

Gelijke kansen op de agenda in België

Een feministische analyse van agendasettingtheorie

Gelijkekansenbeleid is een relatief jonge beleidstak die niet steeds op de voorgrond staat. Maar hoe werd gelijke kansen een beleidsthema? Een belangrijk element om dit te begrijpen is het proces van agendasetting. Wie iets gedaan wil krijgen, moet de kwestie allereerst op de agenda zetten. Als we dus willen begrijpen hoe gelijke kansen een beleidsthema en -domein werden, moeten we nagaan hoe het thema op de agenda kwam en welke factoren daarbij een rol speelden. De vraag die we in dit artikel stellen is: hoe kwam gelijke kansen op de agenda in België? We vertellen het verhaal van het ontstaan en de institutionalisering van het Belgische (federale) gelijkekansenbeleid en we bekijken de weg die het thema aflegde door de bril van de agendasettingtheorie van Kingdon (1995). Kingdon zoekt immers een verklaring voor beleidsveranderingen door een analyse van het proces van agendasetting. De focus ligt hier dus op het agenderingsproces en niet zozeer op de inhoud van het beleid. Een reconstructie van dit proces toont welke factoren of welk samenspel van factoren ertoe geleid hebben dat het thema op de agenda kwam, of dat er een nieuwe stap gezet werd in (de ontwikkeling en institutionalisering van) het gelijkekansenbeleid. Inzicht in dit proces van ontstaan en totstandkoming van het gelijkekansenbeleid is van belang voor een goed begrip van deze beleidstak. Bovendien kan het nuttig zijn voor actoren die het beleid willen beïnvloeden.

Met dit artikel willen we echter niet alleen bijdragen tot een beter begrip van het proces van het ontstaan en de institutionalisering van het Belgische (federale) gelijkekansenbeleid. We geloven dat dit verhaal ook een licht kan werpen op de mogelijkheden en beperkingen van het begrippenkader van Kingdon. Feministische analyses van agendasettingtheorieën plaatsen immers vraagtekens bij de exclusief politieke focus ervan en tonen aan dat die theorieën zo een onvolledig en vertekend beeld bieden van het proces (Kenney, 2003). Het is bijvoorbeeld moeilijk om de rol van de vrouwenbeweging te plaatsen in dit kader. Aan de hand van het verhaal van de ontwikkeling van het gelijkekansenbeleid in België zullen we aantonen dat feministische aanvullingen zoals die van Kenney (idem) noodzakelijk zijn voor een correcter en vollediger beeld.

We beginnen met een uiteenzetting van het model van Kingdon. Daarna bekijken we het Belgische gelijkekansenbeleid. We onderscheiden vier fasen: de aanloop in de jaren '70, de eerste institutionalisering vanaf 1985, de federalisering en internationalisering vanaf 1995 en de nieuwe koers vanaf 1999. Aan de hand van het begrippenkader van Kingdon bespreken we telkens de beleidsverandering die een nieuwe fase inluidt. Ten slotte bekijken we wat we vanuit het verhaal van het ontstaan van het Belgische gelijkekansenbeleid kunnen zeggen over het model van Kingdon.

Agendasetting en beleidsveranderingen

Voordat een idee op de politieke agenda komt te staan heeft het meestal al een lange weg afgelegd. Maar dergelijke *predecisional processes* (Kingdon, 1995) zijn relatief onbekend terrein. Kingdon ontwikkelde zijn model om precies deze processen te begrijpen.

Uitgangspunt is dat organisaties zoals de overheid een soort *garbage can* zijn (Kingdon, 1995). Dat houdt in dat organisaties een verzameling van problemen en oplossingen zijn die naar elkaar op zoek gaan. Problemen worden niet op een rationele manier met oplossingen verbonden. Hoe werkt het dan wel? Kingdon ziet drie soorten processen of 'stromen' die de achtergrond vormen voor de eigenlijke loopbaan van een *policy issue* of beleidskwestie: de probleemstroom (*problem stream*), de politieke stroom (*political stream*) en de beleidsstroom (*policy stream*) (p. 86). Ten eerste is er de probleemstroom (p. 90). Beleidsmensen en besluitvormers kunnen aandacht besteden aan een brede waaier van onderwerpen en problemen. Toch concentreren ze zich op enkele problemen en niet op andere. Drie mechanismen zorgen hiervoor: indicatoren (data of rapporten over bepaalde problemen), *focusing events* (crisissen, maar ook symbolen of persoonlijke ervaringen) en feedback (over prestaties). De tweede stroom is de beleidsstroom (p. 116). Kingdon spreekt van een 'oersoep' van ideeën en beleidsalternatieven waarin nu eens de ene en dan weer de andere optie bovendrijft. Sommige worden ernstig genomen en andere niet, sommige maken het tot beleidsvoorstellen en -nota's en worden dan weer afgevoerd terwijl andere belangrijk worden en alle aandacht krijgen. Onderzoekers publiceren studies en formuleren beleidsaanbevelingen, waarbij soms wel en soms niet wordt aangeknoopt. Dit lijkt op een proces van natuurlijke selectie waarbij sommige ideeën geleidelijk aan valabele beleidsvoorstellen worden. De derde stroom is de politieke stroom die bestaat uit gebeurtenissen zoals veranderingen in de publieke opinie, verkiezingen of wijzigingen in

de regering waardoor politici aandacht besteden aan andere problemen of andere beleidsalternatieven in overweging nemen (p. 145).

