



Beleidsdoorlichting emancipatiebeleid (artikel 25 begroting OCW)

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Hanna Harthoorn
Marga de Weerd
Jeanine Klaver

Amsterdam, 2 november 2018
Publicatienr. 17184
OND1362355

© 2018 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Doel en vraagstelling	1
1.2 Het onderzoeksdesign	2
1.3 De dataverzameling	3
1.4 Opbouw van dit rapport	5
2 Beleidsontwikkelingen emancipatiebeleid 2014-2018	7
2.1 Wat voorafging	7
2.2 Ontwikkelingen emancipatiebeleid 2014-2018	8
2.3 Opvolging beleidsdoorlichting 2011-2014	11
2.4 Algemene beleidstheorie emancipatiebeleid 2014-2018	14
2.5 Analyse begrotingen beleidsartikel 2014-2018	17
2.6 Samenvatting en conclusie	23
3 Economische zelfstandigheid vrouwen	26
3.1 Beschrijving beleidsontwikkelingen	26
3.2 Beleidsmatige ontwikkelingen ten aanzien van economische zelfstandigheid	27
3.3 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het bevorderen van economische zelfstandigheid	28
3.4 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema economische zelfstandigheid	30
3.5 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	36
3.6 Samenvatting en conclusie	40
4 Vrouwen aan de top	43
4.1 Beleidsmatige ontwikkelingen op het thema Vrouwen aan de Top	43
4.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het bevorderen van meer vrouwen aan de top	44
4.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema Vrouwen aan de Top	47
4.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	49
4.5 Samenvatting en conclusie	51
5 Sociale veiligheid vrouwen	53
5.1 Beschrijving algemene beleidsontwikkeling thema veiligheid	53
5.2 Beleidsontwikkeling veiligheid vrouwen en meisjes	54
5.3 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes	55
5.4 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes	58
5.5 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	62
5.6 Samenvatting en conclusie	65
6 Sociale veiligheid en acceptatie lhbt	68
6.1 Beschrijving beleidsontwikkeling veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen	68
6.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen	70
6.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen	73
6.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	77
6.5 Samenvatting en conclusie	82
7 Gezondheid	85
7.1 Beschrijving algemene beleidsontwikkeling thema gezondheid	85
7.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema gezondheid	86
7.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema gezondheid	90
7.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	91
7.5 Samenvatting en conclusie	94

8 Onderwijs	97
8.1 Beschrijving beleidsontwikkelingen	97
8.2 Reconstructie beleidstheorie	98
8.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema onderwijs	99
8.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	102
8.5 Samenvatting en conclusie	105
9 Verkenning begrotingsvarianten	107
9.1 Varianten voor een budgettaire ombuiging van min twintig project	107
9.2 Varianten voor een budgettaire ombuiging van plus twintig procent	110
10 Samenvatting en conclusies	113
10.1 Het emancipatiebeleid in de periode 2014-2018	114
10.2 Opvolging conclusies vorige beleidsdoorlichting	114
10.3 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	116
10.4 Verbetersuggesties	120
Bijlage 1 – Toelichting geraadpleegde respondenten en bronnen	123
Bijlage 2 – Referenties	131

Inleiding

1

1 Inleiding

De minister van OCW heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om in 2018 een beleidsdoorlichting van het beleid voor emancipatie (artikel 25 op de OCW-begroting) aan te bieden. De beleidsdoorlichting gaat over het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Een beleidsdoorlichting kijkt niet alleen terug naar ervaringen, bevindingen en resultaten. Zij benoemt ook maatregelen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid te verhogen. Deze beleidsdoorlichting beslaat de periode 2014-2018 en sluit daarmee aan bij de vorige beleidsdoorlichting die betrekking had op de periode 2011-2014. De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthesestudie. Dat wil zeggen dat het onderzoek hoofdzakelijk gebaseerd is op een analyse van bestaande bronnen, met een beperkte aanvullende dataverzameling om bevindingen te duiden of nader in te kleuren. In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de vraagstelling van het onderzoek en lichten we het onderzoeksdesign en de dataverzameling toe.

1.1 Doel en vraagstelling

Het doel van de beleidsdoorlichting is het verschaffen van inzicht in het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het emancipatiebeleid dat onder het begrotingsartikel 25 van de begroting OCW valt in de periode 2014-2018.

Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar de wijzigingen in de aanpak die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting in 2014, die naar het beleid tot medio 2014 heeft gekeken. Die concludeerde dat de grote variëteit aan relatief op zichzelf staande projecten met een gering beleidsgewicht en de weinig structurele verankering en integratie van deze projecten in het reguliere overheidsbeleid risico's vormden voor de doeltreffendheid van het beleid. In reactie daarop heeft het ministerie de werkwijze aangepast en gericht op meer samenhang en verduurzaming van beleidsmaatregelen.

De volgende vragen staan in deze beleidsdoorlichting centraal:

1. Hoe ziet het emancipatiebeleid eruit in de periode 2014-2018 en hoe heeft dat zich sinds de vorige beleidsdoorlichting (2011-2014) ontwikkeld?
 - a. Op welke thema's is ingezet en in welke vorm (subsidie, opdracht, interdepartementale samenwerking, onderzoek, et cetera)
 - b. Welke beleidsmaatregelen zijn gecontinueerd?
 - c. Welke beleidsmaatregelen zijn niet gecontinueerd en waarom niet?
 - d. Welke beleidsmaatregelen zijn nieuw opgepakt in welke vorm?
 - e. Op welke thema's is er gekozen voor een procesmatig nieuwe werkwijze?
 - f. Welke onderbouwing wordt gegeven voor de opzet van het emancipatiebeleid in deze periode en de keuzes die daarbij zijn gemaakt?
2. In hoeverre zijn de conclusies uit de beleidsdoorlichting van 2014 opgevolgd in de beleidsontwikkeling 2014-2018 en tot welke aanpassingen in het beleid heeft dit geleid?
3. Is in de periode 2014-2018 sprake van doelbereik (d.w.z. het bereiken van de operationele doelen)?
4. Is het beleid in de periode 2014-2018 doeltreffend?
5. Is het beleid in de periode 2014-2018 doelmatig?
6. Wat zijn de effecten en beleidsopties bij een bezuiniging op, dan wel verruiming van 20 procent op het Begrotingsartikel?

Doelbereik: mate waarin de gestelde doelen van beleid, maatregelen, interventies geheel of gedeeltelijk worden bereikt.

Doeltreffendheid (synoniem effectiviteit): mate waarin beleid, maatregelen, interventies het bereiken van doelen dichterbij brengen; mate waarin de doelen met het beleid eerder, beter, sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.

Doelmatigheid (synoniem efficiëntie/efficiency): verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin dezelfde middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

1.2 Het onderzoeksdesign

Een beleidsevaluatie onderzoekt de relatie tussen het gevoerde beleid en het doelbereik. Het vaststellen van een causale relatie tussen beleid en uitkomsten is echter niet eenvoudig. Het vereist een complex design met experimentele en controlegroepen. In de praktijk is dit voor het emancipatiebeleid nauwelijks mogelijk. Het beoogde effect van het beleid is namelijk onderhevig aan een veelheid van factoren, waarvan het gevoerde beleid er slechts één is. Dat maakt het ingewikkeld om de invloed van het beleid op de emancipatie van vrouwen en lhbtj-personen te isoleren van andere factoren. In de Kamerbrief kiest de minister daarom voor een aanpak die geënt is op de methode van de realistische evaluatie voor het uitvoeren van deze beleidsdoorlichting. Centraal in deze aanpak staat de reconstructie van de beleidstheorie.

De realistische evaluatie

Het emancipatiebeleid is niet het enige beleidsterrein waar de ‘gouden standaard’ van (quasi-, semi-)experimenteel effectonderzoek niet of nauwelijks haalbaar is. Ook op andere beleidsterreinen speelt dit probleem. Pawson en Tilley (1997) hebben in reactie hierop het alternatief van de realistische evaluatie ontwikkeld. Zij stellen dat evaluaties van interventies in het sociale domein primair de vraag moeten beantwoorden *What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?*

Deze primaire vraag naar de effectiviteit van beleid wordt beantwoord met de reconstructie en de evaluatie van de beleidstheorie. Deze beleidstheorie is het ‘verhaal’ van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden, en dan zo gedetailleerd en precies mogelijk geformuleerd. In de beleidstheorie vormen de werkzame mechanismen belangrijke onderdelen. De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar effectief zijn, is het beleid ook effectief. Aantoonbaar betekent: op basis van (deel) onderzoeken of aangetoond op andere beleidsterreinen, waar de werking vergelijkbaar is. Als er een goed onderbouwde beleidstheorie is, en er is sprake van doelbereik, dan is de conclusie plausibel dat het beleid aan het doelbereik heeft bijgedragen en dus effectief is. Met als belangrijke nuanceringscontext. Beleid dat in de ene context effectief is, hoeft dat in een andere context niet te zijn. De relevantie van context betekent dat veel aandacht moet worden geschonken aan andere factoren die van invloed kunnen zijn op gender- en lhbtj-gelijkheid, zoals maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Ook de mate waarin interventies zijn uitgevoerd zoals bedacht, is een belangrijke contextfactor.

Deze realistische benadering gebruiken wij als kapstok voor deze beleidsdoorlichting van het emancipatiebeleid. Het uitgangspunt voor de reconstructie van de beleidstheorie is de beleidsinzet vanuit het begrotingsartikel. Het startpunt van de reconstructie is dus niet de probleemanalyse. In paragraaf 1.3 lichten we de verschillende onderdelen van de dataverzameling nader toe.

Afbakening en scope

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014-2018. Het doel is om 85 procent van het begrotingsartikel door te lichten. Specifiek gaat het dan om:

- Het doorlichten van processen: de hernieuwde werkwijze gericht op meer samenhang en verduurzaming van beleidsmaatregelen.
- Het doorlichten van beleidsmaatregelen: maatregelen die nieuw zijn ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting plus al eerder lopende beleidsmaatregelen die in een nieuw proces zijn meegenomen.

De algemene doelstelling van het begrotingsartikel luidt in 2017 als volgt: ‘Het realiseren van gendergelijkheid en gelijkheid wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken in de Nederlandse samenleving. Dit dient te geschieden op in ieder geval de terreinen onderwijs, veiligheid, gezondheid, arbeidsmarkt, media, politiek, recht en leefvormen.’ Deze beleidsdoorlichting richt zich echter op de vier grote thema’s binnen het emancipatiebeleid, te weten arbeid, veiligheid, gezondheid en onderwijs. De terreinen media, politiek, recht en leefvormen zijn pas sinds 1 januari 2017 benoemd als thema. De beleidsinzet op deze terreinen is daarmee te pril om al mee te kunnen nemen in het

onderzoek. Ook worden beleidsmaatregelen die reeds zijn doorgelicht in de vorige beleidsdoorlichting en inmiddels gestopt zijn en kleine incidentele uitgaven onder € 5000,- niet meegenomen in dit onderzoek.¹

1.3 De dataverzameling

Het onderzoek heeft het karakter van een syntheses studie waarbij voornamelijk op basis van bestaande bronnen, aangevuld met kwalitatieve interviews, de onderzoeksvragen beantwoord worden. Het onderzoek voorziet niet in grootschalige primaire dataverzameling.

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie en analyse van de beschikbare bronnen, interviews met medewerkers van de directie Emancipatie (DE), wetenschappers en overige stakeholders zoals uitvoerders van door DE gefinancierde projecten en programma's (waaronder lokale beleidsmedewerkers) en beleidsmedewerkers van andere departementen. Tot slot is een werksessie georganiseerd met medewerkers van DE waarin per thema de beleidsopties zijn verkend voor het vergroten van de efficiency van het huidige beleid en maatregelen in het kader van een omvangrijke ombuiging (20+/- varianten). Hieronder lichten we de verschillende onderzoeksactiviteiten toe.

Inventarisatie en analyse bronnen

We zijn begonnen met een inventarisatie van beschikbare bronnen die een beeld geven van de ontwikkelingen in het beleid en de uitgaven onder begrotingsartikel 25, het doelbereik op de vier onderscheiden thema's en de doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette middelen op deze thema's. Bronnen die bij het onderzoek zijn betrokken, zijn:

- beleidsdocumenten (regeerakkoord, visienota's, Kamerbrieven);
- begrotingen;
- monitorstudies en onderzoeksrapporten;
- project- en programma-evaluaties;
- projectrapportages en -verslagen.

Op basis van de beleidsdocumenten hebben we voor het emancipatiebeleid in het algemeen en voor de vier onderscheiden thema's de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen in kaart gebracht. Daarnaast is een analyse gemaakt van de uitgaven onder het begrotingsartikel. In aanvulling op de begrotingen heeft DE gedetailleerde informatie aangeleverd over de uitgaven (realisatie) ten behoeve van verschillende posten. Met deze informatie zijn de uitgaven in het kader van de vier onderscheiden thema's nader in kaart gebracht.

Op basis van de Emancipatiemonitor en de LHBT-monitor is een analyse gemaakt van de belangrijkste ontwikkelingen op de vier onderscheiden thema's. Omdat de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2014-2018) betrekkelijk kort is om positieve dan wel negatieve ontwikkelingen te signaleren, zijn de ontwikkelingen over een iets langere periode – dat wil zeggen over een periode van circa tien jaar – in kaart gebracht. Afhankelijk van de beschikbaarheid van de data gaan we dus terug tot circa 2007/2008. Dit kan per thema verschillen.

Van de beschikbare evaluatiestudies en projectverslagen is een analyse gemaakt van de validiteit van het onderzoek en de behaalde resultaten van het project/programma (bereik doelgroep, bijdrage aan beoogde veranderingsproces et cetera) om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van de beleidsinzet.

Tot slot hebben we wetenschappelijke literatuur geraadpleegd ter toetsing en onderbouwing van de bevindingen uit de interviews.

¹ Zie ook de brief van de minister aan de Tweede Kamer met betrekking tot de opzet en de vraagstelling van de beleidsdoorlichting artikel 25 Rijksbegroting, 11 september 2017, referentie 1242402.

Interviews met medewerkers van DE

In de eerste fase van het onderzoek zijn in aanvulling op de documentanalyse interviews gehouden met medewerkers van DE. Deze gesprekken stonden in het kader van de reconstructie van de beleidstheorie achter het emancipatiebeleid. Het startpunt van de reconstructie zijn de maatregelen en inspanningen die vanuit het begrotingsartikel door DE worden ingezet. In feite gaat het dus om het opstellen van de interventielogica.²

Er zijn negen interviews gehouden met in totaal dertien medewerkers. Zij zijn gekozen omdat zij betrokken zijn (geweest) bij de vier onderscheiden thema's. Tevens is een aantal thema-overschrijdende gesprekken gevoerd met medewerkers van DE over (gender)mainstreaming, het werkveld internationaal en wetgeving. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst waarin nader is ingegaan op de doelstellingen van het beleid, de inzet van instrumenten en de achtergrond van de gemaakt keuzes, de veronderstelde relatie tussen de inzet van instrumenten en de doelen (de veronderstelde werking) en relevante contextfactoren. De gesprekken zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd (zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten).

Interviews met experts en overige stakeholders

De beleidstheorie die op basis van de documentanalyse en gesprekken met medewerkers van DE is gereconstrueerd, is vervolgens voorgelegd aan een aantal experts uit de wetenschap met als doel de plausibiliteit van de opgestelde beleidstheorie te toetsen. In deze gesprekken is ingegaan op de wetenschappelijke onderbouwing van de geïdentificeerde mechanismen en de veronderstelde relatie tussen instrument en doelen, en de contextfactoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Daarnaast is ook gevraagd naar relevante alternatieven: in hoeverre is er ingezet op de juiste mechanismen of zijn er mechanismen te identificeren waarop effectiever ingezet kan worden? Deze informatie is ook getoetst aan wetenschappelijke literatuur. Per thema zijn twee experts geraadpleegd (zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten). De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst.

Vervolgens is per thema een beperkt aantal interviews gehouden met relevante lokale en nationale stakeholders die betrokken zijn bij de uitvoering of doorwerking van het emancipatiebeleid in de praktijk. De gesprekken met deze stakeholders waren bedoeld om inzicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk van de beleidsinterventies en de impact (in aanvulling op het beeld uit de documentanalyse), alsmede de relevante contextfactoren die hierop van invloed zijn. Per thema is gekozen voor een focus op de – in termen van financiële middelen – grootste projecten. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van andere departementen die belangrijk zijn voor het realiseren van de emancipatiedoelstellingen. Een aanzienlijk deel van de inspanningen van DE is namelijk gericht op andere departementen waarbij DE ernaar streeft om via gendermainstreaming aandacht voor gender in te bedden in het reguliere beleid.

Ook zijn gesprekken gevoerd met de penvoerders van een deel van de nieuwe allianties (operationeel sinds 2018) om een eerste zicht te krijgen op de ervaringen met en de verwachtingen van de nieuwe werkwijze (zie bijlage 1 voor een overzicht van respondenten). We hebben ons daarbij alleen gericht op de allianties die op de onderscheiden thema's voor deze beleidsdoorlichting actief zijn. De gesprekken zijn uitgevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst.

Werksessie

Met medewerkers van DE die betrokken zijn bij de verschillende onderdelen van het emancipatiebeleid die bij deze beleidsdoorlichting zijn meegenomen, is een werksessie gehouden. Op basis van de bevindingen van de beleidsdoorlichting op de deelthema's is met DE in de werksessie verkend welke beleidsopties mogelijk zijn bij een substantiële verkrapting of verruiming van het begrotingsartikel. Daarbij is expliciet stilgestaan bij de implicaties van de verschillende keuzes voor de effectiviteit van het huidige beleid.

² Het startpunt van de reconstructie is dus niet de probleemanalyse.

1.4 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 schetsen we de algemene ontwikkelingen van het emancipatiebeleid in de periode 2014-2018 en gaan we in op de opvolging van de conclusies van de vorige beleidsevaluatie. Daarnaast geeft dit hoofdstuk een algemene schets van de beleidstheorie van het emancipatiebeleid. Het betreft hier een schets van de uitgangspunten/centrale noties achter het beleid op hoofdlijnen. De beschrijving van het emancipatiebeleid wordt vervolgens aangevuld met een analyse van de uitgaven onder beleidsartikel 25.

Vervolgens wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 8 per inhoudelijk thema een schets gegeven van de beleidsinzet op dat thema, wordt de beleidstheorie uitgewerkt, wordt een schets gegeven van de ontwikkelingen en huidige stand van zaken op het thema aan de hand van verschillende indicatoren en worden uitspraken gedaan over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het thema arbeid is opgeknipt in twee subthema's: economische zelfstandigheid (hoofdstuk 3) en vrouwen aan de top (hoofdstuk 4). Ook het thema veiligheid is in twee onderdelen gesplitst: veiligheid van meisjes en vrouwen (hoofdstuk 5) en veiligheid van lhbtbi-personen (hoofdstuk 6). Het thema gezondheid staat centraal in hoofdstuk 7 en het thema onderwijs in hoofdstuk 8. In hoofdstuk 9 worden de begrotingsvarianten (twintig plus en twintig min) besproken.

We besluiten het rapport met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en verbeteruggesties.

Beleidsontwikke- lingen emancipa- tiebeleid 2014-2018

2

2 Beleidsontwikkelingen emancipatiebeleid 2014-2018

Dit hoofdstuk schetst de algemene ontwikkelingen van het emancipatiebeleid voor de periode 2014-2018. Op basis van de emancipatieparagrafen uit het regeerakkoord 'Bruggen slaan', rijksbegrotingen, visienota's en Kamerbrieven en – waar nodig – aangevuld met interviews met medewerkers van de directie Emancipatie, beschrijven we de beleidsontwikkelingen van de afgelopen vier jaar. Daarbij staan we eerst kort stil bij de belangrijkste beleidsontwikkelingen op dit terrein in de periode voorafgaand aan deze beleidsdoorlichting (paragraaf 2.1). Deze terugblik dient vooral om de historische context van het huidige beleid te begrijpen. Vervolgens bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse emancipatiebeleid in de periode 2014-2018 (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 bespreken we kort de belangrijkste bevindingen van de vorige beleidsdoorlichting (2011-2014) en beschrijven we hoe de directie Emancipatie daar vorm aan heeft gegeven. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 in op de centrale noties van het huidige beleid waarmee we de algemene beleidstheorie van het emancipatiebeleid kenschetsen. In paragraaf 2.5 volgt een analyse van de jaarlijkse begrotingen van het beleidsartikel in de periode 2014-2018 voor het verkrijgen van een beeld van de totale uitgaven, de uitgaven op deelthema's en de ontwikkelingen daarin, alsmede de geformuleerde doelstellingen. Tot slot volgt een korte samenvatting van de bevindingen en beantwoorden we onderzoeksvragen 1 en 2 (paragraaf 2.6).

2.1 Wat voorafging

Sinds de jaren zestig voert de Nederlandse overheid actief emancipatiebeleid. In de beginjaren is dit beleid met name gericht op het realiseren van gelijke rechten voor mannen en vrouwen. Wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen, of die ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in de hand werkt, wordt aangepakt. Daarnaast is door de jaren heen in het emancipatiebeleid de focus verschoven richting het creëren van gelijke kansen en mogelijkheden voor mannen, vrouwen, jongens en meisjes. In het beleid staan vooral de beleidsthema's participatie, met name op de arbeidsmarkt, en veiligheid centraal. Vanaf 2007 gaat het emancipatiebeleid niet meer alleen over vrouwenemancipatie, maar maakt de emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (lhbt-personen) ook deel uit van het Nederlandse emancipatiebeleid.

In het emancipatiebeleid van de afgelopen tien jaar brengt iedere minister eigen accenten aan. Zo presenteert minister Plasterk (2007-2010) naast de emancipatienota *Meer kansen voor vrouwen; emancipatiebeleid 2008-2011*³ ook *Het plan van de Man*⁴, waarmee er meer aandacht komt voor de rol van mannen in het emancipatieproces. Onder minister Van Bijsterveldt (2010-2012) ligt de nadruk sterker op homo-emancipatie en op het afstappen van het overheersende kostwinnersmodel naar een tweeverdienersamenleving waarin vrouwen en mannen een gelijkwaardige bijdrage leveren op de arbeidsmarkt. Voor het eerst worden de beleidsplannen rond vrouwenemancipatie en het destijds nog genoemde lesbische en homo-emancipatiebeleid in één nota beschreven.⁵ Minister Bussemaker (2012-2017) geeft bij haar aantreden aan het lopende emancipatiebeleid met een focus op participatie en veiligheid voort te zetten. Wel verlegt de minister de focus van het verhogen van de arbeidsparticipatie naar het stimuleren van economische zelfstandigheid onder vrouwen, intensiveert zij de aandacht voor de rol en de positie van mannen bij gendergelijkheid en voegt zij, middels verkenningen, nieuwe beleidsthema's waaronder zichtbaarheid van vrouwen in de media, gendersensitieve gezondheidszorg en de positie van intersekse personen toe aan de beleidsagenda⁶. Eind oktober 2017 treedt minister Van Engelshoven aan als minister van OCW. Kabinet Rutte III presenteert het regeerakkoord 2017-2021 *Vertrouwen in de toekomst* met een korte paragraaf over *emancipatie en lhbt*. Op 29 maart 2018 verschijnt de emancipatienota 2018-2021 *Principes in praktijk*.

³ Kamerbrief d.d. 28 september 2007 met onderwerp: aanbieding emancipatienota. Referentie: DE/2007/37260.

⁴ Kamerbrief d.d. 14 augustus 2008 met onderwerp Plan van de Man. Referentie DE/32735.

⁵ Kamerbrief d.d. 8 april 2011. Hoofddlijnen Emancipatiebeleid: vrouwen- en homo-emancipatie 2015. Referentie 274914.

⁶ Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met onderwerp Hoofddlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie 477641.

De verantwoordelijkheid van het Rijk voor het emancipatiebeleid

Nederland is onder andere middels internationale verdragen gehouden aan het bevorderen van gendergelijkheid en het bevorderen van gelijkwaardige positie van lhbt'i'ers (Lesbisch, Homo, Biseksueel, Transgender en Interseksue personen). Het betreft hier niet alleen de verplichting tot non-discriminatie door de overheid zelf, maar ook de verplichting om ervoor te zorgen dat anderen gendergelijkheid en een gelijkwaardige positie van lhbt'i'ers niet in de weg staan.

Een uitwerking daarvan is onder meer te vinden in het VN Vrouwenverdrag. Hierin staat dat landen die het verdrag ratificeren (Nederland deed dat in 1991) niet alleen eigen wet- en regelgeving discriminatievrij moeten maken, maar er ook voor moeten zorgen dat andere partijen (bedrijfsleven, politieke partijen etc.) vrouwen niet discrimineren. In de eerste artikelen van het Verdrag wordt het discriminatieverbod uitgewerkt. Daarna bevat het bepalingen die de gelijke rechten van vrouwen op tal van terreinen nader omschrijven, waaronder politiek en openbaar bestuur, werk en inkomen, opleiding, gezondheid, nationaliteit, huwelijk en familielevens. Ook uit het recent geratificeerde CAHVIO-Verdrag (de Istanbul Conventie) komen dergelijke verplichtingen voort. Een uitvloeisel van deze verdragen is ook de verplichting om hierover te rapporteren en te verantwoorden.

Er bestaan geen internationale verdragen die zich specifiek richten op de lhbt-i-groep. De non-discriminatiebepalingen die in verschillende VN-verdragen zijn opgenomen, gelden echter ook voor seksuele gerichtheid. Zo zijn het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) van toepassing. Op het niveau van de Raad van Europa en de Europese Unie zijn de rechten van de lhbt-groep ook vastgelegd.

Vanuit de verantwoordelijkheid om gelijke rechten en kansen te creëren ongeacht sekse en seksuele identiteit heeft de overheid sinds de jaren zestig daarom actief emancipatiebeleid gevoerd, waarbij opeenvolgende kabinetten verschillende accenten in dat beleid hebben aangebracht.

2.2 Ontwikkelingen emancipatiebeleid 2014-2018

De periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2014-2018) valt voor het grootste deel binnen de kabinetsperiode van Rutte II (2012-2017). De coördinatie van het emancipatiebeleid is in deze periode belegd geweest bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister van OCW heeft naast de verantwoordelijkheid voor het voeren van specifiek emancipatiebeleid ook een regierol in het emancipatiebeleid, zowel richting andere departementen als richting gemeenten en richting internationale gremia zoals de VN.

Het regeerakkoord 'Bruggen slaan', de hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016, de Kamerbrief over de opbrengsten van het emancipatiebeleid en de Kamerbrief over de beleidsdoorlichting en midterm review geven inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen van het emancipatiebeleid 2014-2018. De uitgangspunten en bijbehorende voorgenomen beleidsmaatregelen van het emancipatiebeleid 2012-2017 zijn vastgelegd in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' in de paragraaf emancipatie en gelijke behandeling [zie kader Emancipatie en gelijke behandeling].

Emancipatie en gelijke behandeling 2012-2016

Iedereen moet iets van zijn of haar leven kunnen maken, ongeacht geslacht, seksuele geaardheid, afkomst, religie, levensovertuiging of handicap. Dat vraagt van iedereen een bijdrage: van individuen zelf, sociale partners, overheden, levensbeschouwelijke groepen en etnische gemeenschappen. De overheid kan anderen alleen met overtuiging aanspreken als zij zelf het goede voorbeeld geeft.

- Nieuwe 'weigerambtenaren' worden niet aangesteld. De Algemene wet gelijke behandeling wordt aangepast naar Europees model. De 'enkele-feitconstructie' verdwijnt uit de wet. Scholen mogen homoseksuele leraren niet ontslaan en homoseksuele leerlingen niet weigeren of wegsturen vanwege hun seksuele voorkeur. Op scholen zal ook voorlichting worden gegeven over 'seksuele diversiteit'. Het wetsvoorstel lesbisch ouderschap treedt zo spoedig mogelijk in werking. Daardoor verbetert de juridische positie van lesbische ouders en hun kinderen.
- Bestrijding van homofob geweld blijft een prioriteit voor politie en Openbaar Ministerie.
- De sterilisatie-eis met betrekking tot officiële geslachtsregistratie zal worden geschrapt uit de wet.
- Het kabinet zet zich actief in om nog bestaande loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor gelijke arbeid weg te nemen.
- Het kabinet bestrijdt alle vormen van onderdrukking van vrouwen. Geweld in afhankelijkheidssituaties is onaanvaardbaar en wordt opgespoord en bestraft. Dat geldt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, genitale verminking, eerwraak, prostitutie en mensenhandel. Op schijnhuwelijken wordt strenger gecontroleerd. Gedwongen huwelijken worden strafbaar en herhaalde huwelijksmigratie gaan we tegen.
- Nederland zal het verdrag van de Verenigde Naties voor de rechten van gehandicapten ratificeren, onder de voorwaarde dat hieruit volgende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Uit: *Regeerakkoord 2012-2016 Bruggen slaan*

In 2013 verschijnt de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016⁷ waarin de koers van het emancipatiebeleid verder wordt uitgewerkt. De koers van het emancipatiebeleid is voor een groot deel een voortzetting van het emancipatiebeleid uit de voorgaande beleidsperiode waarbinnen nieuwe inhoudelijke speerpunten worden aangebracht en nieuwe thema's worden toegevoegd.

De beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014, uitgevoerd door de Auditdienst Rijk, en de midterm review (2014) zijn voor de minister aanleiding om het beleid op enkele punten te versterken (zie hiervoor paragraaf 2.3).

Kabinetsvisie op Emancipatie

In de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 schrijft de minister dat de visie op emancipatie in deze beleidsperiode gestoeld is op de overtuiging dat vrouwenrechten en rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders onvervreembare mensenrechten zijn. Het centraal stellen van dit mensenrechtenperspectief vindt zijn basis in twee rechten uit het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens:

- het recht op daadwerkelijke bescherming tegen geweld;
- het recht om met andere mensen relaties aan te gaan en te ontwikkelen.

De inzet van de kabinetsbeleid is om te zorgen dat iedereen van deze rechten kan genieten en eventuele belemmeringen, die deze rechten in de weg staan, te agenderen, te verminderen of anderen te ondersteunen om deze te weg te nemen.

De overheid die emancipatiebeleid voert, gaat daarom steeds actief na welke belemmeringen er zijn ten aanzien van het genot van welke mensenrechten. De overheid ziet erop toe dat iedereen toegang tot deze rechten heeft in arbeid, in onderwijs, in de zorg, etc. Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen.

Uit: *Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016*

Het emancipatiebeleid is erop gericht de maatschappelijke vrijheid voor vrouwen en seksuele minderheden te vergroten en de gelijke behandeling van vrouwen en mannen en de gelijke rechten van lhbti-personen te realiseren. Het kabinet hanteert hierbij autonomie, weerbaarheid en gelijkwaardigheid als kernwaarden. Het emancipatiebeleid kent grofweg twee doelgroepen: vrouwen en lhbti-personen.

⁷ Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met onderwerp Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie 477641.

Speerpunten

Minister Bussemaker heeft aan het begin van de kabinetsperiode de volgende speerpunten opgesteld binnen het emancipatiebeleid:

1. Participatie in het licht van de gevolgen van de economische crisis.
Hierbij heeft de focus gelegen op de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en het verhogen van het percentage vrouwen dat economisch zelfstandig is. Daarnaast is er aandacht geweest voor beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, het verhogen van het aantal vrouwen aan de top en de zorgdeelnamen door mannen (zie ook hoofdstukken 3 en 4).
2. Sociale veiligheid van vrouwen, meisjes en lhbt-personen.
Denk hierbij aan het tegengaan van discriminatie en het bestrijden van geweld, zodat iedereen zich veilig voelt in huis en in het openbare leven (zie ook hoofdstukken 5 en 6).
3. Verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs.
Waarbij gekeken wordt naar onder andere verschillen in onderwijsprestaties en onderwijskeuzes (zie ook hoofdstuk 8).
4. Internationale polarisatie.
In deze kabinetsperiode is het Nederlandse emancipatiebeleid erop gericht zich ook internationaal sterk te maken voor meer gender- en lhbt-gelijkheid. Denk hierbij aan de inzet van Nederland binnen de EU, de Raad van Europa en op globaal niveau binnen de VN, onder meer tijdens de jaarlijkse *Commission on the Status of Women* (CSW). Maar denk hierbij ook aan de invloed van internationale (beleids)ontwikkelingen op nationaal emancipatiebeleid. Een beschrijving van het internationale werk komt, waar relevant, aan bod in de inhoudelijke beschrijving van de deelthema's.

Daarnaast heeft de minister aan het begin van de kabinetsperiode aangegeven middels zogenoemde verkenningen nieuwe thema's op de beleidsagenda te willen zetten:

- Intersekse

Deze verkenning richtte zich op het verkrijgen van beter inzicht in de positie van intersekse personen en de maatschappelijke belemmeringen die zij ervaren. Hierbij was er aandacht voor het bestrijden van discriminatie en beschermen van integriteit en zelfbeschikking. Deze verkenning heeft onder meer geresulteerd in het expliciet opnemen van intersekse personen als doelgroep van het emancipatiebeleid in het begrotingsartikel en de subsidieregeling, er wordt inmiddels gesproken van lhbt-emancipatiebeleid. Omdat intersekse personen nu integraal onderdeel zijn van het emancipatiebeleid, zal deze verkenning niet apart doorgelicht worden.

- Vrouwen en gezondheid

Een verkenning gericht op de achtergrond en de effecten van sekseverschillen in de gezondheidszorg. Er is onderzocht wat de betekenis van deze verschillen is voor gelijke rechten en kansen voor mannen en vrouwen en wat de noodzaak van een specifiek programma vrouwen en gezondheid is (zie ook hoofdstuk 6 Gezondheid).

- Vrouwen en de media

Aandachtsgebieden zijn vrouwen in de top van de media en stereotypering in de media. Eind 2017 is met financiële ondersteuning van OCW de Coalitie 'Beeldvorming in de Media' gestart. De inzet op het thema vrouwen en de media is te recent om resultaten in kaart te kunnen brengen. Het deelthema vrouwen en de media wordt dan ook niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting (zie ook hoofdstuk 1 Afbakening).

- Verschillen in onderwijsrendement: jongensprobleem of meisjessucces?

Deze verkenning richtte zich op meer inzicht in de oorzaken die ten grondslag liggen aan de verschillen in onderwijsrendementen tussen jongens en meisjes, zowel voor mbo als hbo en wo (zie ook hoofdstuk 7 Onderwijs).

Emancipatiebeleid onder kabinet Rutte III

Bij het aantreden van kabinet Rutte III verschijnt het regeerakkoord 2017-2021 *Vertrouwen in de toekomst*. Hierin is een korte paragraaf over emancipatiebeleid opgenomen (zie ook kader Emancipatie en lhbt). In de in het voorjaar van 2018 verschenen Emancipatienota van minister Van Engelshoven wordt een drietal thema's benoemd voor het emancipatiebeleid in de komende periode:

"In deze Emancipatienota staat hoe de regering in deze kabinetsperiode de emancipatie-principes op het gebied van gendergelijkheid en lhbt-emancipatie in de dagelijkse praktijk wil terugzien. Leidend principe hierbij is, dat alle burgers hun leven moeten kunnen inrichten zoals zij dat willen. Als we dat principe leggen naast de huidige praktijk, zijn er drie samenhangende thema's waarop zich stevige knelpunten voordoen: arbeidsmarkt, sociale veiligheid en acceptatie, en genderdiversiteit en gelijke behandeling."

(Emancipatienota 2018-2021 *Principes in Praktijk*, p.2).

Emancipatie en lhbt 2017-2021

- In Nederland is iedereen gelijkwaardig en heb je de vrijheid om te houden van wie je wilt en om zichtbaar jezelf te kunnen zijn. Waar die vrijheid wordt beknot, er gediscrimineerd wordt of zelfs mensen niet veilig zijn, treedt de overheid actief op.
- Emancipatie en het beschermen van onze waarden hebben continu onze aandacht nodig. Zo sloten acht politieke partijen het regenboogakkoord. De bevordering van emancipatie van lhbt en mensen met een beperking is belangrijk en door verschillende maatschappelijke groeperingen onder de aandacht gebracht. Er worden verschillende maatregelen tegen discriminatie genomen zoals de aanvulling van artikel 1 van de Grondwet tegen discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en een beperking.
- De behandeling van het initiatiefvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet gelijke behandeling ter verduidelijking van de rechtspositie van transgender personen en intersekse personen wordt voortgezet en de discriminatieverboden in het Wetboek van Strafrecht blijven ongewijzigd. Onnodige geslachtsregistratie wordt waar mogelijk beperkt. In het onderwijs, onder meer bij de opleiding van docenten en in het mbo, wordt de positie van lhbt verbeterd. In het buitenlands beleid wordt de aandacht voor de positie van lhbt en de seksuele en reproductieve rechten voortgezet.

Uit: *Regeerakkoord 2017-2021: Vertrouwen in de toekomst*

2.3 Opvolging beleidsdoorlichting 2011-2014

Over de periode 2011-2014 heeft de Auditdienst Rijk een beleidsdoorlichting uitgevoerd over het emancipatiebeleid. In die beleidsdoorlichting is gekeken naar het beleid dat rechtstreeks onder OCW valt. De samenhang met beleidsterreinen die onder de verantwoordelijkheid van andere departementen en/of ministeries vallen, zijn in de beleidsdoorlichting 2011-2014 niet meegenomen.

Samenvatting belangrijkste bevindingen ADR

Voor de Beleidsdoorlichting 2011-2014 is uitgegaan van artikel 25, zoals geformuleerd in de rijksbegroting van 2012: "Het kabinet wil de emancipatie bevorderen: de emancipatie van meisjes en vrouwen en de emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (lhbt). Het doel is de veiligheid van vrouwen, homoseksuelen en transgenders te vergroten en de participatie van vrouwen in alle lagen en sectoren van de arbeidsmarkt te bevorderen."

In de beleidsdoorlichting 2011-2014 wordt door de Auditdienst Rijk gesteld dat:

- OCW met beperkte middelen en de inzet van een veelheid aan instrumenten ambitieuze en verreikende doelstellingen tracht te realiseren.
- Er stevige, ambitieuze ambities met overwegend kwalitatief beschreven beleidsdoelstellingen zijn benoemd.

- Het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen, en de invloed van een veelheid aan externe maatschappelijke factoren zowel in binnen- als buitenland het doen van uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid lastig maken.
- Er beperkte aansturing en verantwoordelijkheid is van OCW voor het beleid van andere departementen.
- Er weinig structurele verankering en integratie is van de gefinancierde projecten in het reguliere overheidsbeleid.
- Het financieren van kleinschalige projecten alleen effectief is als meerdere lokale overheden en/of landelijke organisaties met een groot bereik erbij betrokken zijn als co-financiers.
- Met relatief weinig middelen in de inzet op wet- en regelgeving juridische belemmeringen voor lhbt-personen weggenomen zijn.

De Auditdienst Rijk concludeert in de beleidsdoorlichting 2011-2014 dat er een risico van ondoelmatigheid is, dat veroorzaakt wordt door een grote variëteit aan relatief op zichzelf staande projecten met een gering beleidsgewicht en met interventies van verschillende niveaus.

De Auditdienst Rijk pleit op basis van de doorlichting dan ook voor:

- Het opstellen van meer kwantitatieve operationele doelen in het emancipatiebeleid en in de verstrekking van subsidies aan instellingen en projecten.
- Meer inzet op externe en onafhankelijke effectevaluaties.
- Meer inhoudelijke sturing bij subsidieaanvragen.
- Het tegengaan van versnippering door meer te focussen op samenhang tussen projecten en verschillende interventieniveaus.
- Het steviger inzetten op verankering van emancipatie in beleid van vakdepartementen.

Opvolging bevindingen BD en MTR

Naast de beleidsdoorlichting heeft minister Bussemaker halverwege de kabinetsperiode (2014) ook een midterm review emancipatie uitgevoerd. Deze midterm review, door de directie Emancipatie zelf uitgevoerd, beschrijft ook het beleid van andere departementen op het terrein van emancipatie. Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting 2011-2014 en de midterm review emancipatie heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer⁸ gezegd door te gaan met het door haar ingezette beleid, en daarin inhoudelijke accenten te leggen. Concreter gaat het dan om:

- Voortzetting van de aandacht voor economische zelfstandigheid; door het verlengen van de beleidsmaatregel Kracht on Tour en Eigen Kracht.
- Binnen het deelthema veiligheid extra focus leggen op groepen waarbij de sociale acceptatie van lhbt-personen lager is dan gemiddeld. Hierbij gaat het om jongeren, en migranten- en religieuze gemeenschappen. Er wordt daarom ingezet op financiële ondersteuning van projecten specifiek gericht op deze doelgroepen.
- Er is een samenhangender visie en aanpak op vrouwenemancipatie en lhbt-emancipatie ontwikkeld door onder andere de hervorming van de subsidieregeling en begrotingsartikel 25 waarbij beide thema's expliciet in samenhang worden benoemd. De integratie van deze doelen leidt naar verwachting tot meer nadruk op sekse- en genderdiversiteit binnen het lhbt-beleid.
- Binnen het emancipatiebeleid is meer aandacht gekomen voor de rol van mannen bij gendergelijkheid. Dit komt onder andere tot uiting in de herformulering van de subsidieregeling en begrotingsartikel 25, waarin nu niet meer gesproken wordt over vrouwenemancipatie, maar over gendergelijkheid. Tevens is dit te zien in de financiële ondersteuning voor projecten die zich expliciet richten op mannen en emancipatie (zie kader mannenemancipatie en genderstereotypering).

⁸ Brief naar de Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30 420, nr. 211.

Mannenemancipatie en genderstereotypering

In 2014 heeft DE een subsidie verstrekt aan Emancipator voor het project Mannenemancipatie 2.0. Het doel van het project was om de kennis en de zichtbaarheid van mannenemancipatie te vergroten, het ontwikkelen van een handelingsperspectief voor professionals (in de brede zin) voor het werken met mannen, het versterken van internationale uitwisseling en samenwerking op het gebied van mannenemancipatie en het opbouwen en versterken van een netwerk van organisaties die zich bezighouden met mannenemancipatie. Het project is gedurende de periode november 2014 tot juli 2016 uitgevoerd.

Het project heeft geresulteerd in een handelingsperspectief met achtergrondinformatie, factsheets en tips en tricks dat online raadpleegbaar is. Een terugkoppeling naar het werkveld voor een reflectie op de toepasbaarheid van de verzamelde kennis in de praktijk is uiteindelijk niet uitgevoerd. Dit had volgens de uitvoerder van het project de impact van het project kunnen versterken. Na afronding van het project is de website niet meer geactualiseerd vanwege ontbrekende financiering. Om diezelfde reden is ook niet in kaart gebracht hoe vaak het handelingsperspectief geraadpleegd wordt en een 'levend' document is voor professionals.

In de nieuwe subsidieregeling gaat het niet meer specifiek om beleid gericht op vrouwen of lhbt-emancipatie, maar is gekozen voor een verbreding van het beleid naar gender- en lhbt-gelijkheid. Hierdoor is er meer aandacht voor brede genderstereotypering en de rol van mannen bij gendergelijkheid. In de huidige alliantie 'Werk.en.de Toekomst' staat genderstereotypering centraal. Emancipator maakt deel uit van deze alliantie. Het is op dit moment nog te vroeg om vast te kunnen stellen of en hoe aandacht voor mannenemancipatie ook vorm krijgt binnen deze alliantie.

Naast de inhoudelijke accenten heeft minister Bussemaker ook ingezet op een andere werkwijze van het departement. Samengevat omvat dat drie lijnen:

- In de werkzaamheden van het departement is er een groter accent gelegd op gendermainstreaming bij andere departementen teneinde in het reguliere beleid van andere departementen het genderperspectief mee te nemen. In de huidige beleidsdoorlichting is deze inzet op mainstreaming meegenomen, omdat dit ook medebepalend is voor het behalen van de overkoepelende beleidsdoelstellingen.
- Om de versnippering tegen te gaan, zijn minder kleine projecten financieel ondersteund. Er is meer ingezet op grotere, langer durende projecten en tevens op de evaluatie en verduurzaming van projecten. Dit is een ontwikkeling die OCW al eerder inzette (van 103 projecten in 2008 naar 47 in 2014).
- In de subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022 is ingezet op een verbreding van het emancipatiebeleid (verbinding thema's) en op meer samenwerking van het veld door te gaan werken met allianties. Hierin gaat de directie een partnerschap aan met veldpartijen. Deze allianties zijn vanaf 2018 echt operationeel geworden. Het is daarmee nog te vroeg om de resultaten van deze nieuwe werkwijze in kaart te brengen.

Mainstreaming

Gendermainstreaming is het toepassen van een genderperspectief in regulier beleid. Het gaat dan om zowel de ontwikkeling, het ontwerpen, implementeren, monitoren als het evalueren van beleid, wet- en regelgeving en programma's/projecten. Hierin vormen het bevorderen van gendergelijkheid en het tegengaan van discriminatie, uitsluiting of achterstelling het uitgangspunt.

Bron: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>

Concluderend kan gesteld worden dat enerzijds de inhoudelijke lijn is aangehouden en dat er anderzijds drie nieuwe lijnen zijn opgezet op basis van de beleidsdoorlichting 2011-2014:

1. Inzet op integratie doelen: verbreding van twee losse domeinen vrouwenemancipatie en lhbt-emancipatie naar samenhang gender- en lhbt-gelijkheid.
2. Inzet op allianties: minder versnippering en meer samenwerking door de inzet op het aangaan van strategische partnerschappen met allianties van veldpartijen.
3. Inzet op mainstreaming: naast de ontwikkeling van expliciet emancipatiebeleid is een groter accent gelegd op gendermainstreaming bij andere departementen.

Hoe deze drie nieuwe lijnen uitwerken in de verschillende beleidsthema's wordt in de thematische hoofdstukken uitgewerkt.

2.4 Algemene beleidstheorie emancipatiebeleid 2014-2018

Deze paragraaf geeft een algemene schets van de beleidstheorie van het emancipatiebeleid. Hierin lichten we op hoofdlijnen toe hoe de inspanningen (maatregelen en instrumenten) van DE worden verwacht bij te dragen aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid. In de thematische hoofdstukken (hoofdstukken 3 tot en met 8) wordt uiteindelijk per onderwerp de beleidstheorie verder gespecificeerd en onderzocht op de veronderstelde werking. In dit hoofdstuk wordt voor het emancipatiebeleid in zijn geheel dus niet nagegaan wat de werking en de opbrengsten zijn. Om in termen van de realistische evaluatie te spreken: in dit hoofdstuk bespreken we de algemene context en mechanismen van het emancipatiebeleid, maar gaan we niet in op de outcome.

Doelstellingen

In artikel 25 van de Rijksbegroting wordt de algemene doelstelling van het emancipatiebeleid als volgt geformuleerd:

Het realiseren van gendergelijkheid en gelijkheid wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken in de Nederlandse samenleving. Dit dient te geschieden op in ieder geval de terreinen onderwijs, veiligheid, gezondheid, arbeidsmarkt, media, politiek, recht en leefvormen.

In de subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022, van het ministerie van OCW, is deze algemene doelstelling van het Nederlandse emancipatiebeleid gespecificeerd in een aantal tussendoelen⁹:

- Het doorbreken van stereotiepe beeldvorming over mannelijkheid, vrouwelijkheid en relaties.
- Het bevorderen van de sociale acceptatie van gendergelijkheid en diversiteit aan seksuele oriëntatie, genderidentiteit of geslachtskenmerken.
- Het bevorderen van de (sociale) veiligheid van vrouwen en lhbt-personen.
- Het bevorderen van een machtsbalans en maatschappelijke representatie op basis van gendergelijkheid en diversiteit aan seksuele oriëntatie, genderidentiteit of geslachtskenmerken.
- Het bevorderen van een gelijke positie van vrouwen en mannen en transgender personen op de arbeidsmarkt, op het gebied van inkomen en op het gebied van onbetaalde zorgtaken.
- Het bevorderen van gelijkheid en veiligheid in het onderwijs, waaronder het doorbreken van stereotiepe richtingkeuze.
- Het bevorderen van gendersensitieve en lhbt-sensitieve zorg.
- Het bevorderen van vrije keuze op het gebied van leefvormen.

Met uitzondering van de sociale acceptatie van lhbt-personen zijn geen kwantitatieve indicatoren opgenomen in de begroting en beleidstukken over te behalen doelen op de verschillende terreinen. De geformuleerde (tussen)doelen zijn hoofdzakelijk kwalitatief van aard (en moeilijk meetbaar). Hierdoor is het moeilijk om de mate van doelbereik van het beleid vast te stellen. Hoewel kwantitatieve indicatoren in de beleidstukken ontbreken, worden de ontwikkelingen op de deeltherreinen wel systematisch gemonitord (zie ook in de thematische hoofdstukken). Hierdoor krijgen we wel een beeld of en in welke mate sprake is van een ontwikkeling in de richting van meer gendergelijkheid.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen

Om de doelstellingen van het emancipatiebeleid te bereiken, zet DE verschillende maatregelen in die op verschillende wijzen worden verondersteld bij te dragen aan de algemene doelstelling van het emancipatiebeleid (zie figuur 2.1 voor een schematisch overzicht van de algemene beleidstheorie van het emancipatiebeleid). We onderscheiden drie typen maatregelen: 1) het verspreiden van kennis over gender(on)gelijkheid; 2) het (laten) wegnemen van wettelijke belemmeringen; 3) het faciliteren van actoren op lokaal niveau. Binnen elk van de drie typen maatregelen worden verschillende instrumenten ingezet. De wijze waarop deze maatregelen en instrumenten vervolgens worden verondersteld bij te dragen aan het doelbereik zijn de mechanismen (zie kader voor een toelichting op de verschillende onderdelen van de beleidstheorie).

⁹ Regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 november 2016, nr. 890779, houdende regels voor het verstrekken van subsidies gender- en lhbt-gelijkheid (Subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022).

Toelichting maatregelen, instrumenten en mechanismen

Maatregelen hebben betrekking op de beleidsinzet van DE om de beleidsdoelstellingen te bereiken: waar zet DE op in om de veronderstelde mechanismen in werking te krijgen?

Instrumenten hebben betrekking op hoe DE vormgeeft aan de beleidsinzet: welke specifieke middelen zet DE in onder bepaalde maatregelen? Hierbij gaat het om een specificering van de maatregelen: de concrete projecten, instrumenten, wetten, programma's et cetera.

Mechanismen hebben betrekking op de veronderstelde werking van het beleid. Mechanismen verwijzen naar de onderliggende processen die maken dat bepaalde actoren – zoals personen, groepen en organisaties – zullen reageren op de inzet van een overheidsinstrument. Het gaat met andere woorden om het identificeren van de processen waarmee de beoogde verandering wordt gerealiseerd. Pawson & Tilley (1997), grondleggers van de realistische evaluatie, formuleren dit als volgt: "Identifying mechanisms involves the attempt to develop propositions about what it is within the program which triggers a reaction from its subjects. These hypothesized processes attempt to mirror how programs actually work [...]" (p. 66).

1) Verspreiden van kennis

Via onderzoek, campagnes en ondersteuning van de kennisinfrastructuur zet de directie Emancipatie in op het verspreiden van kennis over de stand van zaken met betrekking tot gender- en lhbt-gelijkheid en de factoren die gendergelijkheid belemmeren. Hierbij gaat het vooral om het creëren van bewustwording van genderongelijkheid, zowel bij het algemene publiek als bij relevante instellingen en organisaties. De directie Emancipatie zet hier zelf op in, bijvoorbeeld in vorm van agendering door de minister van OCW in Kamerbrieven of andere publieke uitingen. Maar de directie Emancipatie stelt ook anderen in staat om aan bewustwording te doen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van ontsluiten van kennis en expertise (detachering), onderzoek en pilots ten behoeve van kennisontwikkeling en monitoring. Maar dit kan ook door het verstrekken van subsidies voor bijvoorbeeld campagnes of projecten, en in de ondersteuning van de kennisinfrastructuur is ook ruimte voor agendering.

2) Wegnemen van belemmeringen

Deze maatregel richt zich op het wegnemen van de (wettelijke) factoren die gendergelijkheid belemmeren of anderen ertoe te bewegen om belemmeringen weg te nemen. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen *de jure* en *de facto* ongelijkheid. *De jure* gaat over gevallen waarin de wet zelf onderscheid maakt, bijvoorbeeld tussen diverse leefvormen. Deze ongelijkheden liggen op het terrein van lhbt-emancipatie. Bij *de facto* ongelijkheid is er sprake van wetgeving die in de praktijk (onbedoeld) ongelijk uitwerkt. Dit speelt zowel voor gendergelijkheid als voor lhbt-gelijkheid.

De directie Emancipatie kan belemmeringen wegnemen door:

- Ontwerpen of aanpassen van wet- en regelgeving: voor de aanpassing van wet- en regelgeving is DE afhankelijk van andere ministeries. De directie Emancipatie kent zelf geen wettelijk kader.
- Inzetten op praktisch emancipatiebeleid: door zelf beleidsmaatregelen te treffen of in te zetten op gendermainstreaming.
- Gendermainstreaming: opnemen van het genderperspectief in alle relevante beleidsdossiers, dus ook van andere departementen.

Aanpassing wet- en regelgeving

DE heeft een coördinerende taak voor het gender- en lhbt-sensitief maken van het Rijksbeleid. DE is van andere departementen afhankelijk om wetgeving die raakt aan belemmeringen voor gender- en lhbt-gelijkheid te veranderen. Dat doet de directie door andere departementen aan te jagen, te stimuleren en te ondersteunen door het aandragen van kennis. De inzet van DE kan variëren van deelname aan ambtelijke commissies tot collegiale advisering.

In het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' werden vier concrete wetgevingstrajecten benoemd, allemaal met betrekking tot lhbt-gelijkheid, waarop aanpassingen gewenst waren. De vier trajecten zijn:

- gewetensbezwaarde trouwambtenaren (BZK);
- afschaffing enkele-feit-constructie AWGB (BZK);
- lesbisch mee-moederschap (JenV);
- transgenderwet (JenV).

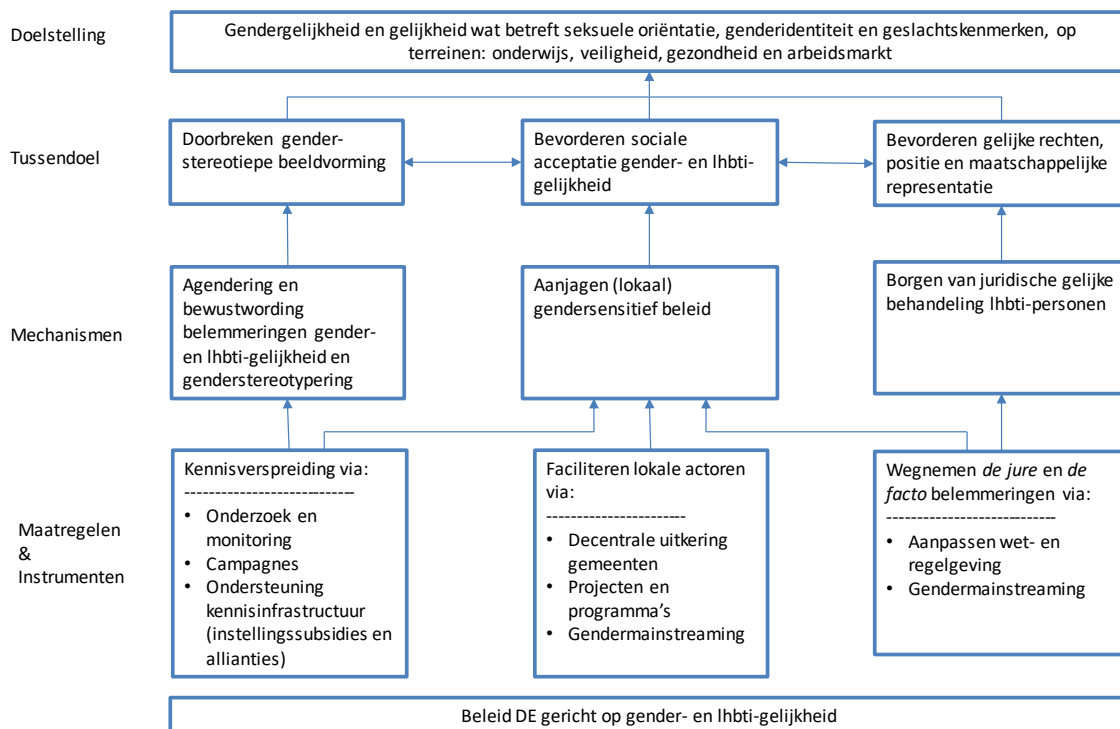
Alle vier wetgevingstrajecten zijn afgerond en hebben geleid tot een versterking van de rechtspositie van lhbtbi-personen.

Op andere terreinen, waar geen politieke opdracht ligt voor aanpassing van het wettelijk kader, pleegt DE ook inspanningen om wetten die onbedoeld negatief uitpakken voor gender- en lhbtbi-gelijkheid aan te passen. Deze inspanningen liggen echter veel meer op het terrein van gendermainstreaming.

3) *Faciliteren (lokale) actoren*

Daarnaast zet de directie Emancipatie in op het faciliteren van andere (lokale) actoren. Dit is bedoeld om verandering aan te jagen, op lokaal niveau te laten landen en om aan te sluiten bij het niveau waar de belemmeringen zich in de praktijk voordoen. Soms ligt de beleidsverantwoordelijk ook op lokaal niveau, zoals bijvoorbeeld bij het veiligheidsbeleid. Dit kan niet allemaal vanuit het Rijk geregeld worden. Instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden, zijn: ondersteunen van de (kennis)infrastructuur (instellingssubsidies) en het (mede) financieren van projecten op lokaal en regionaal niveau, gericht op zowel de doelgroep zelf als op lokale instanties en bedrijven (projectsubsidies), en lokaal beleid aanjagen/faciliteren door de inzet van een decentrale uitkering.

Figuur 2.1 Schema algemene beleidstheorie emancipatiebeleid



Contextfactoren

Er zijn verschillende factoren van invloed op het realiseren van gender- en lhbtbi-gelijkheid. Het gevoerde emancipatiebeleid is slechts één van die factoren. Daarnaast zijn verschillende andere factoren zowel op het niveau van de samenleving als op het individu van invloed (in positieve dan wel negatieve zin) op het bereiken van de doelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan macro-economische ontwikkelingen en maatschappelijke discussies (bijvoorbeeld #MeToo), maar ook aan bestaande normen en waarden en stereotiepe opvattingen ten aanzien van man-zijn en vrouw-zijn. In de thematische hoofdstukken zal meer in detail stilgestaan worden bij de relevante contextfactoren die van invloed zijn op het doelbereik op de verschillende thema's. In dit hoofdstuk gaan we eveneens niet in op de uitkomsten van het beleid. In de thematische hoofdstukken komt dit wel aan de orde.

2.5 Analyse begrotingen beleidsartikel 2014-2018

Deze paragraaf gaat in op de wijze waarop de beschikbare middelen onder begrotingsartikel 25 zijn ingezet om de gestelde doelen te bereiken. We maken eerst een analyse van de begrote uitgaven en gaan vervolgens meer in detail in op de realisatie op de verschillende thema's en onderdelen van het emancipatiebeleid.

Begrote uitgaven naar uitgavepost en doelgroep

In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, is jaarlijks in totaal tussen de ruim 13 en ruim 15 miljoen euro begroot voor uitgaven onder beleidsartikel 25 (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Begrote uitgaven beleidsartikel 25 (2014-2018) in euro's x 1000 conform de categorieën uit de Rijksbegroting

	2014	2015	2016	2017	2018
Kennisinfrastructuur	4148	4148	4153	4198	8000
Subsidies	6651	7199	7194	7123	3614
Opdrachten	962	1084	1021	664	668
Bijdrage agentschappen*	151	151	143	135	132
Bijdrage aan medeoverheden**	2880	2590	923	2012	3000
Bijdrage aan internationale organisaties	0	0	40	40	30
Totale begrote uitgaven	14792	15172	13474	14172	15444

* Het betreft hier bijdragen aan DUO op basis van managementafspraken tussen het bestuursdepartement en DUO. Dit zijn dus geen programmagelden.

** De fluctuatie in de bijdragen aan medeoverheden wordt veroorzaakt doordat sommige middelen voor meerdere jaren worden overgeboekt waardoor in latere jaren de begroting lager is. Bijvoorbeeld: middelen voor de Regenboogsteden zijn in 2014 voor een periode van drie jaar overgemaakt.

Bron: Rijksbegroting OCW, beleidsartikel 25, 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018

De begrotingen kennen verschillende uitgavenposten. In de periode 2014-2017 zijn veruit de meeste middelen begroot voor (meerjarige) project- en programmasubsidies aan diverse veldpartijen. Daarnaast is een aanzienlijk bedrag op de begroting gereserveerd voor de ondersteuning van de kennisinfrastructuur. Het betreft hier de zogenaamde instellingssubsidies voor organisaties als Atria, NVR, WOMEN Inc., COC, TNN en IHLIA.

In 2018 is duidelijk een breuk met de voorgaande periode waar te nemen. De inzet op het tegengaan van versnippering en het bevorderen van duurzaamheid van inspanningen in navolging van de conclusies uit de vorige beleidsdoorlichting worden weerspiegeld in de begroting. De begrote uitgaven ten behoeve van de kennisinfrastructuur zijn substantieel toegenomen. Het betreft hier uitgaven ten behoeve van de Allianties die rondom diverse thema's zijn gevormd (zie ook paragraaf 2.3.2). Deze Allianties worden voor een periode van vijf jaar gefinancierd. In totaal betreft het acht allianties waaraan vijftien partijen deelnemen.¹⁰ Tegelijkertijd is het begrote bedrag voor projectsubsidies aanzienlijk teruggebracht.

