij ministerieel besluit de federale Dienst Gelijke Kansen opgericht binnen het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. Deze dienst zet de werkzaamheden van het secretariaat van de Commissie Vrouwenarbeid voort en breidt deze uit. Momenteel bestaat de dienst uit vijftientig ambtenaren. Na de verkiezingen van 13 juni 1999 is sinds juli 1999 de Franstalige minister Laurette Onkelinx van de Parti Socialiste (PS) verantwoordelijk voor gelijke kansen, hoewel deze bevoegdheid niet expliciet in haar titel vermeld wordt (zij is 'minister van Werkgelegenheid').

In een internationaal vergelijkend perspectief valt op dat de echte institutionalisering van gelijke kansen vrij laat plaatsvond in België en dat die gebeurde onder indirecte invloed van een internationale orga-

nisatie als de VN. Er kan niet ontkennd worden dat tegelijkertijd de vrouwenbeweging druk uitgeoefend heeft in het institutionaliseringsproces. Zo is bijvoorbeeld voor de aanduiding van een staatssecretaris in 1985 de rol van de politieke vrouwengroep Vrouw en Maatschappij binnen de CVP erg belangrijk geweest (Van Molle & Gubin, 1998, p. 139). Maar de eisen en het echte lobbywerk vanuit de vrouwenbeweging kwamen er pas laat, namelijk begin jaren tachtig met de slogan 'Een ministerie voor vrouwenzaken of we gaan de Wetstraat kraken'. In hun argumentatie verwijzen zij uitdrukkelijk naar de internationale evoluties inzake gelijke kansen: 'België kan niet bij de burens achter blijven' (Van Mechelen, 1996, p. 50).

Vlaams

Met de opeenvolgende staatsvormingen van 1970, 1980, 1988 en 1993 werd België een federale staat en zijn de Vlaamse instellingen steeds verder uitgebouwd. Gelijke kansen stonden niet vanaf het begin op de Vlaamse beleidsagenda, maar kwamen pas in de jaren negentig aan bod. Ook hier valt dit samen met belangrijke internationale ontwikkelingen: net voor de Pekingconferentie in 1995 wordt in juni een Vlaamse minister voor Gelijke Kansen aangesteld, Anne Van Asbroeck (Socialistische Partij: SP) die ook bevoegd is voor Brusselse Aangelegenheden. Zoals tijdens de regeringsvorming afgesproken, wordt zij twee jaar later opgevolgd door de CVP-minister Brigitte Grouwels. Het schamele budget dat werd toegekend en de afgesproken ministerwissel voor juist deze bevoegdheid tonen aan welke prioriteit de toenmalige regering schonk aan het thema. Na de laatste verkiezingen is de 'groene' minister Mieke Vogels (Anders Gaan Leven: Agalev) bevoegd voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen. Vanaf het begin werd het Vlaamse gelijke-kansenbeleid expliciet georiënteerd op de stra-

tegische doelstellingen van het Peking-actieplatform. Er werd een administratieve cel Gelijke Kansen in Vlaanderen opgericht binnen het Departement Coördinatie van de Vlaamse Gemeenschap en een Interdepartementale Commissie Gelijke Kansen.

Voordat in 1995 een Vlaamse minister specifiek bevoegd werd voor gelijke kansen, bestond in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wel reeds sinds 1990 een Dienst Emancipatiezaken, die de bevordering van gelijke kansen binnen de Vlaamse ambtenarij als doelstelling heeft. Tot op heden werden achtereenvolgens twee opdrachthoudsters aan het hoofd van deze dienst benoemd. Het ging om twee sterke persoonlijkheden. Ten eerste Rita Mulier die eerder haar sporen verdiende in de vrouwenbeweging en opviel door haar confronterende aanpak. Ten tweede Hedwig Van Roost die eerder emancipatie-ambtenaar van de stad Antwerpen was en als opdrachthoudster meer het accent legde op samenwerking met de top.⁴ De Dienst staat los van de later opgerichte Cel Gelijke Kansen in Vlaanderen. Sinds 1990 is er ook binnen het advies- en overlegorgaan Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen een vrouwencommissie actief.

Voorzover nagegaan kan worden, is het opnemen van gelijke kansen in het takenpakket van de Vlaamse overheid geen expliciete eis van de vrouwenbeweging geweest. Het is de beslissing van de toenmalige nieuwe sociaal-democratische regering zelf geweest, zonder veel druk van politieke of andere vrouwen-groeperingen. Het opnemen van het thema past wellicht in het kader van de dynamische vernieuwings- en moderniseringsdrang die de jonge Vlaamse gemeenschap in zijn geheel kenmerkt.

Overzicht van de gelijke-kansen-infrastructuur

	Federaal	Vlaams
Politiek	<ul style="list-style-type: none"> • Staatssecretaris van 1985-1991 • Minister sinds 1992 • Adviescomité voor de Maatschappelijke Emancipatie van de Kamer (sinds 1988) • Adviescomité voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen van de Senaat (sinds 1995) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister sinds 1995 • Werkgroep gelijke kansen voor mannen en vrouwen van het Vlaams Parlement (sinds 1995)

	Federaal	Vlaams
Ambtelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Secretariaat van de Commissie Vrouwenarbeid, 1975-1993 (ministerie van Tewerkstelling en Arbeid) • Dienst Gelijke Kansen, sinds 1993 (Secretariaat Generaal, ministerie van Tewerkstelling en Arbeid) (http://www.meta.fgov.be) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cel Gelijke Kansen, sinds 1996 (Departement Coördinatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Interdepartementale Beleidssteuning) (http://www.gelijkekansen.vlaanderen.be) • Interdepartementale Commissie Gelijke Kansen, sinds 1996 • Dienst Emancipatiezaken (Departement Algemene Zaken en Financiën), sinds 1990
Adviesorganen	<ul style="list-style-type: none"> • Commissie Vrouwenarbeid, 1974-1993 • Emancipatieraad 1986-1993 • Raad van Gelijke kansen voor mannen en vrouwen, sinds 1993 	<ul style="list-style-type: none"> • VOV: Vlaamse Overlegcommissie Vrouwen, sinds 1990 (behorende tot de SERV: Sociaal Economische Raad Vlaanderen)

Organisatie en oriëntatie van het beleid

Alle landen die zich in het vergelijkend onderzoek van Stetson en Mazur in de hoogste categorie van gelijke-kansenbeleid situeren, worden gekenmerkt door hun gecentraliseerde, cross-sectoriële aanpak om gendergelijkheid te promoten in het mainstream beleid. De gelijke-kansen-infrastructuur is er dus expliciet op gericht een genderdimensie in alle beleidsdomeinen te integreren. Dit facetbeleid of deze mainstreamingsstrategie is de beste manier om een gelijke-kansenbeleid te realiseren omdat emancipatie de facto een sector-overschrijdend thema is, dat met ongeveer alle beleidsdomeinen te maken heeft. Het louter voeren van een sectorbeleid, waarbij gelijke kansen als een apart beleidsdomein los van de andere wordt beschouwd, is daarom niet voldoende. Hoe is het beleid in België georganiseerd en georiënteerd?

