

Een stap in de verkeerde richting

MDG3 en empowerment van vrouwen

Anouka van Eerdewijk, Anouk Evers en Lian Smits

De regeringsleiders van 189 landen tekenden op 8 september 2000 de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties. Naar aanleiding daarvan werden in oktober van dat jaar de Millenniumdoelen geformuleerd (MDG's naar de *Millennium Development Goals*). In 2015 zouden deze acht concrete doelen gerealiseerd moeten zijn (zie box 1). De Millenniumverklaring is een wereldwijde consensus over de te behalen ontwikkelingsdoelen, gekoppeld aan een vastgesteld tijdspad. De MDG's bouwen voort op een reeks VN-conferenties waarin zaken als het milieu, mensenrechten en de positie van vrouwen centraal stonden.¹ Doordat de acht millenniumdoelen vertaald zijn naar directe actie, bieden ze de mogelijkheid zicht te houden op het bereiken van de resultaten en kunnen actoren verantwoordelijk worden gehouden (Fukuda-Parr, 2008).

Het behalen van de MDG's is één van de speerpunten van het kabinet Balkenende IV (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009, p.7). Daarmee schaarnt Nederland zich in de internationale consensus ten aanzien van de ontwikkelingsagenda. Dat ontwikkelde landen iets willen doen aan ontwikkeling en de bestrijding van armoede is niets nieuws, maar de Millenniumdoelen laten een verandering zien in het denken over

armoede. Waar eerdere armoedestrategieën vooral waren gericht op economische groei, leggen de Millenniumdoelen vooral de focus op een groter menselijk welzijn (Fukuda-Parr, 2008). Internationaal wor-

Box 1: De acht Millenniumdoelen

- | | | | |
|---|---|------|---|
|  | 1 | MDG1 | het bestrijden van armoede en honger |
|  | 2 | MDG2 | alle jongens en meisjes naar primair onderwijs |
|  | 3 | MDG3 | het bevorderen van gelijkheid van mannen en vrouwen en positieverbetering van vrouwen |
|  | 4 | MDG4 | het verminderen van kindersterfte |
|  | 5 | MDG5 | het verminderen van sterfte door zwangerschap en bevorderen van de reproductieve gezondheid van vrouwen |
|  | 6 | MDG6 | stoppen van verspreiding van ziektes als aids en malaria |
|  | 7 | MDG7 | het waarborgen van een duurzame leefomgeving |
|  | 8 | MDG8 | een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling |

den er echter ook kritische kanttekeningen bij de MDG's gemaakt:

The MDG's are here, there and everywhere. They envelop you in a cloud of soft words and good intentions and moral comfort; they are gentle, there is nothing conflictual in them; they are kind, they offer only good things to the deprived. They give well-meaning persons in the north-west a sense of solidarity and purpose; they provide a mechanical template of targets and monitoring indicators aptly suited to the limits of the bureaucratic mind. (Saith 2006, p.1167)

In de Millenniumverklaring committeren staten zich 'to promote gender equality and the empowerment of women as effective ways to combat poverty, hunger and disease and to stimulate development that is truly sustainable' (VN 2000, p. 5). In dit artikel richten we ons op Millenniumdoel 3 (MDG3) dat gaat over de bevordering van gendergelijkheid. MDG3 luidt dat in 2015 alle mannen en vrouwen gelijkwaardig moeten zijn en dezelfde rechten en kansen hebben. Om dit te bereiken zijn drie indicatoren geformuleerd. Ten eerste moeten er in 2015 evenveel meisjes als jongens naar school gaan; ten tweede moet het aantal vrouwen dat betaald werk doet groter worden en ten derde moet het aantal zetels in het nationaal parlement bestemd voor vrouwen omhoog.

In de resultatenrapportage van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2009) wordt gesteld dat 'deze set van indicatoren onvoldoende is om een goed beeld te geven van de absolute en relatieve positie en kansen van vrouwen' (p.72). Bij de presentatie van de behaalde resultaten ten aanzien van MDG3 wordt in deze rapportage dan ook uitgegaan van zeven indicatoren die door de United Nations Development

Programme (UNDP) zijn geïdentificeerd als sleutelaspecten in het streven naar gendergelijkheid (zie box 2). Aan de oorspronkelijke drie indicatoren van MDG3, zijn hier seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, aanpak van geweld tegen vrouwen, alsook tijdsbesparende infrastructuur voor vrouwen en eigendoms- en erfrecht toegevoegd.

Box 2: Zeven indicatoren voor gendergelijkheid van UNDP Task Force Education and Gender Equality

- 1 post-primair onderwijs voor meisjes
- 2 seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
- 3 tijdsbesparende infrastructuur voor vrouwen
- 4 goed geregeld eigendoms- en erfrecht
- 5 formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt
- 6 deelname in en vertegenwoordiging aan politiek en bestuur
- 7 aanpak van geweld tegen vrouwen

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009, p.72

In dit artikel zullen we een kritische analyse maken van wat MDG3 betekent voor de bevordering van gendergelijkheid en *empowerment* van vrouwen. We zullen daarvoor eerst bespreken welke bijdrage de MDG3-indicatoren kunnen leveren aan empowerment van vrouwen. We gaan daarbij in eerste instantie uit van de oorspronkelijke drie indicatoren, maar zullen ook bespreken in hoeverre de uitbreiding naar de zeven UNDP-indicatoren een oplossing voor geconstateerde problemen geeft. Naar aanleiding van de analyse van de betekenis van MDG3 voor empowerment, zullen we reflecteren op de manier waarop de Millenniumverklaring en MDG's tot stand zijn gekomen en wat dat betekent voor de rol die vrouwenorganisaties kunnen spelen. Op basis hiervan komen we tot de conclusie

sie dat het derde Millenniumdoel een stap in de verkeerde richting is.

Met deze exercitie willen we laten zien hoe de bevordering van gendergelijkheid is opgenomen, maar ook weer vervormt in de mondiale agenda voor ontwikkeling en armoedebestrijding. De specifieke manier waarop die agenda tot stand is gekomen in een tijdperk van neoliberale globalisering heeft implicaties voor zowel de realisatie van empowerment als voor de rol van vrouwenorganisaties. Daarmee werpt dit artikel een blik op de relatie tussen gender en globalisering.