Het begrotingsjaar 2018 laat ook wat betreft de verdeling van middelen ten behoeve van vrouwen-emancipatie en emancipatie van lhbt-personen een breuklijn zien. Vanaf dat begrotingsjaar zijn er nauwelijks aparte middelen begroot voor de verschillende doelgroepen van het beleid. Voor de meeste uitgavenposten geldt dat er een geïntegreerd bedrag is opgevoerd ten behoeve van 'gender- en lhbt-gelijkheid'. Dit is een weerspiegeling van de beleidsmatige integratie van de twee doelgroepen in de begroting. In de praktijk worden overigens nog steeds middelen besteed aan gender- dan wel lhbt-gelijkheid, maar dit is niet nader uit te splitsen aan de hand van de begroting. Figuur 2.2 geeft een overzicht

¹⁰ Alliantie 'Verandering van binnenuit' (IOT, Stichting Peer, Movisie).

Alliantie 'Gedeelde trots, gedeeld geluk' (COC Nederland, NNID, TNN).

Alliantie 'Werk.en.de.Toekomst' (Atria, VHTO, Emancipator, NVR).

Alliantie 'Act4Respect' (Atria, Rutgers).

Alliantie 'Samen werkt het!' (WOMEN Inc., Proefprocessenfonds Clara Wichmann, Movisie, NVR, Wo=Men).

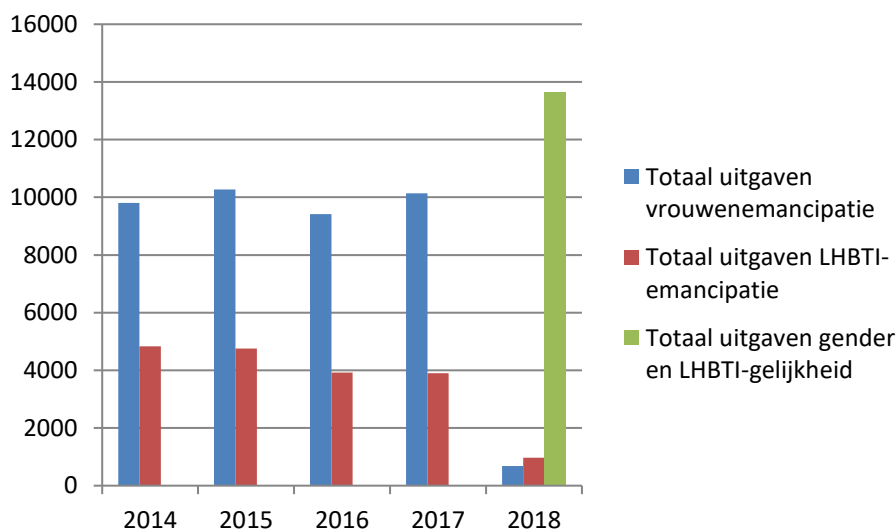
Alliantie 'Iedere patiënt is anders' (COC, WOMEN Inc., Rutgers).

Alliantie 'LGBT heritage' (IHLIA).

Alliantie 'Bronnen van verandering' (Atria).

van de begrote middelen naar doelgroep van het emancipatiebeleid. In de periode 2014-2017 zijn de meeste middelen begroot ten behoeve van de emancipatie van vrouwen.

Figuur 2.2 Begrote uitgaven naar doelgroep van het emancipatiebeleid 2014-2018, in euro's x 1000



Bron: Rijksbegroting OCW, beleidsartikel 25, 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018

Afbakening ten behoeve van beleidsdoorlichting

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven, hoeft een aantal uitgaven niet in het onderzoek te worden betrokken. Het gaat om de volgende posten:

- uitgaven op de terreinen media, politiek, recht en leefvormen;
- beleidsmaatregelen die reeds zijn doorgelicht en gestopt;
- kleine, incidentele uitgaven onder de 5000 euro.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de totale uitgaven (realisatie) onder begrotingsartikel 25. Wanneer de hierboven genoemde posten in mindering worden gebracht op de totale realisatie onder het begrotingsartikel, dan resteert een bedrag dat jaarlijks varieert tussen ruim 10 en ruim 13 miljoen euro waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft.

Een algemene voorwaarde is dat de beleidsdoorlichting betrekking heeft op 85 procent van het begrotingsartikel. Met de gekozen afbakening wordt dit percentage echter net niet helemaal gehaald; gemiddeld over de hele periode geldt dat 82 procent van de uitgaven resteert waarop het onderzoek betrekking zou moeten hebben. In 2014 is het percentage relatief laag in vergelijking tot recentere jaren omdat projecten die reeds in 2014 zijn afgerond of al eerder zijn doorgelicht, niet zijn meegenomen.

Tabel 2.2 Realisatie begroting beleidsartikel 25 2014-2018 in euro's x 1000

	2014	2015	2016	2017	2018*
Totale uitgaven beleidsartikel	15.168	13.890	13.855	14.803	13.110
Na afbakening	10.373	10.664	11.656	13.494	12.347
% van totale uitgaven	68%	77%	84%	91%	94%

* Gebaseerd op voorlopige cijfers

Bron: jaarverslagen begrotingen en maatwerk informatie van OCW/DE

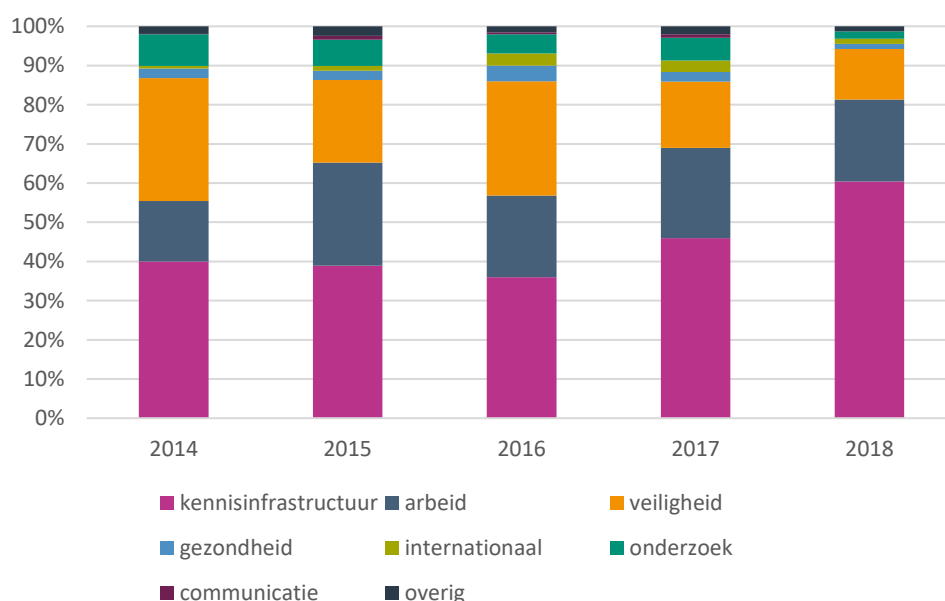
Specificatie programmagelden naar thema's

Op basis van de realisatie kan een nadere specificatie gemaakt worden van de uitgaven ten behoeve van de verschillende speerpunten van het emancipatiebeleid. Inhoudelijk zijn de thema's arbeid, veiligheid, gezondheid en onderwijs de belangrijkste thema's waarop deze beleidsdoorlichting zich richt. Voor deze thema's wordt in beeld gebracht hoeveel middelen in totaal in de afgelopen jaren zijn ingezet (via

subsidies, opdrachten en bijdragen aan medeoverheden) en ten behoeve van welke specifieke projecten/programma's.

Een deel van de uitgaven is niet rechtstreeks te relateren aan de vier inhoudelijke thema's. Het betreft uitgaven ten behoeve van de kennisinfrastructuur (die betrekking hebben op meerdere inhoudelijke thema's) en diverse subsidies en opdrachten gericht op het internationale werk, monitoring en onderzoek¹¹, communicatie (bijvoorbeeld prijzen) en een categorie activiteiten vallend onder de noemer 'overig'.¹² Omdat de meeste middelen zijn besteed aan de kennisinfrastructuur, behandelen we die eerst alvorens in te gaan op de inhoudelijke thema's.

Figuur 2.3 Uitgaven naar thema in percentage van totaal, 2014-2018*



* Het thema onderwijs ontbreekt in dit overzicht, omdat vanuit het begrotingsartikel geen specifieke middelen zijn besteed aan onderwijs. Op het thema onderwijs betreft het hoofdzakelijk mainstreamingsactiviteiten.

Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Kennisinfrastructuur

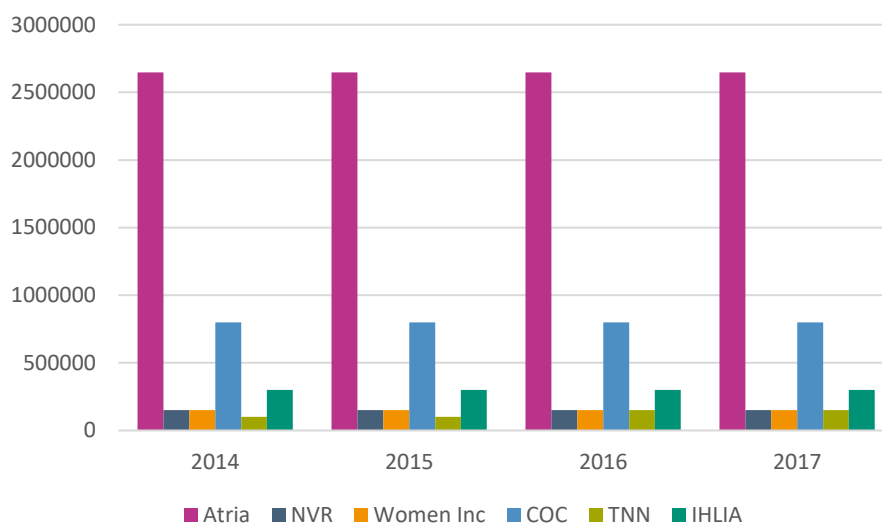
De afgelopen periode zijn de meeste middelen besteed aan de 'kennisinfrastructuur', zijnde de instellingssubsidies, en – vanaf 2017/2018 – de nieuwe allianties. Figuur 2.4 geeft een nadere specificatie van deze uitgaven in de periode 2014-2017. Aangezien het om een meerjarige subsidieverstreking ging, zijn de jaarlijkse bedragen in de periode 2014-2017 stabiel. Veruit de meeste middelen zijn in de afgelopen jaren naar Atria gegaan, op afstand gevolgd door het COC.

De activiteiten uitgevoerd door Atria, NVR en WOMEN Inc. waren grotendeels ten behoeve van de doelgroep vrouwenemancipatie. De activiteiten uitgevoerd door het COC, TNN en IHLIA waren ten behoeve van lhbt-emancipatie. Met deze middelen hebben de instellingen verschillende activiteiten uitgevoerd op het vlak van het bundelen en verspreiden van kennis (bibliotheek en archief), het genereren van kennis (onderzoek), belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding, bewustwording en agendering via communicatie en campagnes, advisering, en netwerk- en platformfunctie. De activiteiten van de strategische partners richten zich ook op de vier inhoudelijke thema's, maar dit is aan de hand van de begroting niet exact toe te wijzen aan de vier onderscheiden thema's. Om deze reden presenteren we hier de uitgaven aan de kennisinfrastructuur als aparte categorie.

¹¹ Het betreft hier onderzoek dat niet rechtstreeks te relateren is aan één inhoudelijk thema. Onderzoek dat zich heel specifiek richtte op één thema is opgenomen onder de uitgaven voor dat thema.

¹² In deze beleidsdoorlichting wordt niet specifiek gekeken naar de resultaten/impact van de activiteiten onder de noemer 'communicatie'. Uitgaven ten behoeve van onderzoek en 'internationaal' zitten verweven in de behandeling van de inhoudelijke thema's.

Figuur 2.4 Instellingssubsidies voor strategische partners, 2014-2017 in euro's



Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Vanaf 2017 is met de allianties nieuwe stijl een start gemaakt met een nieuwe invulling van de kennisinfrastructuur. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de gevormde allianties. 2017 was het opstartjaar voor de allianties waarin de verschillende veldpartijen samenwerking hebben gezocht en een gezamenlijk plan hebben ingediend bij DE. In 2018 zijn de allianties ook daadwerkelijk van start gegaan. In totaal zijn acht allianties voor vijf jaar gefinancierd die zich richten op verschillende aspecten van het emancipatiebeleid.

Tabel 2.3 Allianties* naar penvoerder, focus en uitgaven 2017, 2018 in euro's x 1000

Penvoerder	Titel	Focus	Uitgaven 2017	Uitgaven 2018
WOMEN Inc.	Gezondheidszorg op maat	Gezondheid	200	800
WOMEN Inc.	Samen werkt het	Arbeid	200	800
Rutgers	Act4Respect	Veiligheid	150	600
Atria	Werk.en.de Toekomst	Arbeid en onderwijs	250	1000
COC	Gedeelde trots, gedeeld geluk	Veiligheid en sociale acceptatie	500	2000
Movisie	Verandering van binnenuit	Veiligheid en sociale acceptatie	125	500
Atria	Bronnen van verandering	Archieffunctie	425	1700
IHLIA	LGBT heritage	Archieffunctie	150	600
Totaal			2000	8000

* De alliantie Gender en Gezondheid die al eerder is gestart, is meegenomen onder het thema gezondheid. Deze alliantie is gestart vanuit een projectsubsidie.

Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Arbeid

In de jaren 2014-2018 zijn binnen het thema arbeid de meeste middelen besteed aan diverse initiatieven gericht op het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen. De grootste programma's binnen het subthema economische zelfstandigheid zijn het programma 'Kracht on Tour', het project 'Educatie voor Vrouwen met Ambitie' (EVA) van Stichting Lezen & Schrijven, het programma PEZ (Programma Economische Zelfstandigheid) als opvolger van Kracht on Tour en het project De Nieuwe Toekomst van de Stichting Federatie Opvang en de Nationale Vrouwenraad. Vanaf 2018 zijn de middelen voor 'losse' projecten op het subthema economische zelfstandigheid van vrouwen teruggebracht. Financiering van Finance 4 Women is in 2018 gestopt. Het Programma Economische Zelfstandigheid wordt in 2018 wel voortgezet. Daarnaast is binnen de allianties 'Samen werkt het' en 'Werk.en.de

Toekomst' aandacht voor het thema economische zelfstandigheid (zie hoofdstuk 3 voor een inhoudelijke beschrijving van de verschillende activiteiten).

Tabel 2.4 Uitgaven aan thema arbeid naar subthema, 2014-2018 in euro's x 1000

	2014	2015	2016	2017	2018
Economische zelfstandigheid	1386	1650	1703	2180	1098
Topvrouwen	190	788	689	770	493
Overige arbeid	27	369	36	164	280
Totaal arbeid	1603	2807	2427	3113	1871

Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Veiligheid

Binnen het thema veiligheid zijn veruit de meeste middelen besteed aan projecten gericht op het vergroten van de veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen. In de jaren 2014-2016 ging ongeveer een derde van de middelen naar projecten gericht op het vergroten van de veiligheid van meisjes en vrouwen. Daarnaast ging in de afgelopen periode gemiddeld zo'n 200.000 euro naar projecten ten behoeve van Caribisch Nederland.¹³

Ook binnen dit thema is het aantal middelen voor 'losse projecten' vanaf 2018 teruggebracht en zijn de uitgaven voor dit thema in belangrijke mate gebundeld in de allianties 'Act4Respect', 'Gedeelde trots en gedeeld geluk' en de alliantie 'Verandering van binnenuit'. Het kabinet zet de samenwerking met de Regenboogsteden voort tot en met 2022. Ook WE CAN Young wordt in 2018 voortgezet.

Tabel 2.5 Uitgaven aan thema veiligheid naar subthema, 2014-2018 in euro's x 1000

	2014	2015	2016	2017	2018
Sociale acceptatie lhbtj	2021	1133	2155	1873	1448
Veiligheid vrouwen	1052	878	1003	200	120
BES	177	234	239	201	143
Totaal veiligheid	3250	2245	3397	2274	1711

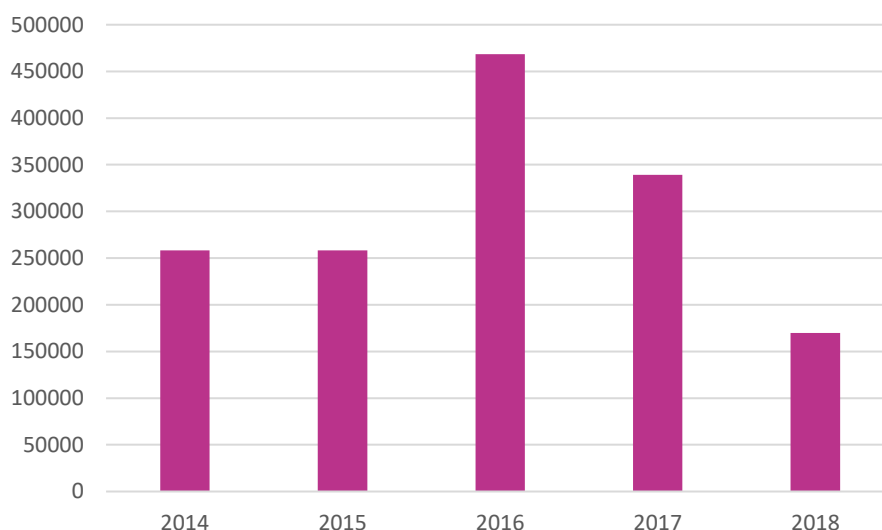
Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Gezondheid

Gezondheid is het eerste thema waarbij is ingezet op een inhoudelijke bundeling van activiteiten door het vormen van een alliantie. Figuur 2.5 geeft een overzicht van de middelen ten behoeve van de alliantie 'Gender en Gezondheid'. Vanaf 2018 wordt dit thema verder uitgebouwd in de alliantie 'Gezondheidszorg op maat'.

¹³ In afstemming met OCW/DE is besloten dat deze specifieke projecten onder het thema veiligheid buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen.

Figuur 2.5 Uitgaven alliantie gender en gezondheid, 2014-2018 in euro's



Bron: maatwerkinformatie van OCW/DE

Onderwijs

Vanuit de begroting zijn in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft geen middelen besteed aan specifieke projecten/programma's op dit thema. Wel is een onderzoek uitgezet gericht op het in kaart brengen van het verschil in studiesucces tussen meisjes en jongens. Onder het thema veiligheid zijn diverse project/programma's uitgevoerd gericht op jongeren/scholieren. Deze uitgaven vallen echter onder het thema veiligheid. Inspanningen van DE op het thema onderwijs waren in de afgelopen periode vooral gericht op mainstreaming (zie ook hierna).

Overig

In de afgelopen periode is naast de hierboven genoemde thema's een start gemaakt met het thema genderdiversiteit en gelijke behandeling. Dit is in de begroting terug te vinden in projectsubsidies voor de alliantie 'Gender non conformiteit' onder penvoering van Movisie, het project Mannenemancipatie 2.0 van Emancipator en het project 'Vaders voor lezen' van Stichting Lezen & Schrijven. Deze uitgaven beslaan slechts een zeer klein deel van de totale realisatie van het beleidsartikel.

Mainstreaming

Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk is beschreven, is mainstreaming een van de belangrijkste onderdelen van de werkwijze van DE om de doelen van het emancipatiebeleid te verwezenlijken. Deze inspanningen kunnen echter niet via de uitgaven via begrotingsartikel 25 inzichtelijk worden gemaakt, daar het geen programmagelden betreft. De kosten van mainstreaming betreffen dus de personele inzet van DE. Begin 2018 telt de beleidsdirectie 25 fte waarvan naar schatting circa 25 procent van de beschikbare tijd besteed wordt aan mainstreamingsactiviteiten.

Voor sommige thema's – bijvoorbeeld onderwijs – geldt dat mainstreaming de belangrijkste werkwijze is om doelstellingen op dit thema te realiseren. DE zegt dat het moeilijk is om de inzet op en opbrengsten van gendermainstreaming nader te preciseren. DE onderhoudt contacten met medewerkers op andere departementen op de thema's die prioriteit hebben in het emancipatiebeleid. Dat is de inzet van gendermainstreaming van DE, de doelstelling is niet om het hele Rijksbeleid te gendermainstreamen. De inspanningen van DE waren er in deze periode onder andere op gericht om in het re-integratiebeleid en het fiscaal beleid specifiek aandacht voor de economische zelfstandigheid van vrouwen mee te nemen, en om in het beleid rond arbeid en zorg aandacht te besteden aan een betere verdeling van taken tussen mannen en vrouwen.

In financiële termen is de betrokkenheid van andere departementen in de afgelopen periode het meest zichtbaar in de financiering vanuit het ministerie van VWS van onderzoek naar de gezondheid van vrouwen (sinds 2016 jaarlijks 12 miljoen euro) en de eenmalige toekenning van vijf miljoen euro extra voor

de benoeming van 100 vrouwelijke hoogleraren vanuit het ministerie van OCW (directie OWB). Deze inzet is het resultaat van gendermainstreamingsinspanningen van DE. In de thematische hoofdstukken wordt hier nog nader bij stilgestaan. Daarbij is ook aandacht in hoeverre de inspanningen beklijven en ingebed worden in regulier beleid (als belangrijk procesdoel van mainstreaming). Dat wordt met name in kwalitatieve zin in kaart gebracht.

2.6 Samenvatting en conclusie

Ontwikkelingen in het emancipatiebeleid 2014-2018

In de afgelopen beleidsperiode is het emancipatiebeleid ingestoken vanuit het perspectief van mensenrechten. Vrouwenrechten en rechten van lhbt-personen worden beschouwd als onvervreembare mensenrechten. Het beleid van DE is erop gericht om de *de jure* en *de facto* belemmeringen voor het genieten van deze mensenrechten weg te nemen. Het aanpakken van die belemmeringen moet gebeuren op het niveau dat het beste aansluit bij de problematiek; soms is dat het beleid (en wetgeving) van andere departementen, soms gaat het om lokaal beleid. Door middel van het genereren van bewustzijn en het faciliteren van (lokale) projecten wil DE bereiken dat de aandacht voor emancipatie wordt ingebed in het reguliere beleid. DE acteert met een beperkt budget op veel terreinen. In de afgelopen periode is ingezet op het verbinden van veldpartijen om tot meer samenhang en verduurzaming van de aandacht voor emancipatie te komen. Op deze wijze worden anderen in staat gesteld belemmeringen weg te nemen en veranderingen aan te jagen.

In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, is ingezet op een aantal speerpunten, te weten participatie van vrouwen in het licht van de crisis, de sociale veiligheid van vrouwen en lhbt-personen, verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs, internationale polarisatie, intersekse, en vrouwen en gezondheid. Tegen het eind van deze periode zijn door de minister opnieuw wijzigingen aangebracht in de focus van DE. Er wordt nu gewerkt vanuit drie grote thema's: arbeid, veiligheid, en genderdiversiteit en gelijke behandeling. Onder het laatst genoemde thema valt ook de aandacht voor de rol van mannen in emancipatie en een verbreding naar het tegengaan van stereotiepe genderrollen. Naast nieuwe accenten in het beleid zijn er met name rond de thema's arbeid en veiligheid ook belangrijke maatregelen gecontinueerd. Binnen het thema arbeid gaat dit vooral om de projecten Eigen Kracht, voortgezet in het Programma Economische Zelfstandigheid en Vrouwen aan de Top. Binnen het thema veiligheid zien we een continuering van WE CAN Young en de Regenboogsteden.

De wijze waarop ingezet is op de verschillende thema's varieert van projectsubsidies en decentrale uitkeringen aan gemeenten (arbeid en veiligheid) tot verkenningen (onderzoek naar jongens en meisjes in het onderwijs, internationale polarisatie, intersekse en gezondheid). De verkenning ten aanzien van intersekse heeft geleid tot een integrale opname van deze groep in het emancipatiebeleid. Rondom het thema gezondheid zijn naar aanleiding van de verkenning via allianties specifieke programma's opgezet op dit thema. Daarmee was gezondheid het eerste thema waarbij is ingezet op een nieuwe werkwijze. Door middel van meerjarig gefinancierde allianties waarin meerdere veldpartijen samenwerken rondom een thema wordt gestreefd naar meer samenhang en verduurzaming. Vanaf 2017 zijn voor alle thema's van het emancipatiebeleid dergelijke allianties opgezet die vanaf 2018 daadwerkelijk operationeel zijn geworden.

Opvolging aanbevelingen vorige beleidsdoorlichting

In de vorige beleidsdoorlichting is ter voorkoming van het risico op ondoelmatigheid als gevolg van een grote variëteit aan relatief opzichzelfstaande projecten met interventies van verschillende niveaus, een aantal aanbevelingen gedaan door de Auditdienst Rijk. Deze aanbevelingen hadden met name betrekking op:

- het opstellen van meer kwantitatieve operationele doelen;
- de inzet op externe en onafhankelijke effectevaluaties;
- meer inhoudelijke sturing bij subsidieaanvragen;
- het tegengaan van versnippering;
- het steviger inzetten op verankering van emancipatie in beleid van andere departementen.

De conclusies van de Auditdienst hebben op een aantal vlakken duidelijk opvolging gekregen in de ontwikkelingen van het emancipatiebeleid in de periode 2014-2018. Zo is er sterk ingezet op het tegengaan van versnippering door enerzijds het verstrekken van subsidies voor kleine losstaande projecten te verminderen en anderzijds in te zetten op het financieren van allianties (hervorming subsidieregeling voor periode vijf jaar). Rond de diverse thema's van het emancipatiebeleid zijn in totaal acht allianties gevormd waarbinnen verschillende partijen samenwerken om gezamenlijke doelen te behalen. Vanaf 2018 beslaan deze allianties bijna de helft van de middelen onder begrotingsartikel 25. DE is een partnerschap aangegaan met deze allianties waardoor zij naar verwachting beter in staat zijn om sturing te geven in de vormgeving van projecten binnen deze allianties. Overigens zijn de allianties zelf verantwoordelijk voor de keuzes die zij maken. Een ander belangrijk onderdeel van die inhoudelijke sturing is dat elke alliantie een 'theory of change' moest opstellen om in aanmerking te komen voor een subsidie. Door van de veldpartijen te vragen een veranderingstheorie op te stellen inclusief een onderbouwing van de werkzaamheid van verschillende onderdelen van het programma wordt vanuit DE gestuurd op meer samenhang tussen interventies op verschillende niveaus.

Ten aanzien van het formuleren van meer kwantitatieve operationele doelen – een van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting - constateren we dat in de begrotingen en beleidsdocumenten over de periode 2014-2018 dergelijke kwantitatieve doelstellingen vaak ontbreken. Op project-/programma-niveau zijn vaak wel (proces)doelstellingen opgenomen en in de projectplannen van de allianties wordt expliciet aandacht gevraagd voor het formuleren van (meetbare) indicatoren (zie hiervoor ook de thematische hoofdstukken). In de meeste plannen van de allianties worden de interventiestrategieën op een vrij hoog abstractieniveau weergegeven. Vanwege de complexiteit van de nagestreefde maatschappelijke veranderingen, ontbreken in de projectaanvragen concrete indicatoren vooralsnog. In de projectplannen staat echter dat deze indicatoren gedurende het proces verder zullen worden ontwikkeld en door middel van monitoring en evaluatie in beeld gebracht zullen worden. Hieruit spreekt een duidelijk bewustzijn ten aanzien van het belang van het concretiseren van indicatoren. Het is op dit moment nog te vroeg in het proces om vast te kunnen stellen in hoeverre het lukt om meetbare doelstellingen op te stellen.

We constateren ook dat er in de afgelopen periode meer is ingezet op (proces- en effect)evaluaties van projecten door of de onderzoeksafdelingen van de organisatie zelf (bijv. WE CAN Young, Beat the Macho) of door externen (bijv. alliantie gender en gezondheid, Regenboogsteden, GSA's). Maar dit is nog niet voor alle projecten gebeurd (Finance 4 women, Emancipator). Wel vraagt DE bij het verstrekken van subsidies om een verantwoording en in die zin is er dus wel (enig) zicht op bereik en resultaten (zie hiervoor ook de thematische hoofdstukken).

Met betrekking tot de verankering van emancipatie in het beleid van andere departementen, wordt door betrokkenen bij DE aangegeven dat in de afgelopen periode steeds meer is ingezet op mainstreaming. Mainstreaming wordt gezien als het belangrijkste middel om de doelen van het emancipatiebeleid te realiseren. In de thematische hoofdstukken wordt, daar waar mogelijk, gespecificeerd waarop deze inspanningen betrekking hebben.

Economische zelfstandigheid vrouwen

3

3 Economische zelfstandigheid vrouwen

3.1 Beschrijving beleidsontwikkelingen

In de periode 2014-2018 is de aandacht van het emancipatiebeleid met betrekking tot het thema arbeid vrijwel volledig uitgegaan naar gelijke rechten, kansen en mogelijkheden voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Het thema arbeid wordt gevat in het speerpunt 'participatie in het licht van de gevolgen van de economische crisis' (zie ook hoofdstuk 2). De aandacht voor lhbt-personen is binnen het thema arbeid zeer beperkt gebleven vanuit de gedachte dat knelpunten met betrekking tot arbeidsparticipatie minder spelen binnen deze groep.¹⁴

De focus ligt op de volgende subthema's:

- economische zelfstandigheid;
- vrouwen aan de top;
- gelijke beloning, en;
- de combinatie van arbeid en zorg.

De keuze voor deze subthema's komt voort uit de feitelijke constatering dat de verschillen tussen mannen en vrouwen op deze punten het meest zichtbaar zijn. De subthema's in 2014-2018 zijn vrijwel identiek aan die van de daaraan voorafgaande periode, zij het dat het subthema 'economische zelfstandigheid' een specificering is van het vroegere 'bevorderen arbeidsparticipatie' (zie verder onder paragraaf 3.2). De minister schrijft dat de economische onzelfstandigheid van vrouwen het risico om te vervallen tot armoede vergroot, bijvoorbeeld bij een scheiding of het overlijden van hun partner. Dat geldt ook voor gezinnen met een (mannelijke) kostwinner die als gevolg van de crisis zijn baan kwijt zou raken.

De subthema's zijn inhoudelijk nauw met elkaar verbonden. Om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen, is het van belang dat de combinatie van arbeid en zorg goed geregeld is, dat er niet langer sprake is van beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en dat mannen en vrouwen gelijke carrièrekansen hebben. Ook mannen en vaders zouden hieraan een steentje bij moeten dragen door bijvoorbeeld te helpen de weg vrij te maken voor meer vrouwen in de top van bedrijven. "En als vaders meer bij de opvoeding van hun kinderen betrokken worden, krijgen moeders meer kans te participeren op de arbeidsmarkt."¹⁵

Op de subthema's 'economische zelfstandigheid' en 'vrouwen aan de top', zijn verschillende instellingen en projecten gefinancierd en geïnitieerd. Op de subthema's 'gelijke beloning' en 'de combinatie van arbeid en zorg' is vooral geprobeerd om door middel van mainstreaming de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt te verbeteren (zie ook paragraaf 2.5 onder 'mainstreaming').¹⁶ Omdat het ministerie van SZW leidend is op deze thema's was de mainstreaming vooral op dat ministerie gericht. De kern van het beleid is dat het wegnemen van belemmeringen ertoe moet leiden dat gelijke kansen en een gelijke positie voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt gerealiseerd worden (zie ook hoofdstuk 2).

We gaan in dit hoofdstuk in op het subthema 'economische zelfstandigheid'. Het subthema 'vrouwen aan de top' is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

¹⁴ Er is een instellingssubsidie gegeven aan het Transgender Netwerk Nederland. Deze is mede bedoeld voor punten uit het Actieplan T waaronder het vergroten van sensitiviteit en bewustzijn bij onder andere werkgevers. Daarnaast ontvangt TNN nog een projectsubsidie, specifiek gericht op de vergroting van de maatschappelijke en arbeidsparticipatie van transgenders d.m.v. coaching, sollicitatietraining, begeleiding naar en op de werkplek. *Kamerbrief 7 maart 2016, referentie 897142*.

¹⁵ Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met onderwerp Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie 477641.

¹⁶ Een uitzondering hierop vormt het project 'Vaders voor lezen' dat erop is gericht om het lezen bij kinderen te stimuleren en de sociaal-emotionele binding tussen vaders en kinderen en daarmee de zorgtaak van vaders te versterken. DE heeft hiervoor in de periode 2013-2016 middelen beschikbaar gesteld.

3.2 Beleidsmatige ontwikkelingen ten aanzien van economische zelfstandigheid

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 verschoof onder minister Bussemaker de focus van arbeidsparticipatie van vrouwen naar de economische zelfstandigheid van vrouwen.¹⁷ Alhoewel de thema's nauw met elkaar verbonden zijn, wordt met deze insteek duidelijk dat arbeidsparticipatie een middel is en economische zelfstandigheid een doel. Kleine deeltijdbanen leiden niet tot economische zelfstandigheid.

Binnen het subthema 'economische zelfstandigheid' worden onder de niet economisch zelfstandige vrouwen (vrouwen met een inkomen lager dan 70% van het minimumloon) de volgende drie doelgroepen onderscheiden waarop de beleidsinspanningen zijn gericht¹⁸:

- niet-werkende vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
- in deeltijd werkende, maar niet economisch zelfstandige vrouwen;
- jonge, werkende vrouwen.

DE heeft verschillende projecten op lokaal en regionaal niveau (mede)gefinancierd die gericht zijn op deze doelgroepen, waaronder:

- *De Nieuwe Toekomst* start in november 2014 als een pilotproject van de Federatie Opvang en de Nederlandse Vrouwen Raad (NVR) in acht gemeenten met acht groepen vrouwen die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld. Het project heeft ten doel de vrouwen met een training en persoonlijke begeleiding weer 'in hun kracht' te zetten, zodat ze de regie over het eigen leven in handen kunnen nemen. Uiteindelijk is het doel economische zelfstandigheid, omdat dat de beste bescherming biedt tegen (terugval in een situatie van) huiselijk geweld. Als de pilot in 2016 effectief blijkt, wordt de methodiek later landelijk uitgerold met ondersteuning van Movisie.
- *Educatie voor Vrouwen met Ambitie* (EVA) is een project van Stichting Lezen & Schrijven dat van 2014 tot 2018 wordt gesubsidieerd door DE. Het project wil vrouwen met lage basisvaardigheden ondersteunen om een opleiding te gaan volgen of (vrijwilligers)werk te zoeken. Op lokaal niveau worden leertrajecten voor vrouwen georganiseerd. Op nationaal niveau is een digitaal platform opgezet waar de vrouwen zelfstandig kunnen oefenen met lezen, schrijven, rekenen en digitale vaardigheden.
- *How to Spend It* is een financieel platform dat is opgezet door Finance for Women om het financieel bewustzijn van jonge vrouwen te bevorderen. DE heeft hiervoor in de periode 2014 tot 2018 financiële middelen ter beschikking gesteld.
- *Kracht on Tour (KoT)*, waarvoor DE van 2014 tot 2017 financiële middelen heeft ingezet. DE organiseerde in de periode van 2014 tot 2017 regiobijeenkomsten in veertien regio's¹⁹ gericht op niet economisch zelfstandige vrouwen. Deze bijeenkomsten hadden ten doel deze vrouwen bewust te maken van het belang van economische zelfstandigheid en stappen te laten zetten op weg naar economische zelfstandigheid.²⁰

Vanaf 2017 konden ook andere dan de oorspronkelijke deelnemende gemeenten een bijdrage aanvragen voor het organiseren van bijeenkomsten gericht op het vergroten van de bewustwording bij vrouwen van het belang van economische zelfstandigheid en het maken van afspraken met werkgevers over het bieden van kansen voor deze vrouwen. Deze financiële bijdrage voor gemeenten is onderdeel van de regeling Economische Zelfstandigheid (zie hieronder).

¹⁷ In het beleid wordt iemand economisch zelfstandig genoemd wanneer hij of zij door een arbeidsinkomen in het eigen levensonderhoud kan voorzien, dat wil zeggen ten minste 70 procent van het netto minimum verdient.

¹⁸ Deze doelgroepen worden niet expliciet als zodanig benoemd in de beleidsbrieven van de minister, maar zijn afgeleid van de specifieke doelgroepen van de verschillende projecten die DE in het kader van het thema Economische zelfstandigheid heeft gefinancierd.

¹⁹ Roermond, Eindhoven, Rotterdam, Groningen, Zwolle, Almere, Den Haag, Emmen, Goes, Noord-Holland Noord, Amsterdam, Twente, Tilburg en Zeist.

²⁰ De KoT-bijeenkomsten bestonden uit een plenair deel en uit workshops over verschillende aspecten van economische zelfstandigheid, zoals bijvoorbeeld 'hoe stel je een cv op', 'hoe ga je om met geld' en 'stijladvies'. Daarnaast werd in samenwerking met de verantwoordelijk wethouder en de beleidsmedewerkers een 'Solution salon' met grote werkgevers en onderwijsinstellingen uit de regio georganiseerd. Het doel daarvan was om de verschillende partijen toezeggingen te laten doen met betrekking tot het realiseren van meer economische zelfstandigheid onder vrouwen. Na deze regionale bijeenkomsten vond in 2017 een landelijke slotbijeenkomst plaats.

- *SingleSupermom* (vanaf 2016 tot en met 2018). Deze organisatie streeft naar het verbeteren van de positie en het welzijn van alleenstaande moeders. Daarbij richt ze zich op drie pijlers:
 - o welzijn door het vergroten van de financiële, emotionele en economische positie en het zelfbewustzijn van alleenstaande moeders;
 - o het informeren en stimuleren van alleenstaande moeders om vrijwilligerswerk, studie, werk of ondernemerschap op te pakken of te versterken;
 - o het onderling verbinden van alleenstaande moeders met als doel een eigen vangnet te creëren via het bieden van een (lokaal en landelijk) netwerk, zowel fysiek als online.

In navolging van de vorige beleidsdoorlichting worden de vele projecten en activiteiten op dit thema in 2016 gebundeld in het Programma Economische Zelfstandigheid (PEZ). Het doel van deze bundeling is om meer samenhang aan te brengen tussen de verschillende projecten en tussen de verschillende interventieniveaus waarop getracht wordt de economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten. Deze interventieniveaus zijn:

- activiteiten gericht op vrouwen die niet economisch zelfstandig zijn, en;
- activiteiten en beleid gericht op overige stakeholders, zoals werkgevers en gemeenten.

Het doel van PEZ is de economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten door hen bewust te maken van hun keuze voor werk en te ondersteunen bij het zetten van stappen richting de arbeidsmarkt. Een onderdeel van het PEZ is de Regeling decentralisatie-uitkering Economische Zelfstandigheid. Gemeenten kunnen via deze regeling geld aanvragen voor de organisatie van grote bijeenkomsten (ten minste 150 deelnemers) óf voor de deelname van ten minste 50 vrouwen aan een langdurig traject die op de bovengenoemde doelstelling gericht is.

Naast de bovengenoemde projecten heeft DE door middel van mainstreaming ook geprobeerd om bij het ministerie van SZW binnen de thema's arbeidsparticipatie en armoede/schuldhulpverlening en integratie meer aandacht te vragen voor economische zelfstandigheid van vrouwen.

3.3 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het bevorderen van economische zelfstandigheid

Doelstellingen met betrekking tot economische zelfstandigheid

In het beleid dat de economische zelfstandigheid van vrouwen en als tussendoelen een hogere arbeidsparticipatie en een grotere financiële zelfstandigheid beoogt, zijn geen concrete doelstellingen in de vorm van landelijke streefcijfers geformuleerd. Gezien de economische crisis die op dat moment heerste, werd het niet reëel geacht om heel strakke doelen te formuleren ten aanzien van het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig zou moeten zijn.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen²¹

Om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen, neemt DE verschillende maatregelen die onder te brengen zijn in drie categorieën: 1) het vergroten van kennis en bewustzijn bij vrouwen over economische zelfstandigheid, 2) het bieden van scholing en trainingen aan vrouwen en, 3) het maken van afspraken met werkgevers en gemeenten. Binnen deze maatregelen zijn verschillende instrumenten ingezet: projecten waarvoor diverse organisaties zijn gesubsidieerd en later, een decentrale uitkering voor gemeenten die de economische zelfstandigheid van vrouwen willen versterken. Deze maatregelen zijn complementair aan elkaar en zijn enerzijds gericht op het versterken van de positie van vrouwen en anderzijds op het vergroten van het aanbod van (grotere) arbeidsplaatsen voor vrouwen. De instrumenten worden lokaal dan wel regionaal uitgezet vanuit het idee dat op dat niveau concrete stappen te zetten zijn en vanwege de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het re-integratie- en arbeidsmarktbeleid richting gemeenten. We beschrijven hieronder voor elk van de maatregelen de veronderstelde mechanismen.

²¹ Zie voor een toelichting op deze begrippen ook de box in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

1) *Vergroten van kennis en bewustzijn over economische zelfstandigheid*

DE wil de kennis en het bewustzijn van vrouwen over economische zelfstandigheid vergroten vanuit de idee dat vrouwen daardoor gemotiveerd worden om te gaan werken en/of meer uren te gaan werken. Dat zou ertoe moeten leiden dat vrouwen daadwerkelijk meer uren gaan werken en een zodanig inzicht in hun situatie hebben dat zij zien wat er financieel nodig is om economisch zelfstandig te kunnen zijn en blijven. Het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is, zou op die manier moeten toenemen. Het veronderstelde mechanisme daarbij is dat als vrouwen zich bewust zijn van het belang van economische zelfstandigheid en weten hoe ze dat kunnen realiseren, ze geneigd zullen zijn de stappen te zetten die nodig zijn om economisch zelfstandig te worden.

2) *Bieden van scholing en trainingen aan vrouwen*

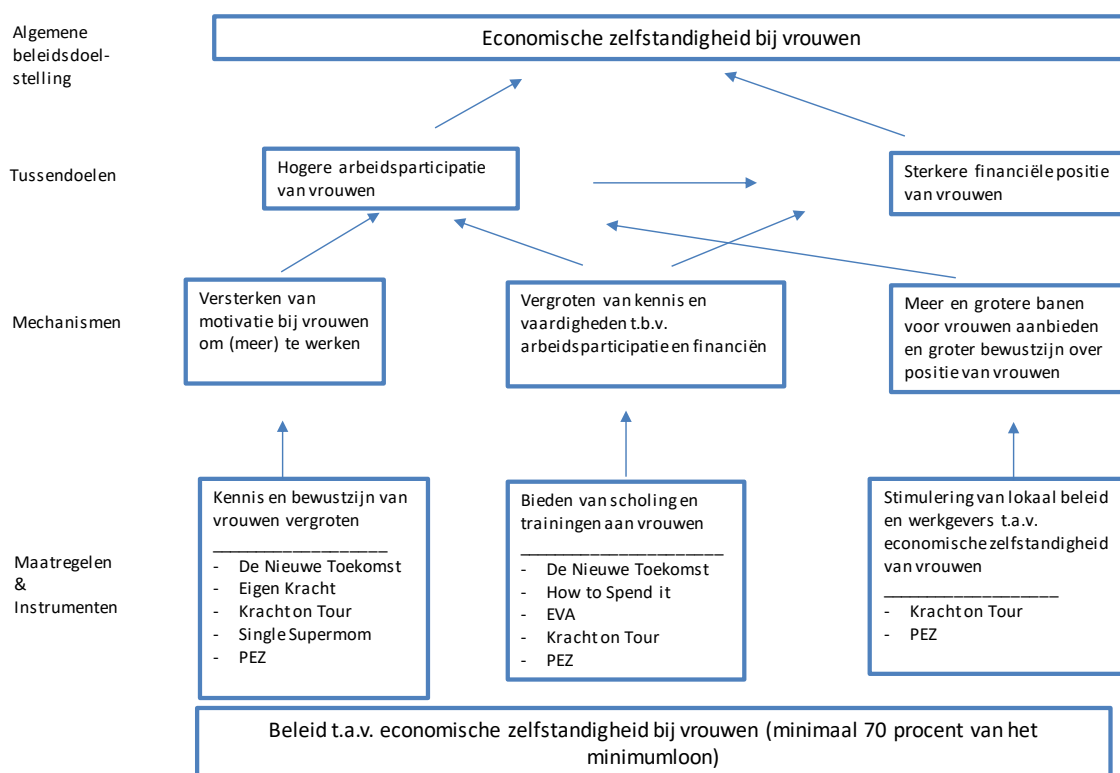
DE beoogt met het (laten aan)bieden van scholing en trainingen kennis en vaardigheden te vergroten van vrouwen die bij de ontwikkeling tot economische zelfstandigheid belemmerd worden door een gebrek daaraan. Het veronderstelde werkzame mechanisme daarbij is dat als vrouwen door scholing en training beter gekwalificeerd zijn voor de arbeidsmarkt, zij succesvol kunnen solliciteren en daarmee een hogere arbeidsparticipatie kunnen realiseren.

3) *Maken van afspraken met werkgevers en gemeenten*

DE beoogt met het maken van afspraken met en tussen gemeenten en werkgevers op gemeentelijk of regionaal niveau, het bewustzijn van deze partijen over de positie van vrouwen te vergroten en een groter aanbod van (grotere) banen voor vrouwen te laten ontstaan. Als er meer en grotere banen voor vrouwen beschikbaar komen, zullen meer vrouwen (meer) betaald werk gaan verrichten en economisch zelfstandiger worden.

In het onderstaande schema staat de beleidstheorie voor het thema economische zelfstandigheid schematisch uitgewerkt. De pijlen in het schema geven aan wat het gevolg is of zou moeten zijn van een maatregel of instrument.

Schema 3.1 Schematische weergave beleidstheorie economische zelfstandigheid



Contextfactoren

Het beleid van DE is niet de enige factor die van invloed is op de ontwikkeling van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Zo waren aan het begin van de beleidsperiode waarop de doorlichting betrekking heeft de economische crisis en de effecten daarvan nog in volle gang. Als gevolg daarvan liep de werkgelegenheid terug, hetgeen van invloed is op de kansen van vrouwen (en mannen) om een baan te vinden dan wel te behouden. Daarmee is de crisis ook van invloed op de economische zelfstandigheid van vrouwen (zie ook Emancipatiemonitor 2016).

Andere factoren die van invloed zijn op ontwikkeling van de economische zelfstandigheid van vrouwen die van belang zijn betreffen de mogelijkheden voor het combineren van arbeid en zorg. Momenteel worden zorgtaken (de zorg voor kinderen en mantelzorg) nog grotendeels door vrouwen verricht. Naarmate kinderopvang beter beschikbaar, toegankelijk, betaalbaar, van goede kwaliteit en flexibel is, is het voor ouders beter mogelijk om arbeid en zorg voor kinderen met elkaar te combineren en (meer) betaald werk te verrichten (Yerkes en Javornik, 2018). DE tracht door middel van mainstreaming richting het ministerie van SZW, dat verantwoordelijk is voor het kinderopvangbeleid, invloed uit te oefenen op de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van kinderopvang. In de praktijk blijkt echter dat kinderopvang voor vrouwen soms een belemmering vormt om te gaan werken.

In de gemeenten waar we beleidsmedewerkers interviewden werd daarover gezegd dat openingstijden van de kinderopvang onvoldoende aansluiten bij de werktijden van mensen die regelmatig in de avonden of in het weekend moeten werken. Daarnaast vormen negatieve ervaringen met kinderopvangtoeslagen, in het bijzonder het terug moeten betalen aan teveel ontvangen kinderopvangtoeslag, een belemmering voor de bereidheid om korte of flexibele arbeidscontracten aan te nemen, terwijl steeds meer werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de vorm van korte of flexibele arbeidscontracten wordt aangeboden.

Daarnaast wordt door de geïnterviewden in de gemeenten geconstateerd dat als gevolg van de bezuinigingen in de zorg een steeds groter beroep op informele zorg en mantelzorg wordt gedaan. Deze wordt grotendeels door vrouwen verricht, als gevolg waarvan een deel mogelijk niet (meer) of minder beschikbaar is of zich niet beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt. Dit heeft een negatieve invloed op de ontwikkeling van de economische zelfstandigheid onder vrouwen.

Uit de literatuur is bekend dat andere contextfactoren die van invloed zijn op de economische zelfstandigheid van vrouwen onder meer de slechtere beloning, slechtere arbeidsvoorwaarden en sociale normen en waarden ten aanzien van de verdeling van arbeid en zorg zijn.²²

3.4 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema economische zelfstandigheid

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar op het thema economische zelfstandigheid op macroniveau.²³ Daarbij kijken we naar de ontwikkeling op de hoofddoelstelling van het DE-beleid, het bevorderen van de economische zelfstandigheid bij vrouwen en een van de twee tussendoelen: de arbeidsparticipatie van vrouwen,²⁴ alsmede naar de ontwikkeling op de mechanismen die DE in werking wil stellen: de motivatie van vrouwen om (meer) te gaan werken. Ook van andere opvattingen waarvan we hierboven vaststelden dat deze als contextfactoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de economische zelfstandigheid van vrouwen (onder andere de verdeling van arbeid en zorg) schetsen we de ontwikkeling.

Aangezien de meest recent beschikbare cijfers betrekking hebben op 2015, kunnen op basis daarvan geen conclusies worden getrokken over het doelbereik van het beleid dat DE heeft gevoerd in de periode 2014-2018.

Economische zelfstandigheid

In 2014 was 53 procent van de vrouwen economisch zelfstandig ten opzichte van 72 procent van de mannen. Het verschil in economische zelfstandigheid tussen mannen en vrouwen is in de loop der jaren

²² Zie bijvoorbeeld Werken aan de start. Jonge mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. SCP, 2018.

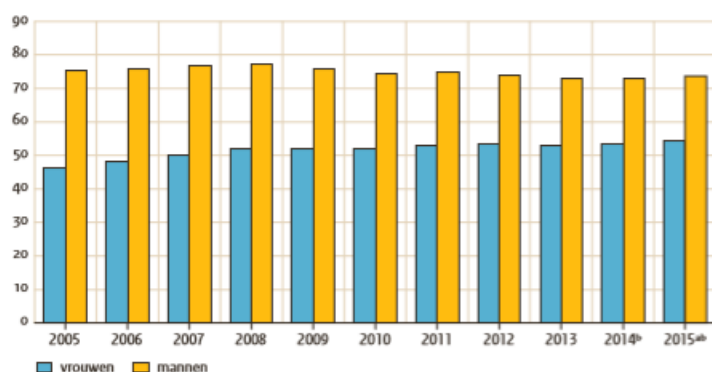
²³ Hierbij baseren we ons op de Emancipatiemonitor. Sinds 2000 brengt het SCP in samenwerking met het CBS tweejaarlijks de Emancipatiemonitor uit. Daarin gaat het SCP na of het emancipatieproces zich in de gewenste richting ontwikkelt. Het uitgangspunt zijn de doelen van het landelijk emancipatiebeleid.

²⁴ In de Emancipatiemonitor zijn met betrekking tot de financiële positie van mannen en vrouwen alleen gegevens opgenomen over economische zelfstandigheid.

kleiner geworden (zie figuur 3.2). Aanvankelijk (tussen 2005 en 2008) was dit vooral het gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie onder vrouwen. De economische zelfstandigheid onder vrouwen nam ook toe door een verschuiving van kleine naar grotere deeltijdbanen en doordat vrouwen steeds vaker bleven werken na de geboorte van hun eerste kind. Na 2008 wordt het verschil tussen mannen en vrouwen kleiner, doordat het percentage werkende mannen daalt, terwijl het percentage werkende vrouwen nagenoeg gelijk blijft.

Naarmate vrouwen hoger opgeleid zijn, zijn de verschillen in economische zelfstandigheid met mannen kleiner. Onder vrouwen is de economische zelfstandigheid het hoogst onder vrouwen jonger dan 40 jaar met partner maar zonder kinderen. De economische zelfstandigheid onder alleenstaande moeders met jonge kinderen is in de periode 2009 tot 2014 afgenomen.

Figuur 3.2 Aandeel economisch zelfstandigen, personen van 20-64 jaar, 2005-2015 (in procenten)



a Voorlopige cijfers.

b Cijfers op basis van integrale gegevens, voorgaande jaren op basis van steekproef Inkomenspanel-onderzoek (IPO).

Bron: Emancipatiemonitor, 2016 gebaseerd op CBS inkomensstatistiek '05-'15

Arbeidsparticipatie

Een belangrijke voorwaarde voor het kunnen realiseren van economische zelfstandigheid is het verrichten van betaald werk. In 2015 verricht 71 procent van de vrouwen betaald werk (zie tabel 3.1). Van de mannen heeft 82 procent in datzelfde jaar betaald werk. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is kleiner naarmate het opleidingsniveau hoger is. Van de vrouwen met maximaal basisonderwijs werkt in 2015 37 procent tegenover 61 procent van de mannen. Van de vrouwen met ten minste een opleiding op hbo-niveau werkt 91 procent tegenover 95 procent van de mannen.

Het percentage werkzame vrouwen is vanaf 2009 vrijwel stabiel, terwijl er bij de mannen sprake is van een lichte daling. Die daling bij de mannen heeft zich vooral voorgedaan bij de lager opgeleide mannen. Zij zijn vaker dan vrouwen werkzaam in conjunctuurgevoelige sectoren van de arbeidsmarkt, zoals bouw en transport.²⁵

Het percentage werkende vrouwen is, wanneer dat over het totaal bekeken wordt, in periode 2009 tot 2015 stabiel (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Netto arbeidsparticipatie (≥ 1 uur per week) naar hoogst behaald onderwijsniveau, bevolking van 20-64 jaar, 2009-2015 (in procenten)

	Vrouwen			Mannen		
	2009	2013	2015	2009	2013	2015
Totaal	70	71	71	84	81	82
Basisonderwijs	36	39	37	67	63	61
Vmbo, mbo-1, avo-onderbouw	54	55	54	80	74	75
Havo, vwo, mbo	75	72	72	85	81	82
Hbo-, wo-bachelor	91	91	91	92	92	93
Hbo-, wo-master, doctor	94	89	91	97	93	95

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 65

²⁵ Zie Emancipatiemonitor 2016, p. 79.

Niet alleen het hebben van betaald werk, ook de arbeidsduur is een relevante factor voor het realiseren van economische zelfstandigheid. In 2015 werken vrouwen gemiddeld 26,6 uur per week (zie tabel 3.2). Dat is beduidend minder dan mannen die gemiddeld 37,7 uur per week werken. Van de vrouwen werkt 50 procent minder dan 28 uur per week ten opzichte van 11 procent van de mannen. De gemiddelde arbeidsduur van vrouwen is in de periode 2009 tot 2015 vrijwel stabiel gebleven, terwijl die bij mannen licht is gedaald. De sterkste verandering in arbeidsduur in de periode 2009-2015 doet zich voor bij de mannen die ten minste 35 uur werken. Dat percentage is van 82 procent in 2009 gedaald naar 79 procent in 2015.

Tabel 3.2 Werkzame beroepsbevolking (≥ 1 uur per week) van 20-64 jaar naar wekelijkse arbeidsduur, 2009-2015 (in absolute aantallen x 1000, in procenten en in uren)

	Vrouwen			Mannen		
	2009	2013	2015	2009	2013	2015
Totale werkzame beroepsbevolking (x1000)	3492	3530	3523	4212	4077	4079
Totale werkzame beroepsbevolking (%)	100	100	100	100	100	100
<12 uur	10	10	10	4	5	4
12-19 uur	15	14	13	2	3	3
20-27 uur	26	27	27	4	4	4
28-34 uur	21	22	23	8	9	9
≥ 35 uur	27	26	27	82	80	79
Gemiddelde arbeidsduur per week (in uren)	26,4	26,3	26,6	38,5	37,6	37,7

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 67

Arbeid en zorg

Er zijn grote verschillen in de verdeling van arbeid en zorg tussen paren met minderjarige kinderen en paren zonder minderjarige kinderen (zie tabel 3.3). In 2015 werkt bij het grootste deel (58%) van de paren met minderjarige kinderen de man voltijds en de vrouw in deeltijd. Bij de paren zonder minderjarige kinderen is dat 36 procent. Bij 10 procent van de paren met minderjarige kinderen werken beiden voltijd. Dat is bij 35 procent van de paren zonder minderjarige kinderen het geval.

De duidelijkste ontwikkeling vanaf 2005 is de afname van het kostwinnersmodel bij paren met minderjarige kinderen en de toename van het aantal paren met minderjarige kinderen waar beide partners voltijds werken. Daarnaast valt op dat er bij de paren zonder minderjarige kinderen eigenlijk nauwelijks sprake is van een ontwikkeling: de werkpatronen zijn daar sinds 2005 vrijwel stabiel.

Tabel 3.3 Werkpatroon^a bij heteroseksuele paren met en zonder minderjarige kinderen (beide partners 25-49 jaar), 2005-2015 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Paren met minderjarige kinderen (x 1000)	1458	1404	1357	1320	1280	1233
%						
Beiden voltijd	6	7	8	8	8	10
Man voltijd, vrouw deeltijd	56	60	61	60	58	58
Beiden deeltijd	7	7	7	7	8	8
Man werkt, vrouw niet	25	21	19	19	18	18
Anders	4	3	4	4	6	5
Beiden werken niet	3	2	2	2	3	3
Paren zonder minderjarige kinderen (x 1000)	546	530	540	518	484	455
%						
Beiden voltijd	36	39	38	38	36	35
Man voltijd, vrouw deeltijd	37	36	37	36	34	36
Beiden deeltijd	4	4	5	5	6	6
Man werkt, vrouw niet	13	12	12	12	13	12
Anders	8	6	7	8	10	9
Beiden werken niet	2	2	1	2	2	2

a Voltijd: 35 uur of meer per week, deeltijd, 1-34 uur per week, geen werk: 0 uur per week

Bron: CBS (Enquête beroepsbevolking '05-'15) in Emancipatiemonitor 2016

Wanneer het verschil in arbeidsduur tussen mannen en vrouwen per levensfase en huishoudsamenstelling bekeken wordt, valt op dat werkende vrouwen met thuiswonende kinderen en een partner in vergelijking met vrouwen in een andere huishoudsamenstelling gemiddeld weinig uren werken, terwijl vaders met een partner juist de langste werkweek hebben. Binnen deze groep zijn verschillen tussen mannen en vrouwen dan ook het grootst.

Veel vrouwen gaan na de geboorte van hun eerste kind minder werken. Van de vrouwen die (nog) geen kinderen hadden, werkt 42 procent in een deeltijdbaai, in het eerste jaar na de geboorte is dat 59 procent en na de eerste verjaardag van het kind werkt 68 procent van de vrouwen in deeltijd.²⁶ De arbeidsduur van jonge vaders verandert veel minder dan die van jonge moeders.

Mantelzorg

Naast het grotere aandeel van vrouwen in de zorg voor kinderen, blijken vrouwen vaker dan mannen mantelzorg te verlenen. Dat geldt zowel voor vrouwen ten opzichte van mannen in het algemeen (respectievelijk 16 ten opzichte van 11%) als voor werkende vrouwen ten opzichte van werkende mannen (respectievelijk 17 ten opzichte van 10%). Alleen tussen voltijds werkende vrouwen en mannen verschillen de percentages mantelzorgers niet significant van elkaar. Ook de bereidheid om mantelzorg te verlenen is onder vrouwen die werken maar dat (nog) niet doen iets groter dan bij werkende mannen die (nog) geen mantelzorg verlenen (56 ten opzichte van 46%).²⁷

Beloningsverschillen

Naast betaalde arbeid en arbeidsduur vormt de hoogte van de beloning voor werk een relevante factor voor het realiseren van economische zelfstandigheid. In 2014 blijken werkende vrouwen gemiddeld een aanzienlijk lager bruto-uurloon te verdienen dan mannen (zie tabel 3.4). Dat verschil is in het bedrijfsleven groter dan bij de overheid. Tussen 2008 en 2014 is het loonverschil tussen mannen en vrouwen vooral bij de overheid steeds verder afgenomen (Emancipatiemonitor, 2016).

²⁶ De contractuele arbeidsduur wordt meestal formeel pas aangepast nadat het ouderschapsverlof is opgebruikt.

²⁷ Emancipatiemonitor 2016.

Tabel 3.4 Gemiddeld bruto-uurloon (exclusief bijzondere beloning en overwerkloon) van werknemers in het bedrijfsleven en bij de overheid, 2014 (in euro's)

	Vrouwen	Mannen
Totaal	18,17	22,02
Overheid	23,81	26,42
Bedrijfsleven	17,20	21,42

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 154

De loonverschillen tussen vrouwen en mannen kunnen grotendeels worden verklaard door verschillen in achtergrondkenmerken als leeftijd en opleiding van de werknemer, sector van de werkgever en kenmerken van de baan als het beroepsniveau, contractvorm en voltijd/deeltijd. Na correctie voor achtergrondkenmerken is de loonkloof bij het bedrijfsleven afgenomen van 20 naar 7 procent en bij de overheid van 10 naar 5 procent.²⁸

De motivatie van vrouwen om (meer) te werken

In 2016 zeggen werkzame vrouwen vaker dan werkzame mannen meer uren te willen werken. Die wens leeft vooral onder vrouwen van 20-39 jaar, in het bijzonder vrouwen met oudere kinderen (niet zichtbaar in de tabel). Het percentage vrouwen dat minder zou willen werken is eveneens groter dan het percentage mannen dat minder zou willen werken, maar dit verschil is aanmerkelijk kleiner.

Tabel 3.5 Wensen ten aanzien van de wekelijkse arbeidsduur, werkzame beroepsbevolking (ten minste 1 uur per week) van 20-64 jaar, 2015 (in procenten)

	Vrouwen			Mannen		
	Wil meer uren werken	Wil gelijk aantal uren werken	Wil mindere uren werken/ stoppen met werken	Wil meer uren werken	Wil gelijk aantal uren werken	Wil mindere uren werken/ stoppen met werken
Totaal	16	77	8	10	84	7
20-39 jaar	17	74	9	14	81	5
40-64 jaar	14	79	7	7	86	8

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 73

Opvattingen over economische zelfstandigheid, arbeidsparticipatie en de verdeling van arbeid en zorg
DE probeert de economische zelfstandigheid van vrouwen te vergroten door opvattingen die samenhangen met betaalde arbeid te beïnvloeden. Dergelijke opvattingen worden eveneens gemonitord. In tabel 3.6 zijn de opvattingen van vrouwen en mannen over het belang van hun eigen inkomen weergegeven. Vrouwen en mannen verschillen aanzienlijk van elkaar op de verschillende stellingen: van de vrouwen wil een kleiner deel dan bij de mannen doorgroeien naar een hoger salaris, vindt een kleiner deel het belangrijk om een goed inkomen te hebben en is een kleiner deel van mening dat het belangrijk is om zelf zo veel te verdienen dat in het eigen levensonderhoud en dat van eventuele kinderen kan worden voorzien. Daarnaast is een aanzienlijk kleiner deel van de vrouwen dan van de mannen het eens met de stelling 'ik moet wel werken, mijn inkomen kan niet gemist worden'. In relatie tot economische zelfstandigheid is vooral de reactie op de stelling 'ik vind het belangrijk om zelf zo veel te verdienen dat ik in mijn eigen levensonderhoud en dat van mijn eventuele kinderen kan voorzien' relevant. Van de vrouwen is 67 procent het eens met die stelling ten opzichte van 85 procent van de mannen.