Federaal

In het Koninklijk Besluit van 16 december 1985 ter oprichting van het federale Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Integratie wordt een dubbele taak vermeld. Enerzijds een taak die voortvloeit uit de eigen bevoegdheid: het bevorderen van activiteiten gericht op de gelijke kansen van mannen en vrouwen. Anderzijds een taak voortvloeiend uit de gedeelde bevoegdheid van het staatssecretariaat: het kan de andere ministeries en staatssecretariaten wijzen op de gevolgen van hun besluiten voor het gelijke-kansen-beginsel en het kan hen interpellieren. Er werd, op papier althans, dus zowel voor sectorbeleid als facet- of mainstreamingsbeleid (of horizontaal beleid) geopteerd.

In de praktijk echter is bijna uitsluitend een sectorbeleid (of verticaal beleid) gevoerd. Ook de huidige Dienst Gelijke Kansen werkt vooral specifieke maatregelen en projecten inzake gelijke kansen uit. Tijdens de gehele periode 1985-1999 is gewerkt aan drie prioritaire actiedomeinen: de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, de bestrijding van geweld ten aanzien van vrouwen en de deelname van vrouwen aan de besluitvorming. Wat betreft het eerste terrein, de tewerkstelling van vrouwen, is vooral gewerkt aan onderwijs en studiekeuzes⁵, positieve acties in de publieke en de openbare sector, de combinatie van arbeid en gezin, gelijk loon voor gelijk werk en functieclassificatie, nachtarbeid, moederschapsbescherming en ongewenst seksueel gedrag op het werk. Inzake geweld, het tweede actieterrein, werd enerzijds door onderzoek en sensibilisering getracht het onderwerp uit de taboesfeer te halen. Anderzijds werd getracht de juridische positie en de opvang van de slachtoffers te verbeteren door een nieuwe wet op verkrachting, gespecialiseerde politionele opvang en het uitwerken van een 'set seksuele agressie' als hulpmiddel om het gerechtelijk onderzoek in geval van aangifte van seksueel misdrijf adequaat te laten verlopen. Op het derde terrein, dat van de besluitvorming, werd veel aandacht besteed aan politieke besluitvorming onder meer door onderzoek, systematische campagnes naar aanleiding van de verkiezingen, een quota-wet die bepaalt dat kieslijsten maximaal tweederde kandidaten van hetzelfde geslacht mogen bevatten⁶ en de herdenking van 50 jaar vrouwenstemrecht in 1998. De verdienste van dit sectorbeleid is dat het

zeer breed werd opgevat en zeker niet werd ingeperkt tot de economische situatie van vrouwen. Het feit dat geweld ten aanzien van vrouwen en ongewenst seksueel gedrag op het werk al vroeg (1985) een aandachtspunt was van een CVP-minister is namelijk geen evidentie. Bovendien trachtte het federale beleid ook impulsen te geven aan de lokale besturen, onder meer door de aanstelling van provinciale coördinatoren.

Duidelijke beleidsplannen waarin de onderliggende visie op het gelijke-kansenvraagstuk wordt uiteengezet, ontbreken volledig op federaal niveau. Zoals door minister Smet zelf wordt aangehaald in haar toelichting (in juli 1998) bij het verslag aan het parlement ter uitvoering van de Peking-Wet: 'De minister wijst erop dat in België, in vergelijking met andere landen, minder theoretisch over vrouwenemancipatie wordt nagedacht. Wij zijn veeleer gericht op de praktijk en niet op de theorie.' Dit is geen kenmerk dat enkel voor het gelijke-kansenbeleid geldt. Het gaat om een verschil in ambtelijke cultuur en werkwijze ten opzichte van bijvoorbeeld de Nederlandse overheid dat op alle beleids terreinen speelt. Terwijl Nederland gekenmerkt wordt door een traditie van planmatig en rationeel werken, is voor de Belgische overheid beleidsplanning en beleidsontwikkeling geen prioriteit (Delmartino & Soeters, 1994, p. 247-250). Dit heeft onder meer te maken met de overmatige politisering, die zich uit in de 'alles regelende' ministeriële kabinetten.⁷

De Nederlandse overheid definieerde in de periode 1975-1985 het emancipatievraagstuk als een kwestie van mentaliteitsverandering en een door vrouwen in te halen achterstand. Sinds 1985 echter gold als uitgangspunt van het Nederlandse beleid: 'Het bestaan van een structurele machtsongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het verschil tussen de seksen is een van de pijlers van de maatschappelijke organisatie' (Keuzenkamp, 1992, p. 22). In België blijven zowel de probleemformulering als de beleidsdoelstellingen zeer vaag: bijna nergens wordt wat men wil bereiken exact weergegeven, noch welke tijdskeuzes erbij gemaakt worden. Met betrekking tot de drie belangrijkste actiedomeinen worden termen gebruikt als 'verbeteren' (verbeteren van de inschakeling van vrouwen in het sociaal-economisch leven), 'bevorderen' (bevorderen van de deelname van vrouwen op alle beslissingsniveaus) en 'bestrijden' (bestrijden van geweld t.a.v. vrouwen). Hoewel op federaal niveau een duidelijke probleemformulering ontbreekt, kan toch op basis van een analyse van de beleidsstrategie, de beleidsstructuren en de aangewende beleidsmiddelen afgeleid worden dat het gelijke-kansenthema eerder in termen van een achterstandsvraagstuk en als kwestie van mentaliteitsverandering wordt opgevat dan als een structureel vraagstuk waarin de ongelijke

machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen centraal staan.

Ten eerste is er de beleidsstrategie. Het voeren van een sectorbeleid hangt nauw samen met het uitgangspunt van emancipatie als een 'vrouwenprobleem' en een kwestie van in te halen achterstanden door vrouwen (Council of Europe, 1998, pp. 8, 12, 18). Mannen zijn meestal geen doelgroep in dit beleid. In tegenstelling tot een mainstreamingsbeleid, concentreert sectorbeleid zich ook veel minder op structureel ongelijke genderverhoudingen (Nelen & Hondeghem, 1999, p. 19). Deze verandering in de probleemdefinitie naar gelang een sectorbeleid of een mainstreamingsbeleid wordt gevoerd, kan verbonden worden met de vrij recente verschuiving op wetenschappelijk gebied van vrouwenstudies naar genderstudies. Met de introductie van het begrip 'gender' wordt in tegenstelling tot de term 'geslacht' niet meer verwezen naar het biologische verschil, maar komen de sociologische en culturele verschillen tussen mannen en vrouwen centraal te staan. Een duidelijke conceptuele verschuiving is waar te nemen van een wetenschappelijke analyse in termen van dualiteit man/vrouw, naar een constructivistische analyse die ingaat op de werking van de sociale constructie van gender, op hoe 'mannelijkheid' en 'vrouwelijkheid' tot stand komen en welke processen hierbij belangrijk zijn (Van Lenning, Brouns & De Bruijn, 1995, p. 252; Verloo & Roggeband, 1994, p. 7). Vaak wordt een hiërarchische bijbetekenis verbonden aan de visies over mannelijkheid en vrouwelijkheid: impliciet of expliciet wordt een onderschikkend onderscheid naar geslacht gemaakt, waarbij de vrouwelijke norm meestal ondergeschikt is en de mannelijke norm overheerst.

