

L'art pour l'art?

Gendermainstreaming in België

Petra Meier en Karen Celis

Sinds de ondertekening van het *Peking Actieplatform* tijdens de Vierde VN-We-reldvrouwenconferentie in Peking in 1995 staat gendermainstreaming centraal in het gelijkekansenbeleid van nationale, supranationale en internationale beleidsmakers (zie onder meer Hafner-Burton & Pollack, 2002). Ondanks deze ruime verspreiding is de balans, die na een decennium gendermainstreaming opgemaakt wordt door onderzoekers, niet unaniem positief. Bovendien wijst vergelijkend onderzoek uit dat nergens in de Europese Unie sprake is van een volledige toepassing van gendermainstreaming, behalve in Zweden (Daly, 2005; Mosesdottir & Erlingsdottir, 2005).

Verklaringen die worden gegeven voor het niet ten volle implementeren van de strategie en voor het uitblijven van resultaten zijn talrijk. Ze worden bijvoorbeeld gezocht in de context waarin de beleidsstrategie wordt geïmplementeerd, waarin vaak niet is voldaan aan de benodigde politieke, financiële en beleidsmatige randvoorwaarden (onder meer Rees, 2005); of in het verzet tegen de intrinsieke doelstelling van gendermainstreaming (onder meer Stratigaki, 2005); of in de hoge verwachtingen die de definitie van gendermainstreaming oproept (Meier, 2006). Lombardo en Meier (2006) suggereren dat het op zichzelf al heel

moeilijk is om een beleid dat verschillende beleidsterreinen doorsnijdt in te voeren in een organisatie die langs verticale hiërarchische lijnen is gestructureerd.

In deze bijdrage willen we nog een andere mogelijke oorzaak exploreren voor het gebrekkig functioneren van gendermainstreaming als een beleidsstrategie die daadwerkelijk gendergelijkheid nastreeft. We willen hier een aantal van de vooronderstellingen in het concept zelf nader onder de loep nemen. Het gaat ons vooral om de doelgerichtheid van het beleid en om de vooronderstelling dat het beleidsproces een rationeel verloop heeft waarin dan ook op rationele wijze kan worden ingegrepen. We zullen in dit artikel eerst uitleggen waarom beide aspecten bij het in praktijk brengen van gendermainstreaming problematisch zouden kunnen zijn. Daarna zullen we aan de hand van de ervaringen met gendermainstreaming in verschillende onderdelen van het Belgisch staatsapparaat laten zien hoe men daar met gendermainstreaming in de problemen komt. Onze ambitie hierin is bescheiden. Via een beschrijving van de verschillende gendermainstreamingsinitiatieven van het laatste decennium willen we de discussie aangaan over de wijze waarop dit beleid vorm krijgt en hoe het gebrek aan een duidelijke doel-

stelling in combinatie met een rationalistische aanpak in de praktijk kan leiden tot een beleid dat zijn intrinsiek doel mist, namelijk het realiseren van gendergelijkheid.

Gendermainstreaming leunt vaak aan bij een visie op het beleidsproces waarin beleid eerder wordt gezien als een technische aangelegenheid. Men gaat er daarbij ook van uit dat beleid en beleidsprocessen in hoge mate doelgericht en rationeel zijn (Facon, Hondeghem & Nelen, 2004). Deze vooronderstellingen zijn duidelijk af te lezen uit de populaire definitie van gendermainstreaming van de Raad van Europa: 'Gender mainstreaming is the (re) organization, improvement, development and evaluation of policy processes so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.' (Council of Europe, 1998, p. 15). De doelgerichtheid situeert zich vooral op het vlak van de uitkomst van het beleid: gendermainstreaming poneert dat beleid ingezet kan worden om gelijkheid tot stand te brengen. Beleid kan dus ingezet worden om de samenleving te doen veranderen, er zit een doel achter.

Gendermainstreaming zoals de Raad van Europa het definieert, gaat ook uit van een hoge mate van rationaliteit in beleid en in beleidsprocessen. Die rationaliteit vindt uiting op twee manieren. Ten eerste veronderstelt gendermainstreaming dat beleid maatschappelijke problemen kan detecteren, er antwoorden op kan bieden en deze daadwerkelijk kan (helpen) oplossen. Er kan dus heel rationeel te werk gegaan worden in het aanpakken van bijvoorbeeld genderongelijkheid via beleid. Ten tweede wordt ook aan het beleidsproces op zich een zekere rationaliteit toegedicht. Beleid wordt beschouwd als een proces waarbij een bepaald doel voorop gesteld wordt en

waarbij de vooruitgang en de eindresultaten opgevolgd en waar nodig bijgesteld (kunnen) worden.

De kiemen van falen

Zowel inzake doelgerichtheid als rationaliteit kan het fout lopen in de praktische uitvoering van een gendermainstreamingsbeleid. Ten eerste stellen we vast dat er onder de instanties die het gendermainstreamingsbeleid promoten geen consensus is over het doel van het beleid, met name de concrete invulling van hetgeen verstaan hoort te worden onder 'gelijkheid'. De Europese Commissie en het Peking Actieplatform hanteren eerder vrijblijvende definities en houden het op 'gelijke kansen' en het aanwezig stellen van een 'genderperspectief'. In het eerste geval betekent dit zoveel als iedereen dezelfde startkansen garanderen. In het tweede geval gaat het erom aandacht te hebben voor eventuele eerder genegeerde verschillen of overeenkomsten tussen mannen en vrouwen. In dat geval moet er theoretisch gezien zelfs niets veranderd worden aan de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen. Het volstaat in principe om er aandacht aan te besteden.