Deze drie stromen zijn in grote mate onafhankelijk van elkaar. Zo kunnen veranderingen in de politieke stroom onafhankelijk van de beleidsstroom plaatsvinden. Ook worden problemen niet steeds opgelost: dat veronderstelt immers dat twee stromen samenkomen (Kingdon, 1995, p. 88; 2001, p. 332). Voorstellen worden onafhankelijk van problemen bedacht, problemen worden erkend maar niet opgelost en politieke gebeurtenissen kennen hun eigen dynamiek (Kingdon, 2001, p. 332). Toch zijn de stromen niet absoluut onafhankelijk van elkaar. Zo kan een economische crisis het beleid en de politiek beperkingen opleggen.

De bewegingen van de stromen verklaren de weg die een beleidskwestie aflegt, of hoe het op de agenda komt en op welke agenda precies. Kingdon onderscheidt een systeemagenda (*systemic agenda*), een overheidsagenda (*governmental agenda*) en een beslissingsagenda (*decisional agenda*) (Kingdon, 1995, p. 3, 16). Van alle kwesties die min of meer in de belangstelling van het brede publiek staan en dus op de systeemagenda staan, komen er slechts enkele op de overheidsagenda terecht. Die bevat de kwesties die politici en ambtenaren de facto serieus nemen en waar zij aandacht aan besteden. Toch zal er niet over al die kwesties een beslissing genomen worden, dat gebeurt alleen met de kwesties die ook op de beslissingsagenda komen.

Beleidsveranderingen kunnen zich voordoen wanneer de drie stromen samenkomen; dan opent zich een *policy window* en kunnen oplossingen en problemen – die tot dan toe 'ronddobberden' in de 'oersoep' – elkaar vinden (Kingdon, 1995, p. 166). Een *policy window* opent zich echter niet vaak en nooit lang. Meestal gebeurt dit door een verandering in de probleemstroom of in de politieke stroom, zoals een verandering in de publieke opinie of het aantreden van een nieuwe coalitie. Als de betrokkenen het ijzer smeden terwijl het heet

is, kan een kwestie op de beslissingsagenda komen. De stromen komen samen door toedoen van *policy entrepreneurs*, die een kwestie een zetje geven en zo op de agenda duwen.

Gelijkekansenbeleid in België en Vlaanderen

Gelijkekansenbeleid is sinds ongeveer twintig jaar een beleidsterrein in België. Hoewel er eerder al enige aandacht was voor het thema, was er nog geen sprake van een echt beleid. In 1985 werd gelijke kansen een beleidsthema met de oprichting van het staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie met een eigen staatssecretaris, budget en administratieve structuur. In 1992 wordt het staatssecretariaat vervangen door een ministerportefeuille.

België is de laatste decennia via vijf grote staats hervormingen (in 1970, 1980, 1988-89, 1993 en 2001) geëvolueerd naar een federale staat. Dat betekent dat de federale regering niet meer alle macht heeft, maar die macht nu deelt met de gemeenschappen en gewesten. De Vlaamse, Waalse en Duitstalige instellingen werden steeds verder uitgebouwd. Die federalisering raakte ook het gelijkekansenbeleid; de verschillende regeringen hebben een portefeuille voor gelijke kansen. Er bleef een federaal gelijkekansenbeleid bestaan, maar vanaf 1995 gingen daarnaast het Vlaamse en Waalse gelijkekansenbeleid van start met een eigen minister en administratieve structuur. Elk gelijkekansenbeleid vaart een eigen koers en legt eigen accenten. Zo is er op Vlaams niveau van meet af aan gekozen voor gendermainstreaming, terwijl op federaal niveau pas sinds 1999 sprake is van mainstreaming.

In dit artikel zullen we ons in hoofdzaak beperken tot het federale – dus nationale – gelijkekansenbeleid aangezien dit de langste geschiedenis heeft. Echter, waar de interactie belangrijk is, zullen we ook aandacht besteden aan het Vlaamse beleid. In de weg die het thema 'gelijke kansen' aflegt van vrouwenbeweging tot beleid, richten we de aandacht vooral op het Vrouwen Overleg Komitee (VOK) en de vrouwen-

dagen die het georganiseerd heeft. Het VOK heeft immers een unieke positie: anders dan veel andere (vaak lokale en themagebonden) groepen was en is het VOK actief rond alle thema's van de vrouwenbeweging en is het te vinden in heel Vlaanderen. Het VOK was ook steeds een ontmoetingsplaats waar personen uit de zuilgebonden en uit autonome vrouwengroepen samenkamen. De vrouwendagen en de eisen die er geformuleerd werden, zijn in die zin belangrijke momentopnames van wat leeft in de vrouwenbeweging. Hoewel er erg weinig literatuur beschikbaar is over de tweede golf in België, valt informatie over de vrouwendagen relatief gemakkelijk op te sporen. Het VOK is echter wel een Vlaamse organisatie. De vrouwendagen in Franstalig België bieden echter niet dezelfde momentopname omdat er minder continuïteit was en er niet één dragende organisatie was¹.

Analyse

Fase 1. Aanloop en eerste commissies: de jaren '70

De oprichting van de commissie Vrouwenarbeid in 1974 was de eerste belangrijke stap in de ontstaansgeschiedenis van het Belgische gelijkekansenbeleid. De andere commissies die in dezelfde periode opgericht werden, waren wegbereders voor de commissie Vrouwenarbeid. De invloed van de vrouwenconferentie van de Verenigde Naties en het vrouwenjaar, de Europese richtlijnen en de acties van de vrouwenbewegingen zetten het thema op de agenda. De stromen kwamen samen en er opende zich een eerste *policy window*, waardoor een eerste commissie van betekenis kon ontstaan.