Het verschil tussen sectorbeleid en mainstreaming is dat deze laatste strategie de heersende (mannelijke) normen wel ter discussie stelt. Het federale gelijke-kansenbeleid doet dit niet. Het is een sectorbeleid dat uitgaat van de specifieke noden van vrouwen en waarin de rol van mannen grotendeels buiten beschouwing wordt gelaten. Een kleine uitzondering hierop is de korte sensibiliseringscampagne over de herverdeling van de zorgtaken in het gezin, eind 1995. Een concreet voorbeeld van een beleid dat de structurele problemen niet aankaart, is het positieve actiebeleid dat de afgelopen beleidsperiode werd gevoerd in de federale administraties. De positieve acties zijn meestal specifieke initiatieven (bijvoorbeeld speciale cursussen combinatie werk en gezin, organisatie van kinderopvang) om hindernissen die individuele vrouwen in hun loopbaan ondervinden, te verhelpen. Het globale personeelsbeleid, dat veel beter aansluit bij traditioneel mannelijke leefpatronen, wordt helaas niet ter discussie gesteld. De beleidsstructuren om dit te doen zijn ook niet voor-

handen: in het kader van het sectorbeleid is de coördinator positieve acties gepositioneerd in de Dienst Gelijke Kansen in het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling. Deze functie zou verankerd moeten worden in het ministerie van Ambtenarenzaken dat bevoegd is voor het personeelsbeleid.

Een analyse van de weinige algemene beleidsdocumenten die op federaal niveau bestaan,⁸ toont aan dat termen als 'gender', 'mannelijkheid', 'vrouwelijkheid' en 'macht' niet voorkomen in deze teksten. Het gebruik van de term 'gelijke kansen' om het beleid aan te duiden is een impliciete verwijzing naar het referentiekader van het beleid. Dat sluit eerder aan bij een liberalistische opvatting over het thema waarbij het individu- of persoonsbegrip centraal staat en niet gender als een centraal ordeningsprincipe. Een bijkomende verklaring voor het gebruik van de term 'gelijke kansen' is dat de terminologie die op EU-niveau gebruikt wordt (equal opportunities) gemakshalve werd overgenomen. Dit is een ander aspect van de invloed van internationale organisaties op het gelijke-kansenbeleid.

Naast de beleidsstrategie, is er ten tweede de beleidsinfrastructuur die ertoe leidt dat voornamelijk specifieke maatregelen gericht op de achterstandpositie van vrouwen genomen worden. De federale Dienst Gelijke Kansen beschikt niet over expliciete coördinerende bevoegdheden en is niet uitgerust voor het voeren van een structureel mainstreamingsbeleid. Omwille van de relatief geïsoleerde positie van de dienst binnen het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid is het onmogelijk te volgen welke beleidsmaatregelen in de andere ministeries genomen worden en te helpen negatieve gendereffecten te voorkomen. Problematisch is ook dat de dienst vele contractuele ambtenaren telt (in tegenstelling tot de hoger gewaardeerde functie van statutair ambtenaar) waardoor er een sterk personeelsverloop is. Ook moeten, onder meer om deze reden, de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de aanwezige genderdeskundigheid in de dienst, evenals in het vorige en vooral huidige kabinet, dat zeer weinig gelijke-kansenverantwoordelijken telt. Zijn deze beleidsmedewerk(st)ers voldoende op de hoogte van verschuivingen inzake concepten, inzichten, enzovoorts? Vermeldenswaard is wel dat de Dienst Gelijke Kansen recent een voorstel uitwerkte om de nodige administratieve structuren op te zetten om het voeren van een mainstreamingsbeleid mogelijk te maken. Dit voorstel behelst de oprichting van een Interdepartementaal Comité Gelijke Kansen met vertegenwoordigers van elk ministerie. Het secretariaat zou waargenomen worden door de Dienst Gelijke Kansen. Op termijn zou ook elk ministerie een eigen comité gelijke kansen moeten uitbouwen. Het hangt mede af van de nieuwe

regering en de nieuwe minister bevoegd voor gelijke kansen, Laurette Onkelinx, of deze voorstellen kans van slagen hebben. Tot nu toe toonde de federale regering zich echter zeer weinig gevoelig voor het thema gelijke kansen. Het wordt ook niet vermeld in het regeerakkoord (Nelen, 1999).

Tenslotte duiden ook de beleidsinstrumenten op een probleemstelling in termen van een achterstandpositie van vrouwen. Het is opvallend dat het communicatieve sturingsmodel duidelijk het meest gebruikte beleidsinstrument is geweest de afgelopen beleidsperiode (Nelen, 1996, p. 93). In elk van de prioritaire actiedomeinen (arbeid, geweld en besluitvorming) werden talrijke informatie- en sensibiliseringscampagnes georganiseerd met het oog op mentaliteitsverandering. Diverse folders, affiches, documentatiemateriaal en video's werden verspreid. Ook de veelal projectmatige aanpak⁹ van het gelijke-kansenbeleid geeft aan dat men uitgaat van een deficitmodel: aan de hand van specifieke projecten wordt getracht de individuele barrières die vrouwen onderwinden, tegen te gaan.

Uiteraard is de scheiding tussen sector- en mainstreamingsbeleid niet waterdicht. Er is de afgelopen veertien jaar ook op verschillende momenten samenwerking geweest tussen de federale minister voor Gelijke Kansen en andere ministers, bijvoorbeeld met de minister van Onderwijs in verband met de diversificatie van studiekeuzes, de minister van Binnenlandse Zaken in verband met politionele opvang van geweldslachtoffers en de minister van Justitie inzake seksuele agressie. Het vrij recente initiatief inzake functieclassificatie en gelijk loon voor gelijk werk (1996-1998) leunt ook aan tegen een structurele probleemdefinitie en stelt het bestaande systeem ter discussie. De campagne die naast het onderzoeksproject werd georganiseerd, beoogde in de eerste plaats de sociale partners te sensibiliseren voor deze problematiek. Toch is het al bij al een duidelijke politieke keuze geweest om zich vooral te concentreren op een sectorbeleid en niet op mainstreaming.

Slechts recent werd gerefereerd aan mainstreaming in federale beleidsteksten. Hierbij valt op dat onder minister Smet een grote waakzaamheid aan de dag wordt gelegd en wordt gewaarschuwd voor de risico's van deze beleidsaanpak, zoals het verdwijnen van een specifiek beleid. Uit haar toespraak in de senaat op 10 november 1999, blijkt dat minister Onkelinx voor mainstreaming kiest maar helaas niet aanduidt hoe ze deze strategie concreet wil realiseren en deze lijkt te beperken tot een aantal rapporteringen in de ministerraad.