De Raad van Europa stelt 'gendergelijkheid' centraal, wat *stricto sensu* veel verder gaat dan gelijke kansen. Hier gaat het namelijk niet meer om gelijke startkansen maar om een gelijke uitkomst voor mannen en vrouwen. De feministische literatuur stelt dat gendermainstreaming een nogal verregeande definitie van gelijkheid inhoudt. Het gaat er niet enkel om vrouwen dezelfde startkansen te geven. Het gaat erom dat we heel het beeld van hoe de samenleving hoort te functioneren en welke rollen mannen en vrouwen daarin spelen moeten herdenken. Daarvoor moet

de in onze maatschappijen centraal staande mannelijke norm in vraag gesteld worden. Het doel van gendermainstreaming is gendergelijkheid; de focus ligt met andere woorden niet op vrouwen, maar op gender: op vrouwen én mannen en op hun onderlinge machtsverhouding (Mazey, 2001).

Vrouwen moeten niet zomaar een tandje bijsteken om mannen in hun maatschappelijke positie na te bootsen en te evenaren. Dat komt nog steeds neer op ongelijkheid omdat vrouwen aan een mannelijke norm zouden moeten voldoen. Gendermainstreaming wil ongelijkheid aanpakken door maatschappelijke waarden en normen zodanig te doen evolueren dat zij niet meer kunnen bijdragen tot het in stand houden van ongelijkheid (Verloo, 2001). Ook al stemt niet iedereen in met deze verregaande definitie van gelijkheid als doel en basis voor gendermainstreaming (zie bijvoorbeeld Booth & Bennett, 2002) en zit er rek op het concept, er bestaat consensus over het feit dat gendermainstreaming mannelijke standaarden of traditionele rollenpatronen in vraag moet stellen (Squires, 2005).

Het ontbreken van een dergelijke explicitering van het doel van gendermainstreamingsbeleid in bijvoorbeeld de definities van de Europese Commissie zou een eerste ernstig probleem kunnen stellen voor het hanteren van gendermainstreaming als een strategie gericht op reële gendergelijkheid. De gendermainstreamingsstrategie laat de invulling ervan immers over aan de betrokken beleidsactoren die dat eventueel niet kunnen of willen. Een dergelijke beleidsautonomie kan aanzienlijke voordelen hebben, zoals het kunnen afstemmen van het concrete beleidsdoel op het beleidsdomein waarin het ingepast wordt. Maar gendermainstreaming is een veeleisende strategie die zich moeilijk naar de beleidspraktijk

laat vertalen. Gendermechanismen leiden tot complexe gehelen van ongelijkheid die moeilijk te vatten zijn in eenvoudige schema's. Dit geheel aan ongelijkheden schematisch vatten is quasi onmogelijk, laat staan er een eenvoudig antwoord via beleid op te formuleren. Het is niet gemakkelijk om de adequate strategieën en middelen te duiden om gendergelijkheid te bewerkstelligen. Juist deze complexiteiten met betrekking tot gender als concept en als bron van ongelijkheid kan er toe leiden dat een gendermainstreamingbeleid in de praktijk doelgerichtheid mist. In de Belgische praktijk zullen we zien dat beleidsdocumenten en -instrumenten gericht op het implementeren van een gendermainstreamingstrategie vaak een duidelijke doelstelling missen van hetgeen via gendermainstreaming moet worden bereikt.

Het kan ten tweede ook fout lopen wat de veronderstelde rationaliteit van het beleidsproces betreft. In het gelijkemansbeleid zijn de probleemstelling en de doelstelling vaak niet op elkaar afgestemd, ontbreekt het verband tussen de problemen en doelstelling enerzijds en de doelgroep van het beleid anderzijds, laat men na concrete middelen aan te duiden om het doel te bereiken of worden die middelen ingezet voor een ander doel. Dit gebrek aan rationaliteit kan een bewuste keuze zijn, bijvoorbeeld om zodoende een beleid inzake gendergelijkheid te ontwikkelen binnen de grenzen van het politiek haalbare, met andere woorden zonder echt aan de machtsverhoudingen tussen de seksen te raken. De oorzaak van het gebrek aan een logische, rationele koppeling van oorzaak, middelen en doel kan echter ook deels toegeschreven worden aan het feit dat beleid ook niet bedoelde elementen bevat, bijvoorbeeld ingegeven door vooroordelen en stereotypen (Lombardo, Meier & Verloo,

2009). Beleid, en misschien gelijkemansbeleid bij uitstek, is in concrete gevallen bijgevolg vaak minder rationeel dan in de handboeken verondersteld wordt.

Een bijkomende verklaring voor deze discrepantie kan bestaan in de aanwezigheid van botsende rationaliteiten in verschillende beleidsfasen. Zo kan het zijn dat de intenties en logica van de initiator van het beleid niet stroken met die van de beleidsuitvoerders. Gendermainstreaming is een facetbeleid. Het is dus een beleid dat aan verschillende beleidsdomeinen wordt toegevoegd (of opgelegd), zoals bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, gezondheidszorg of buitenlandse zaken. Daardoor ligt de globale verantwoordelijkheid voor het gendermainstreamingbeleid vaak bij andere diensten en personen dan diegenen die het beleid dienen te implementeren in de verschillende beleidsdomeinen. Bovendien is er meestal geen duidelijke hiërarchische relatie tussen beiden. Dat kan de laatste ertoe aanzetten om bijvoorbeeld een minimale uitvoering te geven aan een grotere ambitie wanneer de reële doelstelling van het beleid geen breed draagvlak heeft. Een minimaal naleven van die procedures wordt dan de maximale inspanning voor de beleidsactoren en dus een doel op zich, zeker als deze procedure geen eisen oplegt met betrekking tot het effectief bereiken van gendergelijkheid (bijvoorbeeld door consequenties te koppelen aan negatieve evaluaties voor het verderzetten van het beleid en voor het formuleren van nieuwe doelstellingen).