²⁸ CBS (2016). *Gelijk loon voor gelijk werk? Banen en lonen bij de overheid en bedrijfsleven, 2014*.

Tabel 3.6 Vrouwen en mannen over het belang van hun eigen inkomen, personen van 20-64 jaar, 2016 (in procenten 'geheel/enigszins mee eens'; n=1720)^a

	Vrouwen	Mannen
Ik vind het belangrijk te zorgen dat mijn gezin het financieel goed heeft ^b	81	90
Ik wil in mijn werk doorgroeien naar een hoger salaris	47	60
Ik vind het belangrijk om een goed inkomen te hebben	65	80
Ik vind het belangrijk om zelf zo veel te verdienen dat ik in mijn eigen levensonderhoud en dat van mijn eventuele kinderen kan voorzien	67	85
Ik moet wel werken, mijn inkomen kan niet gemist worden	49	73

a Geordend van geen verschil tussen vrouwen en mannen tot groot verschil tussen vrouwen en mannen (= sterke correlatie).

b Alleen ingevuld door mensen met een gezin.

Bron: Emancipatiemonitor 2016 op basis van SCP (EMOP '16)

In tabel 3.7 staan opvattingen van vrouwen en mannen over het belang van werk en hun ambities weergegeven.

Vrouwen en mannen verschillen niet (significant) van elkaar wat betreft het belang dat zij zien van werk. Qua ambitieniveau lijken vrouwen en mannen wel van elkaar te verschillen.²⁹ In de Emancipatiemonitor wordt opgemerkt dat niet duidelijk is in hoeverre het lagere ambitieniveau van deeltijd werkende vrouwen oorzaak of gevolg is van hun arbeidsduur. Veel vrouwen zijn werkzaam in de sectoren zorg en onderwijs die zich kenmerken door een platte organisatiestructuur en daarmee weinig carrièremogelijkheden. Daarnaast gaat het werken in deeltijd ten koste van perspectieven op doorstroom. Onderzoek wijst bovendien uit dat ambities kunnen afnemen als mensen minder kansen en steun krijgen.³⁰

Vrouwen en mannen met een gezin verschillen enigszins van elkaar in hun reactie op de stelling 'ik ben bereid mijn familie wat tekort te doen om carrière te maken'. Een klein deel van de mannen en een nog kleiner deel van de vrouwen is het hiermee eens. Vrouwen en mannen verschillen sterk van elkaar wat betreft liever niet voltijds te willen werken, zodat ze tijd overhouden voor de zorg van hun kinderen. 73 procent van de vrouwen wil liever niet voltijds werken. 10 procent van hen werkt wel voltijds. Van de mannen wil 41 procent liever niet voltijds werken. De helft van hen heeft een voltijdsbaan.

Tabel 3.7 Opvattingen over het belang van betaalde arbeid, vrouwen en mannen van 20-64 jaar. Exclusief mensen met (pre)pensioen, 2016 (in procenten 'geheel/enigszins mee eens' n=1766)^a

	Vrouwen	Mannen
Betaalde arbeid is belangrijk omdat je zo een steentje bijdraagt aan de maatschappij ^b	60	60
Betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing en zelfontwikkeling ^b	69	68
Betaalde arbeid is belangrijk vanwege de contacten met anderen ^b	71	68
Ik heb veel plezier in mijn werk ^b	75	76
Ik ben bereid mijn familie wat tekort te doen om carrière te maken ^c	7	10
Betaalde arbeid is belangrijk omdat het je maatschappelijk aanzien geeft	32	39
Ik wil in mijn werk veel bereiken	38	49
Ik wil in mijn werk doorgroeien naar een hogere functie	31	45
Ik zou graag een toppositie willen bekleden	9	20
Ik werk liever niet voltijds, zodat ik tijd overhoud voor de zorg voor mijn kinderen ^c	73	41

a Geordend van geen verschil tussen vrouwen en mannen tot groot verschil tussen vrouwen en mannen

b Het verschil tussen vrouwen en mannen is niet significant

c Alleen ingevuld door mensen met een gezin (n=1105)

Bron: Emancipatiemonitor 2016 p. 83 op basis van SCP (EMOP '14)

²⁹ Daarbij moet worden aangetekend dat het ambitieniveau van voltijds werkende vrouwen even hoog is als dat van mannen. Op de drie items ('ik wil in mijn werk veel bereiken', 'ik wil in mijn werk doorgroeien naar een hogere functie' en 'ik zou graag een toppositie willen bekleden') die tezamen de ambitieschaal vormen (lopend van 1 = niet belangrijk tot 5 = heel belangrijk) scoren vrouwen gemiddeld 2,8. Dat is significant lager dan de gemiddelde score van 3,1 bij mannen. Dit verschil blijkt echter geheel voor rekening van de in deeltijd werkende vrouwen te komen: zij scoren gemiddeld 3,6 op de ambitieschaal ten opzichte van 3,8 van voltijds werkende vrouwen.

³⁰ Ellemers, N. (2014). 'Woman at work: how organizational features impact career development'. In: *Policy Insights from the behavioral and brain sciences*, October 2014, vol. 1, no 1, p.46-54.

Opvattingen over arbeid en zorg

In 2014 was 42 procent van de vaders van mening dat vrouwen geschikter zijn voor de opvoeding van kleine kinderen dan mannen. Bij moeders met jonge kinderen is in 2014 32 procent die mening toegegaan ten opzichte van 20 procent van de vrouwen zonder jonge kinderen. In de jaren tachtig zijn steeds minder mensen de vrouw geschikter als opvoeder gaan vinden. Deze verschuiving kwam in de jaren negentig tot stilstand en vanaf de tweede helft van de jaren negentig en de eerste helft van de jaren 2000 nam het percentage mensen dat vrouwen geschiktere opvoeders acht toe. Sinds die tijd schommelen de opvattingen daarover, maar wordt men langzaam iets progressiever.

Uit metingen van het SCP blijkt dat grote deeltijdbanen voor moeders met schoolgaande kinderen steeds meer geaccepteerd worden. Ook voor vaders wordt in 2016 een grote deeltijdbaan vaker als ideaal beschouwd dan in 2014.

Tussen 1981 en 2012 is er sprake van een stijging in het aandeel mannen en vrouwen dat het niet bezwaarlijk of zelfs positief vindt als moeders werken en hun jonge kinderen naar de crèche gaan. In 2014 is dat aandeel met name onder vrouwen echter iets teruggelopen. Vrouwen staan (ook in 2014 nog) positiever tegenover werkende moeders dan mannen.

Samenvattende bevindingen

Een aanzienlijke groep vrouwen (47%) is niet economisch zelfstandig. Bij de mannen is dit aandeel 28 procent. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn de afgelopen jaren overigens wel marginaal kleiner geworden: de economische zelfstandigheid van vrouwen is iets toegenomen in de afgelopen periode en die van mannen is iets afgenomen. Circa 7 op de 10 vrouwen in Nederland werken. Dit aandeel is de afgelopen jaren stabiel gebleven en ligt lager dan bij mannen: ruim 8 op de 10 mannen werken.

Vrouwen hebben niet alleen minder vaak een betaalde baan dan mannen, maar werken ook beduidend vaker in deeltijd. Dit patroon is in de afgelopen periode nauwelijks veranderd. Daarenboven verdienen vrouwen gemiddeld bruto minder per uur dan mannen. Ten aanzien van het belang dat zij hechten aan betaalde arbeid verschillen vrouwen en mannen niet noemenswaardig van elkaar. Wel zijn er duidelijk verschillen in opvattingen over de combinatie arbeid en zorg. Voor vrouwen blijft de zorg voor kinderen aanzienlijk vaker een reden om niet voltijds te willen werken dan voor mannen. Uit onderzoek is niet vast te stellen of vrouwen vaker in deeltijd werken omdat ze dat intrinsiek willen of vanwege allerlei onderliggende factoren zoals sociaal-culturele normen en waarden, sociaal beleid en dergelijke.

3.5 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Inleiding

In deze paragraaf doen we voor zover mogelijk uitspraken over het doelbereik van het beleid van DE ofwel over de mate waarin de door DE gestelde doelen, maatregelen en interventies in de periode 2014-2018 geheel of gedeeltelijk zijn bereikt. Omdat op dit thema op macroniveau geen concrete streefcijfers geformuleerd zijn en cijfers op macroniveau nog niet voorhanden zijn, stellen we het doelbereik van het beleid vast op instrumentniveau (dat wil zeggen van de verschillende projecten). Op dat niveau zijn wel concrete doelen geformuleerd over bijvoorbeeld het aantal gemeenten, werkgevers of vrouwen dat men wilde bereiken of het aantal gemeenten waarin een bepaald project zou worden uitgevoerd. Binnen het project Kracht on Tour werden bijvoorbeeld op lokaal/regionaal niveau concrete afspraken gemaakt.³¹ Bij het vaststellen van het doelbereik op projectniveau baseren we ons op de (zelf)rapportages over de verschillende activiteiten en projecten die vanuit DE gefinancierd zijn³² en kijken we naar het bereik van deze activiteiten en projecten ofwel het aantal mensen dat aan deze activiteiten en projecten heeft deelgenomen of er gebruik van heeft gemaakt, en of de met het beleid beoogde mechanismen zich in praktijk voor hebben gedaan.

Daarnaast bekijken we de doeltreffendheid ofwel de effectiviteit van het beleid en kijken we in hoeverre de doelen met het beleid eerder, beter en sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou

³¹ Een van de gemeenten legde bijvoorbeeld vast dat zij de helft van de 81 bijstandsmoeders in haar bestand na een jaar naar werk of een opleiding wilde hebben geleid.

³² Het betreft in vrijwel alle gevallen zelfrapportages. Alleen De Nieuwe Toekomst is extern geëvalueerd. Dit maakt het moeilijk om conclusies te trekken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de projecten.

zijn geweest. Daarbij richten we ons in het bijzonder op die maatregelen van DE waarmee een aanjaag-functie wordt beoogd.

Tot slot doen we voor zover mogelijk uitspraken over de doelmatigheid ofwel de efficiëntie van het beleid. Het gaat daarbij om de verhouding tussen de doeltreffendheid van het beleid en de voor het beleid ingezette middelen.

Beknopt financieel overzicht economische zelfstandigheid

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 1,6 miljoen euro uitgegeven aan projecten/programma's op het thema economische zelfstandigheid. Dat betreft 26 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

Doelbereik

Voor de verschillende projecten op het gebied van economische zelfstandigheid die zijn gesubsidieerd door DE zijn met name procesdoelen opgesteld. We bespreken hieronder kort het doelbereik van de afzonderlijke projecten.

De Nieuwe Toekomst (stichting Federatie Opvang en de Nationale Vrouwenraad (NVR))

De methodiek die in de pilotperiode van het project wordt getoetst in acht gemeenten met acht groepen vrouwen die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld blijkt effectief te zijn. 53 procent van de vrouwen die aan het project hebben deelgenomen is een of meer stappen gestegen op de Participatieladder.³³ Beoogde mechanismen die zich in praktijk hebben voorgedaan zijn het vergroten van financiële administratievaardigheden en vaardigheden ten behoeve van arbeidsparticipatie zoals sollicitatievaardigheden. Niet bekend is of de in het DE-beleid beoogde versterking van de motivatie van deelnemers om meer te gaan werken is opgetreden. Daarover zijn geen gegevens verzameld.

Vanaf 2017 wordt het project landelijk uitgerold met ondersteuning van Movisie dat de methodiek waar nodig heeft aangepast en voorzien van een stevige methodische en theoretische onderbouwing. De methodiek is inmiddels opgenomen in de databank Effectieve sociale interventies. Vanaf 1 oktober 2017 onderzoekt Atria vanuit het ZonMw-programma Vakkundig aan het werk de effecten van de methodiek.³⁴

Educatie voor Vrouwen met Ambitie (Stichting Lezen & Schrijven)

Met de aanpak EVA organiseren lokale partnerorganisaties een aanbod voor vrouwen om hun basisvaardigheden te verhogen en hen te motiveren aan de slag te gaan met een opleiding, vrijwilligerswerk of een betaalde baan. Vrouwen worden aangesproken met thema's die hen interesseren en hen een stap dichterbij naar economische zelfstandigheid brengen. Ook is een online platform www.evaenik.nl ontwikkeld waarop vrouwen zelfstandig kunnen oefenen met basisvaardigheden. De EVA-pilot is in 2014 in vier arbeidsmarktregio's gestart. Daar is in 2016 een vijfde arbeidsmarktregio bijgekomen. De pilot die aanvankelijk tot en met 2017 loopt, is verlengd tot en met 2018. In het eerste kwartaal van 2018 hebben inmiddels 4429 vrouwen deelgenomen aan een EVA-traject/-cursus. Of en in welke mate dat heeft geleid tot het volgen van een opleiding, vrijwilligerswerk of een betaalde baan is niet bekend. Er is evenmin geïnventariseerd in welke mate de door DE beoogde mechanismen (vergroting van de motivatie om meer te gaan werken en vergroten van kennis en vaardigheden) zich hebben voorgedaan.

How 2 Spend It (Stichting Finance for women)

How 2 Spend It heeft als doel om de financiële zelfredzaamheid van vrouwen tussen de 18 en 40 jaar te bevorderen. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat de communicatie naar vrouwen, in het bijzonder over financiële onderwerpen, op een andere manier moet worden aangepakt om de effectiviteit te vergroten. How 2 Spend It opereert hoofdzakelijk preventief en speelt in op life-events waar financiële keuzes en afspraken gemaakt worden. Hiermee worden financiële problematiek en economische afhankelijkheid voorkomen. Ten behoeve daarvan zijn verschillende tools ontworpen (zoals de Samenwonen-App, Budgettool, Geldtypetest, Ask the expert, en de Financiële detox challenge). Daarnaast is het

³³ Effect methodiek De Nieuwe Toekomst. Bijlage bij de Kamerbrief 'Voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties' van 4 oktober 2016.

³⁴ Zie voor meer informatie <https://www.nederlandsevreuenraad.nl/html/index.php?paginaID=3374>

programma Grip op je Geld ontwikkeld. Dat programma gaat over de financiële basisvaardigheden die nodig zijn om financiële zelfredzaamheid mogelijk te maken.

De verschillende tools zijn bereikbaar via de website/het platform www.how2spendit.nl. Het platform heeft 500.000 unieke bezoekers per maand. Daarnaast heeft How 2 Spend it op sociale media zo'n 6000 volgers. De verschillende tools kunnen via de website benaderd worden en daarnaast als applicaties worden gedownload. Zo is de SamenwoonApp tot op 1-8-2017 zo'n 2000 keer gedownload).

Kracht on Tour 2014-2015

In het kader van Kracht on Tour hebben zes regiobijeenkomsten en een slotbijeenkomst plaatsgevonden. Deze hadden gezamenlijk 1825 bezoekers (vrouwen uit de doelgroep). Deze bijeenkomsten zijn geëvalueerd aan de hand van een vragenlijst die door ongeveer een zesde van de bezoekers is ingevuld. Daaruit kwam naar voren dat 68 procent van de ondervraagde deelnemers meer maatschappelijke mogelijkheden voor zichzelf ziet, 65 procent van de deelnemers zich bewuster is geworden van het belang van economische/financiële zelfstandigheid en 81 procent van de deelnemers geïnspireerd/gemotiveerd is geraakt. De regiobijeenkomsten worden gemiddeld met een 7,6 beoordeeld.

In de zes regio's zijn 123 deals³⁵ tussen 59 dealmakers gesloten waarbij de gemeente als spil fungeerde. Daarnaast zijn met negen werkgevers landelijke werkgeversdeals gesloten.³⁶ Concrete resultaten van deze deals zijn dat 286 vrouwen in een coachings- of begeleidingstraject zijn gaan deelnemen, 41 werkervaringsplekken, 15 betaalde banen, 41 opleidingsplekken bij bedrijven en 15 eigen ondernemingen (waaronder in voorbereidend traject) zijn gerealiseerd.

Kracht on Tour heeft daarnaast zes digitale magazines en een Grande Finale-magazine opgeleverd. De workshop 'Kracht on Tour in uw gemeente' is door 40 deelnemers gevolgd.

Kracht on Tour 2016

In 2016 hebben in nog acht regio's regiobijeenkomsten plaatsgevonden. In zes van deze regio's zijn in totaal 196 deals gesloten over het creëren van kansen voor vrouwen richting en op de arbeidsmarkt. Er zijn verder geen resultaten beschikbaar.

Decentrale uitkering Programma Economische Zelfstandigheid

25 gemeenten hebben de decentrale uitkering Economische Zelfstandigheid aangevraagd en daarmee trajecten bekostigd die tot doel hebben vrouwen stappen richting arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid te laten zetten.³⁷

Single SuperMom (SSM)

In 2017 heeft SSM met subsidie van DE voor haar doelgroep (alleenstaande moeders) e-trainingen ontwikkeld om *Dromen en doelen* waar te maken met als doel het bereiken van economische zelfstandigheid. Voor de verspreiding van deze e-trainingen is gestart met het creëren van een landelijk dekkend netwerk van vrijwillige SSM-regiomanagers. Vrijwel alle doelen waarvoor SSM subsidie ontving van DE zijn gerealiseerd. De ontwikkelde e-trainingen zijn 19.949 keer gevolgd. Er zijn 27 vrijwillige regiomanagers in zeven provincies geworven. Daarnaast heeft SSM in 2017 minimaal 6000 moeders geholpen met het opbouwen van een onderling netwerk, trainingen, en met stappen richting arbeidsmarkt of ondernemerschap.

Samenvattend

De doelen van de op vrouwen gerichte projecten die DE heeft bekostigd op het thema economische zelfstandigheid zijn, voor zover daarover informatie beschikbaar is, vrijwel allemaal behaald: dat wat men wilde ontwikkelen, activiteiten of tools, is ontwikkeld.

Er heeft een beperkt aantal vrouwen deelgenomen aan de trajecten die door gemeenten zijn opgezet en in de eenmalige bijeenkomsten die in het kader van Kracht on Tour plaatsvonden. Een enkele keer

³⁵ Deals zijn afspraken tussen lokale organisaties. De deals gaan over het creëren van kansen voor vrouwen richting en op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld afspraken over flexibele werktijden voor mannen en vrouwen. De deals kunnen ook betrekking hebben op snuffelstages, doorgroe- en opleidingsmogelijkheden en mogelijkheden voor thuiswerken (zie www.krachtontour.nl).

³⁶ Het gaat hierbij om afspraken met landelijke werkgevers zoals bijvoorbeeld NS, PostNL, AkzoNobel en Schiphol over het bieden van bijvoorbeeld leer-werkplekken voor vrouwen met een afstand tot de arbeidsmarkt of het helpen van aanstaande/jonge ouders bij het maken van gelijkwaardige zorgafspraken. Zie voor een overzicht van de deals: <http://www.krachtontour.nl/deals/landelijke-werkgevers-deals/>.

³⁷ Opbrengsten emancipatiebeleid, 2013- 2017. Referentie 1133707.

hebben vrouwen die aan een gemeentelijk traject deelnamen betaald werk gevonden. Er is geen informatie over of dat ook heeft geleid tot economische zelfstandigheid. Er zijn duizenden vrouwen bereikt via de met behulp van subsidies van DE opgezette digitale platforms en de specifiek voor vrouwen ontworpen tools.

In hoeverre de met het beleid beoogde mechanismen (een sterkere motivatie om (meer) te werken) en het vergroten van kennis en vaardigheden ten behoeve van arbeidsparticipatie en financiën zijn opgetreden, is echter onduidelijk, omdat informatie daarover in de meeste gevallen ontbreekt.

Doeltreffendheid

De mate waarin DE erin is geslaagd een aanjaagfunctie te vervullen, vormt een indicatie voor de doeltreffendheid van haar beleid ter bevordering van economische zelfstandigheid. Op grond van het aantal gemeenten dat betrokken is geweest bij KoT en het aantal gemeenten dat PEZ-middelen heeft ontvangen lijkt dat het geval. Dat beeld wordt nog versterkt door de interviews bij twee gemeenten die PEZ-middelen ontvingen. Uit deze interviews kwam naar voren dat binnen gemeenten vaak vraagtekens worden gezet bij de noodzaak om aparte arbeidsparticipatietrajecten voor vrouwen op te zetten. Door de extra middelen die gemeenten kunnen krijgen via PEZ wordt het opzetten van dergelijke trajecten echter toch aantrekkelijk. In een van de gemeenten waar we een interview hebben gehouden, wilde de wethouder bijvoorbeeld alleen middelen voor een project gericht op arbeidsparticipatie van vrouwen bekostigen omdat de decentrale uitkering kon worden verkregen. Als de decentrale uitkering er niet was geweest, waren er in deze gemeente geen middelen naar specifiek op vrouwen gerichte projecten gegaan.

De doeltreffendheid van de decentrale uitkering is vergroot, doordat in 2017 de voorwaarden voor het verkrijgen van de decentrale uitkering werden verruimd. Gemeenten hoeven niet langer per se het Kracht on Tour-format te volgen. Dit heeft een toename van het aantal gemeenten dat de decentrale uitkering aanvraagde en verkreeg tot gevolg. In de twee gemeenten waar we interviews hebben gehouden ontstond door de ruimere voorwaarden de mogelijkheid om hun beleid op basis van voortschrijdend inzicht vorm te geven. Dat voortschrijdend inzicht heeft op de eerste plaats betrekking op de wijze waarop werkgevers en vrouwen op weg naar economische zelfstandigheid beter bij elkaar kunnen worden gebracht. Dat bleek namelijk om meer te vragen dan alleen het maken van afspraken met werkgevers daarover. In de nieuwe trajecten die in verschillende gemeenten zijn opgezet worden werkgevers actiever en intensiever aan elkaar gekoppeld, waardoor de kans groter wordt dat er daadwerkelijk matches tot stand worden gebracht. Het voortschrijdend inzicht betreft op de tweede plaats de notie dat het beleid niet alleen op vrouwen die economisch zelfstandig willen worden moet worden gericht, maar ook op hun partners of gezinnen. In beide gemeenten werd ervaren dat de belemmering voor vrouwen om daadwerkelijk betaald werk te gaan verrichten ondanks hun eigen wensen daartoe door de opvattingen die daarover bij de partner of in het gezin leefden toch te groot was. Beide gemeenten zijn dit aspect mee gaan nemen in de trajecten die zij inzetten om vrouwen in hun kracht te zetten en naar betaald werk te leiden.

De doeltreffendheid van de decentrale uitkering wordt volgens een geïnterviewde bij een gemeente anderzijds beperkt doordat zij steeds voor een jaar wordt toegekend. De stappen die vrouwen moeten zetten om economisch zelfstandig te worden vragen volgens deze beleidsmedewerker vaak om meer tijd. De mogelijkheden om vrouwen met de decentrale uitkering daadwerkelijk naar economische zelfstandigheid te bewegen zijn daardoor beperkt.

Ook de beoogde borging van het beleid ten aanzien van de vergroting van economische zelfstandigheid wordt in deze gemeente beperkt als gevolg van de termijn van een jaar. Doordat niet zeker is of de decentrale uitkering het komend jaar weer beschikbaar is, wordt de ontwikkeling van beleid voor de langere termijn bemoeilijkt en bestaat het risico dat het zich beperkt tot eenmalige projecten.

Naast Kracht on Tour en de decentrale uitkering waarmee in verschillende gemeenten en regio's lokale projecten zijn opgestart om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen, heeft DE projecten die een belangrijke digitale component omvatten gesubsidieerd. Het gaat hierbij om de projecten 'How 2 Spend It', 'Educatie voor Vrouwen met Ambitie' en de activiteiten van 'Single SuperMom'. Ook deze subsidie heeft een aanjaagfunctie gehad in die zin dat er tools zijn ontwikkeld en uitgerold konden

worden die anders niet of pas later ontwikkeld hadden kunnen worden. Een grote groep vrouwen heeft met behulp van deze tools inzicht kunnen verkrijgen in de eigen situatie met betrekking tot economische zelfstandigheid of bepaalde vaardigheden kunnen testen en verder kunnen ontwikkelen, al dan niet binnen lokale projecten waaraan zij deelnamen. De ontwikkelde tools zijn voor langere tijd beschikbaar en er is in die zin borging van het project. Ze zijn daarnaast in principe voor iedereen toegankelijk en hebben daarmee in potentie een groot bereik.

In hoeverre de verschillende activiteiten, platforms en tools uiteindelijk geleid hebben tot of hebben bijgedragen aan de economische zelfstandigheid van vrouwen is over het algemeen niet duidelijk, omdat daarover binnen de meeste projecten weinig tot geen gegevens verzameld zijn. Alhoewel de verschillende projecten en subsidies van DE ingrijpen op aspecten die van belang zijn voor het realiseren van economische zelfstandigheid, zijn volgens de geraadpleegde experts ook kanttekeningen te plaatsen bij de plausibiliteit van de gehanteerde beleidstheorie. Een van de kanttekeningen betreft het feit dat de huidige beleidsinzet voorbijgaat aan het belang van de sociale omgeving en heersende culturele en maatschappelijke opvattingen over man-vrouwverhoudingen en de impact daarvan op gedrag. Het beleid met betrekking tot het stimuleren van economische zelfstandigheid focust zich in die zin te sterk alleen op vrouwen, aldus de experts.³⁸ Ook zou de impact van het beleid vergroot kunnen worden door bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van zwangere vrouwen, beter te handhaven.

Doelmatigheid

Naar de doelmatigheid van het beleid ten aanzien van economische zelfstandigheid zijn geen studies verschenen, waardoor we daarover geen harde uitspraken kunnen doen. Uit de gesprekken bij gemeenten die in het kader van deze beleidsdoorlichting zijn gevoerd, wordt de korte termijn waarvoor de middelen beschikbaar komen wel benoemd als risicofactor voor een doelmatige besteding ervan.

Tot slot, DE heeft naar aanleiding van een van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting om meer continuïteit en minder versnippering te generen organisaties gevraagd om samen allianties te gaan vormen op verschillende thema's, waaronder op het terrein van economische zelfstandigheid (onder penvoering van WOMEN Inc.). Deze allianties zijn officieel vanaf januari 2018 van start gegaan. De vorming en de voorbereidingen van de allianties hebben echter al in 2017 plaatsgevonden. De eerste ervaring bij de penvoerder van de alliantie 'Samen werkt het!' is dat daadwerkelijk versnippering wordt tegengegaan: er is meer overleg en afstemming tussen de organisaties die gezamenlijk deel uitmaken van een alliantie. Dit kan bijdragen aan een doelmatiger besteding van middelen.

3.6 Samenvatting en conclusie

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 1,6 miljoen euro uitgegeven aan projecten/programma's op het thema economische zelfstandigheid. Dat betreft 26 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

DE heeft zich ten doel gesteld de economische zelfstandigheid onder vrouwen te vergroten. Dat doel is niet geconcretiseerd: er is geen aantal of percentage vrouwen geformuleerd dat op een zeker moment economisch zelfstandig zou moeten zijn. DE heeft verschillende maatregelen genomen om economisch niet-zelfstandige vrouwen richting arbeidsparticipatie te bewegen en om te voorkomen dat jonge, economisch wel zelfstandige vrouwen in de toekomst keuzes maken als gevolg waarvan hun economische zelfstandigheid vermindert. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met werkgevers om hen ertoe te bewegen (herintredende) vrouwen aan te nemen en vrouwen grotere banen (in termen van uren) aan te bieden. Gemeenten werden hierin meegenomen en (later) gestimuleerd om door middel van cofinanciering dergelijk beleid zelf op te zetten en uit te voeren.

³⁸ In sommige projecten is overigens wel degelijk aandacht voor de interactie van vrouwen met hun directe omgeving. Zo heeft Finance for Women bijvoorbeeld een kaartspel 'Talking money with your honey' ontwikkeld op basis waarvan stellen het gesprek met elkaar over hun financiën en de manier waarop ze dat willen regelen aan kunnen gaan.

De maatregelen van DE zijn gericht op het vergroten van kennis en bewustwording en het bieden van scholing en trainingen aan vrouwen. De beoogde mechanismen zijn dat meer kennis en bewustzijn bij vrouwen zou leiden tot een sterkere motivatie om (meer) te gaan/blijven werken. Meer kennis en vaardigheden ten behoeve van arbeidsparticipatie en meer kennis van financiën zouden eveneens dat effect hebben. Als gevolg van de versterkte motivatie gaan vrouwen daadwerkelijk meer werken, is het idee. Door middel van verschillende projecten (instrumenten) is geprobeerd de motivatie van vrouwen om (meer) te werken te versterken. De meeste van deze projecten richten zich op een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld jonge alleenstaande moeders, vrouwen die slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld of laaggeletterde vrouwen. Voor alle projecten op een na is onduidelijk in hoeverre zij ertoe hebben bijgedragen dat vrouwen economisch zelfstandig zijn geworden.

In de inmiddels effectief bevonden methodiek die is ontwikkeld in het project De Nieuwe Toekomst blijkt economische zelfstandigheid voor de deelnemende vrouwen nog ver weg. Het project is onder meer effectief bevonden doordat meer dan de helft van de deelnemers aan het project een of meer stappen op de Participatieladder is gestegen. Er zijn daarmee wel stappen gezet richting economische zelfstandigheid, maar van het realiseren van economische zelfstandigheid is (nog) geen sprake. Van de andere projecten is niet bekend of zij effectief zijn.

Wanneer we naar de afzonderlijke mechanismen kijken, vinden we weinig ondersteuning voor de werking van het DE-beleid ten aanzien van economische zelfstandigheid. Zo is onduidelijk in hoeverre de activiteiten die gericht waren op het vergroten van kennis en bewustzijn daadwerkelijk hebben geleid tot een sterkere motivatie om te gaan werken en tot een hogere arbeidsparticipatie. Daarover zijn niet structureel gegevens verzameld. Bovendien is er, behalve in het geval van De Nieuwe Toekomst, geen sprake van het ontwikkelen van een systematische aanpak, voor het vergroten van kennis en bewustwording van vrouwen.

Voor het tweede mechanisme geldt dat er een theoretische onderbouwing is voor de aanname dat vrouwen op een andere manier dan mannen moeten worden aangesproken bij het ontwikkelen van financiële vaardigheden en dat bij vrouwen aan andere vaardigheden moet worden gewerkt dan bij mannen om hen toe te kunnen laten treden tot de arbeidsmarkt. Onduidelijk is echter in hoeverre extra kennis en vaardigheden op het terrein van arbeidsmarkt en financiën ertoe hebben geleid dat vrouwen daadwerkelijk (meer) zijn gaan of blijven werken en daardoor economisch zelfstandiger zijn geworden.

Het derde mechanisme dat DE beoogde, te weten de stimulering van lokaal beleid ten aanzien van de economische zelfstandigheid van vrouwen, is tot op zekere hoogte in werking getreden. DE heeft met het ter beschikking stellen van financiële middelen een aanjagende functie gehad in de aandacht van gemeenten voor dit thema. Gemeenten stelden ondanks de economische crisis in aanvulling op de middelen van DE extra middelen beschikbaar ter bevordering van de economische zelfstandigheid van vrouwen. In hoeverre dat er daadwerkelijk toe heeft geleid dat vrouwen meer zijn gaan werken en economisch zelfstandig zijn geworden, is onbekend. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre het betreffende beleid inmiddels op lokaal niveau is verankerd.

Verbetersuggesties

In de afgelopen jaren is het percentage economisch zelfstandige vrouwen licht toegenomen. In hoeverre de beleidsinzet daadwerkelijk tot meer economische zelfstandigheid voor vrouwen heeft geleid, is over het algemeen (nog) onduidelijk. Alhoewel het beleid aangrijpt op aspecten die met economische zelfstandigheid te maken hebben, is de focus vrij eenzijdig gericht op het bewustzijn en de vaardigheden van vrouwen en is er te weinig aandacht voor de sociale omgeving van vrouwen die van grote invloed is op de stappen die zij zetten. Ook in de randvoorwaardelijke sfeer, in het bijzonder de kinderopvang, blijven nog belemmeringen voor het realiseren van een hogere arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Verbetersuggesties zijn dan ook om in het beleid meer aandacht te hebben voor deze punten en bij de inzet van middelen beter te sturen op monitoring en effectiviteit. Een onderdeel hiervan is het formuleren van concretere doelstellingen. Deze zijn nu vaak (te) algemeen geformuleerd, zoals bijvoorbeeld 'het maken van stappen richting economische zelfstandigheid'.

Vrouwen aan de top

4

4 Vrouwen aan de top

In dit hoofdstuk staat het tweede subthema op het thema arbeid centraal: het bevorderen van meer vrouwen in de top van arbeidsorganisaties.

4.1 Beleidsmatige ontwikkelingen op het thema Vrouwen aan de Top

De overheid tracht in de periode 2014-2018 op verschillende terreinen meer vrouwen aan de top te krijgen, namelijk bij:

- bedrijven (beursgenoteerd), in de Raden van Bestuur en de Raden van Commissarissen;
- de rijksoverheid, in hoge managementfuncties, en;
- universiteiten, als hoogleraar en in raden van bestuur en raden van toezicht.

DE richt haar inspanningen op bedrijven. De Algemene Bestuursdienst (ABD) van het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het bevorderen van het aantal vrouwen in de hogere managementfuncties bij de rijksoverheid. Binnen OCW is de directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid (OWB) verantwoordelijk voor het bevorderen van het aantal vrouwelijke hoogleraren. DE, ABD en OWB werken samen en delen kennis op dit thema. Als gevolg van de spreiding van verantwoordelijkheden zijn alleen de inspanningen gericht op bedrijven te zien in de begroting van DE.

Beursgenoteerde bedrijven

Op het thema Vrouwen aan de Top ligt de nadruk aanvankelijk (sinds 2007) op het stimuleren van bedrijven en instellingen om zich actief in te zetten voor een diverse top. Middels het Charter Talent naar de Top committeerde een groot aantal bedrijven en instellingen zich aan het streven om meer vrouwen in hun Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen op te nemen. Hier is voor gekozen omdat het percentage vrouwen dat in deze geledingen vertegenwoordigd is in Nederland sterk achterblijft bij dat in het buitenland. In 2013 is wettelijk vastgelegd dat Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen voor ten minste 30 procent uit vrouwen en voor ten minste 30 procent uit mannen moeten bestaan. De ontwikkelingen van het aantal vrouwen in de top van het bedrijfsleven wordt gemonitord. Wanneer daaruit eind 2014 blijkt dat er te weinig voortgang is, krijgt Vrouwen aan de Top een nieuwe invulling. De voorzitter van VNO-NCW (Hans de Boer) en minister Bussemaker willen een nieuwe impuls geven door de beeldvorming die er over vrouwen bestaat ('er zijn geen geschikte vrouwen voor topfuncties' en 'vrouwen willen geen topfuncties') te doorbreken. Zij nemen het initiatief tot het opzetten van een databank met topvrouwen. Daarmee wordt de doelgroep verbreed: het beleid richt zich niet langer alleen op de werkgevers, maar ook op de vrouwen die de potentie hebben om zitting te nemen in een Raad voor Bestuur of Raad van Commissarissen. De impuls richt zich specifiek op de 200 grootste bedrijven. Deze worden alle actief benaderd. Vanaf de start wordt gemonitord of deze impuls effect heeft.

Het aanjaageffect dat het Charter Talent naar de Top, waarin bedrijven en instellingen zich committeren aan de doelstelling om meer vrouwen op te nemen in hun Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen, aanvankelijk heeft, lijkt na verloop van tijd op te drogen. De middelen voor het thema Topvrouwen werden vóór 2015 voornamelijk ingezet op het Charter. Na 2015 wordt er voornamelijk ingezet op het Project Vrouwen aan de Top en de databank met topvrouwen die daarin moet worden opgezet. De minister geeft daarnaast de opdracht tot verschillende onderzoeken die inzichtelijk moeten maken hoe het aandeel van vrouwen in topfuncties zich ontwikkelt en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen.

In 2017 wordt opnieuw in de wet opgenomen dat Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen voor ten minste 30 procent uit vrouwen en voor ten minste 30 procent uit mannen moeten bestaan. De wet zorgt ervoor dat deze regeling, die per 1 januari 2016 is vervallen, nu wordt voortgezet tot 1 januari 2020. Het wettelijk streefcijfer geldt net als voorheen voor grote nv's en bv's. Grote ondernemingen die in 2016 geen evenwichtige verdeling van de zetels hadden, zijn verplicht dit toe te lichten in hun bestuursverslag.³⁹

Het project 'Vrouwen aan de Top' richt zich op zowel vrouwen als op werkgevers als op de executive searchbureaus die actief zijn in dit segment: het wil vrouwen die geschikt zouden zijn als lid van Raden

³⁹ Het gaat om bestuursverslagen die na 13 april 2017 gepubliceerd worden.

van Bestuur en Raden van Commissarissen letterlijk in kaart brengen en het bewustzijn in het wervingsproces vergroten. Daarnaast wil het de bedrijven die wel vrouwen in hun Raad van Bestuur en/of Raad van Commissarissen hebben zichtbaar maken en laten zien om welke redenen en hoe bedrijven effectief bezig zijn met diversiteit.

Voor het opzetten van de databank is in eerste instantie de zittende commissarissen van de top 200 gevraagd om te kijken of zij in hun omgeving vrouwen kennen die geschikt zouden zijn voor een topfunctie. De vrouwen die door hen genoemd worden, zijn vervolgens benaderd met de vraag of zij opgenomen wilden worden in de databank. Dat had tot gevolg dat deze, maar ook andere vrouwen zichzelf vervolgens als potentiële vrouw aan de top gingen zien. Deze benadering had daarmee zowel een effect op werkgevers als op vrouwen zelf.

De campagne kreeg na verloop van tijd een steuntje in de rug door het programma Zondag met Lubach dat een item had over de website: www.dezemannenkunnengeenvrouwkrijgen.nl. Op deze website stonden alle beursgenoteerde bedrijven met minstens vijf bestuursleden vermeld die geen enkele vrouw in hun Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen hebben opgenomen. Ook in andere media is vrij veel aandacht voor de databank.

Topvrouwen bij de rijksoverheid

Voor de rijksoverheid is in het Regeerakkoord vastgelegd dat de top voor 2017 voor 30 procent uit vrouwen bestaat. De overheid wil op dit punt zeker niet achterblijven bij datgene wat zij van het bedrijfsleven verwacht.

Vrouwelijke hoogleraren

Sinds 2003 wordt gemonitord hoe het aantal vrouwelijke hoogleraren zich ontwikkelt. In 2015 stelt de minister vast dat die groei te traag gaat en wil zij afspraken met de universiteiten maken over een betere doorstroom van vrouwen binnen de universiteiten om zo snel te komen tot 30 procent vrouwelijke hoogleraren en 30 procent vrouwen in besturen van academische instituten.^{40/41} Dit leidt ertoe dat iedere universiteit voor zichzelf streefcijfers voor het in 2020 gerealiseerde aantal vrouwelijke hoogleraren formuleert. In 2017 stelt de minister in het kader van het Westerdijkjaar een budget van 5 miljoen beschikbaar voor de benoeming van 100 vrouwelijke hoogleraren extra.

Het beleid ten aanzien van het percentage vrouwelijke hoogleraren en het percentage vrouwen bij de Algemene Bestuursdienst wordt door respectievelijk de directie OWB van het ministerie van OCW en de ABD van het ministerie van BZK uitgevoerd en worden hieronder bij de reconstructie van de beleidstheorie achter de beleidsinzet van DE buiten beschouwing gelaten.

4.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het bevorderen van meer vrouwen aan de top

Doelstelling

De doelstelling van het beleid is het aandeel van vrouwen in topfuncties te vergroten. In de wet worden sinds 1 januari 2013 streefcijfers opgenomen: ten minste 30 procent van de Raden van Besturen en Raden van Commissarissen zou uit vrouwen (of mannen) moeten bestaan.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen⁴²

De maatregelen van DE zijn gericht op bedrijven. DE heeft verschillende typen maatregelen genomen: 1) het laten uitvoeren van onderzoek en het verspreiden van onderzoeksresultaten, 2) het zichtbaar maken van potentiële topvrouwen en topvacatures 3) het maken van afspraken en het in gesprek gaan met

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 30 420, nr. 228.

⁴¹ Deze acties liggen in het verlengde van de conclusies die de Raad voor Concurrentievermogen onder het Luxemburgse voorzitterschap heeft geformuleerd over het stimuleren van gendergelijkheid in de Europese Onderzoeksruimte.

⁴² Zie voor een toelichting op deze begrippen ook de box in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

werkgevers en 4) (het via mainstreaming) vastleggen van streefcijfers in de Wet bestuur en toezicht. Deze maatregelen worden hieronder verder uitgewerkt.

1) Het laten uitvoeren van onderzoek en het verspreiden van onderzoeksresultaten

DE beoogt met de onderzoeken die zij laat doen en de verspreiding van de resultaten bij te dragen aan de kennis en bewustwording ten aanzien van de belemmeringen in de doorstroom van vrouwen naar topfuncties. Het veronderstelde werkzame mechanisme daarbij is dat de verschillende stakeholders (werkgevers, beleidsmakers) op basis van deze kennis maatregelen nemen om deze belemmeringen weg te nemen als gevolg waarvan meer vrouwen in topfuncties benoemd zullen worden.

2) Zichtbaar maken van potentiële topvrouwen voor searchbureaus en werkgevers

Stichting topvrouwen.nl ontving van DE subsidie voor het opzetten van een databank met hooggekwalificeerde vrouwen die geschikt zijn voor functies in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen, het onder de aandacht brengen van deze databank bij (non)executive searchbureaus en bedrijven die onder de Wet bestuur en toezicht vallen, en het creëren van bewustzijn met betrekking tot het benoemingsproces van topposities. Door de databank zouden vrouwen zich bewuster worden van hun potentieel en zouden zij zich vaker als kandidaat-lid voor een Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen naar voren schuiven. De databank zou daarnaast voor bedrijven en executive searchbureaus inzichtelijk maken dat er wel degelijk geschikte vrouwen voor topfuncties zijn. Wanneer een vacature voor een dergelijke functie bij een searchbureau wordt uitgezet, heeft het searchbureau meer zicht op geschikte vrouwen voor de functie. Dat zou er in combinatie met de wens bij bedrijven toe leiden dat vrouwen daadwerkelijk vaker als lid van Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen worden benoemd, is de veronderstelling. Het veronderstelde werkzame mechanisme van deze maatregel is dat de zichtbaarheid van potentiële topvrouwen leidt tot een groter aantal benoemingen van vrouwen aan de top.

3) Het maken van afspraken en het in gesprek gaan met werkgevers

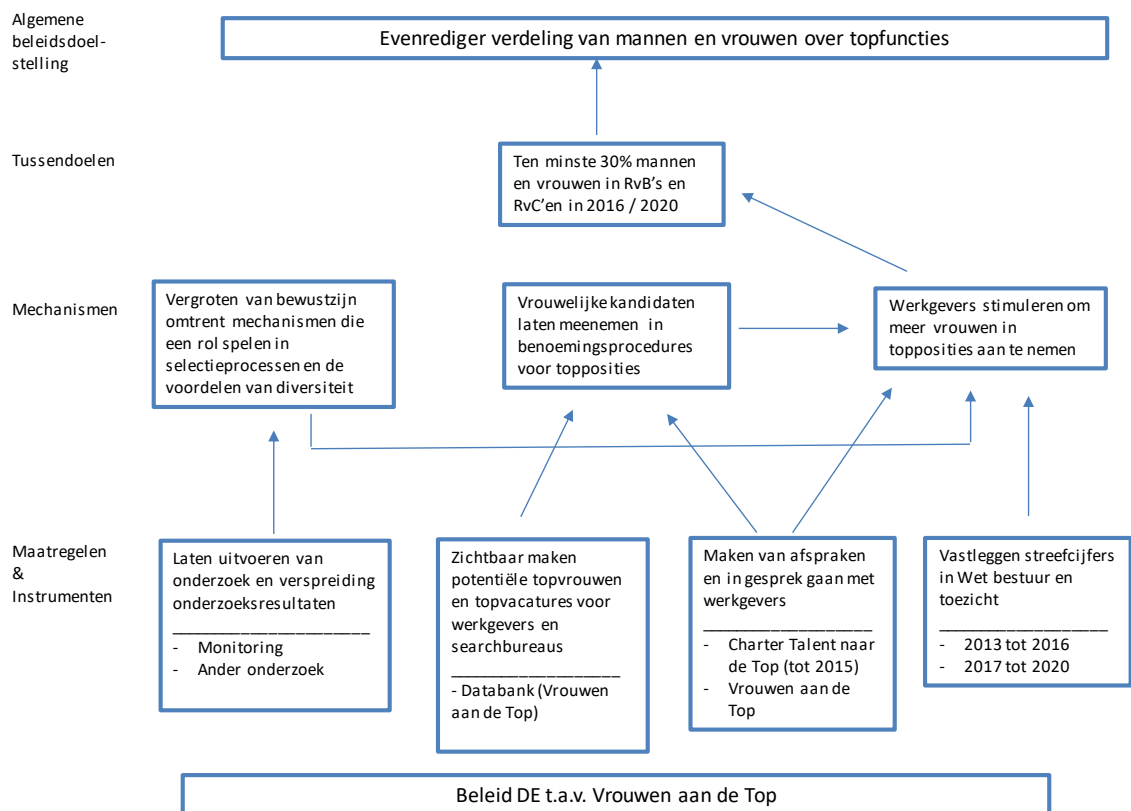
Het gaat hierbij om afspraken tussen de minister en VNO-NCW, de afspraken die in het kader van het Charter Talent naar de Top worden gemaakt en de activiteiten van stichting Topvrouwen gericht op werkgevers. Het veronderstelde werkzame mechanisme van deze maatregel is dat werkgevers zich door het maken van afspraken sterker zullen committeren aan het doel om meer vrouwen in topfuncties te benoemen als gevolg waarvan zij er meer toe geneigd zullen zijn dat daadwerkelijk te doen.

4) Vastleggen van streefcijfers in de Wet bestuur en toezicht

Het gaat hierbij om streefcijfers voor het percentage vrouwen dat vertegenwoordigd moet zijn in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen in het bedrijfsleven. Bij het opnieuw vastleggen van de streefcijfers in 2017 blijven bedrijven evenals in 2016 verplicht om in het jaarverslag uit te leggen waarom ze geen of onvoldoende vrouwen in hun Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen hebben opgenomen. De streefcijfers hebben vooral ten doel om een signaal af te geven richting het bedrijfsleven dat het belangrijk is om meer vrouwen te benoemen in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen. Door in de wet op te nemen dat bedrijven zich op dit punt moeten verantwoorden in hun jaarverslag wordt dat signaal nog versterkt. Het veronderstelde werkzame mechanisme achter deze maatregel is dat werkgevers meer vrouwen in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen zullen benoemen, omdat daarover wettelijke streefcijfers zijn opgenomen en zij zich daarvoor in hun jaarverslag moeten verantwoorden.

Daarnaast is in enige mate sprake van mainstreaming van DE richting het ministerie van Justitie en Veiligheid met betrekking tot het opnieuw opnemen van de streefcijfers in de Wet bestuur en toezicht en het ministerie van Financiën voor de vertegenwoordiging van het vrouwen in de Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen bij bedrijven waar sprake is van Staatsdeelneming.

Schema 4.2 Schematische weergave beleidstheorie Vrouwen aan de Top



Contextfactoren

Er zijn naast het beleid van DE verschillende factoren die van invloed zijn op het behalen van de streefcijfers over het aantal topvrouwen. Dat betreft:

- De bedrijfs- en organisatiecultuur bij werkgevers; in hoeverre vrouwen kansen krijgen om door te stromen naar de top of de mogelijkheid hebben om zich aan de top te handhaven wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin de bedrijfs- en organisatiecultuur erop gericht is om de toegevoegde waarde van vrouwen te zien en de ruimte te geven. Uit onderzoek⁴³ blijkt dat succesvolle vrouwen op de werkvloer zich vaak extreem mannelijk gedragen om maar te laten zien dat ze net zo ambitieus en competitief kunnen zijn als hun mannelijke collega's. Degenen die dat niet willen, vertrekken weer.
- Maatschappelijke en politieke opvattingen over vrouwen in topfuncties; in hoeverre is er draagvlak of wordt het belang van een evenredige vertegenwoordiging van mannen vrouwen in de top breed gedeeld?
- Media-aandacht; in hoeverre voeden media het belang van een evenredige verdeling van mannen en vrouwen in topfuncties door bijvoorbeeld zelf regelmatig vrouwelijke experts uit te nodigen of aandacht te besteden aan de verdeling van mannen en vrouwen in topfuncties. Concrete voorbeelden zijn de uitzending van Zondag met Lubach dat een item had over beursgenoteerde bedrijven zonder vrouwen in de Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen onder de noemer 'deze mannen kunnen geen vrouw krijgen' en de media-aandacht rondom de benoeming van de nieuwe CEO van Schiphol die een man zou moeten zijn. Ook het Financieel Dagblad besteedt veel aandacht aan diversiteit aan de top, onder meer in de vorm van interviews met topvrouwen en CEO's.
- Europese wet- en regelgeving; regelgeving vanuit Europa met betrekking tot de evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in topfuncties en de monitoring hiervan is van invloed op de aandacht hiervoor in Nederland. De matige prestaties van Nederland op dit vlak in vergelijking met andere Europese landen en daarbuiten bevorderen de aandacht voor dit onderwerp.

⁴³ Derks, Belle, Colette Van Laar, Naomi Ellemers, 2016. The queen bee phenomenon: Why women leaders distance themselves from junior women. *The Leadership Quarterly*, Volume 27, Issue 3, 456-469, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2015.12.007>

4.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema Vrouwen aan de Top

We beschrijven in deze paragraaf de cijfermatige ontwikkelingen op het thema Vrouwen aan de Top. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de ontwikkeling van het aantal topvrouwen in het bedrijfsleven, bij de rijksoverheid en bij de universiteiten, omdat het beleid van de overheid zich op die drie sectoren van de arbeidsmarkt richt.

Bedrijfsleven

In het kader van 'Vrouwen aan de Top' zijn in 2013 wettelijke streefcijfers geformuleerd: Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen dienen eind 2015 voor ten minste 30 procent uit vrouwen en voor ten minste 30 procent uit mannen te bestaan. Het streefcijfer geldt voor vennootschappen die voldoen aan twee van de volgende drie criteria:

- de waarde van de activa bedraagt meer dan € 20 miljoen;
- de netto-omzet is meer dan € 40 miljoen;
- het gemiddeld aantal werknemers is 250 of meer.

In 2016 zijn de streefcijfers opnieuw wettelijk vastgelegd en is eveneens in de wet opgenomen dat bedrijven die het streefcijfer niet hebben bereikt in hun jaarverslag uit moeten leggen waarom dat niet gelukt is.

In 2017 zijn de streefcijfers voor Raden van Bestuur bij krap 12 procent van de bedrijven gerealiseerd en voor Raden van Commissarissen is dit bij ruim 16 procent van de bedrijven het geval. Bij de top 200 gaat het om respectievelijk krap 19 procent en ruim 38 procent.

In 2017 had 70 procent van de Raden van Bestuur en 49,5 procent van de Raden van Commissarissen geen enkele vrouw. De gesignaleerde vooruitgang is daarmee slechts bij een zeer beperkt deel van de bedrijven gerealiseerd.

Bij de Top 200 heeft in 2017 66,7 procent van de Raden van Bestuur en 23,6 procent van de Raden van Commissarissen geen enkele vrouw. Dat betekent dat ook bij de top 200 de stijging voor rekening komt van een kleine groep bedrijven.

Het gemiddeld aandeel vrouwen in Raden van Bestuur en, in iets sterkere mate, in Raden van Commissarissen is tussen 2012 en 2017 licht gestegen (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Gemiddeld aandeel vrouwen in RvB's en RvC's in 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RvB (n=609)	7,4	8,9	9,6	9,6	10,7	11,7
RvC (n=379)	9,8	11,2	11,2	12,5	15,0	16,2

Bron: Bedrijvenmonitor topvrouwen 2017

Bij de bedrijven in de top 200 doet die stijging zich in de RvC's in iets sterkere mate voor (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Gemiddeld aandeel vrouwen in RvB's en RvC's in 2012-2017 bij de top 200

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RvB (n = 95)	7,3	7,6	7,4	9,1	11,4	11,9
RvC (n=85)	16,1	17,8	19,3	19,3	24,1	25,2

Bron: Bedrijvenmonitor topvrouwen 2017

Alhoewel het overgrote deel van de bedrijven de streefcijfers niet behaald heeft, legt ruim de helft in het jaarverslag over 2016 niet uit waarom de samenstelling van de Raad van Bestuur of Raad van Commissarissen niet evenwichtig is verdeeld (Bedrijvenmonitor 2017).

Rijksoverheid

De rijksoverheid wil niet achterblijven bij de afspraken die gemaakt werden met het bedrijfsleven en streeft daarom eveneens naar een percentage van ten minste 30 procent vrouwen in de topfuncties. In

2015 wordt 31 procent van de hogere en topfuncties vervuld door een vrouw. Dat percentage is sinds 2011 licht toegenomen.

Tabel 4.3 Aandeel vrouwen werkzaam bij de rijksoverheid in hogere en topfuncties 2010-2015 (in percentages)

	2010	2011	2012	2014	2015
Totaal	26	26	28	28	31

Bron: Emancipatiemonitor 2012, 2014 en 2016

Universiteiten

De streefcijfers uit de Wet bestuur en toezicht hebben ook betrekking op de vertegenwoordiging van vrouwen in de Raden van Bestuur en Raden van Toezicht van academische instellingen. In 2017 is het percentage vrouwen in Raden van Bestuur 28,2 procent en in Raden van Toezicht 35,7 procent. Bij de universiteiten is vooral in de Raden van Bestuur het percentage vrouwen na 2009 sterk toegenomen, maar is ook in 2017 het percentage van 30 procent nog niet behaald. Het percentage vrouwen in Raden van Toezicht van universiteiten ligt al sinds 2009 op de vereiste 30 procent. Sinds 2012 is iets meer dan een derde van de leden van Raden van Toezicht vrouw.

Tabel 4.4 Het aantal vrouwen in Raden van Bestuur en Raden van Toezicht bij universiteiten 2009-2017 (in percentages)

	2009	2012	2015	2016	2017
Raden van Bestuur	7	19	27,3	29,1	28,2
Raden van Toezicht	31	36	35	36,6	35,7

Bron: Monitor vrouwelijke hoogleraren 2012, 2015, 2016, 2017

In 2015 hebben alle universiteiten eigen streefcijfers opgesteld voor het percentage vrouwelijke hoogleraren dat zij in 2025 willen hebben. Het streefcijfer van 5 procent van de TU Delft is het laagst, dat van 35 procent bij de Open Universiteit het hoogst. Het gemiddelde streefpercentage is 24,4 procent. In 2016 is 19,3 procent van de hoogleraren vrouw. Dat percentage is licht gestegen sinds 2011. Die lichte stijging doet zich ook voor bij bijzonder hoogleraren en universitair hoofddocenten. Het Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren stelt dat wanneer de ontwikkeling in het aantal vrouwelijke hoogleraren zich in het huidige tempo voortzet, pas in 2051 een evenwichtige man-vrouwverdeling onder hoogleraren wordt gerealiseerd.

Tabel 4.5 Het aandeel vrouwen in de functie hoogleraar, bijzonder hoogleraar en universitair hoofddocent (in percentages)

	2011	2014	2016
Hoogleraren	14,8	16,9	19,3
Bijzonder hoogleraren		17,5	21
Universitair hoofddocent	21,5	26,4	27,5

Bron: Monitor vrouwelijke hoogleraren 2012, 2015, 2016, 2017

4.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf kijken we naar doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op de realisatie van ten minste 30 procent vrouwen in topfuncties. Er zijn door de overheid op drie terreinen (bedrijfsleven, rijksoverheid en universiteiten) streefcijfers geformuleerd. Het beleid van DE richt zich uitsluitend op het bedrijfsleven.

Beknopt financieel overzicht vrouwen aan de top

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 580.000 euro uitgegeven aan projecten/programma's op het thema Vrouwen aan de Top. Dat betreft ongeveer 10 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

We kijken naar de mate waarin de doelen op macroniveau zijn bereikt, naar het doelbereik van specifieke instrumenten die zijn ingezet en naar de mate waarin de veronderstelde mechanismen zich in de praktijk hebben voorgedaan. Daarbij baseren we ons op beschikbare rapportages en op de gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn met diverse betrokkenen bij het beleid en met wetenschappelijke experts op dit terrein aangevuld met inzichten uit wetenschappelijke literatuur.

Doelbereik

Op de drie terreinen (bedrijfsleven, rijksoverheid en universiteiten) waarop de overheid tussendoelen in de vorm van streefcijfers ten aanzien van topvrouwen heeft geformuleerd, blijken alleen de tussendoelen bij de rijksoverheid te zijn gerealiseerd. De doelen zijn bij de universiteiten daar waar het de samenstelling van Raden van Bestuur en Raden van Toezicht betreft bijna behaald. Het nagestreefde percentage vrouwelijke hoogleraren is nog geenszins bereikt en ontwikkelt zich langzaam. Dat geldt in nog veel sterkere mate voor het aantal vrouwen dat in het bedrijfsleven zitting heeft in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen. Omdat het beleid van DE zich richtte op bedrijven beperken we ons tot de beschrijving van het doelbereik van de maatregelen op dat terrein.

Stichting Topvrouwen ontving subsidie voor het opzetten van een databank en het bewustmaken van werkgevers en searchbureaus van de beschikbaarheid van vrouwen voor vacatures bij Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen. Het doel daarvan is een versnelling te realiseren in de doorstroom van vrouwen aan de top. Wat verstaan wordt onder een versnelling is niet geconcretiseerd. De databank is gerealiseerd en wordt geraadpleegd.⁴⁴ Uit de managementrapportage van Stichting Topvrouwen blijkt daarnaast dat er vele activiteiten zijn ontplooid om topvrouwen en bedrijven bij elkaar te brengen en bedrijven bewust te maken van de wenselijkheid en de mogelijkheden om vrouwen te benoemen en van de mechanismen die dat belemmeren. Op basis daarvan concluderen we dat de tussendoelen (in de vorm van afgesproken activiteiten) van het project bereikt zijn. Of sprake is van een versnelling van de doorstroom van vrouwen naar de top laat zich niet eenvoudig vaststellen, aangezien niet is geconcretiseerd wanneer sprake zou zijn van een versnelling. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat het aandeel vrouwen in Raden van Commissarissen van 2015 tot 2016 sterker is toegenomen dan in de jaren daarvoor. Dat geldt vooral voor de top 200. Deze sterkere toename van 2015 op 2016 kan gezien worden als een versnelling. In 2017 is eveneens sprake van een lichte toename in het aantal vrouwen in de Raden van Commissarissen en Raden van Bestuur van de top 200, maar van een versnelling is dan geen sprake meer.

DE heeft daarnaast verschillende onderzoeken uit laten voeren, te weten:

- Onderzoek database Topvrouwen⁴⁵, waarmee in kaart is gebracht wat er volgens de topvrouwen die in de database zijn opgenomen nodig is om het doel 'meer vrouwen naar de top' te halen.

⁴⁴ In de databank waren eind 2017 1.572 profielen van topvrouwen opgenomen. De databank is eind 2017 door 333 organisaties geraadpleegd. Van deze organisaties komt 92% uit de private en 9% uit de (semi-)publieke sector. De website is 57.853 keer bezocht..

⁴⁵ Rick Nijkamp en Dieter Verhue (2015). *Onderzoek database Topvrouwen*. Veldkamp: Amsterdam.

- Vrije plekken in RvC's en RvB's. Een onderzoek, netwerkanalyse & routeadvies voor topvrouwen op weg naar de vrije plekken in de top 200 bedrijven.⁴⁶
- Doorstroming vrouwen naar de subtop.⁴⁷

In hoeverre de onderzoeksresultaten zijn verspreid en zijn opgepakt in het veld is niet duidelijk.

Tot 2015 richtte DE zich door middel van het Charter Talent naar de Top op het maken van afspraken met het bedrijfsleven. Hieraan zijn geen meetbare doelen verbonden. Na 2015 ging het vooral om het in gesprek treden met bedrijven door Stichting Topvrouwen. Ook op dat punt zijn geen concrete doelen gesteld (zie bij beschrijving van de projectsubsidie).

De mate waarin van de streefcijfers in de Wet bestuur en toezicht (en de verplichting die daarin voor bedrijven is opgenomen om zich op dat punt in hun jaarverslag te verantwoorden) een signaalfunctie uitgaat, lijkt vooralsnog beperkt. Ruim de helft van de bedrijven die niet aan het streefcijfer voldoen, geeft hiervoor in hun jaarverslag geen verantwoording (zie ook paragraaf 4.3).

Doeltreffendheid

Het beleid lijkt erin geslaagd om vrouwen die over de potentie beschikken om toe te treden tot een Raad van Bestuur en/of Raad van Commissarissen zichtbaarder te maken: de databank heeft veel vrouwen in beweging gezet en aangespoord om zich aan te melden. Benoemingen in Raden van Bestuur of Raden van Commissarissen in relatie tot de man-vrouwverdeling over topfuncties lijken bovendien steeds meer media-aandacht op te leveren, zoals onlangs het geval was bij de benoeming van de president-directeur van Schiphol.

Dat het aandeel vrouwen in Raden van Commissarissen en Raden van Bestuur sterk achterblijft bij opgestelde streefcijfers laat zien dat het beleid op deze punten echter nog onvoldoende doeltreffend is, alhoewel het verschil tussen de resultaten bij de bedrijven in het algemeen en de resultaten bij de top 200 bedrijven voor wat betreft het aandeel vrouwen in de Raden van Commissarissen mogelijk een aanwijzing zijn voor het succes van de inspanningen van DE, aangezien daarin de focus op de top 200 lag.