Empowerment

Om te bepalen of MDG₃ wel of niet zal leiden tot gendergelijkheid en empowerment van vrouwen, moet allereerst de term 'empowerment' worden gedefinieerd. We zullen een definitie van empowerment geven, vervolgens ingaan op de sociale verandering die dit impliceert en tenslotte verschillende dimensies van empowerment onderscheiden.

De Indiaas-Britse econome Naila Kabeer omschrijft empowerment als 'the expansion in people's ability to make strategic life choices in a context where this ability was previously denied to them' (1999, p. 437). Cruciaal in haar opvatting van empowerment is dat empowerment niet een staat, maar een proces betreft; het gaat om een beweging van *disempowerment* naar uitbreiding van keuzemogelijkheden. In lijn met vele andere auteurs benadrukt Kabeer eveneens dat empowerment gaat om een proces in termen van 'denken buiten het systeem' en dat empowerment een transformatie van de *status quo* impliceert. Dit vereist een fundamentele verandering in percepties, een innerlijke verandering van vrouwen, waarbij vrouwen niet alleen hun

eigen belangen en keuzes zouden moeten kunnen definiëren, maar zichzelf ook moeten zien als actoren die in staat zijn en het recht hebben om die keuzes te maken (vergelijk Malhorta, Schuler en Boender, 2002, p.5; Rowlands, 1997).

De mogelijkheid tot het maken van keuzes omvat volgens Kabeer drie dimensies, namelijk *agency*, middelen (*resources*) en realisaties (*achievements*) (1999, 436-438). *Agency* is het centrale proces dat verwijst naar de mogelijkheid om doelen te formuleren en ernaar te handelen. Het gaat niet alleen over observeerbaar gedrag, maar ook en vooral om de betekenis, motivatie en het doel waarmee mensen handelen. De nadruk hierbij ligt op de zogenaamde '*power to*', de macht om keuzes te maken en te handelen. Dit in tegenstelling tot de '*power over*', die een opvatting van dominantie over anderen in zich draagt. In lijn met het bovenstaande, impliceert de *agency*-dimensie dat vrouwen meer '*power to*' verwerven; daar ligt de fundamentele transformatie van de status quo, omdat het betekent dat zij minder gedomineerd worden in '*power over*'relaties.

De dimensie van middelen gaat over de voorwaarden die nodig zijn voor het maken van keuzes. Het gaat hier om materiële en immateriële middelen, die in een samenleving worden verdeeld door een verscheidenheid aan instituties en relaties. De plaats die iemand inneemt in een samenleving bepaalt dus ook de voorwaarden of precondities van de keuzes die gemaakt kunnen worden. *Agency* en middelen bepalen samen de mogelijkheid die mensen hebben om hun leven te leiden zoals ze willen. De dimensie realisaties bepaalt in hoeverre deze mogelijkheid daadwerkelijk tot stand komt. De combinatie van middelen en *agency* omvat 'the potential that people have for living the lives they want, of achie-

ving valued ways of “being and doing”; de *achievements* zijn de specifieke ‘ways of being and doing’ die daadwerkelijk gerealiseerd worden (Kabeer, 1999, p. 438). Macht, en daarmee ook empowerment, zijn aan de orde wanneer een gebrekkige realisatie terug te voeren is op beperkingen in middelen en agency.

De bevordering van gendergelijkheid en empowerment van vrouwen vereist een visie op de verandering die teweeggebracht moet worden. Deze verandering is een institutionele verandering, een verandering van de regels van het spel. Om vat te krijgen op deze institutionele verandering werken Rao en Kelleher (2005) vier clusters uit die nodig zijn voor een dergelijke transformatie (zie Figuur 1). Zij plaatsen die vier clusters binnen twee assen, waarbij de één het continuüm weergeeft van individuele verandering tot systeemverandering, en de andere as het continuüm formeel en informeel betreft.

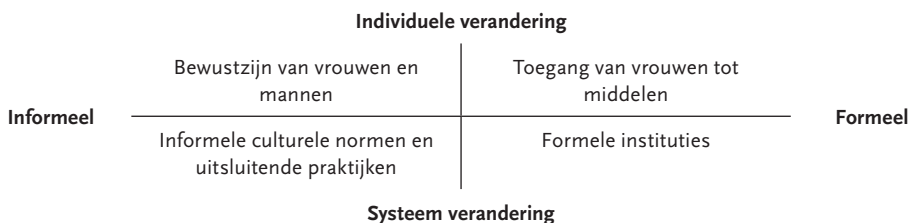
In de linkerbovenhoek zit het cluster bewustzijn van mannen en vrouwen. Dit omvat onder andere kennis, vaardigheden, politiek bewustzijn en betrokkenheid die nodig zijn om empowerment teweeg te brengen. De rechterbovenhoek geeft de toegang van vrouwen weer tot middelen als rechten en veiligheid, diensten (inclusief onderwijs, gezondheidszorg, et cetera) en de mogelijkheid om een stem te hebben.

Deze bovenkant van de matrix betreft volgens Rao en Kelleher de *vraagzijde* van empowerment. De *aanbodzijde* bevindt zich in de onderste helft van de matrix. Daarin staan aan de linkerkant de informele normen in een samenleving, zoals bijvoorbeeld ideologieën en sociaal-culturele praktijken waarin genderongelijkheid gereproduceerd wordt. In de rechteronderhoek vinden we formele instituties zoals wetten en beleid.

Er wordt vaak aangenomen dat een verandering op één niveau automatisch zal leiden tot een verandering op andere niveaus. Maar dat is geen houdbare aanname: ‘Sustainable change requires institutional change, which involves the clusters of informal norms and formal institutions’ (Rao & Kelleher, 2005, p.61). Empowerment van vrouwen vereist veranderingen op zowel het individuele als maatschappelijke niveau, en moet zowel in formele als informele relaties en normen tot stand komen.

