

# **Meer kansen voor vrouwen**

**Emancipatiebeleid 2008 - 2011**

# Inhoudsopgave

Inleiding	5
Samenvatting	8
Overzichtstabel doelstellingen Emancipatienota	18
Hoofdstuk 1: Arbeidsparticipatie	20
Hoofddoelstelling 1: Verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen in personen en in uren	20
Inleiding	20
Aanpak	23
Subdoelstelling 1.1: Werk moet lonen	24
1.1.1 Financieel aantrekkelijk maken van (meer uren) werken	24
1.1.2 Naar een goed functionerende markt voor persoonlijke dienstverlening	25
1.1.3 Het stimuleren van vrouwelijk ondernemerschap	27
Subdoelstelling 1.2: Combinatie van arbeid en zorg verbeteren	28
1.2.1 '7 tot 7': naar een flexibele dagindeling	28
1.2.2 Zorg voor jonge kinderen	30
1.2.3 Met een gerust hart naar de kinderopvang	31
1.2.4 Combinatie arbeid en mantelzorg	33
Subdoelstelling 1.3: Beter verdelen	33
1.3.1 Het vergroten van het aantal vrouwen in topposities	34
1.3.2 Het verminderen van de beroepscheiding tussen vrouwen en mannen	38
1.3.3 Het verkleinen van bestaande beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen	40

Hoofdstuk 2: Vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen	43
Hoofddoelstelling 2: Het bieden van kansen aan en het benutten van talenten van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen	43
Inleiding	43
Aanpak	46
Subdoelstelling 2.1: Het verhogen van de maatschappelijke en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden	47
2.1.1    Ondersteuning gemeenten in beleidsontwikkeling	47
2.1.2    Uitvoering van het Deltaplan Inburgering	47
2.1.3    Uitbreiding project “Duizend en één Kracht; vrouwen en vrijwillige inzet”	48
2.1.4    Het stimuleren van sectoren om paraprofessionele functies voor vrouwen uit etnische minderheden te creëren	48
2.1.5    Regiegroep Allochtone Vrouwen en Arbeid	48
2.1.6    Overige maatregelen	49
Subdoelstelling 2.2: Het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen	49
2.2.1    Inzetten van vrouwelijke en mannelijke rolmodellen	50
2.2.2    Bevorderen dialoog	50
Subdoelstelling 2.3: Het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen	50
2.3.1    Ondersteunen van lokale initiatieven	51
Hoofdstuk 3: Veiligheid	52
Hoofddoelstelling 3a: Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes	52
Inleiding	52
Aanpak	55
Subdoelstelling 3.1: Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes	56
Subdoelstelling 3.2: De verbetering van de informatievoorziening aan prostituees	57
Subdoelstelling 3.3: Het voorkomen en bestrijden van eengerelateerd geweld	58

Subdoelstelling 3.4: Aanpak vrouwelijke genitale verminking	59
Subdoelstelling 3.5: Deskundigheidsbevordering van professionals	59
Hoofddoelstelling 3b: Seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld	61
Inleiding	61
Aanpak	63
Subdoelstelling 3.6: Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij	63
Subdoelstelling 3.7: Het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens tegen (seksueel) geweld	64
Subdoelstelling 3.8: Het voorkomen van tienerzwangerschappen	66
Hoofdstuk 4: Internationaal emancipatiebeleid	68
Hoofddoelstelling 4: Bijdragen aan het (wereldwijd) uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen	68
Inleiding	68
Aanpak	75
Subdoelstelling 4.1: Het borgen van de structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden	77
Subdoelstelling 4.2: Het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen	79
Subdoelstelling 4.3: Het borgen van systematische aandacht voor de effecten van internationale vredesmissies op lokale vrouwen en het geven van aandacht, waar nodig, aan de samenstelling van de uit te zenden eenheid	80
Subdoelstelling 4.4: Structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers	82

## Inleiding

In het Coalitieakkoord Balkenende IV is afgesproken dat er een nieuwe emancipatienota komt in deze kabinetsperiode. Deze nota 'Meer kansen voor vrouwen' ligt nu voor u en beschrijft het emancipatiebeleid voor de periode 2008-2011. Deze nota vervangt het meerjarenbeleidplan emancipatie 2006-2010 van het vorige kabinet.

De nota neemt als vertrekpunt dat er weliswaar veel is bereikt, maar dat de emancipatie niet af is. Dit blijkt onder andere uit de Emancipatiemonitor 2006 van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie 'Een beetje beter is niet goed genoeg!'. Er blijft een grote kloof tussen gelijke rechten van vrouwen en mannen enerzijds en de maatschappelijke realiteit anderzijds. Om de stagnatie in het emancipatieproces te doorbreken is een trendbreuk nodig. Het kabinet zal daarom een nieuwe impuls aan het emancipatiebeleid geven landelijk, provinciaal en op gemeentelijk niveau.

Het kabinet onderschrijft het streven van 80% uit het SER MLT advies. Het CPB heeft in zijn adviezen aan de SER geïllustreerd hoe deze doelstelling bereikt zou kunnen worden. Hierbij is onderscheid gemaakt in de categorieën mannen en vrouwen 20-54 en ouderen 55-64. Ten behoeve van de emancipatienota is door het CPB uitgerekend wat deze illustratie zou betekenen voor de categorie vrouwen 20 - 64. Dit komt neer op 74% in 2016. Om dit te kunnen bereiken worden in deze kabinetsperiode een aantal nieuwe maatregelen genomen zoals een extra fiscale stimulans om niet-werken te ontmoedigen, en werken meer lonend te maken. Ook wordt het aantrekkelijker en eenvoudiger om arbeid en zorg te combineren door de verbetering van de toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang en een verruiming van het ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken. Omdat een trendbreuk ook een culturomslag vergt zal er een Taskforce Deeltijdplus worden ingesteld die gericht is op een cultuurverandering in bedrijven en een positievere beeldvorming bij vrouwen zelf. Rolmodellen zullen worden ingezet om meisjes te interesseren voor techniek. Koplopers onder provincies en gemeenten die afspraken maken over slimmere openingstijden in de zorg en dienstverlening en over flexibele arbeidstijden en plaatsafhankelijke dienstverlening zullen worden ondersteund.

Behalve voor arbeidsparticipatie zijn ook voor het vergroten van het aantal vrouwen aan de top en het verminderen van beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen nieuwe

streefwaarden en plannen geformuleerd. De overheid zal zelf het goede voorbeeld geven. Het streven is dat in 2011 25% van de Algemene Bestuursdienst vrouw is en dat de beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen in de overheidssector zijn gehalveerd.

De doelstellingen ten aanzien van het aandeel van vrouwen in het totale nationale inkomen en het aandeel van mannen in de zorgtaken zijn geschrapt. De doelstelling ten aanzien van het aandeel van vrouwen in het totale inkomen is inmiddels gehaald. De doelstelling ten aanzien van het aandeel van mannen in de zorgtaken past niet in de visie van dit kabinet. Dit kabinet wil sturen op een betere combineerbaarheid van arbeid en zorg voor vrouwen én mannen, niet op een herverdeling van de zorgtaken tussen vrouwen en mannen thuis. De doelstelling dat 60% van de vrouwen in 2010 economisch zelfstandigheids is, kan onmogelijk meer worden gehaald. Het huidige niveau ligt hier te ver onder en stijgt maar langzaam. Door de extra inzet op een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is de verwachting dat deze streefwaarde in 2016 wel is bereikt. Voor 2010 blijft het doel 65% arbeidsparticipatie vrouwen te bereiken staan.

Naast het thema van de arbeidsparticipatie en de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt gaat de nota in op een drietal thema's: het talent van vrouwen uit etnische minderheden, het (seksueel) geweld tegen meisjes en vrouwen en de positie van meisjes en vrouwen in de wereld. Deze thema's waren ook onderdeel van de vorige emancipatienota. De beleidsinzet op deze thema's wordt nu verbreed en geïntensiveerd. Er wordt onder andere meer aandacht gegeven aan het belang van emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden en van preventie van (seksueel) geweld via het onderwijs.

Het thema van deelname van vrouwen in besluitvorming en bestuur dat een apart thema was in de vorige emancipatienota is in deze nota in verbinding gebracht met het thema van meer vrouwen in topposities bij de overheid, in het onderwijs en bedrijfsleven. Ook bij die functies gaat het om besluitvormende posities en wordt de beleidsinzet op een vergelijkbare wijze vormgegeven. De kern daarvan bestaat uit het agenderen van de waarde van evenredige vertegenwoordiging en diversiteit, en het zichtbaar maken van resultaten.

Voor de nieuwe impuls in het emancipatiebeleid wordt in deze kabinetsperiode indicatief een extra bedrag oplopend tot 10 miljoen euro in 2011 vrijgemaakt in de begroting van het ministerie van OCW. Dit bedrag is zowel voor het emancipatiebeleid als voor het homo-emancipatiebeleid bestemd. De extra middelen zullen worden ingezet om een nieuwe impuls aan het emancipatiebeleid geven landelijk, provinciaal en op gemeentelijk niveau, om

emancipatie beter binnen de verschillende beleidsdomeinen te verankeren en om het emancipatieproces in de samenleving te versterken.

De wijze waarop de departementen het emancipatiebeleid binnen hun eigen domein vormgeven is door de departementen beschreven aan de hand van 5 voorwaarden voor succesvolle verankering van het emancipatiebeleid. Deze zijn ontleend aan de kabinetsnota Gendermainstreaming (2001) en zijn in lijn met internationale documenten. Deze voorwaarden zijn: commitment van ambtelijke en politieke leiding, duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling, aanwezigheid van deskundigheid, toepassing van instrumenten, aanwezigheid van doelen en middelen.

De departementen sturen hun bijdragen aan het emancipatiebeleid en hun reactie op de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie ieder afzonderlijk naar de Kamer. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht die ieder departement afzonderlijk heeft. De bijdragen vormen een aanvulling op de voorliggende nota die zich beperkt tot de prioritaire thema's. Uit de departementale rapportages blijkt dat rijksbreed sprake is van een betere verankering van het emancipatiebeleid en van nieuwe initiatieven.

Gelijktijdig met de emancipatienota is door mij ook een beleidsdoorlichting emancipatie naar de Kamer gestuurd. De beleidsdoorlichting geeft een goed inzicht op hoofdlijnen van de doelen, instrumenten, middelen en resultaten van het emancipatiebeleid en kan dus goed als achtergronddocument bij de emancipatienota worden gelezen.

De minister voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap,

dr. Ronald H.A. Plasterk

## Meer kansen voor vrouwen

### Samenvatting

#### *Er is veel bereikt*

In de strijd voor gelijke rechten en kansen voor vrouwen en mannen hebben we in Nederland in relatief korte tijd veel bereikt. Het is pas 50 jaar geleden dat de juridische handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw uit het wetboek werd geschrapt en dat leraressen en vrouwelijke ambtenaren verplicht waren ontslag te nemen als zij trouwden.

De motie Tendeloo maakte geschiedenis. De tekst was kort en krachtig: "De Kamer, gehoord de besprekingen over het KB van 13 september 1955, van oordeel, dat het hier niet op de weg van de Staat ligt de arbeid van de gehuwde vrouw te verbieden, nodigt de Regering uit de hiermee strijdende voorschriften te herzien." Een zeer kleine meerderheid, 46 tegen 44, stemde voor. Daaronder waren alle vrouwelijke Kamerleden.

Sindsdien hebben we veel voortgang geboekt. De uitgangspunten van seksegelijkheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen zijn juridisch verankerd in internationale verdragen en Europese en nationale wetgeving, onder meer in het VN-Vrouwenverdrag, het Verdrag van Amsterdam en gelijke behandelingswetgeving. Steeds meer vrouwen nemen deel aan alle domeinen van het maatschappelijke leven: de politiek, het bestuur, de wetenschap, de cultuur, de media, de arbeid, de sport, etc. Emancipatie is daardoor in Nederland meer vanzelfsprekend geworden.

#### *Niet overal in de wereld is dat zo*

Helaas zijn er nog veel landen waar de emancipatie minder ver is, waar rechten van meisjes en vrouwen met voeten worden getreden en waar het recht op onderwijs en de seksuele en reproductieve rechten ("baas in eigen buik") niet goed geborgd en beschermd zijn. De inzet van Nederland voor de verbetering van de positie van meisjes en vrouwen in de wereld blijft daarom hard nodig, zeker nu fundamentalistische en orthodoxe religieuze stromingen wereldwijd aan kracht winnen.

#### *Ook in Nederland is de emancipatie niet af*



Hoewel er in Nederland veel vooruitgang is geboekt op het gebied van de vrouwenemancipatie, blijft er een grote kloof bestaan tussen de gelijke rechten van vrouwen en mannen enerzijds en de maatschappelijke realiteit anderzijds. Die kloof is in de afgelopen jaren nauwelijks kleiner geworden. Het emancipatieproces stagneert. Het aantal vrouwen in topposities bij de overheid, in het onderwijs en het bedrijfsleven stijgt maar langzaam en de beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen zijn al jaren onveranderd groot. Hoewel jonge vrouwen hun onderwijsachterstand op mannen hebben ingehaald, is dit niet terug te zien in de inkomenspositie van vrouwen of in hun positie op de arbeidsmarkt. De arbeidsdeelname van vrouwen in uren en het aantal vrouwen in topposities behoren tot de laagste in Europa. Dit is het gevolg van het grote aantal vrouwen dat stopt met werken of minder gaat werken in de leeftijd van gezinsvorming (35 tot 40 jaar). Het talent van vrouwen wordt hierdoor onvoldoende benut.

Een ander gevolg van de haperende emancipatie is dat het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is, maar langzaam toeneemt. Dit komt vooral omdat veel vrouwen met kinderen niet werken of weinig uren werken.

Tweederde van de Turkse en Marokkaanse vrouwen in de leeftijd tot 35 jaar heeft geen startkwalificatie. Zij zijn vaak via huwelijksmigratie naar Nederland gekomen, hebben geen onderwijs in Nederland gevolgd en hebben moeite met het vinden van betaald werk. Door traditionele rolopvattingen van mannen, gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal en contacten buiten de eigen gemeenschap dreigt bovendien maatschappelijk isolement. Een hele nieuwe generatie vrouwen dreigt hierdoor achterstand op te lopen. Dit heeft ook effect op de ontwikkelingskansen en emancipatie van hun kinderen.

### *Stereotiepe beeldvorming en rolmodellen*

Gelijke kansen in de praktijk zijn niet vanzelfsprekend. Dat begint al heel vroeg in de opvoeding en het onderwijs van meisjes en jongens. Het technische talent van meisjes en het verzorgende talent van jongens worden minder opgemerkt, minder gewaardeerd en minder aangemoedigd. Een sterke segregatie in opleidingen en beroepen, en grote verschillen in arbeidsmarkt- en inkomenspositie tussen vrouwen en mannen zijn hiervan op latere leeftijd het gevolg. Vanuit het oogpunt van emancipatie en de meerwaarde die diversiteit heeft voor de werkvloer is dat ongewenst. Een grotere diversiteit aan rolmodellen is nodig en kan meisjes stimuleren om andere studie- en beroepskeuzes te maken dan ze traditioneel doen en meer te investeren in hun loopbaan.

### *Nieuwe inzichten en uitdagingen*

Het emancipatieproces verandert. In de afgelopen jaren zagen we steeds duidelijker dat de participatie van vrouwen niet in de eerste plaats een herverdelingsvraagstuk is maar vooral een combinatievraagstuk. In Nederland wil de overgrote meerderheid van de vrouwen het moederschap combineren met een (kleine) deeltijd baan. Vrouwen zeggen dat ze niet méér gaan werken als hun partner minder gaat werken. Vrouwen willen wel meer gaan werken als ze hun werktijden flexibel kunnen indelen, als ze mogelijkheden krijgen om thuis te werken en als ze meer van hun netto-inkomen overhouden.

Het vrouwelijk talent kan vanuit het oogpunt van vergrijzing niet gemist worden. Het kabinet en de sociale partners moeten dus fors investeren om werk te scheppen dat loont en dat te combineren is met zorg voor kinderen en mantelzorg. Niet alleen moeders maar ook vaders hebben daar baat bij.

Een ander inzicht is dat de emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden achterblijft. Meisjes en vrouwen uit etnische minderheden geven steeds indringender aan dat de traditionele opvattingen van jongens en mannen hun emancipatie, integratie en participatie belemmeren en dat hierdoor spanningen ontstaan in opvoeding, huwelijk en gezin. Er is behoefte aan dialoog met jongens en mannen over emancipatie. Het succes van het vadercentrum in Den Haag toont aan dat er bij veel mannen zelf ook een grote behoefte bestaat aan dialoog, persoonlijke en sociale ontwikkeling. Experimenten bij arbeidstoeleiding en re-integratie laten zien dat een aanpak voor vrouwen en mannen samen effectiever is dan een individuele benadering. De emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden vraagt dus nadrukkelijk om extra aandacht.

Een nieuwe uitdaging in het emancipatieproces is de seksualisering van de maatschappij, onder andere door de alom aanwezige portrettering van meisjes en vrouwen als lustobject en de onhaalbare schoonheidsidealen die daarmee verbonden zijn. Via allerlei media komen meisjes en jongens op steeds jongere leeftijd in aanraking met openlijke seksuele handelingen, toespelingen en toenaderingen. Daarmee worden deze steeds meer een 'gewoon' onderdeel van de jeugdcultuur. Meisjes en jongens staan daarmee voor nieuwe uitdagingen, evenals hun ouders. Was in het verleden het emancipatieproces van jongeren sterk verbonden met het bevechten van vrijheid en eigen keuzes, nu is de vrijheid voor veel jongeren zo groot dat emancipatie ook verbonden raakt met de risico's van grenzeloze vrijheid. Dat geldt in het bijzonder op het gebied van seksualiteit. Jongeren zijn relatief kwetsbaar en niet altijd in staat hun eigen grenzen goed te stellen en die van anderen te respecteren.

### *Trendbreuk nodig*

De stagnatie van het emancipatieproces vraagt om een trendbreuk. Daarom wil het kabinet meer kansen creëren voor vrouwen:

- 1) meer kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt;
- 2) meer kansen voor het talent van vrouwen uit etnische minderheden;
- 3) meer kansen voor meisjes en vrouwen op een leven zonder (seksueel) geweld;
- 4) meer kansen voor meisjes en vrouwen in de rest van de wereld, met name in ontwikkelingslanden.

Uitgangspunt van het kabinetsbeleid zijn het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010 en de gesprekken van het kabinet met het maatschappelijk veld over de noodzakelijke nieuwe impulsen in het emancipatiebeleid. Veel van de emancipatiedoelen zijn al in 2000 geformuleerd. Door de stagnatie van het emancipatieproces in de afgelopen jaren zijn deze moeilijk haalbaar geworden. Het kabinet wil een inhaalslag maken met een actievere opstelling, nieuwe maatregelen en extra investeringen.

### *Overheid geeft goede voorbeeld*

De overheid zal zelf het goede voorbeeld geven bij de benoeming van vrouwen in topposities en bij de gelijke beloning van vrouwen en mannen. Het streven is het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen in deze kabinetsperiode te halveren. Op dit moment zijn alle 14 secretarissen-generaal man. Inzet is dat in 2011 25% van de ABD-posities ingevuld wordt door vrouwen. Algemene en algemeen technische adviescolleges moeten voor de helft uit vrouwen bestaan. Om het aantal vrouwelijke hoogleraren te vergroten, hanteert het kabinet voor 2010 een streefwaarde van 15%. Ook voor de andere onderwijssectoren zijn kwantitatieve streefwaarden geformuleerd. Het kabinet zal anderen aansporen het goede voorbeeld te volgen en concrete streefwaarden te benoemen. De resultaten van medeoverheden, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zullen via monitoring en benchmarking (het vergelijken van prestaties) worden gevolgd en vergeleken. Het is van belang dat goede en slechte prestaties via '*naming and shaming*' zichtbaar worden.

### *Meer kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt*

Het kabinet onderschrijft de analyse uit het MLT SER advies dat in de toekomst een extra stijging van de arbeidsparticipatie noodzakelijk is om de vergrijzingslast op te vangen. Hiertoe

hebben sociale partners zich gecommitteerd aan een participatiedoelstelling van 80% in 2016. Dit vraagt om een flinke ambitie. Voorkomen moet worden dat vrouwen in de fase van gezinsvorming (leeftijd 35-40 jaar) vroegtijdig uitvallen. Bevorderd moet worden dat meer vrouwen meer uren gaan werken. In het beleidsprogramma van het kabinet is daarvoor een uitgebreid pakket maatregelen opgenomen.

Er komt een extra fiscale stimulans om niet-werken te ontmoedigen en werken meer lonend te maken, ook voor vrouwen. De overdraagbare heffingskorting voor de niet-werkende partner wordt afgebouwd in 15 jaar. Het wordt aantrekkelijker en eenvoudiger om arbeid en zorg te combineren: het kabinet verbetert de toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang en verruimt het ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken, zodat minder vrouwen stoppen met werken als er kinderen komen en meer vrouwen na het verlof weer aan het werk gaan. Verder zal het kabinet het aantal brede scholen vergroten, en de aansluiting tussen onderwijs, opvang, sport en culturele activiteiten verbeteren, onder andere door 2500 combinatiefuncties te scheppen. Er komt een publieke uitkeringsregeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen.

Het kabinet zal een Taskforce Deeltijdplus instellen om de arbeidsdeelname en arbeidsduur van vrouwen te vergroten en een breder draagvlak te geven. Dit vraagt om een cultuuromslag in de bedrijven en om een positievere beeldvorming bij vrouwen zelf. Het moet makkelijker en aantrekkelijker zijn voor vrouwen om meer uren te werken. In veel bedrijven is de mogelijkheid tot flexibele arbeidstijden nog beperkt. Het kabinet zal samen met de provincies en gemeenten werken aan flexibele openingstijden en dienstverlening op maat zodat het combineren van arbeid en zorg voor kinderen en ouders beter mogelijk wordt.

Om te bevorderen dat de toekomstige generatie vrouwen economisch zelfstandig wordt, worden meisjes gestimuleerd tot een grotere diversiteit in studie- en beroepskeuze, en tot een grotere investering in hun loopbaan. Bij scholen die meedoen aan stimuleringsprogramma's meisjes en techniek is een stijging van 10-25% te zien in het aantal meisjes dat kiest voor een technisch studieprofiel. Het kabinet investeert hier in de komende jaren verder in. Bestaande goed werkende initiatieven zullen worden verbreed en geïntensiveerd en vrouwelijke rolmodellen zullen worden ingezet.

#### *Meer kansen voor het talent van vrouwen uit etnische minderheden*

Het kabinet wil de maatschappelijke participatie van 50.000 vrouwen uit etnische minderheden vergroten door ze te begeleiden naar vrijwilligerswerk en betaalde arbeid.

Beheersing van de Nederlandse taal en kennis over de Nederlandse cultuur is hiervoor een eerste voorwaarde. Het Deltaplan Inburgering moet leiden tot een inhaalslag in de inburgering. Daardoor krijgen ook vrouwen die al langer in Nederland zijn de kans een inburgeringscursus te volgen. Het project Duizend en één Kracht, dat gericht is op vrijwilligerswerk, wordt hieraan gekoppeld, zodat duale trajecten van inburgering en maatschappelijke participatie ontstaan. Het streven is de versnippering van goede initiatieven te stoppen.

Voor vrouwen zonder startkwalificatie is een sluitend aanbod van inburgering, onderwijs, maatschappelijke participatie en uiteindelijk ook betaalde arbeid nodig. Dit ook vanuit de gedachte dat toerusting van vrouwen op langere termijn kan bijdragen aan het voorkomen van geweld. In het bestuursakkoord met de gemeenten heeft het kabinet de afspraak gemaakt 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden naar werk te begeleiden. Deze afspraak biedt ook vrouwen uit etnische minderheden nieuwe mogelijkheden. Het zelfde geldt voor de plannen die gemeenten maken voor de 40 aandachtswijken. Met sociale partners is afgesproken dat zij (paraprofessionele) functies creëren voor vrouwen uit etnische minderheden. Dat maakt de talenten van deze vrouwen op de arbeidsmarkt ook beter zichtbaar. Daarnaast zal het kabinet de landelijke 'uitrol' ondersteunen van emancipatie-initiatieven voor meisjes en vrouwen uit etnische minderheden die in de afgelopen jaren hun waarde hebben bewezen. Het kabinet wil voorkomen dat meisjes en vrouwen door traditionele opvattingen, vrijheidsinperking of (dreiging met) geweld worden belemmerd in hun emancipatie, integratie en participatie. De emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden zal daarom extra aandacht krijgen.

### *Meer kansen voor meisjes en vrouwen op een leven zonder (seksueel) geweld*

Emancipatie is nauw verbonden met zelfbeschikking van vrouwen: de ruimte om in vrijheid en veiligheid keuzes te maken. De veiligheid van vrouwen laat nog zeer te wensen over. Huiselijk geweld en seksueel geweld komen ook in Nederland op grote schaal voor. Eerdergerelateerd geweld en de omvang van onvrijwillige prostitutie en vrouwenhandel zijn zorgelijk. Vrouwen zonder zelfstandig inkomen of verblijfsstatus zijn in het bijzonder kwetsbaar. Het kabinet intensificeert en verbreedt de huidige aanpak om geweld te verminderen.