Vlaams

Op het Vlaamse bestuursniveau werd in 1995 wel

expliciet gekozen voor het voeren van een mainstreamingsbeleid (aangeduid met de naam 'inclusief beleid'), naast eigen specifieke beleidsmaatregelen (Van Asbroeck, 1995). De gelijke-kansen-infrastructuur die werd opgericht, leunt aan tegen die mainstreamingsdoelstelling. Het was een bewuste keuze om in 1996 de administratieve Cel Gelijke Kansen in Vlaanderen te plaatsen binnen de Afdeling Interdepartementale Beleids ondersteuning van het Departement Coördinatie in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Er werd een Interdepartementale Commissie Gelijke Kansen opgericht en in 1998 hadden vijf van de zeven departementen een departementale werkgroep gelijke kansen. De thema's die (in de toekomst) aan bod komen in het beleid hebben betrekking op de bevoegdheden van deze departementen.¹⁰ Vooral inzake onderwijs en personeelsbeleid werden reeds verschillende initiatieven ontwikkeld. Inzake personeelsbeleid kan echt van een doorgegreven mainstreamingsstrategie gesproken worden (Verloo & Benschop, 1999). In 1997 werd een concreet mainstreamingsinstrument ontwikkeld, namelijk een aangepaste Vlaamse versie van de Nederlandse Emancipatie-effectrapportage (Meier & Woodward, 1997). Het instrument werd tot in 1999 helaas nog steeds niet toegepast. Op lokaal niveau werd eind 1999 een aangepaste versie van het instrument (LEER: lokale Emancipatie-effectrapportage) ontwikkeld.

De Vlaamse administratie leunt iets sterker aan tegen Noord-Europese tendensen en hecht geleidelijk aan meer prioriteit aan beleidsplanning (Delmartino & Soeters, 1994, p. 248). Er wordt dan ook een jaarlijkse beleidsbrief gelijke kansen gepubliceerd. De probleemformulering en de doelstellingen blijven echter zoals op federaal niveau vrij vaag: 'Het uitgangspunt voor het gelijke-kansenbeleid in Vlaanderen is nog steeds het waarborgen van gelijke kansen voor alle burgers door het voeren van een gestructureerd en geïntegreerd beleid. Het uiteindelijke doel op langere termijn is het opheffen van alle feitelijke ongelijkheden die in schril contrast staan met de juri-

dische gelijkheid, die zo goed als bereikt is voor iedereen.' (Grouwels, 1999, p. 4).

Op basis van de voornoemde beleidsstrategie, de beleidsstructuren en de beleidsmiddelen kan worden afgeleid dat er eerder in termen van een structurele analyse dan van een achterstandsoperatie wordt gedacht. Termen als 'gender' en 'effectrapportering' komen ook voor in de laatste beleidsbrief. In de beleidsbrief en het verslag aan het Vlaams Parlement van september 1998 wordt echter sterk benadrukt dat hoewel de eerste stappen reeds gezet zijn, het inclusief beleid nog slechts in aanbouw is en een lange-termijnaanpak vergt. Zo wordt getracht niet in de val te trappen waarvoor gewaarschuwd wordt in het rapport over gender-mainstreaming van de Raad van Europa (1998, p. 19), namelijk de tendens tot 'windowdressing' en het gebruiken van mainstreaming als een moderne beleidslogan zonder effectief te werken aan de implementatie van deze moeilijke beleidsstrategie.

De Vlaamse gelijke-kansen-infrastructuur dient in de toekomst zeker nog verder uitgebouwd te worden wil het beleid reële impact kunnen hebben. Er is een te grote discrepantie tussen de ambitieuze intenties die in de beleidsdocumenten worden verwoord, en de realiteit. De Cel Gelijke Kansen is met twee à drie personen erg onderbezet en de departementale werkgroepen functioneren nog niet goed. Problematisch is ook dat het gelijke-kansenbeleid in tegenstelling tot het federale niveau uitgebreid wordt naar meerdere doelgroepen zonder dat hier de nodige bijkomende financiële en menselijke middelen tegenover staan. Naast de aandacht die reeds ging naar holebi's (homo's, lesbo's en biseksuelen), gehandicapten en migranten, heeft minister Vogels in 1999 ook de ouderen aan het gelijke-kansenlijstje toegevoegd. Zoals op federaal niveau kunnen trouwens ook in Vlaanderen vraagtekens worden geplaatst bij de genderexpertise van de weinige beleidsmedewerk(st)ers op de kabinetten en in de gelijke-kansenadministratie.

Overzicht beleidsorganisatie/oriëntatie:

	Federaal	Vlaams
Algemene strategie	sectorbeleid	sector + mainstreamingsbeleid
Probleemformulering	achterstand + mentaliteitsverandering	voorzichtige genderbenadering
Doelstellingen	'verbeteren' van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en in de besluitvorming, 'bestrijden' van geweld	'opheffen van feitelijke ongelijkheden die in schril contrast staan met de juridische gelijkheid'

	Federaal	Vlaams
Instrumenten	naast wetgeving en subsidies voor al projecten, onderzoek, informatie en sensibiliseringsmateriaal	wetgeving, onderzoek, subsidies, Emancipatie-effectrapportage (EER) (nog niet toegepast), Lokale EER
Beleidsthema's	arbeid/besluitvorming/ geweld	Vlaamse bevoegdheden, nadruk op personeelsbeleid en onderwijs

De opvatting over de rol van de staat

Ook bepaalde concepties over de rol van de staat dragen ertoe bij dat een gelijke-kansenbeleid effectiever is, volgens Stetson en Mazur. Wanneer de staat wordt beschouwd als een cruciale actor inzake het bevorderen van sociale gelijkheid, zoals in de landen in de hoogste categorie van de typologie, is dit een voordeel. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar Nederland met zijn traditie van contacten tussen de staat en het middenveld en naar het neo-corporatisme in Noorwegen en Denemarken.

Federaal

België wordt gekenmerkt als een staat met een grote mate van neo-corporatisme. Dit betekent 'het overlegmatig oplossen van sociaal-economische problemen' (Dewachter, 1995, p. 162). Het grote verschil met het neo-corporatisme in Denemarken en Noorwegen is dat de toegang tot het overleg en de besluitvorming nauwelijkt wordt afgesloten voor nieuwkomers (idem, p. 145). De belangrijkste bestaande partners zijn het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO), het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) en het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV). Afhankelijk van de materie komen daar nog andere actoren bij die een belangrijke invloed op de politieke besluitvorming uitoefenen. Ondanks hun ideologische verschillen en de verzuiling zijn zij verbonden door een sterke eliteconsensus. De meest voor de hand liggende elitesrespons tegenover de eisen van een nieuwe oppositiegroep is het simpelweg negeren. Dit is in het begin ook gebeurd en verklaart waarom emancipatie in België slechts langzaam is uitgegroeid tot een legitiem beleidsdomein (Hooghe, 1998, p. 5). Daarbij komt nog dat de vrouwenbeweging over zeer weinig 'stoorvermogen' beschikt en haar protestuitingen in het algemeen geen enkele economische impact hebben. Hierdoor hebben ze ook weinig mogelijkheden om de politieke elite echt onder druk te zetten en toegang tot het besluitvormingsproces af te dwingen (Hooghe, 1998, p. 6). Door de traditionele organisaties en partijen werden de nieuwe thema's wel selectief opgenomen, maar de respons op de feministische beweging was in België

minder grootschalig dan bijvoorbeeld het antwoord op de milieubeweging (Hellemans, 1993, p. 203).