Als derde en laatste stap om vat te krijgen op wat empowerment is, verwijzen we naar een studie van Malhorta, Schuler en Boender (2002) voor de Wereldbank. Naar aanleiding van een uitgebreide literatuurstudie hebben zij een raamwerk van operationalisaties van empowerment opgesteld. In dat raamwerk onderscheiden ze zes dimensies waarop empowerment betrekking heeft: (1) economisch, (2) socio-cultureel, (3) interpersoonlijk, (4) juridisch, (5) poli-

Figuur 1: Wat proberen we te veranderen?



Bron: Rao & Kelleher, 2005, p.60)

Figuur 2: Zes dimensies van empowerment

Dimension	Household	Community	Broader Arenas
Economic	Women's control over income; relative contribution to family support; access to and control of family resources	Women's access to employment; ownership of assets and land; access to credit; involvement and/or representation in local trade associations; access to markets	Women's representation in high paying jobs; women CEO's; representation of women's economic interests in macroeconomic policies; state and federal budgets
Socio-cultural	Women's freedom of movement; lack of discrimination against daughters; commitment to educating daughters	Women's visibility in and access to social spaces; access to modern transportation; participation in extra-familial groups and social networks;	Women's literacy and access to a broad range of educational options; positive media images of women, their roles and contributions
Familial/ interpersonal	Participation in domestic decision-making; control over sexual relations; ability to make childbearing decisions, use contraception, access abortion; control over spouse selection and marriage timing; freedom from domestic violence	Shifts in marriage and kinship systems indicating greater value and autonomy for women (e.g., later marriages, self selection of spouses, reduction in the practice of dowry, acceptability of divorce); local campaigns against domestic violence	Regional/national trends in timing of marriage, options for divorce; political, legal, religious support for (or lack of active opposition to) such shifts; systems providing easy access to contraception, safe abortion, reproductive health services
Legal	Knowledge of legal rights; domestic support for exercising rights	Community mobilization for rights; campaigns for awareness; effective local enforcement of legal rights	Laws supporting women's rights, access to resources and options; advocacy for rights and legislation; use of judicial system to redress rights violations
Political	Knowledge of political system and means of axes to it; domestic support for political engagement; exercising the right to vote	Women's involvement or mobilization in the local political system/campaigns; support for specific candidates of legislation; representation in local bodies of government	Women's representation in regional and national bodies of government; strength as a voting bloc; representation of women's interests in effective lobbies and interest groups
Psychological	Self-esteem; self-efficacy; psychological well-being	Collective awareness of injustice, potential of mobilization	Women's sense of inclusion and entitlement; systematic acceptance of women's entitlements and inclusion

tiek en (6) psychologisch. Voor iedere dimensie zijn indicatoren geformuleerd. Om iedere dimensie van empowerment verder te operationaliseren worden drie niveaus onderscheiden, namelijk het huishouden, de gemeenschap en de bredere arena's op regionaal, nationaal en internationaal niveau. De matrix van dimensies en niveaus bevat meer dan vijftig indicatoren (zie Figuur 2).

De matrix maakt inzichtelijk dat iedere dimensie feitelijk weer uit meerdere subdimensies van empowerment bestaat. Zo gaat de socio-culturele dimensie zowel over de bewegingsvrijheid van vrouwen, uitbanning van discriminatie tegen dochters, de zichtbaarheid van vrouwen in de sociale ruimte, en toegang tot modern transport, als over de geletterdheid van vrouwen, hun toegang tot keuze in onderwijs, en positieve beelden in de media over vrouwen, hun rollen en bijdragen aan de samenleving. Een belangrijke observatie van Malhorta, Schuler en Boender is dat empirische studies hebben laten zien dat 'in given settings, some dimensions of empowerment may be more closely interlinked than others' (2002, p.14). Met andere woorden, dit raamwerk biedt een overzicht van mogelijke dimensies, maar in iedere context zullen andere dimensies, subdimensies en niveaus een andere samenhang en een ander gewicht hebben voor het tot stand brengen van empowerment.

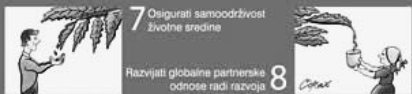
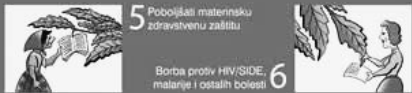
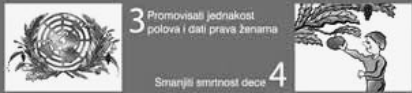
Met deze conceptuele bagage van wat empowerment inhoudt en hoe het tot stand komt, of kan komen, kijken we hieronder naar de MDG3-indicatoren. Door allereerst de MDG3-indicatoren in de matrix van Malhorta, Schuler en Boender te plaatsen, laten we de smalle insteek van het derde Millenniumdoel zien. Vervolgens gebruiken we de vier clusters van verandering van Rao en Kelleher om te laten zien

in hoeverre de MDG3-indicatoren een proces van empowerment in gang kunnen zetten. We onderzoeken daarbij ook het effect dat een verandering op die drie indicatoren heeft op empowerment van vrouwen. Tenslotte reflecteren we aan de hand van de visie van Kabeer op de tekortkomingen in de conceptualisering van empowerment in de MDG3-indicatoren. Via deze drie stappen willen we niet zozeer een kritische lezing geven van het potentieel van MDG3, maar vooral ook bijdragen aan het verhelderen van de additionele inzet die nodig is om gendergelijkheid en empowerment van vrouwen te realiseren.

Een beperking en decontextualisering van dimensies

Een eerste reden waarom MDG3 niet noodzakelijkerwijs zal leiden tot gendergelijkheid is dat empowerment meer omvat dan de drie genoemde indicatoren. Wanneer we kijken naar de domeinen van empowerment zoals die door Malhorta, Schuler en Boender (2002) zijn opgesteld, zien we dat er in MDG3 vooral aandacht is voor het economische domein, het socio-culturele domein en het politieke domein. Er is binnen de oorspronkelijke drie MDG3-indicatoren geen aandacht voor de overige drie domeinen, namelijk het interpersoonlijke, het psychologische en het juridische domein. De indicatoren van MDG3 raken niet aan aspecten als steun aan vrouwen die gebruik willen maken van hun rechten, laat staan aan vrouwen die deze rechten willen uitbreiden; met andere woorden het juridische domein. In de uitbreiding naar de zeven indicatoren van de UNDP *Task Force* komen eigendoms- en erfrecht echter wel terug en vangen daarmee voor een deel het tekort van de oorspronkelijke indicatoren op.