Een belangrijke reden voor het niet realiseren van doelen die door de geraadpleegde experts en stakeholders wordt genoemd, is dat het huidige beleid te weinig ingrijpt op de verschillende aspecten die ervoor zorgen dat een bestaande cultuur binnen arbeidsorganisaties zichzelf in stand houdt. De gedachte achter het huidige beleid is dat de bestaande cultuur doorbroken zou kunnen worden met het vergroten van de zichtbaarheid van vrouwen, het laten zien van good practices met betrekking tot diversiteit in bedrijven en het vergroten van het bewustzijn omtrent mechanismen die een rol spelen in selectieprocessen. Dit beleid grijpt niet in op de kracht waarmee een bedrijfscultuur zichzelf reproduceert en de emoties waarmee dat gepaard gaat.⁴⁸ Geraadpleegde experts zeggen dat de ingezette maatregelen daarom naar verwachting onvoldoende zijn om de doelstelling te halen. Voor een cultuuromslag geldt dat het belangrijk is dat er voldoende vrouwen in topposities zitten. De macht van het getal helpt namelijk om een bedrijfscultuur mee te laten veranderen, aldus de experts. Streefcijfers kunnen helpen om de getalsverhouding te veranderen, maar dan moeten deze wel gehandhaafd worden. Vooralsnog is daar weinig sprake van. Instellen van quota wordt door de geraadpleegde respondenten gezien als een effectievere manier om voldoende vrouwen te laten instromen (en daarmee ook de bedrijfscultuur te veranderen).

⁴⁶ Stroeker, N., Notten, M. (2015). *Vrije plekken in RvC's en RvB's. Een onderzoek, netwerkanalyse & routeadvies voor topvrouwen op weg naar de vrije plekken in de top200 bedrijven*. Panteia/La Red. Zoetermeer.

⁴⁷ Oomkens, R., Stroeker, N., Notten, M. (2017). *Doorstroming vrouwen naar de subtop: It takes two to tango*. Panteia/La Red. Zoetermeer.

⁴⁸ In hoeverre vrouwen kansen krijgen om door te stromen naar de top of de mogelijkheid hebben om zich aan de top te handhaven wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin de bedrijfs- en organisatiecultuur erop gericht is om de toegevoegde waarde van vrouwen te zien en de ruimte te geven.

Doelmatigheid

We kunnen geen uitspraken doen over de doelmatigheid van het beleid op dit terrein, omdat hierover geen studies zijn verschenen. Wel is bekend dat de Stichting Topvrouwen, die als enige op dit thema gesubsidieerd wordt, zuinig met de beschikbare middelen omgaat: de stichting regelt veel zaken om niet en heeft een deel van de ontvangen middelen overgehouden.

4.5 Samenvatting en conclusie

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 580.000 euro uitgegeven aan projecten/programma's op het thema Vrouwen aan de Top. Dat betreft ongeveer 10 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

De overheid streeft naar een evenredige verdeling van vrouwen en mannen in topfuncties. DE heeft beleid gevoerd om het aantal vrouwen in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen van bedrijven te stimuleren. De wettelijk vastgelegde doelstelling is dat in 2020 de Raden van Bestuur en de Raden van Commissarissen voor ten minste 30 procent uit vrouwen bestaan. Voor de beleidsperiode waarop deze doorlichting zich richt (2014-2018) is geen specifieke doelstelling geformuleerd. Om het aantal vrouwen in Raden van Bestuur en Raden van Commissarissen te stimuleren, heeft DE onderzoeken uit laten voeren en kennis laten verspreiden, en een databank met potentiële topvrouwen en topvacatures in laten richten door Stichting Topvrouwen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met werkgevers en is (door Stichting Topvrouwen) veelvuldig het gesprek aangegaan met (grote) bedrijven en searchbureaus. Bovendien zijn in de Wet bestuur en toezicht eerdergenoemde streefcijfers vastgelegd. De activiteiten waren met name gericht op de top 200 van het bedrijfsleven. De mechanismen die als gevolg van de verschillende activiteiten (instrumenten) moesten optreden zijn dat bedrijven inzien dat een diversere samenstelling van de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen hun bedrijf ten goede zou komen, dat vrouwen vaker naar voren geschoven en meegenomen zouden worden als kandidaat in benoemingsprocedures en werkgevers gestimuleerd zouden zijn om vrouwen in topposities aan te nemen.

Het is ondanks de kennis die verspreid is door middel van bezoeken van Stichting Topvrouwen aan bedrijven en aandacht in de media onduidelijk of het mechanisme dat meer bedrijven inzien dat een diversere samenstelling van de top het nastreven waard is, is opgetreden. Daarover zijn geen gegevens bekend. Het verschil tussen de top 200 en de overige bedrijven met betrekking tot de benoeming van vrouwen in met name Raden van Commissarissen is mogelijk een indicatie voor het succes van het beleid van DE. De inspanningen van Stichting Topvrouwen waren voornamelijk gericht op de top 200. Omdat niet bekend is of bedrijven in de Top 200 voorafgaand aan de activiteiten van Stichting Topvrouwen mogelijk ook al positiever tegenover topvrouwen stonden, kan dat niet met zekerheid worden vastgesteld.

Ook is onduidelijk of het tweede mechanisme zich voor heeft gedaan. Vrouwen zijn getuige de databank en de bezoeken aan de databank zichtbaarder geworden als potentiële kandidaat voor topfuncties, maar onbekend is of dat tot gevolg heeft gehad dat meer vrouwen als kandidaat zijn meegenomen in benoemingsprocedures.

De beoogde stimulans die uit zou moeten gaan van de streefcijfers die zijn opgenomen in de Wet bestuur en toezicht lijkt zich niet voor te doen getuige het beperkte aantal benoemingen van vrouwen in topfuncties. Het aandeel vrouwen in Raden van Besturen en Raden van Commissarissen is sinds 2014 weliswaar licht gestegen, maar blijft nog sterk achter bij de in de wet genoemde streefcijfers. In hoeverre deze lichte stijging is toe te schrijven aan de beleidsinzet van DE is niet duidelijk.

Verbetermogelijkheden

Volgens geraadpleegde experts en stakeholders zijn de huidige maatregelen niet krachtig genoeg om de bestaande cultuur bij bedrijven te doorbreken. Het instellen van quota zou een effectievere manier zijn om voldoende vrouwen te laten instromen. Als gevolg daarvan zal ook de cultuur bij de bedrijven veranderen, verwachten zij.

Sociale veiligheid vrouwen

5

5 Sociale veiligheid vrouwen

5.1 Beschrijving algemene beleidsontwikkeling thema veiligheid

Het thema veiligheid is één van de prioritaire thema's van het Nederlandse emancipatiebeleid. Dit geldt ook voor de periode 2014-2018. Al in het regeerakkoord *Bruggen bouwen* (2012) vormt het thema veiligheid een groot deel van de emancipatieparagraaf (p.18):

- Bestrijding van homofoob geweld blijft een prioriteit voor politie en Openbaar Ministerie.
- Het kabinet bestrijdt alle vormen van onderdrukking van vrouwen. Geweld in afhankelijkheids-situaties is onaanvaardbaar en wordt opgespoord en bestraft. Dat geldt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, genitale verminking, eerwraak, prostitutie en mensenhandel.
- Op schijnhuwelijken wordt strenger gecontroleerd. Gedwongen huwelijken worden strafbaar en herhaalde huwelijksmigratie gaat de overheid tegen.

Keuzevrijheid hebben betekent niet dat het altijd en voor iedereen eenvoudig is om keuzes kenbaar te maken en conform die keuzes te handelen. Om autonoom beslissingen te kunnen nemen, moet je weerbaar zijn. Mensen moeten hun grenzen kunnen aangeven. Autonomie mag nooit verworden tot gevoelde dwang. Dat vraagt om weerbaarheid. Denk aan lhbt-jongeren die op school uit de kast komen en zich moeten verweren tegen eventuele negatieve reacties van klasgenoten. Ook het versterken van weerbaarheid van vrouwen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld en van jongeren die bijvoorbeeld door contacten via sociale media slachtoffer worden van seksueel overschrijdend gedrag, is een belangrijke prioriteit.

Uit: *Hoofdpijnenbrief emancipatiebeleid 2013-2016*

Ook in de Hoofdpijnenbrief Emancipatie kenmerkt minister Bussemaker dit beleidsterrein als één van de prioriteiten. Dit komt ook sterk terug in één van de benoemde kernwaarden van het emancipatiebeleid: weerbaarheid (zie het bovenstaande kader). In de beleidsbrieven en kamernota's van minister Bussemaker worden de beleidsmaatregelen op het thema veiligheid grofweg in twee deelthema's ingedeeld⁴⁹:

- veiligheid vrouwen en meisjes: bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes;
- veiligheid lhbt-personen: bevorderen van sociale acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuele mannen en vrouwen, transgender personen en intersekse personen.

Bij de ingezette beleidsmaatregelen (zie paragraaf 5.2) is er niet altijd sprake van het samenvoegen van de emancipatiedoelen (vrouwenemancipatie en lhbt-emancipatie) op dit thema (zie hoofdstuk 2 over samenvoegen emancipatiedoelen). Met name bij de inzet van projectsubsidies is grotendeels nog sprake van een scheiding tussen de maatregelen gericht op deze twee doelgroepen.

Onder de subsidieregeling 2017-2022 zien we hierin wel een verandering. In totaal richten drie allianties zich op het vergroten van de veiligheid. Twee allianties (Act4Respect en Verandering van binnenuit) richten zich op veiligheid van vrouwen én veiligheid van lhbt-personen. De alliantie Gedeelde trots, gedeeld geluk richt zich specifiek op het vergroten van veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen.⁵⁰

Omdat deze beleidsdoorlichting de inzet van maatregelen in de periode 2014-2018 als uitgangspunt neemt, bespreken we het thema veiligheid ook volgens de lijnen van de deelthema's. We gaan in dit hoofdstuk in op het deelthema 'veiligheid vrouwen en meisjes'. Het deelthema 'veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen' is verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.

⁴⁹ O.a. in de Kamerbrief Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid, Kamerbrief Opbrengsten emancipatiebeleid.

⁵⁰ Kamerbrief d.d. 24 april 2017 met onderwerp: keuze partnerschappen emancipatiebeleid. Referentie: 1181164.

5.2 Beleidsontwikkeling veiligheid vrouwen en meisjes

Een veilige samenleving is een sociale samenleving. De overheid moet borg staan voor een samenleving waarin burgers zich veilig voelen in de huiselijke sfeer, op straten en in wijken. Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen. Het tegengaan van discriminatie en het bestrijden van geweld is daarom sinds jaren een speerpunt van de Nederlandse overheid.

Uit: *Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013-2016*.

De kern van het beleid is het bevorderen van de sociale veiligheid van vrouwen door enerzijds in te zetten op meer gendersensitiviteit in het overheidsbrede beleid gericht op de aanpak Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (GIA) en anderzijds op het vergroten van de (seksuele) weerbaarheid van jongens en meisjes. Dit vindt zijn oorsprong in de ongelijke verdeling van slachtofferschap en ouderschap tussen mannen en vrouwen.

Internationale druk

Vanuit internationale gremia wordt de druk opgevoerd op de Nederlandse regering om in het veiligheidsbeleid meer rekening te houden met de genderdimensie. Deze druk komt met name vanuit de VN inzake de naleving van het VN-Vrouwenverdrag en vanuit de Raad van Europa in het kader van het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen (het zogeheten Istanbulverdrag).⁵¹ Het ministerie van OCW is als coördinerend bewindspersoon verantwoordelijk voor rapportage aan de VN. Veel van het beleid gericht op huiselijk geweld en veiligheid valt echter primair onder andere ministeries, te weten het ministerie van VWS en het ministerie van JenV. Zo coördineert het ministerie van VWS de rapportage aan de Raad van Europa over de Nederlandse implementatie van het Istanbulverdrag. De directie Emancipatie heeft zich de afgelopen jaren ingezet om meer gendersensitiviteit in het overheidsbeleid te krijgen. Hiervoor is, samen met VWS, onder andere de genderscan op het huiselijk geweldbeleid⁵² uitgevoerd. In de beleidsperiode 2014-2018 is hier, in samenwerking met het ministerie van VWS en het ministerie van JenV, een vervolg aan gegeven in de vorm van de Follow Up Genderscan. Vanuit dit project zijn onder meer een algemene brochure over de betekenis van gendersensitief handelen in de praktijk, een handreiking voor beleidsmakers van gemeenten en een concrete handreiking voor casusbespreking voor uitvoerend professionals ontwikkeld.⁵³ Daarnaast heeft de Nederlandse overheid eind 2015 het Istanbulverdrag geratificeerd. Voorjaar 2016 is dit verdrag in werking getreden. Vanaf dat moment is de Nederlandse overheid gehouden aan de verplichtingen volgend uit dit Verdrag. Hieronder valt ook de verplichting tot het voeren van gendersensitief beleid. Ook bij diverse publieke optredens heeft minister Bussemaker aandacht gevraagd voor de genderaspecten van (huiselijk) geweld. Onder andere tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap bij de CSW. In navolging hiervan vraagt de Europese Commissie in 2017 extra aandacht voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen.⁵⁴

Preventie: seksuele weerbaarheid jongeren

Daarnaast is voor de inzet van de directie Emancipatie op dit thema gekeken naar wat andere relevante partijen al deden en bekeken hoe de eigen directie hierop gericht kon aanvullen. Waar de ministeries van VWS en JenV zich met name richten op hulp en beleid nadat (seksueel) geweld heeft plaatsgevonden, is door de directie Emancipatie gekozen voor beleidsmaatregelen met een focus op preventie, jongeren en sociale media. Het doel is om jongeren bewust te maken van de rol die gender speelt in hun eigen gedrag met betrekking tot seks en relaties. Daarom wordt ingezet op het met (en met behulp van) jongeren bespreekbaar maken van stereotiepe opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid.

⁵¹ De Raad van Europa heeft in 2011 het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld vastgesteld. Op 14 november 2012 heeft Nederland het Verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO-Verdrag) van de Raad van Europa ondertekend. In november 2015 heeft de ratificatie door Nederland plaatsgevonden en per 1 maart 2016 is het verdrag voor Nederland in werking getreden. Zie voor meer informatie over het verdrag: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

⁵² Regioplan (2013). Genderscan aanpak huiselijk geweld. Amsterdam: Regioplan.

⁵³ Voor alle producten die voortkomen uit de Follow Up Genderscan zie ook: https://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/lopende%20projecten/slug/follow_up_genderscan_aanpak_huiselijk_geweld.

⁵⁴ Kamerbrief d.d. 20 januari 2017 met als thema: Opbrengsten Emancipatiebeleid 2013-2017. Referentie 1133707.

Hiermee beoogt men om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan en de seksuele weerbaarheid van jongeren te vergroten. Deze inzet heeft uiteindelijk als doel het vergroten van sociale veiligheid van vrouwen, meisjes en lhbtj-personen.

Onder de vlag van DE is in de beleidsperiode 2014-2018 daarom het project WE CAN Young gefinancierd. *WE CAN Young* (inmiddels verder onder de naam: *Ik ben van mij*) heeft als doel de seksuele en relationele weerbaarheid van jongeren te vergroten en hen bewust te maken van stereotiepe beeldvorming en genderongelijkheid.⁵⁵ De WE CAN Young-campagne is voortgekomen uit de internationale campagne We Can die is gericht op het stoppen van geweld tegen vrouwen. WE CAN Young werkt via drie stappen: (*peer*) *education* (informatieoverdracht en bewustwording), *peer activation* (zelf bedenken en organiseren van acties voor leeftijdgenoten) en *peer mobilisation* (werven en mobiliseren van nieuwe changemakers).

De rol van mannen en jongens

Op het thema veiligheid is er meer aandacht gekomen voor de rol die mannen en jongens (kunnen) spelen bij gendergelijkheid.⁵⁶ De directie Emancipatie heeft in het kader hiervan verschillende projecten financieel ondersteund.

Binnen het project *Beat the Macho* (verder onder de naam: *LEFgozers*) is een training ontwikkeld over mannelijkheid, macho-gedrag en groepsdruk om zo bij jongens ruimte te creëren voor nieuwe, positievere vormen van mannelijkheid. In een serie workshops met jongens, gegeven in het jongerenwerk of op school, wordt de schadelijke machonorm ter discussie gesteld. *Beat the Macho* heeft als doel zo bij te dragen aan het voorkomen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en een gezonde (seksuele) ontwikkeling van jongens.

Mede naar aanleiding van de groeiende maatschappelijke onrust over het bestaan en de omvang van geweld tegen vrouwen in Nederland financiert minister Bussemaker de Nederlandse White Ribbon Campagne. Dit is een online publiekscampagne gericht op de rol van mannen bij het stoppen van geweld tegen vrouwen. De White Ribbon Campagne roept mannen op om het statement te onderschrijven dat ze nooit geweld tegen vrouwen zullen plegen, het nooit zullen goedpraten en het nooit zullen verzwijgen.

Binnen de Subsidieregeling gender- en lhbtj-gelijkheid 2017-2022 worden de alliantie Act4Respect en de alliantie Verandering van binnenuit ondersteund. De alliantie Act4Respect is gericht op de preventie van gendergerelateerd geweld bij jongeren en jongvolwassenen, zowel via algemene preventie als bij risicogroepen en gericht op (potentiële) slachtoffers en daders. De alliantie Verandering van binnenuit richt zich op het bevorderen van de sociale veiligheid van vrouwen en lhbtj's in vluchtelingen- en migrantengemeenschappen. Beide allianties zijn dus zowel gericht op sociale veiligheid van vrouwen en meisjes als op lhbtj-personen.

5.3 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes

Deze paragraaf geeft een beeld van de beleidstheorie op het deelthema veiligheid vrouwen en meisjes. Allereerst beschrijven we de centrale doelstelling en bijbehorende tussendoelstellingen, waarna we een toelichting geven op de ingezette maatregelen en de daaronder vallende concrete instrumenten. Hierbij beschrijven we ook hoe (via welk mechanisme) DE verwacht dat deze inspanningen bijdragen aan de doelstellingen van het beleid.

⁵⁵ In 2015 is de campagne ook in Caribisch Nederland gestart, op Bonaire, St. Eustatius en Saba. Dit valt echter buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

⁵⁶ Zie hierover meer in het tekstkader: mannenemancipatie en genderstereotypering in paragraaf 2.3 opvolging beleidsdoorlichting 2011-2014.

Doelstellingen

Op het thema veiligheid vrouwen en meisjes zijn de beleidsdoelstellingen niet geformuleerd in de vorm van concrete prestatiedoelstellingen of streefcijfers. Uit de Kamerbrieven⁵⁷ is echter wel af te leiden dat de centrale doelstelling in algemene termen op dit deelthema is: het bestrijden van geweld tegen vrouwen en meisjes.

Daarnaast zijn de volgende tussendoelen af te leiden:

- Jongeren bewust te maken van de rol die gender speelt in hun eigen gedrag met betrekking tot seks en relaties, om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan en seksuele weerbaarheid onder jongeren te vergroten.
- Bewustwording vergroten over de rol van mannen bij de oplossing van geweld.
- In de aanpak van geweld tegen vrouwen wordt rekening gehouden met gender. Hierdoor wordt beleid zowel landelijk als op lokaal niveau gendersensitief.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen⁵⁸

Om de centrale en de tussendoelstellingen op het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes te bereiken, zet DE verschillende maatregelen in die op verschillende wijze (het mechanisme) worden verondersteld bij te dragen aan de doelstellingen van het deelthema. Deze maatregelen zijn te rubriceren in twee categorieën: 1) vergroten kennis en bewustwording over gender, seksualiteit en geweld; 2) vergroten kennis en bewustwording over gendersensitief beleid, wet- en regelgeving. We beschrijven hieronder per maatregel de ingezette instrumenten en de veronderstelde mechanismen.

1) *Vergroten kennis en bewustwording over beeldvorming gender, seksualiteit en geweld*

Via programma's (instrumenten: WE CAN Young, Beat the Macho), campagnes (instrument: White Ribbon Campagne) en de ondersteuning van de kennisinfrastructuur (instrument: Act4Respect en Verandering van binnenuit) zet DE in op het vergroten van kennis en bewustwording over bestaande normen op het gebied van gender, seksualiteit en geweld. Het gaat dan specifiek om het creëren van bewustzijn over o.a. stereotiepe rolopvattingen die gendergelijkheid tegenhouden en bestaande sociale normen die geweld tegen vrouwen in stand houden. Het veronderstelde werkzame mechanisme daarbij is dat meer bewustzijn moet leiden tot het doorbreken van de huidige stereotiepe (en schadelijke) beeldvorming over gender, seksualiteit en geweld. Dit moet vervolgens bijdragen aan de tussendoelen; het vergroten van de seksuele weerbaarheid en het veranderen van sociale normen, waardoor gendergerelateerd geweld maatschappelijk gezien minder wordt geaccepteerd. Onderliggende opvattingen die genderongelijkheid, en daarmee geweld tegen vrouwen, in stand houden, worden zo veranderd.

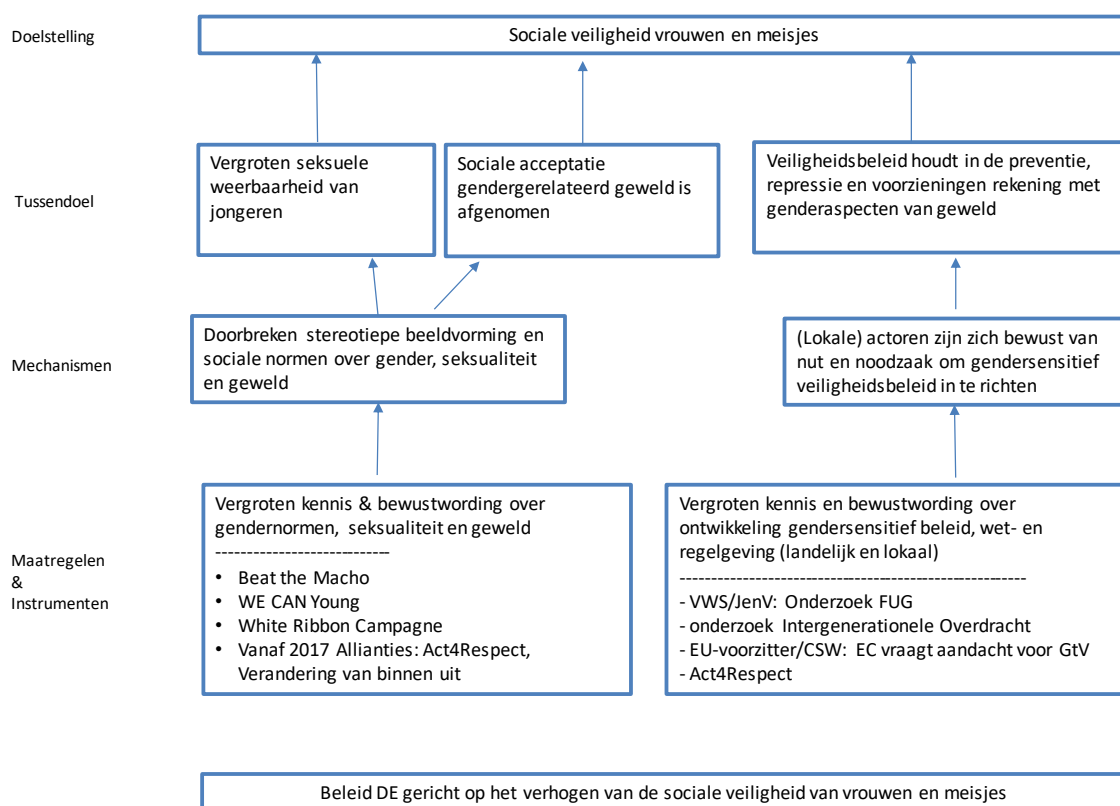
2) *Vergroten kennis en bewustwording over gendersensitief beleid, wet- en regelgeving*

Via onderzoek, campagnes, mainstreaming en ondersteuning van de kennisinfrastructuur (instrument: Act4Respect) zet de directie Emancipatie in op kennisontwikkeling en bewustwording over het nut en de noodzaak van het ontwikkelen van gendersensitief beleid en gendersensitieve wet- en regelgeving. Het veronderstelde mechanisme daarbij is dat wanneer (lokale) actoren zich hier meer bewust van zijn, dit leidt tot de ontwikkeling van beleid, wet- en regelgeving waarin rekening wordt gehouden met de genderspecten van geweld. Hierbij richt DE zich op zowel professionals uit het veld als op beleidsmedewerkers op internationaal, landelijk en lokaal niveau. De directie Emancipatie zet hier zelf op in, maar stelt ook anderen in staat om aan bewustwording te doen. Dit heeft DE gedaan met de volgende instrumenten: door onderzoek te ondersteunen zoals de verkennende studie naar intergenerationele overdracht van geweld en in samenwerking met de ministeries JenV en VWS de Follow Up Genderscan. Tevens is het thema geweld tegen vrouwen en meisjes opgenomen in monitoronderzoeken (Veiligheidsmonitor en de Emancipatiemonitor). De directie heeft daarnaast ingezet op aanpassing van het wettelijk kader omtrent geweld tegen vrouwen (Istanbulverdrag).

⁵⁷ O.a. in de Kamerbrief Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid, Kamerbrief Opbrengsten emancipatiebeleid en de Kamerbrief over de keuze voor partnerschappen.

⁵⁸ Zie voor een toelichting op de begrippen de box maatregelen, instrumenten en mechanismen in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

Figuur 5.1 Schema beleidstheorie sociale veiligheid vrouwen



Contextfactoren

Uit de gesprekken met uitvoerders, wetenschappers en medewerkers van DE komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op het realiseren van meer sociale veiligheid voor vrouwen en meisjes. Het gevoerde emancipatiebeleid is slechts één van die factoren. Daarnaast zijn er andere factoren die van invloed zijn op het bereiken van de doelen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen factoren die ingrijpen op de maatschappelijke context van het beleid en factoren die ingrijpen op de uitvoeringscontext van het beleid en de concrete maatregelen en instrumenten.

Maatschappelijke context:

- Verwevenheid met andere beleidsterreinen: de mate van sociale veiligheid hangt samen met bestaande verschillen in de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen. Geweld tegen vrouwen hangt samen met het feit dat zij in vergelijking met mannen een kwetsbaardere maatschappelijke positie hebben. Dit komt onder meer tot uiting in bestaande belonings- en inkomensverschillen, de ongelijke verdeling van zorg voor kinderen, mantelzorg en huishouden (Römkens, De Jong & Harthoorn, 2014). Beleid gericht op economische zelfstandigheid versterkt de positie van vrouwen en vergroot de mogelijkheden van vrouwen om hun partner, in geval van geweld, te verlaten. Effectief beleid op andere terreinen versterkt daarmee de werking van beleid gericht op het versterken van de sociale veiligheid.
- Veranderend medialandschap: de sterke opkomst van sociale media heeft geleid tot nieuwe vormen van geweld (Römkens, De Jong & Harthoorn, 2014). Maar ook de impact van bestaande geweldsvormen is veranderd. Het bereik en de impact zijn potentieel vele malen groter en minder plaatsgebonden. Beelden kunnen razendsnel de hele wereld overgaan en geweld als cyberstalking kan plaatsvinden vanuit elke plek. De snelle ontwikkelingen in mediagebruik vragen, volgens de geïnterviewde betrokkenen, continue aanpassing van de beleidsinzet waardoor de uitvoering van preventiebeleid wordt bemoeilijkt. Anderzijds kan het nieuwe medialandschap ook verbindend werken door een boodschap dicht bij een doelgroep te laten landen. Ruimte binnen de programma's (WE CAN Young en Beat the Macho) om hierop in te spelen heeft bijgedragen aan instrumenten die bij de beoogde doelgroep aansloten, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker van een gemeente.

- Maatschappelijke discussies: de recente maatschappelijke ophef onder meer rond #MeToo, maar ook de aanrandingen tijdens oudjaarsnacht (2015/2016) in Keulen hebben de maatschappelijke discussie over geweld tegen vrouwen, seksueel grensoverschrijdend gedrag en machtsmisbruik, volgens de betrokkenen, aangewakkerd. Het maatschappelijke bewustzijn versterkt volgens de geïnterviewde uitvoerders en medewerkers van DE de agenderende functie van de beleidsinzet.

Uitvoeringscontext:

- Gedecentraliseerd stelsel: in 2015 heeft de decentralisatie van het sociale domein plaatsgevonden. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor het beleid. Dit heeft in de praktijk met name een negatief effect gehad op de aanpak van geweld tegen vrouwen en meisjes. Hoewel er in theorie meer mogelijkheden zijn om een lokale aanpak in te steken naar de lokale situatie en behoefte, wat in potentie de effectiviteit van beleid zou kunnen versterken, wordt in de praktijk een negatief effect ervaren. Er is volgens de geïnterviewde betrokkenen sprake van een gefragmenteerd uitvoeringsveld (een breed spectrum aan organisaties) en zijn er minder mogelijkheden tot sturen door landelijke overheden en organisaties (Janssen, 2016). De veelvoud aan actoren en de beleidsvrijheid van gemeenten hebben de uitvoering van het preventiebeleid, volgens de geïnterviewde betrokkenen, juist bemoeilijkt. De politie, een belangrijke actor in het uitvoeringsveld, heeft juist een tegengestelde beweging gemaakt met de overgang naar de nationale politie. Deze verschillen in schaalniveau maken de uitvoering en de samenwerking op lokaal niveau lastig. Samenwerkingspartners hebben meer moeite om elkaar te vinden. Dit heeft een negatief effect op de beleidsinzet.
- Landelijke beleidsstructuur: de beleidsverantwoordelijkheid voor de aanpak van geweld tegen vrouwen ligt (op deelthema's) bij meerdere ministeries. Hoewel er sprake is van een Rijksbrede aanpak GIA worden er door de verantwoordelijke ministeries verschillende termen en visies gehanteerd. Het ontbreekt, volgens alle geïnterviewden op dit deelthema, aan een echt gedeelde visie en aanpak. Dit creëert ook in het werkveld, volgens de geïnterviewde uitvoerders van projecten, onduidelijkheid over de Rijksbrede aanpak en werkt verstrend op het bereiken van de doelen. Er is onduidelijkheid over terminologie (waar richt het beleid zich nu echt op?) en over doelstellingen (is het beleid gericht op het verminderen gendergerelateerd geweld, of alleen op geweld in gezinnen?). Voor uitvoerders is het hierdoor lastig om in de praktijk en de uitvoering goed aan te sluiten bij de Rijksbrede aanpak.
- Politieke prioritering: de mate waarin er binnen andere ministeries (financiële) ruimte is om programma's te ontwikkelen voor de aanpak van geweld tegen vrouwen is ook afhankelijk van de politieke prioriteit. Door lage prioritering ontstond er ruimte om eenmalig een verkennend project te financieren. Anderzijds zorgde het voor onvoldoende prioritering en benodigde middelen om het project te kunnen implementeren en borgen.

5.4 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling op het thema veiligheid vrouwen en meisjes. Deze cijfermatige ontwikkelingen dienen als achtergrondinformatie en context voor de gekozen beleidsinzet. Hierbij nemen we de doelstelling van het emancipatiebeleid als uitgangspunt: het vergroten van de sociale veiligheid voor vrouwen en meisjes. Hiervoor brengen we allereerst een omvangsschatting van geweld tegen vrouwen in beeld. Hierbij kijken we naar de sekseverdeling van slachtofferschap en daderschap in door politie geregistreerd geweld. Omdat het geweldsvormen betreft die vaak plaatsvinden in een afhankelijkheidsrelatie, kijken we ook naar type delict en de relatie met de dader. Het beleid gericht op sociale veiligheid richt zich naast het terugdringen van geweldservaringen ook op het versterken van het veiligheidsgevoel van vrouwen en meisjes. Daarom kijken we ook naar subjectieve veiligheid oftewel naar gevoelens van onveiligheid. Tot slot zet DE in het beleid in op doorbreken van stereotiepe opvattingen over gender, seksualiteit en geweld. Daarom geven we ook een schets van de opvattingen in Nederland over seksuele omgangsvormen en geweld.

We baseren ons op (een deel van) de cijfers uit het hoofdstuk Sociale Veiligheid van de Emancipatiemonitor (SCP, 2016).⁵⁹ We geven, voor zover mogelijk, een beknopt overzicht van de huidige situatie. Omdat het ontbreekt aan vergelijkbare en herhaaldelijk verzamelde prevalentiecijfers over de specifieke vormen van geweld tegen vrouwen is het niet mogelijk om hierin een trend in beeld te brengen.

Slachtofferschap geweldsdelicten m/v

Wanneer alle vormen⁶⁰ van geweld samengenomen worden, zien we dat in 2015 vrouwen (1,8%) iets minder vaak zeggen slachtoffer te zijn van geweldsdelicten dan mannen (2,6%). Het geweld tegen vrouwen lijkt sterker af te nemen dan het geweld tegen mannen.

Tabel 5.1 Mannelijke en vrouwelijke slachtoffers van het totaal aantal geweldsdelicten (seksuele delicten, mishandeling, bedreiging), 2008-2015 (in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vrouwen	2,5	2,4	2,4	2,3	2,0	1,9	1,9	1,8
Mannen	2,8	3,1	3,1	2,8	3,2	2,9	2,6	2,6

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 176

Worden de aard, de ernst en de locatie meegenomen, dan is te zien dat vrouwen vaker slachtoffer zijn van geweldsdelicten in de privésfeer en mannen meer in de openbare ruimte. Vrouwen worden vaker slachtoffer van seksueel geweld en mannen van mishandeling en bedreiging. En vrouwen (47%) worden vaker slachtoffer van herhaaldelijk geweld (binnen twaalf maanden meerdere malen slachtoffer) dan mannen (40%) (Emancipatiemonitor 2016).

Daderschap m/v

Bij de door de politie geregistreerde verdachten van misdrijven zien we onder alle leeftijden meer mannen dan vrouwen. Ook wanneer er uitgesplitst wordt naar soorten misdrijven zien we een sterke ondervertegenwoordiging van vrouwen ten opzichte van mannen. Bij geweldsmisdrijven, met name voor dit beleidsterrein relevant, zijn er zesmaal zo vaak mannelijke geregistreerde verdachten dan vrouwen (Emancipatiemonitor 2016).

Kijken we naar de relatie van de dader met het slachtoffer, dan zien we dat vrouwen (56,2%) vaker slachtoffer worden van een bekende dader² dan mannen (38,5%). Daarvan is 7,8 procent de partner of ex-partner van de vrouw, terwijl dit voor mannen bij 1,9 procent het geval is.

Tabel 5.2 Slachtoffers van geweldsdelicten, naar type delict en relatie met de dader, 2015 (in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder)⁶¹

	Totaal traditioneel geweld ⁶²
<i>Vrouwen</i>	
Dader bekend	56,2
Partner	2
Ex-partner	7,6
Familielid	4,8
Buurtgenoot	23
Iemand van werk/studie	8,7
Andere bekende	10,6
Dader onbekend	43,8

⁵⁹ De data uit het hoofdstuk sociale veiligheid van de Emancipatiemonitor 2016 komen uit verschillende bronnen. Het SCP maakt hiervoor met name gebruik van gegevens uit de landelijke slachtofferenquête Veiligheidsmonitor (vm), registratiecijfers van politie en hulpverlening, maar ook aanvullende literatuur om meer verborgen vormen van geweld – huiselijk geweld, mensenhandel en loverboys – te beschrijven.

⁶⁰ Seksuele delicten, mishandeling en bedreiging.

⁶¹ Wanneer een persoon meerdere voorvallen per delict-type heeft ondervonden, is de relatie met de dader alleen bekend van het meest recente voorval.

⁶² Onder traditioneel geweld valt: mishandeling, bedreiging en geweld met seksuele bedoelingen.

Vervolg tabel 5.2

	Totaal traditioneel geweld
<i>Mannen</i>	
Dader bekend	38,5
Partner	0,5
Ex-partner	1,4
Familielid	2,7
Buurtgenoot	16,7
Iemand van werk/studie	6,9
andere bekende	12,1
dader onbekend	61,5

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 182

Gevoelens van onveiligheid en angst

Kijken we naar de veiligheidsbeleving, dan zien we dat vrouwen zich vaker onveilig voelen dan mannen. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen. Wel zien we bij bijna alle leeftijden een lichte afname in de periode 2013-2015 (Emancipatiemonitor, 2014; Emancipatiemonitor, 2016). Deze daling is zowel onder mannen als onder vrouwen te zien. Wordt er gevraagd naar de angst voor specifieke delicten zoals mishandeling of seksueel geweld (door onbekende dan wel bekenden), dan is deze angst voor alle delicten meer bij vrouwen aanwezig dan bij mannen (Emancipatiemonitor, 2016).

Tabel 5.3 Veiligheidsgevoelens van mannen en vrouwen naar leeftijd (in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder)

	2013		2015	
	wel eens onveilig	vaak onveilig	wel eens onveilig	vaak onveilig
<i>Vrouwen</i>				
15-17 jaar	53,5	3,2	51,7	3,2
18-24 jaar	59,9	4,2	60	2,8
25-34 jaar	56,4	2,9	55,1	2,5
35-44 jaar	46,9	1,8	46,2	2
45-54 jaar	43	2	42,3	2,1
55-64 jaar	39,9	2,1	39,6	2,4
65-74 jaar	33	1,8	32,6	1,4
≥75 jaar	31,2	2	28,4	1,9
<i>Mannen</i>				
15-17 jaar	29,4	0,9	28,2	0,9
18-24 jaar	32,2	2	31,1	0,9
25-34 jaar	32,1	1,1	30,9	1,4
35-44 jaar	30,7	1,6	28,5	1,3
45-54 jaar	27,4	1,5	26,9	1,3
55-64 jaar	27	1,5	26	1,2
65-74 jaar	23,3	1,3	21,2	0,8
≥75 jaar	20,3	1,1	19,3	0,9

Bron: Emancipatiemonitor 2014, p. 161; Emancipatiemonitor 2016, p. 200

Opvattingen over seksuele omgangsvormen en geweld tegen vrouwen

Kijkend naar de opvattingen van mannen en vrouwen over seksuele omgangsvormen en geweld tegen vrouwen zien we dat in 2016 een groot deel van zowel de vrouwen als mannen vrouwvriendelijke opvattingen ondersteunt. Gemiddeld vindt 90 procent van de mannen en de vrouwen dat als een vrouw 'nee' zegt tegen seksuele toenadering, ze ook 'nee' bedoelt, en vindt driekwart van de mensen het geen compliment als een man een vrouw in het voorbijgaan een tik op haar billen geeft. Toch zien we hierin wel verschillen tussen mannen en vrouwen. Mannen hebben nog vaker een traditionele opvatting over verschillende aspecten van het seksuele zelfbeschikkingsrecht van vrouwen. Een derde van de mannen vindt dat de politie zich bij geweld in de privésfeer terughoudend moet opstellen. Wel zien we dat in

2016 op de meeste stellingen zowel door vrouwen als door mannen vrouwvriendelijker is geantwoord dan in 2014. Tegelijkertijd is het op basis van twee peiljaren moeilijk om een ontwikkeling vast te stellen.

Tabel 5.4 **Opvattingen over seksuele omgangsvormen, naar sekse, 2012-2016 (in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder)**

	2012		2014		2016	
	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man
<i>(Helemaal) oneens met uitspraak</i>						
Op seksueel gebied hoort een man het initiatief te nemen	70	63	59	59	60	62
Als een man een vrouw in het voorbijgaan een tik op haar billen geeft, is dat voor haar een compliment	68	65	73	65	79	77
Als een man een vaste relatie heeft of getrouwd is, dan heeft hij recht op seks	59	46	45	31	50	40
In een vaste relatie hebben partners recht op seks met elkaar	29	25	24	15	29	23
Vrouwen vatten tegenwoordig gedrag van mannen te gauw op als seksuele intimidatie	26	17	22	17	26	20
Ik keur het af als een vrouw veel wisselende seksuele partners heeft	n.v.t.	n.v.t.	13	16	18	20
Ik keur het af als een man veel wisselende seksuele partners heeft	n.v.t.	n.v.t.	12	16	18	21
<i>(Helemaal) eens met uitspraak</i>						
Als een vrouw 'nee' zegt tegen seksuele toenaadering bedoelt ze ook 'nee'	92	87	89	82	91	87
Jongens en mannen drijven nog te vaak hun zin door in seksuele relaties	46	50	39	37	35	36

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 208-209; Emancipatiemonitor 2012, p.159)

Tabel 5.5 **Opvattingen over mishandeling, naar sekse, personen van 16 jaar en ouder, 2012-2016**

	2012		2014		2016	
	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen	Mannen
<i>(Helemaal) oneens met uitspraak</i>						
Bij mishandeling van vrouwen geldt: waar twee vechten hebben twee schuld	64	54	60	42	62	52
Bij geweld in de privésfeer moet de politie zich terughoudend opstellen	74	67	68	59	72	68
<i>(Helemaal) eens met uitspraak</i>						
Wanneer een man zijn vrouw mishandelt, zou hij het huis moeten verlaten en niet de vrouw	93	89	86	75	84	80

Bron: Emancipatiemonitor 2016, p. 210; Emancipatiemonitor 2012, p. 160

Samenvattende bevindingen sociale veiligheid vrouwen en meisjes als context voor het beleid:

- Mannen zijn vaker slachtoffer van geweld dan vrouwen en het slachtofferschap van vrouwen van geweld is de afgelopen tien jaar meer afgenomen dan van mannen.
- Slachtofferschap van mannen en vrouwen verschilt: vrouwen zijn vaker slachtoffer van geweld in de privésfeer en zijn vaker slachtoffer van een bekende dader.
- Vrouwen voelen zich veel vaker onveilig dan mannen en hebben vaker angst om slachtoffer van een misdrijf te worden.
- Wat betreft opvattingen over seksuele omgangsvormen en geweld tegen vrouwen, ondersteunt een groot deel van zowel de vrouwen als mannen vrouwvriendelijke opvattingen. Mannen zijn hierin wel minder uitgesproken dan vrouwen.

5.5 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf kijken we naar het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op de veiligheid van vrouwen en meisjes. Aangezien binnen het beleid ter bevordering van de veiligheid van vrouwen en meisjes kwantitatieve noch kwalitatieve doelen op macroniveau zijn geformuleerd, kan op grond van de indicatoren (paragraaf 5.4) niet worden vastgesteld of er sprake is van doelbereik op macroniveau. Er zijn dan ook geen uitspraken mogelijk of het emancipatiebeleid van DE op dit deelthema het beoogde effect op macroniveau heeft gehad. Daarom kijken we naar de mate van doelbereik op het niveau van de maatregelen en instrumenten (zie beleidstheorie 5.3) en proberen we in kaart te brengen in hoeverre de veronderstelde mechanismen zich in de praktijk ook zo hebben voorgedaan. Hierbij focussen we ons eerst op de projecten die de hoogste financiële ondersteuning vanuit DE hebben gehad. We bestuderen het bereiken van proces- en projectdoelen aan de hand van de beschikbare (externe) evaluaties en rapportages, waarin vooral is gekeken naar procesindicatoren zoals het bereik van de doelgroep en indicaties voor gedragsverandering (zie bijlage 1 voor de beoordeling van de kwaliteit van de rapportages). Daarnaast baseren we ons voor een oordeel over het doelbereik en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op kwalitatieve informatie uit de gesprekken met diverse betrokkenen en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

Beknopt financieel overzicht sociale veiligheid vrouwen

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 650.000 euro uitgegeven aan losse projecten/programma's ten behoeve van het thema sociale veiligheid van meisjes en vrouwen. De meeste middelen gingen naar WE CAN Young. De gemiddelde uitgaven ten behoeve van projecten en programma's rond het thema sociale veiligheid van meisjes en vrouwen betreffen 10 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

Doelbereik

We presenteren het doelbereik op projectniveau eerst voor de drie instrumenten die zich vooral richten op de doelgroep zelf. Ze zijn dus met name gericht op maatregel 1 uit de beleidstheorie. Vervolgens kijken we op basis van de aanvullende bronnen naar het doelbereik van de maatregel gericht op de ontwikkeling van gendersensitief beleid op dit thema.

WE CAN Young

Tijdens de eerste uitvoeringsperiode (2012-2014) van WE CAN Young (WCY) is de campagne in vijftien gemeenten is uitgevoerd.⁶³ Over deze periode heeft Movisie een resultaatmeting gedaan naar de werking van WCY (zie kader). In de periode 2014-2018 is, mede op basis van de resultaatmeting, gekozen voor een verlenging van het project. Het doel van deze verlenging was het geven van een kwaliteitsimpuls voor en verankering van de WE CAN Young in vijftien gemeenten. Een definitieve eindrapportage over de periode 2015-2018 is nog niet beschikbaar, maar tussenrapportages laten zien dat in deze periode tien gemeentes⁶⁴ hebben deelgenomen. In deze fase ondersteunde en begeleidde Movisie de WCY-gemeenten met de verankering van de lokale WCY-campagnes. Daarnaast verwerkte Movisie de tussen 2012 en 2014 'geleerde lessen' die moesten leiden tot een kwaliteitsslag en een vereenvoudigde overdraagbaarheid. Dit resulteerde in een beschrijving van de methodiek, inmiddels aangedragen voor opname in de databank effectieve sociale interventies.⁶⁵ Hiermee wordt de campagne beter toegankelijk en overdraagbaar. De kwaliteitsimpuls onder de uitvoerders heeft vorm gekregen door certificering van de lokale projectleiders via een train de trainer 'Vlaggensysteem'⁶⁶, een interventie die in de databank effectieve jeugdinterventies⁶⁷ is opgenomen als theoretisch goed onderbouwd.⁶⁸ In 2015 is de campagne ook in Caribisch Nederland gestart, op Bonaire, St. Eustatius en Saba.⁶⁹ In 2018 is WE CAN Young verder

⁶³ Alkmaar, Almere, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Groningen, Helmond, Leiden, Tilburg en Zwolle.

⁶⁴ Alkmaar, Almere, Delft, Dordrecht, Leiden, Zwolle, Arnhem, Tilburg, Eindhoven en Groningen.

⁶⁵ Zie hiervoor: <https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies>.

⁶⁶ Dit systeem geeft aan hoe om te gaan met seksueel overschrijdend gedrag van kinderen en jongeren.

⁶⁷ Zie hiervoor: <https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/Erkende-interventies/Vlaggensysteem>.

⁶⁸ Dit systeem geeft aan hoe om te gaan met seksueel overschrijdend gedrag van kinderen en jongeren.

⁶⁹ Het bepalen van het doelbereik in Caribisch Nederland valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

gegaan onder de naam 'Ik ben van mij!'. Een deel van de deelnemende steden heeft de aanpak van WE CAN Young steeds meer geïntegreerd in het reguliere beleid.

Resultaatmeting WE CAN Young

Over de periode 2012-2014 hebben onderzoekers van Movisie een resultaatmeting gedaan naar de uitvoering van WE CAN Young. Uit deze meting weten we dat destijds in totaal 1800 changemakers zijn geïnstrueerd om activiteiten voor WCY uit te voeren. Er zijn in totaal 3139 diverse activiteiten uitgevoerd. Het type activiteit loopt sterk uiteen, van het uitdelen van flyers tot het geven van voorstellingen en uitgebreide voorlichtingsbijeenkomsten. Met deze activiteiten zijn meer dan 11.000 jongeren live bereikt en naar schatting zijn daarnaast via diverse sociale media meer dan 90.000 jongeren bereikt. Op basis van zelfrapportages⁷⁰ geeft 38 procent (1-meting) en 42 procent (2-meting) van de changemakers aan dat hun ideeën en/of gedrag zijn veranderd door WE CAN Young. Van de jongeren (deelnemers activiteiten) vindt bijna een derde (1-meting) tot iets minder dan de helft (2-meting) dat zij iets geleerd hebben van de campagne. De respondenten zeggen bijvoorbeeld dat ze nieuwe kennis hebben opgedaan, en dat ze onderwerpen meer met anderen zijn gaan bespreken (Bool, Groot, De en Mateman, 2015).

Beat the Macho

De campagne Beat the Macho had onder andere tot doel inzicht te krijgen in het draagvlak en de bereidheid onder jongens om genderrollen te doorbreken. Hierbij is ook gekeken naar welke mechanismen een rol spelen bij jongens om hieraan te willen werken. Er hebben in totaal 70 jongens meegedaan aan workshops in zeven steden.⁷¹ Daarnaast zijn er meer dan 6800 reacties gekomen op de online stripverhalen. Uit het onderzoeksrapport naar de campagne komt naar voren dat er onder jongens draagvlak is om onderling te praten over de druk die ze ervaren vanuit bestaande normen over mannelijkheid. Sommige jongens zeggen naderhand dat ze erdoor veranderd zijn, rustiger en opener zijn geworden.

White Ribbon Campagne

Voor de White Ribbon Campagne zijn enkel verantwoordingsrapportages (2016, 2017) over procesindicators beschikbaar. Er heeft geen evaluatieonderzoek plaatsgevonden. Om het bereik van de campagne voor 2016 in kaart te brengen, is een onderscheid gemaakt naar bekend, bewust en betrokken. Bekendheid en bewustwording zijn, aldus de rapportage, voorwaarden voor betrokkenheid. Met de (online) publiekscampagne zijn in 2016 uiteindelijk minimaal bereikt: 718.291 (bekend), 222.200 (bewust) en 6089 (betrokken) mannen. 200 mannen hebben het statement onderschreven dat zij nooit geweld tegen vrouwen plegen, het nooit goedpraten en het nooit verzwijgen. Het aanvankelijk gestelde streefcijfer (10.000 ondertekenaars) bleek niet haalbaar (en was volgens de uitvoerder ook niet onderbouwd). Volgens de uitvoerder van het project heeft het zenden van prevalentiecijfers over geweld tegen vrouwen in de eerste fase (2016) van de campagne gewerkt. Mensen en media zijn ze gaan reproduceren, hetgeen bijdraagt aan bewustwording, aldus de uitvoerder. Tegelijkertijd is er het besef dat voor echte gedragsverandering meer nodig is dan bekendheid en bewustwording. De looptijd van de campagne in 2016 was volgens de uitvoerder te kort om te kunnen werken aan gedragsverandering. In 2017 is de campagne vernieuwd ingezet, ditmaal met meer focus op betrokkenheid, activering en gedragsverandering. Met de campagne zijn in 2017 bereikt: 381.754 (bekend), 105.544 (bewust), 24.686 (betrokken) en 2783 (actief, waarvan 1300 nieuw onderschreven statements).

Op projectniveau zijn er indicaties voor doelbereik: procesdoelen zijn in grote lijnen behaald. Bij alle projecten is het bereiken van de beoogde doelgroep (jongeren c.q. mannen) en de beoogde doelstellingen (in soort en aantal activiteiten) gehaald. Alle projecten hebben ingezet op het vergroten van kennis en bewustwording (maatregel 1). Uit de evaluaties van WE CAN Young en Beat the Macho komen ook indicaties voor gedragsverandering (het bevorderen van bewustwording/kennis) onder deelnemers. Binnen de White Ribbon Campagne is niet in kaart gebracht of de gerapporteerde activering (o.a. in de vorm van ondertekenen statement) ook daadwerkelijk een gedragsverandering is.

Uit de literatuur weten we dat egalitaire opvattingen over rolpatronen een beschermende factor zijn voor het voorkomen en doorbreken van huiselijk geweld (Steketee et al., 2016). De gekozen beleidsinzet

⁷⁰ Uit de resultaatmeting blijkt dat de respons op de vragenlijst te laag was om op basis van betrouwbare schalen uitspraken te doen over het effect van de campagne wat betreft attitudes of gedragsverandering.

⁷¹ Almere, Amsterdam, Breda, Den Haag, Dordrecht, Groningen en Tilburg.

kan hiermee een belangrijke eerste stap zijn in het vergroten van de weerbaarheid van jongeren en het verminderen van de sociale acceptatie van gendergerelateerd geweld.

Kijken we naar het doelbereik op het gebied van gendersensitief veiligheidsbeleid, dan komt uit de gesprekken met experts, uitvoerders en wetenschappers naar voren dat dit perspectief nog geen integraal deel uitmaakt van het Rijksbrede GIA-beleid. In de afgelopen jaren zijn wel losse projecten met een gendercomponent op lokaal niveau (waaronder WE CAN Young en Beat the Macho) gefinancierd, maar het genderperspectief is nog niet geïntegreerd in het generieke beleid. Ondanks de beleidsinzet lijken (lokale) actoren zich nog niet bewust van het nut en de noodzaak tot het voeren van gendersensitief beleid in relatie tot preventie, repressie en voorzieningen. In 2018 vindt een evaluatie plaats van de implementatie van het Istanbulverdrag in Nederland.⁷² Het resultaat van deze evaluatie kan beter inzicht geven of het gewenste mechanisme is ingezet en in het doelbereik op dit deel van de beleidstheorie.

Doeltreffendheid

Het is niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid, omdat veel verschillende factoren (zoals de invloed van het gedecentraliseerde stelsel, maatschappelijke discussies en een veranderend medialandschap) de (ervaren) sociale veiligheid en de uitvoerbaarheid van het beleid mogelijk beïnvloeden.

Kijkend naar de opbrengsten van de ingezette maatregelen en instrumenten zien we indicaties dat de projecten hebben bijgedragen aan het vergroten van kennis en bewustwording onder deelnemers. Deelnemers van projecten (Beat the Macho en WE CAN Young) ervaren zelf verandering in hun opvattingen en gedrag omtrent seksualiteit, gender en geweld. De link tussen de ingezette preventiemiddelen en het vergroten van de sociale veiligheid en het terugdringen van de prevalentie van geweld tegen vrouwen en meisjes op maatschappelijk niveau is op basis van bestaande studies echter niet te leggen.

In de gesprekken met de experts en uitvoerders wordt de relatie tussen de ingezette middelen en de beleidsdoelen als plausibel beoordeeld. Ook in de literatuur wordt het van belang geacht om in te zetten op meer regie op het eigen leven en het doorbreken van stereotypering als basis voor het terugdringen van geweld in afhankelijkheidsrelatie (Steketee et al., 2016, Janssen, 2016). Dit uitgangspunt staat ook centraal in de beleidsinzet.

Geïnterviewde uitvoerders van de projecten denken dat er zonder deze maatregelen van OCW naar alle waarschijnlijkheid geen (lokale) inzet op deze problematiek was geweest. Vanuit de aanjaagfunctie van DE heeft de maatregel op lokaal niveau tot meer aandacht en inzet op dit domein geleid. Dit heeft echter nog niet geleid tot een structurele inbedding van het genderperspectief in lokaal noch landelijk beleid in relatie tot preventie, repressie en voorzieningen.

Doelmatigheid

Er zijn geen studies voorhanden naar de doelmatigheid van dit beleid. De doelmatigheid van het gevoerde beleid kan niet worden beoordeeld.

Wel worden in de gesprekken met experts en uitvoerders factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de doelmatigheid. In de beleidsperiode 2014-2018 hebben meerdere losse projecten zich gericht op het doorbreken van stereotiepe beeldvorming. Hierdoor is er volgens de geïnterviewde uitvoerders van de projecten mogelijk sprake geweest van overlap in aanpak en doelgroep. Dit vormt een risico voor de doelmatigheid.

De formulering van de doelstellingen van het beleid, gericht op de aanpak van geweld tegen vrouwen en meisjes, vormt volgens een geïnterviewde, werkzaam bij een gemeente, ook een mogelijk risico. Deze formulering sluit namelijk niet aan bij de algemene teneur dat er geen doelgroepenbeleid wordt gevoerd. Gemeenten voeren vaak generiek beleid en zijn niet specifiek gericht op de aanpak van geweld tegen vrouwen en meisjes. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat gemeentes de projecten als niet passend binnen het eigen beleid zien. Volgens de geïnterviewde wordt de beleidsinzet namelijk snel

⁷² Zie ook: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>.

aangemerkt als doelgroepenbeleid. Omdat veel gemeenten niet (meer) aan doelgroepenbeleid doen, wordt dit door de geïnterviewde als een risico gezien voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van landelijk en lokaal gendersensitief preventiebeleid. Na een eenmalige impuls, door financiële ondersteuning vanuit DE, wordt dit minder snel verder opgepakt door gemeenten. In zo'n geval komt het dan niet tot structurele inbedding in het lokale beleid.

Meerdere geïnterviewde beleidsmakers (landelijk en lokaal) denken dat de impact van de maatregelen vergroot kan worden wanneer deze onderdeel zijn van een eenduidige visie binnen het Rijk waarin het genderperspectief is geborgd. Het gaat hier dan om het stroomlijnen van doelstellingen en visie in het beleid, zowel voor departementen op landelijk als lokaal niveau en tussen beleidsmakers en uitvoerders. Dit kan ertoe bijdragen dat diverse actoren de middelen doelgericht inzetten.

Vanaf januari 2018 zijn de nieuwe allianties ook op dit deelthema van start gegaan. In 2017 hebben veldpartijen de voorbereidende fase gehad. Het is nu nog te vroeg om de effecten van deze nieuwe werkwijze te beoordelen. Toch geven de eerste ervaringen van de geïnterviewde penvoerders van allianties binnen dit deelthema een positief beeld van de nieuwe manier van werken in de subsidieregeling. De geïnterviewden verwachten, op basis van de voorbereidende fase, dat er sprake zal zijn van minder versnippering, beter op elkaar afgestemde activiteiten en een betere borging van resultaten. Dit kan bijdragen aan een doelmatigere besteding van de middelen.

5.6 Samenvatting en conclusie

De doelstelling op dit thema is geformuleerd in algemene termen: het bevorderen van de sociale veiligheid van vrouwen en meisjes. Deze algemene doelstelling wordt niet verder geoperationaliseerd. Om de doelstelling te bereiken, kiest DE voor een inzet enerzijds op preventie rechtstreeks gericht op de doelgroep (jongeren en mannen) en anderzijds op het stimuleren van de ontwikkeling van gendersensitief beleid (in relatie tot preventie, repressie en voorzieningen) op lokaal en landelijk niveau. Binnen de projecten gericht op de doelgroep ligt de focus op het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren (WE CAN Young en Beat the Macho) en de sociale acceptatie van geweld tegen vrouwen te verkleinen onder jongeren (WE CAN Young en Beat the Macho) en mannen (White Ribbon Campagne). De preventieactiviteiten waren gericht op het doorbreken van stereotypering en het verminderen van de sociale acceptatie van geweld tegen vrouwen. Een hogere seksuele weerbaarheid, lagere acceptatie van deze specifieke vormen van geweld en meer beleid dat rekening houdt met de genderspecten van het geweld zouden moeten leiden tot een verhoging van de sociale veiligheid van vrouwen en meisjes. In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 650.000 euro uitgegeven aan losse projecten/programma's ten behoeve van het thema sociale veiligheid van meisjes en vrouwen. De gemiddelde uitgaven ten behoeve van projecten en programma's rond het thema sociale veiligheid van meisjes en vrouwen betreffen 10 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

Binnen de beleidstheorie op dit thema (zie figuur 5.1) is ingezet op twee mechanismen: 1) doorbreken stereotiepe beeldvorming en sociale normen en 2) stimuleren bewustzijn van lokale actoren om gendersensitief veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Voor mechanisme 1 zien we enige indicaties dat de beleidsinzet van DE tot resultaten heeft geleid. Binnen de gegeven maatschappelijke context van meer aandacht voor geweld tegen vrouwen (o.a. #Metoo) heeft de beleidsinzet van DE impact gehad op de betrokken deelnemer. In de evaluatie van WE CAN Young komen indicaties voor gedragsverandering naar voren: de betrokken jongeren zeggen nu anders te denken over gender, seksualiteit en geweld. Wel hebben deze resultaten een beperkt bereik: ze gelden voor de deelnemers en niet voor jongeren breder in de samenleving. Door beperkte reikwijdte van de uitgevoerde projecten is het echter niet mogelijk om de beoogde brede maatschappelijke effecten op grote schaal te realiseren.

Ondanks de beleidsinzet lijkt het tweede mechanisme waarbij lokale actoren zich bewust worden van het nut en de noodzaak om gendersensitief beleid te ontwikkelen (nog) niet het beoogde resultaat te hebben. Er zijn wel eenmalige projecten opgestart, maar deze hebben geen inbedding gekregen in het

reguliere beleid (het tussendoel). Binnen de rijksoverheid kiezen de andere betrokken ministeries bewust voor genderneutraal beleid op dit thema. Van mainstreaming van het genderperspectief op dit beleid lijkt dan ook geen sprake. De uitvoeringscontext met de decentralisering van het sociale domein en de gedeelde beleidsverantwoordelijkheid op rijksniveau (en het ontbreken van een genderperspectief binnen de Rijksbrede aanpak) lijken hierin de beleidsinzet negatief te hebben beïnvloed. Hoewel er in theorie meer mogelijkheden zijn om een lokale aanpak in te steken naar de lokale situatie en behoefte, wordt in de praktijk een negatief effect ervaren. Er is sprake van een gefragmenteerd uitvoeringsveld (een breed spectrum aan organisaties) en er zijn minder sturingsmogelijkheden door landelijke overheden en organisaties. Binnen de gegeven uitvoeringscontext heeft de beleidsinzet van DE op dit mechanisme, waarbij lokale actoren zich bewust zijn van nut en noodzaak om gendersensitief beleid in te richten, weinig impact gehad.

In hoeverre de beleidsinzet op beide mechanismen ook heeft bijgedragen aan de doelstellingen op abstract niveau (vergroten sociale veiligheid vrouwen en meisjes) is niet te zeggen. Monitoring van specifieke vormen van geweld tegen vrouwen vindt niet plaats. Wel zien we een licht positieve ontwikkeling in de opvattingen van mannen en vrouwen over seksuele omgangsvormen. In hoeverre deze lichte stijging is toe te schrijven aan de beleidsinzet van DE is niet te zeggen.