Een dergelijke dynamiek kan verder versterkt worden door de nadruk die de beleidsstrategie legt op het invoeren van procedures in dat verondersteld rationele beleidsproces, zoals *monitoring* en *evaluatie*. Handleidingen gendermainstreaming beloven vaak dat het inderdaad gaat om een

techniek die kan worden uitgevoerd door ambtenaren die niet gespecialiseerd zijn in gender. Om die ambtenaren toch enig houvast te bieden worden dan procedures ontworpen die gevolgd moeten worden om tot resultaat te komen. Maar voor iemand zonder genderexpertise is vaak volstrekt niet duidelijk wat de verschillen kunnen zijn tussen beleid dat gericht is op gelijke kansen, op non-discriminatie of op het bevorderen van gelijkheid als uitkomst.

Die genderexpertise dient volgens de handleidingen opgebouwd te worden bij de reguliere beleidsactoren. Ze wordt vaak niet aangeleverd door de procedures en de instrumenten zelf, maar moet wel aanwezig zijn voor een succesvolle toepassing ervan. In de praktijk blijkt de transfer en verinnerlijking van genderdeskundigheid niet gemakkelijk te verlopen. Wat vaak overblijft zijn enkel de procedures en instrumenten zonder een voldoende hoge mate van inhoudelijke genderexpertise. Dat leidt dan uiteraard tot een toepassing van de procedures en instrumenten en het voldoen aan de minimale vereisten ontdaan van een streven naar reële gendergelijkheid. Hierdoor dreigt gendermainstreaming nogal eens te verworden tot het naleven van specifieke procedures in plaats van het realiseren van gendergelijkheid (Daly, 2005; Lombardo & Meier, 2006). Zoals we verderop zullen zien, zijn al deze elementen van rationaliteit terug te vinden in het Belgische gendermainstreamingbeleid en dragen ze ertoe bij dat dit beleid niet optimaal rendeert.

Zoals we in de conclusie zullen aanhalen, kan een mogelijke remedie erin bestaan om minder rationalistische assumpties centraal te stellen in het ontwikkelen van een gendermainstreamingbeleid. Dat kan door een minder technische variant van gendermainstreaming centraal te stellen, door

bijvoorbeeld de vrouwenbeweging meer te betrekken bij het uitwerken van beleid. Wel belangrijk is het duidelijk formuleren van de doelstellingen die centraal staan in een gendermainstreamingstrategie. Dit zou in het begin van het beleidsproces moeten gebeuren, maar kan er wel integraal deel van uitmaken, bijvoorbeeld door de vrouwenbeweging ook in dit proces een stem te geven.

De Belgische beleidspraktijk

In deze bijdrage wordt betoogd dat de gendermainstreamingsstrategie de kiemen voor haar eigen falen deels in zich draagt. Als gevolg van de wijze waarop gendermainstreaming (onder andere) door de Raad van Europa opgevat wordt, dreigt het gevaar dat het middel van het beleid het beleidsdoel wordt. De oorzaak hiervoor ligt volgens ons in het feit dat gendermainstreaming in de praktijk weliswaar een zekere mate van rationaliteit in zich draagt, bijvoorbeeld door procedures in te stellen om beleidsactoren die belast zijn met de vertaling naar de praktijk te gidsen of te controleren, maar dat het beleid een doel mist. Door het ontbreken van een concreet doel van het beleid (namelijk 'gelijkheid')

gaan de aandacht en inspanningen van beleidsactoren vooral uit naar de formele procedures inzake beleidsmonitoring en -evaluatie en niet naar effectieve beleidsvorming gericht op het realiseren van reële gendergelijkheid als uitkomst van het beleid.

We zullen bovenstaande problemen illustreren aan de hand van een analytische beschrijving van de operationalisering van gendermainstreaming in de Belgische beleidspraktijk sinds het midden van de jaren negentig, waarbij de vermelde veronderstellingen inzake doelgerichtheid en rationaliteit als heuristische leidraden werden gehanteerd. De Belgische overheden hebben sinds de Vierde Wereldvrouwenconferentie een aantal initiatieven genomen betreffende gendermainstreaming. Zowel het federale, als het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse gelijkemansbeleid hebben elk op eigen ritme een inhoudelijk specifiek gelijkemansbeleid ontwikkeld waarvan gendermainstreaming een onderdeel is (zie Celis & Meier, 2009; Celis & Meier, 2006). Over het algemeen kan men stellen dat het federale en het Vlaamse gelijkemansbeleid het sterkst ontwikkeld zijn. Onderstaande tabel bevat de mijlpalen van het federale en regionale gelijkemansbeleid.

Gendermainstreaming in België

Federaal	Vlaanderen	Franstalige Gemeenschap	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Pekingrapporten (1996)	Pekingrapporten (1996)	Pekingrapporten (2002)	Pekingrapporten (2002)	Pekingrapporten (2006)
Pilootproject Cel gendermainstreaming (2000)	EER (1996, 2000) LEER (1999)			
Wet gendermainstreaming (2007)	OCM (2006)			

De Duitstalige Gemeenschap heeft geen gelijkemansbeleid.