8 ciljeva do 2015. godine



Radimo zajedno na postizanju Milenijumskih Ciljeva
Razvoja u Srbiji i Crnoj Gori



Wat betreft de interpersoonlijke dimensie komt een aantal aspecten, zoals toegang tot reproductieve gezondheidszorg en het terugbrengen van moedersterfte, met nadruk terug bij één van de andere Millenniumdoelen, namelijk MDG5. Met de uitbreiding van de MDG3-indicatoren is seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ook een belangrijke indicator geworden in het interpersoonlijke domein, net als geweld tegen vrouwen. Desalniettemin zijn zaken als deelname aan besluitvorming in het huishouden, controle over seksuele relaties en partnerkeuze en mogelijkheden tot scheiding niet weerspiegeld in MDG3 en MDG5. Het psychologische domein ten slotte krijgt de minste aandacht, aangezien de MDG3-indicatoren zaken als zelfvertrouwen, psychologisch welbevinden, het bewustzijn van onrechtvaardigheid en acceptatie en insluiting van vrouwen niet expliciteren.

Ook binnen de drie domeinen waar MDG3 wel aandacht voor heeft, moet geconstateerd worden dat veel subdimensies niet gedekt worden. Het economische domein is enkel gefocust op het individuele huishoudniveau en onderwijs en politieke representatie beslaan maar een deel van het nationale niveau. Zo is er geen aandacht voor zaken als bewegingsvrijheid, de mogelijkheid voor vrouwen zich aan te sluiten bij sociale groeperingen, of kennis van het politieke systeem, de steun die vrouwen vanuit thuis krijgen om zich politiek te engageren, het gebruik maken van stemrecht en de representatie van vrouwenbelangen in lobbygroepen en belangengroepen. MDG3 blijft beperkt tot een aantal subdimensies. We beseffen dat het een onmogelijke opgave zou zijn om alle punten aan te pakken in MDG3. Desalniettemin is de les van Malhorta, Schuler en Boender dat het gewicht van de verschillende dimensies per context moet worden gespecificeerd. Met een wereldwijde armoedebestrijdingsagenda die vastlegt welke drie indicatoren uit een uitgebreide matrix uitgelicht worden, komt een dergelijke contextspecifieke insteek in het gedrang. Bovendien verdwijnt ook de samenhang tussen verschillende dimensies en niveaus hierdoor naar de achtergrond en ontstaat een te beperkte inzet op de sociale transformatie die de promotie van gendergelijkheid vereist.

Een mogelijke verklaring voor de focus op deze drie indicatoren kan zijn dat ze relatief makkelijk te meten zijn. Dat legt dan meteen een manco van de Millenniumdoelen bloot: ze weerspiegelen meer wat navolgbaar en meetbaar is dan een visie op de vraag welke aspecten ingezet moeten worden om een sociale transformatie als de bevordering van gendergelijkheid te realiseren. De complexiteit van veranderingsprocessen mag geen excuus zijn zich

te beperken tot minimale en mogelijk misplaatste investeringen. Dat roept de vraag op welke uitwerking de drie MDG3-indicatoren hebben op empowerment van vrouwen.

Onderwijs, werk en politieke participatie

Aan de hand van de matrix van institutionele verandering van Rao en Kelleher (2005) zullen we nu onderzoeken in hoeverre investeringen op de drie indicatoren van onderwijs, werk en politieke participatie een effect hebben of kunnen hebben op empowerment. Onderwijs, als eerste, draagt zonder twijfel bij aan empowerment van vrouwen. Door het volgen van onderwijs kunnen vrouwen kennis opdoen die nodig is om hun positie in de maatschappij kritisch te bevragen. Ook kunnen ze op deze manier vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn om verandering teweeg te brengen. Echter, het is van belang daarnaast ook te kijken naar de sociale context waarin onderwijs zich afspeelt.

Ten eerste kunnen de effecten van onderwijs beperkt zijn. Als de rol van vrouwen in een bepaalde samenleving puur wordt gedefinieerd in reproductieve termen, kan onderwijs worden gebruikt om betere huisvrouwen of echtgenotes van ze te maken, of om de kansen op een geschikte man te vergroten. Op deze manier doen vrouwen geen kennis op van de wereld om zich heen en worden ze niet in de gelegenheid gesteld om op hun ondergeschikte positie te reflecteren en die te bevechten. Ten tweede worden bestaande ongelijkheden in een samenleving vaak gereproduceerd door het onderwijs. Dit uit zich onder andere in verschillen in omgang van leraren met meisjes en jongens, waarbij de laatsten meer worden aangemoedigd en meer aan-

dacht krijgen (Kabeer, 2005, p.17). Onderwijs aan meisjes heeft daarmee niet alleen een transformatief potentieel, maar draagt ook het risico in zich dat het bijdraagt aan de bestendiging van genderongelijkheid.

Uitgangspunt voor de tweede indicator, betaalde arbeid, is dat een vrouw die geen eigen inkomen of bezittingen heeft, economisch afhankelijk is van haar man. Een dergelijke positie ondermijnt de onderhandelingspositie van vrouwen in het huishouden en kan hen in extreme situaties kwetsbaar maken voor gedwongen seks en huiselijk geweld (Sweetman, 2001, p.5). Een eigen inkomen door betaald werk, of door bijvoorbeeld toegang tot microkrediet en in het verlengde daarvan inkomensgenererende projecten, versterkt de positie van vrouwen en stelt hen daarmee in staat een grotere rol te spelen in besluitvorming binnen het huishouden (Sen, 1990, p.131-140). Desondanks leidt een eigen inkomen niet per definitie tot meer empowerment van vrouwen (Sweetman, 2001).