Ook jongeren zijn relatief kwetsbaar en niet altijd in staat hun eigen grenzen goed te bewaken. Het kabinet acht het daarom van groot belang meer aandacht te geven aan mediawijsheid, seksuele en relationele vorming en weerbaarheid, en aan deskundigheidsbevordering op dit terrein. Seksuele voorlichting alleen is niet genoeg. Meisjes en jongens moeten ook hun eigen grenzen leren stellen, de grenzen van anderen leren

respecteren, en weerbaar leren zijn tegen ongewenste seksuele toenadering en geweld. Het kabinet zal verkennen wat jongeren, ouders en professionals op dit gebied nodig hebben en wat er verbeterd kan worden. Het kabinet trekt extra geld uit voor methodiekontwikkeling en –toepassing op het terrein van seksuele en relationele vorming en weerbaarheid in het onderwijs en deskundigheidsbevordering in beroepsopleidingen.

#### *Meer kansen voor meisjes en vrouwen in ontwikkelingsgebieden*

Het kabinet wil de structurele aandacht voor de positie van meisjes en vrouwen in ontwikkelingsgebieden verbeteren. Het heeft hiertoe samen met een groot aantal maatschappelijke organisaties eerder dit jaar de akkoorden van Schokland getekend. Nederland zal andere landen aansporen om hun politieke en financiële beloftes na te komen. In het bijzonder geldt dit de seksuele en reproductieve rechten van vrouwen en het recht op onderwijs voor meisjes. Op het terrein van vredesmissies en conflictpreventie voert het kabinet een nationaal actieplan uit.

#### *Beter emancipatiebeleid op de departementen*

Het kabinet wil het emancipatiebeleid rijksbreed versterken. Dit geldt voor de prioritaire beleidsthema's die in deze nota zijn uitgewerkt, maar ook voor andere beleidsthema's, die in deze nota niet aan de orde komen. Voorbeelden hiervan zijn fysieke beleidsterreinen als volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, landbouw, natuurbeheer, waterschap, verkeer en vervoer. Hier liggen kansen om emancipatie en duurzaamheid aan elkaar te verbinden. De verantwoordelijke vakdepartementen werken dit verder uit. Dit kan ook binnen een breder diversiteitsbeleid vormgegeven worden.

De Visitatiecommissie Emancipatie heeft in haar eindrapportage 'Een beetje beter is niet goed genoeg!' over het emancipatiebeleid geconcludeerd dat het ontbreekt aan deskundigheid op het gebied van emancipatie en aan structurele verankering van het emancipatiebeleid op de departementen. Ook ontbreekt het aan centrale sturing op het emancipatiebeleid. Dit kabinet wil hierin verbetering brengen door de bijdrage aan het emancipatiebeleid van de vakdepartementen zo transparant en toetsbaar mogelijk te maken, de emancipatiedeskundigheid te vergroten en de rol van de minister voor Emancipatie als aanjager en ondersteuner van het emancipatiebeleid actiever in te vullen.

De departementen sturen ieder hun eigen reactie op de eindrapportage van de Visitatiecommissie en hun eigen bijdrage aan het emancipatiebeleid naar de Kamer. In de

bijdragen geven de departementen invulling aan de voorwaarden voor succesvolle verankering en uitvoering van het emancipatiebeleid. Deze voorwaarden zijn: commitment van de politieke en ambtelijke top voor emancipatiebeleid, heldere verantwoordelijkstoedeling op het emancipatiebeleid, beschikbaarheid van emancipatiedeskundigheid, inzet van emancipatie-instrumenten, duidelijkheid over emancipatiedoelen en –middelen. De bijdragen van de departementen laten zien dat het emancipatiebeleid rijksbreed beter verankerd is en dat er ook nieuwe initiatieven zijn. Ieder departement geeft daar afhankelijk van de fase waarin het emancipatiebeleid zit en de aard van het beleidsomein op een eigen wijze vorm aan.

In 2010 voert het kabinet een *'midterm review'* uit op het emancipatiebeleid op de departementen. De review zal door de departementen zelf worden uitgevoerd en ingaan op de resultaten die in deze kabinetsperiode zijn geboekt en een verkenning van nieuwe kansen bevatten.

De minister voor Emancipatie zal met de departementen afspraken op maat maken over samenwerking en ondersteuning bij de versterking van het emancipatiebeleid op de departementen. De afspraken kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de versterking van de emancipatiedeskundigheid of de wijze van uitvoering van de departementale verkenningen. Daarnaast streeft de minister naar samenwerking met minimaal 25 gemeenten. Maatschappelijke instellingen, emancipatiebureaus, vrouwenorganisaties en zelforganisaties kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Voor de impuls op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau trekt het kabinet extra geld uit.

#### *Kwaliteit van de kennisinfrastructuur emancipatie*

Het kabinet wil zowel de kwaliteit als efficiency van de kennisinfrastructuur voor emancipatie verbeteren. Het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging (IIAV) zal worden ondergebracht bij het Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG). Verwacht wordt dat hierdoor de kwaliteit van collectiebeheer en de bereikbaarheid en toegankelijkheid van informatie beter wordt. Ook voor E-Quality geldt dat fusie met andere kennisinstellingen naar verwachting zal leiden tot verdere kwaliteit- en efficiencywinst. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden daartoe. Daarnaast zal voor beide instellingen kritisch bezien worden welke taken wel en niet tot de basiskennisinfrastructuur behoren.

#### *Extra geld voor het emancipatieproces in de samenleving*

Als onderdeel van het beleidsprogramma van het kabinet is voor de ondersteuning van het emancipatieproces in de samenleving deze kabinetsperiode een extra bedrag beschikbaar voor emancipatie, oplopend tot indicatief 10 miljoen in 2011. Dit geld wordt verdeeld over het emancipatiebeleid en het homo-emancipatiebeleid. Voor de doorstroming van vrouwen naar leidinggevende posities binnen onderwijs, cultuur en wetenschappen en voor de doorstroming van meisjes naar technische studies zijn aanvullende middelen beschikbaar (buiten het begrotingsartikel emancipatie). Het kabinet gebruikt het extra geld om het emancipatiebeleid op landelijk, provinciaal en lokaal niveau aan te jagen.

De huidige subsidieregeling met relatief kleine emancipatieprojecten wordt beëindigd. Er zijn veel waardevolle initiatieven ontwikkeld. Het is nu vooral van belang de initiatieven die in de praktijk effectief zijn gebleken, breder toe te passen en te verankeren. Daarbij is van belang dat gemeenten, maatschappelijke organisaties en zelforganisaties nauw samenwerken en plannen ontwikkelen. Voor de emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden zijn ook nieuwe initiatieven nodig.

Met het extra geld voor emancipatiebeleid:

- a) zal de Taskforce Deeltijdplus worden ondersteund gericht op meer werken en meer uren werken door vrouwen;
- b) zullen departementen en gemeenten op basis van samenwerkingsafspraken worden ondersteund bij de ontwikkeling en uitvoering van emancipatiebeleid;
- c) zal het project Duizend en één Kracht worden ondersteund, waarmee 50.000 vrouwen uit etnische minderheden begeleid worden naar maatschappelijke participatie;
- d) zullen koplopers onder provincies en gemeenten op basis van samenwerkingsafspraken worden ondersteund om flexibele openingstijden en dienstverlening op maat te realiseren, zodat werken en zorgen beter te combineren wordt;
- e) zal een programma worden ondersteund om de segregatie in onderwijs en arbeidsmarkt te verminderen en het aantal meisjes in bèta- en techniekberoepen te laten toenemen;
- f) zal een programma worden ondersteund voor seksuele vorming en weerbaarheid van jongeren en vergroting van deskundigheid van professionals;
- g) zal de landelijke uitrol worden ondersteund van een aantal effectief gebleken emancipatie-initiatieven van maatschappelijke instellingen;
- h) zal een aantal nieuwe initiatieven worden ondersteund voor de emancipatie van jongens en mannen uit etnische minderheden;
- i) zal een aantal innovatieve programma's van vrouwennetwerken worden ondersteund;
- j) zal de emancipatiekennisinfrastructuur worden ondersteund en verbeterd.



Het kabinet wil met de investeringen het emancipatieproces weer nieuw elan geven en de kloof tussen gelijke kansen en ongelijke maatschappelijke uitkomsten de komende jaren zichtbaar verkleinen.

Overzichtstabel doelstellingen Emancipatienota

Hoofdoelstellingen	Subdoelstellingen
<b>Arbeidsparticipatie</b>	
<p><b>Hoofdoelstelling 1</b> Verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen in personen en in uren.</p>	<p><b>Subdoelstelling 1.1</b> Werk moet lonen. <b>Subdoelstelling 1.2</b> Combinatie van arbeid en zorg verbeteren. <b>Subdoelstelling 1.3</b> Beter verdelen: meer vrouwen in topposities, minder beroepscheiding en kleinere beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen.</p>
<b>Vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen</b>	
<p><b>Hoofdoelstelling 2</b> Het bieden van kansen aan en het benutten van talenten van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen.</p>	<p><b>Subdoelstelling 2.1</b> Het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen. <b>Subdoelstelling 2.2</b> Het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen. <b>Subdoelstelling 2.3</b> Het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen.</p>
<b>Veiligheid</b>	
<p><b>Hoofdoelstelling 3a</b> Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes.</p>	<p><b>Subdoelstelling 3.1</b> Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes. <b>Subdoelstelling 3.2</b> De verbetering van de informatievoorziening aan prostituees. <b>Subdoelstelling 3.3</b> Het voorkomen en bestrijden van eengerelateerde geweld. <b>Subdoelstelling 3.4</b> De bestrijding van vrouwelijke genitale verminking.  <b>Subdoelstelling 3.5</b> Deskundigheidsbevordering van</p>

	professionals.
<p><b>Hoofddoelstelling 3b</b> Seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld.</p>	<p><b>Subdoelstelling 3.6</b> Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij.</p> <p><b>Subdoelstelling 3.7</b> Het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens.</p> <p><b>Subdoelstelling 3.8</b> Het voorkomen van tienerzwangerschappen.</p>
<b>Internationaal emancipatiebeleid</b>	
<p><b>Hoofddoelstelling 4</b> Bijdragen aan het (wereldwijd) uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen.</p>	<p><b>Subdoelstelling 4.1</b> Het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden.</p> <p><b>Subdoelstelling 4.2</b> Het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen.</p> <p><b>Subdoelstelling 4.3</b> Het borgen van systematische aandacht voor de effecten van internationale vredesmissies op vrouwen in het land zelf en het geven van aandacht, waar nodig, aan de samenstelling van de uit te zenden eenheid.</p> <p><b>Subdoelstelling 4.4</b> Structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers.</p>

## Hoofdstuk 1 - Arbeidsparticipatie

Hoofddoelstelling 1: Verhogen van de arbeidsparticipatie vrouwen in personen en in uren

Subdoelstellingen:

1.1 Werk moet lonen

1.2 Combinatie van arbeid en zorg verbeteren

1.3 Beter verdelen

### Inleiding

Economische zelfstandigheid ligt aan de basis van veel andere emancipatiethema's. Zo is betaald werk een weg naar zelfbeschikking en zelfverwezenlijking. Ook kan een vrouw die te maken krijgt met huiselijk of eengerelateerd geweld hier eerder aan ontsnappen als ze economisch zelfstandig is. Een goede opleiding is een voorwaarde voor economische zelfstandigheid, maar op zichzelf niet voldoende. Er moeten ook mogelijkheden zijn betaald werk met zorg voor kinderen en andere naasten te combineren. Bovendien moeten vrouwen op dezelfde manier als mannen voor hun economische inspanning worden beloond. Dat wil zeggen: gelijk loon voor hetzelfde werk en gelijke kans op leidinggevende posities.

De arbeidsdeelname van vrouwen is in de vergrijzende samenleving van cruciaal belang voor de Europese economie.<sup>1</sup> Volgens de Lissabon-doelstellingen moeten in 2010 zes van de tien vrouwen tussen 15 en 65 jaar een baan hebben. Nederland lijkt het op het eerste gezicht goed te doen: 66% van de vrouwen tussen 15 en 65 jaar heeft een baan als we uitgaan van de voor de Lissabon-doelstellingen gehanteerde statistiek. Alleen in Denemarken en Zweden werken meer vrouwen dan in Nederland. Gemeten in voltijdbanen, werken Nederlandse vrouwen echter aanzienlijk minder dan de vrouwen in de meeste andere landen in de Europese Unie. Alleen in Malta, Italië en Luxemburg werken vrouwen gemiddeld minder uren per week dan in Nederland. De Europese Commissie beveelt daarom aan (als reactie op het Nederlandse Nationale Hervormingsprogramma) te bewerkstelligen dat de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen toeneemt.

---

<sup>1</sup> Europese Commissie, *De demografische toekomst van Europa: probleem of uitdaging?*, Mededeling (2006) 571.

Het feit dat een grote meerderheid van de vrouwen in Nederland in (kleine) deeltijdbanen werkt, hangt samen met opvattingen over ouderschap. Van de vrouwen met twee kinderen werkt slechts 12% meer dan 24 uur per week.<sup>2</sup> Een discussiepunt blijft in hoeverre deze voorkeur voor deeltijdbanen voorkomt uit 'de macht van de vanzelfsprekendheid'. Deze discussie wordt verder uitgewerkt in de Beleidsdoorlichting Emancipatiebeleid.<sup>3</sup> Feit is dat deze taakverdeling verstrekkende gevolgen heeft voor de inkomensontwikkeling. Zo werken vrouwen vaker dan mannen onder hun niveau omdat deeltijd in lagere functies gemakkelijker te realiseren lijkt. De pensioenontwikkeling is in Nederland gekoppeld aan het individuele loon waardoor vrouwen ook op latere leeftijd minder inkomen hebben.

**Tabel 1: Waarom vrouwen per maand minder dan 'evenredig' verdienen**

Verschil v/m	Vrouwen	Mannen	V : M
Stap 1 = Participatieverschil <sup>4</sup>	<b>64%</b>	<b>82%</b>	<b>0,78</b>
Stap 2 = Deeltijdfactor <sup>5</sup>	<b>24,9 uur</b>	<b>37,2 uur</b>	<b>0,67</b>
Stap 3 = Verschil in uurloon <sup>6</sup>	<b>€ 15,81</b>	<b>€ 19,59</b>	<b>0,82</b>

Vrouwen vormen de helft van de bevolking, maar verdienen niet de helft van het gezamenlijke inkomen. Ten eerste komt dit omdat vrouwen minder vaak een baan hebben dan mannen. Ten tweede omdat de vrouwen met een baan minder uren werken dan mannen. En tot slot omdat vrouwen per gewerkt uur gemiddeld minder verdienen dan mannen.

<sup>2</sup> SCP: Moeders, werk en kinderopvang in model. Den Haag, 2007

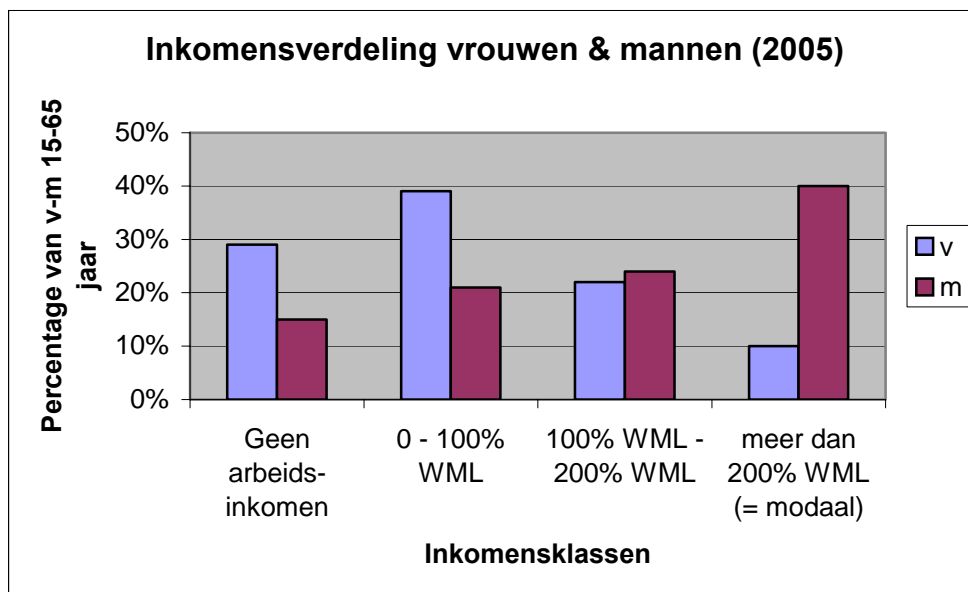
<sup>3</sup> Gelijktijdig met deze nota naar de Kamer gestuurd.

<sup>4</sup> CPB, Macro-economische Verkenning 2007, bijlage A7.

<sup>5</sup> Emancipatiemonitor 2006, blz. 78.

<sup>6</sup> Emancipatiemonitor 2006, blz. 189.

Figuur 1: Inkomensverdeling in 2005 van vrouwen en mannen (15-65 jaar)



Bron: CBS (2007), bewerking OCW

Uit bovenstaande figuur blijkt dat mannen vier keer zo vaak een meer dan modaal inkomen verdienen (bruto ruim € 30.000 per jaar). Slechts één op de drie vrouwen tussen de 15 en 65 jaar heeft een bruto maandsalaris dat hoger is dan het wettelijk minimumloon (ruim € 16.000 per jaar).

De doelstelling van het emancipatiebeleid is dat meer vrouwen een zelfstandig inkomen gaan verwerven. Voor economische zelfstandigheid geldt in het emancipatiebeleid een norm van 70% van het WML. In 2004 was 42% van de vrouwen volgens deze norm economisch zelfstandig te noemen. De doelstelling van het vorige kabinet dat 60% van de vrouwen in 2010 economisch zelfstandig is, kan onmogelijk meer worden gehaald. Verwachting is dat met de extra inzet op arbeidsparticipatie dit niveau in 2016 wel gerealiseerd is. Het is daarbij niet alleen van belang dat meer vrouwen gaan werken, maar ook dat zij gemiddeld per persoon meer uren gaan werken.

Samengevat is verhoging van de arbeidsparticipatie in uren om twee redenen wenselijk. Naast het opvangen van de effecten van vergrijzing, bevordert het de economische zelfstandigheid van vrouwen. En dat is een belangrijke voorwaarde voor emancipatie.

## Aanpak

Het kabinet onderschrijft het streven van 80% uit het SER MLT advies. Het CPB heeft in zijn adviezen aan de SER geïllustreerd hoe deze doelstelling bereikt zou kunnen worden (Tabel 2). Hierbij is onderscheid gemaakt in de categorieën mannen en vrouwen 20-54 en ouderen 55-64. Ten behoeve van de emancipatienota is door het CPB uitgerekend wat deze illustratie zou betekenen voor de categorie vrouwen 20 - 64. Dit komt neer op 74% in 2016. Dit vraagt om een flinke ambitie. Voorkomen moet worden dat vrouwen in de fase van gezinsvorming (leeftijd 35-40 jaar) vroegtijdig uitvallen. Bevorderd moet worden dat meer vrouwen meer uren gaan werken. In het beleidsprogramma van het kabinet is daarvoor een uitgebreid pakket maatregelen opgenomen.

Tabel 2 – De 80%-doelstelling van het SER-advies 'Welvaartsgroei voor en door iedereen'<sup>7</sup>

	2006	2016 basispad	2016 SER-pad
<b>Bruto participatiegraad</b>			
20-64 totaal	73	75	80
Vrouwen 20-54	71	74	79,5
Mannen 20-54	89	89	92
Ouderen 55-64	43	51	58
Vrouwen 20-64	64	68	74
Deeltijdfactor vrouwen	1,221	1,221	1,221
Mannen 20-64	82	82	85
Deeltijdfactor mannen	1,026	1,026	1,026

Bron: SER mlt-advies, CEP 2007, CPB-Onderzoeksmemorandum 134

Behalve dat meer vrouwen moeten toetreden tot de arbeidsmarkt, is het ook van belang dat werkende vrouwen gemiddeld meer uren gaan werken. Het merendeel van de Nederlandse vrouwen (84%) geeft aan dit onder bepaalde voorwaarden te willen. Deze voorwaarden betreffen de mogelijkheid werk en zorg te combineren, bijvoorbeeld door flexibele werktijden, en de financiële beloning. Deze voorwaarden blijken voor vrouwen met jonge kinderen een groter gewicht in de schaal te leggen dan voor andere vrouwen.

<sup>7</sup> In het SER MLT advies komt geen leeftijdscategorie vrouwen 20 – 64 jaar voor, maar is dit onderverdeeld in vrouwen 20-54 (79,5 % in 2016) en ouderen 55-64 (58% in 2016). Ten behoeve van de emancipatienota is dit door het CPB omgerekend naar vrouwen 20-64 = 74% in 2016.

**Tabel 3 : Voorwaarden waaronder niet- en in deeltijd werkende vrouwen meer uren betaald willen werken**

Voorwaarden	Vrouwen met kind ≤ 12 jaar	Alle vrouwen
Als ik de tijden waarop ik werk goed/beter kan afstemmen op mijn privéleven	46%	22%
Als ik vrij kan nemen bij ziekte van een kind of familielid	37%	14%
Als het financieel gezien nodig zou zijn	35%	22%
Als het financieel gezien een aanzienlijke vooruitgang zou betekenen	31%	20%
Als ik zeker ben dat thuis alles verloopt zoals ik het wil (zorg voor de kinderen/huishoudelijk werk)	25%	12%
Als ik een baan kan vinden met het door mij gewenste aantal arbeidsuren	23%	17%
Als ik leuk(er) werk kan gaan doen	21%	21%
Als ik vaak/vaker thuis kan werken	20%	11%
Als ik (een deel van de) huishoudelijke taken uit kan besteden aan een huishoudelijke hulp	16%	9%
Als mijn partner minder gaat werken	16%	7%

Bron: Emancipatiemonitor 2006, blz. 136

Om de arbeidsparticipatie van vrouwen in uren en personen te vergroten, werkt het kabinet de komende jaren aan de door vrouwen gewenste betere voorwaarden. Hierbij hanteren we drie subdoelstellingen:

1. werk moet lonen;
2. combinatie van arbeid en zorg verbeteren;
3. beter verdelen.

In de Emancipatiemonitor wordt systematisch bijgehouden in welke mate en in welk tempo de arbeidsparticipatie van vrouwen in uren en personen toeneemt. Het streven is dat de arbeidsparticipatie in uren van Nederlandse vrouwen zo snel mogelijk op het Europees gemiddelde komt.

## **1.1 Werk moet lonen**

### **1.1.1. Financieel aantrekkelijk maken van (meer uren) werken**



Op dit moment zijn er weinig vrouwen met een deeltijdbaan die meer uren willen gaan werken. Hierbij spelen opvattingen over goede zorg voor het gezin een belangrijke rol. Daarnaast zijn van invloed de traditionele 9-tot-5 werktijden, en het feit dat vrouwen vaak een lager uurloon hebben dan mannen. Bovendien speelt de zogenaamde *marginale lastendruk* een rol. Marginale lastendruk beïnvloedt de hoogte van het netto tweede inkomen in een gezin. Is deze druk hoog, dan neemt het gezinsinkomen per saldo weinig toe wanneer een vrouw meer uren gaat werken; meer werken levert financieel weinig extra op. Dit komt door de progressieve inkomstenbelastingen, de inkomensafhankelijke kosten van kinderopvang en het afnemen van bijvoorbeeld huurtoeslag. Bijna 40% van de mensen die in deeltijd werken, zouden meer dan de helft van wat ze bruto kunnen verdienen door meer uren te gaan werken, ten gevolge van de marginale druk weer 'kwijtraken'. Meer uren werken is dan weinig aantrekkelijk.<sup>8</sup> Een verlaging van de marginale druk kan de participatie van (in deeltijd werkende) vrouwen stimuleren. Het kabinet wil de volgende stappen zetten om dit te realiseren:

- Verhoging (per 1 januari 2008) en geleidelijk inkomensafhankelijk maken (per 1 januari 2009) van de aanvullende combinatiekorting. Dit vermindert de marginale druk. Het zal voor de minstverdienende partner extra lonen om meer uren te werken, omdat de waarde van de korting toeneemt met het inkomen.
- De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt per 1 januari 2009 geleidelijk in vijftien jaar afgebouwd. Dit vermindert de marginale druk voor herintreders en deeltijders (zgn. herintredersval en deeltijdval). Deze maatregel is van toepassing op degenen die na 1971 zijn geboren en geen kinderen hebben in de leeftijd van 0 tot en met 5 jaar.
- Het verhogen (per 1 januari 2008) en inkomensafhankelijk maken (per 1 januari 2009) van de arbeidskorting. Dit vermindert de herintredersval. Hiermee wordt het verschil groter tussen werk en uitkering zodat het financieel interessanter wordt om te gaan werken.

Sinds 2007 is de werkgeversbijdrage voor de kinderopvang verplicht. Voor ouders is het aanvragen van de kinderopvangtoeslag daardoor eenvoudiger geworden. Doordat de overheid deze toeslag heeft verhoogd is de kinderopvang in de afgelopen jaren goedkoper geworden.