De Pekingrapporten

De Belgische federale overheid ondernam een eerste stap in het implementeren van gendermainstreaming in 1996, toen het parlement een wet goedkeurde over de toepassing van het *VN-Peking Actie Platform*.¹ De zogenaamde Pekingwet legt een jaarlijkse rapportering op van de regering aan het parlement over de vorderingen die gemaakt worden in de toepassing van de resoluties van het *Peking Actieplatform*. De Vlaamse overheid legde vervolgens Pekingrapporten op in 1997; de Waalse regering en die van de Franse Gemeenschap volgden in 2002 en Brussel in 2006.²

In de federale en Vlaamse Pekingrapporten moet enkel gerapporteerd worden welke vooruitgang eventueel geboekt werd; het daadwerkelijk voeren van een gendermainstreamingbeleid dat gendergelijkheid wil realiseren, is echter niet vereist. De wet bevat namelijk enkel technische en organisatorische bepalingen met betrekking tot de rapportering. Er wordt daarentegen niet verwezen naar gendergelijkheid, in welke vorm dan ook, en welke vorderingen gemaakt moeten worden, wordt evenmin geëxpliciteerd. De federale wet en het Vlaamse decreet werden in de praktijk vaak aangewend om bestaande beleidsinitiatieven te rechtvaardigen en niet om nieuwe te ontwikkelen. De toepassing van de resoluties van het *Peking Actieplatform* bleef dan ook vaak beperkt tot een rapportering en zelfs die verliep moeizaam zoals blijkt uit herhaaldelijke mondelinge mededelingen door betrokken actoren. Tenslotte werden de vermelde acties en maatregelen zelden voorzien van de nodige middelen. Deze vaststellingen brengen ons tot de conclusie dat rapporteren over het beleid een doel op zich werd en geen middel om tot een effectiever beleid te komen dat een reële impact

op de maatschappelijke verhoudingen tussen de seksen zou hebben.

De decreten van de Waalse overheid en van de Franstalige Gemeenschap en de Brusselse ordonnantie ter opvolging van het *Peking Actieplatform* leggen een vorm van Pekingrapportages op die minder vrijblijvend is dan die op Vlaams en federaal niveau. De ministers van de respectievelijke regeringen moeten informatie verstrekken over de strategische doelstellingen van zijn of haar departement betreffende de gelijkheid van vrouwen en mannen, over de daarvoor uitgetrokken financiële middelen, over de uitvoering van de doelstelling en de evaluatie ervan, evenals over de contactpersoon die op het kabinet of in het departement belast is met deze materie. Ministers van de Franse Gemeenschapsregering en van de Hoofdstedelijke Regering worden tevens expliciet gevraagd de moeilijkheden die ze ondervonden in de verwezenlijking van hun doelstellingen en de vooruitzichten om deze te verhelpen op te nemen in hun rapportering. Niettemin zijn de Pekingrapportages van deze overheden in de praktijk niet sterker ingebed in een beleidsproces dat het effectief realiseren van gendergelijkheid voor ogen houdt dan de Vlaamse en de federale (zie onder meer Celis & Cortier, 2008). Het voldoen aan de wettelijke rapporteringsverplichting bleek ook hier het belangrijkste doel.

De Vlaamse EER en OCM

Een van de eerste onderzoeksopdrachten die Gelijke Kansen Vlaanderen, de Vlaamse overheid ter bevordering van gelijke kansen, in 1996 uitbesteedde, was de ontwikkeling van een emancipatie-effectrapportage (EER) (Meier & Woodward, 1997). EER is een ex ante evaluatie van beleid, waarbij, analoog aan een milieu-effectrapportage,

de effecten van een beleidsvoornemen op de maatschappelijke verhoudingen tussen de seksen ingeschat worden. Via een gerichte ontleding van een beleidsvoornemen en analyse van de doelstellingen, maatregelen, doelgroepen en middelen worden verborgen discriminaties opgespoord. Aan de hand daarvan kan een beleidsvoornemen, al naar gelang de resultaten van de EER, terug afgevoerd of verder gezet worden, waarbij in het laatste geval de mogelijkheid tot herziening bestaat. Ook al staat de beleidsevaluatie er evenzeer centraal, in de EER zit – in tegenstelling tot de federale Pekingwet en het Vlaamse Pekingdecreet – expliciet de doelstelling van het bevorderen van gendergelijkheid vervat en ze tracht een rationele afstemming van maatregelen op doelstellingen te realiseren. De EER is tot heden echter vooral dode letter gebleven aangezien het niet verankerd is in de beleidscyclus van de Vlaamse overheid (Meier, 2000). Een sombere tussentijdse conclusie lijkt dan ook dat wanneer een gendermainstreamingsinstrument daadwerkelijk gendergelijkheid wil en kan realiseren, het niet verplicht en bijgevolg schaars toegepast wordt.

In 2006 werd een belangrijke impuls gegeven aan het Vlaamse gendermainstreamingsbeleid door de invoering van de open coördinatiemethode (OCM) (Celis & Cortier, 2008). Het bedeeft de minister van Gelijke Kansen een coördinerende rol toe waarbij het vooral haar taak is om haar collega's in andere beleidsdomeinen te stimuleren en te ondersteunen om initiatieven te nemen die gelijke kansen bevorderen. Concreet houdt OCM in dat de leden van de Vlaamse regering gemeenschappelijke doelstellingen afspreken, waarna de verschillende betrokkenen aan de hand van actieplannen zelf bepalen hoe ze die doelstellingen zullen nastreven en realiseren. Op regelmatige basis gebeurt monitoring,



Cover praktische gids voor lokale besturen
Centrum voor gelijkheid van kansen en voor
racismebestrijding

evaluatie en *peer review* zodat de verschillende partners van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen stimuleren. Deze methode wordt gezien als een leerproces waarbij het uitwisselen van goede praktijken centraal staat (Mertens & Steegmans, 2006). De OCM werd verankerd in het decreet voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (goedgekeurd door het Vlaams Parlement in juli 2008). Het decreet legt op dat de Vlaamse regering negen maanden na haar aantreden voor elk bevoegdheidsdomein strategische en operationele doelstellingen voor de gehele legislatuur vastlegt. Vervolgens heeft ze zes maanden de tijd om deze doelstellingen te vertalen naar een actieplan dat een contextanalyse, concrete acties, een *timing*, indicatoren, budgetten en instrumenten omvat. Deze actieplannen dienen minimaal tweejaarlijks herzien te worden.