In de arbeidsverdeling naar sekse van veel samenlevingen draagt de man zorg voor de zogenaamde productieve arbeid buitenshuis en de vrouw voor de reproductieve arbeid in de privé-sfeer. Zoals ook in de Nederlandse context duidelijk is geworden, impliceert een toename in de arbeidsparticipatie van vrouwen geen fundamentele herverdeling van taken binnen het huishouden. Betaald werk leidt dan tot een verzwaring van de werklust van vrouwen, waardoor de ongelijkheid tussen beide seksen nogmaals wordt benadrukt (Kabeer, 2005). Dit is niet verrassend als de sociale status en waardigheid van vrouwen voor een belangrijk deel verbonden is aan hun huwelijkse staat en hun rol als moeder (Endeley, 2001).

Ook leidt het hebben van een eigen inkomen niet noodzakelijkerwijs tot meer in-

spraak in het uitgavenpatroon van het huishouden. De grote vraag is wat er gebeurt met het inkomen dat vrouwen verdienen. Besteden ze dat aan eigen uitgaven? Gaat het in de gezamenlijke huishoudpot? En wie beslist hoe dat gezamenlijke geld besteed wordt? Het kan zijn dat de man alsnog het geld beheert en bepaalt waar het aan uitgegeven wordt. Uit onderzoeken is ook gebleken dat in sommige gevallen mannen steeds minder moeite doen om een inkomen voor het gezin te verdienen, wanneer de vrouw een deel daarvan inbrengt (Sheffer et al., 2008). In dat soort gevallen zijn vrouwen uiteindelijk slechter af dan voorheen. Het hebben van betaald werk en een eigen inkomen leidt dus niet per definitie tot meer empowerment van vrouwen.

Uitsluiting van besluitvormingsprocessen wordt als een belangrijk aspect gezien van de genderongelijkheid in samenlevingen. Dit brengt ons bij de derde MDG3-indicator, politieke participatie. Door de inspraak van vrouwen in besluitvorming te versterken, kunnen vrouwen hun belangen behartigen en zorgen voor betere rechten en voorzieningen. Daarnaast kan het hebben van meer inspraak leiden tot meer zelfvertrouwen. Meer zelfvertrouwen kan vervolgens weer leiden tot meer inspraak durven hebben.

Echter, uit verschillende studies blijkt dat politieke participatie van vrouwen niet noodzakelijkerwijs leidt tot meer empowerment. Zo laat Mohanty (2007, p.85-91) zien dat sommige vrouwen in India weliswaar een plek hebben bemachtigd in lokale besturen, maar dat zij in de praktijk erg weinig zeggenschap hebben. Zij noemt hiervoor drie oorzaken. Allereerst zorgt de sterke invloed die mannen hebben bij het aanstellen en controleren van vrouwen ervoor dat vrouwen vooral een decoratieve functie hebben, terwijl de feitelijke macht bij de

mannelijke bestuursleden blijft. Daarnaast wordt de politieke rol van vrouwen in het bestuur vaak gereduceerd tot die van vertegenwoordigers van belangrijke mannen. Ten slotte ondermijnen stereotypen over de gebrekkige kennis van vrouwen en hun reproductieve rol de mate van inspraak en invloed. Deze en andere stereotypen zorgen ervoor dat Indiase vrouwen niet serieus worden genomen in het uitoefenen van hun functie. In een dergelijke dynamiek blijft de politieke ruimte voor vrouwen die wordt gecreëerd vaak 'leeg' en zijn gekozen vrouwen als het ware onzichtbaar in besluitvormingsprocessen. Als we dit vertalen naar het nationale bestuur, kunnen we dus stellen dat meer zetels voor vrouwen in het parlement niet automatisch zal leiden tot meer empowerment.

Uit het voorgaande blijkt dat er geen één op één relatie bestaat tussen toegang tot onderwijs, betaald werk en zetels in het parlement enerzijds en empowerment anderzijds. Hoewel de genoemde zaken wel de voorwaarden kunnen scheppen voor empowerment, hangt het dikwijls af van de sociale context in hoeverre de positie van vrouwen daadwerkelijk versterkt kan worden. Institutionele verandering komt alleen tot stand, zo stellen Rao en Kelleher (2005) terecht, als beleid wordt gevoerd op alle terreinen. De drie indicatoren van MDG3 lijken allemaal te vallen binnen het cluster toegang tot bronnen, dat wil zeggen in de hoek van de individuele en formele veranderingen. Ze raken daarmee ook aan de formele instituties, in de rechteronderhoek. De informele kanten van verandingsprocessen, in het bijzonder bewustzijn van vrouwen en mannen, en informele normen en uitsluitingspraktijken, hebben geen plaats in de MDG3-indicatoren. Uit het bovenstaande blijkt echter dat deze informele aspecten voor alle drie de indica-

toren juist een doorslaggevende rol spelen in de mate waarin toegang tot onderwijs, eigen inkomen en politieke representatie hun transformatief potentieel kunnen realiseren, of juist het risico lopen bestaande genderongelijkheden te bestendigen of versterken.

De situatie in Belize illustreert precies dit punt. Er bestaat daar weinig genderongelijkheid in het onderwijs, vrouwen zijn beter opgeleid dan mannen, maar de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door sterke genderdiscriminatie terwijl vrouwen meer lijden onder werkloosheid en minder toegang hebben tot betaalde banen. Vanuit deze achtergrond betoogt Johnson, consultant en beleidsadviseur voor de VN: 'while the education of girls and women is necessary in improving the *condition* of women, it is not enough on its own to redress the inequitable *position* of women' (2005, p.64, cursief in origineel). De inzet die volgens Rao en Kelleher op alle vier de clusters vereist is voor een institutionele transformatie die de bevordering van gendergelijkheid vereist, treffen we dus slechts onvolledig aan in de drie afgebakende MDG3-indicatoren. Of in de woorden van Johnson: 'The MDG's may enable many desirable goals to be attained (including necessary improvements in gender equity in schooling), but they are unlikely to be a sufficient condition to advance the position of girls and women' (2005, p.64).