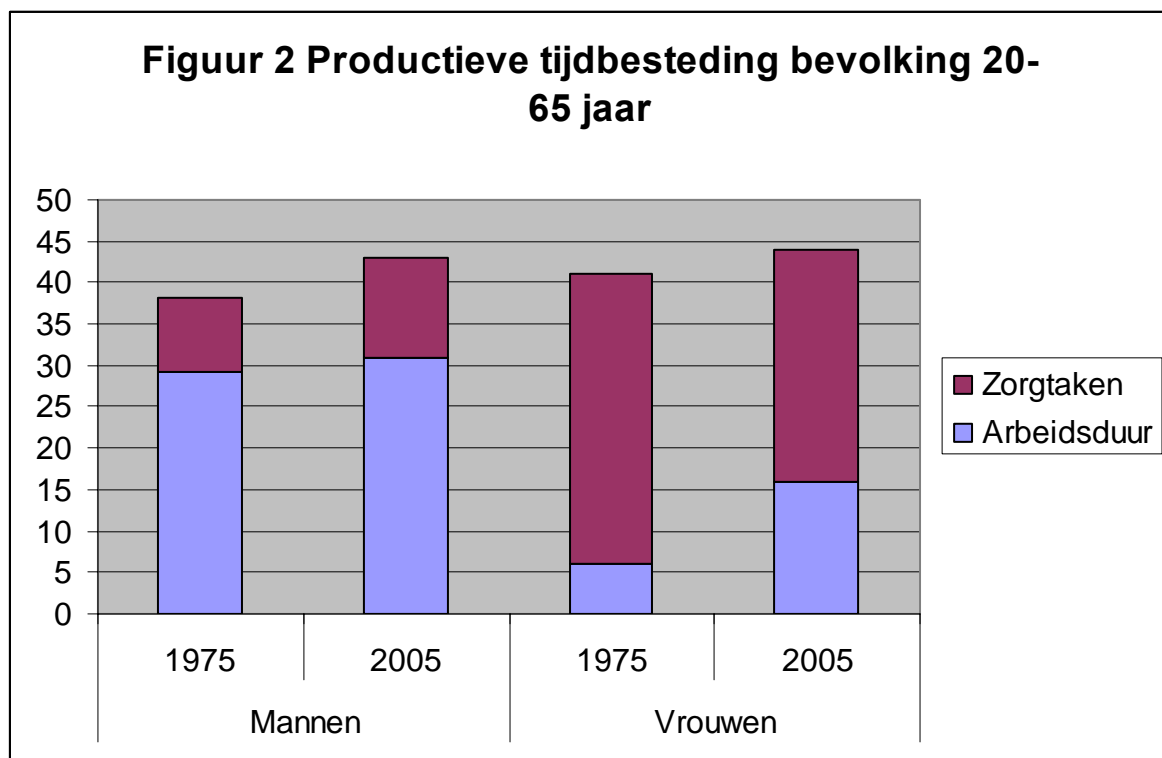
### **1.1.2 Naar een goed functionerende markt voor persoonlijke dienstverlening**

---

<sup>8</sup> Financiële prikkels lijken op termijn ook voorkeuren te beïnvloeden. Zie bijvoorbeeld E. van Koesveld, *De verborgen opbrengsten van beleid*, Economisch Statistische Berichten, 27 juli 2007

In het Coalitie-akkoord en bij de Participatietop is met de sociale partners afgesproken dat aandacht zal worden besteed aan de ontwikkeling van een markt voor persoonlijke dienstverlening (huishoudelijk werk, kinderoppas en klusjes in en rond het huis). Door de Raad voor Werk & Inkomen (RWI) zijn inmiddels twee adviezen over de markt voor persoonlijke dienstverlening opgesteld. Eerder hebben twee werkgroepen Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit zich over deze materie gebogen. Het kabinet onderzoekt op dit moment mogelijkheden voor het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening als onderdeel van de onderkant van de arbeidsmarkt. Het kabinet zal in zijn voorbereiding van een kabinetsreactie op het RWI-advies de Stichting van de Arbeid en de VNG consulteren. De kabinetsreactie wordt in oktober 2007 verwacht.

Het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dat blijkt wel uit de hoeveelheid rapporten en kabinetsreacties in de laatste jaren. Het beleid raakt hier aan een aantal wezenlijke vragen over onze economie. Economische groei is gebaseerd op arbeidsverdeling, op het kopen van goederen en diensten in plaats van 'doe-het-zelven'. De tijd die vrijkomt door niet alles zelf te hoeven doen, wordt geïnvesteerd in het verwerven van een eigen inkomen. Maar dit mechanisme is niet sekse-neutraal. In de economie is lange tijd alleen maar de afweging tussen betaalde arbeid en vrije tijd in beeld gebracht. Bij een emancipatieperspectief moet onbetaalde arbeid aan de afweging worden toegevoegd.



Figuur 2 laat zien dat er voor mannen tussen de 20 en 65 de afgelopen 30 jaar weinig is veranderd. Tussen 1975 en 2005 is de gemiddelde Nederlandse man drie uur betaalde arbeid en drie uur zorgtaken (huishoudelijke arbeid & zorg voor kinderen en andere naasten) meer gaan verrichten. Voor vrouwen was de verschuiving veel ingrijpender. Gemiddeld - dus inclusief vrouwen die geen betaalde baan hebben - is de Nederlandse vrouw tien uur per week meer betaald gaan werken. Vrouwen besteden in 2005 minder tijd aan huishoudelijke taken dan in 1975 (nu 21 uur, was 30 uur), maar één uur meer aan de verzorging van kinderen.<sup>9</sup>

In beginsel zijn er drie manieren voor vrouwen om tijd vrij te maken voor betaalde arbeid: taken uitbesteden, taken overdragen aan mannen en taken niet meer doen. Duidelijk is dat er grenzen zijn aan het laatste. Als samenleving willen we niet 'bezuinigen' op onbetaalde zorg.<sup>10</sup> We willen graag 'investeren' in de nieuwe generatie of zorgen voor onze ouders. Maar het feit dat dit werk tot nu toe vooral door vrouwen onbetaald verleend is, wil niet zeggen dat ze niets kost.<sup>11</sup>

Veel vrouwen hebben er minder moeite mee om huishoudelijk werk uit te besteden dan zorg. Toch komt de markt voor persoonlijke dienstverlening in Nederland moeizaam van de grond. De opdrachtgever moet namelijk van haar nettoloon aan de opdrachtnemer een bruto inkomen uitbetalen. Veel vrouwen blijven de onbetaalde arbeid zelf doen, en 'rantsoeneren' daarom de tijd dat ze buitenshuis werken.

De overgang van een 'kostwinnerseconomie' naar een 'combinatie-economie' roept nieuwe vragen op. Het kabinet laat in het licht van de korte schets in deze paragraaf een sociaal-economisch onderzoek verrichten naar de langetermijnconsequenties van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen voor de onbetaalde arbeid in de economie.

### **1.1.3 Het stimuleren van vrouwelijk ondernemerschap**

Pijler 2 van het Beleidsprogramma heeft als doelstelling '*Meer zelfstandige ondernemers met personeel en meer snelle groeiers in 2011*'. Een toenemend aantal vrouwen geeft er de

---

<sup>9</sup> *De tijd als spiegel*, Tijdbestedingsonderzoek 2005, Breedveld & van der Broek, SCP 2006.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Ooms et al, Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen, SCP, 2007 of Portegijs et al, Hoe het werkt met kinderen, SCP, 2006.

<sup>11</sup> Voorbeeld: op het moment dat er steeds meer huishoudelijke arbeid bij ouderen uit het Persoonsgebonden Budget betaald werd, verscheen er in het economenblad ESB een artikel *Einde van de 'gratis' mantelzorg* (ESB, 5 september 2003).

voorkeur aan haar talenten te benutten door ondernemer te worden in plaats van werknemer. Het kabinet juicht deze ontwikkeling toe. Vrouwelijk ondernemerschap wordt daarom gestimuleerd door het ondersteunen van netwerken van vrouwelijke ondernemers. Daarnaast wordt de overstap van werknemer naar ondernemer vergemakkelijkt. Dit maakt ondernemerschap vooral voor vrouwen aantrekkelijker. Ook als ondernemer werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen.

Er wordt een faciliteit voor microkredieten geïntroduceerd. Deze faciliteit maakt naar verwachting voor uitkeringsgerechtigden, lager opgeleiden, allochtonen en vrouwen de stap naar het ondernemerschap eenvoudiger. Voor alle EZ-subsidieregelingen waarbij de aanvrager een natuurlijk persoon is, wordt bijgehouden of de aanvrager een mannelijke- of vrouwelijke ondernemer is. Door de uitvoeringsorganisaties SenterNovem en EVD (agentschap van het ministerie van EZ) wordt hierover aan de minister van EZ gerapporteerd. Indien deze rapportages aanleiding geven tot beleidswijzigingen (bijvoorbeeld meer gerichte voorlichting aan netwerken van vrouwelijke ondernemers) wordt daar in de begroting van EZ over gerapporteerd. Tot slot wordt de streefwaarde voor deelname van vrouwen aan internationale handelsmissies verhoogd van 10% naar 20%.

## **1.2 Combinatie van arbeid en zorg verbeteren**

Voor veel Nederlandse vrouwen geeft de manier waarop ze betaald werk met zorgtaken kunnen combineren de doorslag in het aantal uren dat ze willen werken (zie tabel 2). Financiële prikkels alleen zijn niet voldoende. Om het voor meer vrouwen aantrekkelijk te maken meer uren te werken, is het dus noodzakelijk de niet-financiële voorwaarden voor de combinatie van arbeid en zorg verder te verbeteren.

### **1.2.1 '7 tot 7': naar een flexibele dagindeling**

Lang is geprobeerd de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen en ouders in de traditionele werkweek in te passen: werken van maandag tot en met vrijdag van 9 tot 5, de boodschappen met z'n allen op zaterdag. Juist het feit dat zoveel activiteiten in relatief zo weinig tijd moeten worden afgehandeld, maakt de combinatie van verschillende taken vaak moeilijk. De tijdsdruk die we ervaren, wordt aanzienlijk verminderd als we in Nederland niet langer proberen al onze bezigheden in 5 x 8 uur af te handelen. Daarom is één van de uitgangspunten van het emancipatiebeleid: 'Van 7 tot 7': naar een flexibele dagindeling. Dat betekent niet dat werkweken voortaan 60 uur omvatten, maar wel dat met meer flexibiliteit de 'randen van de dag' beter benut zouden kunnen worden. Wat eerder beginnen met werken, bijvoorbeeld, en dus ook wat eerder stoppen (flexibele werktijden). Een dag per week thuiswerken, zodat we minder reistijd hebben (thuis- & telewerken). De huisarts die twee

keer per week 's avonds in plaats van 's middags spreekuur houdt (afstemming werk- en openingstijden). En het gemeenteloket dat op koopavond open is, of een paspoort dat digitaal aan te vragen is (plaatsonafhankelijke dienstverlening).

Voor een belangrijk deel zal flexibilisering van onze dagindeling 'in de markt' gestalte moeten krijgen. Werkgevers zien steeds vaker de voordelen van flexibilisering. Voor huisartsen en zorgverzekeraars zijn er geen beperkingen meer (in wetgeving of bekostiging), die een avondspreekuur in de weg staan. Voor zover er nog wél belemmeringen zijn voor het invoeren van ruimere tijden, is de inzet van het kabinet erop gericht deze zo veel mogelijk op te heffen. Voor een bredere toepassing van flexibele werktijden en afstemming van werk- en openingstijden is een brede inzet op diverse terreinen met verschillende spelers van belang:

- Het kabinet zal een Taskforce Deeltijdplus instellen om de arbeidsdeelname en arbeidshuur van vrouwen te vergroten en een breder draagvlak te geven. Dit vraagt om een cultuuromslag in de bedrijven en om een positievere beeldvorming bij vrouwen zelf. Het moet makkelijker en aantrekkelijker zijn voor vrouwen om meer uren te werken. In veel bedrijven zijn de mogelijkheden tot flexibele arbeidstijden nog beperkt.
- Het kabinet laat een kostenbaten analyse uitvoeren van de effecten van tijd- en plaatsonafhankelijk werken op diverse beleidsterreinen (bv. arbeidsparticipatie van vrouwen, fileproblematiek, luchtkwaliteit). Flexibele werktijden en telewerken maken het mogelijk arbeid en zorgtaken beter te combineren en hebben zo een positief effect op de arbeidsparticipatie (van vrouwen) en ook op andere maatschappelijke doelstellingen. Het flexibiliseren van de huidige telewerkregeling sluit hierbij aan.
- De rijksoverheid bevordert, in haar rol van voorbeeldwerkgever, invoering van flexibele werktijden en telewerken. Er geldt een raamregeling telewerken die door departementen verder ingevuld kan worden.
- Sociale innovatie is één van de thema's in het werkprogramma 2008 van Syntens (stichting die ondernemers adviseert over innovatie). In 2008 zal Syntens adviestrajecten gericht op flexibilisering van arbeid bij MKB bedrijven uitvoeren. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van reeds ontwikkelde instrumenten en oplossingen. Het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie besteedt aandacht aan het thema flexibilisering van arbeid. Best practices op het gebied van sociale innovatie, waaronder voorbeelden van flexibilisering van arbeid en dagindeling zijn terug te vinden in de databank van het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie ([www.ncsi.nl](http://www.ncsi.nl)). Door toepassen van sociale innovatie kunnen werkgevers meer potentiële doelgroepen aantrekken en bestaande werknemers beter benutten.

- De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is gevraagd te onderzoeken op welke wijze de acute zorg doelmatig en ketengericht georganiseerd moet worden, zodat de patiënt snel, kwalitatief goede en doelmatig georganiseerde zorg geleverd krijgt. Avondsprekuren van huisartsen kunnen worden gezien in het licht van deze keten acute zorg. Het NZa rapport verschijnt eind 2007. Aan de hand daarvan zal de minister van VWS een standpunt innemen.
- In het tienpuntenplan voor verbetering van de dienstverlening aan de burger wordt het verruimen van openingstijden bij gemeenten meegenomen.

Vanuit het project Dagindeling ESF3 is de ervaring dat gemeenten en provincies een belangrijke aanjaag- en regierol kunnen vervullen. Alleen door gemeentelijke regie kunnen op lokaal niveau belangrijke verbeteringen voor de combinatie van arbeid en zorg gerealiseerd worden. Voorbeelden zijn: in een aantal gemeenten zijn tijdknelpunten en tijdwensen van inwoners in beeld gebracht, partijen samengebracht die van belang zijn voor veranderingen, afspraken gemaakt over andere openingstijden, diensten en communicatie gedigitaliseerd.

In de praktijk blijkt 'tijdenbeleid', zowel op rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau niet gemakkelijk van de grond te komen. Het gaat vaak om knelpunten die mensen als hun eigen probleem ervaren en waarvoor ze een individuele oplossing proberen te vinden, zoals een dag vrij nemen of korter gaan werken. Dat betekent niet dat er geen probleem is, of dat de oplossing voor de mensen zelf en voor de samenleving optimaal is. Meestal gaat het bij verschillende partijen tegelijk om samenhangende veranderingen die 'sectoroverstijgend' zijn. Vaak komen de baten niet terecht bij de partij die de kosten moet maken. Er is onvoldoende (vanzelfsprekende) samenwerking tussen (mogelijke) belanghebbenden: werkgevers, werknemers, planologen, koepel- en brancheorganisaties (bijvoorbeeld huisartsen, ziekenhuizen, consumentenorganisaties). Om deze ontwikkeling te versnellen is een groep met koplopers onder gemeenten en provincies ingesteld. Zij werken met relevante partners aan een samenhangend tijdenbeleid in hun gemeenten of provincie. Met deze aanpak zal nadrukkelijk in beeld gebracht worden welke obstakels koplopers tegenkomen in deze verandering zodat deze kunnen worden weggenomen. Het aantal koplopers zal worden uitgebreid naar 25. Realisatie bij de voortrekkers zal zichtbaar gemaakt worden en daarmee zullen anderen volgen.

### **1.2.2 Zorg voor jonge kinderen**

Arbeidsparticipatie van vrouwen in personen, maar ook in uren, komt sterk onder druk te staan als er kinderen komen. Ongewenste of vroegtijdige uitval van vrouwen met kinderen

moet worden voorkomen. Zolang kinderen nog niet naar school gaan, betekent betaald werk bijna per definitie het uitbesteden van de zorg voor baby of peuter. In 2006 vindt 56% van de bevolking dat het voor een peuter goed is om een aantal (twee of drie) dagen per week naar een kinderdagverblijf te gaan. Voor baby's in het eerste levensjaar deelt 19% deze mening.<sup>12</sup>

In het Coalitieakkoord is besloten dat het wettelijke ouderschapsverlof zal worden uitgebreid. Gezien de voorkeuren van jonge ouders is gekozen voor een zodanige lengte dat twee werkende ouders gedurende het eerste levensjaar zelf voor hun kind kunnen zorgen als ze allebei gebruik maken van hun wettelijk recht op ouderschapsverlof. Het kabinet heeft het voornemen het ouderschapsverlof per 1 januari 2009 van 13 naar 26 weken te verruimen. Voor opgenomen verlof komt de ouder in aanmerking voor de ouderschapsverlofkorting, onder de voorwaarde dat deze ouder deelneemt aan de levensloopregeling. Het recht is niet overdraagbaar.

Er komt een publieke uitkeringsregeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandigen. Vrouwelijke zelfstandigen krijgen 16 weken recht op een uitkering. De hoogte van het bedrag hangt af van de inkomsten van de zelfstandige in het voorafgaande jaar en bedraagt maximaal het wettelijk minimumloon (1317 euro bruto per maand). De regeling wordt uit algemene middelen betaald. Vrouwelijke zelfstandigen hoeven dus geen aparte premie te betalen. De regeling wordt opgenomen in de Wet arbeid en zorg. Naar verwachting gaat de regeling in de tweede helft van 2008 in.

Een groep die onvoldoende baat lijkt te hebben bij de huidige regelingen rond arbeid en zorg voor jonge kinderen wordt gevormd door studenten aan MBO, HBO of universiteit. Zij blijken, zeker als ze alleenstaand zijn, veel hindernissen te moeten overwinnen. Het Steunpunt Studerende Moeders heeft voorjaar 2007 een inventarisatie van knelpunten gemaakt en deze aan de Kamer aangeboden. In reactie hierop heeft de minister van OCW toegezegd de huidige voorzieningen voor studerende moeders in kaart te zullen brengen, en te kijken of aanvullende maatregelen nodig zijn.

### **1.2.3 Met een gerust hart naar de kinderopvang**

Arbeidsparticipatie van vrouwen wordt voor een belangrijk deel bepaald door opvattingen over de zorg voor jonge kinderen.<sup>13</sup> Zo vinden ouders in de Scandinavische landen dat ze hun kinderen te kort doen als ze niet naar een kinderdagverblijf gaan. In Nederland zijn de

---

<sup>12</sup> Emancipatiemonitor 2006, blz. 126.

<sup>13</sup> Kremer, M. (2005), *How Welfare States Care*, proefschrift Universiteit Utrecht.

opvattingen wat dit betreft de laatste decennia sterk veranderd. In 1981 was 35% van de bevolking van mening dat een kinderdagverblijf een acceptabele oplossing. In 2004 was dit opgelopen tot 70%.<sup>14</sup>

Een belangrijk uitgangspunt voor dit kabinet is dat toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de zorg voor kinderen. Ouders moeten zelf kunnen kiezen hoe ze de zorg voor hun kinderen vorm willen geven. Een deel nemen ze bijvoorbeeld zelf op zich, door ouderschapsverlof op te nemen en in deeltijd te werken. Een deel van de zorg willen ze wel uitbesteden, maar alleen als dit met een gerust hart kan. Betaalbaarheid en beschikbaarheid van kinderopvang zijn daarvoor niet voldoende voorwaarden.<sup>15</sup> De pedagogische kwaliteit en veiligheid van de opvang moet buiten kijf staan, er moet voldoende continuïteit zijn in de zorg en, misschien wel het belangrijkste, kinderen moeten er met plezier naar toe gaan. Dat geldt voor baby's en peuters, maar zeker ook voor oudere kinderen.

Sinds eind jaren '90 wordt daarom in veel gemeenten gewerkt aan dagarrangementen: een doorlopend aanbod van opvang, onderwijs, overblijfvoorzieningen, welzijns- en culturele activiteiten. Zo'n doorlopende opvang, die vaak in 'brede scholen' gestalte krijgt, biedt kinderen tot 16 jaar betere ontwikkelingsmogelijkheden en geeft ouders de mogelijkheid zorg en arbeid beter te combineren. Het succes van de brede scholen in combinatie met sport en cultuur is mede afhankelijk van een integrale aanpak. Dat betekent dat beleidsthema's met elkaar verbonden worden, financiële middelen worden gebundeld en overheden en diverse maatschappelijke organisaties gaan samenwerken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit "voor een samenhangend concept voor een sociaal-pedagogische infrastructuur voor kinderen van 0-12 jaar".<sup>16</sup>

Het kabinet werkt op de volgende manieren aan betere kinderopvang:

- De kwaliteit van de opvang wordt verhoogd. Naast groepsleiding op mbo-niveau, zullen ook groepsleiders op hbo-niveau worden ingezet.
- Het kabinet wil dat alle kinderen die dat nodig hebben deelnemen aan voor- en vroegschoolse educatie (VVE) (100% doelgroepbereik).

---

<sup>14</sup> Emancipatiemonitor 2006. Gevraagd is hoe bezwaarlijk men het vindt dat een moeder buitenshuis werkt als de kinderen naar een crèche gaan.

<sup>15</sup> WRR (2006), *De verzorgingsstaat herwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam, blz. 189). SCP (2006) en SCP (2007).

<sup>16</sup> WRR (2006), blz. 191.



- Scholen zijn vanaf 1 augustus 2007 verantwoordelijk voor de aansluiting met buitenschoolse opvang. In verschillende regio's is de vraag groter dan het aanbod en ontstaan wachtlijsten. Op Prinsjesdag heeft de Tweede Kamer een actieplan ontvangen op basis van de bevindingen van de Taskforce Bruins.
- In het programma Dagarrangementen & Combinatiefuncties geven diverse gemeenten over het land verspreid vorm aan 100 experimenten met (sluitende) dagarrangementen voor kinderen tot en met 16 jaar. Rijk en gemeenten dragen respectievelijk 45% en 55% van de kosten. In deze subsidieregeling, die tot 31 juli 2008 loopt, worden ook combinatiefuncties gerealiseerd.
- Dit kabinet wil het aantal brede scholen fors uitbreiden. Brede scholen kenmerken zich onder meer door de hechte samenwerking tussen verschillende sectoren. Daarom stelt het ministerie van OCW, samen met het ministerie van VWS geld beschikbaar, bestemd voor de inzet van professionals die een brug vormen tussen meerdere sectoren en zodoende ook deze sectoren verbreden en versterken: de zogenaamde combinatiefuncties. Doel is om te komen tot een aantal van 2500 combinatiefuncties in 2011.

#### **1.2.4 Combinatie arbeid en mantelzorg**

In de loopbaan van vrouwen zijn twee dalingen in de arbeidsparticipatie merkbaar. De eerste daling is gerelateerd aan de zorg voor kinderen. De vorige paragrafen concentreren zich met name op maatregelen die erop gericht zijn om het jongere vrouwen mogelijk maken om (langer) te gaan werken.

Een tweede daling in arbeidsparticipatie is merkbaar als vrouwen op latere leeftijd de zorg voor ouders of andere familieleden op zich nemen. Om ervoor te zorgen dat deze vrouwen optimaal aan het arbeidsproces kunnen blijven deelnemen, zullen er mogelijkheden moeten worden gecreëerd om arbeid en mantelzorg te combineren. Binnenkort stuurt de staatssecretaris van VWS een beleidsbrief over mantelzorg en vrijwilligerswerk naar de Tweede Kamer. In deze brief wordt een aantal speerpunten genoemd die er onder meer op zijn gericht het combineren van arbeid en mantelzorg (zowel vrouwen als mannen) beter te faciliteren.

#### **1.3 Beter verdelen**

In Nederland wordt veel vrouwelijk talent onvoldoende benut. Drie samenhangende factoren zijn hiervoor verantwoordelijk. Allereerst hebben vrouwen een kleinere kans op leidinggevende posities dan mannen, bijvoorbeeld doordat zij een aantal jaar in deeltijd

hebben gewerkt in verband met de kinderen. Zelfs in traditionele vrouwensectoren als onderwijs en zorg is veruit het grootste deel van de leidinggevenden man. Een tweede factor is de beroepscheiding naar sekse. Een zorgelijke ontwikkeling is dat deze horizontale beroepscheiding met de stijgende arbeidsparticipatie lijkt toe te nemen. De derde factor is dat er in Nederland, net als in vrijwel alle andere landen, beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen blijven bestaan. Een deel van deze achterstand is weer een gevolg van het feit dat vrouwen en mannen in verschillende sectoren werken, vrouwen minder doorstromen naar hogere posities en minder ervaringsjaren opbouwen.

### **1.3.1 Het vergroten van het aantal vrouwen in topposities**

Het aandeel van vrouwen in de top van bedrijven en instellingen komt bijna nooit overeen met het aandeel vrouwen in de desbetreffende sector. Of met de bevolking, als je kijkt naar de vertegenwoordiging van vrouwen in politiek en bestuur. Dit heeft te maken met het 'glazen plafond', een verzamelnaam voor de factoren die de doorstroom van vrouwen naar de top belemmeren. Een voorbeeld is de wijze waarop topfunctionarissen en bestuurders worden geworven. Veelal worden kandidaten geworven uit het eigen bekende netwerk. Als daar weinig vrouwen in zitten wordt een man niet 'vanzelf' door een vrouw opgevolgd.

#### De overheid als voorbeeldwerkgever

Zoals in de emancipatie-paragraaf van het Coalitieakkoord is aangegeven, richt het kabinet zich de komende jaren op het uitoefenen van directe invloed op die domeinen waarvoor het ook verantwoordelijk is. Bij de benoemingen van nieuwe leden van algemene en algemeen technische adviescolleges zal in de helft van de gevallen een vrouw worden voorgedragen.<sup>17</sup> In het bestuursakkoord van het kabinet met gemeenten staat dat in 2011 het rijk en gemeenten een meer divers personeelsbestand zullen hebben door het aantal allochtonen, vrouwen (in het bijzonder in managementfuncties) en oudere werknemers te verhogen.

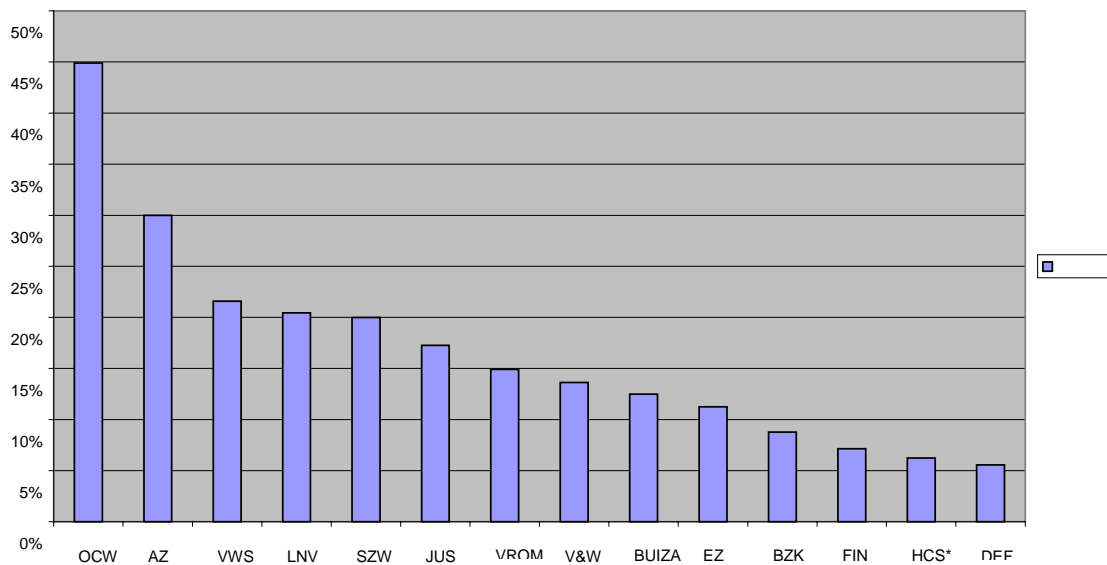
Voor de rijksoverheid geldt de doelstelling dat minstens 25% van de Algemene Bestuurs Dienst-functies<sup>18</sup> (hierna ABD) in 2011 door vrouwen bezet zal worden. In figuur 3 is de stand van zaken per departement weergegeven.

---

<sup>17</sup> Voor specialistisch technische adviescolleges geldt deze norm niet.

<sup>18</sup> ABD-functies = leidinggevende functies met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen (schaal 15-19). In totaal bestaat de Algemene Bestuursdienst uit ongeveer 800 personen.

**Figuur 3 - % Vrouwen in de ABD-functies per departement (2006)**



\* Hoge Colleges van Staat

Bron: Algemene Bestuursdienst; voor ABD-functies zie noot 2.

De volgende acties worden ondernomen om ervoor te zorgen dat in 2011 25% van de Algemene Bestuursdienst uit vrouwen bestaat:

- het benutten van de ABD-schouw en eigen netwerken;
- het inschakelen van (gespecialiseerde) searchbureaus;
- het ontwikkelen van een (actie)programma om vrouwelijke kandidaten voor ABD-functies te binden, boeien en ontwikkelen;
- bij het werven voor het ABD-kandidatenprogramma is het streefcijfer 50% vrouwen;
- de departementen streven er naar dat selectiecommissies voor ABD-functies bij voorkeur voor de helft en minimaal voor een kwart uit vrouwen bestaan.

De in- en doorstroom van vrouwen in managementfuncties in het algemeen (ook onder het ABD-niveau) is tevens één van de doelstellingen in het rijksbrede diversiteitsbeleid dat met ingang van 2007 van kracht is en waarover de Kamer recent is geïnformeerd.<sup>19</sup> Investeren in de 'pijplijn' als geheel is cruciaal voor de doorstroming van vrouwen naar de hoogste managementlagen. De departementen initiëren daarvoor eigen acties.

Jaarlijks wordt in het Sociaal Jaarverslag Rijk gemonitord hoe groot het aandeel vrouwen per departement is in de topposities (de schalen 17 tot en met 19) en in het middenmanagement

<sup>19</sup> "Voorbeeldrol Rijk", brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 5 december 2006.

(de schalen 14 tot en met 16). Daarnaast bevat het Sociaal Jaarverslag informatie over de groei van het aandeel van vrouwen in ABD-functies. Verder stelt de minister van BZK jaarlijks de zogenaamde Speerpuntenbrief op. Deze brief bevat de - door het kabinet bepaalde kaders - van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de kabinetssectoren, maar in de praktijk werkt de Speerpuntenbrief ook als richtinggevend kader voor alle overige overheidssectoren. In de Speerpuntenbrief wordt een uitwerking gegeven van de emancipatie-paragraaf van het Coalitie-akkoord. Tenslotte vindt er in de Trendnota Arbeidszaken Overheid een periodieke rapportage plaats van de minister van BZK aan het parlement over de stand van zaken van de diversiteitsdoelstellingen (waaronder het aandeel vrouwen in topposities) binnen de veertien overheidssectoren (Rijk, provincies, gemeenten, politie, defensie, Waterschappen, Rechterlijke macht en de zeven onderwijssectoren, incl. Universitair medische centra).

### Vrouwen in het onderwijs

In het onderwijs zijn weinig vrouwen in topposities werkzaam terwijl juist van het onderwijs - de dagelijkse omgeving van de nieuwe generatie - een voorbeeldwerking zou moeten uitgaan. Ondanks dat vrouwen in het onderwijs in de meerderheid zijn (in het primair onderwijs zijn ze 80% van de werknemers, in het voortgezet onderwijs ruim 50%) is maar één op de drie (primair onderwijs) of één op de vijf managers een vrouw. Deze cijfers illustreren de hardnekkigheid van het glazen plafond.

In het convenant over de professionalisering en begeleiding van het onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs zijn afspraken gemaakt om verbetering te brengen in deze situatie.

Ook in het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek is duidelijk sprake van een onevenredige participatie naarmate men hoger in de lijn zit. De participatie van vrouwen is voldoende in het beginstadium van de wetenschappelijke carrière; 50% van de studenten in het hoger onderwijs is vrouw. Van de promovendi is dat 40%. Daarboven neemt de deelname van vrouwen verder af. Het percentage vrouwelijke hoogleraren is gestegen van iets meer dan 5% eind jaren negentig naar tegen de 10% nu. Kerndoel van het wetenschapsbeleid is om voortzetting in deze trend te bevorderen. Nederland streeft hierbij naar een percentage van minstens 15% vrouwelijke hoogleraren in 2010 (de Lissabondoelstelling is 25%). Het benoemen van meer vrouwelijke hoogleraren en vrouwen in bestuurlijke functies in de wetenschappelijke gemeenschap is essentieel vanwege de voorbeeldrol en de invloed op de machtssfeer in de academische wereld. Universiteiten lijken er onvoldoende in te slagen de huidige maatschappelijke trends te volgen. Het ligt voor de hand dat de overheid bijstuurt. In

2008 wordt 1 miljoen toegevoegd aan het Aspasia-programma.<sup>20</sup> Dit zal worden ondersteund door:

- Bestuurlijke dialoog met de instellingen (aandacht voor goed personeelsbeleid en doorstroom talent, aandacht voor onderbenut vrouwelijk potentieel, transparantie van de selectieprocedures, nastreven gelijke beloning, commiterings-afspraken over vertegenwoordiging van vrouwen in hogere wetenschappelijke en bestuurlijke functies, naming and shaming);
- Persoonsgerichte talentprogramma's gericht op doorstroom van vrouwen naar de top van de wetenschap; (Vrouwen in de Vernieuwingsimpuls, Aspasia)
- Onderzoek naar gendermechanismen binnen de wetenschappelijke gemeenschap;
- Steun geven aan Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren (LNVH) met een netwerk- en mentoringfunctie in het veld.
- Inzet via Zevende Europees Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologie, Science and Society, Women in Science.

#### Vrouwen in de top van het bedrijfsleven

Het streven is minimaal 20% vrouwen in de top van het bedrijfsleven in 2010. EZ en OCW subsidiëren het 'Ambassadeursnetwerk Glazen Plafond' in ieder geval nog in 2007 en 2008. Het Ambassadeursnetwerk bestaat uit prominente bestuurders uit het bedrijfsleven, de overheid en non-profit organisaties. Het richt zich op het verhogen van het aandeel vrouwen in topposities. Het Ambassadeursnetwerk gaat dit jaar een 'Diversiteit & Inclusion Code' ontwikkelen. Deze code zal bedrijven enerzijds de instrumenten aanreiken waarmee zij meer vrouwen in de top kunnen krijgen. Anderzijds kunnen bedrijven hiermee inzicht krijgen in en openbaarheid geven over hun diversiteitsbeleid. De bedoeling is om de code tijdens de slotbijeenkomst van het netwerk in maart 2008 te presenteren en door de ambassadeurs te laten ondertekenen. Ook zal het ambassadeursnetwerk aansluiten op de Glazen Plafond Index van OCW. Deze index is een benchmarkinstrument waarmee zichtbaar gemaakt wordt wat de stand is van het aantal vrouwen op topposities. EZ wil de website van het Ambassadeursnetwerk hierop aan laten sluiten, zodat bedrijven hun prestaties kunnen vergelijken met branchegenoten. Via de website kunnen bestaande instrumenten beter worden benut en onder de aandacht gebracht. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan het inzichtelijk maken van de meerwaarde van diversiteit voor zowel het bedrijfsleven als de economie.

---

<sup>20</sup> Het Aspasia-programma is in oktober 1999 ingesteld als tijdelijk programma ter vergroting van het aantal vrouwelijke universitair hoofddocenten (UHD's). Er worden door NWO jaarlijks ca. 20 Aspasia-premies beschikbaar gesteld voor Colleges van Bestuur die vrouwelijke Vidi- en Vici-laureaten (ronde 2005 e.v.) binnen een jaar na de subsidietoekenning doen bevorderen tot UHD of hoogleraar.

Op 30 oktober 2007 zal een TopBrainstorm over diversiteitsbeleid in Nederland worden gehouden met de minister-president, de minister voor Emancipatie, de staatssecretaris van EZ, een aantal vrouwen in topposities, academische experts en vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven. Deze TopBrainstorm moet de aanzet vormen voor een structureel diversiteitsbeleid waarmee de vrouwenparticipatie aan de Nederlandse top verbetert. De commissie Frijns<sup>21</sup> onderzoekt dit jaar de mate van diversiteit van raden van commissarissen en de invloed daarvan op hun functioneren. Naar aanleiding van dit onderzoek zal de Commissie eind dit jaar aanbevelingen doen voor het opnemen van diversiteit in de Code Tabaksblat. In aanvulling daarop wordt in de zogenaamde transparantiebenchmark voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) expliciet aandacht besteed aan het criterium 'Vrouwen in topposities'. Meer transparantie kan de bedrijven prikkelen om actief in te zetten op het benutten van het vrouwelijke talent. Bij de benoeming van de voorzitters en leden van adviserende organen van EZ wordt gestreefd naar een evenredige deelname van vrouwen en personen uit etnische minderheidsgroepen.

### **1.3.2 Het verminderen van de beroepscheiding tussen vrouwen en mannen**

De afgelopen jaren is het opleidingsniveau van vrouwen gestegen: Vrouwen nemen steeds meer deel aan het hoger onderwijs en promoveren ook veel vaker dan vroeger. Bovendien studeren zij sneller af dan mannen. Daarmee wordt per saldo het verschil in opleidingsniveau tussen vrouwen en mannen steeds kleiner.<sup>22</sup> Daar staat tegenover dat de segregatie naar onderwijsrichting nauwelijks vermindert. Technische opleidingen hebben voornamelijk mannelijke leerlingen. Opleidingen in de zorg tellen in meerderheid vrouwen. Kiezen veel meisjes in het voortgezet onderwijs nog voor het profiel Natuur en Gezondheid, de doorstroom van meisjes naar een bèta- of technische vervolgstudie is gering. Voor Natuur en Techniek (NT) kiezen überhaupt al niet veel meisjes.

Naast het feit dat vrouwen aanzienlijk minder vaak hogere posities bekleden dan mannen, zijn er dus ook bepaalde beroepen waarin over het geheel genomen weinig vrouwen werkzaam zijn. Zo is participatie van vrouwen in bètatechnische functies opvallend laag: het percentage vrouwen in technische beroepen bedroeg in 2004 slechts 6,7 procent.<sup>23</sup> Daar staat weliswaar tegenover dat er eveneens beroepen zijn waar heel weinig mannen werken, maar als we naar de feitelijke posities kijken hebben vrouwen de keus uit minder beroepen

---

<sup>21</sup>Op 6 december 2004 is de Monitoring Commissie Corporate Governance Code ingesteld. De Monitoring Commissie (die wordt voorgezeten door prof. dr. J.M.G. Frijns) heeft tot taak: de actualiteit en bruikbaarheid van de Nederlandse corporate governance code (ook wel de Code Tabaksblat genoemd) te bevorderen; en de naleving ervan door de Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen te bewaken.

<sup>22</sup> Emancipatiemonitor 2006.

<sup>23</sup> CBS, 2004

dan mannen. Bij een internationale vergelijking van Eurostat komt Nederland voor wat beroepskeuze van mannen en vrouwen betreft als het meest gesegregeerd maar voren.<sup>24</sup> Beroepskeuzes en de daaraan voorafgaande keuzes voor een beroepsopleiding van vrouwen en mannen vertonen dus systematische, grote verschillen. Deze onderwijs- en beroepssegregatie heeft nadelen. Meisjes die voor een 'mannelijke' studierichting kiezen zijn vaak eenlingen en missen vrouwelijke rolmodellen. Daardoor hebben ze mogelijk meer moeite hun opleiding af te maken. Daarnaast is de beloning van vrouwenberoepen vaak lager dan die van mannenberoepen, zelfs als het functieniveau vergelijkbaar is.

De economie is gebaat bij een mix van mannelijke en vrouwelijk talent in alle beroepen en sectoren. Bovendien liggen de mogelijkheden om de tekorten in bèta en techniek op te vangen vooral bij het beter benutten van het vrouwelijk potentieel. Dit onderscheid tussen typische vrouwen- en mannenberoepen wordt wel de 'glazen muur' genoemd. Internationale vergelijkingen laten zien dat beroepskeuzes van vrouwen en mannen sterk cultureel bepaald zijn<sup>25</sup> en ondermeer samenhangen met beeldvorming over beroepen en de houding van docenten in het basis- en middelbaar onderwijs.<sup>26</sup> Dit impliceert dat het mogelijk is een verschuiving te bewerkstelligen van vrouwen naar mannenberoepen- en sectoren, en omgekeerd. Dit blijkt ook uit de praktijk. Scholen en bedrijven die meedoen aan activiteiten van het 'Platform Bèta en Techniek' en het project 'De Glazen Muur' scoren aanzienlijk beter op de in- en doorstroom van meisjes naar bèta en techniekprofielen en opleidingen en beroepen in die richting. Deze verhoogde doorstroom leidt echter nog niet tot een doorbraak in de cijfers op macroniveau en beperkt zich tevens nog teveel tot voorlopers. Om tot een betere verdeling van mannen en vrouwen over beroepen en sectoren te komen gaan we het volgende doen:

- De goede resultaten van het 'Platform Bèta en Techniek' en van het project 'De Glazen Muur' op de keuzes van meisjes worden breed bekend gemaakt onder scholen en bedrijven. De inspanningen om deze doorstroom te bevorderen worden uitgebreid en geïntensiveerd. Er zullen afspraken worden gemaakt met VO- scholen over doelen voor hogere in- en doorstroom van meisjes in bèta en techniek, en er worden hen programma's aangeboden om die doelen te bereiken. Daarbij zal het Platform de komende jaren extra aandacht besteden aan meisjes in het vmbo en mbo. Deze inspanningen moeten ertoe leiden dat minstens de helft van de groei in instroom bèta/techniek afkomstig is van meisjes en vrouwen.
- Er wordt een Taskforce Onderwijs en Arbeidsmarkt opgericht waarin een plan van aanpak zal worden opgesteld voor en door bedrijven (via kwartiermakers en

---

<sup>24</sup> Eurostat, 'The concentration of men and women in sectors of activity, Statistics in focus' 53, 2007.

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> Zie ook 'Ongezien Onderscheid', Sardes, 2006

denktanks) om de tekorten op de arbeidsmarkt in bèta en techniek het hoofd te bieden. Via de denktanks zal de invalshoek van het beter benutten van het vrouwelijk potentieel (schoolverlaters, zij-instromers, herintreders) worden ingebracht en uitgewerkt.

- De deskundigheid bij (meestal mannelijke) bèta -docenten en schoolleiders over de beroeps- en opleidingskeuzes bij meisjes en jongens wordt bevorderd.
- Er worden meer vrouwelijke rolmodellen ingeschakeld en de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven wordt geïntensiveerd.
- Er zal een programma worden ondersteund om de segregatie in onderwijs en arbeidsmarkt te verminderen en het aantal meisjes in bèta- en techniekberoepen te vergroten.

Om te zien hoeveel effect deze inspanningen hebben, worden de resultaten van deze acties gemonitord.

### **1.3.3 Het verkleinen van bestaande beloningsverschillen tussen vrouwen en mannen**

Vrouwen verdienen minder dan mannen. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat het zich inzet om aan deze ongelijkheid een einde te maken. Tijdens de participatietop zijn ook met de sociale partners hierover afspraken gemaakt.

Nederland vormt geen uitzondering; in vrijwel alle landen zijn er beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Uit onderzoek blijkt echter dat de loonverschillen tussen vrouwen en mannen in ons land in vergelijking met andere Europese landen aan de hoge kant zijn.<sup>27</sup> Het meest recente onderzoek van de Arbeidsinspectie laat zien dat vrouwen in het bedrijfsleven in 2004 per uur gemiddeld (ongecorrigeerd) 21% minder verdienen dan mannen.<sup>28</sup> Een groot deel van dat verschil is statistisch te verklaren door factoren als deeltijd, werkervaring, sector en functieniveau. Het gecorrigeerde beloningsverschil van 7% is echter veel moeilijker te verklaren. Dit betekent niet dat er per definitie sprake is van beloningsdiscriminatie. De mogelijkheid bestaat dat door een verdere uitwerking van de onderzoeksmethode een objectieve verklaring gevonden kan worden voor (een deel van) het resterende beloningsverschil van 7%. Bij de overheid verdienen vrouwen in 2004 gemiddeld ongecorrigeerd 14% minder dan mannen en gecorrigeerd 4%.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> 'Tackling the pay gap between women and men', Europese Commissie (COM), 424, 2007.

<sup>28</sup> 'De Arbeidsmarktpositie van werknemers in 2004. Verschillen in beloning en mobiliteit', Arbeidsinspectie, 2006

<sup>29</sup> Voor een verklaring van de termen gecorrigeerde – en ongecorrigeerde beloningsverschillen zie 'De Arbeidsmarktpositie van werknemers in 2004. Verschillen in beloning en mobiliteit', Arbeidsinspectie, 2006



De maatregelen om de loonkloof kleiner te maken hebben nog niet het gewenste resultaat opgeleverd: er is tot op heden geen duidelijke afname van beloningsverschillen.<sup>30</sup> Een deel van de verklaring is dat mannen en vrouwen in verschillende sectoren werken, vrouwen minder doorstromen naar hogere posities en minder ervaringsjaren opbouwen. De in dit hoofdstuk aangekondigde acties zullen waarschijnlijk dan ook indirect bijdragen aan een vermindering van de ongecorrigeerde beloningsverschillen. Daarnaast gaat het kabinet zich maximaal inspinnen om de gecorrigeerde beloningsverschillen terug te dringen.

Voor het thema beloningsverschillen in het algemeen is de minister van SZW de verantwoordelijke bewindspersoon. Op 11 juni 2007 is een kabinetsreactie over het eindrapport van de werkgroep 'Gelijke beloning, dat werkt!' aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>31</sup> Daarin staan de voornemens ten aanzien van het verminderen van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen opgenomen, waaronder jaarlijkse deelname aan de Gelijk Loon Dag, het voor de komende drie jaar in de lucht houden van de website gelijkloon.nl, het oprichten van een netwerk gelijke beloning en het onder de aandacht brengen van de handleiding seksneutrale functiewaardering bij CAO-onderhandelaars. Daarnaast wordt de mogelijkheid van het opnemen van gelijke beloning in een bepaling over tegengaan van discriminatie in de Arbeidsomstandighedenwet bezien. SZW heeft tevens de sociale partners verzocht voor 1 oktober 2007 te rapporteren wat er met de aanbevelingen van de Werkgroep gedaan is. Tenslotte blijft SZW het tweejaarlijks onderzoek naar beloningsverschillen uitvoeren. Eind 2008 verschijnt het volgende rapport.

De Europese Commissie heeft in juli 2007 een mededeling over gelijke beloning gepubliceerd.<sup>32</sup> Hierin wordt geconcludeerd dat de bestaande loonkloof de noodzaak aangeeft om te bekijken op welke wijze ongeoorloofde beloningsverschillen bestreden kunnen worden. Daarvoor zijn 4 prioriteiten aangewezen waar de actieve inzet van alle belanghebbenden vereist is:

- het onderzoeken van manieren om wetgeving en implementatie van gelijke behandeling en gelijke beloning te verbeteren;
- het volledig benutten van de Europese Strategie voor Groei en Banen;
- werkgevers stimuleren om gelijke beloning toe te passen in hun personeelsbeleid;
- het stimuleren van de uitwisseling van goede voorbeelden voor gelijke beloning.

---

<sup>30</sup> 'Gelijk loon – nu of nooit. Eindrapport en aanbevelingen. Werkgroep 'Gelijke beloning, dat werkt!', 12 maart 2007.

<sup>31</sup> Kamerstukken Tweede Kamer, 2006- 2007, 27 099, nr.18)

<sup>32</sup> 'Tackling the pay gap between women and men', Europese Commissie (COM), 424, 2007.

Voor elke prioriteit heeft de Commissie acties voorgesteld. Deze sluiten aan bij de acties die zijn opgenomen in de kabinetsreactie op het eindrapport en de aanbevelingen van de werkgroep 'Gelijke beloning, dat werkt!'

Voor de overheidssector Rijk is de minister van BZK verantwoordelijk. Uit beloningsonderzoeken blijkt dat ook binnen de overheid een beloningsachterstand van vrouwen ten opzichte van mannen bestaat. Tot nu toe is aangenomen dat de sector Rijk zich hierin niet onderscheidt van de andere overheidssectoren. Daarom is in de afgelopen periode vooral aandacht gevraagd voor de cultuurverandering die inmiddels binnen de meeste ministeries in gang gezet is. Om tot een gericht beleid ten aanzien van beloningsverschillen te komen, zal het ministerie van BZK op grond van de beschikbare gegevens onderzoeken wat de omvang van de verschillen in de sector Rijk is. Op basis van deze nulmeting zal in overleg met de ministeries en de centrales van overheidspersoneel een plan van aanpak worden opgesteld om het gemeten verschil de komende kabinetsperiode terug te brengen, waarbij gestreefd wordt naar halvering van dit verschil. Na twee jaar zal een tussentijdse meting worden verricht om het effect van de genomen maatregelen te beoordelen en waarnodig bij te sturen. In de arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2007-2010 is geconstateerd dat, gelet op de huidige incongruenties in het loongebouw en de in de komende jaren te voorziene arbeidsmarktproblematiek, het huidige loongebouw aan vernieuwing toe is. Uiterlijk 2010 zal het ontwerp van het nieuwe loongebouw gereed zijn. Gezien deze ontwikkeling zal het huidige loongebouw niet betrokken worden bij de maatregelen om eventuele beloningsverschillen te verminderen. De nulmeting bij de sector Rijk zal tevens als basis dienen voor een nadere verkenning van de stand van zaken en de aanpak van beloningsverschillen bij de andere overheidssectoren.

Ook in de wetenschap zijn vrouwen vaker dan mannen in een lager functieniveau ingedeeld en daarmee vaak in een lagere beloningsschaal.<sup>33</sup> Het verschil is aanzienlijk bij de hoogleraren. Een bijna drie keer zo hoog percentage van de mannelijke hoogleraren als van de vrouwelijke is ingedeeld in de hoogste salarisschaal die voor die functie gebruikelijk is. Deze inschalingsverschillen betekenen geen geringe beloningsverschillen. In 2005 was het maximum van schaal 18 bijna 1400 euro hoger dan het maximum van schaal 16, waarin de meeste vrouwelijke hoogleraren ingedeeld zijn. Aandacht voor gelijke beloning wordt meegenomen in de bestuurlijke dialoog met instellingen (zie paragraaf 1.3.1).

---

<sup>33</sup> Vrouwelijke hoogleraar Monitor, Simone de Beauvoir Stichting e.a., 2006, p17 ([http://www.lnvh.nl/bestanden/Monitor\\_SdB\\_2006.pdf](http://www.lnvh.nl/bestanden/Monitor_SdB_2006.pdf))

## Hoofdstuk 2 - Vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen

### Hoofddoelstelling 2:

Het bieden van kansen aan en het benutten van talenten van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen.

### Subdoelstellingen:

- 2.1 Het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen.
- 2.2 Het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen.
- 2.3 Het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen.

## Inleiding

De positie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen werd de afgelopen periode een belangrijk aandachtspunt binnen het emancipatiebeleid. Alarmerende cijfers over het relatief grote aantal vrouwen dat niet actief aan de samenleving deelneemt, de Nederlandse taal slecht beheerst en geen contacten heeft met mensen buiten de eigen groep, vormden de directe aanleiding voor deze toenemende aandacht.

Er zijn in Nederland ruim 830.000 niet-westers allochtone vrouwen.<sup>34</sup> Dit is ongeveer 10% van de totale vrouwelijke Nederlandse bevolking. De Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen zijn de grootste groeperingen onder de niet-westerse allochtone vrouwen (67% van het totaal). Van hen bevindt 79% zich in een kansarme dan wel kwetsbare positie voor wat betreft de mate van participatie aan de Nederlandse samenleving.<sup>35</sup>

Allochtone vrouwen zijn beduidend lager opgeleid dan autochtone vrouwen, maar ook lager opgeleid dan de mannen uit de eigen herkomstgroep. Dit geldt vooral voor de oudere Turkse en Marokkaanse vrouwen van de eerste generatie. Van de vrouwen ouder dan 40 jaar heeft

---

<sup>34</sup> Gegevens uit deze inleiding komen, tenzij anders vermeld, uit de Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden, SCP, 2006.

<sup>35</sup> Emancipatie in estafette; De positie van vrouwen uit etnische minderheden, SCP, 2004.

80% van de Turkse vrouwen en 90% van de Marokkaanse vrouwen maximaal basisonderwijs genoten. Een groot deel van deze vrouwen heeft nooit leren lezen en schrijven. Surinaamse en Antilliaanse vrouwen zijn aanmerkelijk beter opgeleid dan Turkse en Marokkaanse vrouwen, maar halen niet het niveau van de autochtone vrouwen. Hoewel de hier geboren en getogen generatie een flinke inhaalslag heeft gemaakt, moest in 2003 nog tweederde van de Turkse en Marokkaanse jonge vrouwen (20-34 jaar) het stellen zonder startkwalificatie. Turkse en Marokkaanse jonge mannen hadden iets vaker een startkwalificatie (40%). Onder hun autochtone leeftijdgenoten hebben vrouwen juist vaker (80%) een startkwalificatie dan mannen (76%).

Eén van de gevolgen van het lage opleidingsniveau is dat allochtone vrouwen doorgaans meer problemen met de Nederlandse taal hebben dan allochtone mannen. Naar schatting is eenderde van de allochtonen die niet in Nederland zijn geboren, functioneel analfabeet (kan amper lezen en schrijven). Het aandeel vrouwen in deze groep is groter dan het aandeel mannen. Voor deze groep vrouwen is het extra moeilijk een nieuwe taal te leren.<sup>36</sup> De Commissie PaVEM schatte in 2004 het aantal vrouwelijke oudkomers (dus de eerste generatie vrouwen) met een ernstige taalachterstand op 240.000.<sup>37</sup>

Ondanks het feit dat allochtone leerlingen het in het basisonderwijs steeds beter gaan doen, is er nog een aanzienlijke achterstand op autochtone leerlingen. Allochtone leerlingen lopen veel meer achter in taal dan in rekenen. In de meeste allochtone groepen krijgen meisjes net iets vaker een havo/vwo-advies dan jongens, maar dit geldt niet voor Turkse en Marokkaanse meisjes.

In het voortgezet onderwijs doen allochtone meisjes het beter dan allochtone jongens. Net zoals autochtone meisjes het beter doen dan autochtone jongens. Maar de achterstand van allochtone meisjes op autochtone meisjes is nog niet ingehaald. Over het algemeen verlaten allochtone meisjes beduidend minder vaak dan allochtone jongens het voortgezet onderwijs zonder diploma. Opmerkelijk is echter de hoge uitstroom van ongediplomeerde Turkse meisjes tijdens het examenjaar (vmbo, havo en vwo). Onder Turkse meisjes lijkt er sprake van een tweedeling tussen een groep die het zeer goed doet in het voortgezet onderwijs en doorstroomt naar hoger onderwijs, en een groep die helemaal geen diploma haalt. Het lijkt er op dat deze laatste groep het onderwijs verlaat om vroeg te gaan trouwen.

Als allochtone vrouwen eenmaal een diploma hebben gehaald in het voortgezet onderwijs, stromen zij vaker dan autochtone vrouwen door naar vervolgonderwijs. Ze kiezen bovendien

---

<sup>36</sup> Jaarrapport Integratie 2005, SCP.

<sup>37</sup> Participatie van vrouwen uit etnische minderheden – Taal Totaal, Advies van de Commissie PaVEM, 2004.

vaker dan autochtone vrouwen voor de hoogst mogelijke vervolgopleiding. In het hoger onderwijs is dus beslist een inhaalslag gemaakt. Opmerkelijk is daarbij dat allochtone vrouwen minder seksspecifieke keuzes maken dan autochtone vrouwen en vaker kiezen voor opleidingsrichtingen die een goed perspectief bieden op de arbeidsmarkt.

Van de niet-westers allochtone vrouwen heeft 38% betaald werk, tegenover 56% van de autochtone vrouwen.<sup>38</sup> Belemmerende factoren zijn onder andere het opleidingsniveau (zie hiervoor), opvattingen over de rol van vrouwen en het gegeven dat allochtone vrouwen gemiddeld eerder moeder worden dan autochtone vrouwen en ook gemiddeld grotere gezinnen hebben, en discriminatie op de arbeidsmarkt. Tussen de allochtone groepen bestaan enorme verschillen. De netto arbeidsparticipatie van Surinaamse vrouwen bijvoorbeeld, ligt met 55% vrijwel op hetzelfde niveau als dat van autochtone vrouwen. Van de vrouwen uit Irak, Afghanistan en Somalië daarentegen, werkt slechts 10 tot 15%. Onder de grote minderheidsgroepen is de arbeidsparticipatie van Marokkaanse (27%) en Turkse (31%) vrouwen erg laag.<sup>39</sup> Van de allochtone vrouwen die betaald werk hebben, is de helft aangewezen op elementaire en lagere beroepen. Dit geldt overigens ook voor allochtone mannen. Bij autochtone vrouwen is dat iets meer dan een kwart.

31% van de zelfstandig ondernemers in Nederland is vrouw. Het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de niet-westerse allochtonen blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Het aantal niet-westerse allochtone ondernemers van de tweede generatie neemt sterk toe (zowel mannen als vrouwen). Doordat de groei van het aantal mannelijke ondernemers in deze groep groter is dan de groei van het aantal vrouwelijke ondernemers, is het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de niet-westerse allochtonen van de tweede generatie enigszins teruggelopen.<sup>40</sup>

In lijn met de lage arbeidsparticipatie ligt de uitkeringsafhankelijkheid (WAO, bijstand of WW) van allochtone vrouwen tussen de 15 en 65 jaar een stuk hoger dan die van autochtone vrouwen: 25% versus 12%.<sup>41</sup>

Veel vrouwen die geen betaald werk hebben en ook niet op een andere manier participeren in de samenleving hebben nauwelijks contact met autochtone Nederlanders of leden van andere etnische minderheden. Deze groepen denken ook het meest traditioneel over emancipatie en over man-vrouwrollen. Daar staat tegenover dat in alle groepen vrouwen gemiddeld

---

<sup>38</sup> Emancipatiemonitor 2006, SCP en CBS.

<sup>39</sup> Emancipatiemonitor 2006, SCP en CBS.

<sup>40</sup> Monitor Nieuw Ondernemerschap 2006, EIM.

<sup>41</sup> Jaarrapport Integratie 2005, SCP.

progressiever denken over emancipatie dan mannen en duidelijk meer geporteerd zijn van een gelijkwaardiger rolverdeling, dan mannen.

De stand van zaken in het onderwijs laat zien dat allochtone vrouwen een enorme inhaalslag hebben gemaakt, en nog maken. Als ze kansen zien en krijgen, gebruiken ze die ook. Juist daarom ligt er hier voor het emancipatiebeleid een enorme kans en uitdaging. Een kans en uitdaging waarde minister voor Emancipatie zich, samen met collega bewindspersonen, stevig voor inzet.

## **Aanpak**

In de afgelopen periode zijn diverse initiatieven en projecten uitgevoerd om de maatschappelijke en/of arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheden te vergroten. Instrumenten en methodieken werden ontwikkeld en uitprobeerde op gemeentelijk niveau. Deze samenwerking tussen rijk en gemeenten heeft er voor gezorgd dat de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen hoger op de agenda van gemeentelijk beleid is komen te staan. Het kabinet wil de ruimte voor gemeenten om met maatwerk participatiebevorderend beleid te voeren vergroten. Daartoe wordt ernaar gestreefd bestaande schotten tussen de diverse op re-integratie en participatie gerichte budgetten weg te nemen. Met verruiming van de mogelijkheden om deze budgetten in te zetten, en met de instrumenten en methodieken die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, kunnen gemeenten aan de slag om de participatie van allochtone vrouwen te bevorderen. Het is aan gemeenten om er voor te zorgen dat de aandacht voor de positie van allochtone vrouwen beklijft, zodat structureel meer vrouwen bereikt worden en meer vrouwen zich kunnen ontwikkelen en zich kunnen verweren tegen mogelijke belemmeringen die door de omgeving worden opgelegd. Deze ontwikkeling start met de politieke wil om hier, over verschillende beleidsterreinen heen, aan te werken. Vervolgens is een sterke gemeentelijke regie nodig om ervoor te zorgen dat verschillende beleidsterreinen inderdaad aan en met elkaar verbonden worden. Gemeentelijke regie, en het versterken daarvan, is één van de uitgangspunten van beleid. Daarnaast, of eigenlijk voorop, staat de rol die de doelgroep zelf speelt. Met eigen kracht en eigen talenten.

Emancipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen ligt voor een deel in het verlengde van integratievraagstukken. Vanzelfsprekend wordt er voor dit onderdeel van het emancipatiebeleid dan ook nauwe samenwerking gezocht met het integratie- en inburgeringsbeleid.

De hoofddoelstelling “Het bieden van kansen aan en het benutten van talenten van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen”, bestaat uit drie belangrijke subdoelstellingen:

1. het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen;
2. het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen;
3. het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen.

## **2.1 Het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen**

Voor vrouwen met een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en/of niet in bezit van de nodige arbeidskwalificaties, is de afstand naar de arbeidsmarkt vaak te groot. Voor hen is maatschappelijke participatie (deelnemen aan laagdrempelige activiteiten, vrijwillige inzet) een belangrijke eerste stap. Voor vrouwen voor wie de stap naar de arbeidsmarkt beter uitvoerbaar lijkt, is het kabinet er alles aan gelegen het zetten van deze stap te stimuleren en te faciliteren. Het kabinet wil dit op de volgende manier bereiken.

### **2.1.1 Ondersteuning gemeenten in beleidsontwikkeling**

In het Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie is onder het vorige kabinet de “*toolkit* participatie” ontwikkeld en in vijf gemeenten uitgetoetst. De *toolkit* is een instrument dat gemeenten kunnen inzetten om een samenhangend beleid ter bevordering van de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te ontwikkelen. In de periode 2007-2008 worden, in opdracht van het ministerie van OCW, nog eens 10 gemeenten begeleid in het gebruik van deze toolkit en dus in het ontwikkelen van een samenhangende aanpak. Ook krijgen kennisinstellingen de *toolkit* ter beschikking om gemeenten te adviseren over emancipatiebeleid voor vrouwen uit etnische minderheden.

Met gemeenten maakt het kabinet, op initiatief van het ministerie van OCW, ook bestuurlijke afspraken waarmee een impuls kan worden gegeven aan lokale initiatieven die de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden kunnen vergroten.

### **2.1.2 Uitvoering van het Deltaplan Inburgering**

De meerderheid van de mensen die inburgeren is vrouw (in sommige steden 80%). Door de uitvoering van het Deltaplan Inburgering (Minister van WWI) moet de kwaliteit van de inburgering verbeteren. Inburgering moet daadwerkelijk gaan leiden tot (arbeids)participatie.

In 2011 is 80% van de inburgeringstrajecten dual, oftewel gekoppeld aan trajecten gericht op maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie, of op doorstroom naar het beroepsonderwijs. In het kader van het Deltaplan Inburgering wordt ook gezocht naar mogelijkheden voor flexibele kinderopvang. Het ontbreken van passende kinderopvang vormt vaak nog een barrière voor vrouwen om deel te nemen aan de inburgering.

### **2.1.3 Uitbreiding project “Duizend en één Kracht; vrouwen en vrijwillige inzet”**

Op 8 maart 2007 heeft het ministerie van OCW samen met VWS, SZW en WWI en met zes gemeenten<sup>42</sup> een convenant afgesloten ten behoeve van het project “Duizend en één Kracht; vrouwen en vrijwillige inzet”. Dit project beoogt de instroom van 50.000 allochtone vrouwen in vrijwilligerswerk, de interculturalisatie van vrijwilligersorganisaties en versterking van de keten van inburgering, maatschappelijke participatie en betaalde arbeid. Het project draait nu in *pilots* in zes gemeenten. In de komende periode zal het ministerie van OCW het voortouw nemen ook andere gemeenten te stimuleren en te ondersteunen om (onderdelen van) dit project ook in hun gemeente uit te voeren. Gemeentelijke regie en een samenhangende aanpak waarbij doelen en financieringsstromen (Wmo, Wwb, Web, Wi) beter aan elkaar gekoppeld worden, staan hierbij centraal.

### **2.1.4 Het stimuleren van sectoren om paraprofessionele functies voor vrouwen uit etnische minderheden te creëren<sup>43</sup>**

Paraprofessionele functies bieden goede mogelijkheden voor vrouwen om zonder formele kwalificaties werkervaring op te doen en in te stromen op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft met sociale partners op de Participatietop afspraken gemaakt over het aanpassen van het functie-/loongebouw waardoor ruimte ontstaat voor paraprofessionele functies voor allochtone vrouwen. In het kader van de Taskforce Deeltijdplus bekijkt het kabinet de mogelijkheid om met verschillende sectoren afspraken te maken over het realiseren van deze functies. Met woningbouwcorporaties zijn door het ministerie van OCW hierover al verkennende gesprekken gevoerd. In deze sector zijn goede mogelijkheden om paraprofessionele functies te creëren.

### **2.1.5 Regiegroep Allochtone Vrouwen en Arbeid**

De Regiegroep Allochtone Vrouwen en Arbeid (ingesteld door de Minister van SZW tot en met 31 december 2007) ondersteunt acht gemeenten die proberen de kansen op een baan voor

---

<sup>42</sup> Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Breda en Nijmegen

<sup>43</sup> Een paraprofessional is werkzaam op een terrein waarop zij geen (formele) opleiding heeft gehad. De paraprofesional staat dicht bij de doelgroep of maakt daar deel van uit en verricht werk waarbij zij in direct contact staat met de doelgroep allochtone vrouwen.



vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te vergroten. Dit doen zij door het experimenteren met zelfstandig ondernemerschap, *empowerment*, het inzetten van coaches en ambassadeurs, het creëren van paraprofessionele functies, het organiseren van netwerkbijeenkomsten, de werkgeversbenadering en het opzetten van een integrale benadering. Op basis van deze ervaringen wordt een handreiking gemaakt die andere gemeenten kan ondersteunen.

### **2.1.6 Overige maatregelen**

Naast de hierboven genoemde specifieke maatregelen is er een aantal algemene maatregelen waarbinnen specifieke aandacht voor de positie van vrouwen uit etnische minderheden wordt gegeven.

- Het kabinet is met de VNG overeengekomen dat 75.000 uitkeringsgerechtigden en 25.000 niet-uitkeringsgerechtigden geactiveerd zullen worden. Een groot deel van hen is vrouw.
- Het kabinet stimuleert zelfstandig ondernemerschap door microkredieten beschikbaar te stellen aan startende ondernemers. Daarbij is specifieke aandacht voor vrouwelijk ondernemerschap, onder andere door het ondersteunen van netwerken. In het kader van het Actieplan Krachtwijken wordt met gemeenten besproken op welke wijze specifieke ondersteuning aan allochtone vrouwen in de betreffende wijken gegeven kan worden.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de mate waarin allochtonen profiteren van het re-integratiebeleid en naar de effectiviteit ervan voor deze doelgroep. Binnen dit onderzoek wordt specifieke aandacht besteed aan allochtone vrouwen, zowel met als zonder uitkering.
- Het kabinet wil allochtone vrouwen stimuleren beroepsopleidingen te volgen. Deels wordt hieraan gewerkt in het kader van het Deltaplan Inburgering door inburgeringstrajecten dual aan te bieden. Daarnaast wordt ook gestreefd naar een betere doorstroom van inburgering naar beroepsopleiding waardoor mensen zonder startkwalificatie gestimuleerd worden deze wel te halen. De problematiek rond vroegtijdige schooluitval zal nader worden verkend; mogelijk wordt er een ambassadeursfunctie/meidennetwerk rond deze thematiek opgezet.

## **2.2 Het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen**

Traditionele opvattingen (van vrouwen en mannen) over de rol en positie van meisjes en vrouwen leiden tot belemmeringen in de persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en tot sociaal

isolement. Daarnaast zijn wederzijds onbegrip en vooroordelen van invloed op de beeldvorming over vrouwen uit etnische minderheden. Hierdoor worden hun talenten niet meteen herkend. De talenten van vrouwen worden beter zichtbaar en benut wanneer de zelfredzaamheid van vrouwen toeneemt en wanneer door middel van dialoog de positieve beeldvorming gestimuleerd wordt. Zelfredzaamheid heeft betrekking op eigen talenten ontdekken, keuzes kunnen maken en persoonlijke ontwikkeling. Dit proces wordt gestimuleerd door enerzijds coaching en training en anderzijds positieve beeldvorming. Om de zelfredzaamheid van vrouwen te vergroten neemt het kabinet de volgende maatregelen.

### **2.2.1 Inzetten van vrouwelijke en mannelijke rolmodellen**

Het inzetten van rolmodellen kan een probaat middel zijn om mensen te stimuleren hun kansen te zien en te benutten. Met het inzetten van maatjes of mentoren (bijvoorbeeld hbo/wo-studenten die als mentor voor vmbo/mbo-leerlingen optreden) zijn op kleine schaal al successen geboekt. Het kabinet stelt financiële middelen beschikbaar om dit soort initiatieven op grotere schaal toe te passen.

### **2.2.2 Bevorderen dialoog**

De dialoog is tijdens het Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie, dat onder het vorige kabinet werd uitgevoerd ten behoeve van allochtone vrouwen (en mannen) een uitstekende aanpak gebleken om mensen, met respect voor elkaars overtuigingen, met elkaar in contact te brengen. Ook bleek het mogelijk om mensen met elkaar te laten praten over taboeonderwerpen zoals man/vrouwverhoudingen, loverboys, huiselijk geweld etc. Het kabinet wil de inzet van de dialoog continueren en ondersteunen. Tot en met 2008 loopt de subsidieregeling 'ruimte voor contact tussen allochtonen en autochtonen' van de Minister van WWI. Als vervolg hierop komt er een project dat op lokaal niveau intercultureel contact bevordert. Binnen dat project zal expliciet aandacht besteed worden aan deelname van vrouwen en de positie van vrouwen.

## **2.3 Het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen**

Sinds jaar en dag richten activiteiten voor de emancipatie van vrouwen zich op vrouwen. Dat lijkt logisch, maar tegelijkertijd is ook duidelijk dat de emancipatie van vrouwen belemmerd wordt door traditionele opvattingen van mannen. Meisjes en vrouwen uit etnische minderheden geven steeds indringender aan dat hierdoor spanningen ontstaan in opvoeding, huwelijk en gezin. Om de emancipatie van vrouwen uit etnische minderheden niet in gevaar

te brengen vindt het kabinet het belangrijk dat ook jongens en mannen uit etnische minderheden zich emanciperen.

### **2.3.1 ondersteunen van lokale initiatieven**

Waar bestuurlijke afspraken worden gemaakt tussen het ministerie van OCW en betrokken gemeenten over het besteden van aandacht aan de emancipatie van mannen en jongens, zal ondersteuning gegeven worden bij lokale initiatieven.

## Hoofdstuk 3 - Veiligheid

### Hoofddoelstelling 3a:

Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes.

#### Subdoelstellingen:

- 3.1 Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes.
- 3.2 De verbetering van de informatievoorziening aan prostituees.
- 3.3 Het voorkomen en bestrijden van eengerelateerde geweld.
- 3.4 De bestrijding van vrouwelijke genitale verminking.
- 3.5 Deskundigheidsbevordering van professionals

### Hoofddoelstelling 3b:

Seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld.

#### Subdoelstellingen:

- 3.6 Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij.
- 3.7 Het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens tegen (seksueel) geweld.
- 3.8 Het voorkomen van tienerzwangerschappen.

## Hoofddoelstelling 3a: Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes

### Inleiding

Huiselijk geweld, seksueel misbruik van meisjes en jongens en mensenhandel krijgen in de publieke opinie minder aandacht en minder erkenning als maatschappelijk probleem dan bijvoorbeeld het zogenoemde 'zinloos geweld' in de publieke ruimte. De overheid heeft een taak in het verzekeren van de veiligheid van iedere burger. Het geweld tegen personen moet worden teruggedrongen, of dit nu plaats vindt op straat of achter de voordeur. Bij veel geweldsvormen speelt de sekse van het slachtoffer respectievelijk de dader een rol. Bij 'private' vormen van geweld zijn vrouwen en meisjes onevenredig vaak slachtoffer terwijl de daders meestal mannen zijn. Dit is de reden dat het voorkómen en bestrijden van geweld

tegen vrouwen en meisjes al jaren een belangrijke hoofddoelstelling is van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid. Geweld tegen vrouwen is één van de ernstige gevolgen van de ongelijke machtsverhouding tussen mannen en vrouwen en tegelijkertijd ook een verschijnsel dat die ongelijke verhouding mede in stand houdt. Het vóórkomen van geweld tegen vrouwen hangt samen met opvattingen en vooroordelen over de taken en de kwaliteiten van mannen en vrouwen en mannelijkheid en vrouwelijkheid zelf. Ook hangt het samen met opvattingen over de seksualiteit en reproductieve rechten van vrouwen en mannen. Het feit dat vrouwen vaak sociaaleconomisch afhankelijk zijn van mannen, is één van de oorzaken van de ongelijke machtsverhoudingen.

Binnen het beleid worden de volgende vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes onderscheiden: huiselijk geweld, mensenhandel, eengerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking.

#### Geweld algemeen

Hoe vaak geweld, zowel in de publieke als in de privé-sfeer, tegen vrouwen en meisjes voorkomt, is moeilijk te zeggen. Geweld in de verborgenheid van de privésfeer is niet of slecht zichtbaar en - gelet op de gevoeligheid van het onderwerp - lang niet alle incidenten worden gemeld. Volgens de politiestatistiek van het CBS zijn er in 2004 ruim 9.100 processen-verbaal opgemaakt van seksuele misdrijven en ruim 55.300 van mishandeling. Vrouwen zijn volgens die gegevens in verhouding vaker slachtoffer van seksuele geweldsdelicten en mannen vaker van mishandeling. Geweld tegen vrouwen vindt, veel vaker dan geweld tegen mannen, plaats in de privé-omgeving en op school of op het werk. Mannen zijn in de meerderheid van de gevallen de plegers van het geweld, zowel waar het mannelijke als vrouwelijke slachtoffers betreft en zowel in de publieke als in de private sfeer.

#### Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd.<sup>44</sup> Het woord 'huiselijk' verwijst dus niet naar de locatie waar het geweld plaatsvindt (het kan zowel binnenshuis als buitenshuis gepleegd worden), maar naar de relatie tussen pleger en slachtoffer. Onder huiselijk geweld wordt verstaan fysieke, seksuele en/of psychische vormen van geweld waaronder partnermishandeling, kindermishandeling, oudermishandeling en ouderenmishandeling. Bij vormen van psychisch geweld kan het bijvoorbeeld gaan om vernedering, bedreiging en/of belaging (stalking).

---

<sup>44</sup> Huiselijk Geweld, Aard, Omvang en Hulpverlening, Van Dijk et al, 1997.

Per jaar komen er ruim 57.000 meldingen van huiselijk geweld binnen bij de politie.<sup>45</sup> Ruim 70% van de meldingen betreft geweld door een (ex)partner. In veel gevallen zijn kinderen getuige van het geweld. Naar schatting wordt slechts 12% van alle huiselijk geweldzaken bij de politie gemeld. Dat betekent dat zich jaarlijks ongeveer 500.000 huiselijk geweldsincidenten voordoen. Om een helder inzicht in de aard en omvang van huiselijk geweld te krijgen start in 2007 start een landelijk bevolkingsonderzoek naar huiselijk geweld.

### Mensenhandel

Niet alleen uitbuiting in de seksindustrie maar ook uitbuiting in andere sectoren vallen onder de term mensenhandel. Het grootste deel van de slachtoffers van mensenhandel is vrouw.<sup>46</sup> In 2005 zijn er 424 meldingen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel geregistreerd door de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Dat was een stijging van 5% ten opzichte van het jaar daarvoor. De meeste van de slachtoffers hadden de leeftijd van 18-30 jaar en een groot deel van hen is in de prostitutie beland (37%).<sup>47</sup> (Potentiële) slachtoffers van mensenhandel zijn vooral: minderjarigen die ten prooi zijn gevallen aan loverboys, alleenstaande minderjarige asielzoekers, vrouwen in de asielopvang en vrouwen met een afhankelijke verblijfstatus.<sup>48</sup>

### Eergerelateerd geweld

Eergerelateerd geweld is 'elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld, gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken'.<sup>49</sup> Dit type geweld komt vooral voor bij gemeenschappen die hecht samenleven en een sterke sociale controle kennen. Eergerelateerd geweld heeft geen religieuze basis. In Nederland komt het vooral voor bij de Turkse, Marokkaanse, Surinaams Hindoestaanse en Pakistaanse gemeenschap.<sup>50</sup> Eergerelateerd geweld kan verschillende, niet altijd strafbare, vormen aannemen. In uiterste gevallen kan het tot moord of doodslag leiden. Bij eergerelateerd geweld is er sprake van scheve machtsverhoudingen tussen de seksen, maar

---

<sup>45</sup> Binnen zonder kloppen; Omvang, aard en achtergronden van huiselijk geweld in 2005 op basis van landelijke politiecijfers, Advies en Onderzoeksgroep Beke, februari 2006.

<sup>46</sup> Emancipatiemonitor 2006, SCP en CBS.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Eerwraak of eergerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie. Ferweda en Van Leiden, Advies-en Onderzoeksgroep Beke, Den Haag, 2005.

<sup>50</sup> Eerwraak of eergerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie. Ferweda en Van Leiden, Advies-en Onderzoeksgroep Beke, Den Haag, 2005 of Ernstig eergerelateerd geweld. Een casusonderzoek. Van der Torre, Schaap, COT, 2005.

ook tussen ouderen en jongeren en tussen het individu en de groep. Onderzoek en praktijk wijzen uit dat in zaken waar mogelijk eergerelateerd geweld speelt, vaak meerdere aanleidingen zijn aan te wijzen. Het gaat dan vaak om een wirwar aan factoren (seksuele, zakelijke, persoonlijke of andere eevormen), waarbij het als buitenstaander ingewikkeld is om hoofd- en bijzaken te onderscheiden.<sup>51</sup>

Exacte cijfers over eergerelateerd geweld zijn niet beschikbaar. Via een pilotonderzoek in de politieregio Haaglanden<sup>52</sup> is een indicatie verkregen van de mate waarin dit voorkomt. In 2006 heeft de politie Haaglanden 252 zaken van mogelijk eergerelateerd geweld geïdentificeerd. Deze zaken worden nog nader geanalyseerd. Ze speelden zowel binnen als buiten de regio Haaglanden. Binnen het Programma Eergerelateerd Geweld van het kabinet wordt de komende periode nader onderzoek gedaan naar het vóórkomen en naar verschijningsvormen van eergerelateerd geweld.

### Vrouwelijke genitale verminking

Vrouwelijke genitale verminking - ook wel meisjesbesnijdenis genoemd - is een verzamelterm voor ingrepen die uit culturele of religieuze overwegingen worden uitgevoerd aan de uitwendige, en soms de inwendige vrouwelijke geslachtsorganen. Vrouwelijke genitale verminking is in Nederland verboden en wordt beschouwd als onaanvaardbare aantasting van de lichamelijke integriteit. Naar schatting worden in Nederland jaarlijks ten minste 50 meisjes besneden.<sup>53</sup>

### **Aanpak**

De afgelopen jaren is in eerste instantie veel gedaan aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen en meisjes. Daarna en daarnaast is meer aandacht gekomen voor de veiligheid van de slachtoffers, een versterkte preventie en een grotere deskundigheid bij professionals. Het huidige kabinet zet deze lijn voort. De ambitie is om agressie en geweld in 2010 met 25% ten opzichte van 2002 te reduceren. Daarbij wordt een nieuw accent gelegd op de aanpak van daders en plegers van geweld. Mensen die zich in huiselijke kring schuldig maken aan geweld, krijgen te maken met een tijdelijk huisverbod. Onmiddellijke hulpverlening (crisisinterventieteams en 24-uurs bereikbaarheid) moet voorkómen dat zaken uit de hand lopen. Het kabinet pakt privacybelemmeringen voor betrokken beroepsgroepen aan en stimuleert onderzoek naar en ontwikkeling van preventieprogramma's. Verder heeft het

---

<sup>51</sup> Bekend maakt onbemind! Saskia M.M. van Aalst en Roy H. Johannink, S.L., In-pact Politieadviescentrum, 2007.

<sup>52</sup> TK 2006-2007, 30388, nr. 8 en 15.

<sup>53</sup> Commissie Bestrijding Vrouwelijke Genitale Verminking, Zoetermeer, 2005.

kabinet het Actieplan Aanpak Kindermishandeling opgesteld. Dit is 5 juli 2007 door de Minister voor Jeugd en Gezin aangeboden aan de Tweede Kamer en richt zich op het voorkómen, signaleren en stoppen van kindermishandeling en op het beperken van de schade. Onderdeel van dit plan is het voornemen om de signalering van kindermishandeling te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld door deskundigheidsbevordering en het gebruik van een meldcode in alle sectoren waar met kinderen wordt gewerkt.<sup>54</sup>

Streng moet worden opgetreden tegen criminele misstanden in de prostitutiebranche, in het bijzonder waar sprake is van bedreiging, intimidatie en mensenhandel.

Het kabinet heeft de volgende doelstellingen geformuleerd om geweld tegen vrouwen en meisjes te voorkomen en te bestrijden:

1. het voorkómen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes;
2. de verbetering van de informatievoorziening aan prostituees;
3. het terugdringen van het aantal slachtoffers van gerelateerde geweld;
4. aanpak van vrouwelijke genitale verminking;
5. deskundigheidsbevordering van professionals.

De subdoelstellingen 1 t/m 4 worden hieronder minimaal toegelicht omdat zij deel uitmaken van lopende trajecten of programma's of ophanden zijnde kabinetsreacties. Het voortouw ligt hier bij andere departementen. Subdoelstelling 5 is nieuw. Onlangs is binnen de beroepsopleidingen voor professionals die in de jeugdsector werken, geïnterviewd hoe veel aandacht er binnen de opleiding is voor geweld tegen vrouwen.<sup>55</sup> Uit deze inventarisatie blijkt dat veel opleidingen aandacht schenken aan dit thema maar vaak beperkt en incidenteel. Opleidingen hebben geen structureel aanbod. Er is behoefte aan externe deskundigheid, informatie en lesmaterialen. De minister voor Emancipatie wil dit op de agenda zetten.

### **3.1 Het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld tegen vrouwen en meisjes**

In de afgelopen jaren heeft het Programma Privé Geweld-Publieke Zaak, dat deel uitmaakte van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', zich sterk gericht op de aanpak van huiselijk geweld. Het resultaat van deze aanpak is te lezen in het rapport 'Aanpak

---

<sup>54</sup> TK 2006–2007, 31 015 en 29 815, nr. 16.

<sup>55</sup> Inventarisatie van aandacht voor Huiselijk Geweld, Seksueel Geweld en Kindermishandeling in de beroepsopleidingen Jeugd(gezondheids)zorg tot 12 jaar, TNO, MOVISIE en NJI, februari 2007.



in Ontwikkeling'<sup>56</sup>, dat geschreven is op basis van een inventarisatieonderzoek naar de aanpak van huiselijk geweld bij gemeenten, politie, OM en deze organisaties onderling. Een reactie op het rapport is op 5 juli naar de Tweede Kamer verstuurd.<sup>57</sup> Uit het rapport blijkt dat de aanpak van huiselijk geweld in de afgelopen jaren sterk is ontwikkeld. Maar grote inspanningen van alle betrokken organisaties blijven nodig. Het programma 'Aanpak huiselijk geweld' wordt voor de duur van deze kabinetsperiode voortgezet. Daarbij worden de aanbevelingen uit bovengenoemd rapport in de uitvoering meegenomen.

Voor deze volgende fase in de aanpak van huiselijk geweld wil het kabinet de bereikte resultaten van de afgelopen jaren borgen en inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet pakt de belangrijkste punten met voorrang aan. Het gaat ondermeer om een grotere aandacht voor vroegsignalering en preventie (waaronder uitvoering van de Wet tijdelijk huisverbod), om verbetering van de opvang en hulpverlening aan slachtoffers van huiselijk geweld, om privacy in relatie tot beroepsgeheim en om inzicht in de effecten van de aanpak van huiselijk geweld. Deze punten worden de komende maanden uitgewerkt, zoals ook aan de Tweede Kamer kenbaar is gemaakt in een brief van 5 juli 2007 van de minister van Justitie, mede namens VWS, BZK en OCW.<sup>58</sup>

### **3.2 De verbetering van de informatievoorziening aan prostituees**

De prostitutiebranche is, ondanks de legalisering (ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod), een bron voor zwartwerken, vrouwenhandel, witwassen en andere vormen van illegaliteit en criminaliteit. Het kabinet wil dit met kracht bestrijden. Slachtoffers van mensenhandel en vrouwen die uit de branche willen stappen krijgen extra aandacht, bescherming en nazorg. In 2007 is de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod afgerond.<sup>59</sup> Een belangrijke conclusie van deze evaluatie is dat de (rechts)positie van de prostituee na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 niet is verbeterd. Binnen de branche heerst verwarring over de vormgeving van arbeidsverhoudingen. Verbeteringen komen niet vanzelf vanuit de sector tot stand. Het Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector stelt dat het van belang is dat de prostituees zelf inzien dat hun arbeidspositie duidelijker moet worden. Dat is van belang voor hun toekomstige sociale zekerheid. Dat geldt ook voor prostituees die als zelfstandige werkzaam zijn.

---

<sup>56</sup> Aanpak in Ontwikkeling. Strategie, samenwerking en visie bij huiselijk geweld, Jos Kuppens, Agnes Cornelissens, Henk Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2006.

<sup>57</sup> TK 2006-2007, 28345, nr. 47.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum, TK 2006-2007, 25437, nr. 54.

Ook de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007) maakt melding van misstanden in de vergunde prostitutiesector.<sup>60</sup> Een reactie van het kabinet op de tweede evaluatie opheffing van het bordeelverbod en op de vijfde rapportage van de NRM volgt in de tweede helft van 2007. Deze reactie zal naast aspecten met betrekking tot normalisering van de branche, ingaan op de verbetering van de positie van de prostituee om zo gedwongen prostitutie te voorkomen. Daarbij worden zowel arbeidsverhoudingen als de maatschappelijke positie van de prostituees onder de loep genomen. Prostituees hebben immers naast de problemen op het arbeidsrechtelijke vlak ook te maken met gezondheidsrisico's en (beroeps)specifieke maatschappelijke problemen (uitbuiting, taalproblemen en geweld).

Als de prostituee haar (rechts)positie beter zou kennen, zou zij meer tegenwicht kunnen bieden aan de dwang. Het aanbod van informatie, advies en hulpverlening aan prostituees is echter beperkt. Weliswaar kunnen prostituees lokaal terecht bij diverse instanties maar niet overal wordt dezelfde hulp geboden. Het kabinet gaat de komende tijd verkennen wat de mogelijkheden zijn om de informatievoorziening aan prostituees te verbeteren.

### **3.3 Het voorkomen en bestrijden van eengerelateerd geweld**

In 2006 heeft het kabinet besloten om een interdepartementaal programma in te richten om tot een effectieve aanpak van eengerelateerd geweld te komen. Het programma integreert de concrete maatregelen op het gebied van maatschappelijke preventie, opvang, bescherming en strafrechtelijke aanpak zodat op lokaal niveau door de instanties die met eengerelateerd te maken krijgen (dreiging van) eengerelateerd geweld effectief kan worden aangepakt. Vanwege de complexiteit van de aanpak is gekozen voor een programmatische aanpak waarin resultaatgericht wordt gewerkt aan concrete maatregelen om tien doelstellingen te bewerkstelligen. Op het gebied van maatschappelijke preventie (Minister van WWI) worden minderhedenorganisaties gesteund om binnen hun gemeenschappen de problematiek van eengerelateerd geweld bespreekbaar te maken en aan te geven dat dit niet in de Nederlandse samenleving wordt getolereerd. Op het gebied van opvang en bescherming (Staatssecretaris van VWS) worden opvangplaatsen gecreëerd om alle groepen slachtoffers (ook meisjes en mannen) adequaat te kunnen opvangen en worden screening- en behandelmethodieken ontwikkeld om effectieve hulp te kunnen bieden. Op het gebied van de strafrechtelijke aanpak (verantwoordelijkheid Minister van Justitie) wordt juist veel aan de preventieve inzet van

---

<sup>60</sup> Deze signalen komen uit een groot strafrechtelijk onderzoek (2006) op het gebied van mensenhandel, 'Sneep' genoemd.

politie gedaan. Elke korps heeft inmiddels een coördinator eegerelateerd geweld die wordt opgeleid om in zaken van eegerelateerd geweld adequaat te kunnen interveniëren en die zorgt voor een betere herkenning van (mogelijk) eegerelateerd geweld binnen zijn of haar korps. Het programma heeft een looptijd van vijf jaren en eindigt in 2010. Met drie gemeenten zijn afspraken gemaakt dat zij een project starten om de regie ter hand te nemen in de inspanningen van de lokale instanties. Met hun ervaringen zal een model worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de maatregelen uit het programma op gemeentelijk niveau geborgd worden. De minister van Justitie informeert de Tweede Kamer halfjaarlijks over de voortgang van het programma.

### **3.4 Aanpak vrouwelijke genitale verminking**

Vrouwelijke Genitale Verminking (VGV) is een ernstige vorm van kindermishandeling waar het kabinet zo snel mogelijk een einde aan wil maken in Nederland. De staatssecretaris van VWS rapporteert jaarlijks over de voortgang van de aanpak van VGV. Deze aanpak richt zich met name op preventie en het beter signaleren van VGV. Daarnaast wordt beoogd door betere signalering, melding en toezicht de kans op vervolging te vergroten.

De maatregelen zijn onder meer gerichte voorlichtingsactiviteiten, deskundigheidsbevordering, het ontwikkelen van een gespreksprotocol en de verlenging van het verjaringstermijn. Daarnaast is in 2006 in zes regio's met de grootste concentratie risicogroepen (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Tilburg) gestart met een intensieve en integrale aanpak van VGV. De doelstellingen van deze aanpak zijn; een goed bereik van risicogroepen, deskundigheidsbevordering van professionals, vergroting van kennis bij intermediaire groepen zoals leerkrachten, invoering van het gespreksprotocol, nadrukkelijk aandacht voor VGV in de keten rond kindermishandeling en meer kennis over de aard en omvang van VGV in de zes regio's. Onderdeel van de aanpak van VGV is dat bevolkingsgroepen zelf actief worden betrokken én zich uitspreken tegen dit gebruik. Naast FSAN (Federatie Somalische Associaties Nederland) spelen lokale allochtone organisaties en sleutelfiguren hierin een rol. De staatssecretaris van VWS zal vóór eind 2007 de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang in de aanpak van VGV en eventuele nieuwe maatregelen.

### **3.5 Deskundigheidsbevordering van professionals**

Bij preventie van agressie en geweld is vroegtijdige signalering door professionals van groot belang. Structureel onderwijs aan aankomende professionals over huiselijk en seksueel geweld, kindermishandeling en aan cultuur gerelateerde vormen van geweld, is noodzakelijk

om signalen van deze vormen van geweld tijdig te leren onderkennen. Ook moeten studenten vaardigheden leren te ontwikkelen om het onderwerp bespreekbaar te maken en slachtoffers op adequate wijze door te verwijzen.

In 2006 hebben TNO, Movisie en het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) een onderzoek gedaan naar de aandacht voor huiselijk en seksueel geweld en kindermishandeling in de beroepsopleidingen Jeugd(gezondheids)zorg. De inventarisatie is afgerond in februari 2007.<sup>61</sup> De onderzoekers constateren dat veel beroepsopleidingen vaak beperkt en incidenteel aandacht schenken aan deze thema's. Bij analyse van beroeps(competentie)profielen blijken kennis en vaardigheden rond de problematiek van huiselijk en seksueel geweld en kindermishandeling zelden expliciet opgenomen te zijn.<sup>62</sup> *Stakeholders* uit het veld van beroepsopleidingen herkenden de uitkomsten van het rapport en onderschrijven de urgentie van dit probleem.

Naast professionals in de jeugd(gezondheids)zorg zijn ook (basisschool)leerkrachten een belangrijke schakel; zij kunnen signalen van diverse vormen van geweld tijdig herkennen. Zij vormen vaak het voorportaal voor de jeugdarts en huisarts bij vermoedens van huiselijk en seksueel geweld en kindermishandeling. Het rapport beveelt aan om te onderzoeken of lerarenopleidingen aandacht besteden aan deze vormen van geweld.<sup>63</sup>

Per 1 augustus 2006 zijn de bekwaamheidseisen voor leraren van kracht geworden. Eén van de competenties die aansluit bij de problematiek is de pedagogische competentie. Om hieraan te voldoen moeten leraren onder meer problemen in de sociaal-emotionele en morele ontwikkeling van leerlingen signaleren en, zo nodig in overleg met collega's, een plan van aanpak of benadering opstellen. Daarnaast moeten leraren kunnen samenwerken met de omgeving. Zo moeten ze contacten onderhouden met ouders of andere belanghebbenden, bekend zijn met de leefwereld van ouders/verzorgers en met de culturele achtergronden van de leerlingen en weten hoe ze daar rekening mee moeten houden. De lerarenopleidingen leiden op tot deze bekwaamheidseisen. De minister van OCW laat onderzoeken of binnen de lerarenopleidingen voldoende aandacht is voor huiselijk en seksueel geweld en kindermishandeling. Het is van belang dat de lerarenopleidingen in hun curriculum ook aandacht schenken aan deze vormen van geweld. Voor zittende docenten is een nascholingsprogramma huiselijk geweld ontwikkeld om hun deskundigheid te bevorderen.

---

<sup>61</sup> Inventarisatie van aandacht voor huiselijk –en seksueel geweld en kindermishandeling in de beroepsopleidingen Jeugd(gezondheids)zorg tot 12 jaar, TNO, Movisie, Nji, februari 2007.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> Idem.

Om goed inzicht te krijgen in de mogelijkheden die het kabinet heeft om de deskundigheidsbevordering van professionals op diverse terreinen te bevorderen, komt er in het voorjaar van 2008 een werkconferentie met experts uit het onderwijsveld, jeugd(gezondheids)zorg, zorg hulpverlening, politie, rechterlijke macht en andere beroepsgroepen die in hun beroepsuitoefening te maken kunnen krijgen met signalen van geweld in brede zin. Tijdens deze bijeenkomst wordt onder andere geïnterviewd hoe de aandacht voor geweld structureel kan worden ingebed in de beroepsopleidingen voor professionals.

### **Hoofddoelstelling 3b: Seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld.**

#### **Inleiding**

Tienermeisjes die seksuele handelingen verrichten in ruil voor een drankje, een prepaid telefoonkaart of een dure spijkerbroek, uitdagend ondergoed voor jonge meisjes in de schappen van het warenhuis, meisjes die chirurgische ingrepen aan hun geslachtsorgaan ondergaan. Met dit soort verschijnselen worden we via de media bijna dagelijks geconfronteerd. Deze ontwikkeling wordt ook wel de 'seksualisering van de samenleving' genoemd.<sup>64</sup> Er is momenteel een maatschappelijke discussie waarin men vraagtekens plaatst bij de portrettering van meisjes en vrouwen als lustobject, onhaalbare schoonheidsidealen en de toenemende vercommercialisering en seksualisering van het vrouwelijk lichaam in de media. In deze maatschappelijke discussie worden dergelijke ontwikkelingen niet alleen toegedicht aan de invloed van mannen; ook de rol van meisjes en vrouwen zelf wordt aan de kaak gesteld. Zij zouden zichzelf en andere vrouwen bewust tot seksobject (willen) maken waarbij ze zich beroepen op een feministisch principe (seksuele bevrijding).<sup>65</sup> Tegelijkertijd is er een sterke tegenbeweging van vrouwen die protesteren tegen deze gedragingen en portrettering van meisjes en vrouwen als lustobject door zowel mannen als vrouwen zelf. Zij verzetten zich tegen dezelfde onhaalbare schoonheidsidealen, de vercommercialisering van het vrouwelijk lichaam en de toename van plastisch chirurgische ingrepen.<sup>66</sup> Het publieke debat verloopt voornamelijk langs deze twee schijnbaar tegengestelde lijnen – men is of preuts en conservatief, of vrijgevochten en liberaal.

---

<sup>64</sup> Activiteiten en ontwikkelingen in 2006-2007, Rutgers Nisso Groep, kenniscentrum seksualiteit.

<sup>65</sup> Zie onder andere: 'Female Chauvinist Pigs. Women and the Rise of Raunch Culture', Ariel Levy, 2007

<sup>66</sup> Zie onder andere: <http://www.beperkthoudbaar.info/> en <http://www.deadline.nl/news/Echt+sexy:+aanklacht+tegen+MTV-cultuur>

In het kader van het emancipatiebeleid is het belangrijk stil te staan bij de mogelijke gevolgen van deze toenemende seksualisering. Zo lijkt de nu heersende seksuele moraal onder jongeren tot een verruwing van seksuele omgangsvormen te leiden, waardoor de lichamelijke integriteit en veiligheid van meisjes in gevaar komt. Eén op de zes meisjes en één op de twintig jongens onder de 25 is wel eens gedwongen tot het verrichten of ondergaan van seksuele handelingen die men eigenlijk niet wilde.<sup>67</sup> Bij ongeveer eenderde van alle ingeschreven zedendelicten door jeugdigen in de jaren 1996 - 2004 was sprake van een delict in groepsverband.<sup>68</sup>

Daarnaast zijn ook tienerzwangerschappen reden tot zorg omdat het jonge moederschap specifieke problemen met zich meebrengt. In 2005 werden 2795 kinderen geboren bij een moeder die jonger was dan 20 jaar. Het aantal tienermoeders is relatief het grootst onder niet-westerse allochtonen.<sup>69</sup> Sommige van deze jonge moeders zijn in staat om goed met deze problemen om te gaan maar anderen helemaal niet. Zij kampen met een ongestructureerd leven, een afgebroken schoolopleiding, weinig steun van familie, geen veilig onderdak, problemen met vriendje(s), mishandeling en geen of weinig inkomsten. De verhouding met de (jonge) vader en de ouders komt vaak onder druk te staan en in veel gevallen wordt de jonge moeder of tienermoeder een alleenstaande moeder. Dit alles heeft vanzelfsprekend ernstige gevolgen voor het leven van moeder en kind. Het is een algemene misvatting dat het merendeel van de tienerzwangerschappen in Nederland onbedoeld is: sommige meisjes zeggen min of meer bewust voor een kind op jonge leeftijd te hebben gekozen.<sup>70</sup> Bij het ontwikkelen van preventieprogramma's zal met dit aspect rekening moeten worden gehouden.

Om ongeplande zwangerschappen bij jonge meisjes te voorkomen acht dit kabinet goede seksuele voorlichting van groot belang. In eerste instantie zijn het de ouders die daarvoor verantwoordelijkheid dragen, maar ook scholen mag gevraagd worden daaraan een bijdrage te leveren. Zeker nu uit onderzoek naar voren komt dat ouders er ondanks de toenemende seksualisering van de maatschappij vaak niet in slagen seksualiteit expliciet aan de orde te stellen, ofwel door een generatiekloof ofwel doordat zij dit vanuit hun culturele, maatschappelijke en/of religieuze achtergrond lastig vinden.<sup>71</sup> Om jongeren weerbaarder te maken - dat wil zeggen eigen grenzen te leren stellen - tegen de seksualisering van meisjes en

---

<sup>67</sup> Seks onder je 25<sup>e</sup> – Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2005. Rutgers Nisso Groep/Soa Aids Nederland.

<sup>68</sup> Looije et al, Gedwongen seks als groepsactiviteit: een dossierstudie naar groepszedendelicten, In: Tijdschrift voor seksuologie (2004) 28, 183-196.

<sup>69</sup> Minder allochtone tienermoeders, CBS, 4 september 2006.

<sup>70</sup> Heft in eigen hand, Fiom, JSO en Stade Advies.

<sup>71</sup> <http://www.rng.nl>

vrouwen en tegen (seksueel) geweld, wil dit kabinet naast seksuele voorlichting ook aandacht voor een goede relationele vorming - via het onderwijs of via andere wegen.

## **Aanpak**

Daar waar sprake is van uitwassen van seksualisering, zoals een bedreiging van de lichamelijke integriteit of seksueel geweld, is een rol weggelegd voor de overheid om bij te dragen aan de bescherming van jongeren wanneer ouders hier zelf niet in slagen. Zo kan de overheid ouders ondersteunen bij specifieke opvoedingsvragen of bij het stellen van normen of grenzen. Ook kan zij jongeren zelf weerbaarder maken. Dit vraagt allereerst om een gedegen verkenning van de effecten van de seksualisering in de maatschappij op (de fysieke en mentale gezondheid van) meisjes en jongens. Daarnaast zijn bewustwording van de problematiek bij jongeren en bewustwording en deskundigheidsbevordering bij docenten van groot belang. Maar het gaat nog verder: uiteindelijk gaat het om het weerbaar maken van jongeren tegen (seksueel) geweld, bijvoorbeeld via de school of via de eigen media van jongeren zoals populaire internetsites, muziekzenders en televisieprogramma's. Het is belangrijk dat meisjes en jongens kritisch leren omgaan met de geseksualiseerde cultuur en weerbaar worden tegen seksueel geweld. Het kabinet zal verkennen of daarbij kan worden aangesloten bij de handreiking voor het opstellen van gedragsregels op scholen en bij de gedragscodes voor audiovisuele media. Beide moeten het media-aanbod voor jongeren veiliger maken (door bijvoorbeeld een negatieve seksuele portrettering van meisjes en vrouwen in reality-programma's en videoclips tegen te gaan). Daarnaast wil het kabinet dat de hulpverlening aan en opvang van tienermoeders wordt verbeterd.

Voor de hoofddoelstelling seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld, zijn de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

1. het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij;
2. het vergroten van de weerbaarheid van jongens en meisjes tegen (seksueel) geweld;
3. het voorkomen van tienerzwangerschappen.

### **3.6 Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij**

Uit Amerikaans onderzoek blijken duidelijke negatieve gevolgen van de seksualisering van rolmodellen voor de mentale en fysieke gezondheid van Amerikaanse jongeren.<sup>72</sup> En ook de maatschappij zou de tol betalen: het seksueel geweld neemt toe en er is meer ongewenst seksueel gedrag als gevolg van de overmatige seksualisering in media. Ook in Nederland zijn er aanwijzingen dat de confrontatie met seksueel getinte beelden van invloed zijn op seksueel gedrag en het zelfbeeld van jongeren.<sup>73</sup> Deze aanwijzingen geven aanleiding tot verder onderzoek. In de komende jaren laat het ministerie van OCW daarom de gevolgen van de seksualisering van (de rol van meisjes en vrouwen in) de maatschappij voor zowel jongeren als de maatschappij onderzoeken. Hierbij zal ook de relatie tussen religie en cultuur en geweld/intimidatie tegen meisjes worden betrokken. Op basis van de uitkomsten van deze verkenning wordt de aanpak verder uitgewerkt.

### **3.7 Het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens tegen (seksueel) geweld**

Het kabinet geeft deze kabinetsperiode extra aandacht aan de seksuele en relationele vorming van jongeren in het onderwijs. Jongeren wordt geleerd om te gaan met de boodschappen en beelden waarmee zij dagelijks in de diverse media worden geconfronteerd. VWS voert al uitgebreid beleid op het gebied van seksuele vorming, inclusief het vergroten van weerbaarheid en het voorkomen van tienerzwangerschappen. Dit beleid maakt onderdeel uit van bredere interventies gericht op het bevorderen van seksuele gezondheid van vooral jongeren en het voorkomen van seksueel overdraagbare aandoeningen, ongewenste zwangerschap en seksueel geweld. Zo subsidieert het ministerie verschillende organisaties (waaronder de Rutgers Nisso Groep) en wordt primaire preventie bevorderd via GGD'en. De GGD'en zorgen ook voor implementatie van lespakketten op basis- en middelbare scholen. Vanaf 2007 is een nieuw programma gestart voor preventie en seksuele gezondheid voor jongeren bij ZonMw (Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie) dat gedurende een periode van 5 jaar zal worden uitgevoerd. VWS werkt op het terrein van preventie met betrekking tot seksuele gezondheid samen met de Minister voor Jeugd en Gezin. Hij zet met het programma Jeugd en Gezin in op jeugdcultuur en leefstijl. Verder herziet VWS de Rutgershulpverlening. Het moet een laagdrempelige voorziening worden waar jongeren vanaf 2008 terecht kunnen met allerlei vragen over seksualiteit. De subsidieregeling 'publieke gezondheid' die deze laagdrempelige voorzieningen financiert is onlangs door de staatssecretaris van VWS aan de tweede Kamer aangeboden.

---

<sup>72</sup> Report of the APA Task Force on the Sexualization of Girls, American Psychological Association. Washington, 2007.

<sup>73</sup> Tienerseks; vormen van instrumentele seks onder tieners, Graaf, H. de, et al, Rutgers Nisso Groep, Utrecht, april 2007.



Om de weerbaarheid van jongeren te vergroten tegen seksueel geweld is het van groot belang dat leraren signalen van seksuele intimidatie of (seksueel) geweld tijdig weten te herkennen en daar adequaat mee om gaan. We zullen daarom verkennen hoe de deskundigheidsbevordering van leraren op dit gebied kan worden vergroot. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheid om aan te sluiten bij de handreiking voor het opstellen van gedragsregels op scholen.

Verder is het van belang jongeren te leren omgaan met de boodschappen en beelden waarmee zij dagelijks in de diverse media worden geconfronteerd. Via tv, internet en tijdschriften krijgen jongeren volop te maken met seksualiteit, onhaalbare schoonheidsidealen en een vercommercialisering van het (vrouwelijk) lichaam. Het beeld dat ze voorgeschoteld krijgen is vaak vertekend. Maar wie leert jongeren om de beelden en teksten die ze via de verschillende media consumeren in perspectief te plaatsen? Als het ontbreekt aan duidelijke referentiekaders, kunnen jongeren als gevolg daarvan ongezond gedrag ontwikkelen ten aanzien van seks en relaties, met alle gevolgen van dien.<sup>74</sup> Niet alleen jonge meisjes zijn potentiële slachtoffers van deze beeldcultuur. Ook voor jongens en mannen heeft de seksualisering van meisjes gevolgen voor hun beeld van relaties en seksualiteit. Het is van belang dat kinderen, ouders, docenten en deskundigen worden ondersteund in het leren omgaan met media-uitingen. Men spreekt in deze context wel van mediawijsheid.<sup>75</sup> Het aspect mediawijsheid krijgt aandacht in het onderwijsveld en wordt op sommige scholen al goed opgepakt. In deze kabinetsperiode wordt verder onderzocht wat er nodig is om de mediawijsheid van jongeren, opvoeders en professionals (waaronder leerkrachten) te vergroten.

Tot slot bekijkt het kabinet of het een realistischer beeldvorming over meisjes en vrouwen kan stimuleren en hoe een 'veiliger' media-aanbod gerealiseerd kan worden. Daarbij is de uitgezette lijn waarover de Kamer in 2006 is geïnformeerd<sup>76</sup>, uitgangspunt.

De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) zal in 2007 als vervolg op eerdere projecten een methode om kinderen mediawijs te maken in de praktijk testen. Daarnaast wordt er voor de onderbouw van VO-scholen (van LWOO t/m VWO-plus) een leerlijn ontwikkeld. De SLO ontwikkelt aanvullend materiaal. De leerlijn wordt getoetst door het 'veld' en aan de hand van de bevindingen verbeterd. Scholen kunnen met behulp van al dit materiaal het aspect

---

<sup>74</sup> Activiteiten en ontwikkelingen in 2006-2007, Rutgers Nisso Groep, kenniscentrum seksualiteit.

<sup>75</sup> Mediawijsheid is een term die de Raad voor Cultuur in 2005 introduceerde. Hiermee wordt verwezen naar het geheel van kennis, vaardigheden en houding waar burgers (en instellingen) over moeten beschikken om bewust, kritisch en actief te kunnen participeren in de gemedialiseerde wereld.

<sup>76</sup> Zelfregulering audiovisuele media (bescherming jeugdigen), TK 2005-2006, nr. 29326.

mediawijsheid een plaats geven in het curriculum. Dit kan bijvoorbeeld binnen vakken/leergebieden als burgerschap, culturele diversiteit, Nederlands, kunst en cultuur, M&M en maatschappijleer.

Binnen OCW wordt op dit moment gekeken naar de mogelijkheid van de inrichting van een netwerkorganisatie mediawijsheid en de mogelijke programmalijnen van een dergelijk netwerk.

### **3.8 Voorkomen van tienerzwangerschappen**

Om tienerzwangerschappen effectief te kunnen bestrijden, is het noodzakelijk om oorzaak en omvang goed in beeld te hebben. Het is bekend dat een groot deel van de vrouwen die voor hun twintigste jaar hun eerste kind krijgen te kampen heeft met een zwakke maatschappelijke positie, veroorzaakt door een slechte financiële positie en een vaak niet afgeronde opleiding. Toch verschilt de manier waarop tienermeiden hun zwangerschap en moederschap ervaren en de omstandigheden waarin zij verkeren sterk, vaak afhankelijk van de rol die de familie speelt. De problematiek van tienerzwangerschappen concentreert zich in specifieke gebieden en onder specifieke bevolkingsgroepen, met name bij Antilliaanse en Surinaamse meisjes. Bij deze groepen is vaak sprake van zowel ongewenste zwangerschap als van ondoordacht kiezen voor het moederschap. Dit eerste blijkt onder meer uit het relatief hoge abortuscijfer onder deze groepen. Dit tweede, het ondoordacht kiezen voor het moederschap, houdt vooral verband met het gegeven dat deze meisjes hiermee hun status verbeteren en tevens een betere maatschappelijke positie verwerven, bijvoorbeeld door het zelfstandig recht op een (baby) uitkering dat met het moederschap ontstaat. Ze overzien vaak niet wat het voor hun verdere ontwikkeling betekent en het moederschap valt hen niet zelden zwaar.<sup>77</sup> Een specifiek problematisch gevolg van tienerzwangerschappen is dat onbedoeld zwangere meisjes en tienermoeders soms worden verstoten door het gezin waarin zij zijn opgegroeid vanwege schaamte en eergevoel. Dit kabinet is van mening dat deze meisjes specifieke hulp en opvang nodig hebben om hen voor te bereiden op een zelfstandig bestaan met kind (en eventueel partner). Het kabinet zal daarom in de periode tot 2011 een extra impuls geven aan de hulpverlening en opvang van onbedoeld zwangere meisjes en tienermoeders. Het kabinet richt zijn pijlen echter vooral op preventie. Willen we echt iets doen aan dit probleem, dan moeten we – naast het goed opvangen en begeleiden van bestaande tienermoeders – vooral zien te voorkómen dat er in de toekomst jonge meisjes onbedoeld zwanger worden. Het kabinet wil dit doen door het probleem inzichtelijk te maken, de doelgroep beter te bereiken en het verhogen van de weerbaarheid van (potentiële)

---

<sup>77</sup> Van Berlo et al, Achtergronden van tienerzwangerschappen, 2005.

tienermoeders. In het kader van preventie heeft het kabinet veel aandacht voor de seksuele en relationele vorming van jongeren. Extra investeringen worden gedaan ten aanzien van allochtonen en seksuele gezondheid. Daarnaast wordt, in aanvulling op het bestaande beleid, gekeken hoe jongeren op andere manieren bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld door het inzetten van culturele middelen zoals theater, televisieseries (soaps) of een website met forum op het internet. Onlangs heeft de staatssecretaris van VWS de beleidsbrief ethiek naar de Kamer gezonden waarin wordt ingegaan op voorlichting aan deze groep om ongewenste zwangerschappen te voorkomen.

## Hoofdstuk 4 - Internationaal emancipatiebeleid

### Hoofddoelstelling 4:

Bijdragen aan het (wereldwijd) uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen.

### Subdoelstellingen:

4.1 Het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden.

4.2 Het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen.

4.3 Het borgen van systematische aandacht voor de effecten van internationale vredesmissies op lokale vrouwen en het geven van aandacht, waar nodig, aan de samenstelling van de uit te zenden eenheid.

4.4 Structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers.

## Inleiding

Er is wereldwijd sprake van systematische discriminatie van vrouwen en meisjes. Zo bestaat 70% van de armste mensen in ontwikkelingslanden uit vrouwen en meisjes. Veel meisjes en vrouwen in ontwikkelingslanden kunnen niet naar school of krijgen geen baan, omdat zij als vrouw gediscrimineerd worden. Deelname van meisjes aan middelbaar en hoger onderwijs is in veel regio's onder de maat. Betaalde arbeid is essentieel voor de versterking van de economische positie van vrouwen maar ook van belang voor het genereren van meer inkomen voor arme huishoudens en het verbeteren van het welzijn van kinderen en families. Door een gebrekkige infrastructuur zijn vrouwen vaak veel tijd kwijt aan huishoudelijk werk. Het percentage vrouwen met betaald werk in de niet-agrarische sector is tussen 1990 en 2002 in de meeste landen toegenomen maar vrouwen zijn vaker dan mannen werkloos of actief in de informele sector. Slechte arbeidsomstandigheden en ongelijke beloning komen veelvuldig voor. In veel landen is het eigendoms- en erfrecht voor vrouwen niet of slecht geregeld. Door ongelijkheid in toegang tot onderwijs, opleiding, arbeidsmarkt en wet- en regelgeving, is het vooral voor vrouwen moeilijk om aan de armoede te ontsnappen.

Vrouwen hebben minder macht en politieke invloed. Het percentage vrouwen in parlementen wereldwijd is de afgelopen 10 jaar gestegen met 6%, maar lag in 2006 nog op slechts 17%.

Opmerkelijk is daarbij dat de groei van het aantal vrouwelijke parlementariërs het laatste jaar weer is afgenomen.

Voorals arme vrouwen – met weinig of geen onderwijs - zijn vaak niet in een positie om zelf te kiezen wanneer en hoeveel kinderen ze wensen. Dit vormt een belemmering voor hun actieve deelname aan de economie, hun politieke en het sociaal-culturele leven en komt uiteindelijk de ontwikkeling van een land niet ten goede. Moedersterfte komt op grote schaal voor. Ieder jaar overlijden naar schatting zo'n 500.000<sup>78</sup> vrouwen aan complicaties tijdens zwangerschap en geboorte. Dat is ruim één vrouw per minuut.

Geweld tegen vrouwen komt op grote schaal voor. Vrouwenhandel, kindhuwelijken, systematische verkrachting, meisjesbesnijdenis en sekse-specifieke abortus zijn wijdverbreid. Bijzonder kwetsbare groepen zijn vrouwen en meisjes in conflictsituaties, gemarginaliseerde vrouwen en adolescenten.

Voor het Nederlandse internationale emancipatiebeleid zijn het VN-Vrouwenverdrag ter uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het Beijing *Platform for Action* belangrijke uitgangspunten. Daarnaast zijn de VN Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid en het Actieprogramma van de Bevolkingsconferentie in Cairo (1994) over seksuele en reproductieve rechten, van belang.

Het ministerie van OCW heeft een leidende rol bij de monitoring van het algemene emancipatiebeleid, onder meer in EU-verband. Ook heeft OCW een leidende rol bij de uitvoering door Nederland van het VN-Vrouwenverdrag en het Beijing *Platform for Action*. Ieder departement heeft zijn eigen verantwoordelijkheid om het emancipatiebeleid te integreren in zijn eigen internationale beleidsdossiers. Een aantal departementen heeft gezien hun beleidsterrein een specifieke verantwoordelijkheid op internationaal terrein. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is coördinator van het geïntegreerd buitenlands beleid en onder andere verantwoordelijk voor het mensenrechten- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Ook ministeries die betrokken zijn bij internationale vredeshandhavingstaken hebben een specifieke rol.

Er is een wisselwerking tussen nationaal en internationaal emancipatiebeleid. Nederlandse ervaringen en inzichten worden ingebracht in internationale fora. Tegelijkertijd worden nieuwe thema's en ontwikkelingen van internationaal niveau terugvertaald naar het nationale

---

<sup>78</sup> Global monitoring report 2007 Millennium Development Goals, Confronting the challenges of gender equality and fragile states, IMF and the World Bank, 2007

niveau en wordt bekeken wat de gevolgen van de internationale afspraken en thema's zijn voor het nationale beleid. Op deze wijze moet het emancipatiebeleid verankerd worden in het algemeen beleid.

## **Het internationale speelveld**

Internationale verdragen, actieprogramma's, verplichtingen en afspraken gericht op het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen vormen het kader van het internationale emancipatiebeleid. Nederland heeft, als lidstaat van de EU, als lid van de VN en de Raad van Europa, en als ondertekenaar van het VN-Vrouwenverdrag, tal van verplichtingen op dit gebied. Deze verplichtingen zijn momenteel voor een groot deel belegd bij de minister voor Emancipatie, in nauwe samenspraak met BZ en andere (op diverse onderdelen betrokken) departementen. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste verdragen, afspraken en programma's op het gebied van het internationale emancipatiebeleid.

### Verenigde Naties

#### *VN-Vrouwenverdrag*

Volgens het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW, geratificeerd door Nederland in 1991) heeft Nederland de verplichting om elke vier jaar aan het toezichthoudend VN comité (CEDAW-comité) te rapporteren. Begin 2005 is de vierde internationale uitvoeringsrapportage aan het CEDAW-comité gestuurd. In januari 2007 is deze rapportage in New York met het comité besproken. Commentaar en aanbevelingen van het comité heeft de minister voor Emancipatie namens het kabinet met een reactie naar de Tweede Kamer verzonden.<sup>79</sup> In de volgende (vijfde) internationale rapportage, die medio 2008 aan de VN en ter kennisname aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, wordt gereageerd op het commentaar en de aanbevelingen van het CEDAW-comité. In aanvulling op de periodieke internationale rapportage wordt elke vier jaar een nationale rapportage opgesteld in de vorm van een verdiepend onderzoek naar een thema uit het VN- Vrouwenverdrag. Deze nationale rapportages zijn een goed instrument om kennis op een bepaald emancipatieterrein te verdiepen, en worden aan het parlement aangeboden. In 2007 is een rapportage aangeboden over ongezien onderscheid in het onderwijs.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> TK 2006 – 2007, 30420 nrs. 41 en 46

<sup>80</sup> TK 2006 – 2007, 30420 nr.47

### *Beijing Platform for Action*

Tijdens de vierde wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995 zijn door de deelnemende landen afspraken gemaakt over het emancipatiebeleid. Deze staan geformuleerd in het *Beijing Platform for Action* (BPfA) dat strategische doelstellingen met bijbehorende acties op 12 terreinen omvat.<sup>81</sup> De Algemene Vergadering van de VN heeft de uitvoering van deze afspraken in 2000 geëvalueerd. Als resultaat hiervan is uitgesproken dat om het hele BPfA te realiseren, de lidstaten zelf het beleid steviger ter hand moeten nemen. In 2005 werd het BPfA in zijn geheel herbevestigd door de VN lidstaten. Het BPfA is een belangrijke leidraad voor het Nederlandse emancipatiebeleid. Nederland heeft zich gecommitteerd aan deze doelstellingen en neemt actief deel aan bijvoorbeeld de jaarlijkse sessie van de VN *Commission on the Status of Women* (CSW), waar de 12 thema's van het BPfA aan de orde komen. Nederland draagt daar actief bij aan de discussie, geeft voorbeelden van succesvol nationaal beleid en neemt deel aan de onderhandelingen over nieuwe resoluties en *'agreed conclusions'* over de 12 thema's van het BPfA. De inzet bij dergelijke onderhandelingen is om in elk geval minimaal de standaard van Beijing uit 1995 te handhaven, omdat de agenda onder toenemende internationale politieke conservatieve druk staat.

### *VN Millenniumdoelen*

In 2000 hebben alle lidstaten van de VN beloofd om binnen vijftien jaar de armoede in de wereld flink terug te dringen. Hiertoe zijn acht millennium ontwikkelingsdoelen (MDG)<sup>82</sup> geformuleerd. Op het terrein van emancipatie zijn MDG3 (werken aan gelijke rechten en kansen voor meisjes en vrouwen), en MDG5 (een einde maken aan moedersterfte) belangrijk. De voortgang van alle doelstellingen is gebaat bij specifieke aandacht voor de ontwikkeling en positie van vrouwen. Tegelijkertijd kan MDG3 niet worden bereikt als de rechten en kansen van vrouwen te weinig aandacht krijgen in de andere doelstellingen.<sup>83</sup> Nederland wil met het project *De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij* actief bijdragen aan het behalen van deze doelen.

---

<sup>81</sup> De twaalf terreinen zijn a) vrouwen en armoede; b) onderwijs en opleiding van vrouwen; c) vrouwen en gezondheid; d) geweld tegen vrouwen; e) vrouwen en gewapende conflicten; f) vrouwen en de economie; g) zeggenschap en besluitvorming; h) institutionele mechanismen voor positieverbetering van de vrouw; i) mensenrechten van vrouwen; j) vrouwen en de media; k) vrouwen en het milieu; l) meisjes.

<sup>82</sup> 1) In 2015 zijn extreme armoede en honger uitgebannen; 2) In 2015 gaan alle jongens en meisjes naar school; 3) In 2015 hebben mannen en vrouwen dezelfde rechten; 4) In 2015 is de kindersterfte sterk afgenomen; 5) In 2015 sterven er minder vrouwen door zwangerschap; 6) In 2015 is de verspreiding van ziektes als Aids en malaria gestopt; 7) In 2015 leven meer mensen in een duurzaam leefmilieu; 8) In 2015 is er meer eerlijke handel, schuldenverlichting en hulp.

<sup>83</sup> Zie verder onder 4.2 t/m 4.4.

### *VN Veiligheidsraadresolutie 1325*

In oktober 2000 heeft de VN Veiligheidsraad *resolutie 1325*, 'Vrouwen, Vrede en Veiligheid', aangenomen. De resolutie roept op tot zowel het versterken van de rol van vrouwen bij planning, voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van vredesmissies, als tot grotere aandacht voor de effecten van conflict en vredesoperaties op vrouwen. Aan de uitvoering van deze resolutie wordt hard gewerkt op alle niveaus. Voor het einde van 2007 zal een Nederlands Nationaal Actieplan '1325' het licht zien om woorden om te zetten in daden.

### *International Conference on Population and Development*

In 1994 hebben 179 landen het actieplan van de *International Conference on Population and Development* (ICPD) in Cairo onderscheven. Zij erkennen daarmee dat bevolkingskwesties, armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling nauw samenhangen en stellen daarbij vast dat individuele keuzevrijheid van vrouwen de sleutel tot ontwikkeling is. Nederland is een voortrekker en belangrijke internationale pleitbezorger op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten.

### *VN Hervormingen*

In het kader van de lopende VN-hervormingen wordt gewerkt aan systeembrede coherentie (Eén VN-concept). Dit geldt ook voor de organisatie van het emancipatiebeleid binnen de VN. Eén van de aanbevelingen van het *High Level Panel (HLP) on Systemwide Coherence*, dat een advies heeft uitgebracht over de wijze waarop de effectiviteit en efficiëntie van de VN vergroot zouden kunnen worden, is de samenvoeging van de drie bestaande eenheden die zich binnen de VN bezighouden met de versterking van de positie van vrouwen tot één organisatie. Het rapport van het HLP stelt ook dat het streven naar gendergelijkheid niet kan worden overgelaten aan deze ene organisatie, maar dat dit ook een taak en verantwoordelijkheid is en moet blijven van het gehele VN-systeem. Nederland is een groot voorstander van een optimale VN-brede taakinfilling op het terrein van gendergelijkheid en zet zich hier voor in.

### *VN Mensenrechtenfora*

In de VN mensenrechtenfora zijn instrumenten voor de rechten van vrouwen ontwikkeld. De Mensenrechtenraad kent een speciale rapporteur die onder meer aan landen aanbevelingen doet hoe zij geweld tegen vrouwen beter kunnen aanpakken. Over het bezoek van de speciale rapporteur aan Nederland in 2006 heeft de minister van Buitenlandse Zaken bericht.<sup>84</sup> In de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dient Nederland

---

<sup>84</sup> TK 2006–2007, 30800V nr.86



sinds 1997 jaarlijks een resolutie in over geweld tegen vrouwen. Nederland draagt hiermee bij aan de normstelling inzake geweld tegen vrouwen en houdt dit onderwerp prominent op de internationale mensenrechtenagenda.

## Europese Unie

### *Verdrag van Amsterdam*

Het fundamentele principe van gelijke behandeling van vrouwen en mannen is onderdeel van het *Verdrag van Rome* (1957). In dit verdrag was artikel 119 opgenomen over het recht op gelijke beloning voor mannen en vrouwen. Dat is het begin geweest van de Europese regelgeving over gelijke behandeling, waaruit onder meer de gelijke behandelingsrichtlijnen voortvloeiden. In 1997 werd het *Verdrag van Amsterdam* gesloten. Daarin werden ondermeer het opheffen van ongelijkheid en het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen als 'horizontale doelstelling' opgenomen. Dat wil zeggen dat de lidstaten gelijke kansen voor vrouwen en mannen zullen bevorderen en concrete maatregelen zullen nemen om het emancipatieperspectief op alle terreinen van het Europees beleid te integreren. Daarnaast wordt in het kader van het brede non-discriminatiebeleid gebaseerd op artikel 13 van het Verdrag, op allerlei terreinen discriminatie tegengegaan, bijvoorbeeld op het terrein van werkgelegenheid, onderwijs, sociale bescherming en toegang tot goederen en diensten.

### *Lissabonstrategie*

In het kader van de *Lissabonstrategie* zijn er in Europees verband op zes gebieden emancipatiedoelstellingen geformuleerd: werkgelegenheid; verschil in beloning; toegang tot onderwijs en opleiding tijdens het hele leven; bevordering van nieuwe werkvormen; inrichting van werktijden; delen van taken en verantwoordelijkheden. De voortgang van de uitvoering van de Lissabonstrategie wordt door de Europese Commissie gemonitord. Aan de EU wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang, onder andere met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het stimuleren van meer vrouwen in topposities. In de voortgangsrapportage over de Lissabondoelstellingen wordt beschreven welke maatregelen (uit het Nationaal Hervormingsprogramma) in het afgelopen jaar zijn of worden uitgevoerd. Daarmee wordt ook ingegaan op de aanbevelingen en aandachtspunten voor Nederland die de Europese Commissie heeft geformuleerd. Voor 2006 richtte de aanbeveling zich op het verbeteren van het arbeidsaanbod van ouderen, vrouwen en kwetsbare groepen. Een aandachtspunt was het verhogen van het aantal gewerkte uren door met name vrouwen. Hiertoe worden onder meer goede en toegankelijke kinderopvang gestimuleerd, de marginale druk op het tweede inkomen verlaagd, de Taskforce DeeltijdPlus opgericht en beloningsverschillen tegengegaan.

### *Europese Commissie: routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen*

De Europese Commissie heeft op 1 maart 2006 een routekaart voor de gelijkheid van vrouwen en mannen aangenomen. Met deze routekaart maakt de Commissie duidelijk welke acties ze gaat ondernemen tot 2010 om gendergelijkheid te bevorderen.<sup>85</sup> Daarmee gaat de Commissie verder met haar opdracht om de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen en om ervoor te zorgen dat haar volledige beleid bijdraagt aan die doelstelling. De routekaart staat voor de inzet van de Commissie voor voortzetting en intensivering van haar inspanningen op dit terrein. Sinds 2004 presenteert de Europese Commissie, na consultatie van de lidstaten, jaarlijks aan de Voorjaarstop een verslag over de ontwikkelingen op het gebied van gendergelijkheid.

### *Gender Pact*

Tijdens de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006 hebben de lidstaten het Europees pact voor gendergelijkheid aangenomen. Het pact geeft de bereidheid van de lidstaten weer om zich in te zetten voor het bevorderen van de werkgelegenheid voor vrouwen en voor het creëren van een betere balans tussen arbeid en zorg, teneinde tegemoet te komen aan de demografische uitdagingen.

### *High Level Group on Gendermainstreaming*

Tweemaal per jaar komen de lidstaten op ambtelijk niveau bijeen in de EU High Level Group on Gender Mainstreaming. Voor meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen, zowel in de individuele lidstaten als in de EU als geheel, worden in dit forum door de EU-lidstaten goede praktijken uitgewisseld en gezamenlijk kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren ontwikkeld om de voortgang van de uitvoering van het Beijing *Platform for Action* te kunnen meten.

### *Europees Genderinstituut*

In 2006 is besloten om een *Europees Genderinstituut* op te richten. De taak van dit instituut is het ondersteunen van de Europese Commissie en de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van de communautaire doelstellingen voor het bevorderen van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen en het bestrijden van seksdiscriminatie. Het instituut gaat onder meer gecoördineerd onderzoek doen en instrumenten ontwikkelen. Begin 2007 is gestart met de procedures voor het aanstellen van een directeur en een bestuur en met het maken van een werkplan. Het instituut zal begin 2008 van start gaan. Vanaf 2010 zal Nederland deel uitmaken van het bestuur van het genderinstituut.

---

<sup>85</sup> European Commission, "Roadmap for equality between women and men, 2006 – 2010"

## PROGRESS

In 2007 is *PROGRESS* (Programme for Employment and Social Solidarity), het nieuwe communautaire programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit, van start gegaan. Hierin zijn vijf voorheen afzonderlijke programma's en commissieactiviteiten samengebracht. Binnen *PROGRESS* zijn vijf secties: werkgelegenheid; sociale bescherming en integratie; arbeidsomstandigheden; discriminatiebestrijding en verscheidenheid; gelijkheid van mannen en vrouwen. Gendermainstreaming wordt in alle secties bevorderd, de laatste sectie ziet hier expliciet op toe.

## Raad van Europa

Nederland neemt als lid van de Raad van Europa deel aan het *Steering Committee for Equality between Women and Men*. Dit comité komt tweemaal per jaar bij elkaar en streeft gelijke aandacht na voor mannen en vrouwen in al het werk van de Raad van Europa. Specifieke thema's waar het comité zich mee bezighoudt zijn gender mainstreaming, mechanismen ter bevordering van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, geweld tegen vrouwen, mensenhandel en vrouwen in situaties van gewapend conflict. Op deze terreinen organiseert het comité samen met de lidstaten activiteiten zoals seminars en campagnes. Ook ontwikkelt het comité aanbevelingen ter adoptie door het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in 2004 een adhoc comité ingesteld voor de bestrijding van mensenhandel. In 2005 is in de Raad van Europa een nieuw verdrag ter bestrijding van mensenhandel tot stand gekomen, waaraan Nederland actief heeft bijgedragen. Momenteel wordt gewerkt aan het Nederlandse goedkeuringstraject.

## **Aanpak**

De hoofddoelstelling van de Nederlandse inzet op het internationale emancipatiegebied is bijdragen aan het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het structureel bevorderen van de positie van vrouwen. Veel nationale thema's komen vanzelfsprekend terug in internationaal verband. Nederland brengt haar beleidswensen en -voorbeelden in internationale fora in. Zo is arbeidsparticipatie van vrouwen een belangrijk onderwerp op de Europese agenda en wordt dit thema in ILO-verband ingebracht onder het thema '*decent work for all*'. Het betrekken van vrouwen bij besluitvorming komt onder meer terug bij het beleid rondom (post-)conflict situaties. In EU verband vraagt Nederland regelmatig aandacht voor migrantenvrouwen. In de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN (die zich met mensenrechten, sociale en humanitaire zaken

bezighoudt) dient Nederland sinds 1997 jaarlijks een resolutie in over de bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Nederland vindt gelijke rechten en kansen voor vrouwen belangrijk. Het gaat hier om mensenrechten en ontwikkeling. Nederland heeft zich zowel nationaal als internationaal gecommitteerd om de positie van vrouwen te verbeteren en te streven naar grotere gelijkheid tussen mannen en vrouwen. De verdragen en afspraken over vrouwenrechten zijn vrijwel universeel ondertekend en vormen een uitstekend kader voor het Nederlandse beleid.<sup>86</sup> Nederland is goed gepositioneerd om verschillende relevante actoren bij elkaar te brengen en te zoeken naar samenwerking en synergie, zodat de ondertekende afspraken ook in daden worden omgezet. Zowel internationaal als nationaal concentreert Nederland zich op de (betere) uitvoering van beleid. Resultaatgerichtheid betekent ook het zoeken naar effectieve, soms innovatieve methoden, bijvoorbeeld aansluiting bij traditie, cultuur en religie om de doelstellingen te bereiken. En resultaatgerichtheid betekent ook de juiste strategie, middelen en instrumenten zoeken bij specifieke resultaten. Uit de resultaten van internationale inspanningen op het gebied van emancipatie blijkt dat er meer aandacht nodig is voor de volgende onderwerpen:

- 1) secundair 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 en vertegenwoordiging in politiek en bestuur en
- 7) de aanpak van geweld tegen vrouwen.

Vrouwen en meisjes in conflictsituaties, gemarginaliseerde vrouwen en adolescenten verdienen daarbij bijzondere aandacht.

Voor het behalen van de hoofddoelstelling onderscheidt het kabinet de volgende subdoelstellingen:

1. het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden;

---

<sup>86</sup> Uitgangspunten daarbij zijn:

a) Het maximaliseren van de Nederlandse meerwaarde; b) Meer politieke wil en inzet van donoren en overheden; c) Niet alleen, maar samen; d) Efficiënt gebruik van middelen; en e) De rechten en kansen van vrouwen gaan iedereen aan.

2. het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen;
3. het borgen van systematische aandacht voor de effecten van internationale vredesmissies op vrouwen in het land zelf en het geven van aandacht, waar nodig, aan de samenstelling van de uit te zenden eenheid;
4. structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers.

#### **4.1 Het borgen van structurele aandacht voor de positie van vrouwen in ontwikkelingsgebieden**

Zonder substantiële verbeteringen van de positie van vrouwen in de wereld zullen niet alleen MDG3 (werken aan gelijke rechten en kansen voor meisjes en vrouwen), maar ook andere MDGs niet gehaald worden. Bij gendergelijkheid gaat het om gelijke kansen, gelijke rechten en het tegengaan van discriminatie of uitsluiting. Voortgang van alle MDGs is gebaat bij specifieke aandacht voor de ontwikkeling en positie van vrouwen. Het tegenovergestelde is ook waar, namelijk dat het behalen van MDG3 afhangt van de mate waarin de rechten en kansen van vrouwen centraal staan in de andere MDGs. Op MDG3 wordt grosso modo slechter gepresteerd dan op de andere MDGs. Vooral resultaten op het gebied van de participatie van vrouwen in bestuur en betaalde arbeid liggen achter op overige MDGs.

Armoede wordt steeds meer een vrouwenprobleem. Vrouwen hebben relatief minder kansen en mogelijkheden om zich te ontworstelen aan de armoede dan mannen. Dat begint op jonge leeftijd, onder meer in het onderwijs. Van de analfabete jongeren, bijvoorbeeld, zijn 63% meisjes.<sup>87</sup> Hierdoor hebben veel vrouwen een slechtere uitgangspositie wanneer zij op zoek gaan naar werk. Deze positie wordt op veel plaatsen verder verslechterd door discriminerende wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidstijden, eigendoms- en erfrecht. Het achterblijven van politieke macht van vrouwen – in veel ontwikkelingslanden bekleden vrouwen een zeer gering percentage parlamentszetels<sup>88</sup> - draagt er toe bij dat deze problematiek laag op de politieke agenda staat en er weinig verandert.

---

<sup>87</sup> Schatting van UNESCO

<sup>88</sup> In de OESO regio is het gemiddeld 24%: in ontwikkelingslanden gemiddeld 16%, waarbij de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika het laagst scoort met 8%. In diverse Arabische landen bekleedt geen enkele vrouw een parlamentszetel.

Het tekort aan mogelijkheden tot economische zelfbeschikking en aan politieke macht vertaalt zich ook in ongelijke kansen op andere gebieden, zoals de gezondheidszorg. Er is sprake van een feminisering van de hiv/aids epidemie en de afname van de moedersterfte (MDG5) blijft achter bij de gestelde doelen. Internationaal zijn de aandacht en budgetten voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en gezinsplanning de laatste jaren afgenomen.

Nederland zet sterk in op rechten en kansen voor meisjes en vrouwen, met name daar waar het gaat om gelijke kansen in het onderwijs, de positie van vrouwen als stille slachtoffers van oorlog en geweld en het op de internationale agenda houden van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR).

De voortgang in de verhouding van het aantal meisjes en jongens dat deelneemt aan het basisonderwijs is wereldwijd redelijk tot goed dankzij gerichte investeringen. Voor wat betreft middelbaar en hoger onderwijs is de situatie minder rooskleurig. Onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de millenniumdoelstellingen. Immers, beter opgeleide vrouwen krijgen minder kinderen, hebben in het algemeen een betere gezondheid en besteden meer aandacht aan hygiëne en seksuele bescherming. Dit heeft een directe invloed op de gezondheid van het gezin, de verspreiding van hiv/aids en het terugdringen van kindersterfte.

De voortgang op het gebied van aids-bestrijding en de verbetering van reproductieve gezondheid is mede afhankelijk van het functioneren van de gezondheidssector. Nederland draagt bij aan en pleit zowel bilateraal als multilateraal voor versterking van de gezondheidszorg, onder andere door betere arbeidsomstandigheden voor gezondheidspersoneel. Het belang van de integratie van hiv/aids interventies met SRGR en met positieverbetering van vrouwen is onderdeel van de operationele doelstellingen van Buitenlandse Zaken.

De bevordering van rechten en kansen van meisjes en vrouwen is integraal onderdeel van de portefeuille van de Nederlandse Mensenrechtenambassadeur. Dit thema zal, als één van de prioriteiten van het mensenrechtenbeleid, de komende jaren nog meer aandacht krijgen. Daarbij zal onder meer worden ingezet op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, geweld tegen vrouwen, onderwijs en formele werkgelegenheid. Regionaal zal speciale aandacht worden besteed aan de positie van vrouwen en meisjes in het Midden-Oosten en de Golfregio. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft inmiddels MDG3 en MDG5 tot

beleidsprioriteiten van het ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren gemaakt. (zie ook doelstelling 4.2).

In concreto zal de versterkte aandacht voor rechten en kansen van vrouwen onder de huidige bewindslieden leiden tot de oprichting van een 'virtueel MDG3 fonds' met strategische partners om een bijdrage te leveren aan een algehele inhaalslag. Daarnaast zal in 3 tot 6 landen op landenniveau specifiek ingezet worden op de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Ook internationale vrouwenorganisaties op het gebied van de bestrijding van vrouwenbesnijdenis en vrouwenrechten horen daarbij. Hervormingen binnen de VN gericht op de versterking van de 'UN Gender architecture' kunnen eveneens rekenen op steun.

Op dit moment zijn de MDGs en VN Veiligheidsraad resolutie 1325 krachtige instrumenten om bij aan te haken, zodat gelijke kansen en rechten voor vrouwen en meisjes op de internationale agenda blijft.

#### **4.2 Het verbeteren van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, in het bijzonder van meisjes en vrouwen**

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) staan centraal in MDG5. Het verbeteren van de 'gezondheid van moeders' en 'toegang tot reproductieve gezondheid voor iedereen' is niet eenvoudig omdat er een complex van zaken op orde moet zijn. Vooral arme vrouwen zijn nog steeds niet in staat om zelf te kiezen hoeveel kinderen ze wensen en wanneer. Daarbij komt dat het hiv/aids probleem anders is voor vrouwen dan voor mannen, aangezien vrouwen en meisjes onevenredig kwetsbaar voor hiv zijn.

Sinds de internationale conferentie over Bevolking en Ontwikkeling in Caïro (ICPD) in 1994 is Nederland actief op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). In dat jaar ondertekenden 179 landen het Caïro-actieprogramma dat zich richt op toegang voor iedereen tot informatie, middelen en diensten op het gebied van reproductieve gezondheid in 2015. MDG5 bouwt voort op de Caïro-agenda.

Reproductieve gezondheid omvat alles wat met voortplanting en seksualiteit te maken heeft. Als vrouwen en meisjes hun seksuele en reproductieve rechten opeisen, kunnen ze hun seksuele leven zelf invullen en bepalen wanneer en met wie zij kinderen willen. Pas als vrouwen zelf kunnen beslissen over hun gezinssituatie, kunnen zij actiever deelnemen aan politiek, het sociaal-culturele leven en aan de economie. MDG3 en MDG5 staan dus in nauw verband met elkaar. Garantie van deze rechten komt daarnaast ook hun gezondheid en die

van families en gemeenschappen ten goede en resulteert in meer ontwikkelingsmogelijkheden voor een land.

Nederland heeft een brede kijk op SRGR. Het gaat om een combinatie van verbeterde (gezondheids)zorg, seksuele voorlichting, meer middelen als condooms en anticonceptiemiddelen, bevordering van rechten ten aanzien van seksualiteit en kindertal, en gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen.

Het terugdringen van moedersterfte en 'reproductieve gezondheid voor iedereen' blijven de komende jaren centraal staan binnen het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Nederland zal daarom vooral inzetten op de volgende onderdelen:

- 1) verbeteren van de toegang tot voorbehoedsmiddelen en andere *reproductive health commodities*, ook voor jongeren en speciaal in (post)conflictlanden;
- 2) verbeteren van de kwaliteit van de (pre)natale zorg door het opleiden van vroedvrouwen;
- 3) versterken van gezondheidssystemen, met name spoedeisende hulp bij zwangerschap, bevalling en abortus en preventie van HIV-besmetting van moeder naar kind;
- 4) aandacht vragen voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten evenals nadruk op de feminisering van de aidsepidemie;

Het kabinet stelt via UNFPA, UNAIDS en gespecialiseerde internationale NGO's extra geld ter beschikking, zowel in de partnerlanden (bilateraal) als in (post) conflictlanden. Nederland spoort andere landen aan hun politieke en financiële beloftes na te komen. Om SRGR te verbeteren draagt Nederland in samenwerking met ontwikkelingslanden bij aan onderwijs en voorlichting, gezondheidszorg, emancipatie en HIV/Aids-bestrijding.

#### **4.3 Het borgen van systematische aandacht voor de effecten van internationale vredesmissies op vrouwen in het land zelf en en het geven van aandacht, waar nodig, aan de samenstelling van de uit te zenden eenheid**

Het vergroten van betrokkenheid en zeggenschap van vrouwen draagt bij aan het oplossen van conflicten en aan een veilige, stabiele en leefbare wereld. Veiligheid is een voorwaarde voor vrouwen om kansen te benutten. Een land kan zich niet ontwikkelen als er geen veiligheid is en als vrouwen achterblijven in hun ontwikkeling. Nederland maakt zich sterk voor de participatie van vrouwen aan de onderhandelingstafel, het betrekken van vrouwen en kinderen bij demobilisatieprocessen en aandacht voor man/vrouw verhoudingen bij de verlening van humanitaire hulp en tijdens wederopbouwprocessen.



VN Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid raakt diverse deelterreinen van buitenlands beleid, variërend van veiligheidsbeleid tot humanitaire hulp en wederopbouw. De resolutie richt zich op meerdere aspecten van het thema vrouwen, vrede en veiligheid. Hervorming van de veiligheidssector hangt nauw samen met de hervorming en opbouw van bijvoorbeeld het politieapparaat. Voor het goed functioneren van het politieapparaat is participatie van vrouwen daarin cruciaal. Ook moeten vrouwen beschermd worden tegen geweld. Dit is weer van belang voor een geloofwaardig en duurzaam wederopbouwproces, dat goed bestuur en de totstandkoming van een rechtsstaat mede mogelijk maakt. Daarbij is ook de politieke kant van een vredesproces (deëscalatie en vertrouwenswekkende maatregelen) gebaat.

Nederlandse inspanningen in het kader van '1325' zijn gericht op het:

- verhogen van de mate waarin programma's voor ontwapening, demobilisatie en reïntegratie rekening houden met de verschillende behoeften van mannelijke en vrouwelijke oud-strijders, evenals die van de personen die van hen afhankelijk zijn;
- bijdragen aan het versterken van een genderperspectief bij het uitvoeren van vredesafspraken op het gebied van vredesopbouw en wederopbouw inclusief ontwikkeling van de veiligheidssector;
- ondersteunen van de naleving van de mensenrechten van vrouwen en meisjes, in het bijzonder voor zover deze de grondwet, het kiesstelsel, politie en justitie aangaan met speciale aandacht voor de bescherming van vrouwen en meisjes tegen seksegerelateerd geweld zoals verkrachting.

Daarnaast is er aandacht voor de uitvoering van 1325 binnen internationale vredesmissies.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van het buitenlandbeleid op het terrein van vrede en veiligheid. Uitvoering van dit beleid vindt plaats in nauwe samenwerking met in het bijzonder het ministerie van Defensie, onder andere op het terrein van vredesmissies. Om gender op verschillende manieren binnen en buiten Defensie uit te dragen, is het project Genderforce gestart. Dit project, met inspanning van de Defensieleiding, zorgt voor een structurele en duurzame inbedding van het genderbeleid bij Defensie. Bij de planning en uitvoering van vredesmissies wordt het genderperspectief nadrukkelijk in beschouwing genomen. Er is aandacht voor de effecten van een Nederlandse uitzending op vrouwen en mannen in de uit te zenden eenheid en op de lokale vrouwen en mannen. Ook is er aandacht voor het betrekken van vrouwen bij het proces van vredesbevordering en wederopbouw.

In het kader van vrede en veiligheid wordt gewerkt aan een Nationaal Actieplan 1325. Bij het opstellen van dit nationaal actieplan heeft BZ het voortouw. Het werkt daarbij nauw samen met andere departementen, in het bijzonder Defensie en BZK, en met een breed scala aan maatschappelijke organisaties. Hiertoe is in het kader van Project 2015 dan ook een specifiek Akkoord van Schokland opgesteld. Uiterlijk eind 2007 ligt er een breed gedragen Nationaal Actieplan voor de uitvoering van VN Veiligheidsraad resolutie 1325.

#### **4.4 Structurele aandacht voor de verbetering van de positie van vrouwen in alle internationale dossiers**

Als er niet op een adequate manier rekening wordt gehouden met de verschillende posities en rollen van mannen en vrouwen in samenlevingen en als het beleid en de inzet van middelen daar niet op worden afgestemd, zijn interventies suboptimaal. Analyse van de millennium ontwikkelingsdoelen laat zien dat voortgang van alle doelstellingen gebaat is bij specifieke aandacht voor de ontwikkeling van vrouwen. Omgekeerd geldt ook dat het behalen van MDG3 (werken aan gelijke rechten en kansen voor meisjes en vrouwen) afhangt van de mate waarin de rechten en kansen van vrouwen centraal staan in de andere MDGs. Daarom is het van groot belang om, evenals in het nationale beleid, structurele aandacht te schenken aan de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes in alle internationale dossiers. Dit draagt bij aan een coherente aanpak in het internationale beleid, die de inzet en samenhang op specifieke terreinen vergroot en versterkt.

De Beleidsdoorlichting Emancipatie heeft uitgewezen dat het internationaal emancipatiebeleid effectief is zolang het expliciet als emancipatiebeleid wordt geafficheerd. Zodra het gaat om emancipatie-aspecten bij algemeen beleid (*gender mainstreaming*), of de terugvertaling van internationaal beleid naar de Nederlandse context, is de effectiviteit gebrekkig te noemen. In de wisselwerking tussen internationaal en nationaal emancipatiebeleid valt dus nog duidelijk winst te behalen.

Naast de verankering van emancipatie in het nationale beleid, wordt de komende periode nadrukkelijker aandacht besteed aan de verankering van emancipatie in het internationale beleid. Voor goede resultaten en een consistente inzet is het belangrijk de samenhang in het buitenlandbeleid te optimaliseren. De ministeries van BZ en OCW hebben afgesproken deze actief te bewaken in internationale organisaties en in derde landen. In goede samenwerking met de collega-departementen, zoals bijvoorbeeld Defensie waar het vrouwen, vrede en veiligheid betreft, zal er sprake zijn van een gemeenschappelijke inzet.

Een actievere inzet op het verankeren van het emancipatieperspectief op internationaal terrein sluit ook goed aan bij de gender mainstreaming strategie van internationale instituties zelf, die door Nederland ten zeerste ondersteund en bevorderd worden (zie bijvoorbeeld de Routekaart van de Europese Commissie, de gender mainstreamingstrategie van de Raad van Europa en de voorgestelde genderstructuur binnen het Eén VN-concept).

De volgende acties zullen worden ondernomen:

- Voor een meer prominente opstelling in Europees verband zal de staatssecretaris voor Europese Zaken een analyse maken van alle belangrijke Europa-dossiers voor de komende periode, om te zien waar en op welke wijze Nederland een bijdrage kan leveren aan gelijke rechten en kansen in de Europese context. In goed overleg zullen afspraken voor verdere samenwerking worden gemaakt tussen de ministeries van OCW en BZ en de betrokken directies;
- Ter versterking van de interactie tussen nationaal en internationaal beleid worden de mogelijkheden onderzocht om internationaal ontwikkelde indicatoren op emancipatieterrein toe te passen in Nederland;
- Rapportageverplichtingen worden aangegrepen als aanleiding om beleid te toetsen, bij te stellen of voorstellen voor nieuw beleid te doen. Hiermee wordt de wisselwerking tussen internationaal en nationaal beleid versterkt.