Een tweede verklaring voor het feit dat het neo-corporatisme in België geen faciliterende invloed heeft op het gelijke-kansenbeleid kan gezocht worden in de theorie van de pacificatiedemocratie (Hondeghem, 1997; Huyse, 1983, p. 9-25). België wordt gekenmerkt door drie traditionele breuklijnen: de levensbeschouwelijke (katholieken-vrijzinnigen), de sociaal-economische (arbeid-kapitaal) en de communautaire (Vlamingen en Franstaligen). Om te vermijden dat deze breuklijnen tot een echte breuk leiden en dus tot het uiteenvallen van België, wordt een politiek van pacificatie gevoerd. Dit betekent dat men een evenwicht nastreeft tussen de diverse sociale groepen door ieder te geven waar men proportioneel recht op heeft. Dit vergt van het politieke establishment heel wat energie. Daardoor is er op de politieke agenda minder ruimte voor 'nieuwe' thema's, zoals gelijke kansen. Bovendien heeft het politieke establishment veel meer moeilijkheden om te reageren op nieuwe beleidsthema's omdat men hier onvoldoende ervaring mee heeft. Oplossingen die als legitiem voor de traditionele problemen worden gezien (bijvoorbeeld taalpariteit en quota als oplossing voor de verhouding tussen Franstaligen en Nederlandstaligen) worden niet noodzakelijk als legitiem ervaren voor nieuwe problemen, bijvoorbeeld de ondervertegenwoordiging van vrouwen. Hierbij kan verwezen worden naar de grote weerstand tegen positieve discriminatie voor vrouwen. De breuklijnen hebben ook hun weerslag gehad op de vrouwenbeweging. In het abortus-debat bijvoorbeeld kwamen de christelijke vrouwengroepen herhaaldelijk in conflict met de niet-confessionele groepen. In Franstalig België ligt de gevoeligheid voor het gelijke-kansen thema algemeen lager dan in het noorden van het land (Van Molle & Gubin, 1998, p. 253; Van Varenbergh, 1999).

De participatie is een derde verklaring voor het feit dat vrouwen en vrouwen thema's moeilijk aan bod komen, niettegenstaande het neo-corporatisme. In de Belgische politieke besluitvorming hebben politieke partijen een grote invloed. Vaak probeert men eerst

een consensus te zoeken tussen de politieke partijen (soms zelfs over meerderheid en oppositie heen) vooraleer de normale kanalen van de politieke besluitvorming gevolgd worden. Politieke partijen in België zijn traditioneel mannenbastions. Zij bepalen in belangrijke mate wie op de verkiezingslijsten komt en op welke plaats. Op die manier bepalen zij ook wie uiteindelijk verkozen wordt.

Vlaams

De mechanismen van elite-consensus, pacificatie, de drie traditionele breuklijnen en de participatie worden grotendeels voortgezet op het Vlaamse bestuursniveau.

Overzicht visies over de rol van de staat

Federaal + Vlaams

- trage opname nieuwe thema's
- nieuwkomers worden geweerd niettegenstaande neo-corporatisme

ten gevolge van:

elite-consensus, pacificatiepolitiek, drie traditionele breuklijnen, participatie

De rol van de vrouwenbeweging

In de landen die het hoogst zijn geplaatst in de typologie van *Comparative state feminism*, participeren vrouwen actief in feministische groeperingen, vakbonden en politieke partijen. De gecombineerde invloed van zowel autonome radicale vrouwenorganisaties als geïntegreerde en meer gematigde groeperingen is belangrijk.

Federaal

In België kwam de tweede emancipatiegolf op gang in 1970 met acties van Dolle Mina (overgevaaid vanuit Nederland), PAG (Pluralistische Actiegroep voor Gelijke rechten voor man en vrouw), en 'Marie Mineur' aan Franstalige kant. In de daaropvolgende jaren verdwenen deze actiegroepen naar de achtergrond, maar de beweging als geheel verbreedde zich tot een heel gamma van alternatieve vrouwengroepen, vrouwen- en vluchthuizen en praatgroepen. In 1972 werd het Vrouwen Overleg Komitee (VOK) opgericht als koepel van nieuwe organisaties en traditionele vrouwenorganisaties met het oog op een betere samenwerking inzake acties en strategieën. Ook binnen de bestaande partijen verschenen georganiseerde politieke vrouwenorganisaties. Als eerste was er Vrouw en Maatschappij binnen de CVP (1974), in 1978 de Federatie Vlaamse Vrouwen binnen de

Volksunie en de Vereniging van PVV-vrouwen, in 1980 werden de Socialistische Vrouwen opgericht binnen de SP (Van Molle & Gubin, 1998). Binnen de grootste vakbonden (ABVV en ACV) bestonden reeds voor de tweede golf vrouwenorganisaties maar deze werden meerdere malen herzien en al dan niet opnieuw opgericht (Flour & Jacques, 1993, pp. 161-162, pp. 179-180).

Tijdens de jaren zeventig waren kleine, lokale en jonge groepen dominant in de vrouwenbeweging. Vanaf de jaren tachtig echter hadden al snel de vrouwenafdelingen van grotere, door mannen gedomineerde instellingen het overwicht. De verklaring voor de dominantie van de geïntegreerde organisaties is dat 'het Belgisch politiek systeem, met zijn neo-corporatistische intermediatiestructuur, wel positieve randvoorwaarden biedt voor het ontstaan van nieuwe sociale bewegingsorganisaties, maar in een daaropvolgende fase, door een combinatie van thematische openheid en selectieve uitsluiting op het actiële vlak, een domper zet op de mogelijkheden van die organisaties om uit te groeien tot succesvolle politieke actoren' (Hooghe, 1998, p. 20).

Slechts deels en langzaam werd op de inhoudelijke eisen van de vrouwenbeweging ingegaan en heeft de beweging een agendafunctie kunnen vervullen. Door het systeem van eliteconsensus en gebrekkige middelen blijft de positie van de autonome vrouwenorganisaties echter moeilijk (Van Haegendoren & Monton, 1994, p. 97). Zij hebben een zeer slechte plaats in het maatschappelijke middenveld om de concurrentie met de gevestigde sociale partners aan te kunnen gaan. Een frappant voorbeeld hiervan is dat de meest vooraanstaande werkgeversorganisatie in België, het Verbond van Belgische Ondernemingen, sinds 1991 weigert in de Raad van de Gelijke Kansen te zetelen (Smet, 1994, p. 2-5). Een ander sprekend voorbeeld van de dominante positie van de traditionele partners is het feit dat wel de Nationale Arbeidsraad en het Gemeenschappelijk Comité voor de overheidssdiensten (comité A) om advies werden gevraagd inzake de herziening van de Wet op de Gelijke Behandeling, maar de Raad van de Gelijke Kansen niet. Het ging nochtans om een zaak die zoals de Raad het verwoordt 'de essentiële kern van haar bevoegdheden raakt'.