Agency en vrouwenorganisaties

De definitie van empowerment van Kabeer maakt tenslotte duidelijk waar het fundamentele probleem van MDG3 ligt. De indicatoren van onderwijs, betaald werk en politieke participatie zijn namelijk de *achievements* oftewel betreffen de dimensie van realisatie van Kabeer's empower-

mentconcept. De MDG's zetten niet in op de middelen en agency van vrouwen, maar ze definiëren de specifieke '*ways of being and doing*' die gerealiseerd moeten worden. En dat is nu net niet de bedoeling van empowerment; het zou er daarbij veeleer om moeten gaan vrouwen in staat te stellen om strategische keuzes te maken over haar eigen leven. Wat ontbreekt is een theorie van verandering, ofwel een visie op hoe empowerment van vrouwen tot stand zou kunnen en moeten komen.

Een groot probleem hierbij is dat MDG3 geen ruimte geeft aan of een rol definieert voor de nationale en internationale vrouwenbeweging. Door vrouwenbewegingen uit te sluiten van MDG3, wordt het nastreven van gendergelijkheid overgelaten aan de actoren en instellingen die de realisatie van gendergelijkheid in het verleden juist tegenhielden. Het is naïef te veronderstellen dat die instituties op eigen houtje in staat zijn om hun werkwijze fundamenteel te veranderen. De inrichting van MDG3 veronderstelt dat veranderingen teweeg kunnen worden gebracht door externe projectinterventies, waarbij de vrouwen ontvangers zijn in plaats van actoren van empowerment. Maar het zijn juist de vrouwen die moeten kunnen participeren in processen van empowerment, omdat daarvan anders helemaal geen sprake kan zijn. De mobilisatie van vrouwen en vrouwenorganisaties is cruciaal om bestaande ongelijkheden en *gender bias* te bestrijden (Kabeer, 1999, p.435-442; 2005).

In de formulering van MDG3 in termen van *achievements* komt de bevordering van gendergelijkheid op gespannen voet te staan met een benadering die inzet op de rechten van vrouwen. Dat is echter niet zozeer een probleem dat specifiek gerelateerd is aan gender, het is eigen aan de conceptu-

ele zwakte, en daarmee de politiek, van de Millenniumdoelen zelf:

[T]he broad range of human rights contained in the *Universal Declaration of Human Rights*, and in the *International Conventions on E[conomic] S[ocial and] C[ultural] Rights* (ICESCR) and on *Civil and Political Rights* (ICCPR), are rights of individuals. Goals, on the other hand, belong to states and the international organizations in which they are negotiated. They refer to people who suffer the indignities of poverty, but those individuals are the object of the goals, not their agents (Nelson, 2007, p.2045; cursief in origineel)

Het zijn dus niet de behoeften en waarden van vrouwen die centraal staan in MDG₃, maar de belangen van donoren, overheden en internationale ontwikkelingsorganisaties. Anders gesteld, de vrouwen waar MDG₃ om gaat, worden neergezet als 'stakeholders' in plaats van 'rights holders' (Barton, 2005, p.29).

De kritiek op MDG₃ staat niet op zichzelf. De Millenniumdoelen in hun geheel zijn bekritiseerd vanwege hun minimalistische agenda. Ze zoeken een technocratische oplossing voor problemen die voortkomen uit structurele en sociaal-politieke ongelijkheden. Daar waar Kabeer benadrukt dat empowerment een transformatie van de status quo impliceert en vereist om buiten het systeem te denken, verduisteren de MDG's juist het zicht op de structurele oorzaken van armoede en ongelijkheid (Nelson, 2007, Barton, 2005). In de MDG's is

Poverty reduction [...] somehow detached from the constraints imposed by structural inequalities and anti-poor and anti-labour biases. The answer is held to lie in the simple equation: ex-

ternal assistance + technological fixes + good local governance = poverty reduction (Saith, 2006, p.1189)

De Millenniumdoelen genereren prikkels voor donoren en overheden om snelle resultaten te halen, in plaats van complexe processen van ongelijkheid aan te pakken. Vrouwen en vrouwenorganisaties worden daarmee buiten spel gezet.

Het kader van de Millenniumdoelen is in essentie neoliberal en het resultaat van een wereldwijde 'bureaucratization and corporatization' van ontwikkeling, teruggebracht tot een achttal doelen (Saith, 2006, p.1189). Dit is op het eerste gezicht verwonderlijk, gezien de grote stappen die in de jaren negentig werden gezet op de VN-conferenties. In zowel de *Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling* in Cairo (1994) als de *Vierde Wereldvrouwenconferentie* in Beijing (1995)² waren, onder invloed van de decennia lange inzet van de internationale vrouwenbeweging en pleitbezorgers van gendergelijkheid, de rechten van vrouwen centraal komen te staan. Het succes van dit activisme bij de conferenties in de jaren negentig ligt aan de basis van de erkenning in de Millenniumdeclaratie, dat gendergelijkheid en empowerment van vrouwen cruciaal zijn voor een duurzame bestrijding van honger, ziekte en armoede. Cynisch genoeg zijn het juist de strategieën die feministische activisten op deze conferenties hebben gebruikt, namelijk 'om internationale standaarden te definiëren die als instrument konden worden gebruikt om recalcitrante natiestaten onder druk te zetten in relatie tot vrouwenrechten' (Barton, 2005: 26), die aan de basis liggen van de neoliberale uitwerking van de MDG's.