Verbetersuggesties

Gezien de bovenstaande bevindingen zien wij aanknopingspunten voor verbetering van de beleidsinzet, met name op het mechanisme gericht op het bewustzijn van lokale actoren om gendersensitief beleid te ontwikkelen. Door het ontbreken van een gendersensitieve Rijksbrede aanpak en het ontbreken van de benodigde kennis over de problematiek is het uitermate lastig voor DE om met (eigen) beleidsinzet (lokale) actoren te stimuleren gendersensitief beleid te ontwikkelen. Structurele monitoring van de prevalentie van gendergerelateerd geweld en meer inzicht in de effectieve elementen van de aanpak van gendergerelateerd geweld zijn hierbij essentiële elementen. Nu de gemeentes de eerste fase van decentralisering voorbij zijn, is er wellicht ruimte ontstaan bij gemeentes voor de doorontwikkeling van het lokale beleid. De aanstaande GREVIO-evaluatie van de implementatie van het Istanbulverdrag zou benut kunnen worden om dit punt weer meer op de Rijksbrede én lokale beleidsagenda te krijgen.

Voor de inzet op mechanisme 1 (doorbreken stereotiepe beeldvorming en sociale normen) zien we dat een deel van de deelnemende gemeentes de aanpak van WE CAN Young steeds meer integreert in het reguliere beleid. Hierbij valt wel op te merken dat de werkwijze van WE CAN Young niet verder is verspreid naar andere gemeentes. Inzet op volledige implementatie in regulier beleid en opschaling naar andere gemeentes zou in een volgende fase aan te bevelen zijn.

Sociale veiligheid en acceptatie lhbt

6

6 Sociale veiligheid en acceptatie lhbt

Het voorgaande hoofdstuk richtte zich binnen het thema veiligheid op het beleid voor meisjes en vrouwen. In dit hoofdstuk staat het beleid gericht op het bevorderen van de veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen centraal.

6.1 Beschrijving beleidsontwikkeling veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen

In vergelijking met andere landen (zowel in Europa als wereldwijd) is de sociale veiligheid en acceptatie van lhbt-personen in Nederland in het algemeen hoog. Ook door andere landen wordt Nederland gezien als een koploper waar het gaat om de rechten en acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (lhbt),⁷³ en de Nederlandse bevolking kent een algemene positieve houding ten aanzien van homoseksualiteit. Echter, ook in Nederland zijn de gelijke rechten van lhbt-personen nog niet gerealiseerd, zijn er leefdomeinen waar lhbt-personen gemiddeld meer maatschappelijke problemen (zoals geweld) ervaren dan heteroseksuelen, en zijn er groepen waar de sociale acceptatie van lhbt-personen achterblijft (SCP, 2017).

Waar de gelijke rechten voor mannen en vrouwen *de jure* zijn gerealiseerd, is er voor lhbt-personen nog sprake van *de jure* ongelijkheid. Qua wettelijke bescherming en juridische gelijke behandeling op grond van seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken is er nog geen sprake van een gelijk speelveld. Daarom is er ook in de periode van deze beleidsdoorlichting ingezet op het realiseren van gelijke rechten voor lhbt-personen.

Daarnaast heeft de minister in de beleidsperiode 2013-2017 ingezet op het bevorderen en behouden van de sociale acceptatie van lhbt-personen. Onder de vlag van de directie Emancipatie zijn daarom gefinancierd:

- **Gay-Straight Alliances** op specifieke leefdomeinen in onderwijs, veilige wijken en in de sport, en rond ouderen(zorg).
- **Sociale veiligheid en sociale acceptatie in het onderwijs:** het gaat hierbij om activiteiten op mbo-opleidingen om een veilige sfeer te creëren rondom seksuele en genderdiversiteit.⁷⁴
- **Regenboogsteden:** stimuleren en verankeren van lokaal lhbt-beleid via een decentrale uitkering. De minister van OCW stelt financiële middelen beschikbaar na ontvangst van een beknopte samenvatting van de lokale meerjarenplannen.
- **Initiatieven voor biculturele lhbt-personen en christelijke lhbt-personen:** deze projecten waren gericht op onder meer deskundigheidsbevordering van hulpverleners, lotgenotencontact en voorlichting met behulp van de inzet van rolmodellen.

Specifieke leefdomeinen

Lhbt-personen hebben tal van maatschappelijke problemen op verschillende leefdomeinen. DE heeft ingezet op het bevorderen van sociale acceptatie in belangrijke leefdomeinen als werk, onderwijs, woonomgeving, zorg en sport. Deze inzet was gericht op het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen lhbt- (lesbisch, homoseksueel, biseksueel en transgender) en reguliere organisaties bij de verdere agendering en bewustwordingsactiviteiten rond sociale acceptatie lhbt-personen. Dit worden de Gay-Straight Alliances (GSA's) genoemd. In totaal zijn er vijf GSA's geweest, één per leefdomein. Omdat het merendeel van de GSA's al is doorgelicht in de vorige beleidsdoorlichting, wordt in deze beleidsdoorlichting alleen de GSA Woonomgeving/Natuurlijk Samen doorgelicht. Daarnaast heeft DE ingezet op het vergroten van de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen in het onderwijs, met name in het mbo. DE heeft hiertoe verschillende activiteiten ondersteund en uitgevoerd. Enerzijds waren dit projecten specifiek gericht op lhbt-leerlingen, zoals het project seksuele diversiteit in het mbo en de Gender and Sexuality Alliances van het COC (o.a. Paarse Vrijdag).⁷⁵ Anderzijds gebeurde dit via de mainstreambenadering, zoals met de onderwijsalliantie seksuele diversiteit en binnen het brede OCW-beleid

⁷³ SCP (2017). *LHBT-monitor 2016*. Den Haag: SCP.

⁷⁴ De basis voor deze beleidsinzet ligt in de Wet sociale veiligheid op scholen die op 1 augustus 2015 van kracht werd en in kerndoelen voor het onderwijs over seksuele veiligheid en seksuele diversiteit.

⁷⁵ Zie ook: <https://www.gsanetwerk.nl/>.

gericht op sociale veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de monitor sociale veiligheid in en rond scholen, zowel voor het po en vo als voor het mbo, waarin specifiek aandacht wordt besteed aan lhbt-leerlingen (en leraren), de OCW-brede subsidie aan de stichting School en Veiligheid, die onder andere de website GayandSchool⁷⁶ beheert en het project Toegerust op sociale veiligheid, om de thema's seksuele en genderdiversiteit te verankeren in de lerarenopleidingen. In dit hoofdstuk zal alleen nader worden ingegaan op het mbo en de monitor sociale veiligheid in het po en vo.

Lokaal beleid: Regenboogsteden

Al sinds 2007 ondersteunt het ministerie van OCW, voor een deel in samenwerking met VWS, de ontwikkeling van lokaal lhbt-beleid. Minister Bussemaker heeft zich in deze beleidsperiode ingezet om het aantal gemeenten dat actief lhbt-beleid voert te vergroten. Dit worden de Regenboogsteden genoemd. Waar eerst samengewerkt werd met een klein aantal gemeenten, de zogenoemde Koplopergemeenten, zijn later meer gemeenten uitgenodigd om een impuls te geven aan sociale acceptatie, veiligheid en zichtbaarheid van lhbt-personen in hun gemeente. Gemeentes zijn uitgenodigd een intentieverklaring met minister Bussemaker te tekenen. Regenboogsteden vertalen doelstellingen ten aanzien van veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van homoseksualiteit en transgenders naar de lokale situatie. Regenboogsteden spannen zich ervoor in om aandacht voor lhbt-emancipatie duurzaam te verankeren in hun lokale beleid.

Specifieke groepen waar acceptatie achterblijft

In de onderzochte periode van de beleidsdoorlichting (2014-2018) heeft minister Bussemaker daarnaast een accent gelegd op projecten gericht op groepen waar de sociale acceptatie van lhbt-personen achterblijft. Dit ging in het bijzonder om bepaalde levensbeschouwelijke en biculturele gemeenschappen (zie het onderstaande kader). Hieronder valt onder andere de financiële ondersteuning van Stichting Maruf (Queer moslims)⁷⁷, de zogenoemde LCC Plus Projecten⁷⁸ (gericht op christelijke lhbt-personen) en het project Coming in (COC, Rutgers en Movisie). Deze projecten zijn onder meer gericht op deskundigheidsbevordering van hulpverleners, lotgenotencontact en voorlichting met behulp van de inzet van rolmodellen.⁷⁹ Daarnaast hebben de G4 een decentrale uitkering ontvangen voor het bevorderen van de sociale acceptatie van lhbt in etnische gemeenschappen in hun eigen gemeentes. Kennisinstelling Movisie heeft via een projectsubsidie de vier grootste steden hierin begeleid.

Er zijn nog altijd groepen binnen de Nederlandse samenleving die homoseksualiteit afwijzen. Uit bevolkingsonderzoeken blijkt dat met name orthodox-religieuze gemeenschappen nog vaak een negatieve houding tegenover homoseksualiteit hebben. Daarnaast duiden gegevens uit scholierenonderzoeken op een negatief beeld van homoseksualiteit onder jongeren. Zo blijkt uit recent onderzoek van de GGD Amsterdam dat ruim een vijfde van de Amsterdamse jongeren negatief denkt over lhbt-schoolgenoten. Uit datzelfde onderzoek komt naar voren dat ruim vier keer zo veel leerlingen van Turkse (45,9%) en Marokkaanse (34,5%) afkomst als autochtone leerlingen (8,6%) een afwijzende houding hebben ten opzichte van homoseksualiteit.

Uit: *bijlage bij Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016*

Internationale inzet

Uit de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 komt duidelijk naar voren dat naast de nationale focus, het internationale werk een duidelijk speerpunt is het werk van de directie Emancipatie op dit deelthema.

⁷⁶ Zie ook: <https://www.gayandschool.nl/>

⁷⁷ Stichting Maruf heeft over de periode 2016-2018 een relatief klein budget toegekend gekregen en wordt derhalve niet verder doorgelicht in deze rapportage.

⁷⁸ Een samenwerking van: LKP (landelijke koepelorganisatie van de christelijke lhbt-beweging, CHJC (vereniging van christelijke homo's, lesbiennes en biseksuelen), ContrariO (Gereformeerde vereniging voor homo's en lesbiennes), HolyFemales.nl (vrouwenplatform religie, homo- & biseksualiteit) en Stichting Netwerk Mirre (Lesbische en biseksuele vrouwen, geloof en spiritualiteit).

⁷⁹ Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met als onderwerp: Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie: 477641.

Buiten onze landsgrenzen – niet alleen in, maar vooral ook buiten Europa – is nog altijd veel weerstand tegen erkenning van de mensenrechten van vrouwen en lhbt's. In het internationale debat is sprake van een opkomend conservatisme en fundamentalisme binnen orthodox-religieuze landen en kringen. [...] De rechten van lhbt's zijn in deze context nog moeilijker te agenderen dan vrouwenrechten. Een actieve internationale inzet op dit punt is zeer noodzakelijk.

Uit: *Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016*

Het internationale werk van Nederland zit vooral in het agenderen en creëren van bewustwording over de noodzaak van het voeren van beleid gericht op lhbt-gelijkheid. De directie Emancipatie pleegt deze inzet o.a. door representatie van de minister bij de jaarlijkse vergadering van de Commission on the Status of Women van de VN, bij de Raad van Europa en tijdens het EU-voorzitterschap. Daarnaast zet de directie Emancipatie in op kennisontwikkeling, bijvoorbeeld door het medefinancieren van internationale onderzoeken, detachering van gender- en lhbt-experts (bijv. ten behoeve van het ontwerpen van wet- en regelgeving) en het ondersteunen van (inter)nationale organisaties (ngo's) die zich inzetten voor de verbetering van de positie van lhbt-personen in Europa (bijv. European Queer Muslim Network).

Naast het opkomend conservatisme zijn er ook landen die Nederland op sommige punten voorbijstreven: *'Voorbeelden van juridische stappen die andere landen hebben gezet, zijn een expliciete bepaling over seksuele oriëntatie en genderidentiteit in de Grondwet of in generieke gelijke behandelingswetgeving en het bieden van juridische bescherming aan intersekse personen door hun lichamelijke integriteit en het recht op lichamelijke zelfbeschikking wettelijk te garanderen.'*⁸⁰ Op dit deelthema is er voor Nederland ook wat te 'halen'. Dit uit zich in beleid door een aantal initiatiefwetsvoorstellen zoals de Transgenderwet.

6.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen

Deze paragraaf geeft een beeld van de beleidstheorie van het emancipatiebeleid op het thema sociale veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen. Allereerst beschrijven we de centrale doelstelling en bijbehorende tussendoelstellingen, waarna we een toelichting geven op de door DE ingezette maatregelen en instrumenten. Hierbij beschrijven we ook hoe (via welk mechanisme) DE verwacht dat deze inspanningen bijdragen aan de doelstellingen van het veiligheidsbeleid.

Doelstellingen

De centrale doelstelling op dit deelthema is algemeen geformuleerd als het verhogen van de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen. De mate van sociale acceptatie van lhbt-personen kent als enige domein, binnen het emancipatiebeleid, een concreet streefdoel dat is opgenomen in begrotingsartikel 25: de houding van de Nederlandse bevolking tegenover lhbt-personen. Hiervoor stelt het ministerie van OCW een kengetal op van ≥90% onder de Nederlandse bevolking.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen⁸¹

Om de centrale doelstelling op het thema veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen te bereiken, zet DE meerdere maatregelen in die op verschillende wijze worden verondersteld bij te dragen aan de doelstellingen van het deelthema. We onderscheiden drie soorten maatregelen: 1) vergroten kennis en bewustwording over gender, seksualiteit en geweld; 2) vergroten kennis en bewustwording onder specifieke doelgroepen en in specifieke leefdomeinen; 3) agendering, stimulering en verankering van (lokaal) lhbt-beleid. We beschrijven hieronder per maatregel de ingezette instrumenten en de veronderstelde mechanismen.

1) Vergroten kennis en bewustwording over beeldvorming gender, seksualiteit en geweld

De instrumenten die DE in dit verband inzet, zijn dezelfde als bij het bevorderen van sociale veiligheid van meisjes en vrouwen (Beat the Macho, WE CAN Young, White Ribbon campagne, Alliantie

⁸⁰ Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met als onderwerp: Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie: 477641.

⁸¹ Zie voor een toelichting op de begrippen de box maatregelen, instrumenten en mechanismen in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

Act4Respect). De veronderstelde werking van deze instrumenten is dat kennis en bewustwording over beeldvorming leiden tot het doorbreken van stereotypen en sociale normen over gender (zie ook paragraaf 5.2 voor een uitgebreidere beschrijving van de mechanismen en maatregelen).

2) *Vergroten kennis en bewustwording onder specifieke doelgroepen en in specifieke leefdomen*

De directie Emancipatie zet via programma's en de ondersteuning van de kennisinfrastructuur in op het vergroten van kennis en bewustwording over lhbtj-personen. De ingezette instrumenten hebben een focus op groepen waar de sociale acceptatie lager is dan gemiddeld, te weten biculturele gemeenschappen en christelijke gemeenschappen. Het veronderstelde werkzame mechanisme daarbij is dat meer kennis en bewustzijn over lhbtj-personen moeten leiden tot een hogere mate van sociale acceptatie van lhbtj-personen, waarbij verondersteld wordt dat instrumenten ingezet binnen specifieke groepen met onder andere rolmodellen vanuit die groepen leiden tot verandering in acceptatie binnen diezelfde groepen. Ook binnen de nieuwe subsidieregeling gender- en lhbtj-gelijkheid 2017-2022 wordt er een alliantie gefinancierd die hierbij aansluit en zich richt op specifieke doelgroepen: de alliantie Verandering van binnenuit.⁸² Deze alliantie is gericht op het bevorderen van de sociale veiligheid en de acceptatie van gender- en lhbtj-gelijkheid binnen vluchtelingen- en migrantengemeenschappen.

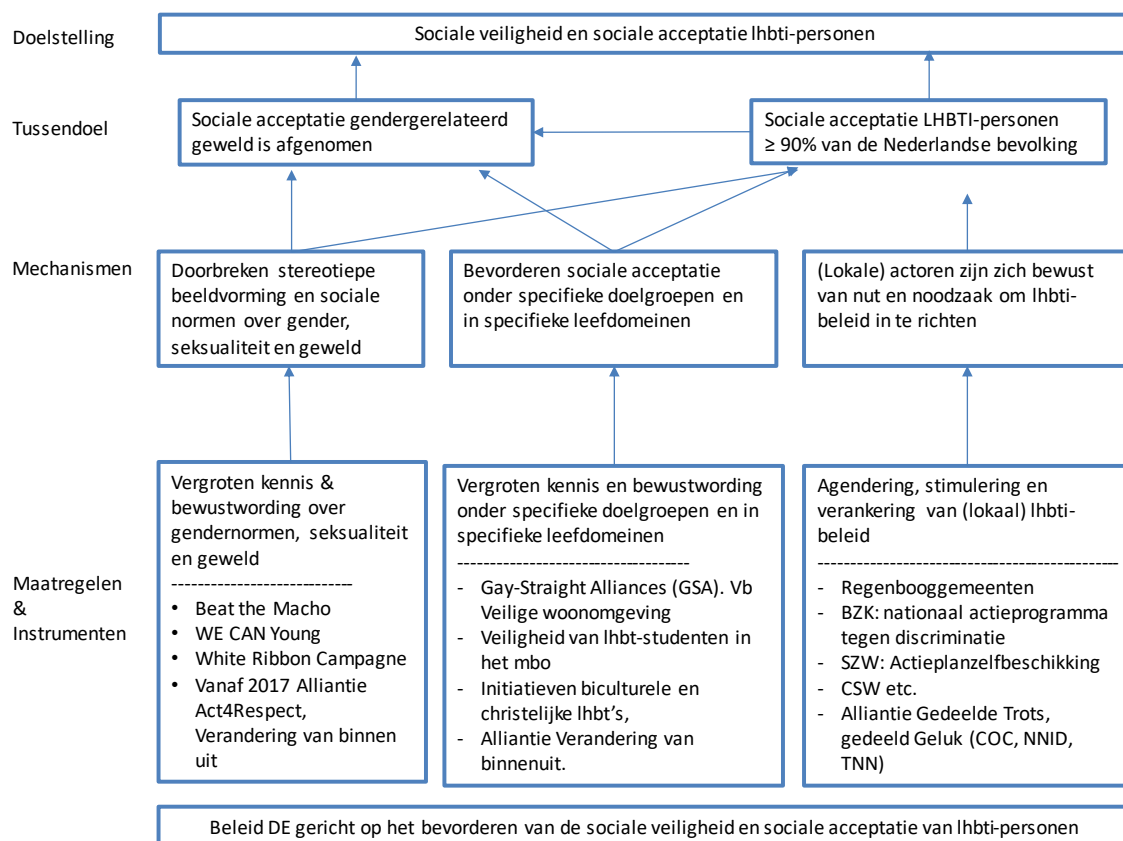
De programma's in specifieke leefdomen hebben enerzijds ingezet op meer samenwerking tussen landelijke mainstream (hetero-)organisaties bij de verdere agendering en bewustwordingsactiviteiten over de positie van lhbtj-personen in het onderwijs, veilige wijken en in de sport, en rond ouderen(zorg). Hieraan ten grondslag ligt de aanname dat een dergelijke samenwerking een meerwaarde zou hebben boven andere mogelijke manieren om sociale acceptatie van lhbtj te bevorderen. Binnen deze zogenoemde Gay-Straight Alliances is veelal samengewerkt met VWS. Anderzijds is er ingezet op een duurzame aanpak voor een veilig schoolklimaat voor lhbtj-personen binnen het mbo.

3) *Agendering, stimulering en verankering van (lokaal) lhbtj-beleid*

Binnen deze maatregelen zet DE in op de agendering, stimulering en verankering van (lokaal) lhbtj-beleid. De directie Emancipatie richt zich op zowel lokaal, landelijk als internationaal niveau. De keuze voor een insteek op lokaal niveau is ingegeven om aan te sluiten bij de decentralisatie van het veiligheidsbeleid en om zo ook aan mainstreaming en bestendiging van een genderperspectief op lokaal niveau te doen. Er is met name ingezet op een decentrale uitkering voor verankering van lhbtj-beleid op lokaal niveau: de Regenboogsteden. Op landelijk niveau is via ondersteuning van de kennisinfrastructuur binnen de Subsidieregeling gender- en lhbtj-gelijkheid 2017-2022 een alliantie gestart gericht op sociale acceptatie en veiligheid van lhbtj-personen in de breedte. Dit is de alliantie Gedeelde trots, gedeeld geluk (COC, Transgender Netwerk Nederland, NNID). Daarnaast is onderzoek een belangrijk instrument. Voorbeelden van onderzoek en monitoring zijn de LHBT-monitor 2016 uitgevoerd door het SCP en de Veiligheidsmonitor door het CBS. Maar ook specifiekere studies naar onder andere de *sociaal-economische positie van LHBT-personen* (OESO) of de studie Sport en LHBT (SCP) vallen onder deze beleidsmaatregel. Het veronderstelde mechanisme achter de inzet van deze verschillende instrumenten is dat als actoren zich bewust zijn van nut en noodzaak om (lokaal) lhbtj-beleid in te richten, dit leidt tot de ontwikkeling van meer beleid dat inzet op het versterken van de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen.

⁸² Partners in de alliantie zijn Movisie, Consortium Zelfbeschikking (vertegenwoordiging van migranten- en vluchtelingenorganisaties), en Doetank PEER.

Figuur 6.2 Schema beleidstheorie veilig en sociale acceptatie lhbtj-personen



Contextfactoren

Uit de gesprekken met uitvoerders, wetenschappers en medewerkers van DE komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op het realiseren van meer sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen. Het gevoerde emancipatiebeleid is slechts één van die factoren. Daarnaast zijn er andere factoren die van invloed zijn op het bereiken van de doelen. Zo zijn er factoren die betrekking hebben op de maatschappelijke context en factoren die van invloed zijn op de uitvoeringscontext.

Maatschappelijke context

- Invloed opvoeding, straatcultuur en onderwijs: zowel het onderwijs als de opvoeding zijn belangrijke domeinen waarbinnen jongeren gevormd worden in hun opvattingen over gender en diversiteit. De genomen maatregelen focussen zich op het domein onderwijs en niet op de opvoeding. Hoe er binnen opvoeding invulling gegeven wordt aan opvattingen over en sociale acceptatie van lhbtj-personen kan, vanaf jonge leeftijd al, van negatieve invloed zijn op de mate van acceptatie van lhbtj-personen (op latere leeftijd). Zo worden cultuurreproductie (overdracht van waarden en normen in de opvoeding) en een homo-negatieve straatcultuur genoemd als mogelijke verklaringen voor de oververteenwoordiging van Marokkaanse jongens als plegers van anti-homogeweld (Buys, Hekma en Duyvendak, 2009).
- Invloed van media: in de afgelopen jaren is er in de media meer aandacht voor gender, genderdiversiteit en met name transgenders. Programma's als 'Hij is een zij' en 'Geslacht!', en de documentaire 'Genderbende' dragen, volgens de geïnterviewde medewerkers van DE, de uitvoerders van door DE gefinancierde projecten en een wetenschappelijk expert op het terrein van lhbtj-beleid, bij aan een kennisontwikkeling en bewustwording.
- Vervagende gendernormativiteit: niet alleen in de media, maar ook breder in de maatschappij is er discussie/gesprek over gendernormativiteit en genderdiversiteit. Denk hierbij aan genderneutrale toiletten op universiteiten of de NS die 'geachte dames en heren' schrappen, HEMA die kiest voor genderneutrale kleding. In hoeverre deze recente ontwikkelingen de opvattingen over gendernormativiteit hebben beïnvloed is niet (nog) niet onderzocht. Geïnterviewden uit wetenschap, beleid en

praktijk ervaren echter allen dat deze ontwikkelingen van positieve invloed zijn op de houding van mensen ten opzichte van lhbtj-personen. Hier tegenover staat ook de negatieve invloed van een beweging waarin bedrijven en media die vermeende sekseverschillen (de m/v-binariteit) juist benadrukken zoals de SIRE-campagne ‘Laat jij jouw jongen genoeg jongen zijn?’ Deze beweging die nationaal en internationaal gezien wordt, kan negatief van invloed zijn op de houding van een (onbekend) deel van de Nederlandse bevolking, aldus een beleidsmedewerker van DE.

- Maatschappelijke verontwaardiging over geweldsincidenten tegen lhbtj-personen: bij geweldsincidenten tegen lhbtj-personen lijkt er sprake van een groeiende maatschappelijke verontwaardiging. Dit hangt ook samen met de invloed van nieuwe media. Volgens de beleidsmedewerker van een gemeente is er sprake van een snellere en bredere verspreiding van geweldsincidenten. De groeiende verontwaardiging leidt tot een sterkere afkeur van anti-lhbtj-geweld. Mensen krijgen een positievere houding tegenover lhbtj-personen en gemeenten zijn sneller bewust van incidenten en leidt dit tot snellere agendering van lokaal lhbtj-beleid.

Uitvoeringscontext:

- Politieke klimaat: lhbtj-inclusie behoeft solide inkadering zowel in wetten als in beleid en uitvoering, aldus de geïnterviewde expert. De politieke cyclus is van invloed geweest op de uitvoerbaarheid van de instrumenten. Na de gemeenteraadsverkiezingen hebben ambtenaren in afwachting van nieuwe colleges van B en W een pas op de plaats moesten maken, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker van een gemeente.
- Gedecentraliseerd stelsel: de invloed van de decentralisatie van het sociale domein is, volgens de geïnterviewde uitvoerders, eveneens van invloed op de effectiviteit van het beleid gericht op de bevordering van de sociale veiligheid van lhbtj-personen. Hierbij geldt dezelfde werking als voor vrouwen en meisjes (zie ook 5.3). Dat deze factor ook speelt bij de bevordering van sociale veiligheid en acceptatie van lhbtj-personen komt expliciet naar voren in de evaluatie van de GSA natuurlijk samen (zie doelbereik onder paragraaf 6.4). Binnen deze alliantie speelt dat de gedeelde beleidsverantwoordelijkheid (justitie en welzijn) een negatief effect lijkt te hebben op de doeltreffendheid van het project. “De afstemming tussen de beleidsambtenaren veiligheid en de beleidsambtenaren welzijn komt moeizaam van de grond, er is meestal geen (integraal) handelingsprotocol voorhanden en de geïnterviewden geven aan dat er vaak nog te weinig uitwisseling is van relevante gegevens (aangiftes, meldingen). Een betere samenwerking tussen de afdelingen draagt bij aan nadrukkelijker agendering van dit onderwerp, integrale beleidsvorming en een betere ketenaanpak.”(Gonlag, Nauta en Kroft, (2016)).

6.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema veiligheid en sociale acceptatie lhbtj-personen

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling op het thema veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen. Deze cijfermatige ontwikkelingen dienen ter achtergrond voor de beleidsinzet. Hierbij nemen we de doelstelling van beleid als uitgangspunt: het bevorderen van de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen. Op het domein van sociale veiligheid kijken we naar het slachtofferchap van geweld naar seksuele oriëntatie. Zijn lhbtj-personen vaker slachtoffer van geweldsincidenten dan heteroseksuelen? Ook kijken we hier naar de subjectieve veiligheid: voelen lhbtj-personen zich vaker onveilig dan heteroseksuelen? Doordat de monitoring van sociale veiligheid van lhbtj-personen nog van relatief recente aard is, is het nog lastig om te spreken van trends en/of ontwikkelingen. DE vraagt daarnaast ook aandacht voor veiligheidsbeleving van lhbtj-jongeren op school. Daarom zal ook deze indicator worden besproken.

Op het domein sociale acceptatie richten we ons op de beleidsdoelstelling uit begrotingsartikel 25: de houding van de Nederlandse bevolking tegenover lhbtj-personen. Omdat hier een kwantitatieve doelstelling is opgenomen, wordt de cijfermatige ontwikkeling ook (deels) gebruikt ter analyse van de doeltreffendheid van het beleid. En hoewel de beleidsdoelstelling wordt vastgesteld op één kengetal, kijken wij niet alleen naar het meest abstracte niveau van acceptatie, maar ook naar onderliggende onderwerpen zoals gelijke rechten, zichtbaarheid en acceptatie in nabije kring en naar verschillende

bevolkingsgroepen. Omdat er inmiddels zes meetmomenten beschikbaar zijn voor de houding ten opzichte van homo- en bisexualiteit is het mogelijk iets te zeggen over trends en ontwikkelingen. Tot slot zeggen we ook iets over de houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van genderdiversiteit en genderambivalentie.

We baseren ons voor de mate van sociale veiligheid van lhbt-personen op (een deel van de cijfers) uit de LHBT-monitor 2016 van het Sociaal Cultureel Planbureau en de Monitor Sociale veiligheid in en rond scholen 2016 van Praktikon. Voor de mate van sociale acceptatie van lhbt-personen maken we gebruik van zowel de LHBT-monitor 2016 als het recent verschenen SCP-rapport Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa (Kuyper, 2018).

Sociale veiligheid

Zowel de veiligheid als de veiligheidsbeleving ligt onder lesbische vrouwen, homoseksuele mannen en biseksuelen lager dan onder heteroseksuelen. Uit de LHBT-monitor 2016 komt naar voren dat lhbt-personen zich vaker onveilig voelen dan heteroseksuelen. Dit geldt zowel voor het veiligheidsgevoel in de wijk (lhbt-personen ervaren minder sociale cohesie in de buurt) als op andere openbare plekken.

Daarnaast zien we dat lhbt-personen zich niet alleen onveiliger voelen, maar ook meer respectloos gedrag van onbekenden en personeel van bedrijven en instanties ervaren en dat ze vaker met geweldsdelicten te maken hebben. Zo blijkt dat lhbt-personen vaker slachtoffer zijn van geweldsdelicten dan heteroseksuelen. Dit geldt zowel voor de periode van de afgelopen twaalf maanden (2014) als voor de vijf jaar daarvoor. Daarnaast is de groep lhbt-personen die meer dan eens in aanraking is geweest met geweld ook groter dan onder heteroseksuelen. Ook van moderne vormen van geweld, zoals cyberpesten, worden lhbt-personen vaker slachtoffer dan heteroseksuelen (LHBT-monitor 2016).

Tabel 6.1 Slachtofferschap van geweld, naar seksuele oriëntatie, bevolking van 15 jaar of ouder, 2014 (in gewogen procenten)

Slachtofferschap van geweld lhbt(i)	lesbisch/ homoseksueel	biseksueel	heteroseksueel
Geweldsdelicten totaal in afgelopen 5 jaar	12,7	8	7,6
Geweldsdelicten totaal in afgelopen 12 maanden	5,1	3	2,4
Meer dan eens	2,5	1,4	0,9

Bron: LHBT-monitor 2016, p. 77

Sociale veiligheid in het voortgezet (speciaal) onderwijs

Vanuit DE gaat er ook specifiek aandacht uit naar de mate van sociale veiligheid van lhbt-personen, zowel leerkrachten als leerlingen, in het onderwijs.

Uit de Monitor sociale veiligheid in en rond scholen (2016) komt naar voren dat lesbische meisjes (87,4%) en homoseksuele jongens (92,6%) in het voortgezet onderwijs zich minder veilig voelen in en rond de school dan heteroseksuele jongeren (meisjes 95,4% en jongens 95,6%). Voor transgenderjongeren ligt dit percentage duidelijk lager. Van de transgenderleerlingen voelt 80 procent zich veilig ten opzichte van de andere jongeren (gemiddeld 96%).

Over de periode 2012-2016 zien we dat voor alle groepen de mate van veilig voelen is toegenomen (Monitor Sociale veiligheid in en rond scholen, 2016).

Wanneer we kijken naar verschillen in slachtofferschap van pesten en geweld zien we dat voor alle vormen van geweld lht-leerlingen zich vaker slachtoffer voelen dan heteroseksuele jongeren. De verschillen zijn het grootst voor transgender jongeren. Zo geeft bijna de helft (43%) van de transgender jongeren aan slachtoffer te zijn van verbaal geweld. Over de periode 2012-2016 zien we dat voor alle groepen de mate van slachtofferschap van pesten en geweld wel is afgenomen (Monitor Sociale veiligheid in en rond scholen, 2016).

Sociale acceptatie seksuele diversiteit en genderdiversiteit

Nederland kent in vergelijking met andere (Europese) landen een hoge mate van sociale acceptatie van lhbt-personen. Meer dan 90 procent van de Nederlandse bevolking is het ermee eens dat homoseksuele mannen en lesbische vrouwen hun leven moeten kunnen leiden zoals zij dat willen (LHBT-monitor,

2016). Kijken we echter naar verschillende bevolkingsgroepen, dan valt op dat de sociale acceptatie van lhbt-personen achterblijft bij sommige bevolkingsgroepen. Ook blijkt dat de algemene acceptatie van lhbt-personen weliswaar hoog is, maar dat dat niet altijd geldt voor onderliggende –specifiekere – onderwerpen. Zo wijst een deel van de Nederlanders gelijke rechten af. Zo vindt 17 procent dat homoseksuele paren niet dezelfde rechten moeten hebben als heteroseksuele paren bij adoptie. Ook de acceptatie van zoenende lhbt-personen in het openbaar ligt een stuk lager dan voor zoenende heteroseksuelen. 10 procent van de Nederlanders vindt het onaanvaardbaar als hun dochter of zoon zou samenwonen met een vaste partner van hetzelfde geslacht. In de LHBT-monitor wordt, op basis van de gemiddelde scores op verschillende stellingen, een maat gehanteerd voor de houding ten opzichte van lhbt-personen. In 2014 had 7 procent een negatieve houding, 23 procent een neutrale houding en 70 procent een positieve houding. Ten aanzien van transgenders ligt het percentage met een positieve houding lager. 51 procent van de Nederlanders heeft een positieve houding, 39 procent een neutrale en 10 procent een negatieve houding tegenover transgenders (LHBT-monitor, 2016). Voor de houding tegenover interseks personen zijn de cijfers niet bekend.

Opvattingen over lhb-personen hangen samen met sociaal-demografische kenmerken. Hoe mensen denken over homo- en biseksualiteit hangt samen met hun geslacht, leeftijd, opleiding, etniciteit, religie en politieke voorkeur (Kuyper, 2018). Onder religieuze groepen is de houding tegenover lhb-personen negatiever dan gemiddeld. Ook onder migrantengroepen ligt de sociale acceptatie lager. De houding ten opzichte van homoseksualiteit verschilt overigens wel tussen verschillende migrantengroepen. De opvattingen van Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse Nederlanders verschillen niet sterk van de autochtone bevolking als het gaat over de vraag of homoseksuele mannen en lesbische vrouwen hun leven moeten kunnen leiden zoals zij dat willen. Maar voor Marokkaanse (68%), Turkse (65%), Poolse (75%) en Somalische (57%) Nederlanders ligt dit duidelijk lager. Onder al deze migrantengroepen is het percentage dat het goed vindt dat homoseksuelen met elkaar mogen trouwen duidelijk lager, en er zijn meer ouders die het een probleem zouden vinden als hun kind een vaste partner van hetzelfde geslacht zou hebben. Recente migranten denken negatiever over lhb-personen dan personen die al langer in Nederland verblijven.

Tabel 6.2 Opvattingen over homoseksualiteit, naar herkomst, bevolking 15 jaar of ouder, 2010 en 2015 (in gewogen procenten)

	Marokkaans		Turks		Surinaams		Antilliaans/ Arubaans		Pools	Somalisch	autochtoon
jaar	'10	'15	'10	'15	'10	'15	'10	'15	'15	'15	'15
Homoseksuele mannen en lesbische vrouwen moeten hun leven kunnen leiden zoals zij dat willen ^a	69	68	53	65	89	85	83	84	75	57	92
Het is goed dat homoseksuelen met elkaar mogen trouwen ^a	30	30	31	35	68	67	60	62	44	27	83
Ik zou het een probleem vinden als mijn kind een vaste partner heeft van hetzelfde geslacht ^b	86	78	78	76	33	29	29	29	44	66	11

a Antwoorden werden gegeven op een 5-puntsschaal (1 = helemaal mee eens; 5 = helemaal mee oneens). De tabel geeft de percentages '(helemaal) mee eens' weer.

b Antwoorden werden gegeven op een 5-puntsschaal (1 = heel problematisch; 5 = helemaal niet problematisch). De tabel geeft de percentages '(heel) problematisch' weer.

Bron: LHBT-monitor 2016, p.29

Genderdiversiteit

Het SCP is in een recente studie ook ingegaan op opvattingen over genderdiversiteit en geslachtsvariaties. Deze thema's beslaan veel diversiteit, maar hierbij wordt het meeste gekeken naar transgender personen (mensen van wie de genderidentiteit of -expressie anders is dan het geslacht dat iemand bij de geboorte kreeg toegewezen) of intersekse personen (mensen bij wie het lichaam verschilt van wat medici over het algemeen onder 'man' of 'vrouw' verstaan). Deze publicatie laat zien dat de Nederlandse bevolking over het algemeen positief over genderdiversiteit denkt, maar dat dit percentage nog een stuk lager ligt dan de opvattingen tegenover seksuele diversiteit. Dit verschil is mogelijk te verklaren doordat het thema genderdiversiteit nog onbekender is en nog minder lang deel uitmaakt van het emancipatiebeleid (Kuyper, 2018). In 2016/'17 had 57 procent een positieve houding, 34 procent een neutrale houding en 9 procent een negatieve houding (Kuyper, 2018). Genderambivalentie kan ook niet altijd op steun rekenen: één op de vijf deelnemers (20%) is van mening dat er iets mis is met mensen die zich geen man of vrouw voelen en 14 procent gaat liever niet om met mensen van wie niet duidelijk is of ze man of vrouw zijn.⁸³ Daar staat tegenover dat meer dan de helft vindt dat er met deze mensen niets mis is (53%) en dat zij wel zouden omgaan met mensen waarvan het geslacht niet duidelijk is (62%). Mensen met een negatieve opvatting zijn vaker man, laagopgeleid, religieus, van niet-westerse afkomst en stemmend op CDA, PVV of VVD (Kuyper, 2018).

Box 6.1 Intersekse personen

Intersekse personen vormen pas recent onderdeel van het Nederlandse emancipatiebeleid. Voorheen besloeg de beleidsaandacht voor intersekse personen voornamelijk een medische insteek en werd er gesproken van personen met een DSD-conditie (Disorders of Sex Development of Differences of Sex Development). In 2014 heeft het SCP, in opdracht van minister Bussemaker, een verkennende studie uitgevoerd naar de leefsituatie van intersekse personen.⁸⁴ Hieruit kwam naar voren dat intersekse/DSD gevolgen kan hebben voor de gezondheid en het welbevinden vanwege conditiespecifieke aspecten (o.a. fysieke klachten, problemen met lichamelijke verschijning), medische behandeling en bejegening (die gevoelens van anders zijn, minderwaardigheid en ongezond zijn kunnen versterken), en (verwachte) reacties in de samenleving. Dit samen geeft aanwijzingen voor een negatieve impact op de maatschappelijke positie van intersekse personen. Daar staat tegenover dat er ook mensen zijn die zelf niet weten dat ze DSD hebben of daarvan nauwelijks gevolgen ondervinden. Al met al is er nog geen compleet beeld van ervaren non-acceptatie, discriminatie en belemmeringen in de participatie. Ook kan van andere relevante thema's niet worden vastgesteld in welke mate problemen zich voordoen en welke intersekse personen risico lopen op problemen in de leefsituatie. Gebrek aan goede gegevens over de leefsituatie van intersekse personen⁸⁵ en de hoge mate van heterogeniteit onder intersekse personen is het moeilijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke positie van de gehele groep. Wel zijn er aanwijzingen dat versterking van de weerbaarheid van intersekse personen, kennisbevordering en meer sensitiviteit van medische professionals gewenst is.⁸⁶

Ontwikkelingen

Over de periode 2006-2017 zien we dat de houding tegenover lhb-personen op alle onderwerpen positiever is geworden. Het aantal mensen met een positieve houding is gestegen van 53 procent naar 74 procent. Het aandeel mensen met een negatieve houding is afgenomen van 15 procent naar 6 procent (Kuyper, 2017; Kuyper, 2018). Deze positieve ontwikkeling is ook te zien op de onderliggende onderwerpen (zoals gelijke rechten, zichtbaarheid, acceptatie in nabije kring) en binnen verschillende bevolkingsgroepen (zoals jong en oud of gelovige en niet-gelovige mensen). Deze ontwikkeling zien we ook terug onder religieuze groepen. Voor migrantengroepen is de meting alleen in 2010 en 2015 gedaan en zijn er nog geen uitspraken over ontwikkelingen en/of trends binnen deze groepen te doen.

⁸³ Dit hoeft niet alleen betrekking te hebben op iemands fysieke kenmerken, maar ook op genderidentiteit: voelt iemand zich man, vrouw of een andere sekse, kleedt iemand zich volgens de maatschappelijke standaarden als man/vrouw etc.

⁸⁴ Lisdonk, van J. (2014). *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁸⁵ Het betreft een eerste verkennende studie met een beperkte omvang, gebaseerd op (internationale) literatuur, zeven diepte-interviews met personen met intersekse/DSD, een focusgroepgesprek met mensen met diverse vormen van intersekse/DSD die actief zijn in patiënten- of belangenorganisaties, acht gesprekken met professionele deskundigen, en bijeenkomsten en symposia.

⁸⁶ Dit komt verder aanbod onder het thema gezondheid.

Het is lastig om wat betreft het onderwerp genderdiversiteit en genderambivalentie uitspraken te doen over trends en ontwikkelingen. Deze thema's worden pas recent in beeld gebracht. Bij het SCP zijn er pas drie meetmomenten die de opvattingen over genderdiversiteit in kaart brengen. Ook recente internationaal vergelijkbare cijfers zijn niet voorhanden (Kuyper, 2018).

Samenvattende bevindingen

- Lhbt-personen voelen zich vaker onveilig dan heteroseksuelen en hebben meer te maken met geweldsdelicten.
- In het vo voelen lesbische meisjes en homoseksuele jongens zich minder vaak veilig dan heteroseksuele leerlingen. Wel is over de hele linie sprake van een toegenomen gevoel van veiligheid op scholen in de afgelopen jaren. Ook ten aanzien van de mate slachtofferschap van pesten en geweld is sprake van een positieve ontwikkeling zichtbaar in de afgelopen periode.
- Meer dan 90 procent van de Nederlandse bevolking heeft een positieve houding ten aanzien van lhbt-personen. Sinds midden jaren 2000 is sprake van een gestage positieve ontwikkeling in de sociale acceptatie van lhbt-personen. De mate van sociale acceptatie van lhbt-personen varieert wel naar onderliggend onderwerp en bevolkingsgroep, met name onder sommige religieuze en migrantengroepen blijft de sociale acceptatie achter.
- 57 procent van de Nederlandse bevolking heeft een positieve houding ten opzichte van genderdiversiteit. De houding hangt samen met geslacht, opleidingsniveau, religiositeit en migratieachtergrond.

6.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf kijken we naar doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op bevordering van de sociale acceptatie van lhbt-personen. Hierbij staan we eerst stil bij het kwantitatieve doelbereik op macroniveau. Daarnaast kijken we ook naar de mate van kwantitatief en kwalitatief doelbereik op het niveau van de maatregelen en instrumenten (zie beleidstheorie 6.2) en proberen we in kaart te brengen in hoeverre de veronderstelde mechanismen zich in de praktijk ook zo hebben voorgedaan. Hierbij focussen we ons alleen op de projecten die de hoogste financiële ondersteuning vanuit DE hebben gehad. We bestuderen het doelbereik aan de hand van de beschikbare (externe) evaluaties en rapportages, waarin vooral is gekeken naar procesindicatoren zoals het bereiken van de doelgroep en indicaties voor veranderingen in houding en opvattingen. Van de Regenboogsteden en de GSA Woonomgeving/Natuurlijk Samen zijn evaluatieonderzoeken, uitgevoerd door externe partijen, beschikbaar (zie bijlage 1 voor een nadere toelichting op de beschikbare rapportages). Daarnaast baseren we ons voor een oordeel over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op kwalitatieve informatie uit de gesprekken met diverse betrokkenen (experts, beleidsmedewerkers (lokaal en landelijk) en uitvoerders) en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Voor de bevindingen ten aanzien van de maatregel *vergroten kennis en bewustwording over beeldvorming gender, seksualiteit en geweld* verwijzen wij naar paragraaf 5.4 met betrekking tot hetzelfde mechanisme onder sociale veiligheid voor meisjes en vrouwen. Dit betreft immers dezelfde maatregelen en instrumenten.

Beknopt financieel overzicht sociale veiligheid en sociale acceptatie lhbt-personen

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 1,7 miljoen euro uitgegeven aan losse projecten/programma's ten behoeve van het thema veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen. De meeste middelen gingen naar de Regenboogsteden/lokaal lhbt-beleid. De uitgaven ten behoeve van projecten en programma's rond het thema veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen betreffen 28 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

Doelbereik

Op basis van de cijfermatige ontwikkelingen (paragraaf 6.3) kunnen we concluderen dat doelbereik op abstract niveau gehaald wordt. Gemiddeld heeft meer dan 90 procent van de Nederlandse bevolking in algemene termen een positieve houding tegenover lhbt-personen. Door de geïnterviewde stakeholders en experts worden overigens wel kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van dit kerncijfer, omdat het alleen op een vrij abstract niveau de mate van sociale acceptatie meet. Volgens hen zou het meenemen

van het wettelijk kader (is lhbt-gelijkheid in de grondwet opgenomen?) en praktische acceptatie (door te kijken naar onderliggende onderwerpen en ervaringen van lhbt-personen) mee te nemen een completer beeld geven van de stand van zaken in Nederland. Nemen we deze visie als uitgangspunt, dan zien we op deelonderwerpen (zichtbaarheid en acceptatie in nabije kring) en voor bepaalde bevolkingsgroepen (sommige religieuze en migrantengroepen) dat de mate van acceptatie lager is en dat het kengetal niet behaald wordt. Wel zien we bij alle groepen en onderwerpen een positieve ontwikkeling. Kijken we daarnaast ook naar de ervaringen van lhbt-personen, dan zien we dat lhbt-personen meer geweldservaringen hebben, een hoger onveiligheidsgevoel en ook meer discriminatie op de arbeidsmarkt ervaren (Kuyper 2017, Van der Toorn, 2018). In die zin is dan ook nog geen sprake van gelijkheid.

Voor de mate van doelbereik op het niveau van de maatregelen en de instrumenten kijken we naar de proces- en projectdoelen van de GSA Natuurlijk Samen, veiligheid lhbt-studenten in het mbo, initiatieven gericht op biculturele en christelijke lhbt-personen en de regeling Regenbooggemeenten 2015-2017.

Gay-Straight Alliance Natuurlijk Samen (woonomgeving)

Het doel van de samenwerkingsverbanden tussen lhbt- en reguliere organisaties (de GSA's) is om direct of indirect de sociale acceptatie van homoseksualiteit te bevorderen in belangrijke leefdomen als werk, onderwijs, woonomgeving, zorg en sport. De GSA Natuurlijk Samen richt zich op het vergroten van sociale veiligheid in de leefomgeving als element in een verhoogde sociale acceptatie. Relevante conclusies met betrekking tot doelbereik uit de studie van RadarAdvies (2016) naar de Gay-Straight Alliantie in de woonomgeving:

- De samenwerking in de GSA Natuurlijk Samen lijkt verbeterd. Partners weten beter wat ze aan elkaar hebben en weten elkaar beter te vinden.
- Vanuit de burgergroepen zijn gezamenlijke vieringen en dialoogbijeenkomsten georganiseerd die bij moeten dragen aan aandacht voor veilige wijken.
- Het al dan niet vóórkomen van incidenten is vaak bepalend of het onderwerp veiligheid en lhbt blijvende aandacht krijgt in gemeenten. Ook de invloed van individuele personen (beleidsadviseurs, wethouders) is grotendeels bepalend of het onderwerp de nodige aandacht krijgt.

Wanneer de samenwerking tussen de ketenpartners op landelijk niveau geborgd wordt, en de samenwerking op regionaal en lokaal niveau wordt versterkt, kan dit positieve effecten hebben op het bespreekbaar maken en signaleren van onveilige situaties voor lhbt-personen. De projectperiode en de onderzoeks- of evaluatieperiode waren echter te kort om echt effecten te meten. Daarnaast concluderen de onderzoekers ook dat de aanpak van de GSA ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende is uitgerold om uitspraken te doen over de houdbaarheid van de beleidstheorie van de GSA Natuurlijk Samen (Gonlag, Nauta en Kroft, 2016).

Programmaevaluatie GSA (2008-2014)

Uit de evaluatie van het programma, door het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Amsterdam in de periode voorafgaand aan de beleidsdoorlichting, blijkt dat de verschillende GSA's zo divers in context en uitvoering zijn dat ze moeilijk te vergelijken zijn. De GSA's kennen niet één duidelijke strategie. Vaker is er sprake van geen strategie: van te voren zijn geen doelen, prioriteiten, termijnen en doelstellingen geformuleerd. Een duidelijke overeenkomst is dat alle GSA's gericht zijn of waren op verandering bij de mainstream hetero partnerorganisaties. Op moment van schrijven zijn de GSA werk en GSA onderwijs niet meer actief. Uit het evaluatieonderzoek worden als opbrengsten benoemd dat allianties meer gewicht in de schaal kunnen leggen bij overleg (over samenwerking, organiseren van activiteiten et cetera) met mainstreamorganisaties (zowel binnen als buiten de alliantie), dat er door de samenwerking toegang is tot een groter netwerk en lhbt-organisaties eerder 'binnen' komen, er een betere uitwisseling en bundeling van kennis en expertise binnen het domein plaatsvindt en dat er een groter besef van lhbt-kwesties binnen mainstreamorganisaties wordt ervaren. Ook wordt kritisch geconstateerd dat resultaten op praktijkniveau tegenvallen, doordat in sommige gevallen de focus ontbreekt of essentiële organisaties niet in de GSA zitten. Een effect van de GSA's valt in cijfers dan ook niet te constateren. Dit komt ook omdat er vanuit OCW niet gestuurd is op systematische verslaglegging (Klein, Buijs en Hermens, 2014).

Veiligheid van lhbt-studenten in het mbo: van ontwikkeling naar commitment (2015-2018)

Dit project, uitgevoerd door EduDivers, Theater AanZ en COC Nederland, richt zich op het bevorderen van de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-leerlingen in het mbo. In 2015 is het project opgestart en is de aanpak ontwikkeld. Aan het eind van deze projectperiode lag er een aanpak die op acht instellingen in meer of mindere mate is uitgevoerd. Het ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, heeft een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de impact van het project. Dit is met name gebeurd op het niveau van de ondersteuningsbehoefte van docenten, mate van draagvlak binnen de opleiding om met het thema aan de slag te gaan en de mate van verankering. Uit het rapport *Heeft seksuele diversiteit in het mbo (g)een gezicht?* komt naar voren dat er een ondersteuningsbehoefte ligt bij docenten, maar dat de mate van draagvlak en verankering grote variaties kent binnen instellingen en opleidingen. De mate van draagvlak is van invloed op de ruimte die er bestaat om de aanpak te verankeren. In de rapportage is niet gekeken naar de impact van de aanpak onder de lhbt-leerlingen. In hoeverre de aanpak impact heeft op de directe doelgroep is dan ook niet bekend. Naar aanleiding van deze evaluatie heeft OCW een nieuwe financiële ondersteuning toegekend voor een nieuwe projectfase die meer gericht is op de verankering van de aanpak op de reeds deelnemende mbo-scholen en op een opschaling door nieuwe scholen erbij te betrekken. Over deze nieuwe fase is nog geen rapportage beschikbaar. Hierdoor is het niet te zeggen of in deze nieuwe fase wel gekeken wordt naar de impact van de aanpak op de directe doelgroep.

Initiatieven gericht op biculturele en christelijke lhbt-personen

- **Sociale Acceptatie in etnische gemeenschappen vier grootste steden (2013-2018)**
Dit project richtte zich op het bevorderen van de sociale acceptatie van biculturele lhbt-personen in de G4. Movisie heeft in de periode 2013-2018 binnen dit project de steden ondersteund door de ambtenaren kennis, handvatten, methodieken, advies en goede voorbeelden aan te reiken teneinde op lokaal niveau de situatie voor biculturele burgers met lhbt-gevoelens duurzaam te verbeteren. Het project kende drie pijlers: A. verbeteren van de hulpverlening en de toegankelijkheid daarvan voor de doelgroep; B. versterken van de zelforganisatie van biculturele mensen met lhbt-gevoelens; C. betrekken van de sociale omgeving (ouders/familie, migrantenorganisaties, religieuze organisaties, etc.)

Op basis van het activiteitenverslag van Movisie is te zien dat Movisie de procesdoelen voor ondersteuning heeft behaald. Er zijn verschillende uitwisselingsbijeenkomsten georganiseerd, en een digitale toolkit, handreikingen en factsheets ontwikkeld. Hierin is duidelijk ingestoken op het aanreiken van (zover bekend) effectieve interventies en programma's aan de G4. Het instrument van de decentrale uitkering kent geen mogelijkheden voor DE om een verantwoordingsrapportage aan de betrokken lokale overheden te vragen. Hierdoor is niet te zeggen in hoeverre het project door de G4 is uitgevoerd op de beoogde wijze en op welke wijze de doelen zijn bereikt.

- **Allianties Kringen: LKP/LCC Plus Projecten**
De overkoepelende doelstelling was het verbeteren van de veiligheid van christelijke lhbt-personen. Hiervoor is gewerkt in drie projecten:
 1. Met ons allen: gericht op emancipatie en sociale acceptatie van lhbt+-personen in evangelische en reformatorische kringen.
 2. Voor U niet verborgen: gericht op emancipatie en sociale acceptatie van transgenders in christelijke kring.
 3. Homo in de klas: gericht op seksuele diversiteit op middelbaar en hoger onderwijs.

De LCC Plus Projecten zijn niet extern geëvalueerd. Er is een eindrapportage beschikbaar waarin de procesdoelen en resultaten worden beschreven. Hieruit is op te maken dat de procesdoelen zijn behaald: de beoogde doelgroep is bereikt en het aantal en soort activiteiten zijn uitgevoerd als beoogd. Er is voorlichting gegeven op veel verschillende plaatsen (scholen, religieuze festivals, ouderencentra et cetera), rolmodellen zijn getraind, en zijn ontmoetingen met de doelgroep georganiseerd. Daarnaast is er een publieksversie van de resultaten gemaakt met de titel 'Onderzoek effecten LCC Plus Projecten (2015-2018)' beschikbaar. Deze rapportage bevat een beschrijving op basis van vijf interviews en is hierdoor niet te gebruiken als basis voor een effectanalyse. In hoeverre er is sprake is van verbetering van

de sociale acceptatie in christelijke kringen door de bovengenoemde projecten is op basis van de beschikbare informatie niet te zeggen.

- **Coming In (2016-2018)**

Dit project, uitgevoerd door COC Nederland, Movisie en Rutgers, is gericht op de ondersteuning van biculturele lhbt's in Nederland. Het project ondersteunt het acceptatieproces en invulling geven aan seksuele oriëntatie en/of genderidentiteit van de doelgroep, en vergroot de toegankelijkheid van ontmoeting, contact en hulpverlening en versterkt de kennis en sensitiviteit bij sociale en zorgprofessionals. Het project zal een aantal methodieken, producten en activiteiten ontwikkelen om de doelgroep blijvend te kunnen bedienen in de ondersteuningsvraag.

Omdat voor dit project enkel een inhoudelijke rapportage op procesdoelen voor het eerste projectjaar beschikbaar is, kunnen we geen uitspraken doen over het doelbereik van dit project. In het eerste jaar zijn onder andere bijeenkomsten gehouden met de profijtgroep binnen en buiten de G4 en er is een digitale community ontwikkeld. In welke mate Coming In bijdraagt aan de sociale acceptatie van biculturele lhbt-personen is op basis van de beschikbare informatie echter niet te zeggen.

Programma Regenboogsteden 2015-2018

Het programma heeft als doel lokaal lhbt-beleid te stimuleren. Het programma heeft een groei doormaakt van 18 gemeenten (binnen de regeling Koplopergemeenten 2008-2011) naar 46 Regenbooggemeenten in 2017. Hieronder vallen ook gemeenten die zich op eigen initiatief hebben aangemeld als Regenbooggemeente. Zij ontvangen geen financiële ondersteuning van OCW, maar wel inhoudelijke ondersteuning van Movisie. Alle gemeenten ondertekenden de intentieverklaring om lokaal lhbt-beleid te ontwikkelen gericht op het verbeteren van de veiligheid, weerbaarheid en sociale acceptatie van lhbt-personen. Gemeenten organiseren diverse activiteiten die mede door de gemeentelijke beleidsvrijheid binnen de regeling grote verschillen kennen. Movisie ondersteunt de Regenbooggemeenten met kennis en expertise over de inzet op werkbare mechanismen in de ontwikkeling van het lokale lhbt-beleid. Zo ontwikkelde Movisie onder andere een praktische tool (Do it right) die kan worden ingezet door lhbt-organisaties en sociale professionals om de kans op effect te vergroten (Felten, Booijsink & Janssen). Uit het evaluatieonderzoek, uitgevoerd door Panteia en Atria (2017), komt het beeld naar voren dat Regenbooggemeenten in vergelijking met niet-Regenbooggemeenten meer lokaal lhbt-beleid uitvoeren, een betere samenwerking ervaren met en tussen uitvoeringsorganisaties en meer fte en meer middelen beschikbaar stellen ten behoeve van lhbt-beleid. Ook denken de gemeenten dat zonder deze maatregel het lhbt-beleid naar alle waarschijnlijkheid niet zou zijn opgezet. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten ook maatschappelijke veranderingen zien. Gemiddeld genomen ervaren ze een vermindering van discriminatie, intimidatie en geweld en een bevordering van de bespreekbaarheid, sociale acceptatie en veiligheid voor lhbt-personen. Hoewel alle gemeenten monitoren, blijkt ook in deze studie dat gemeenten geen zicht hebben op de directe uitkomsten van het beleid. De meeste gemeenten zitten nog in de fase van het zichtbaar maken van de problematiek en hun activiteiten. En ook in de lokale context zijn er meer factoren die meespelen, waardoor het lastig om veranderingen in de monitoring toe te schrijven aan het lokale beleid.

Op projectniveau zijn er indicaties voor doelbereik voor de GSA en Regenboogsteden: procesdoelen zijn gehaald. Bij zowel de Regenboogsteden als de GSA veilige woonomgeving-projecten is er sprake van een verbeterde samenwerking en worden er (lokale) activiteiten uitgevoerd ter bevordering van de sociale acceptatie. Binnen de Regenboogsteden is hier, middels de intentieverklaring, sprake van een verankering van de inzet naar lokaal beleid. Binnen de GSA Natuurlijk Samen is het onduidelijk in hoeverre de beleidsinzet ook structureel leidt tot meer aandacht, activiteiten en beleid. Allebei de projecten hebben ingezet op het bevorderen van besef bij lokale actoren van nut en noodzaak om lokaal lhbt-beleid in te richten (mechanisme 3). Voor een deel van mechanisme 2; bevorderen acceptatie binnen specifieke doelgroepen, ontbreekt voor een belangrijk deel van de projecten de informatie om zicht te hebben op het doelbereik.

Doeltreffendheid

Het is niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid, omdat veel verschillende factoren (zoals de invloed van een gedecentraliseerd stelsel, de vervagende gendernormativiteit en de invloed van sociale media) de mate van sociale acceptatie van lhbtbi-personen en de uitvoerbaarheid van het beleid kunnen beïnvloeden. Het is daarom niet te zeggen of en in hoeverre het doelbereik op abstract niveau het directe resultaat is van het gevoerde beleid. We kunnen dus geen oordeel geven over de mate waarin de beleidsinzet van DE heeft bijgedragen aan de mate van sociale acceptatie van lhbtbi-personen in Nederland.

Kijkend naar de opbrengsten van de ingezette maatregelen en instrumenten zien we wel indicaties dat de projecten hebben bijgedragen aan verwachte veranderingen bij betrokken actoren. Zo is sprake van een ontwikkeling van meer lokaal lhbtbi-beleid (mechanisme 3). Er is een groei in het aantal Regenboogsteden met lokaal lhbtbi-beleid en ook binnen de GSA Natuurlijk Samen wordt beter samengewerkt en worden meer activiteiten georganiseerd ter bevordering van de sociale acceptatie. Met name met betrekking tot de aanjaagfunctie van DE lijken de beoogde effecten gesorteerd: meer gemeenten zetten zich in voor lokaal lhbtbi-beleid. Uitvoerders zeggen bovendien dat zonder de maatregelen van OCW er naar alle waarschijnlijkheid geen inzet was gepleegd op dit terrein. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de lokale beleidsinzet, via de Regenboogsteden, zich met name concentreert op beleid in het sociale domein en niet of nauwelijks in het lokale domein van veiligheid (en justitie). Een meer integrale, domeinoverstijgende beleidsinzet zou beter aansluiten bij de maatschappelijke realiteit dat het bevorderen van de sociale acceptatie en veiligheid van lhbtbi-personen domeinoverstijgend is.

Ook de inzet op mechanisme 1, het vergroten van kennis en bewustwording over gendernormen, seksualiteit en geweld, lijkt effect te hebben gehad op deelnemers aan de projecten. Er wordt gerapporteerd over toegenomen kennis en er zijn enige indicaties van gedragsverandering onder deelnemers. Uit de literatuur weten we dat opvattingen over homo- en biseksualiteit en genderdiversiteit van belang zijn als indicatie voor het maatschappelijk klimaat ten opzichte van lhbtbi-personen. Internationaal onderzoek laat zien dat er een relatie is tussen opvattingen en homonegatief gedrag (Kuyper, 2018). Hiermee lijkt de relatie tussen de ingezette middelen en de beleidsdoelen plausibel. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot de doeltreffendheid van de beleidsinzet. Uit wetenschappelijk onderzoek komt namelijk naar voren dat voor de bevordering van de sociale acceptatie meer nodig is dan kennisontwikkeling en bewustwording. De bevordering van empathie, door het verbinden van mensen (contacttheorie), is een essentieel element. Alleen het vergroten van kennis kan ook leiden tot een genderbacklash (Cramwinckel, Scheepers en Van der Toorn, 2018; Van der Toorn 2018). Binnen de huidige maatregelen is het onduidelijk in hoeverre hier aandacht voor is.