Voor gelijkekansenbeleid een echt beleidsterrein werd in België, zien we in de jaren '70 al enkele initiatieven. In het voorjaar van 1974 was er een nationaal comité 'Internationaal jaar van de vrouw' geïnstalleerd ter voorbereiding van de eerste wereldvrouwenconferentie in Mexico en het jaar van de vrouw (1975). Er werd ook een Vrouweninformatiedienst in het leven geroepen, een soort ombudsdienst (VOK, 1997). Na het vrouwenjaar werden het comité en de informatiedienst opgedoekt (Van Mechelen,

1996). In de volgende jaren zagen nog enkele andere commissies het licht. Van alle commissies die in de jaren '70 zijn opgericht, is de commissie Vrouwenarbeid als adviesorgaan in het ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid veruit de belangrijkste en de meest gezaghebbende (Van Mechelen, 1996). De taak van de commissie bestond erin om op eigen initiatief of op verzoek van de minister van Tewerkstelling en Arbeid, adviezen uit te brengen, onderzoeken te verrichten en maatregelen voor te stellen over al wat rechtstreeks of indirect verband houdt met vrouwenarbeid.

De weerklink van internationale initiatieven (vooral van de Verenigde Naties) speelde een duidelijke rol bij de oprichting van de commissies uit de jaren '70. Die internationale invloed was dus een belangrijke factor waardoor het thema 'gelijke kansen' op de agenda kwam. Zo vonden in de jaren '70 onder invloed van Europa ook enkele belangrijke wettelijke hervormingen plaats. De Wet van 4 augustus 1978 legde de basis voor verschillende regelgevingen over gelijke kansen voor vrouwen en mannen². De koninklijke besluiten over positieve actie zijn hier een uitvoering van. Ook de collectieve arbeidsovereenkomst 25 van 15 oktober 1975 werd afgesloten met het oog op de tenuitvoerlegging van Europese regels³. België paste ook de wetgeving over de sociale zekerheid meerdere keren aan het Europese gemeenschapsrecht aan⁴.

De commissies uit de jaren '70 kregen zelden aandacht. Toch mogen we hun belang niet minimaliseren. Hoewel hun realisaties inderdaad vaak beperkt bleken, was hun oprichting een teken aan de wand. De jaren '70 waren de hoogtijdagen van het feminisme en de vrouwenbeweging van de tweede golf. Het Vrouwen Overleg Komitee (VOK) zag het licht. Geïnspireerd door de 'Jours de dénonciation des crimes contre les femmes' in Parijs organiseerde het VOK de eerste vrouwendag in 1972, die 10.000 bezoekers kreeg in plaats van de verwachte 2000 (VOK, 1997). Begin jaren '70 waren de Dolle Mina's en Pluralistische Actiegroepen (PAG) actief en halverwege de jaren '70 ontstonden de femsocgroe-

pen (Van Mechelen, 1996). In 1970 werd de eerste Stem-vrouwcampagne gelanceerd bij de gemeenteraadsverkiezingen in Brugge, gevolgd door een massale campagne in 1974. Die had een belangrijke signaalfunctie. Bij de parlementsverkiezingen in 1974 kwam de Verenigde Feministische Partij op (opgericht in 1972), die echter geen enkele zetel behaalde, maar een belangrijke zweepfunctie vervulde. De pers besteedde voor het eerst uitvoerig aandacht aan de VFP en de Stem-vrouwcampagne (Van Molle & Gubin, 1998). In de probleemstroom bewoog dus duidelijk iets en het thema 'emancipatie' kreeg aandacht. We zien dan ook al een interessante wisselwerking tussen de stromen. De Stem-Vrouwcampagnes en de VFP zetten het emancipatiethema op de agenda, maar de campagnes kwamen er zelf naar aanleiding van de verkiezingen, een gebeurtenis in de politieke stroom.

Maar ook in de beleidsstroom kwam emancipatie steeds vaker 'bovendrijven' als een belangrijke kwestie. In 1975 ging de eerste wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties door. De Verenigde Naties riepen niet alleen 1975 uit tot vrouwenjaar, maar maakten er meteen het decennium van de vrouw van. Op de wereldvrouwenconferentie was immers besloten tien jaar lang internationale beleidsmaatregelen door te voeren om de positie van de vrouw te verbeteren. Internationale invloed is in de geschiedenis van het Belgische gelijkheidsbeleid steeds doorslaggevend geweest. Het vrouwenjaar in 1975 was in die zin een *focusing event* geweest dat leidde tot de oprichting van een eerste comité. We zien ook de belangrijke rol die individuen kunnen spelen, zoals de eerste voorzitter van de commissie Vrouwenarbeid, Miet Smet. De weg die zij heeft afgelegd, illustreert de weg die een beleidskwestie aflegt in het model van Kingdon. Zij stond aan de wieg van de politieke vrouwen-groep Vrouw en Maatschappij van de Christelijke Volkspartij (CVP) en was van 1973 tot 1983 voorzitter. Ze was eveneens jarenlang actief lid van het rond dezelfde tijd opgerichte VOK. Beide ontstonden omdat gelijke kansen

en emancipatie op de *systemic agenda* stonden. Net zoals de internationale initiatieven maakten het ontstaan van deze politieke groepen (in de brede zin van het woord) en hun activiteiten dat er in de beleidsstroom oplossingen en opties kwamen bovendrijven die er voordien niet waren. Emancipatie en gelijke kansen kwamen zo op de *governmental agenda* terecht. Door haar politieke positie in de meerderheidspartij kon Miet Smet de rol van *policy entrepreneur* spelen en het thema mee op de politieke agenda 'duwen'. Niet alleen was zij de eerste voorzitter van de Commissie Vrouwenarbeid, zij was ook de toekomstige eerste staatssecretaris en eerste minister voor gelijke kansen.