Het hanteren van de OCM als gendermainstreamingsinstrument wordt als een aanzienlijke vooruitgang ten aanzien van de Pekingrapporten beschouwd.³ Het vormend en sensibiliserend effect dat van de

OCM uitgaat, maakt dat beleidsmakers stapsgewijs beleidsacties ter realisatie van gendergelijkheid ontwikkelen voor hun beleidsdomein. De beleidsevaluatie op basis van de verslagen van de actieplannen die in het proces aanwezig is, wordt in eerste instantie opgevat als een moment om te leren en vervolgens efficiëntere doelstellingen en actieplannen te formuleren. De *format* van de fiches voor de opmaak van de verslagen helpen hierbij aangezien de bereikte resultaten naast de intenties van het actieplan opgelijst moeten worden. Eventuele discrepanties tussen ambitie en bereikte resultaten moeten bovendien ook verklaard worden. Het hanteren van genderindicatoren zou in de toekomst de evaluaties ook minder vrijblijvend maken. Verder maken de tweemaandelijks samenkomsten van de betrokken beleidsactoren het moeilijk om zich achter formaliteiten te verbergen. De schriftelijke output (doelstellingen, actieplannen en evaluaties) zijn niet de enige momenten waarop men engagement verwacht van de beleidsactoren.

Het is echter eigen aan een 'soft tool' als de OCM dat er geen sancties voorzien zijn of geen consequenties worden verbonden aan negatieve resultaten (bijvoorbeeld in de vorm van het stopzetten van een bepaald beleid). Ook is het welslagen van de beleidsacties afhankelijk van de middelen die de bevoegde ministers binnen hun eigen bevoegdheid willen vrijmaken voor het realiseren ervan. Veel hangt dus af van de wil en de gedrevenheid van de betrokken beleidsactoren, zowel van de trekkers van de OCM (de gelijkheidsambtenaren en de minister voor Gelijke Kansen) als van de beleidsactoren in de respectievelijke beleidsdomeinen. De intentie en operationalisering van de OCM in haar huidige vorm is wel degelijk gericht én in staat om meer gendergelijkheid te realiseren; er zijn even-

wel weinig garanties dat dit in de toekomst ook zo zal blijven.

De federale Cel Gendermainstreaming

In 2000 groeide op het Kabinet van Gelijke Kansen het idee om in de schoot van de federale regering een breed pilootproject rond gendermainstreaming op te starten. Eind 2000 besloot de ministerraad dat elke minister een strategische doelstelling met betrekking tot de gelijkheid van mannen en vrouwen diende te formuleren. Voor alle twintig beleidsdomeinen werd minstens één strategische doelstelling bepaald, die vervolgens vertaald werd naar concrete beleidsmaatregelen via een achtstappenplan gaande van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke strategie en referentiekader tot de impactmeting van de genomen maatregelen (Cel Gendermainstreaming, 2003). Voor de gehele periode van het project werd de Cel Gendermainstreaming, bestaande uit academici, in het leven geroepen. Hun taak bestond in het aanreiken van deskundigheid op het vlak van gendermainstreaming en het ondersteunen van de beleidsmedewerkers van de kabinetten en van de administraties. Een apart onderdeel van het pilootproject was aan *gender budgeting* of gendergevoelig budgetteren besteed en bestond uit training, actieonderzoek en sensibilisering (Holvoet, 2007).

Het was expliciet de bedoeling om verder te gaan dan een *pro forma* formuleren van doelstellingen aangezien ook de middelen voorzien dienden te worden en het proces moest resulteren in een evaluatie van de impact van het beleid. De doelstelling van het beleid is dus wel degelijk meer gendergelijkheid realiseren. In het proces waren echter geen mechanismen ingebouwd om het project daadwerkelijk bij te sturen met het oog op het bereiken

van gendergelijkheid. Het stappenplan was voornamelijk formalistisch en richtte zich op het beleidsproces eerder dan op de inhoud van de doelstellingen. Ook waren er geen consequenties verbonden aan de evaluatie. Het betrof echter een pilootproject en geen wettelijke verplichting.

De federale overheid zette een volgende stap in de implementatie van gendermainstreaming met de wet van 12 januari 2007.⁴ Deze wet voorziet in een duidelijke identificatie van de overheidskredieten die bedoeld zijn voor de bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen en legt zodoende de wettelijke basis voor gendergevoelig budgetteren. Voorts legt de wet een 'gendertoets' op voor elke nieuwe beleidsmaatregel en dient de genderdimensie beter verankerd te worden in de federale beleidslijnen. De wet verplicht de federale regering om bij het begin van de legislatuur, in het kader van de regeringsverklaring, voor het geheel van de beleidsdomeinen, strategische doelstellingen vast te leggen voor het bevorderen van de gelijkheid van mannen en vrouwen. Het gaat daarbij vooral om het verwezenlijken van doelstellingen zoals die in het *Peking Actieplatform* werden bepaald. De wet voorziet tevens in de opvolging en evaluatie van deze acties. Ministers dienen relevante genderindicatoren vast te leggen die toelaten te meten in welke mate de vooropgestelde strategische doelstellingen gehaald worden. Ze dienen ook jaarlijks te rapporteren over de acties, maatregelen en projecten die moeten bijdragen tot de realisatie van hun strategische doelstellingen.