Barton (2005), coordinator van een internationaal feministisch netwerk WICEJ,³ geeft aan dat eenzelfde supranationaal mo-

del door de Wereldhandelsorganisatie werd gebruikt om de vrije markt te propageren. Nationale soevereiniteit kwam daar onder druk te staan door de nadruk op macro-economische hervormingen. De ontwikkelingseconoom Saith⁴ (2006, p.1169-1171) legt uit dat de Millenniumdoelen in 2000 geformuleerd zijn in een gezamenlijk rapport van de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Oeso), de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Dit was een controversieel rapport dat door niet-gouvernementele organisaties bekritiseerd werd om zijn unilaterale inperking van de ontwikkelingsagenda. Het rapport bouwt voort op een lijst van internationale ontwikkelingsdoelen die de Oeso in 1996 publiceerde. Daarin werd wel verwezen naar Cairo, Beijing en verschillende andere baanbrekende VN-conferenties uit de jaren negentig, maar:

It is significant to note here that the OECD/DAC listing has a different character to the earlier declarations, since this formulation emerges from a small club of rich nations, and not from the global community as such. This list is also much less ambitious in its scope and aspirations with regard to the broader and deeper dimensions of emancipatory development. There is a clear shift in the perspective in favour of a narrower framework focusing essentially on absolute aspects of some key measurable facets of poverty and deprivation, and away from a broader, more essentialist rights-based approach (Saith, 2006, p.1170)

Daar waar de internationale vrouwenbeweging een cruciale rol had gespeeld in de erkenning van het structurele karakter van genderongelijkheid, het belang van gendergelijkheid voor het daadwerkelijk en struc-

tureel bestrijden van armoede, en onder andere de erkenning van de seksuele en reproductieve rechten van vrouwen, werd diezelfde vrouwenbeweging met de MDG's buitenspel gezet. Tegen deze achtergrond werden de Millenniumdoelen door de Caribische vrouwenrechtenactiviste en onderzoeker Peggy Antrobus verklaard tot 'Major Distracting Gimmick' om de aandacht af te leiden van de twaalf prioriteiten die in het *Platform for Action* van Beijing waren gedefinieerd (Saith, 2006, p.1174, zie ook Barton, 2005, p.30).

Deze pervertering van de vooruitgang die op conferenties als Beijing en Cairo was geboekt, betekent dat de internationale vrouwenbeweging zich moet herpositioneren en nieuwe strategieën moet volgen. Eén van de directe problemen was dat veel ontwikkelingsgeld van donoren ondergebracht werd onder de MDG's. 'Funds are flowing for MDG work' (Barton, 2005, p.30). Vrouwenorganisaties staan daarmee voor een dilemma: meedraaien in een uitgeholde empowermentagenda die niet daadwerkelijk aan gendergelijkheid kan bijdragen, of het risico lopen onvoldoende financiële middelen te vergaren. Het *Fund-Herrapport* van de *Association for Women's Rights in Development* (AWID, 2007) heeft laten zien dat de financiële ondersteuning van vrouwenorganisaties en -programma's wereldwijd is gedaald (AWID, 2007).

Dit betekent dat zuidelijke en internationale vrouwenorganisaties minder in staat zijn om druk uit te oefenen op overheden, internationale organisaties en de internationale donorgemeenschap om de daadwerkelijke empowerment van vrouwen te borgen. In een poging het tij te keren, stelde in 2008 het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken een zogenaamd MDG3-Fonds in met het motto 'investeren in gelijkheid'. Daarmee kwam eenma-

lig zeventig miljoen euro beschikbaar voor niet-gouvernementele organisaties in Afrika, Azië en Latijns-Amerika om de gelijke rechten en kansen van vrouwen en meisjes te bevorderen; dit is namelijk één van de vier beleidsprioriteiten van Koenders, de huidige minister voor Ontwikkelings-samenwerking.

In 2005 gaf Carol Barton aan dat de tien jaar *review* van de Beijingconferentie, afgekort tot Beijing +10, in 2005 overschaduwd werd door de MDG-top waar de voortgang in de eerste vijf jaar ten aanzien van de Millenniumdoelen wordt herzien. In datzelfde jaar beargumenteerde Noleen Heyzer, destijds directeur van UNIFEM, dat het noodzakelijk is om opnieuw de verbinding te maken tussen de rechten van de vrouwen en de Millenniumdoelen.⁵

Making gender equality and women's human rights central to the MDGs means making connections between the MDGs and global agreements such as CEDAW⁶ and those that emerged from Vienna, Beijing and Cairo (Heyzer, 2005, p.11)

Een dergelijke uitspraak van de directeur van UNIFEM, alsmede de uitbreiding van de oorspronkelijke drie MDG3-indicatoren naar de zeven door de UNDP *Task Force on Education and Gender Equality* laten zien dat de Millenniumdoelen geen statisch eindproduct zijn, maar onderdeel van een voortgaand onderhandelingsproces over de prioriteiten van ontwikkeling en sociale verandering. Ook internationale organisaties van de VN als UNIFEM en UNDP nemen deel aan dat onderhandelingsproces en zoeken naar ruimte voor een bredere visie op ontwikkeling. Met Beijing+15 in aantocht in 2010 is er dus werk aan de winkel.

Conclusie

Op het eerste gezicht reflecteren de MDG's een breed gedragen en mondiale *commitment* aan armoedebestrijding. Maar op het tweede gezicht gaat het veel minder om sociale rechtvaardigheid en gelijkheid, en worden structurele ongelijkheden en machtsprocessen juist onzichtbaar gemaakt. De kritische analyse van het bereik van MDG3 met het oog op empowerment van vrouwen en de bevordering van gendergelijkheid laat die tekortkomingen zien. Ten eerste, de MDG3-indicatoren betreffen maar een aantal dimensies en subdimensies van empowerment. Bovendien beperkt het definiëren van drie specifieke indicatoren een context specifieke benadering van empowerment en komt de samenhang tussen verschillende (sub)dimensies in het gedrang.

Op de tweede plaats is het effect van onderwijs, werkgelegenheid en politieke participatie op empowerment van vrouwen niet eenduidig. Ze kunnen zelfs negatief uitwerken op de bevordering van gendergelijkheid. De indicatoren zijn dus te beperkt. Ten derde, de formulering van de MDG's in termen van doelen, impliceert dat er afgedwaald wordt van een perspectief en benadering waarin vrouwen actoren in empowerment zijn. Er is daarmee geen ruimte meer voor de mobilisatie van vrouwenorganisaties om sociale transformatie te realiseren en promoten. MDG3, en de Millenniumdoelen in hun geheel, zijn dus een goede stap, maar helaas in de verkeerde richting. De bevordering van gendergelijkheid kan niet teruggebracht worden tot een, of in dit geval drie of zelfs zeven, *magic bullets*.