Vandaag de dag wordt de vrouwenbeweging op verschillende manieren bij het beleid betrokken. Sinds 1993 is het adviesorgaan Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen bevoegd voor alle facetten van het thema gelijke kansen. Op aanvraag van de minister bevoegd voor gelijke kansen of een andere minister, of van organisaties, groeperingen, personen en ook op eigen initiatief kan de Raad rapporten opstellen, onderzoeken uitvoeren, maatregelen voor-

stellen en inlichtingen verstrekken omtrent het gelijke-kansenbeleid. De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van: de sociale partners; de ministers van Ambtenarenzaken, Gelijke-kansenbeleid, Tewerkstelling en Arbeid; de vrouwenorganisaties; adviesorganen voor cultuur- en jeugdbeleid; de gezinsorganisaties en de belangrijkste politieke partijen. De werkmiddelen van de Raad zijn echter beperkt en het feit dat het secretariaat wordt uitgeoefend door de Dienst Gelijke Kansen, zorgt voor een overlast van werk voor deze laatste. Een constante in de afgelopen veertien jaar was ook het toekennen van subsidies aan projecten van vrouwen- en andere organisaties die de 'maatschappelijke emancipatie van de vrouw' stimuleren. In 1995 werd op initiatief van minister Smet een specifiek centrum opgericht, Amazone, gevestigd in Brussel, dat ter beschikking staat van vrouwenorganisaties. De drie opdrachten van Amazone luiden: het ondersteunen van vrouwenorganisaties, het ter beschikking stellen van informatie en documentatie over vrouwen, en kansen creëren tot ontmoeting en uitwisseling van ideeën ter promotie van gelijke kansen.

Vlaams

Ook op Vlaams niveau geldt dat de geïntegreerde vrouwengroepen de overhand hebben op de autonome groepen. Op beleidsniveau bestaat geen specifiek adviesorgaan inzake gelijke kansen, wel een vrouwencommissie binnen de Sociaal-Economische Raad Vlaanderen. Er is ook een subsidieregeling uitgewerkt voor projecten in verband met gelijke kansen. Ook staan drie organisaties bij name op de begroting van gelijke kansen; zij worden nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering: de Nederlandstalige Vrouwenraad (NVR, koepelorganisatie); Rol en Samenleving (RoSa, documentatiecentrum) en Gynaika (vrouw en kunst).

Kort willen we hier nog ingaan op een aspect dat slechts indirect verband houdt met de vrouwenbeweging, maar toch belangrijk kan zijn voor het bepalen van de plaats van België in de typologie van gelijke-kansenbeleid, namelijk de rol van genderstudies aan

de universiteiten. In het begin van het artikel hebben we gesteld dat er in België niet veel onderzoek wordt verricht naar het gelijke-kansenbeleid. Deze stelling kan uitgebreid worden naar andere onderzoeksdomeinen en wordt het mooist geïllustreerd met een citaat uit een artikel dat eerder verscheen in dit tijdschrift: 'Vrouwenstudies in België? Dat is een kwestie van enkelingen met veel moed en enthousiasme, weinig structuren, nog minder geld en nauwelijks betaalde banen. In vergelijking daarmee is Nederland een paradijs voor vrouwenstudies' (Maeckelbergh, 1991, p. 270-271). Het merendeel van het onderzoek dat bestaat in België zijn kortlopende, beleidsgerichte onderzoeksopdrachten. Vaak zijn deze onder te brengen in de categorie 'feministisch empirisme', waarbij de positie van vrouwen in de samenleving wordt belicht in kwantitatieve termen (Van Nuland, 1995, p. 18). Door dit soort pragmatisch onderzoek en door het feit dat steeds op deel terreinen wordt gewerkt zonder een interdisciplinaire aanpak, is er geen overzicht over het geheel en ontbreekt fundamentele theorieontwikkeling in het onderzoeksveld van vrouwen- of genderstudies. Door de algemeen zwakke positie van richtingen als bestuurskunde en beleidswetenschappen aan Belgische universiteiten, bestaat op dit terrein zelfs bijna geen deelonderzoek inzake gelijke kansen. Hierdoor ontbreekt kritische academische reflectie op het gevoerde beleid en worden ook geen theoretische inputs of vernieuwende inzichten geleverd.

Besluit

Wat is de conclusie die getrokken kan worden na een analyse van de Belgische situatie aan de hand van de variabelen die Stetson en Mazur beslissend achten voor de effectiviteit van een gelijke-kansenbeleid? Waar situeert België zich in de typologie voor wat betreft de invloed op het beleid en de toegang van vrouwenorganisaties tot de besluitvorming?

Federaal

Op basis van de vier variabelen, moet het federale

Overzicht rol van de vrouwenbeweging

	<i>Federaal</i>	<i>Vlaams</i>
Organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> • vooral geïntegreerde groeperingen 	<ul style="list-style-type: none"> • vooral geïntegreerde groeperingen
Formele beleidskanalen	<ul style="list-style-type: none"> • specifiek gelijke-kansen-adviesorgaan • subsidieregeling 	<ul style="list-style-type: none"> • geen adviesorgaan • subsidieregeling

gelijke-kansenbeleid gesitueerd worden onder het type 4 met een lage beleidsinvloed en een lage toegang tot het beleid voor de vrouwenbeweging.

Inzake beleidsinvloed scoort België laag tengevolge van de organisatie en oriëntatie van het beleid. In tegenstelling tot de landen van type 1 is de gelijke-kansen-infrastructuur niet gericht op het voeren van een mainstreamingsbeleid, enkel op sectorbeleid. Bovendien toont de historie van de institutionalisering op federaal niveau aan dat het geen bewuste keuze van sociaal-democratische regeringen was om gelijke kansen op de agenda te plaatsen. Slechts schoorvoetend en mede onder invloed van een internationale organisatie als de VN, werd een gelijke-kansen-infrastructuur opgezet. Ook de concepties over de rol van de staat maken het moeilijk om een effectief gelijke-kansenbeleid te voeren. Het Belgische neocorporatisme kenmerkt zich immers door het weren van nieuwkomers, waardoor lange tijd het gelijke-kansen-thema genegeerd werd en de aandacht vooral naar traditionele sociaal-economische onderwerpen uitging. Oorzaken hiervan zijn de sterke elite-consensus, de pacificatiedemocratie en de drie traditionele breuklijnen evenals de participatie.

De toegang van de vrouwenbeweging tot de federale besluitvorming is laag. Het aandeel van de vrouwenbeweging in het gelijke-kansen institutionaliseringsproces was minder doorslaggevend dan in andere landen en de Belgische staat kon de eisen van de vrouwenbeweging lang van de agenda houden. Terwijl alle landen van type 1 een evenwicht hebben tussen autonome en geïntegreerde vrouwenorganisaties, hebben in België sinds de jaren tachtig de laatste organisaties duidelijk de overhand. Er kan een sterke mate van coöptatie, integratie en selectieve uitsluiting vastgesteld worden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland waar autonome groepen wel op overheidsfacilitatie kunnen rekenen. Dit heeft een invloed op de inhoud van de eisen en graad van radicalisering, die in België lager ligt. Ook mist België een goed uitgebouwde traditie van vrouwenstudies, die meer theoretische input zou kunnen leveren aan het beleid.

Vlaams

Hoewel het Vlaamse gelijke-kansenbeleid nog zeer jong is en we voorzichtig moeten zijn om te vroege conclusies te trekken, zien we ten dele een ander patroon dan op federaal niveau. Het Vlaamse gelijke-kansenbeleid kan eerder als type 2 getypeerd worden: grote invloed en kleine toegang.

Volgens het theoretisch model van *Comparative state feminism* is het nodige potentieel aanwezig in Vlaanderen om een grote invloed op het beleid uit te oefenen. Dit vooral omwille van de expliciete main-

streamingsopzet van de gelijke-kansen-infrastructuur. Naast een sectorbeleid wil men een inclusief beleid voeren en een gelijke-kansen-dimensie integreren in de verschillende departementen. Bovendien werd in 1995 een duidelijke keuze gemaakt door de toenmalige sociaal-christendemocratische coalitie om gelijke kansen op regeringsniveau te tillen, wellicht in het kader van een algemene Vlaamse trend tot vernieuwing, die meespeelt in het jonge natievormingsproces. Men kan zich echter wel de vraag stellen of het om meer gaat dan een imago-operatie en of er voldoende politieke wil aanwezig is om dit beleid effectief te realiseren. Er bestaat immers een grote kloof tussen de ambitieuze intenties en de toegekende mensen en middelen.

De toegang van vrouwenorganisaties tot de besluitvorming is laag. Evenals op federaal niveau geldt dat de vrouwenbeweging geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van de gelijke-kansen-infrastructuur, en domineert een integratie- en coöptatietrend. Bovendien draagt de specifieke conceptie over de rol van de staat bij tot een selectieve uitsluiting van nieuwkomers.

Enkele opmerkingen in verband met het theoretisch kader

Op basis van het theoretisch kader in het boek *Comparative state feminism* zou het Vlaamse gelijke-kansenbeleid dus een grotere effectiviteit hebben dan het federale beleid. Er moeten echter enkele bedenkingen geplaatst worden bij de typologie die Stetson en Mazur ontwikkelden.

Ten eerste kan de relatie tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen ter discussie worden gesteld. Hoe de terugkoppeling van de onafhankelijke naar de afhankelijke variabelen plaatsvindt, is niet geheel duidelijk in het onderzoek. Het volstaat ons inziens niet om in verschillende landen overeenkomsten te vinden op vier vlakken om daaruit een definitieve conclusie te trekken over de effectiviteit van het beleid. Ten tweede lijken de gekozen variabelen elkaar deels te overlappen, bijvoorbeeld de conceptie over de rol van de staat en de rol van de vrouwenbeweging. Ten derde zijn er ons inziens nog andere relevante variabelen die een rol spelen in het bepalen van de effectiviteit van het beleid. Er werd in het onderzoek bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een onafhankelijke variabele als de politieke wil die al dan niet aanwezig is op regeringsniveau. Deze wil kan bijvoorbeeld worden afgemeten aan de politieke vertegenwoordiging van vrouwen op regeringsniveau en in het parlement. Precies die politieke wil wordt in het mainstreamingsrapport van de Raad van Europa aangehaald als één van de cruciale randvoorwaarden

voor een goed mainstreamingsbeleid. Zonder de steun van de politieke, maar ook de administratieve top is het onbegonnen werk om te beginnen met mainstreamen. Het is ongetwijfeld zo dat een mainstreamingsbeleid potentieel het meest effectief is, zoals Stetson en Mazur aangeven. Ons inziens is het echter evenzeer waar dat een mainstreamingsbeleid niet in alle omstandigheden en overal gevoerd kan worden. Het zou dan ook interessant zijn om de redenen te onderzoeken waarom in België op federaal niveau geen mainstreamingsbeleid gevoerd werd tot nu toe. Wellicht heeft dit veel te maken met het feit dat de vorige gelijke-kansen minister Smet zich ervan bewust was dat de nodige politieke wil bij de overige ministers ontbrak en dat het te vroeg was om te mainstreamen. Als de huidige minister Onkelinx voor mainstreaming pleit, zonder zich bewust te zijn van de risico's van het weg-mainstreamen van gelijke kansen, is dit dus niet zonder meer positief of leidt dit niet automatisch tot grotere effectiviteit, integendeel.

Niettemin bieden de vier onderzoeksvragen uit *Comparative state feminism* een goed houvast voor een eerste analyse van het gelijke-kansenbeleid in België. Hieruit blijkt duidelijk dat het gaat om een jong beleid dat zowel op federaal als op Vlaams niveau voor vele verbeteringen vatbaar is en dus slechts 'een beleid op weg' is. Verschillende aspecten van het beleid die een invloed hebben op de effectiviteit ervan werden in dit artikel toegelicht. Echter, op basis hiervan een definitieve uitspraak doen over de effectiviteit van het beleid is ons inziens niet juist. Hiervoor is verder onderzoek gewenst dat rekening houdt met bijkomende variabelen zoals politieke wil en de positie van genderstudies.

Literatuur

- Benschop, Y. & M. Verloo (1999). *Gender in balans. Mainstreaming gender in personeelsbeleid*. Brussel: Dienst Emancipatiezaken van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Council of Europe (1998). *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Strassbourg.
- Delmartino, F. & J.M.L.M. Soeters (1994). Ambtelijke cultuur in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurskunde*, 3 (6), 246-252.
- Dewachter, W. (1995). *Politieke besluitvorming in België*. Leuven: Acco.
- Dienst Gelijke Kansen (1998). *Verslag van de Dienst Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen*. Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Flour, E. & C. Jacques (1993). *Bronnen voor de geschiedenis van de vrouwenbeweging in België. Repertorium van archieven*. Brussel: op initiatief van Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid, Miet Smet.
- Grouwels, B. (1999). *Beleidsbrief gelijke-kansenbeleid. Begroting 1999*. Brussel: Vlaamse Minister van Brusselse Aangelegenheden en Gelijke-kansenbeleid.
- Hellemans, S. (1993). Nieuwe sociale bewegingen in de