De oorspronkelijk jaarlijkse verslaggeving over de opvolging van de resoluties van het *Peking Actieplatform* wordt als gevolg daarvan teruggebracht tot een tweejaarlijkse rapportering. Eventuele knelpunten bij de verwezenlijking van de

strategische doelstellingen en hoe ze te overkomen moeten vermeld worden in de tussentijdse evaluaties. In de evaluatie op het einde van de legislatuur moet de situatie van mannen en vrouwen vergeleken worden met die aan het begin van de legislatuur. Zo wordt nagegaan in welke mate de initieel geformuleerde strategische doelstellingen ook effectief gehaald werden. In tegenstelling tot de Pekingwet van 1996 biedt de nieuwe wet op twee vlakken een aanzet tot het voeren van een substantiëler gendermainstreamingbeleid: er is een concretere doelstelling waardoor de wet het louter procedurele niveau overstijgt en er zijn duidelijkere uitvoeringsmodaliteiten. De nieuwe wet voorziet niet enkel in een opvolging van de doelstellingen van het *Peking Actieplatform*, maar ook in een 'integratie van de genderdimensie in het geheel van haar beleidslijnen, maatregelen, begrotingsvoorbereidingen of acties en dit met het oog op het vermijden of corrigeren van eventuele ongelijkheden tussen vrouwen en mannen' (art. 2 §1).

Alles staat of valt echter met het formuleren van de strategische doelstellingen, een proces dat nog niet afgerond is. De vraag die zich hier opdringt is in welke mate het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, dat belast wordt met de begeleiding en ondersteuning van de integratie van een genderdimensie, zal slagen in haar opdracht. Verder moet elke minister genderindicatoren goedkeuren om de integratie van een genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstelling te meten. Bovendien is er een soort emancipatie-effectrapportage voor elk wet- en regelgevend initiatief. Het model voor die gendertoets moet echter nog vastgelegd worden bij Koninklijk Besluit en zoals bij de invulling van de strategische doelstellingen hangt ook hier veel af van de wijze



Miet Smet, vermaard voormalig Belgisch minister van gelijke kansen 1992-1999

waarop wetgevende of reglementaire projecten doorgelicht zullen worden op hun genereffecten en vooral wat de gevolgen van die doorlichting zijn, met name of men in het geval men genderongelijkheid detecteert ook effectief de wet of het reglement bijstuurt.

Ten tweede besteedt de wet van 2007 ook aandacht aan de middelen. De voor de verwezenlijking van de strategische doelstellingen voorziene kredieten worden toegelicht in een gendernota die bij het ontwerp van de algemene uitgavenbegroting gevoegd wordt. Het voorstel voor de gendernota van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen omvat zowel een overzicht van de budgetten voorzien voor specifieke acties ten voordele van vrouwen als een genderanalyse

van de budgetten. Dit voorstel roept een drietal kritische bedenkingen op. Ten eerste rijst de vraag in welke mate de analyse die in hoofdzaak door ambtenaren zal worden uitgevoerd een overheidskritische analyse zal kunnen realiseren die ook macro-economische assumpties inzake gender in vraag stelt. Veel staat of valt met andere woorden met de genderindicatoren die men in beschouwing zal nemen (Holvoet, 2007). Ten tweede blijft het heikele punt dat niet wordt bepaald wat de consequentie is van een negatieve *gender impact assessment*. Ten derde zet de wet van 2007 de verschillende ministers ertoe aan ervoor te zorgen dat de verzamelde of geproduceerde statistieken naar sekse worden uitgesplitst. Veel zal echter afhangen van de wijze waarop de wet naar de praktijk wordt vertaald. Het genereren van volgens sekse gesegregeerde data mag bijvoorbeeld geen doelstelling op zich worden en de toekomst moet uitwijzen in welke mate deze data ingezet worden om te komen tot een meer egalitaire samenleving.

Conclusie

De beschrijving van de Belgische gendermainstreamingsinitiatieven duidt er inderdaad op dat er (zeker aanvankelijk) een sterke neiging aanwezig is (was) om het gelijkheidskansenbeleid te reduceren tot een formalistische oefening van meten en weten. De praktijk van de Pekingrapportages wijst uit dat de betrokken beleidsmakers deze beleidsstrategie niet aanwendden als een procedure om binnen hun beleidsdomein te werken aan effectieve gendergelijkheid. Ze lijken ze eerder te ervaren als een formele vereiste waaraan voldaan moet worden zonder zich te bekommeren om de doelstellingen van het beleid. Het federale pilootproject gendermainstreaming had

duidelijk de intentie om te komen tot een daadwerkelijke gendermainstreaming van beleid, maar de daartoe bedachte formule was heel formalistisch en nam in veel gevallen de bovenhand op een inhoudelijke focus. De Vlaamse EER en LEER als meer dwingende en gerichte instrumenten om gendergelijkheid te realiseren misten dan weer de structurele inbedding (en een verplichting) om effect te ressorteren.