De vernauwing van de empowermentagenda in MDG3 hebben we geplaatst in het kader van het tot stand komen van de Mil-

lenniumdeclaratie en -doelen. Het minimalistische en technocratische karakter is niet enkel beperkt tot gender en empowerment van vrouwen, maar deel van een breed proces waarin ontwikkeling gereduceerd wordt tot een technocratische armoedebestrijding. Met dit artikel hebben we willen laten zien op welke manier de bevordering van gendergelijkheid en empowerment van vrouwen wordt gezien en gepropageerd op mondiaal niveau. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht gevraagd voor de rol van de internationale vrouwenbeweging en van vrouwenorganisaties in processen van sociale verandering en ontwikkeling.

Alhoewel de nadruk op doelen in plaats van op middelen en agency de proceskant van empowerment en sociale transformatie buiten beeld heeft geduwd, hoeft het resultaatgerichte karakter van de Millenniumdoelen hier niet per definitie op gespannen voet mee te staan. In een recent paper onderstreepten Holvoet en Inberg dat 'management for results' vaak verward wordt met 'management by results' (Holvoet & Inberg, 2009, p.7). Resultaatoriëntatie biedt namelijk ook mogelijkheden om inzicht te krijgen in de *output* en *impact* die een bepaalde inzet van middelen genereert hebben, en daarmee handvatten om de genderbias in resultaten bloot te leggen. Maar dan moet die analyse van inzet en implementatie ook antwoord geven op de daadwerkelijke vragen naar gendergelijkheid en empowerment van vrouwen. De rechtenagenda van CEDAW, alsmede van Beijing en Cairo zijn daarbij een essentiële steun in de rug.

Literatuur

- AWID (2007). *The second FundHer Report: Financial sustainability for women's movements worldwide*. Toronto: Association for Women's Rights in Development.
- Barton, C. (2005). Where to for women's movements and the MDG's? *Gender and Development*, 13(1), 25-35.
- Endeley, J. (2001). Conceptualising women's empowerment in societies in Cameroon: how does money fit in? In C. Sweetman (Ed.), *Gender, development and money* (p.34-40). Londen, Oxfam.
- Fukuda-Parr, S. (2008). *Are the MDG's priority in development strategies and aid programmes? Only few are!* Brasilia: International Poverty Centre.
- Heyzer, N. (2005). Making the links: women's rights and empowerment are key to achieving the Millennium Development Goals. *Gender and Development*, 13 (1), 9-12.
- Holvoet, N. & L. Inberg (2009). *Paris Declaration and Accra Agenda for Action through a gender lens: an international perspective and the case of the Dutch development cooperation*. Paper for Expert Meeting Taking Stock (On Track with Gender, Development Policy Review Network), Den Haag, 28 mei 2009.
- Johnson, R. (2005). Not a sufficient condition: the limited progress of the gender MDG to women's progress. *Gender and Development*, 13(1), 56-66.
- Kabeer, N. (1999). Resources, agency and achievements: reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, 30, pp.435-464.
- Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: a critical analysis of the third Millennium Development Goal. *Gender and Development* 13 (1), 13-24.
- Malhorta, A.; Schuler, S. en Boender C. (2002). *Measuring women's empowerment as a variable in international development*. Background paper prepared for the World Bank Workshop on Poverty and Gender, 1-59.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Resultaten in ontwikkeling: rapportage 2007-2008*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- Mohanty, R. (2007). Gendered subjects, the state and participatory systems: the politics of domesticating participation in rural India. In A. Cornwall en V. Schatten Coelho (Eds.), *Spaces for change* (p.76-94). Londen: Zed Books.
- Nelson, Paul J. (2007). Human rights, the Millennium Development Goals, and the future of development cooperation. *World Development*, 35 (12), 2041-2055.
- Rao, A. & Kelleher, D. (2005). Is there life after gender mainstreaming? *Gender and Development*, 13 (2), 57-69.
- Rowlands, J. (1997). Power and empowerment. In *Questioning empowerment*, p.9-27. Londen: Oxfam.
- Saith, A. (2006). From universal values to Millennium Development Goals: lost in translation. *Development and Change*, 37 (6), 1167-1199.
- Sen, A. (1990). Gender and cooperative conflicts. In: I. Tinker (ed.), *Persistent inequalities: women and world development* (p. 123-149). New York: Oxford University Press.
- Shefer, T., M. Crawford, A. Strelbel, L. C. Simbayi, N. Dwadwa-Henda, A. Cloete, M.R. Kaufman & S.C. Kalichman (2008). Gender, power and resistance to change among two communities in the Western Cape, South Africa. *Feminism & Psychology* 18 (2), 157-182.
- Sweetman, C. (2001). *Gender, Development and Money*. Londen, Oxfam.
- VN (2000). United Nations Development Declaration. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552.pdf> (geraadpleegd op 12 juli 2009).

Noten

- 1 Dit zijn: de *International World Summit for Children* (New York, 1990), de *World Conference on Education for All* (Jomtien, 1990), de *United Nations Conference on Environment and Development* (1992, Rio de Janeiro), de *World Conference on Human Rights* (Wenen, 1993), de *International Conference on Population and Development* (1994, Cairo), de *Fourth World Conference on Women* (1995, Beijing), en de *World Summit for Social Development* (1995, Kopenhagen).
- 2 Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de aandacht in het *Platform for Action* van de Vierde Wereldvrouwenconferentie in 1995 voor reproductieve en seksuele rechten en gezondheid minder progressief was met betrekking tot heteronormativiteit en seksuele satisfactie dan wat er het jaar daarvoor op de *International Conference on Population and Development* in Cairo was bereikt. Ook ten aanzien van die laatste conferentie was er echter onder vrouwen- en maatschappelijke organisaties teleurstelling over de gebrekkige erkenning van seksuele rechten als essentieel onderdeel van reproductieve rechten.
- 3 *Women's International Coalition for Economic Justice*, www.wicej.org.
- 4 Hoogleraar rurale economie en decaan bij het Institute of Social Studies, Den Haag, en hoogleraar ontwikkelingsstudies bij de London School of Economics.
- 5 In juli 2007 is Heyzer door Ban Ki-Moon, de secretaris-generaal van de VN, benoemd tot Executive Secretary van de *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP).
- 6 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in 1979 aangenomen voor de Algemene Vergadering van de VN.