Fase 2. Eerste institutionalisering van het gelijke-kansenbeleid: de jaren '80

Na de eerste mijlpaal met de instelling van de Commissie Vrouwenarbeid, kwam de institutionalisering van het gelijkekansenbeleid traag op gang. Er werd een staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie opgericht in 1985. Ongeveer tien jaar na het vorige kritieke moment waarop de stromen convergeerden, kwamen ze opnieuw samen en opende zich voor de tweede keer een *policy window*.

We zien opnieuw bepaalde opties bovendrijven. Op de vrouwendag in 1984 wilde het VOK de eis van een specifiek emancipatiebeleid aanzwengelen en wees uitdrukkelijk op de achterstand van België ten opzichte van de buurlanden (VOK, 1997; Van Mechelen, 1996). Hoewel tien jaar eerder de eerste voorzichtige stemmen in die richting al opgingen, legde het VOK dit nu pas als een uitdrukkelijke eis voor aan politica's van verschillende partijen. Op de vrouwendag van 1985 stonden positie-

ve actie en emancipatiebeleid centraal en werd er voor de tweede maal een ministerie van Emancipatiezaken geëist. In datzelfde jaar werd ook een briefkaartenactie gevoerd: 'Een ministerie voor vrouwenzaken of we gaan de Wetstraat kraken'. De Socialistische Partij (SP), de groene partij Anders gaan leven (Agalev) en de Volksunie (VU) verklaarden achter de eis van een emancipatiebeleid te staan, binnen de liberale Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV) was er nog geen unaniem akkoord en de Christelijke Volkspartij (CVP) liet niets van zich horen (VOK, 1997). De rol van de politieke vrouwengroep Vrouw en Maatschappij binnen de CVP was echter erg belangrijk voor de aanstelling van de staatssecretaris (Van Molle & Gubin, 1998).

Internationale invloed was opnieuw van cruciaal belang. In 1982 ging het eerste Europese actieprogramma op middellange termijn voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen van start. In 1984 werd de Commissie Rechten van de Vrouw opgericht bij het Europees Parlement en formuleerde de Raad van Europa de aanbeveling om een gelijkekansenbeleid te voeren. Ter voorbereiding van de wereldvrouwenconferentie van 1985 richtte België een commissie op die tien jaar vrouwenemancipatie in België moest evalueren. Eind 1985 werd het staatssecretariaat voor Leefmilieu en Maatschappelijke Emancipatie in het leven geroepen, waarin een 'vrouwencef' (organisatie-eenheid) was ondergebracht. Miet Smet (CVP) werd staatssecretaris. We zien dus opnieuw dat de drie stromen samenkomen: de afwezigheid van een emancipatiebeleid werd als probleem gezien (probleemstroom) en politieke groepen (in de brede zin) schoven de oplossing van een ministerie voor Vrouwenzaken naar voren (beleidsstroom).

De Vlaamse politica's op de vrouwendag van 1985 verwachtten dat er voor de komende nieuwe regering iets uit de bus zou komen. Dat optimisme bleek gerechtvaardigd toen kort na de vrouwendag bleek dat in de nieuwe regering plaats was gemaakt voor een staatssecretaris – hoewel het om een 'half' staatssecretariaat ging en niet een volwaardig ministerie zoals de vrouwenbeweging wilde (VOK, 1997). Het staatssecretariaat kreeg een dubbele taak: enerzijds zou het activiteiten bevorderen die gericht waren op gelijke kansen voor vrouwen en mannen, anderzijds kon het andere ministeries en staatssecretariaten wijzen op de gevolgen van hun besluiten voor gelijke kansen en hen hierover interpellieren (Hondeghe & Nelen, 2000).

Door de verkiezingen (politieke stroom) opende er zich dus een *policy window*. De *policy entrepreneurs* waren in dit geval de vrouwenbeweging die de eis voor een emancipatiebeleid voor het eerst formuleerde en politica's vroeg om zich ervoor in te zetten⁵. De volgende vrouwendag (1985) draaide opnieuw om emancipatiebeleid en de Vlaamse politica's die deze eis hadden aangekaart bij hun partijen werd gevraagd naar hun inspanningen en realisaties hiervoor⁶. Deze politica's – en ongetwijfeld nog anderen binnen hun partijen – waren dus bereid geweest in de kwestie te investeren en gaven het thema zo een zetje. Ondertussen waren ook in de CVP de activiteiten van Vrouw en Maatschappij van belang. Het VOK, de politica's en Vrouw en Maatschappij duwden zo het onderwerp op de beslissingsagenda.

Aan het einde van het eerste werkjaar van het staatssecretariaat werd een emancipatieraad opgericht. De emancipatieraad moest adviezen uitbrengen, onderzoeken verrichten en maatregelen voorstellen over de emancipatie van vrouwen. In de raad zaten vertegenwoordigsters van vrouwenorganisaties en vakbonden. In 1988 werd het adviescomité voor Maatschappelijke Emancipatie opgericht in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Eind jaren '80 kreeg ook de wetgeving rond positieve actie vorm en werd de cel positieve acties

opgericht in het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

In 1991 werd de erkenning van gelijke kansen als een beleidsterrein geconsolideerd: na de verkiezingen werd beslist om de bevoegdheid voor gelijke kansen op te nemen in het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (in maart 1992). Dat betekende dat het staatssecretariaat opgeheven werd en dat er een ministerportefeuille kwam (Hondeghe & Nelen, 2000). Er was dus een proces van institutionalisering aan de gang. Op de vrouwendag in 1991 werd de balans opgemaakt van de tweede feministische golf. In de persmap stond onder meer:

'Er is veel veranderd: er is het staatssecretariaat voor Emancipatiezaken (...) We willen een ministerie voor Emancipatiezaken dat aan facetbeleid kan doen.'
(VOK, 1997)

Hoewel dit niet te vergelijken valt met de vrouwendagen die als thema 'emancipatiebeleid' hadden, kwam de eis zo toch (opnieuw) in de aandacht. Enkele dagen later waren er verkiezingen, waarna Miet Smet de eerste minister van Tewerkstelling en Arbeid zou worden, die belast was met het beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Zij zou dat tot juli 1999 blijven; twee ambtstermijnen lang.

In 1993 kreeg het gelijkkansenbeleid verder vorm. Twee adviesorganen, de Emancipatieraad en de commissie Vrouwenarbeid, werden samengevoegd tot de Raad van Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen. Er werd ook een directie Gelijke Kansen opgericht binnen het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid die de taken van het secretariaat van de Raad overnam en uitbreidde en de dienst Maatschappelijke Emancipatie van het ministerie van Volksgezondheid opslorpte (Nederlandstalige Vrouwenraad, 2005). De directie bestond uit drie thematische cellen: de cel Tewerkstelling, de cel Geweld en de cel Besluitvorming. De cellen reflecteerden de hoofdlijnen van het beleid van staatssecretaris en minister Miet Smet.

Fase 3. Federalisering en internationalisering: de jaren '90

Zoals de vorige keren speelde het internationale niveau weer een belangrijke rol. In 1995 vond de wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties plaats in Peking. De conferentie resulteerde in een Actieplatform dat twaalf strategische doelstellingen voorstelde en er maatregelen aan koppelde voor de periode 1995-2000. Het belang van deze conferentie kan moeilijk onderschat worden en ze werd letterlijk een mijlpaal en referentiepunt: de opvolging ervan gebeurde onder de namen Peking+5 en Peking+10. België richtte al in 1993 een Comité Peking '95 op ter voorbereiding van de conferentie. Vanaf 1996 zien we ook de eerste wetgeving die de regering ertoe verplichtte de resoluties van de conferentie op te volgen en er verslag over uit te brengen.

In 1995 werd een nieuwe Vlaamse regering gevormd. Vanaf dat moment hadden de deelstaten expliciete bevoegdheden op het vlak van het externe gelijkheidsbeleid. Ook in het Waalse en het Brusselse gewest werd geleidelijk aan een gelijkheidsbeleid uitgebouwd. Daarvoor waren er ook al regionale initiatieven voor het interne gelijkheidsbeleid. Zo had de Vlaamse overheid al sinds 1990 een dienst Emancipatiezaken die zich bezighoudt met gelijke kansen op het vlak van personeelszaken. Bij de regeringsvorming in 1995 stuurde die dienst een memorandum naar de onderhandelaars om hen te vragen een minister voor emancipatiebeleid te installeren (Mulier, 1999). De toenmalige opdrachthoudster Rita Mulier was medestichtster en eerste voorzitter van het VOK, dat op de vrouwendagen van 1984 en 1985 een minister voor emancipatiebeleid geëist had en dat argwanend stond tegenover het gedeelde staatssecretariaat (Van Mechelen, 1996; VOK, 1997). De federale minister voor Gelijke Kansen zorgde ervoor dat de kersverse Vlaamse minister voor Gelijke Kansen en haar medewerkers op de valreep nog meekonden naar de Pekingconferentie (Mulier, 1999). Het Vlaamse beleid was dan ook niet bij toeval sterk gebaseerd op

het Actieplatform van Peking (Facon, Hondeghem & Nelen, 2004).

De conferentie in Peking was bijzonder belangrijk vanuit het standpunt van het gelijkheidsbeleid omdat ze de doorbraak betekende van de term 'gendermainstreaming'. Vanaf 1995 werd gendermainstreaming internationaal gepromoot als een nieuwe beleidsstrategie (Facon, Hondeghem & Nelen, 2004). Dit had zeker het Vlaamse gelijkheidsbeleid beïnvloed, waar er vanaf het begin gekozen was voor gendermainstreaming. De federale minister Miet Smet legde echter steeds een grote waakzaamheid aan de dag en waarschuwde voor de risico's van gendermainstreaming (Hondeghem & Nelen, 2000).

Fase 4. Nieuwe regering, nieuwe koers: vanaf 1999

Bij de verandering in 1999 zien we opnieuw de drie stromen samenkomen. In de beleidsstroom kwam nu gendermainstreaming bovendrijven door de wereldvrouwenconferentie van Peking. Bovendien was er sinds 1995 ook het Vlaamse gelijkheidsbeleid dat expliciet koos voor die strategie. De verkiezingen en de regeringswissel in 1999 waren de gebeurtenissen in de politieke stroom die er mede voor zorgden dat gendermainstreaming nu ook op de federale beslissingagenda kwam.

Bij de verkiezingen van 1999 deed zich een belangrijke verschuiving voor. Zowel op federaal als deelstatelijk niveau vormden zich voor het eerst paars-groene regeringen. De Vlaamse CVP en de Franstalige Parti Social Chrétien (PSC) kwamen voor het eerst sinds decennia in de oppositie terecht (Maesschalck, Hondeghem & Pelgrims, 2002). De Franstalige Laurette Onkelinx (Parti Socialiste) werd de nieuwe minister van Werkgelegenheid. Zij was ook verantwoordelijk voor het gelijkheidsbeleid, hoewel dat niet expliciet in haar titel stond (Hondeghem & Nelen, 2000). De nieuwe minister uitte de intentie om een beleid van gendermainstreaming te voeren en richtte daartoe de cel gendermainstreaming op, bestaande uit universitaire experts. De cel heeft een projectkarakter

en kwam er om de uitvoering van het strategisch plan gelijkheid te begeleiden. De federale regering had dat plan op initiatief van de minister aangenomen op 26 januari 2001. Na een positieve evaluatie liep het project verder tot eind 2002. In de tweede fase van het proefproject werd een werkgroep genderbudgettering opgericht.

Onder minister Onkelinx vond op administratief niveau een grote verandering plaats. In 2002 werd er een autonoom Instituut voor de Gelijkheid van vrouwen en mannen opgericht dat de bevoegdheden van de directie Gelijke Kansen overnam. Een belangrijke vernieuwing was de specifieke bevoegdheid om in rechte op te treden bij discriminatie op basis van geslacht – waarmee voldaan was aan de Europese regelgeving. Bovendien kreeg het Instituut een belangrijke rol bij evaluatie en coördinatie, met name bij het in de praktijk brengen van gendermainstreaming. Het Instituut kreeg dus ruimere opdrachten dan de vroeger bevoegde administratie.

Vanaf 2003: diversiteit op de agenda

De recentste wijziging zien we na de verkiezingen van 2003. De nieuwe federale minister voor gelijkekansenbeleid ging verder met gendermainstreaming. De verschuiving betrof vooral het interne gelijkekansenbeleid en verschilde dus van de vorige wijzigingen die telkens het externe beleid betroffen.

Er werd geschoven met de ministerportefeuilles: gelijkekansenbeleid werd nu de bevoegdheid van de minister van Ambtenarenzaken, Grootstedenbeleid en Maatschappelijke Integratie. We zien hier wederom een convergentie van de drie stromen. Er kwam een nieuw thema op de agenda, dat gelijke kansen bevatte. De vorige minister bevoegd voor gelijke kansen (Laurette Onkelinx) had gelijke kansen al niet meer in haar titel staan. Aan de toekenning van die bevoegdheid aan haar opvolgster Marie Arena (Parti Socialiste) ging een incident vooraf: bij de voorstelling van de nieuwe regering werd de bevoegdheid voor gelijke kansen ‘vergeten’

in de officiële titulatuur van de kersverse federale minister. In het licht van de algemene tendens om meer aandacht te besteden aan diversiteit ten koste van gelijkheid van vrouwen en mannen – die emancipatie zou immers ‘voltooid’ zijn – hoeft dit niet te verbazen. Naast deze ontwikkeling in de probleemstroom, waren er in de politieke stroom de verkiezingen. Net zoals bij de vorige belangrijke wijzigingen, zien we dat ook hier weer de verkiezingen ervoor zorgden dat er zich een *policy window* opende. Het is meer de verschuiving van de ministerportefeuille die hiervoor zorgde. Het thema van gelijke kansen voor vrouwen en mannen was echter geen thema op zich meer. In plaats daarvan zien we dat er een diversiteitsbeleid gestart werd. Diversiteit leek in de plaats te komen van gelijke kansen. Bij het opstarten van het diversiteitsbeleid was er dan ook weinig rekening gehouden met het beleid van positieve actie dat sinds het KB van 1990 binnen de federale overheid gevoerd werd.

De nieuwe minister startte een diversiteitsproject rond vrouwen, allochtonen en personen met een handicap in het openbare ambt. Voor elke groep kwam er een studieopdracht en een begeleidingsproject. Op basis van de resultaten en aanbevelingen van de studies werd een diversiteitsplan opgesteld. Op 14 februari 2005 werd het actieplan diversiteit 2005-2007 voorgesteld. Er werd ook een cel diversiteit opgericht die de uitvoering van het actieplan moest verzekeren. De cel moet het diversiteitsbeleid coördineren, het netwerk van diversiteitscorrespondenten leiden en zal proefprojecten financieren.

Een feministische analyse

De institutionalisering van het gelijkekansenbeleid in België gebeurde vrij laat. Op de belangrijke momenten in dit proces zien we telkens dezelfde cruciale factoren: het thema wordt een ‘hot item’ in de vrouwenbeweging, de internationale aandacht stijgt en er zijn verkiezingen en een ministerwissel. Dankzij het begrippenkader van Kingdon kunnen we de weg volgen

die een thema aflegt voor het op de agenda komt. Het helpt ons dus om 'het verhaal' van het ontstaan van het gelijkemansbeleid te vatten. Daarbij is vooral het concept van de drie agenda's (systeemagenda, overheidsagenda en beslissingsagenda) nuttig. Zo kunnen we bijvoorbeeld zien dat het thema telkens na de verkiezingen op de beslissingsagenda komt.