Voor de beleidsinzet voor mechanisme 2 (specifieke leefdomeinen en specifieke doelgroepen) ontbreekt het inzicht om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid. Doordat enerzijds projecten nog lopen en anderzijds geen (externe) evaluaties beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om hierover uitspraken te doen. De impact van de beleidsinzet op mechanisme 2 is hierdoor niet te beschrijven.

Doelmatigheid

Er zijn geen studies voorhanden naar de doelmatigheid van dit beleid. Ook hier geldt dat over de doelmatigheid van het gevoerde beleid geen uitspraken gedaan kunnen worden. Wel worden in de gesprekken met experts en uitvoerders factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de doelmatigheid. Zo bestaan er, volgens de geïnterviewde expert, nog veel kennislacunes over de werkzame factoren in het bevorderen van sociale acceptatie van lhbtbi-personen. Zo is er nog beperkt (wetenschappelijk) onderzoek naar de inzet van methodieken: er is nog relatief weinig bekend over werkzame mechanismen (wat werkt wanneer en voor wie?). Hierdoor kan het zijn dat de weg naar meer sociale acceptatie eigenlijk via een ander mechanisme ingezet moet worden (Cramwinckel, Scheepers en Van der Toorn, 2018). Daarnaast bestaan er nog veel kennislacunes op onder andere ervaringen en acceptatie van interseksuele personen. Uit de wetenschappelijke literatuur is echter bekend dat het betrekken van de doelgroep (contacttheorie) een essentieel onderdeel lijkt te zijn voor het tegengaan van vooroordelen (die sociale acceptatie in de weg staan) (Cramwinckel, Scheepers en Van der Toorn, 2018). Uit de gesprekken met uitvoerders komt naar voren dat een deel van dit risico op ondoelmatigheid naar verwachting wordt

ondervangen binnen de nieuwe alliantie waarin de perspectieven van transgenders en interseks personen beter verankerd en zichtbaar zijn door de intensivering van de samenwerking tussen COC Nederland, TNN en NNID.

Daarnaast valt op dat er binnen de instrumenten gericht op mechanisme 2 (specifieke doelgroepen en leefdomeinen) een overlap lijkt te bestaan in doelgroep. Onder dit mechanisme passen meerdere projecten die zich allemaal in ongeveer dezelfde beleidsperiode richten op het bevorderen van sociale acceptatie onder biculturele lhbt-personen. Dit zou de doelmatigheid van de beleidsinzet negatief kunnen beïnvloeden.

In de gesprekken met de deskundigen en uitvoerders wordt ook gewezen op alternatieve strategieën om de problematiek aan te pakken door de focus van het beleid te verleggen. Waar binnen (en buiten) het beleid voor sociale veiligheid nu wordt ingezet op gedragsverandering (te weten: bevorderen van sociale acceptatie) om zo toe te werken naar het uiteindelijke doel van lhbt-gelijkheid kan er ook gekeken worden naar de inzet op een betere wettelijke verankering of op contextverandering. Hoewel DE zich inzet voor het realiseren van *de jure* gelijkheid voor lhbt-personen, bijvoorbeeld middels de Transgenderwet, is dit volgens de geïnterviewde expert op het terrein van lhbt-beleid onvoldoende. Wettelijke verankering van de gelijke positie van lhbt-personen expliciet in de grondwet wordt door deze geïnterviewde als essentiële voorwaarde gezien voor de bevordering van de sociale acceptatie. Inzet hierop kan beleid doelmatiger maken, omdat de gedragsverandering hiermee gevoed kan worden. Daarbij kan ook gekeken worden naar beleid om een context (omstandigheden) te creëren waarbinnen bepaald uitsluitingsgedrag of een gevoel van uitsluiting niet meer of in ieder geval in mindere mate plaats kan vinden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld het stimuleren van genderneutrale toiletten, of het afschaffen van (onnodige) seksregistratie met slechts twee opties (m/v). Dit kan beleid naar sociale acceptatie wellicht doelmatiger maken, omdat discriminatie of uitsluiting dan minder plaats kunnen vinden.

6.5 Samenvatting en conclusie

De overheid heeft zich ten doel gesteld de sociale veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen te bevorderen. In het begrotingsartikel is deze doelstelling geoperationaliseerd naar: 90 procent van de Nederlandse bevolking heeft een positieve houding ten opzichte van lhbt-personen. Dit wordt gezien als de mate van sociale acceptatie in Nederland. De doelstelling omtrent sociale veiligheid wordt binnen de beleidsperiode waarop deze doorlichting zich richt (2014-2018) niet verder geoperationaliseerd. Om de sociale acceptatie van lhbt-personen te bevorderen, heeft DE verschillende maatregelen financieel ondersteund: de kennisinfrastructuur (alliantie COC, TNN en NNID), projecten gericht op de ontwikkeling van lokaal lhbt-beleid (Regenboogsteden), en samenwerkingsverbanden gericht op specifieke leefdomeinen (GSA's) en specifieke doelgroepen waarbij de acceptatie achterblijft bij het gemiddelde (o.a. ook binnen de Regenboogsteden). In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 1,7 miljoen euro uitgegeven aan losse projecten/programma's ten behoeve van het thema veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen. Deze uitgaven betreffen 28 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

De beleidsinzet op dit thema is onderverdeeld in drie mechanismen: 1) doorbreken stereotiepe beeldvorming en sociale normen, 2) bevorderen sociale acceptatie onder specifieke doelgroepen en in specifieke leefdomeinen en 3) bewustzijn lokale actoren om lokaal lhbt-beleid in te richten.

Voor mechanisme 1 zien we dezelfde indicaties voor resultaten als besproken in hoofdstuk 5. In de evaluatie van WE CAN Young komen indicaties voor gedragsverandering naar voren: de betrokken jongeren zeggen nu anders te denken over gender, seksualiteit en geweld. Wel hebben deze resultaten een beperkt bereik: ze gelden voor de deelnemers en niet voor jongeren breder in de samenleving. Door beperkte reikwijdte van de uitgevoerde projecten is het echter niet mogelijk om de beoogde brede maatschappelijke effecten op grote schaal te realiseren. Daarnaast is het onduidelijk in hoeverre er in de projecten ook aandacht is voor de ontwikkeling van empathie. Dit is, volgens experts die op dit thema geïnterviewd zijn, een essentiële randvoorwaarde om bij te kunnen dragen aan een positieve houding

tegenover lhbtï-personen. Ontbreekt dit element in de maatregelen, dan kan aandacht voor het thema ook een negatief effect hebben op de sociale acceptatie.

Voor mechanisme 2 ontbreekt de informatie om gegronde uitspraken te doen over de werking en de resultaten van het mechanisme. Enerzijds komt dit doordat projecten niet op effecten geëvalueerd zijn en anderzijds doordat de projecten nog lopen. Het is vooralsnog niet duidelijk in of en in welke mate de beleidsinzet op dit mechanisme de gewenste impact heeft.

Er zijn duidelijke indicaties dat de beleidsinzet van DE voor mechanisme 3 geleid heeft tot positieve resultaten. Er heeft in de beleidsperiode een groei plaatsgevonden in het aantal gemeentes dat lokaal lhbtï-beleid ontwikkelde. DE heeft hierbij financiële ondersteuning geboden en ingezet op inhoudelijke ondersteuning op effectiviteit door een externe partij. Daarnaast is te zien dat niet alleen een groei heeft plaatsgevonden onder gemeentes die financiële ondersteuning ontvingen, maar dat ook gemeentes zich aangemeld hebben die lokaal lhbtï-beleid ontwikkelden zonder de financiële ondersteuning van DE. De ingezette middelen hebben dus een aanjagende functie gehad in de ontwikkeling van lokaal lhbtï-beleid. Binnen de gegeven uitvoeringscontext van decentralisaties en een politiek klimaat met verkiezingen heeft de beleidsinzet van DE een positieve impact gehad.

De sociale acceptatie ligt in de beleidsperiode voor de algemene bevolking boven de 90 procent. Tevens zien we een stijging van de mate van sociale acceptatie onder de specifieke doelgroepen. In hoeverre deze stijging is toe te schrijven aan de beleidsinzet van DE is niet duidelijk.

Verbetersuggesties

Gezien de bovenstaande bevindingen zien wij ook op dit thema aanknopingspunten voor verbetering van de beleidsinzet met name op de mechanismes 1 en 2. Binnen de instrumenten die worden ingezet ten behoeve van mechanisme 1 is aandacht voor de ontwikkeling van empathie onontbeerlijk. Het ontbreken van aandacht voor empathie vormt een risico voor de doelmatigheid van de beleidsinzet. Sturing op de integratie van dit aspect in de doorontwikkeling van WE CAN Young (en in andere projecten) is aan te bevelen. Voor het mechanisme ter bevordering van sociale acceptatie in specifieke leefdomen en doelgroepen (2) is het verstandig om in het vervolg meer in te zetten op (externe) effectevaluaties om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de ingezette instrumenten.

Gezondheid

7

7 Gezondheid

‘Er is in Nederland nog weinig aandacht voor de achtergrond van sekseverschillen in de gezondheidszorg. Zo leven vrouwen gemiddeld vier jaar langer dan mannen, maar hebben ze in hun laatste levensfase vaak een lage kwaliteit van leven. Ook worden hart- en vaatziekten gezien als ziekten die vooral mannen treffen, maar is hartfalen inmiddels doodsoorzaak nummer een bij vrouwen, ook omdat signalen zich bij hen anders manifesteren dan bij mannen en niet altijd tijdig worden herkend. Bovendien blijkt dat vrouwen tijdens hun werkzame leven meer verzuimen en hogere ziektekosten maken dan mannen.’ [Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016]

Het thema gezondheid kende bijna geen plek in het Nederlandse emancipatiebeleid. Ook al staat het thema in internationale beleidskaders (o.a. in het Beijing Platform for Action (BpfA) en het VN-Vrouwenverdrag) beschreven als één van de essentiële aandachtsgebieden voor het bereiken van meer gendergelijkheid. De minister heeft in de Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 aangegeven vanuit haar agenderende rol nieuwe thema's te willen verkennen, waaronder het thema vrouwen en gezondheid. Vanaf dat moment vormt gezondheid een nieuw thema binnen het Nederlandse emancipatiebeleid.

7.1 Beschrijving algemene beleidsontwikkeling thema gezondheid

De keuze voor een verkenning Vrouwen en Gezondheid kent voor een deel zijn oorsprong in de publicatie *Vrouwen zijn anders; signalement seksespecifieke gezondheidszorg* (ZonMw, 2012). Voor minister Bussemaker geeft dit rapport samen met signalen uit het veld en internationaal onderzoek voldoende aanwijzingen om in kaart te brengen wat de verschillen in gezondheid en gezondheidszorg betekenen voor gelijke rechten en kansen voor mannen en vrouwen en welke beleidsmaatregelen in het emancipatiebeleid en in algemeen beleid genomen moeten worden.⁸⁷ In eerste instantie heette de verkenning vrouwen en gezondheid, maar al snel heeft er een inhoudelijke verbreding plaatsgevonden naar alliantie gender en gezondheid zodat naast sekseverschillen ook genderspecten mee worden genomen, bijvoorbeeld door rekening te houden met de maatschappelijke posities van vrouwen en mannen.⁸⁸

Uit een veldraadpleging, georganiseerd door minister Bussemaker, is naar voren gekomen dat de ongelijke uitkomsten in de gezondheid(szorg) impact hebben op de geestelijke en fysieke gezondheidspositie van vrouwen en hun participatie in de samenleving ontwrichten.⁸⁹ Door meer en beter te kijken naar verschillen tussen mannen en vrouwen in gezondheid, ziekte (biologisch, psychisch, sociaal en cultureel) en behandeling liggen er grote kansen voor verbetering van de kwaliteit van leven en daarmee samenhangend vermindering van verspilling en zorgkosten. Gendersensitieve gezondheidszorg houdt rekening met sekse- en gendersverschillen en gaat daarmee ongelijke uitkomsten in de gezondheidszorg tegen. De kern van het emancipatiebeleid op het thema gezondheid richt zich daarom het bevorderen van sekse- en gendergelijkheid in gezondheid door het bevorderen van een gendersensitieve en lhbt-sensitieve gezondheidszorg. Tevens is uit de veldraadpleging naar voren gekomen op welke aspecten het beleid zich primair zal richten: vergroten van en kennis van en bewustwording over gendersverschillen in gezondheid bij stakeholders.⁹⁰ De aandacht voor lhbt-personen is in de eerste jaren beperkt, maar heeft in de strategische alliantie wel een plek gekregen in de samenwerking met het COC en Rutgers binnen 'Gezondheidszorg op Maat'.

Om de ongelijkheid op het thema gezondheid tegen te gaan, zijn onder de vlag van de directie Emancipatie achtereenvolgende initiatieven gefinancierd: allereerst is met een projectsubsidie de *alliantie Gender & Gezondheid*, onder penvoering van WOMEN Inc. financieel ondersteund. Van 2014-2017 worden binnen deze alliantie activiteiten uitgevoerd om het genderbewustzijn in de gezondheidszorg te bevorderen. Hierbij ligt de focus op: stimuleren van onderzoek (opvullen kennislacunes), onderwijs (genderbewustzijn meenemen in curricula van medische opleidingen) en bewustwording (campagnes gericht op meer kennis en bewustwording voor zowel het brede publiek als professionals). De doelgroep van de

⁸⁷ Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016.

⁸⁸ Zie hierover meer in het tekstkader: mannenemancipatie en genderstereotypering in paragraaf 2.3 opvolging beleidsdoorlichting 2011-2014.

⁸⁹ Emancipatiemonitor 2016, SCP.

⁹⁰ Kamerbrief over opbrengsten emancipatiebeleid 2013-2017.

alliantie zijn zowel professionals in de gezondheidszorg als individuele mannen en vrouwen. Deze alliantie is een voorloper op de nieuwe werkwijze die per 2018 is ingezet om meer te werken vanuit allianties waarvan de directie Emancipatie strategisch partner is in plaats van een subsidieverstrekker op afstand.

Vanaf 2018 wordt de alliantie Gezondheidszorg op Maat (voorheen onder de naam *Iedere patiënt is anders*) financieel ondersteund vanuit de hernieuwde Subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022. Dit omvat een thematisch verdere uitbreiding van de alliantie Gender & Gezondheid waarbij nu ook lhbt-sensitieve gezondheidszorg wordt meegenomen in de doelstellingen en de activiteiten (WOMEN Inc., Rutgers en COC Nederland, 2017). Vanaf dat moment krijgt de integratie van de doelen op gender- en lhbt-gelijkheid⁹¹ duidelijker vorm binnen het thema gezondheid.

Nieuwe werkwijze

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de directie Emancipatie, naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting, ingezet op een nieuwe werkwijze. Deze nieuwe werkwijze is gericht op minder versnippering, integratie doelen vrouwenemancipatie en lhbt-emancipatie, meer samenwerking, meer samenhang tussen de verschillende interventieniveaus (samenhang zoeken tussen type activiteiten, doelen en doelgroepen) en een betere verankering van de projectresultaten.

Binnen het thema gezondheid is op basis van een projectsubsidie al vanaf 2014 gewerkt in de vorm van een alliantie. De alliantie Gender & Gezondheid kan gezien worden als een voorloper op de allianties onder de Subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022. Projectactiviteiten gericht op onderzoek, onderwijs en bewustwording zijn samengebracht binnen één alliantie.

Mainstreaming

Meteen vanaf de start van de verkenning heeft DE op dit thema samenwerking gezocht met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Mainstreaming van een genderperspectief op gezondheidsvraagstukken is een belangrijk onderdeel van de beleidsstrategie. Volgens minister Bussemaker heeft deze samenwerking er onder andere toe geleid dat VWS, voor een periode van vier jaar, 12 miljoen euro heeft toegekend aan het thema vrouwen en gezondheid. Dit krijgt de vorm van het Nationaal Programma Gender en Gezondheid. Daarnaast ondersteunt VWS de integratie van aandacht voor gender in het curriculum voor medisch specialisten.⁹²

7.2 Reconstructie beleidstheorie met betrekking tot het thema gezondheid

Deze paragraaf geeft een beeld van de beleidstheorie van het emancipatiebeleid op het thema gezondheid. De beleidstheorie is gereconstrueerd op basis van beleidsdocumenten en gesprekken met beleidsmedewerkers van DE. Allereerst beschrijven we de centrale doelstelling en bijbehorende subdoelstellingen, waarna we een toelichting geven op de ingezette maatregelen en instrumenten. Hierbij beschrijven we ook hoe (via welk mechanisme) DE verwacht bij te dragen aan de doelstellingen van het gezondheidsbeleid.

Doelstellingen

Op het thema gezondheid zijn geen beleidsdoelstellingen geformuleerd in de vorm van concrete kwantitatieve noch kwalitatieve prestatiedoelstellingen of streefcijfers. Ook in artikel 25 van de Rijksbegroting is geen concrete doelstelling op dit thema opgenomen. Uit diverse beleidsdocumenten is echter wel af te leiden dat de centrale doelstelling op het thema gezondheid is: het bevorderen van sekse- en gendergelijkheid in gezondheid door het bevorderen van een gendersensitieve en lhbt-sensitieve gezondheidszorg.⁹³

⁹¹ Zie ook paragraaf 2.3 opvolging beleidsdoorlichting 2011-2014.

⁹² Kamerbrief d.d. 20 januari 2017 met als thema: Opbrengsten Emancipatiebeleid 2013-2017. Referentie 1133707.

⁹³ Kamerbrief d.d. 24 april 2017 met onderwerp: keuze partnerschappen emancipatiebeleid. Referentie: 1181164.

Tevens worden de volgende subdoelen voor deze beleidsperiode aangehaald:⁹⁴

- Het thema gezondheid staat op de beleidsagenda binnen de directie Emancipatie en bij andere departementen.
- Kennis van en bewustwording over genderverschillen in gezondheid is vergroot bij stakeholders (artsen, verzekeraars, bedrijven en patiënten).
- Genderkennis en -sensitiviteit zijn geïntegreerd in het universitaire medische basiscurriculum, inclusief ggz.
- Verankering van genderkennis en -sensitiviteit bij zorgprofessionals, met daarnaast extra focus op bekendheid bij patiënten en publiek.
- Cliënt/patiënt en zorgprofessional zijn in staat om gendersensitieve en lhbt-sensitieve zorg te vragen en te geven.

Het bereiken van de subdoelen moet leiden tot meer gender- en lhbt-sensitieve gezondheidszorg, waarin rekening wordt gehouden met diversiteit op gender, seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken, en moet er uiteindelijk toe leiden dat iedereen een gelijke kans op optimale zorg heeft (en meer sekse- en gendergelijkheid in gezondheid). Dit draagt dan bij aan de verbetering van de kwaliteit van de gezondheid(szorg) en vermindering van de zorgkosten.

Maatregelen, instrumenten en mechanismen⁹⁵

Om de centrale en subdoelstellingen binnen het thema gezondheid te bereiken, zet DE meerdere maatregelen in die op verschillende wijze (het mechanisme) worden verondersteld bij te dragen aan de doelstellingen van het deelthema. Deze maatregelen zijn te rubriceren in drie soorten: 1) het agenderen van sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg; 2) het opvullen van kennislacunes door het stimuleren van onderzoek; 3) het integreren van aandacht voor gender in het curriculum voor medisch specialisten. Deze drie maatregelen hangen met elkaar samen; ze beïnvloeden en versterken elkaar. Gezamenlijk moeten de drie maatregelen ertoe leiden dat patiënten in staat worden gesteld om sekse- en gendersensitieve zorg te vragen en zorgprofessionals in staat worden gesteld om sekse- en gendersensitieve zorg te leveren. We beschrijven hieronder per maatregel de ingezette instrumenten en de veronderstelde mechanismen.

1) Agenderen van sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg

Via de ondersteuning van de kennisinfrastructuur (in de vorm van de alliantie Gender & Gezondheid) zet DE in op het agenderen van sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg. Concrete activiteiten die hieronder vielen, waren onder meer een tour langs alle universitaire medische centra met bijeenkomsten om de bewustwording bij artsen en publiek te vergroten. Ook zijn er publiekscampagnes uitgerold zoals 'Behandel me als een dame' om het grote publiek te informeren over verschillen in gezondheid tussen vrouwen en mannen. Vanaf 2018 worden deze agenderende activiteiten gefinancierd binnen de subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017-2022 in de alliantie Gezondheidszorg op Maat. Het veronderstelde werkzame mechanisme daarbij is dat meer agendering (via onder andere bijeenkomsten en campagnes in de media) leidt tot het vergroten van kennis, vaardigheden en bewustwording onder zowel patiënten (via het brede publiek) en zorgprofessionals. Patiënten (het brede publiek) en de zorgprofessionals moeten allereerst weten dat er genderverschillen in gezondheid en gezondheidszorg zijn alvorens zij sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg kunnen vragen en bieden.

2) Opvullen van kennislacunes door het stimuleren van onderzoek

Deze maatregel richt zich op het wegnemen van witte vlekken in de kennis over sekse- en genderverschillen op het terrein van gezondheid en ziekte door het stimuleren van onderzoek. De belangrijkste reden voor zorgprofessionals om niet met gendersensitieve zorg bezig te zijn is de perceptie van irrelevantie binnen vakgebied. Ook het ontbreken van wetenschappelijk onderzoek/literatuur over gendersensitieve zorg is een reden om hier weinig aandacht aan te besteden in preventie, diagnose en behandeling (Velden, E. van der, Heij, K. de, 2016).

⁹⁴ Iedere patiënt is anders, alliantieaanvraag WOMEN Inc., COC Nederland, Rutgers.; Kamerbrief d.d. 20 januari 2017 met onderwerp opbrengsten Emancipatiebeleid 2013-2017. Referentie 1133707.

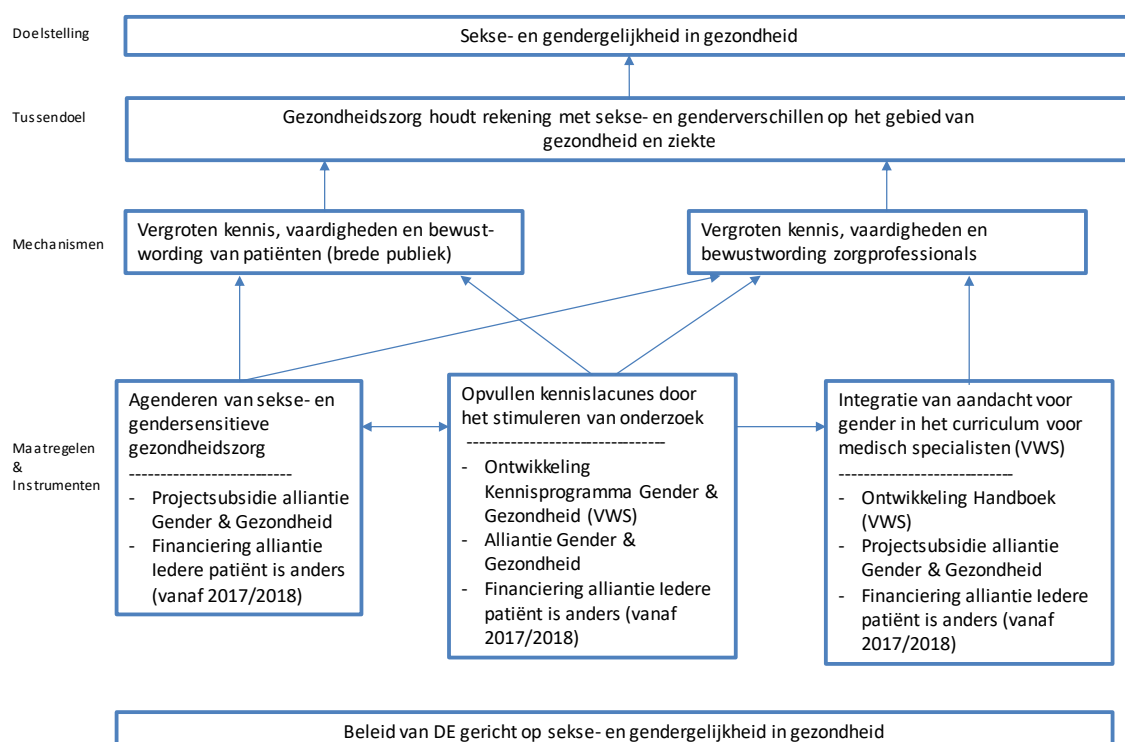
⁹⁵ Zie voor een toelichting op de begrippen de box maatregelen, instrumenten en mechanismen in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

Het veronderstelde mechanisme hierbij is dat het stimuleren van nieuw onderzoek leidt tot enerzijds meer kennis, vaardigheden en bewustwording onder zorgprofessionals en anderzijds tot meer maatschappelijk bewustzijn over nut en noodzaak van sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg. Deze maatregel werkt hiermee ook ondersteunend aan maatregel 1 (agendering). De directie Emancipatie stimuleert zelf meer onderzoek door middel van de ondersteuning van de kennisinfrastructuur. Concrete activiteiten die hierbij horen zijn bijvoorbeeld het opnemen van het thema gezondheid in de tweejaarlijkse Emancipatiemonitor (vanaf 2012) en de ontwikkeling van een casestudy (het gaat hier om het inzichtelijk maken van zorgkosten door het ontbreken van gendersensitieve gezondheidszorg) binnen de alliantie Gender & Gezondheid. Daarnaast werkt DE ook samen met het Directoraat Generaal Volksgezondheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zoals bij de ontwikkeling van het kennisprogramma Gender & Gezondheid.

3) Het integreren van aandacht voor gender in het curriculum voor medisch specialisten

Binnen deze maatregel zet DE, via de ondersteuning van de kennisinfrastructuur in de vorm van de alliantie Gender & Gezondheid, in op het vergroten van kennis, vaardigheden en bewustzijn van medisch specialisten. Hierbij ligt de focus met name op de opleidingen van medisch specialisten. Dit doet de alliantie door in te zetten op het borgen van de (nieuwe) kennis binnen het curriculum. Hiervoor heeft er een screening van de basisopleidingen voor medici plaatsgevonden op aandacht voor genderverschillen. In samenwerking met VWS heeft dit geleid tot een handboek vrouwspecifieke geneeskunde. Het veronderstelde mechanisme hierbij is dat meer kennisoverdracht over gender in de opleiding leidt tot medisch specialisten met kennis van gendersensitieve gezondheid(szorg) en die daardoor in staat zijn om gendersensitieve gezondheidszorg te bieden.

Schema 7.1 Schema beleidstheorie gezondheid



Contextfactoren

Uit de gesprekken met uitvoerders, wetenschappers en medewerkers van DE komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op het realiseren van meer gendergelijkheid op het thema gezondheid. Het gevoerde emancipatiebeleid is slechts één van die factoren. Daarnaast zijn er andere factoren die van invloed zijn op het bereiken van de doelen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen factoren die ingrijpen op de maatschappelijke context van het beleid en factoren die ingrijpen op de uitvoeringscontext van het beleid en de concrete maatregelen en instrumenten.

Maatschappelijke context:

- Intersectionele benadering⁹⁶: meer determinanten van gezondheidsverschillen. De geïnterviewde experts op het terrein van gezondheid, gender en lhbt geven aan dat een veelheid aan factoren van grote invloed is op de mate van gezondheid. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan Sociaal Economische Status (SES), etniciteit en de mate van sociale ongelijkheid. Ook in de wetenschap komt dit naar voren. Aspecten van leefstijl (roken, drinken, overgewicht en lichaamsbeweging) vormen ook een belangrijke determinant voor gezondheid en ziekte. Maar daarnaast hangen de verschillen ook veel samen met andere aspecten zoals seksualiteit en leeftijd (SCP, 2017). Beleid gericht op het versterken van iemands SES, verminderen van sociale ongelijkheid en het bevorderen van een positieve leefstijl (zoals het anti-rookbeleid) hebben ook invloed op de mate van verschillen in ziekte en gezondheid. Een ander voorbeeld is het beleid gericht op het ontwikkelen van voorzieningen voor de arbeid & zorg-combinatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de dubbele zorgbelasting (mantelzorg en zorg voor kinderen) van met name vrouwen. Zo ervaart bijna een op de tien mantelzorgers een hoge belasting als gevolg van het helpen. Vrouwen, 35-44-jarigen, mantelzorgers met veel taken en intensieve helpers voelen zich relatief zwaarbelast (De Klerk en anderen, 2017). Voor lhbt-personen gelden ook specifieke factoren. Denk hierbij aan de positie van lhbt-personen op de arbeidsmarkt of de mate van sociale acceptatie van lhbt-personen. Er is steeds meer zicht op dat gezondheidsverschillen tussen lhb's en heteroseksuelen veroorzaakt worden door stress die hun minderheidsstatus met zich meebrengt (WOMEN Inc., Rutgers en COC Nederland, (2017)), iets wat voort kan komen uit ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt of andere vormen van verminderde sociale acceptatie. Effectief beleid op andere terreinen versterkt daarmee de werking van beleid gericht op het bevorderen van gendersensitief gezondheidsbeleid.
- Maatschappelijke discussies: de recente aandacht voor gender en genderdiversiteit hebben de maatschappelijke discussie over de positie van transgenders en intersekse personen aangewakkerd. Maar de discussie wordt ook breder gevoerd over mannelijkheid, vrouwelijkheid en verschillen in de maatschappelijke positie tussen mannen en vrouwen. Het groeiende maatschappelijk bewustzijn en de bijkomende media-aandacht, versterken volgens de geïnterviewde uitvoerders, experts en medewerker van DE de agenderende functie van de beleidsinzet.

Uitvoeringscontext:

- Welwillendheid van de gezondheidszorg: meerdere geïnterviewde experts op het terrein van gender en gezondheid zeggen dat er voor een succesvolle beleidsinzet veel afhankelijk is van een bredere groep actoren in de gezondheidszorg, die nu niet aangesloten zijn bij de Alliantie. De alliantie bestaat, aldus de geïnterviewde experts en beleidsmedewerker van DE, uit de 'welwillenden'. Het succes van de beleidsinzet hangt voor een groot deel af van de mate waarin de alliantie in staat is om het bredere werkveld te overtuigen van de noodzaak van gendersensitief beleid.
- Handelingsverlegenheid zorgprofessionals: er wordt in de beroepspraktijk van onder andere huisartsen nog altijd weinig gepraat over de seksuele voorkeur van patiënten in relatie tot gezondheidsvraagstukken. Volgens een geïnterviewde expert op het terrein van lhbt en gezondheid kennen zorgprofessionals een barrière om patiënten 'gepast anders' te behandelen. Dit sluit volgens de geïnterviewde expert aan bij een bredere tendens dat doelgroepenbeleid niet meer gewenst is. Zorgprofessionals zouden onvoldoende uitgerust zijn om 'gevoelige' vragen te stellen die functioneel kunnen zijn voor behandeling en gelijke uitkomsten op het terrein van gezondheid en ziekte. De handelingsverlegenheid van zorgprofessionals wordt vaker genoemd: er bestaat een spanning tussen wat geoorloofd is in de spreekkamer en wat tot het privé domein behoort: zorgprofessionals vinden het in het algemeen moeilijk om over seksualiteit te praten met cliënten/patiënten. Dit vertaalt zich vrijwel direct tot niet-inclusieve zorg. (WOMEN Inc., Rutgers en COC Nederland, 2017).

⁹⁶ Een intersectionale analyse houdt rekening met de verschillende manieren waarop sekse en gender in samenhang met andere persoonlijke identiteiten en karakteristieken (zoals etniciteit, leeftijd, handicap, SES, seksuele voorkeur en meer) vormen van ongelijkheid veroorzaken (Botman, M., Jouwe, N., & Wekker, G. (2001).

7.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema gezondheid

In deze paragraaf beschrijven we de huidige situatie op het thema gezondheid en gender. Omdat er geen onderzoek beschikbaar is naar de mate van gendersensitiviteit in de gezondheidszorg (de overkoepelende doelstelling van dit beleid) schetsen we een beeld van de sekse- en genderverschillen in gezondheid en ziekte. De beschrijving van de cijfermatige ontwikkelingen dient niet om de effectiviteit van het gevoerde beleid te meten, maar biedt achtergrondinformatie ter duiding van de beleidsinzet. Hiervoor brengen we allereerst de sekseverschillen in levensverwachting en de verwachting in goede jaren in beeld. Leven vrouwen langer? En leven ze ook gezond langer? Vervolgens kijken we naar wat bekend is over sekse- en genderverschillen in aandoeningen. Hebben mannen en vrouwen last van dezelfde ziektebeelden? Daarnaast heeft de prevalentie van ziekte effect op je mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt, een belangrijke doelstelling van het emancipatiebeleid. Daarom kijken we ook specifiek naar sekse- en genderverschillen in de mate in ziekteverzuim.

We baseren ons op (een deel van de cijfers) uit het hoofdstuk Gezondheid van de Emancipatiemonitor (SCP, 2016). Het thema gezondheid vormt sinds 2013 onderdeel van het emancipatiebeleid, en is pas recent (2014) toegevoegd aan de Emancipatiemonitor. Hierdoor is het veelal niet mogelijk om uitspraken te doen over trends of ontwikkelingen in relatie tot het gevoerde beleid. Deze paragraaf geeft daarom met name een situatieschets. Deze situatie is in feite de onderbouwing voor de aandacht voor gezondheidsverschillen tussen mannen en vrouwen in het emancipatiebeleid. Er is nog weinig monitoringsonderzoek naar gezondheidsverschillen op basis van seksuele oriëntatie. Waar mogelijk zijn hierover gegevens toegevoegd vanuit de LHBT-monitor (Kuyper, 2017).

Levensverwachting en verwachting in goede jaren⁹⁷

De levensverwachting voor zowel mannen als vrouwen is in de afgelopen 30 jaar toegenomen. Deze toename is sterker voor mannen dan voor vrouwen, onder andere doordat men (en dan met name mannen) minder is gaan roken (SCP, 2016). Vrouwen leven gemiddeld 3,5 jaar langer dan mannen, maar hebben in hun laatste levensfase vaak een lagere kwaliteit van leven. De levensverwachting in als goed ervaren gezondheid is voor vrouwen gemiddeld 63,2 jaar en voor mannen gemiddeld 64,6 jaar (in 2015). Een andere belangrijke factor in de levensverwachting is het opleidingsniveau. De levensverwachting in goede gezondheid is voor hoger opgeleide mannen en vrouwen gemiddeld bijna 72 jaar. Voor mannen en vrouwen met een diploma basisonderwijs is die verwachting 53 jaar (2011-2014). Voor elk onderwijsniveau geldt dat de levensverwachting zonder chronische ziekten hoger ligt voor mannen dan voor vrouwen (SCP, 2016).

Verschillen in aandoeningen⁹⁸

Ook wanneer we kijken naar prevalentie in beperkingen, (langdurige) aandoeningen en psychische problemen zijn er duidelijke sekseverschillen te zien. Zo zien we dat het percentage vrouwen dat te maken krijgt met beperkingen in bewegen, horen en zien, activiteitsbeperkingen en beddagen voor nagenoeg alle leeftijden (12 jaar en ouder) hoger ligt dan bij mannen. Ook worden de meest voorkomende aandoeningen vaker gerapporteerd door vrouwen dan door mannen. Hierbij gaat het om: allergieën, hoge bloeddruk, gewrichtsslijtage van heupen en knieën, rugaandoeningen, aandoeningen van nek of schouder, depressie en aandoeningen van de elleboog, pols of hand. Onder vrouwen met een lager opleidingsniveau of met een niet-westerse achtergrond worden lichamelijke beperkingen en langdurige aandoeningen vaker dan gemiddeld gemeld (SCP, 2016).

Ook op het gebied van psychische problemen en burn-out zien we dat vrouwen (13%) die vaker rapporteren dan mannen (8%). Zo zien we voor burn-outcijfers, zoals gerapporteerd door huisartsen, dat deze vaker bij vrouwen voorkomen dan bij mannen. Onder vrouwen met een lager opleidingsniveau of met een niet-westerse achtergrond worden psychische problemen vaker dan gemiddeld gemeld (SCP, 2016).

⁹⁷ In de Emancipatiemonitor noch in de LHBT-monitor zijn gegevens opgenomen over de levensverwachting voor lhbt-personen.

⁹⁸ In de LHBT-monitor zijn geen gegevens opgenomen met betrekking tot gezondheid/aandoeningen. Wel weten we uit ander onderzoek dat ook hier verschillen spelen. Zo hebben lesbische vrouwen en homoseksuele mannen vaker last van psychische klachten, komt depressie vaker voor bij lhbt-personen en zijn suïdecijfers onder lhbt-personen nog altijd hoger dan onder niet lhbt-personen (Bron: TOC alliantie iedere patiënt is anders).

Kijken we naar burn-outcijfers op basis van seksuele oriëntatie, dan zien we in de LHBT-monitor 2016 dat de burn-outklachten voor lhb-personen significant hoger liggen dan voor heteroseksuele werknemers (SCP, 2017).

Ziekteverzuim

Cijfers over ziekteverzuim (frequentie en periode dat werknemers ziek zijn) laten zien dat het ziekteverzuim al jaren hoger ligt onder vrouwen dan onder mannen.¹² Onder vrouwen was het ziekteverzuim in 2015 4,7 procent en onder mannen 3,4 procent. Er worden diverse verklaringen gegeven voor dit seksverschil: hogere prevalentie van diverse aandoeningen en beperkingen, minder autonomie op het werk, meer intimidatie op het werk en de werkomgeving (leidinggevend en bedrijfsartsen) zouden vrouwen minder stimuleren om weer te gaan werken (SCP, 2016). Kijken we naar verzuimpercentages naar seksuele oriëntatie, dan zien we dat die alleen significant verschillen voor biseksuele werknemers ten opzichte van heteroseksuele werknemers. Deze verschillen komen mogelijk doordat biseksuele mannen en vrouwen meer te maken krijgen met negatieve bejegening door collega's en een onzekerdere arbeidssituatie hebben door tijdelijke contracten (SCP, 2017).

Samenvattende bevindingen

- Vrouwen hebben een hogere levensverwachting dan mannen, maar brengen minder jaren door in ervaren goede gezondheid.
- Vrouwen hebben meer last van langdurige aandoeningen en beperkingen en ziekteverzuim is onder vrouwen hoger dan onder mannen.
- Er zijn indicaties dat ook de gezondheidssituatie van lhbt-personen verschilt van heteroseksuelen (onder andere hogere burn-outprevalentie onder lhb-personen).

7.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf kijken we naar het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid gericht op gendersensitieve gezondheid. Aangezien binnen het beleid ter bevordering van gender- en lhbt-gelijkheid in gezondheid geen kwantitatieve noch meetbare kwalitatieve doelen op macroniveau zijn geformuleerd, kan niet worden vastgesteld of er sprake is van doelbereik op macroniveau. Er zijn dan ook geen uitspraken mogelijk of het emancipatiebeleid van DE op dit deelthema het beoogde effect op macroniveau heeft gehad. Daarom kijken we naar de mate van doelbereik op het niveau van de maatregelen en instrumenten (zie beleidstheorie 7.2) en proberen we in kaart te brengen in hoeverre de veronderstelde mechanismen zich in de praktijk ook zo hebben voorgedaan. We bestuderen het doelbereik aan de hand van de beschikbare (externe) evaluaties en rapportages, waarin vooral is gekeken naar proces- en projectdoelen zoals het bereik van de beoogde doelgroep en indicaties voor verandering in kennisniveau en bewustwording (zie bijlage 1 voor de beoordeling van de kwaliteit van de rapportages). Daarnaast baseren we ons voor een oordeel over het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid op kwalitatieve informatie uit de gesprekken met diverse betrokkenen en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

Beknopt financieel overzicht gezondheid

In de periode 2014-2018 is jaarlijks gemiddeld 300.000 euro uitgegeven ten behoeve van het thema gezondheid. Deze middelen betreffen de alliantie gender en gezondheid (gefinancierd met programmagelden). De uitgaven rond het thema gezondheid betreffen 3 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25.

Doelbereik

Op basis van de rapportage 'De route naar kwaliteitszorg voor iedereen' (WOMEN Inc., 2017) kijken we naar de mate van doelbereik binnen de gehele alliantie. Dit beschrijven we per maatregel uit de beleidstheorie (agendering, opvullen kennislacunes en tot slot integreren gender in curriculum). Vervolgens kijken we op basis van de aanvullende bronnen naar de mate van doelbereik op overkoepelend niveau met een focus op beleidsinzet gericht op gendermainstreaming.

Maatregel 1: agenderen

Uit de rapportage van WOMEN Inc. in samenwerking met Sinzer (2017) komt naar voren dat via (sociale) media het algemene publiek kennis heeft gemaakt met (het belang van) gendersensitieve gezondheidszorg. 1,1 miljoen vrouwen en mannen zijn actief betrokken bij de campagne 'Behandel me als een dame', door mee te praten en de boodschap te delen. Uit onderzoek van Motivaction blijkt dat het kennisniveau van personen die de campagne hebben gezien significant groter is dan van personen die de campagne niet hebben gezien (WOMEN Inc., 2017). Ook binnen de medische wereld is aandacht besteed aan bewustwording met een tour langs alle acht medische faculteiten. De politieke aandacht is in de periode van de alliantie groot. In de Tweede Kamer worden verschillende moties aangenomen en het thema is onderwerp van het kabinetsbeleid onder twee ministeries. Het thema gender en gezondheid staat niet alleen op de agenda bij het coördinerende ministerie (OCW), maar ook bij het vakdepartement onder het ministerie van VWS. Hierin zien wij een succesvol voorbeeld van gendermainstreaming op dit thema waarbij het doel lag in de agendering van het genderperspectief binnen het betrokken vakdepartement. Tegelijkertijd is het nu nog onduidelijk in hoeverre het genderperspectief op gezondheidsvraagstukken ook breder (buiten de kennisagenda) én in de toekomst is ingebed in het beleid van VWS. Tot slot komt het thema meermaals in de (landelijke) media (tv, krant en radio) (WOMEN Inc., 2017). De beleidsinzet van DE op deze maatregel heeft maatschappelijke en politieke impact gehad.

In de periode waarin de alliantie actief is, zien we tevens dat belangrijke stakeholders in de gezondheidszorg (zoals medici, onderzoekers, verzekeraar et cetera) stappen zetten om bij te dragen aan gendersensitieve gezondheidszorg. Zo sloten steeds meer van deze stakeholders zich aan bij de alliantie en haar boodschap. Een ander voorbeeld van meer bewustzijn onder stakeholders: het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen implementeerde voor het eerst een genderagenda om aandacht te vestigen op mogelijke man-vrouwverschillen bij geneesmiddelen.⁹⁹ En eind 2017 is de Nederlandse vereniging Gender en Gezondheid opgericht. Dit is een platform waarin onderzoekers hun wetenschappelijke activiteiten kunnen uitwisselen en verdiepen (WOMEN Inc., 2017).

Maatregel 2: opvullen kennislacunes

Uit de rapportage van WOMEN Inc. (2017) komt naar voren dat bestaande kennis rondom gendersensitieve gezondheidszorg is samengebracht, er is een overzicht gekomen van de kennislacunes en deze kennis is toegankelijk gemaakt voor publiek en professionals. Dit komt allemaal samen in de Kennisagenda Gender en Gezondheid van ZonMw (2015) en de publicatie Prioritering Kennislacunes Gender en Gezondheid ZonMw (2016). In 2016 maakt het ministerie van VWS bekend 12 miljoen euro toe te kennen aan het thema vrouwen en gezondheid. Dit heeft de vorm van het Nationaal Programma Gender en Gezondheid gekregen waarbinnen al meer dan 25 onderzoekstrajecten zijn gestart.¹⁰⁰ Op deze wijze wordt onderzoek naar vrouwspecifieke aspecten binnen de gezondheidszorg aangejaagd en uitgevoerd. De beleidsinzet op maatregel 2 heeft tot resultaten geleid: er is een kennisprogramma ontwikkeld waarmee in de komende jaren nieuwe wetenschappelijke kennis gerealiseerd gaat worden. Hoe die kennis terecht gaat komen bij publiek en professionals is nu nog niet te zeggen, maar de verwachting is dat de alliantie Gezondheidszorg op Maat een rol kan nemen in de disseminatie van deze kennis.

Maatregel 3: integreren gender in medisch curriculum

Uit de rapportage van WOMEN Inc. (2017) komt naar voren dat er in kaart is gebracht wat de stand van zaken op medische faculteiten was ten aanzien van het sekse- en genderonderwijs in de bachelor geneeskunde. Vervolgens heeft er kennisdeling en -uitwisseling binnen het medisch onderwijs plaatsgevonden. Er is aandacht voor gender gekomen in vakken bij de ggz-opleiding van vijf universiteiten, en er wordt gestart met een implementatietraject binnen de zes postacademische opleidingen in de ggz. Tevens zijn er gendersensitieve behandelrichtlijnen binnen de ggz opgesteld. In 2016 zijn deze meegenomen in de aanpassing van de richtlijnen (WOMEN Inc., 2017). Uit de rapportage van WOMEN Inc. wordt het niet duidelijk welk percentage van de medische (vervolg)opleidingen nu bereikt is of dat er ook opleidingen zijn benaderd die de aandacht voor gender niet in het curriculum wilden opnemen. Het ministerie van VWS ondersteunt de integratie van aandacht voor gender in het curriculum voor medisch

⁹⁹ Zie: <https://www.cbg-meb.nl/mensen/zorgverleners/man-vrouw-verschillen-en-geneesmiddelen>.

¹⁰⁰ Zie: <https://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/diversiteit/programmas/programma-detail/gender-en-gezondheid/>.

specialisten door gesprekken met onderwijsinstellingen, beroeps- en wetenschappelijke verenigingen te faciliteren.¹⁰¹ Hieruit kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat via de beleidsinzet van DE stappen zijn gezet op deze maatregel over het integreren van genderkennis in het medisch curriculum. Er is echter nog wel verbetering mogelijk, het betreft nog niet alle (vervolg)opleidingen.

Op basis van de rapportage 'De route naar kwaliteitszorg voor iedereen' (WOMEN Inc., 2017), opgesteld door de alliantie in samenwerking met Sinzer, zijn er indicaties voor doelbereik: procesdoelen op instrumentniveau zijn in grote delen behaald. Bij de activiteiten binnen de alliantie Gender & Gezondheid is het bereiken van de doelgroep (brede publiek en zorgprofessionals) en de beoogde doelstellingen (in soort activiteiten) behaald. De activiteiten van de alliantie hebben ingezet op agendering (maatregel 1), stimuleren van onderzoek (maatregel 2) en borging genderkennis in het curriculum van medisch specialisten (maatregel 3). Uit de rapportage van de alliantie i.s.m. Sinzer (en de onderliggende deelrapportages) komen ook indicaties voor de beoogde mechanismen naar voren: bevorderen van kennis en bewustwording onder het brede publiek en de zorgprofessionals en het opvullen van kennislacunes.

De geïnterviewden alliantieleden merken hierbij wel op dat het nog onduidelijk is in hoeverre er vanuit het ministerie van VWS sprake is van een eenmalige toekenning van middelen of van een investering van structurelere aard. Het is niet dus duidelijk in welke mate er sprake is van volledige gendermainstreaming binnen het beleid gericht op publieke gezondheid van VWS.

Doeltreffendheid

Door het ontbreken van monitoring of studies naar de mate van gendersensitieve gezondheidszorg kunnen we geen uitspraken doen over de ontwikkeling naar meer aandacht voor gender- en lhbt-gelijkheid die beoogd wordt. Daarnaast zijn er meer factoren (zoals de invloed van verzekeraars, het ontbreken van een intersectionele benadering en de mate van media-aandacht) die interveniëren op de mate waarin er sprake is van gendersensitieve gezondheid(zorg) en de uitvoerbaarheid van het beleid. Het is daarom niet te zeggen of en in hoeverre het halen van doelbereik op alliantieniveau het directe resultaat is van het gevoerde beleid. We kunnen dus geen oordeel geven over de mate waarin de beleidsinzet van DE heeft bijgedragen aan de mate van gendersensitieve gezondheid(zorg) in Nederland.

Kijkend naar de opbrengsten van de ingezette maatregelen en instrumenten zien we wel indicaties dat de activiteiten van de alliantie hebben bijgedragen aan de verwachte veranderingen bij betrokken actoren. Zo lijkt er, op basis van de rapportage van WOMEN Inc., sprake van meer bekendheid van het bestaan van gendersverschillen in gezondheid en de gezondheidszorg, zowel bij het brede publiek (via de campagne 'Behandel me als een dame') als bij zorgprofessionals (tour langs universiteiten). Hierop kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat de beleidsinzet op mechanisme 1 (brede publiek) en mechanisme 2 (zorgprofessionals) heeft bijgedragen aan meer kennis en bewust zijn van bestaande gendersverschillen in gezondheid. In hoeverre dit ook geldt voor de doelgroepen die niet in aanraking zijn gekomen met de activiteiten van de alliantie is op basis van de beschikbare data niet te zeggen. Wel is er in deze beleidsperiode veel media-aandacht geweest voor het onderwerp. Het is aannemelijk dat dit heeft bijgedragen aan kennisontwikkeling en meer bewustzijn bij een bredere groep mensen. Dit is echter niet inzichtelijk op basis van cijfers.

In hoeverre de beleidsinzet ook heeft geleid tot een verbetering van de vaardigheden van het brede publiek en zorgprofessionals is niet te zeggen. Eén van de geïnterviewde experts op het terrein van gender en gezondheid geeft hierbij wel aan in de dagelijkse medische praktijk deze ontwikkeling terug te zien. Meer (jonge) medici en onderzoekers houden zich bezig met gendervraagstukken binnen hun professie. Daarnaast ervaart zij een ontwikkeling naar meer bewustwording onder patiënten: zo krijgt zij meer verzoeken van vrouwelijke patiënten voor een second opinion. Of dit een algemener geldende ontwikkeling is, valt niet te zeggen.

Tevens zien we indicaties voor het toekomstig opvullen van kennislacunes door de lopende onderzoeken binnen het kennisprogramma. Maar omdat deze resultaten nog niet bekend zijn, zijn hierover

¹⁰¹ Kamerbrief d.d. 20 januari 2017 met als thema: Opbrengsten Emancipatiebeleid 2013-2017. Referentie 1133707, en Kamerbrief d.d. 28 oktober 2014, vergaderjaar 2014-2105. Referentie 32620-138.

geen uitspraken mogelijk. Volgens de geïnterviewde onderzoeker en lid van de Alliantie worden binnen het huidige kennisprogramma echter nog niet alle kennislacunes opgevuld. Zo omvat het kennisprogramma beperkt onderzoeken naar gender en geestelijke gezondheidszorg en is er geen dekking van thema's als veroudering, digital health en robotzorg in relatie tot gender. Wat betreft de implementatie in het onderwijs zegt WOMEN Inc. dat dit meer tijd en energie vraagt voor het creëren van draagvlak en de vertaling van kennis die aansluit bij de behoeften van professionals en patiënten. Deze maatregel wordt voortgezet in 2018 (WOMEN Inc., 2017).

Met name met betrekking tot de agenderende functie van DE lijken de beoogde effecten gesorteerd. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot de doeltreffendheid van de beleidsinzet. Zoals gezegd noemden meerdere experts de invloed van andere factoren (naast gender) op de mate van gezondheid (zie paragraaf 7.2 contextfactoren). Hierin wordt gepleit voor een meer inter-sectie benadering van gezondheidsvraagstukken, waarin niet alleen gender wordt meegenomen, om de doeltreffendheid van het beleid te verhogen. Dit risico voor de doeltreffendheid wordt wellicht in de toekomst ondervangen binnen de Alliantie Gezondheidszorg op Maat. Hierin staat het stimuleren van een gezondheidszorg op maat centraal. Dit behelst een verbreding van het thema sekse en gender met de thema's seksualiteit en leeftijd.

Doelmatigheid

Er zijn geen studies voorhanden naar de doelmatigheid van dit beleid. Ook hier geldt dat over de doelmatigheid van het gevoerde beleid geen uitspraken gedaan kunnen worden. Wel worden in de gesprekken met experts en uitvoerders factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op de doelmatigheid. Meerdere geïnterviewden vragen zich af of de slagkracht van de alliantie ook reikt tot de 'onwelwillenden'. Krijgt de alliantie op de langere termijn ook de personen binnen de medische wereld mee die nog niet overtuigd zijn van het belang van de gendersensitieve gezondheidszorg? Er ligt binnen de medische wereld veel macht bij verzekeraars en bij besturen van beroepsgroepen. Het nut en de noodzaak tot gendersensitiviteit worden binnen die groepen nog lang niet altijd erkend. Deze erkenning is nodig om op dit beleidsterrein verdere stappen te zetten naar gender- en lhbt-gelijkheid. De afstand van de alliantie tot deze 'grote' partijen is volgens de geïnterviewde experts en beleidsmedewerkers nog groot. Op dit moment zetten met name de voorlopers en welwillenden (grotendeels op vrijwillige basis) zich in.

7.5 Samenvatting en conclusie

De beleidsinzet binnen dit thema is erop gericht geweest gendersensitieve gezondheidszorg te bevorderen door in de periode 2014-2018 in te zetten op het vergroten van kennis en bewustwording onder zowel het brede publiek als de zorgprofessionals. In deze periode is jaarlijks gemiddeld 300.000 euro uitgegeven ten behoeve van het thema gezondheid. De uitgaven rond het thema gezondheid betreffen 3 procent van de totale uitgaven (uitgezonderd de middelen ten behoeve van de kennisinfrastructuur/allianties) binnen het doorgelichte deel van begrotingsartikel 25. De beleidsinzet om dit te bereiken bestond uit twee strategische lijnen, enerzijds de financiering van de alliantie Gender & Gezondheid en anderzijds uit de samenwerking met het ministerie van VWS (mainstreaming). Binnen de alliantie Gender & Gezondheid werd een breed spectrum aan activiteiten (campagnes, bijeenkomsten, publicaties, media-optredens en meer) uitgevoerd. Gezamenlijk moest dit leiden tot meer kennis(verspreiding) en bewustwording onder patiënten (binnen het brede publiek) en zorgprofessionals over het bestaan van genderverschillen en het feit dat daar binnen de huidige gezondheidszorg nog onvoldoende rekening mee wordt gehouden. Meer kennis en bewustwording zouden eraan bij moeten dragen dat patiënten in staat zijn om gendersensitieve zorg te vragen en dat zorgprofessionals die gendersensitieve zorg kunnen leveren.

In de beleidstheorie (zie 7.2) worden twee mechanismen geïdentificeerd achter het gezondheidsbeleid. Via deze mechanismen worden de doelen op dit thema nagestreefd. Ten aanzien van deze mechanismen kunnen we het volgende concluderen.

We zien indicaties dat de beleidsinzet vanuit DE voor mechanisme 1 (brede publiek) en mechanisme 2 (zorgprofessionals) tot concrete resultaten heeft geleid. De ingezette maatregelen hebben een

agenderende functie gehad in de media, politiek, het brede publiek en zorgprofessionals. Zo weten we uit een effectstudie naar de publiekscampagne dat mensen die de campagne hebben gezien nu meer weten over genderongelijkheid en gezondheid, en heeft het onderzoeksprogramma Gender & Gezondheid geleid tot meer onderzoek, wat gaat leiden tot meer kennis. De resultaten gelden in ieder geval voor de bereikte deelnemers (bereikt met de publiekscampagne en de activiteiten voor zorgprofessionals). In hoeverre de impact ook voor anderen daarbuiten geldt, is niet bekend. Volgens geraadpleegde experts en stakeholders ontbreekt het nog wel aan een intersectionele benadering waarin gender, seksuele oriëntatie en andere factoren als SES nog meer in relatie tot elkaar worden gebracht. De vorming van de alliantie Gezondheidszorg op Maat kan hier mogelijk een eerste stap inzetten met de integratie van het lhbt-perspectief. Het is echter nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over wat die beleidsinzet zal opleveren.

De geïntegreerde inzet van instrumenten lijkt te hebben geleid tot een gezamenlijke visie en prioritering en het stellen van haalbare proces- en projectdoelen binnen de looptijd van het instrument (Alliantie Gender & Gezondheid). Dit geeft positieve indicaties voor de werkbaarheid van de allianties die zijn ingesteld vanuit de nieuwe subsidieregeling.

Er is geen analyse mogelijk voor de wijze waarop en de mate waarin de verschillende contextfactoren de doelbereiking hebben beïnvloed. Er zijn signalen dat op dit moment met de beleidsinzet vooral de 'welwillenden' zijn bereikt.

In hoeverre de ingezette middelen ook bijgedragen hebben aan een gendersensitievare gezondheidszorg is niet te zeggen. Hiervoor is een langeretermijnaanpak noodzakelijk. Geïnterviewde experts en stakeholders wijzen hier op de onduidelijkheid voor de langere termijn: in hoeverre is er echt sprake van een structurele inbedding van een genderperspectief bij andere, mogelijk minder welwillende, partijen zoals zorgverzekeraars en andere ministeries? Omdat het reguliere beleid van de andere departementen buiten de focus van de doorlichting valt, is hierover in dit onderzoek niets te zeggen.

Verbetersuggesties

Gezien de bovenstaande bevindingen zien wij aanknopingspunten voor verbetering van de geïntegreerde beleidsinzet met name op het gebied van monitoring en implementatie. In de beschreven beleidsperiode is de beleidsinzet vooral agenderend van aard geweest. Hierop zijn duidelijke resultaten geboekt. Het thema genderverschillen in gezondheid staat maatschappelijk en politiek op de agenda. Het is aan te bevelen om de komende tijd in te zetten op drie lijnen: 1) Verbreding naar een meer intersectionele benadering waarin meer determinanten van gezondheidsverschillen een plek krijgen. 2) Meer monitoring op het abstract niveau van gendersensitieve gezondheidszorg, door niet alleen te kijken naar genderongelijkheid in gezondheid en ziekte, maar ook naar hoe de praktijk van de gezondheidszorg zelf in beeld gebracht kan worden. 3) Aandacht voor implementatie en verbreding van actoren, door verder te gaan met de succesvolle mainstreaming binnen deze beleidsperiode en steviger in te zetten op structurele verankering van het genderperspectief in het reguliere beleid van andere ministeries/departementen, en daarnaast sterk in te zetten op een verbreding van de actoren door ook de minder welwillenden aan te laten haken bij de activiteiten en de doelstellingen van de beleidsinzet op dit thema.

Onderwijs

8

8 Onderwijs

Minister Bussemaker noemt in de hoofdlijnenbrief waarmee ze de Tweede Kamer informeert over de kabinetsvisie op het emancipatiebeleid ‘de verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs’ als een van de speerpunten van haar beleid. Wanneer we in dit rapport spreken over het ‘thema onderwijs’ doelen we op dit speerpunt. De activiteiten die zijn uitgevoerd binnen het onderwijs in het kader van het speerpunt ‘de sociale veiligheid van vrouwen en meisjes en lhbt-personen’ vormen onderdeel van het thema veiligheid (hoofdstuk 5 en 6) en laten we hier buiten beschouwing.

8.1 Beschrijving beleidsontwikkelingen

Aan het speerpunt ‘de verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs’ ligt de constatering ten grondslag dat meisjes het steeds beter doen in het onderwijs en jongens daar relatief gezien bij achterblijven. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat jongens en meisjes gevoelig zijn voor genderstereotypen bij het kiezen voor profielen, sectoren en vervolgoopleidingen: meisjes kiezen zelden voor techniek, jongens zelden voor zorg. *“Deze verschillen vragen om duiding, om het versterken van gendersensitiviteit in het onderwijs, om het tegengaan van genderstereotypering, maar vragen ook om het in een bredere context verbinden van de thema’s seksuele weerbaarheid en geweld, uitval in het onderwijs, criminaliteit en jeugdwerkloosheid; thema’s die grote raakvlakken met elkaar hebben,”* aldus de minister.¹⁰²

De minister liet de oorzaken die ten grondslag liggen aan de verschillen in onderwijsrendementen tussen jongens en meisjes onderzoeken. Het betreffende onderzoek ‘Jongens tegen de meisjes’ dat op 18 november 2015 werd aangeboden aan de Tweede Kamer¹⁰³, verklaart de verschillen tussen het succes van jongens en meisjes in het mbo, hbo en wo. Uit het onderzoek blijkt onder meer het volgende:

- Jongeren in het mbo, hbo en wo hebben vaardigheden en competenties nodig die ze nog niet altijd hebben ontwikkeld. Deze vaardigheden en competenties – zoals motivatie, keuzegedrag, planning en prioritering – bepalen in belangrijke mate het studiesucces.
- Bij de ontwikkeling van deze vaardigheden lopen jongens gemiddeld genomen achter op meisjes. De gevonden verschillen hangen samen met verschillen in de rijping van de hersenen. Daarnaast speelt de sociale omgeving een rol in de ontwikkeling.
- Onderwijs gericht op het aanleren van moderne vaardigheden als bijvoorbeeld communiceren en samenwerken, stimuleert de ontwikkeling van vaardigheden die van groot belang zijn om goed te functioneren op de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw.
- Onderwijs gericht op het aanleren van moderne vaardigheden heeft gemiddeld genomen een gunstiger effect op het studiesucces van meisjes dan jongens. De verschillen binnen de groep meisjes en binnen de groep jongens zijn echter groter dan de verschillen tussen jongens en meisjes.
- Hoewel meisjes het beter doen in het onderwijs, vertaalt dit zich niet naar een betere positie op de arbeidsmarkt.

De minister schrijft de Kamer erop te vertrouwen dat de uitkomsten van het onderzoek hun weg naar de onderwijspraktijk zullen vinden en zegt toe met het veld in gesprek te blijven gaan over dit onderwerp.

De minister blijft zich in de jaren daarna via het Techniekpact richten op stimuleringsmaatregelen voor meisjes richting bèta en techniek en via de Lerarenagenda 2013-2020¹⁰⁴ op beleid om jongens vaker voor de pabo te laten kiezen. Projecten en activiteiten op dat vlak die in een vorige beleidsperiode zijn ont-plooid, blijven voortbestaan.¹⁰⁵ Beleid op gendernormen en stereotypering in het algemeen krijgt in 2017 gestalte. Naar aanleiding van de vorige beleidsdoorlichting wordt vanaf dat jaar door middel van het stimuleren van allianties geprobeerd om meer samenhang aan te brengen tussen verschillende projecten die DE bekostigt. Een van de thema’s waarop DE een alliantie laat vormen is het thema ‘verkleinen van genderverschillen bij talentontwikkeling’. Het voorstel van de alliantie van Atria, VHTO, Emancipator en

¹⁰² Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 30420, nr. 180.