De latere Pekingdecreten en -ordonnantie (2002 en 2006) en de federale gendermainstreamingswet (2007) combineren een doelgerichte aanpak en een structurele inbedding en getuigen dus van een hoog potentieel. Maar ook hier dienen we te concluderen dat er tot nog toe weinig harde bewijzen zijn dat gendermainstreaming als hefboom wordt aangewend voor een substantieel gelijkemansbeleid gericht op het realiseren van effectieve gendergelijkheid. Ook de formule voor de nieuwe Pekingrapporten blijft getuigen van een wens om in eerste instantie te voldoen aan formele vereisten. Het is uiteraard nog te vroeg om de federale gendermainstreamingswet te evalueren. De centrale vraag hier is of de strakke fasering en ingebouwde meetmomenten aan de hand van genderindicatoren de betrokken beleidsactoren al dan niet zal dwingen om een beleidsproces te doorlopen en bij te sturen met meer gendergelijkheid als doel en uitkomst. De ervaring met de gendermainstreamingsinstrumenten als de Pekingrapporteringen en het pilootproject in het bijzonder voeden de vrees dat de gendermainstreamingswet van 2007 in eerste instantie niet veel meer doet dan dat het de momenten vermenigvuldigt waarop beleidsactoren zich in regel moeten stellen met de formele vereisten betreffende rapportering en meting. De Vlaamse OCM lijkt deze vallen te vermijden, maar ook hier is het te vroeg om te stellen dat de

beleidsevaluatie en -monitoring die erin vervat zit ook op langere termijn zullen resulteren in een beleid dat daadwerkelijk gericht is op gendergelijkheid en er de middelen voor inzet.

De verklaring voor de vaststelling dat gendermainstreaming in de praktijk vervalt in het voldoen aan procedurele vereisten van een specifiek beleidsproces is – zo hebben we hier aannemelijk willen maken – onder andere terug te brengen op de conceptualisering van gendermainstreaming zelf. De gendermainstreamingsstrategie is deels verantwoordelijk voor haar eigen falen door de klemtoon die gelegd wordt op de rationalistische assumpties omtrent de beleidscyclus en het beleid, tenminste in de interpretatie die er in de Belgische context aan wordt gegeven. Beleid komt in de praktijk vaak niet in een door en door rationalistisch proces tot stand, waardoor rationalistische beleidsinstrumenten op hun grenzen stoten. Een grens is het uitblijven, in de praktijk, van een helder geformuleerde definitie van gendermainstreaming, van haar centrale concepten (wat is gender?) en van haar ultieme doelstelling (wat wordt verstaan onder gendergelijkheid?).

We stellen vast dat daar waar men wel een inhoudelijke doelstelling koppelde aan de mainstreamingsinstrumenten, ze eerder simplistisch was of anders de kritiek werd geformuleerd dat het instrument niet haalbaar, lees te gecompliceerd, was. Vaak was er echter geen (verplichte) doelstelling, stond niet op voorhand vast wat er gerealiseerd moest worden via een gendermainstreamingbeleid. De focus kwam in die gevallen, om welke reden dan ook, te liggen op het beleidsproces zelf waarbij het uiteindelijke doel, het bevorderen of realiseren van gendergelijkheid, uit het oog wordt verloren. Een bijkomende verklaring voor het feit dat gendermainstreaming toege-

past in de beleidspraktijk de neiging heeft om zich te beperken tot een focus op het monitoren en evalueren van het beleid is terug te brengen op de discrepantie tussen de beleidsverantwoordelijken en -uitvoerders. De OCM is daar een duidelijk voorbeeld van. Bijgevolg zijn het instellen van procedures en het opleggen van het gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten mee ingegeven door een wens om resultaten te kunnen afdwingen. Zo werd ook de procedure van de Cel Gendermainstreaming deels ingesteld om enige greep te hebben op de actoren en het verloop van het project. Het stappenplan had bijvoorbeeld niet enkel de bedoeling om de ambtenaren te begeleiden in het proces van gendermainstreaming, maar ook om hen te dwingen om het proces te doorlopen en om effectief stappen te zetten.

Al met al kunnen we stellen dat een procedurele aanpak niet tot doel verheven wordt door de gendermainstreamingsstrategie zelf, maar dat de rationalistische assumpties die in de strategie van gendermainstreaming vervat zitten daar in de praktijk wel de mogelijkheid toe geven, vooral daar waar een duidelijk doel achter de strategie ontbreekt. Als dit doel en de nodige deskundigheid aanwezig zijn, dan kunnen dergelijke instrumenten wel leiden tot een beleid dat bijdraagt tot het realiseren van gendergelijkheid (Bustelo & Verloo, 2009). Als het doel echter niet gegeven is, dan komt het inhoudsloze van deze instrumenten aan de oppervlakte. Ze bieden dan een gemakkelijke oplossing om niet aan gendermainstreaming te moeten doen, om niet het doel van gendergelijkheid te moeten nastreven maar wel in regel te zijn met de verplichtingen. Dit geldt zeker daar waar er voor gendermainstreaming of het bevorderen van gendergelijkheid *tout court* geen breed draagvlak bestaat.