Toch kan het begrippenkader van Kingdon niet alle aspecten van het verhaal verklaren. De rol van de vrouwenbeweging in het ontstaan van het gelijkemansbeleid illustreert dit. Het is zo goed als ondenkbaar dat er zonder vrouwenbeweging en tweede golf ooit een gelijkemansbeleid ontstaan zou zijn. Hoewel we de concrete ontstaansgeschiedenissen van het gelijkemansbeleid niet over één kam mogen scheren, staat het buiten kijf dat we minstens de rol van de vrouwenbeweging in beschouwing moeten nemen wanneer we een concreet geval bekijken. Maar het is niet duidelijk wáár we de vrouwenbeweging kunnen situeren en óf we ze wel in het model kunnen passen. Enerzijds kunnen we de vrouwenbeweging verbinden met de probleemstroom: het ontstaan van een sociale beweging als een reactie op een probleem.

'For a condition to be a problem, people must become convinced that something should be done to change it.'

(Kingdon, 1995, p. 114)

Maar de *people* die Kingdon bedoelt, zijn niet de mensen die de vrouwenbeweging uitmaken, maar politici en beleidsmakers. Hoewel het model van Kingdon op het eerste gezicht de indruk wekt zeer breed te zijn, blijkt het toch op maat van het politieke spel van beleidsmakers en politici ontwikkeld te zijn, met weinig ruimte voor andere spelers. Anderzijds kunnen we de vrouwenbeweging ook verbinden met de beleidsstroom en politieke stroom. De vrouwenbeweging heeft zichzelf steeds gedefinieerd als een politieke beweging. Ze heeft zich dan ook steeds tot het

beleid en tot politici gericht. Op de vrouwen-dagen gebeurde dat bijvoorbeeld met eisenpakketten en debatten met politici erover. Eisenpakketten bevatten naast algemene eisen (zoals economische onafhankelijkheid voor de vrouw) ook vaak specifieke (zoals volledige gelijkheid man en vrouw in het huwelijksgoederenrecht). Zo werden er ideeën gelanceerd die in de *policy primeval soup* konden gaan rondrijven. Toch zien we dat de vrouwenbeweging niet beantwoordt aan de beschrijving van de *policy communities* die de beleidsstroom of *policy stream* uitmaken.

'Policy communities are composed of specialists in a given policy area – health, housing, environmental protection, criminal justice, to name a few.'

(Kingdon, 1995, p. 117)

Hoewel die groepen sterk kunnen verschillen in samenhang en fragmentatie, moeten we de beschrijving van Kingdon al behoorlijk aanpassen om er de vrouwenbeweging in te kunnen passen. Van de vier categorieën die samen de politieke stroom vormen (*national mood, organized political forces, government* en *consensus-building*) komt alleen de categorie *organized political forces* enigszins in de buurt omdat hieronder ook drukings- of belangengroepen vallen, maar Kingdon verstaat hieronder belangengroepen en geen sociale bewegingen. Hoewel er nu wel een *policy community* ontstaan is van beleidsmakers en experts gelijke kansen, was die er niet bij het ontstaan van het Belgische gelijkemansbeleid.

Het is dus moeilijk om de vrouwenbeweging in het model thuis te brengen. Kingdon besteedt immers weinig aandacht aan de probleemstroom en richt zich bijna uitsluitend op een wereld van *insiders* van politieke elites en belangengroepen – in de beleidsstroom en politieke stroom. Zijn model verklaart hoe die insiders een plotse golf van interesse voor een probleem benutten, maar niet waar die golf vandaan komt. Om dat te begrijpen, moeten

we verder kijken dan de *policy communities* die hij beschrijft en ook aandacht besteden aan sociale bewegingen en activisten (Kenney, 2003). Alleen zo kunnen we de vrouwenbeweging een plaats geven en kunnen we begrijpen hoe het gelijkemansbeleid tot stand kwam. Een andere speler waaraan we geen aandacht hebben besteed maar die zeker een rol speelt – en evenmin een *policy community* vormt – zijn de media.

Ook de internationale factor valt niet zo eenvoudig thuis te brengen in het model. Zo kunnen we de wereldconferenties zien als *focusing events* en – zeker de Pekingconferentie – als symbolen in de probleemstroom. Ze brengen een probleem onder de aandacht en dwingen tot aandacht ervoor. Wat zij ernstig nemen, moeten anderen ook ernstig nemen: zo laten zij nieuwe opties bovendrijven in de *policy primeval soup*. De Verenigde Naties en de Europese Unie zijn belangrijke politieke actoren, waardoor ze ook in de politieke stroom zitten. Interessant is dat er bijvoorbeeld naast, maar tegelijk met de conferentie van de Verenigde Naties ook telkens een ngo-conferentie plaatsvindt. Internationale netwerken spelen een belangrijke rol in het gelijkemansbeleid. True en Mintrom (2001) tonen aan dat internationale netwerken van *nonstate actors* (zoals ngo's en de Verenigde Naties) de drijvende krachten vormden achter de verspreiding van gendermainstreaming. Hun studie toont aan dat de internationale feministische beweging van cruciaal belang hiervoor was.