- Belgische politiek. Een impressie. *Res Publica*, 35 (1), 197-211.
- Hondeghem, A. (1997). *The national civil service in Belgium*. Bloomington: Paper voor de International conference on civil service systems.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hooghe, M. (1994). De organisatiestructuur van de Vlaamse vrouwenbeweging. Autonomie en integratie in een gesloten politieke cultuur. *De sociologische Gids*, 41, 144-161.
- Hooghe, M. (1998). Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem. Innovatie en protest door nieuwe sociale bewegingen. *Res Publica*, XL, (1), 3-21.
- Huyse, L. (1983). Breuklijnen in de Belgische samenleving. *Tijdschrift voor Sociologie*, 4 (1/2), 9-25.
- Keuzenkamp, S. (1992). Emancipatiebeleid onderzocht via reconstructie en beoordeling van beleidstheorieën. *Beleidswetenschap*, 6 (1), 15-31.
- Keymolen, D. & M.Th. Coenen (1991). *Stap voor stap. Geschiedenis van de vrouwenemancipatie in België*. Brussel.
- Lenning, A. van, M. Brouns & J. de Bruijn (Eds.) (1995). *Inzichten uit vrouwenstudies. Uitdagingen voor beleidsmakers*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vuga.
- Maeckelberghe, E. (1991). Vlaamse hutspot. Initiatieven op het vlak van vrouwenstudies in Vlaanderen. *Tijdschrift voor Vrouwenstudies*, 12 (2), 270-271.
- Meier, P. & A. Woodward (1997). *Het Emancipatie-effectenrapport (EER). Een instrument voor een gelijke-kansenbeleid*. Brussel: Gelijke Kansen in Vlaanderen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Nelen, S. (1996). *Analyse van het gelijke-kansenbeleid op verschillende bestuursniveaus: België (federaal, gemeenten, Vlaanderen, Wallonië) en de Europese Unie*. Leuven: licentiaats-thesis.
- Nelen, S. (1999). Beleid gelijke kansen vergeten. *De Morgen*, 16 september.
- Nelen, S. & A. Hondeghem (Eds.) (1999). *Emancipatiegericht personeelsbeleid in de overheidssector. Naar meer gelijke kansen voor mannen en vrouwen*. Brugge: Die Keure.
- Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen (1998). *Aanbeveling van 25 juni 1998 over het voorontwerp van wet op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk*.
- Smet, M. (s.d.). *Tien jaar beleid. 1985-1995*. s.l.
- Smet, M. (1996 en 1997). *Verslag aan het Parlement van de minister belast met het Gelijke-kansenbeleid voor mannen en vrouwen ter uitvoering van de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie*. Brussel: Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid voor mannen en vrouwen, december.
- Smet, M. (1996). *Nieuwsbrief. Beleidsnota 1996*. Brussel: Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid voor mannen en vrouwen.
- Smet, M. (11/1996 en 1/95). *Nieuwsbrief. Stand van zaken van het gelijke-kansenbeleid in België*. Brussel: Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid voor mannen en vrouwen.
- Smet, M. (1994). *Van Nairobi 1985 tot Peking 1995. Rapport over de situatie van vrouwen in België*. Minister van Tewerkstelling en Arbeid en Gelijke-Kansenbeleid voor mannen en vrouwen.
- Stetson, D. Mc Bride & A. Mazur (Eds.) (1995), *Compara-*

tive state feminism. Thousand Oaks: Sage.

Van Asbroeck, A. (1995). *Beleidsbrief 1995. Gelijke kansen in Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse Minister van Brusselse Aangelegenheden en Gelijke-Kansenbeleid.

Van Haegendoren, M. & C. Monten (1994). *Onderzoek naar de financieringsmiddelen van vrouwenorganisaties*. Onderzoek in opdracht van Miet Smet, Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Van Mechelen, R. (1996). *De meerderheid een minderheid. De vrouwenbeweging in Vlaanderen: feiten, herinneringen en bedenkingen omtrent de tweede golf*. Leuven: Van Halewijck.

Van Molle, L. & E. Gubin (1998). *Vrouw en politiek in België*. Tiel: Lannoo.

Van Nuland, M. (1995). *Vrouwenstudies in Vlaanderen. Handboek Vrouwenstudies (13-19)*. Steunpunt Women's studies, UIA.

Van Varenbergh, M. (2/2/1999). *Gelijke kansen. Een beleid met drie snelheden. De Morgen*.

Verloof, M. & C. Roggeband (1994). *Emancipatie-effecten-rapportage. Theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Vuga.

Wet op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, 7 mei 1999, *Staatsblad* 19/06/99.

Noten

1. Sinds 1994 is België een federale staat. Naast het federale bestuursniveau zijn er drie Gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitse Gemeenschap) bevoegd voor persoonsgebonden materies (bijvoorbeeld cultuur, welzijn) en drie Gewesten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Vlaams en Waals Gewest) bevoegd voor niet-persoonsgebonden materies (bijvoorbeeld economie). In Vlaanderen worden de bevoegdheden van de Gemeenschap en het Gewest uitgeoefend door eenzelfde Parlement en eenzelfde Regering. In dit artikel worden het federale en het Vlaamse bestuursniveau onder de loep genomen. Het gelijke-kansenbeleid van de andere Gemeenschappen en Gewesten wordt buiten beschouwing gelaten, omdat dit de opzet van het artikel overstijgt. Kort kan wel gesteld worden dat vergeleken met het federale en Vlaamse bestuursniveau, dit beleid minder ver ontwikkeld is. In Wallonië zijn er bijvoorbeeld geen specifieke ministers aangesteld, enkel de kleine Direction de l'Egalité des Chances, behorend tot het Secretariaat-Generaal van het ministerie van de Franse Gemeenschap is er actief.
2. Australië, Canada, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Nederland, Noorwegen, Zweden, de Verenigde Staten enerzijds en Spanje en Polen anderzijds als contrasterende cases.
3. Een consultatieve commissie voor de status van de vrouw (1975-1985) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, een ministerieel comité voor de status van de vrouw (1980), een commissie gelijke kansen voor jongens en meisjes in het onderwijs bij het Franstalig (1979) en Nederlandstalig (1980) ministerie van Onderwijs, een raadgevende commissie inzake geschillen betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de openbare diensten bij het ministerie voor Openbaar Ambt (1984) en een commissie arbeid ten behoeve van het gezin bij het ministerie van Sociale Voorzorg (1985).
4. Rita Mulier bundelde onlangs haar memoires in het boek

Dwars en loyaal en Hedwig Van Roost ruilde eind 1999 de job van opdrachthoudster voor die van politiek secretaris bij de SP.

5. In 1985 was dit nog een federale bevoegdheid, momenteel is dit een gemeenschapsbevoegdheid.
6. Wet van 24 mei 1994.
7. Naast de administratie (ambtenaren) waarop een beroep gedaan kan worden, beschikt elke minister over een 'kabinet': een aantal persoonlijke medewerkers (kabinetsleden), die vooral beleidsvoorbereidend werk verrichten.
8. Bijvoorbeeld: 'Verslag aan het Parlement van de minister belast met het Gelijke-kansenbeleid voor mannen en vrouwen ter uitvoering van de wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie' (december 1997 en december 1996), 'Nieuwsbrief. Beleidsnota 1996' (1996), 'Nieuwsbrief. Stand van zaken van het gelijke-kansenbeleid in België' (november 1996, januari 1995), 'Van Nairobi 1985 tot Peking 1995. Rapport over de situatie van vrouwen in België' (1994), 'Tien jaar beleid. 1985-1995' (s.d.).
9. Er werden bijvoorbeeld een aanzienlijk aantal projecten opgezet in het kader van de Europese actieprogramma's voor gelijke kansen en in het kader van de Europese structuurfondsen.
10. Er zijn zeven departementen: Departement Coördinatie; Departement Algemene Zaken en Financiën; Departement Wetenschap, Innovatie en Media; Departement Onderwijs; Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur; Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw; Departement Leefmilieu en Infrastructuur.