Deze conclusies mogen echter niet gelezen worden als een pleidooi tegen gendermainstreaming. Het is een strategie die eerder verder verspreid en tot andere groepen uitgebreid zal worden dan verdwijnen. Juist daarom dient dit artikel gelezen te worden als een oproep om werk te maken van een sterkere doelgerichtheid van het beleid evenals van een denkoefening over de rationalistische voorwaarden die ze insluit. Dat laatste heeft ondermeer betrekking op het aanvaarden dat beleidsprocessen vaak eerder een 'muddling through' zijn dan een rationele opeenvolging van beleidsfasen (Lindblom, 1959). Een meer relaxte houding ten aanzien van de procedures ten voordele van een sterkere focus op de realisaties van beleid kan terzake overwogen worden. De gendermainstreamingsstrategie zou vervolgens ook verbeterd kunnen worden door te erkennen dat de formulering van het doel van beleid cruciaal én een politieke aangelegenheid is die niet doorverwezen kan worden naar administratieve beleidsactoren. Welke gendergelijkheid men wil realiseren is een kwestie van ideologische keuzes die pas op hoog niveau ter uitvoering overgelaten kan worden aan andere beleidsactoren. Het betrekken van de vrouwenbeweging in dat proces en een opwaardering van de participatief-democratische variant van gendermainstreaming verdient daarbij een grondig onderzoek omdat het tevens kan bijdragen tot het verschuiven van de aandacht naar de gegenderde noden en de belangen zoals ze in de samenleving leven.

Noten

- 1 Wet van 6 maart 1996 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad, BS 31-10-1996.
- 2 Vlaamse Gemeenschap: Decreet van 13 mei 1997 houdende de opvolging van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie die van 4 tot 14 september 1995 in Peking heeft plaatsgehad; Waals Gewest: Decreet van 28 november 2002 houdende de opvolging van de resoluties van de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties die in Peking heeft plaatsgehad; Franse Gemeenschap: Decreet van 19 december 2002 houdende de opvolging van de resoluties van de conferentie van de Verenigde Naties over de Vrouwen te Peking; Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Ordonnantie van 20 april 2006 betreffende het opstellen, door de Regering, van een jaarlijks evaluatieverslag over haar beleid inzake gelijkheid tussen mannen en vrouwen.
- 3 Gesprek met Agna Smisdom, OCM-verantwoordelijke van de Cel Gelijke Kansen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, op 8 juli 2008.
- 4 Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, BS 13-02-2007.

Literatuur

- Booth, C. & Bennett, C. (2002). Gender mainstreaming in the European Union. Towards a new conception and practice of equal opportunities? *European Journal of Women's Studies*, 9, 430-446.
- Bustelo, M. & Verloo, M. (2009). Grounding policy evaluation in a discursive understanding of politics. In E. Lombardo, P. Meier & M. Verloo (Eds.), *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making* (p. 150-166). New York: Routledge.
- Cel Gender Mainstreaming (2003). *Eindrapport en evaluatie van de door de federale regering opgerichte Cel Gender Mainstreaming*. Brussel: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

- Celis, K. & Cortier, E. (2008). *De implementatie van gendermainstreaming. Implementatie in België, buitenlandse best practices en een checklist van stimulerende en remmende factoren voor de implementatie van gendermainstreaming. Literatuurstudie uitgevoerd in het kader van het onderzoeksproject 'De structurele implementatie van gendermainstreaming in de institutionele en administratieve mechanismen van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest'*. Onuitgegeven onderzoeksrapport. Brussel: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Celis, K. & Meier, P. (2006). *De macht van het geslacht. Gender, politiek en beleid*. Leuven: Acco.
- Celis, K. & Meier, P. (2009). Le concept du gender mainstreaming dans les politiques publiques belges. In B. Marques-Pereira, P. Meier & D. Paternotte (Eds.), *Au-delà et en-deçà de l'Etat. Le genre entre dynamiques transnationales et multi-niveaux* (in druk). Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant.
- Council of Europe (1998). *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practice*. Strasbourg: Council of Europe.
- Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics*, 12, 433-450.
- Facon, P., Hondeghe, A. & Nelen, S. (2004). *Gelijkheidskansenbeleid onderweg: een internationaal vergelijkend onderzoek*. Brugge: Die Keure.
- Hafner-Burton, E. & Pollack, M. (2002). Gender mainstreaming and global governance. *Feminist Legal Studies*, 10, 285-298.
- Holvoet, N. (2007). Gender budgeting in Belgium: findings from a pilot project. *European Societies*, 9, 275-300.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lombardo, E. & Meier, P. (2006). Gender mainstreaming in the EU: incorporating a feminist reading? *European Journal of Women's Studies*, 13, 151-166.
- Lombardo, E., Meier, P. & Verloo, M. (Eds.), (2009). *The discursive politics of gender equality. Stretching, bending and policy-making*. New York: Routledge.

- Mazey S. (2001). *Gender mainstreaming in the EU: principles and practice*. London: Kogan Page Publishers.
- Meier, P. (2000). *De eer van ons beleid: emancipatie-effectrapportage. Een instrument ter bevordering van gelijke kansen op alle beleids-terreinen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Meier, P. (2006). Implementing gender equality: gender mainstreaming or the gap between theory and practice. In S.K. Hellsten, A.M. Holli & K. Daskalova (Eds.), *Women's citizenship and political rights* (p. 179-198). New York: Palgrave.
- Meier, P. & Woodward, A. (1997). *De Emancipatie-effectrapportage: een instrument ter bevordering van gelijke kansen op alle beleidsterreinen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Mertens, T. & Steegmans, N. (2006). *M/V United'. Genderjaarboek 2006. Deel 3 MV United in beleid*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid/ESF Agentschap Vlaanderen.
- Mosesdottir, L. & Erlingsdottir, R.G. (2005). Spreading the word across Europe. Gender mainstreaming as a political and policy project. *International Feminist Journal of Politics*, 7, 513-531.
- Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7, 555-574.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorising mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics*, 12, 366-388.
- Stratigaki, M. (2005). Gender mainstreaming versus positive action: an on-going conflict in EU gender equality policy. *European Journal of Women's Studies*, 12, 165-186.
- Verloo, M. (2001). *Another velvet revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation*. IWM Working Paper No. 5/2001. Vienna: IWM.