¹⁰³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 VIII, nr. 92.

¹⁰⁴ De Lerarenagenda is een Programma dat is voortgekomen uit een door leraren, schoolleiders, opleiders, bestuurders en het ministerie van OCW ontwikkelde visie om het leraarschap te verbeteren. Zie voor meer informatie <https://www.deleraren-agenda.nl/de-lerarenagenda/meedenkers/voorlopers/mannen-op-de-pabo> en <http://veelmeermeester.nl/>.

¹⁰⁵ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten van VHTO, het landelijk expertisebureau meisjes/vrouwen en bèta/techniek, zoals schoolbezoeken in het po en vo door vrouwelijke rolmodellen die werkzaam zijn in de bètatechniek.

NVR 'Werk.en.de Toekomst' wordt in dit kader gehonoreerd. Een deel van de activiteiten die deze alliantie gaat ontplooiën, richt zich op het doorbreken van genderstereotiepe beeldvorming in het onderwijs.

In het deel van het begrotingsartikel van DE waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, zijn nauwelijks projecten of activiteiten te vinden die rechtstreeks met het beleid op dit thema van doen hebben. Eerdergenoemde stimuleringsprojecten worden meestal (zij het vaak indirect) door een andere directie van OCW gefinancierd¹⁰⁶ of zijn in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing gelaten omdat zij al in de vorige beleidsdoorlichting zijn beoordeeld. Wel gaan er per 2018 middelen vanuit de begroting van DE naar dit thema via de hierboven genoemde alliantie.

8.2 Reconstructie beleidstheorie

Doelstelling van het beleid

Het hoofddoel van het emancipatiebeleid 2014-2018 (het realiseren van gendergelijkheid en gelijkheid wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken) is ook van toepassing op het onderwijs. Voor het thema onderwijs wordt in de verschillende beleidsstukken niet expliciet een doelstelling geformuleerd. Uit gesprekken met medewerkers van DE kwam als emancipatiedoelstelling voor het onderwijs 'maximale talentontwikkeling ongeacht sekse en gender' naar voren. De van oudsher bestaande focus op meisjes is verbreed naar jongens en meisjes en gendergelijkheid. In deze periode worden nauwelijks concrete beleidsdoelen geformuleerd.

Maatregelen, Instrumenten en mechanismen¹⁰⁷

Om maximale talentontwikkeling ongeacht sekse en gender in het onderwijs te realiseren, zet DE in het beleid ten aanzien van de verschillen tussen meisjes en jongens verschillende maatregelen in: 1) het ontwikkelen en verspreiden van kennis en 2) het stimuleren van projecten bij onderwijsinstellingen. Voor het ontwikkelen en verspreiden van kennis heeft DE onderzoek naar verschillen in onderwijsresultaten tussen jongens en meisjes gefinancierd en daarnaast wordt hier (vanaf 2018) aan gewerkt via de alliantie.

Voor het stimuleren van projecten bij onderwijsinstellingen bekostigt DE verschillende projecten en activiteiten van VHTO die gericht zijn op scholen en financiert zij vanaf 2018 de alliantie Werk.en.de Toekomst. Het gaat hierbij om verschillende projecten gericht op verschillende onderwijssectoren. Een deel hiervan (projecten die erop gericht zijn meer meisjes te laten kiezen voor techniek) gaat al lange tijd terug en vormt onderdeel van het veel meer omvattende Techniekpact. Het stimuleren van meer jongens op de pabo is geagendeerd in De Lerarenagenda 2013-2020 en wordt in dat kader opgepakt door een voorlopersgroep van drie pabo's die inmiddels is uitgegroeid tot achttien pabo's.¹⁰⁸

Mainstreaming richting de andere onderwijsdirecties en -organisaties is daarmee een van de belangrijkste instrumenten die ertoe moet leiden dat de andere onderwijsdirecties het emancipatiethema als hun eigen thema zien en in hun beleid meenemen. DE ziet daarin voor zichzelf een agenderende rol.

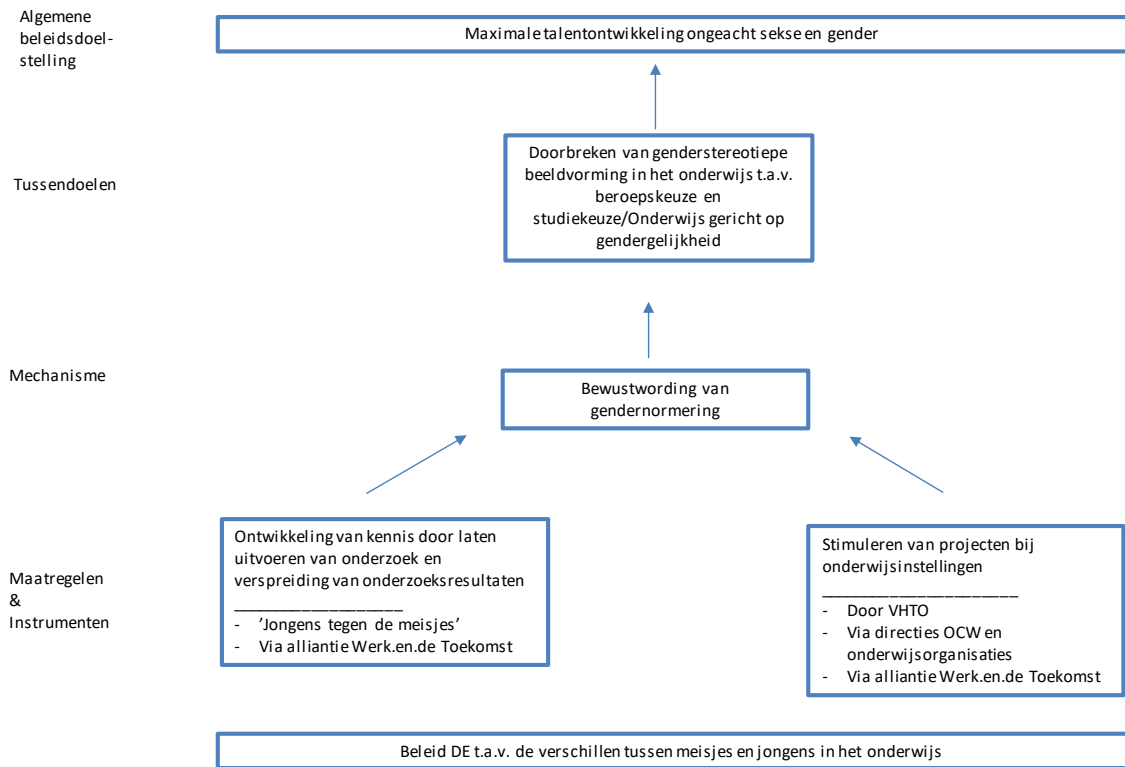
Met de inzet van deze maatregelen (de ontwikkeling van kennis, het verspreiden van kennis en het stimuleren van specifieke projecten) beoogt DE de bewustwording van gendernormering bij andere onderwijsdirecties en onderwijsorganisaties en bij onderwijsinstellingen te vergroten. Dit mechanisme zal er naar verwachting toe leiden dat er in het onderwijs meer gendersensitiviteit ontstaat waarmee de gender bij leerlingen en studenten wordt doorbroken als gevolg waarvan zij hun talenten maximaal kunnen ontwikkelen.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld via het Techniekpact of via het Platform Bèta Techniek. Het project 'Meer meisjes in MBO-techniek' is een voorbeeld van een project dat eerst door DE en de directie MBO gezamenlijk is bekostigd en daarna geheel door de directie MBO.

¹⁰⁷ Zie voor een toelichting op deze begrippen ook de box in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

¹⁰⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 587, nr. 3.

Schema 8.1 Schematische weergave reconstructie beleidstheorie onderwijs



Contextfactoren

Experts noemen verschillende factoren die interveniëren met het ingezette beleid. Gender bestaat niet alleen in het onderwijs, maar is een maatschappelijk fenomeen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat ouders van grote invloed zijn op de mate waarin kinderen genderstereotiepe beelden ontwikkelen (zie bijvoorbeeld Farre, 2013; Hellerstein, 2011; Sinno, 2009; Fernandez, 2004). Op latere leeftijd zijn leeftijdsgenoten daarin van groot belang (zie literatuurstudie VHTO).¹⁰⁹ De invloed die uitgaat van deze actoren is mede van invloed op de resultaten van het beleid.

Een van de experts merkt bovendien op dat de mate waarin er aandacht is of kan zijn voor gender in het onderwijs mede afhankelijk is van de wijze waarop verantwoordelijkheden en taken in het onderwijs zijn belegd ofwel van het onderwijsstelsel. Een essentieel kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel is dat de overheid op hoofdlijnen bepaalt wat er geleerd moet worden door middel van het vastleggen van kerndoelen, maar dat scholen zelf bepalen op welke wijze zij die kerndoelen behalen. De Inspectie van het Onderwijs controleert de kwaliteit van het onderwijs. De mogelijkheden voor DE om te kunnen sturen, zijn daarmee beperkt en sterk afhankelijk van hoe het veld het thema oppakt.

8.3 Cijfermatige ontwikkelingen op het thema onderwijs

Het emancipatiebeleid op het terrein van onderwijs richt zich op maximale talentontwikkeling ongeacht sekse en gender. Daarbij is met name aandacht voor de verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs waarbij het enerzijds gaat om de verschillen in schoolloopbaansuccessen en anderzijds om de verschillen in studiekeuze tussen jongens en meisjes. Beide worden systematisch gemonitord. In deze paragraaf geven we een deel van deze monitorgegevens weer. De cijfers die hier gepresenteerd worden, dienen als achtergrondinformatie ter illustratie van de verschillen in studie en beroepskeuze tussen

¹⁰⁹ Vroege stereotypering. Verslag van een Inventarisatie- en Interventiepijot. VHTO. https://www.VHTO.nl/fileadmin/user_upload/documents/publicaties/Vroege_Stereotypering_verslag_van_een_iventarisatie-_en_interventiepijot_VHTO_2017.pdf

meisjes en jongens en niet als indicatie van het doelbereik van de beleidsinzet. Om een indruk te geven van de iets langere termijn presenteren we indien beschikbaar cijfers over de periode 2008-2018.

Schoolsucces

Met betrekking tot het succes in hun school- en studieloopbanen blijken meisjes succesvoller in het onderwijs te zijn dan jongens. Zo zijn jongens oververtegenwoordigd in het praktijkonderwijs, het vmbo en het mbo en zijn meisjes op de havo, in het vwo en in het hoger onderwijs licht oververtegenwoordigd.

Tabel 8.1 Aandeel meisjes en jongens per onderwijssoort¹¹⁰

	2011/'12		2013/'14		2015/'16	
	Meisjes	Jongens	Meisjes	Jongens	Meisjes	Jongens
Voortgezet onderwijs leerjaar 3	49	51	49	51	49	51
Praktijkonderwijs	40	60	42	58	44	56
Vmbo-bk	46	54	46	54	45	55
Vmbo-gt	50	50	49	51	49	51
Havo	51	49	51	49	51	49
Vwo	53	47	52	48	53	47
Mbo	47	53	47	53	48	52
Hbo	52	48	53	47	52	48
Wo	53	47	53	47	52	48
Promoties	44	56	46	54	49*	51*

* Dit betreft gegevens uit 2014/2015.

Bron: Emancipatiemonitoren 2012, 2014 en 2016

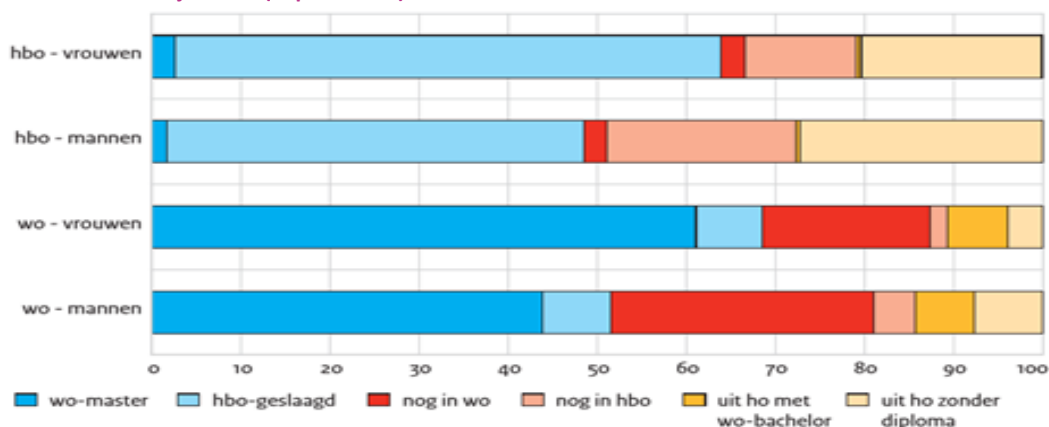
Meisje die instromen in het ho blijken bovendien aanmerkelijk succesvoller dan jongens. Uit de onderstaande figuur is op te maken dat meisjes die in 2008/'09 instroomden in het hbo na zes jaar veel succesvoller waren dan de jongens die in datzelfde jaar instroomden in het hbo. Datzelfde beeld zien we in het wo. De meisjes die in 2007/'08 instroomden in het wo zijn na zeven jaar beduidend succesvoller dan de jongens die toen instroomden: ze hebben aanzienlijk vaker hun master gehaald en zijn aanmerkelijk minder vaak zonder diploma uitgestroomd uit het hoger onderwijs dan jongens.

Volgens een studie naar het verschil in studiesucces tussen jongens en meisjes in het mbo, hbo en wo is dat vooral te verklaren uit een voorsprong bij meisjes in de neuropsychologische ontwikkeling van een aantal non-cognitieve functies die van belang zijn voor het studiesucces, te weten motivatie, planning en prioritering.¹¹¹ Daarnaast speelt de leeromgeving een rol. Door een studentgerichte aanpak of competentiegericht leren wordt in het mbo en hbo vaak een beroep gedaan op vaardigheden waarop meisjes voorlopen ten opzichte van jongens.

¹¹⁰ Deze gegevens zijn voor het eerst in de Emancipatiemonitor van 2012 op deze manier gepresenteerd

¹¹¹ *De jongens tegen de meisjes*, Belfi et al. 2015.

Figuur 8.1 Wo-cohort 2007/'08a en hbo-cohort 2008/'09, stand na zeven jaar (wo) en zes jaar (hbo) na een voltijdstudie (in procenten)



Bron: Emancipatiemonitor 2016

Studiekeuzes

Jongens en meisjes blijken andere inhoudelijke keuzes te maken in hun studieloopbaan. Vanuit de rijksoverheid wordt al lange tijd de keuze voor techniek gestimuleerd, in het bijzonder bij meisjes, omdat daar gezien het zeer kleine aantal meisjes dat van oudsher voor techniek kiest de grootste winst te behalen valt.

In 2015/2016 blijken in de verschillende onderwijssectoren meisjes nog steeds sterk in de minderheid te zijn bij technische opleidingen (zie tabel 8.2). In het mbo is het aandeel meisjes in de sector techniek sinds 2007/2008 weliswaar behoorlijk gestegen, maar is het in 2015/'16 nog steeds niet meer dan 21 procent. Ook in het hbo is aandeel meisjes dat voor een studie in de sector Natuur en Techniek heeft gekozen gestegen van veertien procent in 2007/'08 tot twintig procent in 2015/'16. In het wo is het aandeel meisjes in studies in de sector Natuur en Techniek sinds 2007/'08 stabiel gebleven rond ongeveer een kwart. De toename van het aantal meisjes dat op havo en vwo kiest voor een NT-profiel vertaalt zich nog niet in een sterke toename van een keuze voor een technische vervolgopleiding in het hbo of wo.

Tabel 8.2 Percentage meisjes in onderwijssectoren en techniekopleidingen van 2005/'06 tot en met 2015/'16

	2005/'06	2007/'08	2009/'10	2011/'12	2013/'14	2015/'16 ^d
Vmbo 3-4 totaal, excl. vmbo-t	46	46	47	47	47	47
Sector techniek	6	6	7	8		10
Havo 4-5 totaal	51	51	51	51	50	51
Nt-/ng-profiel	36	39	41	43	45	46
Nt-profiel	10	15	21	24	26	29
Vwo 5-6 totaal	53	54	54	53	52	53
Nt-/ng-profiel	46	46	48	48	48	49
Nt-profiel	19	20	38	38	38	40
Mbo totaal	47	47	47	47	48	48
Sector techniek	12	14	16	15	18	21
ICT en techniek ^a	7	7	7	8	9	10
Hbo totaal ^{b,c}	53	53	53	52	53	52
Natuur en techniek ^{a,b,c}	12	14	16	17	20	20
Wo totaal ^{b,c}	52	54	53	53	53	52
Natuur en techniek ^{a,b,c}	20	25	27	26	26	26

a Volgens de Isced-indeling: natuur/ICT (Isced 4) en techniek (Isced5).

b Eerstejaars bachelor en doctoraal.

c 2014/'15 i.p.v. 2015/'16.

d Voorlopige cijfers.

Bron: Emancipatiemonitor 2016 op basis van CBS onderwijsstatistieken

Wanneer we kijken naar de doorstroom van studie naar beroepskeuze is ook sprake van verschillen tussen mannen en vrouwen. Jonge mannen met een afgeronde technische opleiding in het hoger onderwijs kiezen aanzienlijk vaker voor een technisch beroep dan jonge vrouwen met eenzelfde opleiding (47% versus 29%) (CBS, 2016).

Aan de andere kant zien we dat het percentage jongens in het mbo en hbo dat voor een opleiding in de zorg kiest, beperkt blijft: een op de tien afgestudeerden in de zorgopleidingen is man (Emancipatiemonitor 2016). Bovendien is het aandeel jongens dat voor een opleiding in de zorg kiest de afgelopen tien jaar vrijwel stabiel gebleven.

Het aantal jongens op de pabo neemt relatief gezien toe, maar blijft absoluut gezien min of meer gelijk. De relatieve toename wordt vooral veroorzaakt doordat steeds minder meisjes voor de pabo kiezen.¹¹²

Samenvattende bevindingen

Meisjes zijn succesvoller in het onderwijs dan jongens. Zij zijn ondervertegenwoordigd in het praktijkonderwijs en in het vmbo-bk en licht oververtegenwoordigd in het vwo. Meisjes doorlopen daarnaast hun vervolgopleidingen over het algemeen sneller dan jongens en vallen minder vaak uit.

Meisjes en jongens verschillen echter vooral van elkaar in de keuzes die zij gedurende hun studieloopbaan maken. Meisjes kiezen minder vaak voor Natuur en techniek dan jongens. Jongens kiezen minder vaak voor opleidingen in de zorg. De verschillen tussen de keuzes van meisjes en jongens zijn met name in het vwo en havo de laatste jaren beduidend kleiner geworden. In het mbo en vmbo is dat nauwelijks het geval en blijven de verschillen in keuzes die jongens en meisjes maken onverminderd groot.

8.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf kijken we naar het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid van DE dat ten doel heeft optimale talentontwikkeling ongeacht sekse of gender te realiseren en of de mechanismen die met het beleid beoogd worden, zich in praktijk hebben voorgedaan.

Beknopt financieel overzicht onderwijs

In de periode 2014-2018 zijn weinig tot geen middelen ingezet voor projecten/programma's op het thema onderwijs. Er zijn op dit thema vooral mainstreamingsactiviteiten ingezet. Mainstreamingsactiviteiten zijn activiteiten van medewerkers van DE en als zodanig niet apart vermeld binnen begrotingsartikel 25.

Doelbereik

Het doelbereik van het beleid op het thema onderwijs laat zich om verschillende redenen moeilijk vaststellen. Op de eerste plaats zijn er op macroniveau geen concrete doelstellingen geformuleerd. De algemene beleidsdoelstelling (maximale talentontwikkeling ongeacht sekse of gender) is bovendien niet of nauwelijks geoperationaliseerd: het is niet duidelijk wat met maximale talentontwikkeling bedoeld wordt, waardoor lastig valt vast te stellen of het gerealiseerd wordt.

Dat geldt eveneens voor de resultaten van de ingezette maatregelen. Er is niet of nauwelijks omschreven waaruit bewustwording van gendernormering bestaat en er worden geen gegevens verzameld over de mate waarin de verschillende partijen in het onderwijs (belangenorganisaties, onderwijsorganisaties, onderwijsgevers en leerlingen of studenten) zich bewust zijn van gendernormering. Er worden evenmin stelselmatig gegevens verzameld over de mate waarin er sprake is van op gendergelijkheid gericht onderwijs en ook hiervoor geldt dat niet omschreven staat wat op gendergelijkheid gericht onderwijs is of zou moeten zijn.

De ontwikkeling van kennis laat zich wel vaststellen op basis van de rapporten die zijn verschenen op basis van door DE gefinancierde onderzoeken. In deze beleidsperiode betreft dat een onderzoek dat direct in opdracht van DE is uitgevoerd, het onderzoek 'Jongens tegen de meisjes'. Het onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de rijksoverheid. Verschillende media hebben bij de verschijning van het rapport aandacht aan het onderzoek besteed. Op de websites van de onderwijsbesturen en -organisaties zijn verwijzingen naar de betreffende publicatie niet te vinden. Het is onduidelijk in hoeverre de

¹¹² Vereniging Hogescholen. Feiten en cijfers.

kennis zich breed in het onderwijs verspreid heeft. Daarmee is het moeilijk om vast te stellen of het onderzoek heeft bijgedragen aan meer bewustwording ten aanzien van genderstereotypering in het onderwijsveld.

Er zijn in deze beleidsperiode door andere beleidsdirecties en het veld verschillende projecten opgepakt die samenhangen met het thema genderstereotypering. Het gaat hier om eerdergenoemde projecten als ‘jongens op de pabo’¹¹³, en het Actieplan mbo-meisjes in Techniek. De minister refereert in de beleidsbrieven die zij naar de Kamer stuurt aan verschillende projecten, activiteiten en resultaten die daarmee zijn gerealiseerd. Een groot deel van deze activiteiten valt buiten de scope van deze doorlichting, omdat zij al in de Beleidsdoorlichting 2011-2014 zijn meegenomen of bekostigd worden door andere directies dan DE. In hoeverre de middelen die door andere directies worden ingezet op dit thema het gevolg zijn van mainstreamingsactiviteiten die DE in de beleidsperiode 2014-2018 heeft ontplooid, kan niet worden vastgesteld.

Aan het eind van de periode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, komt met de honorering van de alliantie ‘Werk.en.de Toekomst’ de bredere insteek voor stereotypering tot uiting in het beleid van DE. Deze alliantie richt zich op het doorbreken van genderstereotiepe beeldvorming in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De alliantie wordt vanaf 2018 bekostigd, waardoor haar activiteiten buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen.

In hoeverre onderwijsinstellingen gestimuleerd worden om deel te nemen aan projecten die een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van studiekeuzen die gemaakt worden als gevolg van gendernormering/stereotypering is evenmin duidelijk. DE beschikt niet over informatie over het aantal scholen dat aan dergelijke projecten deelneemt.

Doeltreffendheid

De experts die over dit thema geïnterviewd zijn, stellen dat de beleidstheorie zoals weergegeven (zie schema 8.1) herkenbaar is en dat het daar waar het om maximale talentontwikkeling ongeacht sekse of gender gaat logisch is om mensen in het onderwijs bewust te maken van gendernormering. Een deel van de leerlingen en studenten zal bij de maximale ontwikkeling van hun talenten inderdaad belemmerd worden door eigen stereotiepe denkbeelden of door stereotiepe denkbeelden van mensen (ouders, leerkrachten, leeftijdsgenoten) in hun omgeving.

In onderzoek wordt keer op keer aangetoond dat opvoeders (zoals ouders en leerkrachten) zich zelden bewust zijn van de genderstereotiepe signalen die zij uitzenden, zelfs wanneer zij zeggen hun kinderen in principe genderneutraal te willen opvoeden (Mesman en Groeneveld, 2018).

Kinderen blijken bovendien sterk te worden beïnvloed door een al dan niet genderstereotiepe benadering (Hilliard & Liben, 2010; Bigler 1995) en al vanaf 5-6-jarige leeftijd (impliciete) genderstereotiepe beelden te hebben (Tomasetto, Mirisola, Galdi & Cadinu, 2015; Cvencek, Meltzoff & Greenwald, 2011; del Rio & Strasser, 2013; Steele, 2003).¹¹⁴

De kennis over het doorbreken van stereotiepe ideeën is nog beperkt. Uit een systematische review naar onderwijsinterventies om instroom, doorstroom en interesse in STEM-studies (Science Technology Engineering Mathematics) te vergroten, tonen alle zeven studies die aan strenge kwaliteitscriteria voldoen positieve kortetermijneffecten.¹¹⁵ De interventies verschillen echter sterk van elkaar, waardoor daaruit geen conclusies te verbinden zijn aan wat voor soort interventies met name effectief kunnen zijn en waarom.

¹¹³ Het gaat hierbij strikt genomen niet om een project, maar om een aandachtspunt in de Lerarenagenda 2013-2020. De Lerarenagenda is een Programma dat is voortgekomen uit een door leraren, schoolleiders, opleiders, bestuurders en het ministerie van OCW ontwikkelde visie om het leraarschap te verbeteren. Zie voor meer informatie <https://www.delerarenagenda.nl/de-leraren-agenda/meedenkers/voorlopers/mannen-op-de-pabo> en <http://veelmeesteer.nl/>.

¹¹⁴ Referenties zijn overgenomen uit: Vroege stereotypering. Verslag van een Inventarisatie- en Interventiepilot. VHTO. https://www.VHTO.nl/fileadmin/user_upload/documents/publicaties/Vroege_Stereotypering_verslag_van_een_inventarisatie_en_interventiepilot_VHTO_2017.pdf

¹¹⁵ Hurk, Annië van den, Meelissen, Martina en Langen, Annemarie van (2018). *Succesvolle onderwijsinterventies om de lekkende STEM-pijpleiding te dichten*. <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2016/12/Samenvatting-Deelonderzoek1-Bèta-pijpleiding-versie-2.0.pdf>

Uit een internationaal literatuuronderzoek dat VHTO in opdracht van het ministerie van OCW uitvoerde, blijkt dat genderstereotypering al op jonge leeftijd ontstaat en dat deze genderstereotypen een grote invloed hebben op de studie- en beroepskeuzes van kinderen. De pilotinterventies die VHTO heeft opgezet waarin jonge kinderen in contact komen met tegen-stereotiepe rolmodellen laten zien dat dat een effectieve manier kan zijn om genderstereotiepe associaties te verminderen en stereotiepe denkbeelden te doorbreken.¹¹⁶

Op basis van het bovenstaande concluderen de geïnterviewde experts dat het verstandig is om al zo vroeg mogelijk in te grijpen op de stereotiepe denkbeelden bij leerlingen, en docenten bewust te maken van hun impliciete dan wel expliciete stereotyperingen en daarbij ook de leermiddelen te betrekken die worden ingezet.¹¹⁷ Daarnaast vinden zij het van belang dat er meer kennis wordt ontwikkeld en onderzoek wordt gedaan naar stereotypering in het onderwijs en naar effectieve interventies op dat punt.

Bij het doen van uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid van DE beperken we ons tot de nieuwe aanpak van DE die zich richt op het bredere thema genderstereotypering in plaats van op de keuzes in het onderwijs voor specifieke sectoren van de arbeidsmarkt. Uit gesprekken met medewerkers bij de directies VO en MBO komt het beeld naar voren dat genderstereotypering in het onderwijs in het algemeen nog niet als een groot probleem wordt ervaren en er geen noodzaak wordt gevoeld om dit te doorbreken. Een van de geïnterviewden ziet op dit vlak ook geen taak voor het ministerie, omdat het zich dan te veel zou richten op de inhoud van het onderwijs en de inhoud van bijvoorbeeld leermiddelen. De medewerker bij de directie MBO stelt dat aandacht voor genderstereotypering vooral gericht moet zijn op onderwijs aan jongere leerlingen. Studenten in het mbo hebben immers al de keuze voor een beroepsrichting gemaakt. Binnen het Techniekpact is DE er volgens deze geïnterviewde er wel in geslaagd om genderstereotypering als onderdeel van het probleem te benoemen. Dat heeft in het MBO, in tegenstelling tot het hoger onderwijs, echter nog niet geleid tot een grotere instroom van meisjes in technische opleidingen. Er bestaat nog geen duidelijkheid over wat daaraan ten grondslag ligt. Deze respondent oppert dat er mogelijk een verband is met het feit dat leerlingen in het vmbo al op jongere leeftijd de keuze voor een beroepsrichting maken.

Ook bij de besturenorganisatie waar een interview heeft plaatsgevonden wordt het belang van het doorbreken van stereotiepe beeldvorming in het onderwijs niet breed erkend. Een enkeling, waaronder de geïnterviewde, ziet het belang wel, maar krijgt binnen de organisatie zo weinig respons op dit onderwerp dat het niet eens als mogelijk agendapunt ter sprake komt. Dit speelde bijvoorbeeld op het dossier Loopbaanoriëntatie en -Begeleiding (LOB). Er is op dit thema en voor zover de geïnterviewde weet ook op andere thema's waarbij gender een rol speelt geen direct contact met DE geweest. Omdat in het kader van deze beleidsdoorlichting geen interviews buiten de onderwijssectoren vo en mbo hebben plaatsgevonden, kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin DE erin is geslaagd het bredere thema genderstereotypering in de overige sectoren te agenderen.

Doelmatigheid

In de periode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft zijn nauwelijks programmamiddelen ingezet op dit thema. DE heeft op dit terrein vooral ingezet op mainstreaming. In die zin kunnen we geen uitspraken doen over de doelmatige besteding van middelen.

Wel heeft DE naar aanleiding van een van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting om meer continuïteit en minder versnippering te generen organisaties gevraagd om een alliantie te vormen rondom het thema 'Verkleinen van genderverschillen bij talentontwikkeling'. De vorming en de voorbereidingen hebben in 2017 plaatsgevonden en de alliantie is in 2018 daadwerkelijk van start gegaan. De vier partners in de alliantie hebben elk een eigen doelgroep waarop ze zich richten. Binnen de alliantie wordt weliswaar samen naar een doel gewerkt en zal men proberen gezamenlijk een meerwaarde te creëren, maar in hoeverre dat ook daadwerkelijk zo zal uitpakken, is op dit moment volgens de penvoerder nog niet duidelijk.

¹¹⁶ Zie <https://www.VHTO.nl/cijfers-onderzoek/onderzoek/vroege-stereotypering/>.

¹¹⁷ Dit punt is mogelijk al ondervangen doordat de alliantie 'Werk.en.de Toekomst' zichzelf ten doel heeft gesteld om uitgevers te bewegen om 'gender inversion' in (nieuwe) lesmethodieken toe te voegen. Dat wil zeggen dat (ook) counterstereotiepe voorbeelden in lesmateriaal worden opgenomen.

8.5 Samenvatting en conclusie

In de periode 2014-2018 zijn beperkt middelen ingezet voor projecten/programma's op het thema onderwijs. Er zijn op dit thema vooral mainstreamingsactiviteiten ontplooid. Mainstreamingsactiviteiten zijn activiteiten van medewerkers van DE en als zodanig niet apart vermeld binnen begrotingsartikel 25.

De emancipatiedoelstelling op het thema onderwijs is 'maximale talentontwikkeling ongeacht sekse of gender'. Deze algemene beleidsdoelstelling is niet of nauwelijks geoperationaliseerd: het is niet duidelijk wat met maximale talentontwikkeling bedoeld wordt, waardoor lastig valt vast te stellen of het gerealiseerd wordt. In deze beleidsperiode zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd.

DE zet in het beleid ten aanzien van de verschillen tussen meisjes en jongens in op het ontwikkelen en verspreiden van kennis over oorzaken die ten grondslag liggen aan de verschillen in onderwijsresultaten tussen jongens en meisjes en het stimuleren van projecten bij onderwijsinstellingen via andere beleidsdirecties van het ministerie van OCW en via de alliantie 'Werk.en.de Toekomst'.

DE ziet voor zichzelf op dit thema een agenderende rol. Met de inzet van de bovengenoemde maatregelen beoogt DE bewustwording van gendernormering bij andere onderwijsdirecties en onderwijsorganisaties en bij onderwijsinstellingen te vergroten (mechanisme). Die bewustwording zou ertoe moeten leiden dat genderstereotiepe beeldvorming in het onderwijs ten aanzien van studie- en beroepskeuze wordt doorbroken ofwel dat op gendergelijkheid gericht onderwijs ontstaat. Als gevolg daarvan kunnen leerlingen hun talenten maximaal ontwikkelen. Er is niet of nauwelijks omschreven waaruit bewustwording van gendernormering bestaat en er worden geen gegevens verzameld over de mate waarin de verschillende partijen in het onderwijs (belangenorganisaties, onderwijsorganisaties, onderwijsgevers en leerlingen of studenten) zich bewust zijn van gendernormering. We kunnen derhalve geen uitspraken doen over de mate waarin de mechanismen zich in de praktijk hebben voorgedaan. De experts die over dit thema geïnterviewd zijn, stellen dat het daar waar het om maximale talentontwikkeling gaat belangrijk is om mensen in het onderwijs bewust te maken van gendernormering. Een deel van de leerlingen en studenten zal bij de maximale ontwikkeling van hun talenten inderdaad belemmerd worden door eigen stereotiepe denkbeelden of door stereotiepe denkbeelden van mensen (ouders, leerkrachten, leeftijdsgenoten) in hun omgeving. De aandacht voor genderstereotypering in het beleid van DE sluit goed aan bij de problematiek en richt zich op de juiste mechanismen. Wel is nog beperkte kennis beschikbaar over stereotypering in het onderwijs en naar effectieve interventies op dat punt.

Van een breed bewustzijn van het belang van gendergelijkheid voor maximale talentontwikkeling in het onderwijs blijkt bij de andere onderwijsdirecties en stakeholders in het veld nog geen sprake. Mogelijk kan de alliantie 'Werk.en.de Toekomst' een sterke impuls geven aan de aandacht voor het thema in het veld. Het is echter nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over wat dat op zal gaan leveren.

Verbetersuggesties

Volgens de geïnterviewde experts is het verstandig om al zo vroeg mogelijk in te grijpen op stereotiepe denkbeelden bij leerlingen en docenten bewust te maken van hun impliciete dan wel expliciete stereotyperingen. Daarbij zou volgens hen ook aandacht moeten zijn voor de leermiddelen die worden ingezet. De plannen van de Alliantie 'Werk.en.de Toekomst' sluiten daar goed bij aan. DE zou erop toe moeten zien dat door deze alliantie indicatoren geformuleerd worden die de monitoring van de ontwikkelingen ten aanzien van stereotypering in het onderwijs mogelijk maken. DE zou bovendien nog meer in kunnen zetten op het laten ontwikkelen van effectieve interventies die stereotypering in het onderwijs tegengaan. Vanuit de gedachte om al zo vroeg mogelijk in te grijpen op de stereotiepe denkbeelden bij leerlingen en docenten zou de mainstreaming zich kunnen concentreren op de directies en stakeholders die gericht zijn op het onderwijs voor en aan jongere kinderen. Het doel van mainstreaming zou daarbij in de eerste plaats moeten zijn hen ervan te overtuigen dat genderstereotypering een belemmering vormt voor maximale talentontwikkeling. De toegenomen maatschappelijke aandacht voor gender biedt DE mogelijk extra kansen om meer aandacht voor genderstereotypering in het onderwijsbeleid te genereren.

Verkenning begrotingsvarianten

9

9 Verkenning begrotingsvarianten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsopties en veronderstelde effecten bij een bezuiniging dan wel verruiming van twintig procent op het begrotingsartikel. In de periode 2014-2018 variëren de begrote uitgaven tussen ruim 13 miljoen en ruim 15 miljoen. In deze beleidsdoorlichting is circa 85 procent van de uitgaven onder het begrotingsartikel meegenomen. In de periode 2014-2018 betreft dit gemiddeld ruim 11 miljoen euro (zie ook hoofdstuk 2, tabel 2.2). Een ombuiging van twintig procent op dit bedrag komt neer op ruim 2,2 miljoen euro. We bespreken eerst de bezuinigingsvarianten (min 20%) en vervolgens de verruimingsvarianten (plus 20%). Daarbij redeneren we zo veel mogelijk vanuit de in dit onderzoek opgedane inzichten over de doelmatigheid van het huidige beleid.

9.1 Varianten voor een budgettaire ombuiging van min twintig project

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de gemiddelde jaarlijkse uitgaven aan de verschillende posten in de periode 2014-2018 die in deze beleidsdoorlichting zijn meegenomen. Daarnaast geeft de tabel inzicht in de uitgaven aan projecten en programma's op de verschillende thema's in 2018. Zoals we eerder in hoofdstuk 2 concludeerden worden veruit de meeste middelen besteed aan de kennisinfrastructuur (ten behoeve van de verschillende inhoudelijke thema's), gemiddeld iets minder dan de helft van de beschikbare middelen in de periode 2014-2018. In het begrotingsjaar 2018 beslaan de middelen voor de kennisinfrastructuur zelfs een nog groter deel van de uitgaven onder begrotingsartikel 25 (circa 65%).

Tabel 9.1 Gemiddelde uitgaven naar thema/begrotingspost in de jaren 2014-2018 in euro's x 1000

	Gemiddeld per jaar 2014-2018	2018
Kennisinfrastructuur (instellingssubsidies/allianties) t.b.v. thema's arbeid, onderwijs, veiligheid, gezondheid	5340	8000
Arbeid: economische zelfstandigheid	1603	1098
Arbeid: topvrouwen	586	493
Arbeid: overige	175	280
Veiligheid: lhbt	1726	1448
Veiligheid: vrouwen	651	120
Veiligheid: BES	199	143
Gezondheid	298	169
Internationaal (o.a. t.b.v. thema arbeid en vrouwenrechten)	223	175
Onderzoek t.b.v. thema's arbeid, onderwijs, veiligheid, gezondheid	632	245
Communicatie	56	-
Overig	217	174
Totaal realisatie	11701	12345

Bron: Maatwerkinformatie OCW/DE

De resultaten van dit onderzoek bieden vanuit het oogpunt van meer doelmatigheid geen aangrijpingspunten op basis waarvan een besparing van 20 procent realistisch is. Indien er in één keer 20 procent zou moeten worden bezuinigd, vormt de kennisinfrastructuur (in casu de allianties) de enige uitgavenpost die groot genoeg is om in één keer besparing van 2,2 miljoen euro te realiseren. In alle andere varianten is sprake van het bij elkaar 'sprokkelen' van de ombuiging. Hieronder worden beide varianten besproken.

Variant 1: besparen op de kennisinfrastructuur

Een bezuiniging van 2,2 miljoen euro op de post kennisinfrastructuur zou betekenen dat jaarlijks 5,8 miljoen euro beschikbaar blijft voor de acht allianties die op dit moment een meerjarige subsidie hebben gekregen. Dit is een substantiële reductie (circa 28%) van hun budget.

De ingezette vernieuwing van de subsidieregeling Gender- en LHBTI-gelijkheid 2017-2022, die zich uit in de vorming van de allianties, is ingegeven om samenwerking in het veld te bevorderen en versnippering van de beleidsinzet tegen te gaan. DE heeft hiermee invulling gegeven aan één van de aanbevelingen uit

de vorige beleidsdoorlichting. De verwachting is dat deze nieuwe werkwijze de impact van de beleidsinspanningen zal vergroten en verduurzamen. Aangezien de allianties daadwerkelijk van start zijn gegaan in 2018, is het op dit moment te vroeg om de effectiviteit van de allianties in kaart te brengen. In die zin kan een bezuiniging op deze post dan ook niet onderbouwd worden vanuit een doelmatiger besteding van de middelen. Gezien de omvang van een dergelijke bezuiniging verwachten wij echter een negatief effect op de slagkracht van de allianties, de beoogde doelen van de nieuwe regeling en daarmee op de effectiviteit van het beleid.

Per beschikking is een subsidie toegekend voor een periode van vijf jaar (tot en met 2022) aan acht partnerschappen die actief zijn op de diverse thema's van het emancipatiebeleid. Een bezuiniging betekent een inbreuk op gemaakte afspraken. De impact hiervan op het veld zal groot zijn. Het betekent onder meer dat de ingezette Theory of Change¹¹⁸ van de allianties reeds voor een eerste evaluatie moet worden aangepast; met minder middelen kunnen immers minder activiteiten worden uitgevoerd. Ook geldt dat sommige thema's uit het emancipatiebeleid nu alleen nog worden opgepakt via de allianties. Een gevolg van een bezuiniging op de allianties kan zijn dat bepaalde thema's wegvallen. Tot slot zal door deze bezuiniging de relatie van DE met het veld worden verstoord; de overheid als partner wordt onbetrouwbaar.

Naast deze inhoudelijke gevolgen van een bezuiniging op de subsidie voor de strategische partnerschappen zijn er ook juridische consequenties verbonden aan een 20 procent bezuiniging. Gezien zowel de financiële, beleidsmatige als bedrijfskundige gevolgen voor de partnerschappen is de aanmerkelijke kans aanwezig dat een of meer partijen een bezwaar- en beroepsprocedure zullen instellen tegen de stopzetting van de subsidie dan wel een aanzienlijke reductie van de subsidie. Bovendien geldt een verplichting tot een vergoeding van de lopende activiteiten. De allianties hebben voor twee jaar een activiteitenplan moeten aanleveren en op basis daarvan activiteiten in gang gezet. Voor deze ingezette activiteiten geldt een betalingsverplichting waarop niet zo maar bezuinigd kan worden.

Indien voor deze variant gekozen wordt, ligt het voor de hand dat de allianties zelf gevraagd wordt om te bezien welke activiteiten wel en niet uitgevoerd zullen worden en wat de implicaties daarvan zijn voor de beoogde doelen. Dit past bij de ingezette werkwijze met de allianties.

Variant 2: besparen op verschillende posten (de 'sprokkelvariant')

Indien een bezuiniging van 2,2 miljoen gerealiseerd moet worden buiten de uitgaven aan de kennisinfrastructuur om, dan is de enige andere mogelijkheid om het bedrag bijeen te 'sprokkelen' uit de andere uitgavenposten. Dit betreffen dan vooral de uitgaven ten behoeve van de thema's arbeid, veiligheid en gezondheid en de uitgaven ten behoeve van het internationale werk en onderzoek (zie tabel 9.1 voor een overzicht van de uitgaven ten behoeve van deze posten).

Vanuit het oogpunt van een doelmatiger besteding van de middelen is voor veel van deze posten vanuit dit onderzoek geen goede onderbouwing te geven. Daarmee is de 'sprokkelvariant' lastig te concretiseren. Voor sommige posten is het zelfs waarschijnlijk dat een bezuiniging een negatief effect zal hebben op de doeltreffendheid van het beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de post 'onderzoek'. Onderzoek is een belangrijk instrument voor DE voor het maken van beleidsmatige keuzes op de prioritaire thema's, bijvoorbeeld met betrekking tot het signaleren van maatschappelijke ontwikkelingen en het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van interventies. In de vorige beleidsdoorlichting was een van de aanbevelingen juist dat DE steviger moest inzetten op externe en onafhankelijke effectevaluaties. Aan deze oproep is in de afgelopen periode gehoor gegeven. Een besparing op de post onderzoek zal daarom zonder meer negatieve gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van onafhankelijke effectstudies. Het zal leiden tot een reductie van de mogelijkheid van DE om evidence-based beleid te kunnen voeren, omdat niet duidelijk wordt wat het effect is van de ingezette interventies. Dit zal uiteindelijk de doeltreffendheid van het beleid niet ten goede komen.

¹¹⁸ De allianties hebben bij het aanvragen van de subsidie een Theory of Change moeten opstellen. In deze veranderingstheorie is een onderbouwing gegeven van de werkzaamheid van verschillende onderdelen van het programma en hoe deze in samenhang bijdragen aan de beoogde verandering.

Indien we de 'eis' van een besparing van twintig procent (2,2 miljoen) loslaten in deze sprokkelvariant, kunnen we vanuit de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting ten aanzien van de doeltreffendheid van de beleidsinzet overigens wel een aantal aspecten benoemen die mogelijk bijdragen aan een doelmatiger besteding van de middelen. Deze aandachtspunten hebben betrekking op het thema economische zelfstandigheid en veiligheid lhbt.

Arbeid

Binnen het thema arbeid zijn de afgelopen jaren de meeste middelen besteed aan het subthema economische zelfstandigheid. Hierbinnen vormen de uitgaven voor PEZ (Programma Economische Zelfstandigheid) die in de vorm van een decentrale uitkering aan gemeenten worden overgemaakt, de grootste post (900.000 euro in 2018). Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat deze middelen een aanjaagfunctie hebben en gemeenten aanzetten tot het voeren van beleid om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen. Het is echter (nog) niet onderzocht in hoeverre deze middelen bijdragen aan een duurzame inbedding van de aandacht voor vrouwen in het reguliere participatiebeleid van gemeenten. Ook is onduidelijk of de inzet leidt tot een grotere economische zelfstandigheid van vrouwen. Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat de inzet te eenzijdig is gericht op het vergroten van de kennis en bewustwording van vrouwen. De sociale omgeving van vrouwen is mede van groot belang voor de economische zelfstandigheid van vrouwen, alsmede randvoorwaardelijke zaken als kinderopvang. Dit is van invloed op de effectiviteit van PEZ.

Gezien deze bevindingen kan nagedacht worden over een andere invulling van de beleidsinzet op het thema economische zelfstandigheid die mogelijk kan bijdragen aan een doelmatiger besteding van de middelen. Door meer te sturen op implementatie en verduurzaming als voorwaarde voor het verstrekken van de decentrale uitkering waarbij de aandacht voor economische zelfstandigheid van vrouwen onderdeel wordt van het reguliere participatiebeleid, kan mogelijk op termijn bespaard worden op de uitgaven aan PEZ.

Veiligheid lhbt

Binnen het thema veiligheid zijn de afgelopen jaren relatief veel middelen uitgegeven ten behoeve van de veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen. Het beleid is succesvol geweest in het aanjagen en inbedden van lokaal lhbt-beleid (Regenboogsteden). Daarnaast zijn losse projecten op dit thema gefinancierd gericht op specifieke doelgroepen (christelijke en bi-culturele groepen) (226.000 euro in 2018). Er is onvoldoende inzicht in wat deze losse projecten hebben opgeleverd. Bovendien worden in een deel van de gemeenten verschillende projecten (tegelijktijd) uitgevoerd, waarbij enerzijds sprake is van een overlap in doelgroep en het anderzijds onduidelijk is of er sprake is van samenhang in de uitvoering. Op dit terrein is mogelijk nog efficiencywinst te boeken door aandacht voor deze specifieke groepen te integreren in de aanpak van de Regenboogsteden waardoor sprake is van een integrale aanpak in plaats van meerdere projecten naast elkaar. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door gemeenten die al meerdere jaren gebruikmaken van deze regeling te stimuleren aandacht voor deze specifieke groepen op te nemen in hun lokale lhbt-beleid.

Hierboven zijn verschillende besparingsvarianten besproken. Ter afsluiting willen we opmerken dat het budget voor het emancipatiebeleid beperkt is in omvang. In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, gaat het gemiddeld om 14 miljoen euro per jaar. Met dit beperkte budget moet DE diverse geprioriteerde thema's bestrijken en een grote doelgroep bedienen (vrouwen, meisjes en lhbt-personen vormen samen immers meer dan de helft van de bevolking). In algemene zin geldt dat de reikwijdte van het emancipatiebeleid groot is en de beschikbare middelen betrekkelijk beperkt. Bij een substantiële bezuiniging is het aannemelijk dat bepaalde thema's niet meer kunnen worden opgepakt of zal de inzet zo minimaal zijn dat nauwelijks meer sprake kan zijn van impact.

9.2 Varianten voor een budgettaire ombuiging van plus twintig procent

Bij een budgettaire verruiming geniet het vanuit een doelmatigheidsanalyse de voorkeur om de extra middelen in te zetten ter verbreding en verankering van succesvolle aanpakken en methodieken op de huidige thema's. Wij zien verbetermogelijkheden langs drie lijnen:

- Het opplussen van effectief gebleken inzet op de thema's gezondheid en veiligheid en sociale acceptatie van lhbtj-personen (en dan meer in het bijzonder de Regenboogsteden);
- Het vergroten van de doeltreffendheid van het beleid op de thema's veiligheid van vrouwen en onderwijs door gebruik te maken van de inzichten over effectief gebleken interventies op de andere terreinen.
- Het vergroten van de doeltreffendheid van het beleid op het thema economische zelfstandigheid door het genereren van meer kennis over effectieve interventies en het bieden van ondersteuning ten behoeve van de inzet daarvan.

'Opplussen' gezondheid en beleid Regenboogsteden

Op het thema gezondheid zijn in de afgelopen periode stappen goede stappen gezet met betrekking tot het agenderen van het belang van sekse- en gendersensitieve gezondheidszorg, het genereren van kennis en de borging van kennis in het curriculum van medisch specialisten. Een volgende belangrijke stap in het realiseren van gendersensitieve gezondheidszorg is het betrekken van andere belangrijke spelers in de medische wereld, in het bijzonder zorgverzekeraars en besturen van beroepsgroepen. Extra middelen zouden hiervoor kunnen worden aangewend, in aansluiting op de activiteiten van de alliantie 'Gezondheidszorg op maat'. Op deze manier kan de eerdere inzet op agendering worden verbreed en breder worden geborgd. De ingezette middelen leiden dan tot een structurele verankering van de resultaten in plaats van een slechts eenmalige impuls.

Op het thema veiligheid en sociale acceptatie lhbtj-personen zijn goede resultaten geboekt met de Regenboogsteden. Deze aanpak heeft zich bewezen en zou met inzet van meer middelen verbreed kunnen worden naar meer gemeenten. De grens van de G50-gemeenten kan losgelaten worden en de ambitie zou verruimd kunnen worden naar een landelijke dekking.

Vergroten doeltreffendheid op thema's veiligheid vrouwen en onderwijs

Sociale onveiligheid en het bestaan van gendergerelateerd geweld blijft een hardnekkig maatschappelijk probleem met grote individuele en maatschappelijke gevolgen. Op lokaal niveau is echter nog nauwelijks sprake van de ontwikkeling van gendersensitief veiligheidsbeleid. Om de effectiviteit van de beleidsinzet op dit thema te verhogen, kan geput worden uit ervaringen met andere mainstreamingsvarianten en dan met name uit aanpak gericht op het stimuleren van lokaal lhbtj-beleid via de Regenboogsteden. Overigens heeft DE, naar analogie van de Regenboogsteden, daarom reeds besloten cofinanciering voor gemeenten ter beschikking te stellen om hen te stimuleren het thema sociale veiligheid vrouwen verder op te pakken en daarop initiatieven te ontwikkelen. Indien meer geld beschikbaar is, kan een groter aantal gemeenten bereikt worden.

Op het thema genderstereotypering in het onderwijs zou steviger ingezet kunnen worden op mainstreaming richting directies en stakeholders die zich richten op het onderwijs voor en aan jonge kinderen. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat aandacht voor genderstereotypering een belangrijk middel is om genderstereotiepe studie- en beroepskeuzes te doorbreken. Tegelijkertijd is dit thema in het onderwijsveld nog beperkt opgepakt. Extra middelen op dit thema zouden ingezet kunnen worden ten behoeve van het vergroten van de bewustwording en handelingsbekwaamheid onder docenten door opname in het curriculum van de pabo's en lerarenopleidingen en door bijscholing van docenten. Een dergelijke aanpak heeft rondom het thema gezondheid (via de alliantie gender en gezondheid) – met relatief weinig middelen – goed gewerkt. Daarnaast zouden extra middelen ingezet kunnen worden ten behoeve van meer onderzoek naar beeldvorming en effectieve interventies voor het doorbreken van genderstereotype studie- en beroepskeuzes. Op dit vlak is namelijk sprake van een kennislacune.

Vergroten doeltreffendheid op het thema economische zelfstandigheid

Op het thema economische zelfstandigheid van vrouwen zou ingezet kunnen worden op de ondersteuning van de aanpak daarvan in gemeenten. De decentrale uitkering economische zelfstandigheid blijkt een aanjaagfunctie te vervullen, maar onduidelijk is in hoeverre de projecten van gemeenten ertoe leiden dat meer vrouwen economisch zelfstandig worden. Er is bovendien nog onvoldoende inzicht in wat hierin werkt: iedere gemeente is zelf het wiel aan het uitvinden. Hier lijkt winst te boeken door in te zetten op het genereren van meer kennis over effectieve interventies en het bieden van een vorm van ondersteuning ten behoeve van de inzet van effectieve methodieken. Dat laatste kan bijvoorbeeld via ondersteuning door een extern bureau (zoals bij de Regenboogsteden is gebeurd) of door de inzet van accountmanagers vanuit het ministerie¹¹⁹ die gemeenten met kennis en advies over effectieve methodieken om de arbeidsparticipatie niet economisch zelfstandige vrouwen te vergroten, kunnen bijstaan.

¹¹⁹ In het kader van het terugdringen van de aanpak van voortijdig schoolverlaten zijn met deze werkwijze goede ervaringen opgedaan.

Samenvatting en conclusies

10

10 Samenvatting en conclusies

De minister van OCW heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om in 2018 een beleidsdoorlichting van het emancipatiebeleid (artikel 25 op de OCW-begroting) uit te laten voeren. De focus van deze beleidsdoorlichting ligt op de vier grote thema's binnen het emancipatiebeleid, te weten arbeid, veiligheid, gezondheid en onderwijs. Uitgaven op de terreinen media, politiek, recht en leefvormen zijn buiten de doorlichting gehouden, omdat de inzet van DE op deze terreinen van te recente datum is om resultaten in beeld te kunnen brengen.

In de periode 2014-2018 is jaarlijks tussen ruim 13 en ruim 15 miljoen begroot onder artikel 25 van de begroting van OCW ten behoeve van het emancipatiebeleid. Een belangrijk deel van deze middelen (gemiddeld circa 50%) wordt uitgegeven via (meerjarige) instellingssubsidies aan diverse kennisinstellingen. Deze kennisinstellingen voeren activiteiten uit op de diverse onderscheiden thema's van het emancipatiebeleid. Daarnaast financiert DE via project- en programmasubsidies veldpartijen op de prioritaire thema's van het emancipatiebeleid. In de afgelopen beleidsperiode zijn veruit de meeste project- en programmamiddelen vanuit het begrotingsartikel besteed ten behoeve van de thema's arbeid (met name economische zelfstandigheid van vrouwen) en veiligheid (met name veiligheid en sociale acceptatie van lhbt-personen).

De beleidsdoorlichting heeft zich met name gericht op de project- en programmamiddelen. De kennisinstellingen (per 2018 vormgegeven via de nieuwe werkwijze in de allianties) zijn slechts beperkt meegenomen in het onderzoek, omdat het nog te vroeg is om al resultaten van deze nieuwe werkwijze in beeld te brengen.

Deze beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthesestudie waarin op basis van bestaande bronnen (proces- en effectevaluaties, verantwoordingsverslagen, monitorstudies) aangevuld met kwalitatieve interviews met beleidsmedewerkers, uitvoerders van projecten en programma's en wetenschappelijke experts de vraag naar het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid op de onderscheiden thema's wordt beantwoord.

Het vaststellen van een causale relatie tussen beleid en uitkomsten is echter niet eenvoudig. Dit vereist een complex onderzoeksdesign met experimentele en controlegroepen. In de praktijk is dit voor het emancipatiebeleid nauwelijks mogelijk. Het beoogde effect van het beleid is namelijk onderhevig aan een veelheid aan factoren waarvan het gevoerde beleid er slechts één is. Dit maakt het moeilijk om de invloed van het beleid op de emancipatie van vrouwen en lhbt-personen te isoleren van andere factoren. De minister heeft daarom voor deze beleidsdoorlichting gekozen voor een aanpak die geënt is op de methode van realistische evaluatie. Centraal in deze vorm van evaluatie staat de reconstructie van de beleidstheorie en het identificeren van werkzame mechanismen achter het beleid.

Uitgebreide conclusies ten aanzien van de thema's arbeid, veiligheid, gezondheid en onderwijs zijn gepresenteerd in de afzonderlijke hoofdstukken. In dit slothoofdstuk presenteren we op het overkoepelende niveau van het emancipatiebeleid (de algemene beleidstheorie) de conclusies ten aanzien van de werkzaamheid van de geïdentificeerde mechanismen. Op basis hiervan trekken we conclusies over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

We structureren deze samenvatting en conclusies aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen voor deze beleidsdoorlichting. We gaan daarom eerst beknopt in op het emancipatiebeleid in de periode 2014-2018 en op de mate waarin de vorige beleidsdoorlichting is opgevolgd. Vervolgens gaan we in op de bevindingen ten aanzien van het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsinzet in de periode 2014-2018. Het hoofdstuk besluit met een aantal verbeteruggesties voor het emancipatiebeleid.

10.1 Het emancipatiebeleid in de periode 2014-2018

Onderzoeksvraag 1: hoe ziet het emancipatiebeleid eruit in de periode 2014-2018 en hoe heeft zich dit sinds de vorige beleidsdoorlichting ontwikkeld?

- In de afgelopen beleidsperiode is het emancipatiebeleid ingestoken vanuit het perspectief van mensenrechten. Vrouwenrechten en rechten van lhbtj-personen worden beschouwd als onvervreembare mensenrechten. Het beleid van DE is erop gericht om de *de jure en de facto* belemmeringen voor het genieten van deze mensenrechten weg te nemen. Het aanpakken van die belemmeringen moet gebeuren op het niveau dat het beste aansluit bij de problematiek; soms is dat het beleid (en wetgeving) van andere departementen, soms gaat het om lokaal beleid. Door middel van het genereren van bewustzijn en het faciliteren van (lokale) projecten wil DE bereiken dat de aandacht voor emancipatie wordt ingebed in het reguliere beleid. Daarnaast zet DE in op het verder borgen van de juridische gelijkheid van lhbtj-personen.
- In de periode 2014-2018 is ingezet op een aantal speerpunten, te weten participatie van vrouwen in het licht van de crisis, de sociale veiligheid van vrouwen en lhbtj-personen, verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs, internationale polarisatie, intersekse personen, en vrouwen en gezondheid. Tegen het eind van deze periode zijn door de minister opnieuw wijzigingen aangebracht in de focus van DE. Er wordt nu gewerkt vanuit drie grote thema's: arbeid, veiligheid en genderstereotypen. Onder het laatste genoemde thema valt ook de aandacht voor de rol van mannen in emancipatie en een verbreding naar genderrollen.
- Naast nieuwe accenten in het beleid zijn er met name rond de thema's arbeid en veiligheid ook belangrijke maatregelen gecontinueerd. Binnen het thema arbeid gaat dit vooral om de projecten Eigen Kracht, voortgezet in het Programma Economische Zelfstandigheid en Vrouwen aan de Top. Binnen het thema veiligheid zien we een continuering van WE CAN Young en de Regenboogsteden.
- Gezondheid is het eerste thema waarbij is ingezet op een nieuwe werkwijze waarbij meerdere veldpartijen samenwerken rond een thema in een alliantie. Vanaf 2017 zijn voor alle thema's van het emancipatiebeleid dergelijke allianties opgezet die vanaf 2018 daadwerkelijk operationeel zijn geworden.

10.2 Opvolging conclusies vorige beleidsdoorlichting

Onderzoeksvraag 2: in hoeverre zijn de conclusies uit de beleidsdoorlichting van 2014 opgevolgd en tot welke aanpassingen in het beleid heeft dat geleid?

In de vorige beleidsdoorlichting is ter voorkoming van het risico op ondoelmatigheid als gevolg van een grote variëteit aan relatief op zichzelf staande projecten met interventies van verschillende niveaus, een aantal aanbevelingen gedaan door de Auditdienst Rijk. Deze aanbevelingen hadden met name betrekking op:

- het opstellen van meer kwantitatieve operationele doelen;
- de inzet op externe en onafhankelijke effectevaluaties;
- meer inhoudelijke sturing bij subsidieaanvragen;
- het tegengaan van versnippering;
- het steviger inzetten op verankering van emancipatie in beleid van andere departementen.

Ten aanzien van deze aanbevelingen komen we tot de volgende bevindingen:

Opstellen van meer kwantitatieve operationele doelen

- In de begrotingen en beleidsdocumenten over de periode 2014-2018 ontbreken op de meeste thema's concrete kwantitatieve doelstellingen. Een uitzondering hierop vormen kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot het aantal vrouwen in de top van het bedrijfsleven en de sociale

acceptatie van lhbt-personen. Op project- en programmaniveau zijn in de meeste gevallen wel proces- en/of projectdoelstellingen geëxpliciteerd.

- Er zit een grote afstand/niveauverschil tussen de overkoepelende doelen van het emancipatiebeleid (gendergelijkheid en gelijkheid wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken) en de tussendoelen waar het emancipatiebeleid zich op richt (te weten doorbreken genderstereotype beeldvorming, bevorderen sociale acceptatie gender- en lhbt-gelijkheid en het bevorderen van gelijke rechten, positie en maatschappelijke representatie). Het bereiken van het overkoepelende doel is per definitie iets van de langere termijn. Om de effecten van het beleid inzichtelijk te maken, zijn doelstellingen belangrijk die specifiek en meetbaar genoeg zijn, maar ook realistisch en haalbaar in de binnen de termijn waarop het beleid of het project/programma betrekking heeft. Hier valt nog een verbeterslag in te maken. Deze doelstellingen hoeven zeker niet altijd van kwantitatieve aard te zijn en kunnen zich juist ook richten op het in beeld brengen van de werkzaamheid van de mechanismen die beoogd worden.
- Binnen de subsidieverstrekking aan de allianties is expliciet aandacht voor het formuleren van meetbare indicatoren en het uitwerken van een Theory of Change met beoogde werkzame mechanismen. Vanwege de complexiteit van de nagestreefde maatschappelijke veranderingen ontbreken in de projectaanvragen concrete indicatoren vooralsnog. In de projectplannen staat echter dat deze indicatoren gedurende het proces verder zullen worden ontwikkeld en door middel van monitoring en evaluatie in beeld gebracht zullen worden. Hieruit spreekt een duidelijk bewustzijn ten aanzien van het belang van het concretiseren van indicatoren en aandacht voor de werkzame mechanismen. Het is op dit moment nog te vroeg in het proces om vast te kunnen stellen in hoeverre het lukt om meetbare kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen op te stellen.