De moeilijkheid om de vrouwenbeweging en het internationale niveau te plaatsen, toont aan dat het model van Kingdon zeer sterk gericht is op politiek in strikte zin. Kenney (2003) argumenteert echter dat we veranderingen moeten zien als product van netwerken van insiders en outsiders, en niet louter van elites in formele posities. We moeten verder kijken en er ook sociale bewegingen en *politicized grassroots activists* bij betrekken. Woodward (2004) toont aan hoe er in het gelijkemansbeleid op Europees niveau een *velvet*

triangle ontstaat van beleidsmakers, academiëci en activisten. Hoewel we dit concept hier niet zomaar kunnen overnemen, zijn er zeker parallellen te vinden. Zo zijn het informele aspect en de rol van individuen eveneens erg belangrijk bij agendasetting.

Een andere factor is het discours. Dat is zeker belangrijk in het geval van gelijkemansbeleid. We zien een evolutie in het gebruik van termen als emancipatie, gelijke kansen, positieve actie, gender en diversiteit. Kingdon erkent het belang van het discursieve en zegt dat iets pas een probleem wordt als mensen het zo gaan zien, maar hij besteedt weinig aandacht aan die transformatie (Kenney, 2003). Nochtans is dat juist heel belangrijk bij sociale bewegingen: ze dagen ons uit om op een andere manier naar de wereld te kijken, om zo iets als een probleem te gaan zien en te geloven dat er iets aan kan gedaan worden. Wanneer dat geloof er is, wordt er actie ondernomen om veranderingen te realiseren. Dat is een proces waarin emoties en discours een belangrijke plaats innemen. Vanuit een feministische analyse pleit Kenney voor een bredere kijk op beleid: één waarin de stap van agendasetting naar beleidsveranderingen niet al bij het begin gemaakt wordt, maar waarin aandacht is voor de bredere arena en meer spelers en voor cruciale discursieve verschuivingen, voor processen van *framing* en *reframing*.

'The story of second wave feminism, however, is not only the story of policy change, but of significant naming and reframing of



conditions into problems. And we should conceptualize putting an issue on the agenda, transforming a condition into a problem and framing it in a feminist way, as itself a significant policy accomplishment.'

(Kenney, 2003)

Voor een goed begrip van het ontstaan van het gelijkheidsbeleid hebben we niet alleen modellen nodig waarin ruimte is voor alle factoren die meespelen bij het op de agenda krijgen van het thema 'gelijke kansen'. Onderzoek naar de vrouwenbeweging en haar invloed op het ontstaan van het gelijkheidsbeleid is eveneens onontbeerlijk.

Noten

1. Met dank aan het Archiefcentrum voor Vrouwengeschiedenis voor de informatie.
2. De Wet van 4 augustus 1978 (aangepast in de Wet van 7 mei 1999) kwam er in opvolging van Europese richtlijnen over gelijk loon voor werk van gelijke waarde (10 februari 1975) en over de gelijke behandeling bij de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, promotiekansen en de arbeidsvoorwaarden (9 februari 1976). Aan deze wet gaan verschillende regelgevingen over gelijke kansen voor vrouwen en mannen vooraf.
3. Het gaat hier om artikel 119 van het EG-verdrag (huidig artikel 141) en richtlijn 75/117 van 10 februari 1975. De CAO werd algemeen bindend verklaard bij koninklijk besluit van 9 december 1975.
4. Europese richtlijn van 19 december 1978.
5. De politica's waren Nelly Maes (VU), Annemie Neyts (PVV) en Leona Detiège (SP).
6. De CVP was niet aanwezig in 1985, waarschijnlijk omdat in de marge van de vrouwendag abortus ter sprake werd gebracht (VOK, 1997).

Literatuur

- Facon, F., Hondeghem, A. & Nelen, S. (2004). *Gelijkheidsbeleid onderweg: een internationaal vergelijkend onderzoek*. Brugge: Die Keure.
- Hondeghem, A. & Nelen, S. (2000). Een beleid op weg. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 3 (1), 36-48.

- Kenney, S.J. (2003). Where is gender in the agenda setting? *Women & Politics*, 25 (1/2), 179-207.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins.
- Kingdon, J.W. (2001). A model of agenda setting, with applications. *Law Review*, 2, 331-337.
- Maesschalck, J., Hondeghem, A. & Pelgrims, C. (2002). De evolutie naar een 'Nieuwe Politieke Cultuur' in België: een beleidswetenschappelijke analyse. *Beleidswetenschap*, 16, 295-317.
- Mulier, R. (1999). *Dwars en loyaal*. Leuven: Van Halewyck.
- Nederlandstalige Vrouwenraad (2005). *Genderwetwijzer. Adviesraden, commissies en diensten gelijke kansen m/v*. Brussel: Nederlandstalige Vrouwenraad.
- True, J. & Mintrom, M. (2001). Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45, 27-57.
- Van Mechelen, R. (1996). *De meerderheid, een minderheid. De vrouwenbeweging in Vlaanderen: feiten, herinneringen en bedenkingen omtrent de tweede golf*. Leuven: Van Halewyck.
- Van Molle, L. & Gubin, E. (1998). *Vrouw en politiek in België*. Tiel: Lannoo.
- Vrouwen Overleg Komitee (1997). *VOK-feestboek. 25 vrouwendagen in beelden en woorden*. Brussel: VOK.
- Woodward, A. (2004). Building velvet triangles: gender and informal governance. In T. Christiansen & S. Piattioni (Ed.), *Informal governance in the European Union* (pp. 76-93). Cheltenham: Edward Elgar.

Beeldmateriaal

- Collectie AVG-Carhif, Brussel.
- Affiche uitgegeven door het Vrouwen Overleg Komitee, 1985.