Inzet op onafhankelijke en externe effectevaluaties

- In de afgelopen periode is meer ingezet op (proces- en effect)evaluaties van projecten door of de onderzoeksafdelingen van de organisatie zelf (bijv. WE CAN Young, Beat the Macho) of door externen (bijv. alliantie gender en gezondheid, Regenboogsteden, GSA's). Dit is echter (nog) niet voor alle projecten gebeurd (bijv. Finance 4 women, Emancipator, projecten gericht op sociale acceptatie voor religieuze en biculturele groepen). Wel vraagt DE bij subsidieverstrekking altijd om verantwoording en in die zin is er dus wel (enig) zicht op bereik en resultaten. Dit is een duidelijke stap vooruit ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting. Voor enkele projecten gericht op bevordering van sociale acceptatie lhbt ontbreekt die verantwoording (vooralsnog), zoals bij de projecten gericht op de sociale acceptatie biculturele lhbt-personen.
Door het ontbreken van effectstudies ontbreekt bij verschillende interventies inzicht in wat werkt (en wat niet). Dit gebrek aan inzicht in effectiviteit van de ingezette interventies zien we met name terug op het thema arbeid (en daarbinnen met name bij economische zelfstandigheid). Daar waar wel is ingezet op externe evaluatie heeft dit duidelijk bijgedragen aan inzicht in effectieve werkwijzen.

Meer inhoudelijke sturing bij subsidieaanvragen en tegengaan versnippering

- Er is sterk ingezet op het tegengaan van versnippering binnen het emancipatiebeleid door het verstrekken van subsidies voor kleine losstaande projecten te verminderen, door bij vervolgprojectfinanciering meer in te zetten op opschalen en/of verankering in regulier beleid en door in te zetten op het financieren van allianties (hervorming subsidieregeling voor een periode van vijf jaar). Rond de diverse thema's van het emancipatiebeleid zijn in totaal acht allianties gevormd waarbinnen verschillende partijen samenwerken om gezamenlijke doelen te behalen. Vanaf 2018 beslaan deze allianties ruim meer dan de helft van de middelen onder begrotingsartikel 25.
- Een ander belangrijk onderdeel van die inhoudelijke sturing is dat elke alliantie een 'Theory of Change' moet opstellen om in aanmerking te komen voor een subsidie. Door van de veldpartijen te vragen een veranderingstheorie op te stellen inclusief een (wetenschappelijke) onderbouwing van

de werkzaamheid van verschillende onderdelen van het programma wordt vanuit DE gestuurd op meer samenhang tussen interventies op verschillende niveaus. In hoeverre deze werkwijze zijn vruchten afwerpt kan nog niet worden vastgesteld, omdat de allianties pas recent van start zijn gegaan.

Inzetten op verankering van emancipatie in het beleid van andere departementen

- Gendermainstreaming wordt door DE gezien als een belangrijk middel om de doelen van het emancipatiebeleid te realiseren. DE heeft daar in de afgelopen periode ook op ingezet, zowel gericht op andere departementen als lokale stakeholders. Het ging hierbij zowel om het stimuleren van gendersensitief beleid (gezondheid/veiligheid) als het stimuleren van beleid ter bevordering van gendergelijkheid voor specifieke groepen die achterblijven (bijv. arbeid/onderwijs). De resultaten van mainstreaming richting andere departementen (en directies) blijken moeilijk inzichtelijk te maken. De inzet op mainstreaming heeft zijn vruchten afgeworpen op het thema gezondheid getuige de samenwerking in deze beleidsperiode met het ministerie van VWS op dit thema. Op het thema veiligheid voor vrouwen en meisjes en genderstereotypering in het onderwijs is de mainstreaming richting andere departementen of directies tot nu toe minder succesvol geweest. Op lokaal niveau heeft DE ook ingezet op mainstreaming en heeft daarvoor onder andere gebruikgemaakt van een decentrale uitkering aan gemeenten. Met name ten aanzien van het lokaal lhbt-veiligheidsbeleid is duidelijk sprake van verankering van het emancipatiebeleid op lokaal niveau.

10.3 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Onderzoeksvragen 3 tot en met 6: is in de periode sprake van doelbereik (d.w.z. het bereiken van de operationele doelen)? Is het beleid in de periode 2014-2018 doeltreffend? Is het beleid in de periode 2014-2018 doelmatig? Wat zijn de effecten en beleidsopties bij een bezuiniging op, dan wel verruiming van 20 procent op het begrotingsartikel?

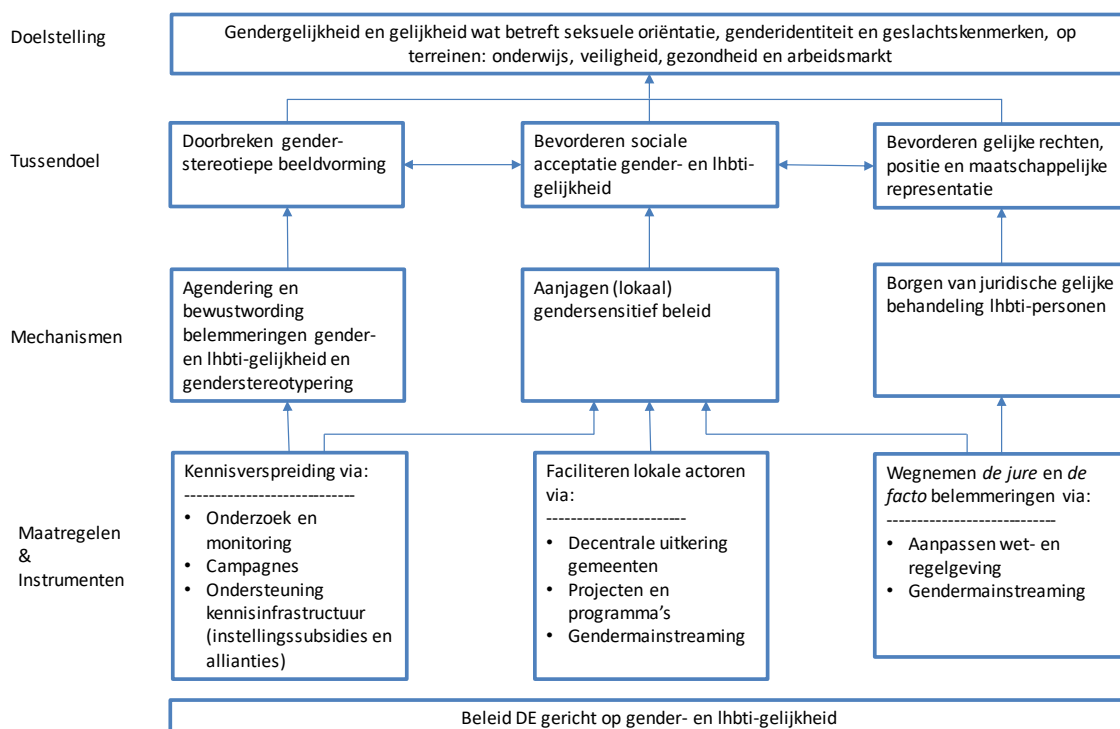
Zoals in de inleiding is aangegeven, is voor deze beleidsdoorlichting de relatie tussen het gevoerde beleid en het doelbereik, doeltreffendheid en de doelmatigheid bestudeerd vanuit de methode van de realistische evaluatie. Deze vraag wordt benaderd vanuit een analyse van de werkzame mechanismen die ten grondslag liggen aan de beleidsinzet. Wat werkt voor wie in welke context? We staan stil bij de analyse van de werkzame mechanismen op het hoofdniveau van het emancipatiebeleid en we keren dus terug naar de algemene beleidstheorie van het emancipatiebeleid (zie ook hoofdstuk 2).¹²⁰

Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid emancipatiebeleid 2014-2018

De algemene doelstelling van het emancipatiebeleid is het realiseren van gendergelijkheid en gelijkheid wat betreft seksuele oriëntatie, genderidentiteit en geslachtskenmerken in de Nederlandse samenleving. Om deze doelstelling te bereiken zet DE verschillende maatregelen in die gericht zijn op het verspreiden van kennis over gender (on)gelijkheid, het (laten) wegnemen van wettelijke belemmeringen en het faciliteren van actoren op lokaal niveau. De mechanismen waarlangs de beoogde veranderingen worden nagestreefd zijn: het vergroten van bewustwording, het aanjagen van (lokale) actoren en het borgen van juridische gelijke behandeling. In het volgende schema is de algemene beleidstheorie zoals die is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport nogmaals weergegeven.

¹²⁰ Een uitgebreidere beschrijving van de bevindingen op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid per beleidsterrein (economische zelfstandigheid, vrouwen naar de top, veiligheid vrouwen en meisjes, veiligheid en acceptatie lhbt-personen, gezondheid en onderwijs) is te vinden in de themahoofdstukken.

Schema 10.1 Algemene beleidstheorie van het emancipatiebeleid



Op basis van de bevindingen ten aanzien van de deelthema's komen we voor het emancipatiebeleid tot de volgende overkoepelende bevindingen ten aanzien van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Doelbereik

- Uit voortgangsrapportages en evaluaties blijkt dat in de meeste gevallen de procesdoelen op instrumentniveau (voor zover meetbaar geformuleerd) zijn gerealiseerd. Ook is voor meer projecten en/of programma's ingezet op (extern) evaluatieonderzoek. Hierdoor is er meer zicht ontstaan op de werkbare elementen uit projecten. Ook de eerste ervaringen met de nieuwe werkwijze die zijn opgedaan binnen de alliantie 'Gender & gezondheid' zijn positief; in deze alliantie zijn met betrekkelijk weinig middelen goede resultaten bereikt en zijn de doelstellingen zoals geformuleerd in deze alliantie gerealiseerd. Voor de nieuwe allianties binnen de subsidieregeling is het in deze doorlichting nog te vroeg om uitspraken te doen over doelbereik. Uit de praktijk komen wel signalen dat de nieuwe allianties verwachten bij te dragen aan minder versnippering en overlap tussen initiatieven.
- Op twee deelterreinen van het emancipatiebeleid zijn concrete streefcijfers genoemd, te weten de sociale acceptatie van lhbt-personen (>90%) en het aandeel vrouwen in de top van het bedrijfsleven (>30%). Ten aanzien van het eerste deelterrein constateren we dat deze kwantitatieve doelstelling gerealiseerd is met als kanttekening dat de mate van acceptatie varieert naar onderliggend onderwerp en bevolkingsgroep. Ten aanzien van het tweede deelterrein constateren we dat het streefcijfer nog lang niet gerealiseerd is en dat sprake is van een heel langzame ontwikkeling in de richting van het streefcijfer.

Doeltreffendheid

In de algemene beleidstheorie van het emancipatiebeleid worden drie mechanismen geïdentificeerd achter het emancipatiebeleid. Via deze mechanismen worden de doelen van het emancipatiebeleid nagestreefd. Inzicht in de werking van deze mechanismen in de praktijk geeft een indicatie van de doeltreffendheid van het beleid. Ten aanzien van deze mechanismen kunnen we het volgende concluderen:

Mechanisme 1: bewustwording van belemmeringen met betrekking tot gender- en lhbt-gelijkheid en genderstereotypering.

Via het verspreiden van kennis en via projecten die rechtstreeks gericht zijn op de doelgroep beoogt DE die bewustwording in gang te zetten. We zien onderbouwing voor de werking van dit mechanisme op de thema's gezondheid en sociale veiligheid van vrouwen en meisjes en lhbt-personen. We hebben niet kunnen vaststellen of dit mechanisme ook werkt op de thema's economische zelfstandigheid van vrouwen en het streven om meer vrouwen in de top van het bedrijfsleven te krijgen en op het thema onderwijs. Op deze thema's zijn de effecten ten aanzien van bewustwording niet of nauwelijks in kaart gebracht.

Daar waar effecten worden gesorteerd (WE CAN Young, Beat the Macho, gezondheid) past de opmerking dat een kleine/beperkte doelgroep is bereikt. Overigens is die beperking vooral ingegeven door de beschikbare budgetten. Gezien de omvang van de problematiek en de positieve ervaringen met de inspanningen gericht op jongeren ligt opschaling en verankering voor de hand. Ten aanzien van gezondheid ligt verbreding naar nieuwe doelgroepen voor de hand: van de 'welwillenden' (partijen die makkelijk samen te brengen zijn rond het thema) naar de 'onwelwillenden' (partijen die nog niet openstaan voor het belang van het thema).

Mechanisme 2: aanjagen (lokaal) gendersensitief beleid.

Via het faciliteren van (lokale) actoren door de inzet van project- en programmasubsidies en decentrale uitkeringen en gendermainstreaming beoogt DE relevante partijen aan te zetten tot gendersensitief beleid. De beleidsinzet van DE heeft op dit mechanisme een gedeeltelijke impact gehad. We zien een duidelijke onderbouwing voor dit mechanisme bij het aanjagen van lokaal lhbt-beleid (Regenboogsteden). Op de andere thema's waarbij is ingezet op dit mechanisme is geen of in beperktere mate sprake van succes. Het betreft hier de thema's lokaal veiligheidsbeleid ten aanzien van vrouwen en meisjes, lokaal beleid ten aanzien van economische zelfstandigheid en genderstereotypering in het onderwijs en topvrouwen.

De manier waarop DE heeft ingezet op het aanjagen van (lokaal) gendersensitief beleid en de resultaten die hiermee zijn bereikt, verschillen per thema:

- Op de thema's (lokaal) veiligheidsbeleid voor vrouwen en meisjes en genderstereotypering in het onderwijs is volledig ingezet op gendermainstreaming en zijn vanuit de begroting van DE geen aparte middelen besteed aan de ontwikkeling en uitvoering van specifieke projecten/programma's. Via deze inzet is het niet of nauwelijks gelukt om andere relevante partijen aan te jagen en om aandacht voor gender te verankeren in hun beleid.
- Ten aanzien van het lokaal lhbt-beleid is ingezet op aanjagen via een decentrale uitkering voor gemeenten in combinatie met een sterke inhoudelijk sturing op en ondersteuning van gemeenten bij de inzet van effectieve methodieken. Deze aanpak heeft geleid tot een groei in het aantal Regenboogsteden en een verankering van de aandacht voor lhbt-personen in het lokale beleid.
- Voor het aanjagen van het lokaal beleid ten aanzien van het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen is eveneens gebruikgemaakt van een decentrale uitkering aan gemeenten. Bij deze middelen is echter nauwelijks sprake van een inhoudelijke ondersteuning en sturing op wat werkt. De inzet van DE op dit terrein heeft wel een aanjagende functie gehad richting gemeenten in de zin dat meer gemeenten zijn gaan deelnemen, maar er is nauwelijks sprake van verankering in het gemeentelijk beleid en geen zicht op de resultaten van de inspanningen.
- Op het thema topvrouwen is ingezet op het aanjagen van gendersensitief beleid onder bedrijven door middel van een projectsubsidie. Deze projectsubsidie was voornamelijk gericht op het beïnvloeden van de top 200 van het bedrijfsleven. Dit lijkt een tijdelijke impuls te hebben gegeven aan deze bedrijven om meer vrouwen in de top aan te nemen.

Het aanjagen van (lokaal) beleid lijkt dus vooral te werken indien sprake is van een combinatie van inspanningen: het inzetten van 'aanjaagmiddelen', het gericht sturen op de ontwikkeling van kennis van 'wat werkt' en het bieden van ondersteuning bij de inzet van effectieve methodieken.

De effectiviteit van het aanjagen van (lokaal) beleid wordt ook beïnvloed door de context waarbinnen de instrumenten worden ingezet. Zo zien we bij het lokaal lhbt-beleid dat de maatschappelijke context van geweldsincidenten tegen lhbt-personen bijdraagt aan de welwillendheid van gemeenten om hier op in te zetten. Dit in combinatie met de ingezette instrumenten heeft geleid tot een groei aan gemeenten die willen deelnemen. Ook gemeenten die geen financiële ondersteuning meer kregen, melden zich voor inhoudelijke ondersteuning bij het opzetten van hun lokale beleid. Goede monitoring en inzicht in wat werkt dragen bij aan een succesvolle inbedding en verduurzaming van aandacht voor dit thema in het lokale beleid.

Bij het Programma Economische Zelfstandigheid zien we dat het ter beschikking stellen van middelen lokale actoren aanzet om het thema op te pakken. Ondanks de economische crisis van de afgelopen jaren zijn gemeenten bereid geweest om in cofinanciering op lokaal niveau projecten uit te werken gericht op het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Daar waar dit bij het lokale lhbt-beleid gepaard is gegaan met een sterke inhoudelijke sturing en ondersteuning vanuit inzichten over wat werkt, is dat bij deze middelen niet het geval. Rond het thema economische zelfstandigheid ontbreekt een systematisch inzicht in wat werkt en lijkt nog nauwelijks sprake te zijn van verduurzaming van het beleid.

Waar bij het lokale lhbt-beleid de maatschappelijke aandacht meewerkte bij het aanjagen van lokaal lhbt-beleid, zien we dit bij de ontwikkeling van gendersensitief veiligheidsbeleid niet terug, ondanks de maatschappelijke aandacht voor het thema naar aanleiding van onder andere de #MeToo-discussie. DE heeft op dit thema zoals gezegd ingezet via gendermainstreaming. In een gedecentraliseerd veld en zonder gerichte aanjaagmiddelen is het echter bijzonder lastig gebleken om (lokale) partijen aan te zetten tot het ontwikkelen van gendersensitief veiligheidsbeleid. Op dit thema ontbreekt bovendien een integrale/Rijksbrede visie op veiligheid en is geen inzicht in wat werkt en welke ondersteuningsbehoeften gemeenten hebben.

Vergelijkbare ervaringen zien we op het terrein van genderstereotypering in het onderwijs. Ook op dit terrein heeft gendermainstreaming alleen vooralsnog onvoldoende 'gewicht' om het veld in beweging te krijgen.

Mechanisme 3: borgen van juridische gelijke behandeling lhbt-personen door het wegnemen van juridische belemmeringen.

DE heeft geen eigen wetgeving, maar ondersteunt en adviseert andere departementen bij het aanpassen of invoeren van wetgeving. We zien onderbouwing voor dit mechanisme. In het regeerakkoord zijn vier trajecten genoemd ter verbetering van de rechtspositie van lhbt-personen. Deze trajecten zijn alle vier afgerond. Ook zijn in de afgelopen beleidsperiode intersekse personen onderdeel geworden van de lhbt-doelstelling. Met deze inspanningen is de borging van juridische gelijke behandeling van lhbt-personen een stap vooruit gezet. De inzet van DE op dit mechanisme heeft tot resultaten geleid.

Doelmatigheid

- Ten aanzien van de doelmatigheid kunnen we constateren dat DE met weinig middelen (jaarlijks tussen 13 à 15 miljoen euro) een breed veld moet bestrijken. De groepen waarop het emancipatiebeleid zich richt vormen samen meer dan de helft van de bevolking en het beleid heeft betrekking op verschillende leefdomeinen. Met de inzet van deze beperkte middelen zijn op sommige deelterreinen toch aanzienlijke resultaten geboekt. Het meest zichtbaar zijn die op de thema's lokaal lhbt-beleid en gezondheid. Met betrekking tot de nieuwe gevormde allianties wordt ingezet op het verbinden van veldpartijen en het creëren van meer inhoudelijke samenhang. Dit zal naar verwachting een doelmatige besteding van de middelen bevorderen.
- Onderdeel van een beleidsdoorlichting is het verkennen van de mogelijkheden van een substantiële besparing (en verruiming) van het beschikbare budget en de implicaties daarvan voor de effectiviteit van het beleid. Ten aanzien van een substantiële reductie van de begroting constateren we dat deze niet zonder gevolgen zal zijn voor het kunnen realiseren van impact. Bij een reductie van twintig procent zullen bepaalde thema's niet meer kunnen worden opgepakt door DE of zal de inzet op de thema's zo minimaal worden dat nauwelijks meer sprake kan zijn van impact. Deze thema's zouden dan via gendermainstreaming door andere departementen, directies en lokale partijen moeten

worden opgepakt. De ervaringen uit de afgelopen periode laten zien dat er nog onvoldoende sprake is van gendersensitief regulier beleid op diverse terreinen en dat er zonder gerichte aanjaging hiervan door DE geen sprake is van verankering van het reguliere beleid.

10.4 Verbetersuggesties

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichting kunnen een aantal verbetersuggesties geformuleerd worden om de effectiviteit van het beleid of het zicht daarop verder te vergroten. Deze verbetersuggesties hebben daarom zowel betrekking op de inhoud van het beleid als op de wijze waarop DE kan werken aan het verbeteren van het inzicht in de werking en de opbrengsten van het beleid. We beginnen met dat laatste.

Inzicht in de werking van het beleid

Op basis van de huidige beleidsdoorlichting hebben we kunnen concluderen dat er ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting door DE goede stappen zijn gezet naar meer sturing op effectiviteit van het beleid of stappen om het zicht op effectiviteit te verbeteren. Toch zien wij voor de aankomende beleidsperiode aanknopingspunten voor verdere verbetering. Hierbij signaleren wij bij DE drie bewegingen:

1. Meer sturing op effectiviteit door een groei in het aantal effect- en evaluatiestudies.
2. Meer doelstellingen op proces- en projectniveau.
3. Tussentijdse monitoring op Theory of Change binnen de instellingssubsidies.

Onze verbetersuggesties sluiten hierbij aan:

- Meer sturing op effectiviteit door een groei in het aantal effect- en evaluatiestudies: meer oog voor werkzame mechanismen. DE heeft een goede stap gezet naar meer sturing op effectiviteit maar dat is nog niet op alle thema's of binnen alle projecten het geval. Een nog bredere monitoring op de effectiviteit, met oog voor de beoogde mechanismen, is gewenst. Dat begint met het ontwikkelen van kennis over wat werkt op thema's (werkzame mechanismen) waar dit inzicht grotendeels ontbreekt bijvoorbeeld rond effectieve werkwijzen ter bevordering van de economische zelfstandigheid van vrouwen of effectieve interventies om genderstereotypering in het onderwijs aan te pakken. Dit betekent dat nog meer dan tot nu toe het geval was, ingezet moet worden op (externe) evaluaties van projecten en programma's waarin gekeken wordt naar de beoogde mechanismen. Daarnaast is het aan te bevelen om nog meer te sturen op het gebruik van (onderdelen van) reeds bewezen interventies, ook bij de ontwikkeling van nieuwe projecten/programma's, en is het wenselijk om dit te doen op basis van krachtige, goed onderbouwde en zo veel mogelijk wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen.
- Van het streven naar meer kwantitatieve doelstellingen naar het opstellen van haalbare tussendoelen. Emancipatie is per definitie iets van de lange adem, daarom is het belangrijk om haalbare tussendoelen (korte en middellange) te formuleren en te expliciteren hoe deze tussendoelen gaan bijdragen aan de algemene doelstelling van het emancipatiebeleid (bijvoorbeeld via het opstellen van een doelenboom). Ook hierbij is aandacht voor de onderliggende werkzame mechanismen onontbeerlijk. Door monitoring (van de werkzame mechanismen) kan vervolgens in kaart gebracht worden of deze tussendoelen worden gerealiseerd. Een van de manieren om de kwaliteit van de monitoring te kunnen verbeteren, is door een systematische verantwoording voor alle verstrekte subsidies op te leggen en zo meer te sturen op rapportages waarin op gestructureerde wijze de doelen en resultaten gerapporteerd worden. Het inzicht in de werking en de opbrengsten van beleid kan verder worden vergroot door nog meer in te zetten op doelstellingen die kijken naar werkzame mechanisme, die niet per se kwantitatief van aard of meetbaar zijn, maar ook haalbaar binnen de beleidsperiode of doorlooptijd van projecten en programma's.
- Tussentijdse monitoring. Met de allianties is reeds een stap in de goede richting gezet door samenwerkende partners te verplichten tot het uitwerken met een Theory of Change (inzet op welke mechanismen?) en het opstellen van meetbare indicatoren. Hierdoor zal naar verwachting beter in kaart kunnen worden gebracht wat de opbrengsten zijn van de inspanningen van de allianties en hoe deze bijdragen aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid. De subsidie aan de allianties is in principe voor een periode van vijf jaar toegekend. De doelstellingen worden in eerste instantie voor

de eerste twee jaar opgesteld. Belangrijk is om hierbij ook tussentijds te monitoren of de Theory of Change in gang is gezet, werkzame mechanisme in werking worden gezet, bijsturing nodig is en niet om pas achteraf te kijken of de beoogde resultaten gerealiseerd zijn.

De inhoud van het beleid

- De inzet van een decentrale uitkering is voor DE een belangrijk instrument om lokale veranderingen aan te jagen. Voor implementatie en verankering van het beleid is echter meer nodig dan de inzet van financiële middelen. Enige mate van inhoudelijke sturing vanuit DE op de inzet van effectieve methodiek is gewenst om tot borging van resultaten te komen. Dit kan door DE zelf gebeuren of via ondersteunende kennisinstituten zoals bij de Regenboogsteden. Met name op het thema economische zelfstandigheid van vrouwen is hierin nog een slag te maken. Hierbij moet in het oog gehouden worden dat lokaal en landelijk beleid elkaar beïnvloeden. Een eenzijdige inzet op lokaal beleid kan tegengewerkt worden als het landelijke beleid niet de juiste kaders of ruimte biedt. Dit zien we bijvoorbeeld terug op het beleidsterrein veiligheid vrouwen en meisjes.
- Een belangrijk onderdeel van de inzet van DE is gericht op het vergroten van het bewustzijn ten aanzien van belemmeringen en genderstereotypering onder diverse doelgroepen. Op sommige thema's vraagt deze insteek om verbreding en aanvulling. Binnen het project WE CAN Young kan meer aandacht voor het ontwikkelen van empathie bijdragen aan de effectiviteit van de interventie. DE zou hier meer op kunnen sturen in de doorontwikkeling en verankeringsfase van WE CAN Young. Binnen het thema economische zelfstandigheid wordt aandacht gemist voor de sociale omgeving van vrouwen en randvoorwaardelijke zaken (zoals de beschikbaarheid van kinderopvang). Deze aspecten zijn eveneens van grote invloed op de stappen die vrouwen (kunnen) zetten. DE zou hier meer op kunnen inzetten via inhoudelijke sturing richting gemeenten en via mainstreaming richting andere departementen met betrekking tot randvoorwaarden zoals kinderopvang. Op het thema onderwijs zou bij mainstreaming de focus moeten komen op het jonge kind, omdat daar de meeste winst te boeken is in het doorbreken van stereotiepe denkbeelden.
- Door het ontbreken van een gendersensitieve Rijksbrede aanpak op het thema sociale veiligheid voor vrouwen en meisjes en het ontbreken van de benodigde kennis over de problematiek is het uitermate lastig voor DE om alleen met (eigen) beleidsinzet (lokale) actoren te stimuleren gendersensitief beleid te ontwikkelen. Als eerste stap zou DE kunnen inzetten op het genereren van meer kennis door structurele monitoring van de prevalentie van gendergerelateerd geweld en onderzoek naar effectieve elementen van de aanpak van gendergerelateerd geweld.
- Het beleid gericht op het stimuleren van meer vrouwen in de top van het bedrijfsleven leidt nog niet tot de gewenste resultaten en er zijn twijfels of met de huidige beleidsinzet de streefcijfers gehaald zullen worden. Een verkenning van een meer dwingende vorm van sturing op dit dossier zou een alternatieve richting zijn waar aan gedacht kan worden.
- Het zou goed zijn om nog eens kritisch te bezien hoe een aantal 'losse' – vaak wat kleinere - projecten bijdragen aan doelstellingen op de verschillende thema's. Gezien de beperkte middelen en het brede veld waarop DE acteert, vormen kleine losse projecten vaak 'een druppel op de gloeiende plaat', zeker wanneer deze gericht zijn op een heel kleine groep of heel kleinschalig worden uitgezet. Zinvoller lijkt het om deze middelen in te zetten ten behoeve van verkenningen op nieuwe thema's, zodat er een goed inzicht is in de problematiek, de doelstellingen en gewenste aanpak en resultaten in relatie tot de inzet van middelen. De verkenningen rondom intersekse personen en vrouwen en gezondheid zijn hiervan een goed voorbeeld.

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Toelichting geraadpleegde respondenten en bronnen

Geraadpleegde respondenten

Ten behoeve van deze beleidsevaluatie zijn 32 interviews (deels dubbelinterviews) gehouden met verschillende typen respondenten, te weten:

- beleidsmedewerkers van DE;
- externe experts uit de wetenschap;
- betrokken vanuit het veld (projectuitvoerders, vertegenwoordigers van allianties en beleidsmedewerkers van andere departementen).

De focus van deze interviews verschilde per type respondent. Hieronder treft u per type respondent een overzicht van de topics die in de gesprekken aan bod zijn gekomen en de geïnterviewde personen.

Beleidsmedewerkers DE

Doel gesprekken: inzicht in inspanningen van DE en duiding van ontwikkelingen beleid en reconstructie van de achterliggende beleidstheorie (interventiologica).

Topics:

- doelstellingen en subdoelstellingen van het beleid;
- inzet instrumenten in relatie tot gestelde doelen (veronderstelde werking van het beleid);
- wijze van monitoring realisatie algemene doelen en projectdoelen;
- oordeel over doelbereik en effectiviteit van het beleid;
- invloed van contextfactoren op realisatie doelen;
- inzet op en opbrengsten van mainstreaming.

Focus gesprek/aspect van beleid DE	Respondenten
Arbeid: Economische zelfstandigheid vrouwen	Senior beleidsmedewerker DE, ministerie OCW/voormalig projectleider Kracht on Tour
Arbeid: topvrouwen	Plaatsvervangend directeur/afdelingshoofd/programamanager Vrouwen naar de Top, DE, ministerie OCW
Veiligheid: vrouwen en meisjes	senior beleidsmedewerker DE, ministerie OCW senior beleidsmedewerker DE en coördinator onderzoek, ministerie OCW
Veiligheid: lhbt	beleidsmedewerker, DE, Ministerie OCW senior beleidsmedewerker DE en coördinator onderzoek, ministerie OCW
Gezondheid	senior beleidsmedewerker DE en coördinator onderzoek, ministerie OCW
Onderwijs	Senior beleidsadviseur DE, ministerie OCW Coördinerend beleidsmedewerker, ministerie OCW
Mainstreaming	plaatsvervangend directeur DE, ministerie OCW Coördinerend beleidsmedewerker gendergelijkheidsbeleid DE, ministerie OCW
Internationaal	Coördinerend beleidsmedewerker LHBTI-emancipatiebeleid DE, ministerie OCW Senior beleidsmedewerker, DE bij ministerie OCW
Wetgeving	Coördinerend beleidsmedewerker LHBTI-emancipatiebeleid DE, ministerie OCW

Externe experts

Doel gesprekken: reflectie op beleidstheorie (interventiologica).

Topics:

- plausibiliteit beleidstheorie/wetenschappelijke onderbouwing;
- andere/effectievere beleidsalternatieven;
- oordeel over effectiviteit van het beleid;
- invloed van contextfactoren op realisatie doelen.

Thema	Respondenten
Arbeid: economische zelfstandigheid vrouwen	Prof. dr. Joop Schippers, hoogleraar arbeidseconomie, Universiteit Utrecht
Arbeid: topvrouwen	Prof. dr. Naomi Ellemers, universiteitshoogleraar, Universiteit Utrecht
Veiligheid: vrouwen en meisjes	Dr. Janine Janssen, lector Avans Hogeschool
Veiligheid: lhbt	Prof. dr. Joanneke van der Toorn, Universiteit Utrecht, bijzonder hoogleraar Inclusie van Lesbische, Homoseksuele, Biseksuele en Transgender Werknemers op het Werk aan de Universiteit Leiden en tevens universitair hoofddocent sociale en organisatiepsychologie aan de Universiteit Utrecht.
Gezondheid	Prof. dr. John de Wit, Universiteit Utrecht Angela Maas, hoogleraar cardiologie voor vrouwen aan de Radboudumc Nijmegen.
Onderwijs	Prof. Dr. Judi Mesman, hoogleraar interdisciplinair study of societal challenges Dr. Annemarie van Langen, senior-onderzoeker KBA Nijmegen

Betrokkenen vanuit het veld

Doel gesprekken: inzicht in praktijkervaringen met projecten/programma's gefinancierd vanuit het begrotingsartikel en andere inzet van DE (mainstreaming)

Topics:

- werking van het beleid in de praktijk (bereik doelgroep, uitvoering);
- bereik doelstellingen/impact;
- bedoelde en onbedoelde neveneffecten;
- invloed van contextfactoren op realisatie doelen.

Thema	Focus gesprek/aspect van beleid DE	Respondenten
Arbeid	Topvrouwen	Directeur Stichting Topvrouwen
	Economische zelfstandigheid	2 beleidsmedewerkers Sociale Zaken, werk en inkomen, gemeente Zwolle. 1 accountmanager /projectleider Kracht on tour, gemeente Eindhoven. 2 oprichters van How2spend it/finance for women. Manager bij WOMEN Inc., Penvoerder van de alliantie Samen werkt.
Veiligheid	Vrouwen en meisjes	Beleidsmedewerker huiselijk geweld en kindermishandeling, gemeente Tilburg, deelnemer WE CAN Young. Manager bij Rutgers, Penvoerder alliantie Act4Respect. Senior beleidsmedewerker bij ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
	Lhbt-personen	Directeur COC Nederland, Penvoerder Alliantie 'Gedeelde trots, gedeeld geluk'. Uitvoerder adviesfunctie, bij Movisie binnen de Regio's. Beleid- en accountmedewerker Sociaal Domein, Afdeling Maatschappelijke Ondersteuning, gemeente Haarlem, deelnemer Regio's.

Thema	Focus gesprek/aspect van beleid DE	Respondenten
Mannenemancipatie/veiligheid	Mannenemancipatie 2.0 en White Ribbon Campagne	Directeur Emancipator, uitvoerder mannenemancipatie 2.0 en White Ribbon Campagne 2 beleidsmedewerkers directie publieke gezondheid, ministerie VWS lid van de alliantie Gender & Gezondheid en voorzitter van de Wetenschappelijke Vereniging voor Gender & Gezondheid
Onderwijs		Coördinerend beleidsadviseur, Directie VO bij ministerie OCW. Beleidsmedewerker, Directie MBO bij ministerie OCW. Beleidsadviseur VO-raad. Hoofd beleidsadvisering bij Atria, Penvoerder Alliantie 'Werk.en.de Toekomst'.

Schriftelijke bronnen

Hieronder volgt per beleidsthema een overzicht van de beschikbare evaluaties en rapportages die gebruikt zijn om een beeld te krijgen van de uitvoering en opbrengsten van de (in financiële termen) grootste projecten die door DE zijn gefinancierd.

Thema economische zelfstandigheid

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
Educatie voor vrouwen met ambitie (EVA)	Nee	Tussenevaluatie en vooruitblik EVA Educatie voor vrouwen met Ambitie. Periode 2014 -2016	2016	Stichting Lezen & Schrijven
How 2 Spend It	Nee	Eindverantwoording verplichtingennummer 81000/957	2017	Finance for Women
Kracht on Tour	Nee	www.kracht-ontour.nl en interne rapportage van DE over Kracht on Tour 2014-2015	2016	Directie Emancipatie
Single SuperMom	Nee	Single SuperMom werkt! - eindrapportage	2017	Single SuperMom

Voor elk van de bovengenoemde rapportages geldt het verantwoordingsrapportages zijn waarin wordt beschreven welke activiteiten die in het kader van het genoemde project (tot dan toe) zijn verricht, hoeveel individuele vrouwen en werkgevers zijn bereikt en welke media-aandacht voor het onderwerp is gegenereerd.

Thema Vrouwen aan de Top

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
Vrouwen aan de Top	Nee	Financiële afrekening Topvrouwen 2017 Subsidiebeschikking "Topvrouwen.nl: de volgende fase"	2018	Stichting topvrouwen.nl

De bovengenoemde rapportage is een verantwoordingsrapportage waarin wordt beschreven welke activiteiten zijn verricht, hoeveel vrouwen en werkgevers zijn bereikt en welke media-aandacht voor het onderwerp is gegenereerd.

Thema veiligheid vrouwen en meisjes

Overzicht beschikbare externe evaluaties per interventie:

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
WE CAN Young	Ja	- WE CAN Young Resultaatmeting. Eindrapportage	2015,	Movisie, uitgevoerd door onderzoeksafdeling
	Nee	- Tussenrapportage WE CAN Young 2015, 2016		
Beat the Macho	Ja	- Beat the Macho, onderzoeksrapport	2015	Rutgers, uitgevoerd door onderzoeksafdeling
White Ribbon Campagne	Nee	- White Ribbon Campagne 2017, Eindrapportage - Eindrapportage White Ribbon campagne in Nederland 2016	2016, 2017	Emancipator

Korte beschrijving van en reflectie op de beschikbare informatie:

	Type informatie
Beat the Macho (2015)	De evaluatiestudie is uitgevoerd door de onderzoeksafdeling van de organisatie, maar niet door uitvoerders van het project. Voor de evaluatie is gebruikgemaakt van triangulatie, zowel door participatieve observaties tijdens workshops, interviews met workshop begeleiders, en het retrospectief interviewen van een tweetal jongens over opbrengst campagne. Daarnaast hebben er analyses plaatsgevonden van de materialen (de gebruikte storyboards en online reacties en scripts (N=2000)). Deze analyse heeft op een structurele manier plaatsgevonden (open codering en een deel is vervolgens axiaal gecodeerd). Oordeel: Studie geeft inzicht in procesindicatoren en indicaties voor bewustwording en gedragsverandering. Er is geen sprake van een zuivere effectstudie. Resultaten van deze studie zijn indicatief en kunnen niet gegeneraliseerd worden.

Type informatie	
WE CAN Young (2015, 2018)	De studie (2015) naar gedragsverandering voor de periode 2014 is uitgevoerd door de onderzoeksafdeling van de organisatie, maar niet door de uitvoerders van het project. Er is gebruikgemaakt van triangulatie. Informatie over het aantal deelnemers en type activiteiten is verzameld met een periodieke monitor onder lokale projectleiders. Het online bereik en online activiteiten zijn in kaart gebracht door data te verzamelen via de WE CAN Young website en social media. Data over de effecten en door deelnemers zelf ervaren effecten zijn verzameld door middel van goed theoretisch onderbouwde vragenlijsten. Vanwege een lage respons (door een technische fout) heeft er aanvullend kwalitatieve dataverzameling plaatsgevonden middels interviews onder changemakers en jongeren en observaties van WE CAN Young activiteiten. De versteviging van project in de periode 2015-2017 is niet opnieuw onderzocht. Hiervoor zijn tussenrapportages en een samenvatting gemaakt door de uitvoerders van het project beschikbaar. Het verschijnen van de eindverantwoording (2018) over deze periode staat nog gepland. Oordeel: Deze studie geeft inzicht in het bereiken van procesdoelen. Daarnaast geeft het indicaties voor gedragsverandering. Er is geen sprake van een zuivere effectstudie. Resultaten van deze studie zijn indicatief en kunnen niet gegeneraliseerd worden.
White Ribbon Campagne (2016, 2017)	Projectverantwoording: aantal deelnemers en type activiteiten is verzameld door de projectleider. Het online bereik en online activiteiten zijn in kaart gebracht door data te verzamelen via de campagnewebsite en social media. Procesbeschrijving voor de betreffende campagnejaren vond plaats door projectleider. Oordeel: rapportage gaat in op procesindicatoren. Over effecten zijn geen uitspraken mogelijk.

Thema veiligheid en sociale acceptatie lhbtj-personen

Overzicht beschikbare externe evaluaties per interventie:

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
GSA Veilige Wijken	Ja	- Meer gewicht in de schaal Gay-Straight Allianties als strategie in LHBT-beleid	2014	Verwey-Jonker Instituut / UvA
		- Evaluatieonderzoek GSA Veilige Wijken	2016	RadarAdvies
Regenboogsteden	Ja	- Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017	2017	Panteia/Atria
Coming In	Nee	- Inhoudelijke rapportage COC Nederland Coming In jaar 1		COC Nederland
Maruf	Nee	- Jaarverslag 2016 - Programma 2017	2016	Stichting Maruf
G4 biculturele LHBTI-personen	Nee	- Inhoudelijk eindverslag Movisie		Movisie
Seksuele diversiteit in het MBO	Ja/Nee	- Veiligheid van LHBT-studenten in het mbo: van ontwikkeling naar commitment. Projectvoorstel 2016-2018	2016	EduDivers/Theater AanZ/COC Nederland
		- Heeft seksuele diversiteit in het mbo (g)een gezicht?	2016	ITS, Radboud Universiteit Nijmegen
LCC Plus Projecten	Nee	- Publieksversie LCC Plus Projecten (2015-2018)	2018	LKP, CHJC, ContrariO, HolyFemales.nl,
		- Eindrapportage LCC Plus Projecten 2015-2018	2018	Stichting Netwerk Mirre (voor beide rapporten)

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
Beat the Macho (zie bronnen thema veiligheid vrouwen en meisjes)	Ja	- Beat the Macho, onderzoeksrapport	2015	Rutgers, uitgevoerd door onderzoeksafdeling
WE CAN Young (zie bronnen thema veiligheid vrouwen en meisjes)	Ja	- WE CAN Young Resultaatmeting. Eindrapportage - Tussenrapportage/samenvatting resultaten WE CAN Young 2015, 2016	2015 2018	Movisie, uitgevoerd door onderzoeksafdeling
White Ribbon Campagne (zie bronnen thema veiligheid vrouwen en meisjes)	Nee	- White Ribbon Campagne 2017, Eindrapportage - Eindrapportage White Ribbon campagne in Nederland 2016	2018 2017	Emancipator

Korte beschrijving van en reflectie op de beschikbare informatie:

	Type informatie
GSA Veilige Wijken (2016)	Een evaluatieonderzoek waarin het proces en de inhoud van de advisering van de GSA Natuurlijk Samen is onderzocht. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode 2013 t/m 2015. Het onderzoek betrof een nulmeting en een eindmeting. In de nulmeting is vooral gekeken naar de opzet en werking van de GSA Natuurlijk Samen (projectorganisatie en algemene activiteiten van de GSA). Tevens is onderzocht wat de stand van zaken was bij gemeenten ten aanzien van de uitvoering van het (sociale) veiligheidsbeleid en de lhbt-ketenaanpak en zijn aanbevelingen gedaan voor de overige projectperiode. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen advies- en controlegemeenten. In dit onderzoek zijn zes advies- en zeven controlegemeenten betrokken. Triangulatie: analyse bestaand materiaal geanalyseerd, en interviews met de organisaties vertegenwoordigd in de kerngroep van de GSA Natuurlijk Samen, koplopergemeenten met adviestraject/interventie van GSA Natuurlijk Samen (adviesgemeenten), koplopergemeenten zonder advies (de controlegemeenten) en de G4-gemeenten (waarvan twee adviesgemeenten en twee controlegemeenten). Daarnaast zijn de lokale ketenpartners in de koplopergemeenten (zowel met als zonder advies) in de nulmeting geraadpleegd door middel van een enquête. Oordeel: Gestructureerd en betrouwbare opzet. Met controlegroep, voor- en nameting.

Type informatie	
Regenboogsteden (2017)	Onderzoeksopzet bestaande uit vier fasen en triangulatie. Er zijn internetenquêtes afgenomen onder Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten uit de G50. De onderzoeksopzet is gelijk gehouden aan de opzet van 2014. Hierdoor was het mogelijk om, naast een vergelijking tussen 2014 en 2017, ook een vergelijking te maken tussen Regenboog- en niet-Regenbooggemeenten. Hieronder vallen óók de vier gemeenten die zich in een later stadium (2015/2016) uit eigen initiatief aangemeld hebben bij OCW als Regenbooggemeente. Vervolgens zijn verdiepende telefonische interviews gehouden met alle gemeenten om in te gaan op de antwoorden van de internetenquête. Tevens is er een internetenquête uitgezet onder lokale samenwerkingspartners. Tot slot zijn er twee focusgroepen gehouden: één met beleidsambtenaren van Regenbooggemeenten en één met vertegenwoordigers van lokale samenwerkingspartners. Oordeel: goede, betrouwbare studie met controlegroep en data die ook met 2014 te vergelijken zijn.
Coming In	Nog geen eindrapportage beschikbaar. Enkel een activiteitenverslag over het eerste loopjaar van het project. Oordeel: rapportage geeft alleen inzicht in de uitgevoerde activiteiten uit projectjaar 1 niet over het gehele project. Uitspraken over effecten zijn niet mogelijk.
Stichting Maruf	Jaarrapportages opgesteld door uitvoerder. Beschrijft uitgevoerde activiteiten. Oordeel: rapportage gaat in op procesindicatoren. Over effecten zijn geen uitspraken mogelijk.
G4 biculturele lhbt-persoon	Activiteitenverslag over de geboden ondersteuning, opgesteld door de uitvoerder. Van de inzet van de G4 ontbreekt verslaggeving. Oordeel: rapportage gaat in op procesindicatoren van de ondersteuning. Verantwoording vanuit de G4 zelf ontbreekt. Over beide aspecten zijn uitspraken over effecten niet mogelijk.
Seksuele Diversiteit in het mbo	Over de eerste projectfase (2015) heeft het ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de impact van het project. Dit bestaat met name een procesevaluatie. Voor de tweede fase is er alleen een projectvoorstel beschikbaar. De eindrapportage is (nog) niet beschikbaar. Oordeel: op basis van de procesevaluatie zijn uitspraken te doen over het effect op het niveau van de ondersteuningsbehoefte van docenten, mate van draagvlak binnen de opleiding om met het thema aan de slag te gaan en de mate van verankering voor de eerste projectfase. Over effecten op de profijtgroep (lhbt-leerlingen), en de effecten van de tweede projectfase (2016-2018) zijn geen uitspraken mogelijk.
LCC plus projecten	Eindrapportage op basis van procesindicatoren voor de drie deelprojecten. Er wordt gesproken over een effectonderzoek, maar dit is slechts gebaseerd op vijf interviews (waarvan een gedeelte met uitvoerders). Oordeel: uitspraken over effecten is niet mogelijk.

Thema gezondheid

Overzicht beschikbare externe evaluaties per interventie:

	Externe evaluatie	Titel	Jaar	Uitvoerder
Interventie/project	Ja/nee			
Alliantie Gender & Gezondheid	Ja	De route naar kwaliteitszorg voor iedereen. De alliantie Gender & Gezondheid brengt beweging. Resultaten van vijf jaar bruggen slaan.	2017	WOMEN Inc. i.s.m. Sinzer

Korte beschrijving van en reflectie op de beschikbare informatie:

	Type informatie
Alliantie Gender & Gezondheid	In deze rapportage worden de effecten van de alliantie Gender en Gezondheid in beeld gebracht. Het is voor een deel van de genoemde effecten niet duidelijk of deze daadwerkelijk voortkomen uit de inzet van de alliantie. De rapportage kent geen methodische verantwoording. Zo is het onduidelijk wat de bijdrage van Sinzer is geweest en wat WOMEN Inc. heeft bijgedragen. De rapportage is een analyse gebaseerd op de beleidstheorie, activiteiten, producten, publicaties en gesprekken met leden van de alliantie. Er is geen sprake van een effectmeting in de vorm van een voor- of nameting.

Bijlage 2 – Referenties

Publicaties

Atria & Rutgers (2017). *Act4Respect. Het bevorderen van sociale veiligheid van vrouwen en LHBTI's door preventie gendergerelateerd geweld bij jongeren en jong-volwassenen*. Amsterdam/Utrecht: Atria/Rutgers.

Atria, VHTO, Emancipator & NVR (2017). *NIEUWE WEGEN. Naar een werkende toekomst*. Amsterdam: Atria.

Atria (2017). *Bronnen van verandering*. Amsterdam: Atria.

Belfi, B.E., Levels, M., van der Velden, R.K.W. (2015). *De jongens tegen de meisjes: een onderzoek naar verklaringen voor verschillen in studiesucces van jongens*. ROA Reports, n. 005, Research Centre for Education and the Labour Market.

Bool, M., Groot, de N., Mateman, H.(2015) *WE CAN Young Campagne resultaatmeting. Eindrapportage*. Utrecht, Nederland: Movisie.

Bool, M., Groot, de N., (2015). *WE CAN Young Resultaatmeting, Activiteitenverslag*. Utrecht, Nederland: Movisie.

Botman, M., Jouwe, N., & Wekker, G. (2001). *Caleidoscopische visies : de zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwenbeweging in Nederland*. Amsterdam, Nederland: Koninklijk Instituut voor de Tropen.

Buys, L., Hekma, G., Duyvendak, J.W. (2009). *Als ze maar van me afblijven*. Amsterdam, Nederland: Universiteit van Amsterdam.

CBS (2016). *Gelijk loon voor gelijk werk? Banen en lonen bij de overheid en bedrijfsleven, 2014*. Den Haag, Nederland: CBS.

Cense, M., Oostrik, S., (2015). *Beat the Macho. Onderzoeksrapport*. Utrecht, Nederland: Rutgers.

Cramwinckel, F.M., Scheepers, D.T., Van der Toorn, J.(2018). Interventions to Reduce Blatant and Subtle Sexual Orientation- and Gender Identity Prejudice (SOGIP): Current Knowledge and Future Directions. IN: *Social Issues and Policy Review, Vol. 12, No. 1*, pp. 183—217.

COC Nederland, Movisie & Rutgers (2018). *Inhoudelijke rapportage COC Nederland | Coming In jaar 1*.

COC Nederland, NNID & TNN (N.N.). *Gedeelde trots, gedeeld geluk*. Amsterdam, Nederland: COC Nederland.

Cvencek, D., Meltzoff, A. N., & Greenwald, A. G. (2011). Math-Gender Stereotypes in Elementary School Children. *Child Development*, 82(3), 766–779. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2010.01529.x>

del Río, M. F., & Strasser, K. (2013). Preschool Children's Beliefs about Gender Differences in Academic Skills. *Sex Roles*, 68(3–4), 231–238. <http://doi.org/10.1007/s11199-012-0195-6>

Derks, Belle, Colette Van Laar, Naomi Ellemers, 2016. The queen bee phenomenon: Why women leaders distance themselves from junior women. *The Leadership Quarterly, Volume 27, Issue 3*, 456-469, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2015.12.007>

Elfering, S., Leest, B., & Rossen, L. (2016). *Heeft seksuele diversiteit in het mbo (g)een gezicht? De verankering van de aandacht voor seksuele diversiteit in het mbo*. Nijmegen, Nederland: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

- Ellemers, N. (2014). 'Woman at work: how organizational features impact career development'. In: *Policy Insights from the behavioral and brain sciences, October 2014, vol. 1, no 1*, p.46-54.
- Emancipator (N.N.). *Projectvoorstel mannenemancipatie 2.0*. Amsterdam, Nederland: Emancipator.
- Emancipator (2015). *Voortgangsrapportage mannenemancipatie 2.0*. Amsterdam, Nederland: Emancipator.
- Emancipator (2016). *Eindrapportage mannenemancipatie 2.0*. Amsterdam, Nederland: Emancipator.
- Emancipator (2018). *White Ribbon Campagne 2017- Rapportage*. Amsterdam, Nederland: Emancipator.
- Edudivers, Theater AanZ & COC Nederland. (2016). *Veiligheid van LHBT-studenten in het mbo: van ontwikkeling naar commitment*. Projectvoorstel 2016-2018.
- Felten, H., Booijink, M., Janssens, K., (2016). *Do it Right*. Utrecht, Nederland: Movisie.
- Gonlag, K., Nauta, J., Kroft, F., (2016). *Evaluatieonderzoek GSA Veilige Wijken*. Amsterdam, Nederland: RadarAdvies.
- Hurk, Annie van den, Meelissen, Martina en Langen, Annemarie van (2018). Succesvolle onderwijsinterventies om de lekkende STEM-pijpleiding te dichtten. <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2016/12/Samenvatting-Deelonderzoek1-Bèta-pijpleiding-versie-2.0.pdf>
- IHLIA (2017). *Theory of Change IHLIA LGBT heritage*. Amsterdam, Nederland: IHLIA.
- IOT, Doetank PEER & Movisie (N.N). *Verandering van binnen uit. Alliantie voor gendergelijkheid en de acceptatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en mensen met een intersekse conditie*. Utrecht: Movisie.
- Janssen, J. (2016) *Afhankelijkheid en weerbaarheid. Over het complexe en bonte werk van professionals bij de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties*. Lectorale rede. 's Hertogenbosch: Avans Hogeschool.
- Klein, van der M., Buijs, L., Hermens, F., (2014). *Meer gewicht in de schaal Gay-Straight Allianties als strategie in LHBT-beleid*. Utrecht, Nederland: Verwey-Jonker Instituut.
- Klerk, M. de, Boer, A. de, Plaisier, I., Schyns, P. (2017). *Voor elkaar? Stand van de informele hulp in 2016*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuyper, L. (2017). *LHBT-Monitor 2016. Opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kuyper, L. (2018). *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- LKP, VCHJC, Contrario, Holy Females.nl & Mirre (2018). *Onderzoek effecten LCC Plus Projecten (2015-2018)*. Amsterdam, Nederland: LCC Alliantie.
- Merens, A., Hartgers, M., Brakel, M. van den (2012). *Emancipatiemonitor 2012*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Merens, A., Brakel, van den M., (Red) (2014). *Emancipatiemonitor 2014*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Merens, A., Bucx, F. (2018). *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Movisie (2016). *Input verslag WCY t/m 2017 vanuit gemeenten*. Utrecht, Nederland: Movisie.
- Movisie (2018a). *Borgingsplannen WCY-gemeenten op een rij*. Utrecht, Nederland: Movisie.
- Movisie (2018b). *Activiteitenverslag G4 biculturele lhbt-personen*. Utrecht, Nederland: Movisie.
- Noije, Van L., Moons, E., & Sprangers, A., (2016) *Sociale Veiligheid. in: Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Oomkens, R., Haan de L., Bouma, S. (2017). *Evaluatieonderzoek Regenboogsteden 2015-2017*. Zoetermeer/Amsterdam, Nederland: Panteia/Atria.
- Oomkens, R. , Stroeker, N., Notten, M. (2017). *Doorstroming vrouwen naar de subtop: It takes two to tango*. Zoetermeer, Nederland: Panteia/La Red..
- Pouwels, B. & Henderikse, W. (2017). *Een beetje beter maar nog lang niet voldoende. Bedrijvenmonitor2017*. Zeist, Nederland: Commissie Monitoring Streefcijfer Wet bestuur en toezicht / Van DoorneHuisjes en partners
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, Great-Brittain: SAGE publications.
- Portegijs, W., Brakel, M. van den (Red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Römkens, R., De Jong, T., & Harthoorn, H. (2014). *Geweld tegen vrouwen. Europese onderzoeksgegevens in Nederlandse context*. Amsterdam, Nederland: Atria.
- Scholte, R., Nelen, W., Wit, de W., Kroes, G., (2016) *Monitor sociale veiligheid in en rond scholen*. Nijmegen, Nederland: Praktikon B.V.
- Steele, J. (2003). Children's Gender Stereotypes About Math: The Role of Stereotype Stratification1. *Journal of Applied Social Psychology*, 33(12), 2587–2606. <http://doi.org/10.1111/j.1559-1816.2003.tb02782.x>
- Steketee, M., Römkens, R., Pels, T., Lünemann, K., et al. (2016) *Preventie van intergenerationeel geweld Nederland en EU Verkenning van wat werkt*. Utrecht, Nederland: Verwey-Jonker Instituut.
- Stroeker, N., Notten, M. (2015). *Vrije plekken in RvC's en RvB's. Een onderzoek, netwerkanalyse & routeadvies voor topvrouwen op weg naar de vrije plekken in de top200 bedrijven*. Zoetermeer, Nederland: Panteia/La Red.
- Tomasetto, C., Mirisola, A., Galdi, S., & Cadinu, M. (2015). Parents' math–gender stereotypes, children's self-perception of ability, and children's appraisal of parents' evaluations in 6-year-olds. *Contemporary Educational Psychology*, 42, 186–198. <http://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2015.06.007>
- Vaan, K.B.M. Boer, M.M. de en Vanoni, M.C. (2013). *Genderscan aanpak Huiselijk geweld*. Amsterdam, Nederland: RegioPlan.
- Van der Toorn, J. (2018). *Naar een inclusieve werkvloer: seksuele oriëntatie en gender identiteit op het werk*. Oratie. Leiden, Nederland: Universiteit Leiden.

Velden, E. van der, Heij, K. de, (2016). *Rapportage Peiling gendersensitieve gezondheidszorg*. Amsterdam, Nederland: Direct Research.

VHTO (2016). *Vroege stereotypering. Verslag van een Inventarisatie- en Interventiepijlot*. Amsterdam, Nederland: VHTO.

WOMEN Inc. (2017). *De route naar kwaliteitszorg voor iedereen*. Amsterdam, Nederland: WOMEN INC.

WOMEN Inc., Rutgers en COC Nederland (2017). *IEDERE PATIËNT IS ANDERS. Op naar een gendersensitieve en LHBTI-sensitieve gezondheidszorg in Nederland*. Amsterdam, Nederland: WOMEN Inc. WOMEN Inc., Proefprocessenfonds Clara Wichmann, Movisie, NVR, WO=Men (@017). *Samen werkt het! Van financieel kwetsbaar naar weerbaar & zelfstandig op de arbeidsmarkt*. Amsterdam, Nederland: WOMEN Inc.

Yerkes, M.A. en J. Javornik. 2018, forthcoming. Childcare policies in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*.

ZonMw (2012). *Vrouwen zijn anders*. ZonMw-Signalement Seksespecifieke gezondheidszorg. Den Haag, Nederland: ZonMw.

ZonMw (2015). *Kennisagenda Gender en Gezondheid*. Den Haag, Nederland: ZonMw.

ZonMw (2016). *Prioritering Kennislacunes Gender en Gezondheid*. Den Haag, Nederland: ZonMw.

Beleidsnota's/Kamerstukken

Auditdienst Rijk. Ministerie van Financiën (2014). *Beleidsdoorlichting 2011-2014*. Met kenmerk: ADR/2014/1686. Den Haag, Nederland: ministerie van Financiën.

Directie Emancipatie/ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Midterm review Emancipatie. Een overzicht en beschouwing van de maatregelen van het emancipatiebeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2013-2014*. Den Haag, Nederland: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Kamerbrief d.d. 28 september 2007 met onderwerp: aanbidding emancipatienota. Referentie: DE/2007/37260.

Kamerbrief d.d. 14 augustus 2008 met onderwerp Plan van de Man. Referentie DE/32735.

Kamerbrief d.d. 8 april 2011. met onderwerp: Hoofdlijnen emancipatiebeleid: vrouwen- en homo-emancipatie 2015. Referentie 274914.

Kamerbrief d.d. 10 mei 2013 met onderwerp: Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013-2016. Referentie 477641.

Kamerbrief d.d. 28 oktober 2014 met onderwerp: stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen. vergaderjaar 2014-2015, Referentie 32620-138.

Kamerbrief d.d. 19 december 2014 met onderwerp: beleidsconclusies midterm review en beleidsdoorlichting Emancipatie. Referentie: 696081.

Kamerbrief d.d. 21 januari 2016, vergaderjaar 2014-2015, 30 420, nr. 230.

Kamerbrief d.d. 20 januari 2017 met onderwerp: Opbrengsten emancipatiebeleid 2013-2017. Referentie: 1133707.

Kamerbrief d.d. 24 april 2017 met onderwerp: keuze partnerschappen emancipatiebeleid. Referentie 1181164.

Kamerbrief d.d. 11 september 2017 met onderwerp: opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 25 Rijksbegroting. Referentie 1242402.

Kamerbrief d.d. 29 maart 2018 met onderwerp: Emancipatienota 2018-2021. PRINCIPES IN PRAKTIJK. Referentie: 1336594.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 november 2016, nr. 890779, houdende regels voor het verstrekken van subsidies gender- en lhbt-gelijkheid (Subsidieregeling gender- en lhbt-gelijkheid 2017–2022). Geraadpleegd op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-64836.html>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksbegroting 2014 Art. nr. 25 Emancipatie geraadpleegd op: http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186630_18.html

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksbegroting 2015 Art. nr. 25 Emancipatie geraadpleegd op: http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199424_18.html

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksbegroting 2016 Art. nr. 25 Emancipatie geraadpleegd op: http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212220_18.html

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksbegroting 2017 Art. nr. 25 Emancipatie geraadpleegd op: http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst226152_26.html

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Rijksbegroting 2018 Art. nr. 25 Emancipatie geraadpleegd op: http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236857_25.html

Rutte, M. & Samsom, D. (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012. Regeerakkoord voor de periode 2012 – 2015.

Rutte, M., Haersma Buma, S. van, Pechtold, A., & Segers, G., (2017). Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.

Websites:

<https://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/diversiteit/programmas/programma-detail/gender-en-gezondheid/>

<https://www.cbg-meb.nl/mensen/zorgverleners/man-vrouw-verschillen-en-geneesmiddelen>

<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home>

<https://www.ikbenvanmij.nl/>

<https://www.rutgers.nl/wat-wij-doen/programmas-en-projecten/lefgozers>

<https://www.emancipator.nl/stopgeweldtegenvrouwen/>

<https://www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies>

https://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/lopende%20projecten/slug/follow_up_gender-scan_aanpak_huiselijk_geweld

<https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/Erkende-interventies/Vlaggen-systeem>

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0038784/2017-01-01>

<http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>

Beijing Declaration and Platform for Action (Bpfa) geraadpleegd op: <http://www.un.org/women-watch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

VN Vrouwenverdrag geraadpleegd op: <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/nederlandse-tekst-vn-vrouwenverdrag/>

IVBPR – Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Geraadpleegd op: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001017/1979-03-11>

IVESCR - Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Geraadpleegd op: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001016/1979-03-11>



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl