



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014

Colofon

Titel	Beleidsdoorlichting emancipatie 2011-2014
Uitgebracht aan	Ministerie OCW, directeur emancipatie
Datum	4 december 2014
Kenmerk	ADR/2014/1686

Inhoud

Leeswijzer	4
SAMENVATTEND BEELD	5
1 INLEIDING EN ONDERZOEKSAANPAK	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Bevorderen van emancipatie	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Kanttekeningen bij deze doorlichting	11
2 Beleidsterrein emancipatie	13
2.1 Afbakening beleidsterrein & Motivering gevoerde beleid	13
2.2 Ontwikkelingen beleidsterrein	14
2.3 Onderbouwing programmering (evaluatie) onderzoeken emancipatiebeleid	15
3 Hoofdlijn A: Bevorderen emancipatie LHBT	16
3.1 Beoogde beleidseffecten	16
3.2 Beleidsinstrument: Sociale acceptatie en veiligheid (LHBT)	17
3.2.1 Groepen (jongeren, transgenders, etnische en levensbeschouwelijke kringen)	20
3.2.2 Wetswijziging kerndoelen onderwijs	25
3.2.3 Koplopers (gemeenten)	25
3.3 Beleidsinstrument: Gelijke rechten (LHBT)	26
3.3.1 Wetgeving lesbische ouderschap	26
3.3.2 Wetgeving Transseksualiteit	27
3.4 Beleidsinstrument: Internationaal (LHBT)	28
3.4.1 Secretariaat voor netwerk van koploper landen	28
3.4.2 ILGA project	28
4 Hoofdlijn B: Bevorderen vrouwenemancipatie	29
4.1 Beoogde beleidseffecten	29
4.2 Beleidsinstrument: (Arbeids) participatie (vrouwen)	30
4.2.1 Laat ambities werken	30
4.2.2 Programma Eigen kracht	30
4.2.3 Subsidie Women Inc.	31
4.2.4 Meisjes en Techniek:	31
4.2.5 Jongens voor het onderwijs:	32
4.2.6 Talent naar de top	32
4.3 Beleidsinstrument: Veiligheid en weerbaarheid (vrouwen)	33
4.3.1 We can Young - campagne	33
4.4 Beleidsinstrumenten: Internationaal (vrouwen)	33
4.4.1 CAVHIO - verdrag	33
4.4.2 VN-vrouwenverdrag	33
Bijlage 1: Uitgaven in relatie tot beleidsinstrumenten	34
Bijlage 2: Schematische weergave van samenhang doelstellingen en beleidsinstrumenten.	35

Leeswijzer

In dit rapport wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het emancipatiebeleid beoordeeld aan de hand van bestaand onderzoeksmateriaal. De uitkomsten van de beschikbare evaluaties zijn meegenomen in de beoordeling of het gevoerde beleid door de Rijksoverheid effectief en doelmatig is.

De indeling van het rapport is als volgt. In het Samenvattend beeld staan uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde emancipatiebeleid bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Na Inleiding en onderzoeksaanpak (hoofdstuk 1) wordt in hoofdstuk 2 verder ingegaan op het beleidsterrein emancipatie. Hoofdstuk 3 geeft het emancipatiebeleid weer ten aanzien LHBT (Lesbisch, Homo, Biseksueel en Transgender) aan. Dit krijgt vorm aan de hand van drie hoofdlijnen van beleid: sociale acceptatie en veiligheid, gelijke rechten en internationaal. Hoofdstuk 4 geeft het emancipatiebeleid weer ten aanzien van vrouwen en meisjes aan de hand van drie hoofdlijnen van beleid: arbeidsparticipatie, veiligheid en weerbaarheid, en internationaal. In beide hoofdstukken 4 en 5 worden de belangrijkste ingezette beleidsinstrumenten benoemd, de daarmee gemoeide middelen en beschikbare (evaluatie)onderzoeken.

SAMENVATTEND BEELD

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd in het kader van de Regeling Periodieke Evaluatieonderzoeken (RPE) en richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op het terrein van emancipatie. In de hoofdstukken 2 t/m 4 en de bijlagen vindt u de achtergrondinformatie en analyse waaruit het hieronder beschreven beeld naar voren komt. Voor deze beleidsdoorlichting zijn de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de begroting van OCW 2012 als uitgangspunten genomen. In praktische zin beslaat deze doorlichting de periode 2011 tot en met 2014. Vanuit OCW wordt hiertoe een breed scala aan beleidsinstrumenten en activiteiten ingezet. In deze doorlichting komen de beleidsinhoudelijk meest belangrijke instrumenten en instrumenten met het grootste financiële beslag aan de orde. In bijlage 2 zijn de beleidsinstrumenten die in deze beleidsdoorlichting aan de orde komen en de doelstellingen waaraan deze gerelateerd zijn, weergegeven.

Het beleid waar OCW zelf invloed op heeft, is de focus van deze doorlichting. Diverse activiteiten die met emancipatie te maken hebben, worden grotendeels onder verantwoordelijkheid van andere departementen uitgevoerd waarmee OCW samenwerkt. OCW beïnvloedt dit beleid door aandacht te vragen voor de emancipatieaspecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleid met betrekking tot kinderopvang of financiële prikkels op het terrein van arbeid en zorg. Op de effectiviteit en doelmatigheid daarvan is in deze beleidsdoorlichting geen inzicht verkregen. Dit is wel mede bepalend voor het behalen van de overkoepelende beleidsdoelstellingen.

Het beleidsterrein van emancipatie dat rechtstreeks onder OCW valt, kenmerkt zich door stevige ambities. OCW heeft ervoor gekozen om de beleidsdoelstellingen overwegend kwalitatief te beschrijven en niet SMART¹ te formuleren om geen irreële verwachtingen te scheppen. Het vaak ontbreken van SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen brengt met zich mee dat het moeilijk is om de doelbereiking vast te stellen. Dit wordt versterkt door de vele externe maatschappelijke factoren die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen. Beleidsmaatregelen worden niet geëffectueerd in een gecontroleerde laboratoriumsituatie. Vele ontwikkelingen internationaal en vanuit de samenleving hebben invloed op de (mate van) effectiviteit van beleid. Het bepalen van de invloed van deze factoren op het realiseren van deze doelstellingen, valt ook buiten de reikwijdte van deze doorlichting.

Op basis van de inzichten die tijdens deze beleidsdoorlichting verworven zijn, kan worden geconstateerd dat OCW met beperkte middelen en de inzet van een veelheid aan instrumenten ambitieuze en ver reikende doelstellingen tracht te realiseren. Het is hierbij de vraag of de huidige aanpak waarbij de aansturing en verantwoordelijkheid van OCW over activiteiten bij andere departementen beperkt is en waarbij beperkte invloed is op maatschappelijke externe factoren, zoals het effect van de

1 Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

economische crisis op de arbeidsparticipatie, die het beoogde resultaat beïnvloeden, tot de beoogde ambitieuze doelbereiking zullen leiden.

Het vaststellen van de effectiviteit is bovendien een onmisbare voorwaarde voor het bepalen van doelmatigheid. In het geval van emancipatiebeleid is het echter niet goed mogelijk om een causaal verband aan te tonen tussen de beleidsuitvoering en doelbereiking (effectiviteit van het beleid) waarvoor effectonderzoek nodig is. Overigens gelden de problemen die goede effectonderzoeken in de weg kunnen staan niet uitsluitend op het terrein van emancipatie. Daarnaast staan de kosten voor een goed effectonderzoek vaak niet in verhouding tot de met een beleidsinstrument gemoeide uitgaven. Desondanks kan over de doelbereiking, de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid, het onderstaande worden gemeld. Daarbij wordt eerst ingegaan op de doelbereiking 'an sich': kan op basis van beschikbare informatie en gegeven beleidsdoelstellingen aangegeven worden of een doelstelling behaald wordt? Daarna wordt ingegaan op de bijdrage die het gevoerde beleid daaraan heeft geleverd: de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Doelbereiking: Bevorderen emancipatie vrouwen en meisjes

Op grond van de statistieken van het CBS² kan worden gesteld dat de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen per week (in uren) nauwelijks is toegenomen van 24,4 in 2005 tot 25,4 in 2012. Hetzelfde beeld is er ten aanzien van de netto arbeidsparticipatie (2009: 70% ten opzichte van 2012: 70%) en de economische zelfstandigheid van vrouwen 15-64 jaar oud (2009: 47,3% en in 2012: 48,5%). Zoals uit deze statistieken blijkt is de doelstelling van hogere arbeidsparticipatie voor vrouwen in die periode nauwelijks behaald. In het licht van de economische crisis en in vergelijking met de daling in arbeidsparticipatie van mannen, is een onveranderd beeld in de participatie van vrouwen positief. De statistieken van 2014 zijn nog niet bekend. Uit de statistieken blijkt dat het percentage van geweld tegen vrouwen van 15 jaar en ouder vanaf 2008 (5,1%) tot 2011 (4,8%) licht is gedaald. De statistieken op zich zelf zijn echter niet goed bruikbaar waar het gaat om het meten van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Er zijn namelijk(nog) veel externe factoren die niet zijn meegenomen om een eindconclusie over effectiviteit van gevoerde beleid te kunnen trekken. Factoren zoals: toename van opleiding en algemene ontwikkeling en het verdwijnen van taboe rond seksueel geweld, die elk individueel kunnen bijdragen aan een grotere aangiftebereidheid. Ook internationale factoren zijn van invloed op deze statistieken. Algemene culturele trends in het westen alsmede de migratie uit culturen waar vrouwenemancipatie een minder prominente rol in speelt zijn voorbeelden van deze factoren. Er is geen analyse beschikbaar van de wijze waarop en de mate waarin de verschillende exogene factoren de doelbereiking hebben beïnvloed.

2 CBS, Integrale veiligheidsmonitor '08 – '11

Doelbereiking: Bevorderen van emancipatie LHBT

Als doelstelling is genoemd dat de sociale acceptatie in 2014 groter of gelijk moet zijn dan 91%. Inmiddels is de sociale acceptatie bij de Nederlands bevolking gestegen tot 94%.³ Deze doelstelling is behaald. In het geval van LHBT-beleid zien we ook een vergelijkbare situatie als in het beleid met betrekking tot vrouwenemancipatie. Ook hier kan met betrekking tot het aspect veiligheid en homodiscriminatie de meldingsbereidheid zijn toegenomen doordat er meer mogelijkheden daartoe zijn ontstaan. Op grond van de kerncijfers van het ministerie van OCW⁴, kan worden opgemaakt dat het percentage meldingen van homodiscriminatie bij de politie ten opzichte van het totaal aantal meldingen sterk is toegenomen: van 17% in 2008 tot 36% in 2012. Ook hieruit kan geen inefficiëntie en ondoelmatigheid van beleid noch het tegendeel daarvan worden vastgesteld. Er zijn immers vele externe factoren die bekeken zouden moeten worden om een eindconclusie te kunnen trekken over de netto effecten van beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om factoren zoals: algemene maatschappelijke ontwikkeling m.b.t. agressie en geweld, internationale factoren, algemene culturele trends onder jongeren alsmede de migratie uit culturen waar homo-emancipatie geen prominente rol in speelt.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten

Doeltreffendheid

Met betrekking tot de beschreven activiteiten en projecten over 'Bevorderen emancipatie LHBT', constateren we dat de trajecten die bij de beleidslijnen *Sociale acceptatie en veiligheid* zijn gefinancierd divers van aard zijn. De mate van doelbereiking van deze projecten is echter verschillend. Er zijn nauwelijks onafhankelijke evaluatieonderzoeken; wel zijn er eindverslagen waarin gerapporteerd wordt over de uitgevoerde activiteiten en resultaten op projectniveau. In een enkel geval zijn de activiteiten voortijdig beëindigd.

Ook met betrekking tot de beschreven activiteiten en projecten over 'Bevorderen vrouwenemancipatie', constateren we dat de trajecten die bij de beleidslijnen *(arbeids)participatie en veiligheid en weerbaarheid* zijn gefinancierd, divers zijn en blijken geven van een hoog inzet- en ambitieniveau. En ook hier bestaat de verantwoording meestal uit eindverslagen. Er is nagenoeg geen effectonderzoek waarbij de causale relatie tussen beleidsinstrument en de mate van doelbereiking wordt onderzocht.⁵ Wel blijkt dat op projectniveau vaak betekenisvolle resultaten worden behaald. Dit kan afgeleid worden uit enkele uitgevoerde evaluatieonderzoeken en (reguliere) activiteitenrapportages die door gesubsidieerde organisaties zijn opgesteld.

Doelmatigheid

Op beide beleidsterreinen (LHBT- en vrouwenemancipatie) constateren we een risico voor het optreden van ondoelmatigheid. Daarvoor zien we twee oorzaken. In de eerste plaats valt op dat het gaat om een grote variëteit aan relatief opzichzelfstaande projecten met een gering beleidsgewicht en met interventies op verschillende niveaus. In de

3 Kerncijfers OCW 2009-2013

4 Kerncijfers 2009 – 2013, directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

5 Een uitzondering hierop is het SCP evaluatie van het project Anders in de klas.

tweede plaats bestaat er weinig structurele verankering en integratie van deze projecten in het reguliere overheidsbeleid. Dit geldt in het bijzonder voor de projecten die aansluiten op de beleidsterreinen van andere departementen die buiten de aansturing van OCW vallen. Het gevaar is reëel dat de behaalde resultaten met het aflopen van een subsidie in vergetelheid raken. De keuze voor het inzetten op vele en verschillende activiteiten en het niet verankerd zijn van de activiteiten in bestendig beleid verhogen het risico van ondoelmatigheid. Een concreet voorbeeld in dit verband, is het project *Jongens voor het onderwijs* in vergelijking met het traject *Koploper Gemeenten*. Het financieren van kleinschalige projecten, zoals *Jongens voor het onderwijs*, is alleen effectief als meerdere lokale overheden en/of landelijke organisaties met groot maatschappelijk bereik erbij betrokken zijn als co-financiers, zoals bij het traject *Koploper Gemeenten* wel het geval is.

De beleidslijn *Gelijke rechten LHBT* kan volgens de onderzoekers als doelmatig beoordeeld worden omdat met relatief weinig middelen verschillende juridische belemmeringen zijn weggenomen waardoor de gelijke behandelingen van LHBT-ers veel dichterbij is gekomen. Dit vormde één van de beleidsdoelstellingen.

Op de beleidslijn *Internationaal* zijn de doelstellingen van het emancipatiebeleid vooral gericht op agendering, inzicht verkrijgen en kennisuitwisseling. Hierin zijn concrete resultaten geboekt. Overigens vindt ook hier de uitvoering van emancipatiebeleid plaats in samenwerking met andere departementen en vervult OCW vooral een coördinerende rol (rapportages, input in onderhandelingen, instructies voor raads werkgroepen). Inhoudelijk is het internationaal emancipatiebeleid vooral agenderend van aard.

Samenvattend is het niet mogelijk om een goede weergave te geven van het "netto" effect van het gevoerde emancipatiebeleid omdat het objectief vaststellen van alle beïnvloedende externe factoren niet mogelijk is en omdat het beleid van andere departementen buiten de focus van de doorlichting valt. Het is wel plausibel dat de door OCW ingezette beleidsinstrumenten een zekere bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen. Over de mate waarin aan het gewenste effect wordt bijgedragen, is geen uitspraak mogelijk mede door het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen. Daarnaast is het, gezien de beperkte reikwijdte van de uitgevoerde projecten, onmogelijk om de beoogde brede maatschappelijke effecten op grote schaal te realiseren. Het maatschappelijke gewicht van deze projecten is daarvoor te klein. En omdat de mate van effectiviteit van beleid niet goed te beoordelen is, kan er geen uitspraak worden gedaan over de mate van doelmatigheid. Wel kan geconstateerd worden dat het om een relatief beperkt budget gaat (ruim €15 miljoen). Het is echter de vraag of de huidige aanpak waarbij de aansturing vanuit OCW over activiteiten bij andere departementen beperkt is en waarbij beperkt invloed is op de externe (maatschappelijke) factoren die de doelbereiking sterk kunnen beïnvloeden, tot het beoogde brede maatschappelijke effect kunnen leiden.

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSAANPAK

1.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft als doel de doelmatigheid en doeltreffendheid (effectiviteit) van het emancipatiebeleid vast te stellen, zoals door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is uitgevoerd. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)⁶ schrijft voor dat het gevoerde beleid met enige regelmaat ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd moet worden. In 2011 heeft het ministerie van OCW besloten een nieuwe aanpak voor beleidsdoorlichtingen toe te passen in de jaren 2014 en 2015; de basis voor deze beleidsdoorlichting is de beleidsagenda uit de begroting 2012, aangevuld met betekenisvolle beleidswijziging in de daarop volgende jaren n.a.v. het nieuwe regeerakkoord.

1.2 Bevorderen van emancipatie

Nederlandse overheid ziet het als haar verantwoordelijkheid om zwakkere groepen in de samenleving te beschermen. Daarnaast is Nederland door internationale verdragen en afspraken in VN- of EU-verband gehouden aan het bevorderen van de gelijke positie van mannen en vrouwen en bevorderen van gelijkwaardige positie voor LHBT-ers (Lesbisch, Homo, Biseksueel en Transgender). Concreet gaat het om het tegengaan van financiële afhankelijkheid en fysieke dwang zoals alle vormen van geweld tegen vrouwen en om het tegengaan van elke vorm van achterstelling, sociale uitsluiting en discriminatie tegen LHBT-ers.

De hoofdlijnen van het emancipatiebeleid zijn sinds 2007 onveranderd. In 2007 is vrouwenemancipatie via de Directie Emancipatie van het ministerie van SZW overgegaan naar het ministerie van OCW. Daarbij is ook het LHBT-beleid van VWS bij de Directie Emancipatie van OCW toegevoegd. Het uitgangspunt voor deze beleidsdoorlichting wordt gevormd door de doelstelling zoals deze in de beleidsagenda in de OCW begroting van 2012 is vermeld: "Het bevorderen van emancipatie". De uitgaven voor deze doelstelling vallen onder artikel 25 van de begroting. Voor zover passend bij deze doelstelling, is qua periode gekeken naar het beleid vanaf 2011 tot medio 2014.

Dit beleid is in de OCW begroting van 2012 onder artikel 25 onder de titel "Het bevorderen van emancipatie" als volgt nader geformuleerd:

"Het kabinet wil de emancipatie bevorderen: de emancipatie van meisjes en vrouwen en de emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT). 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."

⁶ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352, 11 september 2012.

De bovenstaande doelstelling is binnen emancipatiebeleid langs vijf hoofdlijnen vormgegeven:

1. door het stimuleren van sociale acceptatie van homoseksuelen en transgenders,
2. door het realiseren van gelijke rechtspositie voor homoseksuelen en transgenders,
3. door de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen,
4. door de veiligheid en weerbaarheid van vrouwen, meisjes en LHBT-ers te bevorderen,
5. door op het internationaal podia emancipatiebeleid aan te jagen.

Hierbij geldt het bevorderen van gelijke rechten voor vrouwen en LHBT's als overkoepelend doel, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen gelijkheid de Jure (wet- en regelgeving) en gelijkheid de facto (veiligheid, onderwijs, participatie vrouwen en sociale acceptatie van LHBT's).

1.3 Onderzoeksaanpak

Met deze beleidsdoorlichting wordt uitvoering gegeven aan de RPE en wordt inzicht verkregen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde emancipatiebeleid.

Conform de RPE wordt in dit onderzoek ten minste aangegeven:

- Afbakening van het onderzochte beleidsterrein;
- Motivering van het beleid en daarmee beoogde doelen;
- Beschrijving van het beleidsterrein en daarmee gemoeide uitgaven
- Overzicht van uitgevoerde onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief een motivatie van het evaluatieprogramma;
- Effecten van het gevoerde beleid en analyse en beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid waarbij de onderlinge samenhang van instrumenten in ogenschouw genomen wordt.

De volgende uitgangspunten en werkwijze is bij deze beleidsdoorlichting gehanteerd:

- De synthese benadering zoals benoemd in de RPE; er is uitsluitend gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie en onderzoeksmateriaal. Er is geen aanvullend eigenstandig inhoudelijk onderzoek verricht naar de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.
- Bij de beoordeling van de beschikbare informatie en het onderzoeksmateriaal om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid is de volgende 'getrapte' aanpak gekozen;
 - Bepalen mate van doelbereiking: kan op basis van ('SMART')⁷ geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie een uitspraak over de (mate) van doelbereiking gedaan worden? Het kan hier gaan om een momentopname maar ook over doelbereiking over verloop van tijd (monitoring). Wat is de mate van doelbereiking geweest?
 - Beoordelen instrumentrealisatie: duiding van het instrument en daaraan gerelateerde uitgaven.

7 Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

- Beoordelen van de mate van de effectiviteit van het beleid(instrument): in welke mate blijkt dat het beleid(instrument) aantoonbaar aan de doelbereiking heeft bijgedragen. Is er inzicht in de causale relaties tussen het beleidsinstrument en gerealiseerde doel: zo genoemde effectonderzoeken.
- Goed effectonderzoek is niet altijd uitvoerbaar en/of is kostbaar i.r.t. ingezette middelen: is er dan andere informatie beschikbaar op grond waarvan een indicatie van de effectiviteit kan worden gegeven (plausibiliteit)?
- Beoordelen mate van doelmatigheid via de verhouding van ingezet budget en gerealiseerde effectiviteit. Indien over de effectiviteit geen enkele uitspraak gedaan kan worden, kan ook de doelmatigheid niet worden vastgesteld.
- Op basis van voorgaande punten wordt een samenvattende conclusie getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR). Tijdens dit onderzoek is ook een deskundige van het SCP geconsulteerd.

1.4 Kanttekeningen bij deze doorlichting

Bij deze beleidsdoorlichting zijn wij uitgegaan van de reeds bestaande en door Directie Emancipatie aan ons ter beschikking gestelde documenten. Er is door de onderzoekers geen onderzoek ingesteld naar de betrouwbaarheid van de beschikbaar gestelde informatie.

Zoals in de inleiding is opgemerkt is de doelstelling van deze beleidsdoorlichting om de doelmatigheid en doeltreffendheid (effectiviteit) van het emancipatiebeleid vast te stellen. Deze vaststelling blijkt echter in de praktijk minder eenvoudig dan op het eerste gezicht lijkt. Op het beleidsterrein van emancipatie bestaan er weinig SMART geformuleerde doelstellingen waardoor het lastig om de mate van doelbereiking vast te kunnen stellen. Een complicerende factor hierbij is dat op het emancipatieproces in de samenleving veel verschillende factoren van invloed zijn, waardoor logischerwijs ook zeer verschillende actoren bij het beleid zijn betrokken.

Daarnaast krijgt de uitvoering van emancipatiebeleid, zowel politiek als beleidsmatig, deels vorm in samenwerking met andere departementen. De bewindspersoon voor emancipatiebeleid jaagt aan, agendeert en stimuleert dat het "goede werk" ook elders wordt verricht. Dit geldt evengoed voor de beleidsambtenaren op dit terrein. Maar de maatregelen zelf vallen vaak onder verantwoordelijkheid van andere departementen. Zo zijn er verschillende maatregelen op het terrein van arbeid, zorg, justitie en buitenlands beleid die wellicht hebben bijgedragen aan doelstellingen van emancipatiebeleid. Deze maatregelen zijn echter wel degelijk voor een belangrijk deel vanuit het emancipatiebeleid op gang gezet. Deze beleidsinspanningen blijven echter buiten beschouwing in deze doorlichting omdat ze niet direct onder de verantwoordelijkheid van OCW vallen.

Bovendien wordt bij emancipatie relatief vaak gekozen voor stimuleringsprogramma's om (bijvoorbeeld) sociale acceptatie van de doelgroep te bevorderen, waarbij het vaak niet goed mogelijk is om aan te geven wie er door de programma's worden geraakt.

Hiervoor genoemde feiten maken het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een definitieve uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zoals deze begrippen staat geformuleerd in de RPE. Dit neemt niet weg dat een beleidsdoorlichting een waardevolle exercitie kan zijn bij het blootleggen van de beleidsdilemma's op dit terrein. De "nuchtere blik" waarmee in een beleidsdoorlichting naar de activiteiten wordt gekeken, kan behulpzaam zijn bij een terugblik op de geleverde beleidsinspanningen en de vooruitblik op de toekomstige beleidskeuzes.

2 Beleidsterrein emancipatie

Emancipatie biedt mensen de kans het beste uit hun leven te halen en in vrijheid en veiligheid keuzes te maken. Alle burgers in Nederland hebben recht op een leven in vrijheid en veiligheid met een eerlijke kans op te participatie. Daar waar emancipatie geen kans krijgt en vrijheid en participatiekansen van burgers in het nauw komen, heeft de overheid een rol. Het ministerie van OCW heeft mede om die reden ervoor gekozen om het emancipatiebeleid te richten op de volgende groepen: lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT) maar ook in het algemeen meisjes en vrouwen.

2.1 Afbakening beleidsterrein & Motivering gevoerde beleid

Nederland kent naar schatting 900.000 lesbische vrouwen, homoseksuele mannen en biseksuelen en 48.000 transgenders. Veilig zichzelf kunnen zijn, is voor deze groepen nog niet vanzelfsprekend. Ze zijn gemiddeld 1,5 keer vaker slachtoffer van criminaliteit en respectloos bejegening dan heteroseksuelen. 28% van de homoseksuele mannen, 14% van de lesbische vrouwen en 40% van de transgenders heeft recent te maken gehad met negatieve reacties op school, werk en in de openbare ruimte⁸. Het gebrek aan sociale acceptatie en veiligheid heeft zijn weerslag op het welbevinden van LHBT's. Zo heeft 12% van homoseksuele jongeren wel eens een zelfmoordpoging gedaan. Terwijl dit percentage bij heteroseksuele jongeren tussen 3% en 7% ligt. De helft van de leerlingen (zowel homo als hetero) vindt dat je op school beter niet voor je homoseksualiteit uit kunt komen⁹. De overheid zet zich daarom in voor de verbetering van de positie van deze groepen.

Iedereen heeft recht op een leven zonder geweld en op mogelijkheid tot participatie. Voornamelijk daar waar de emancipatie, veiligheid en participatie achterblijven, ziet de overheid een rol voor zichzelf als stimulerend en ondersteunend om op deze aspecten een cultuurverandering te bevorderen. Een onderdeel van deze cultuurverandering is ook het verbeteren van de veiligheid en weerbaarheid van vrouwen en meisjes. Uit de bevolkingsstudie seksuele gezondheid in Nederland uit 2011 is gebleken dat ruim 34% van alle vrouwen een of meerdere vorm van seksueel geweld heeft meegemaakt. Ook uit de recente studies naar de seksuele gezondheid van jongeren is gebleken dat 17% van meisjes weleens is gedwongen om tegen hun wil seksuele handelingen te verrichten¹⁰.

Naast veiligheid en weerbaarheid is arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid een belangrijk onderdeel van vrouwenemancipatie. Economische zelfstandigheid wil zeggen dat door arbeidsinkomen in eigen onderhoud kan worden voorzien. Van de Nederlands vrouwen tussen 15 en 64 jaar is 48,6% economisch zelfstandig, terwijl dit bij

⁸ SCP, 2012, uit: Kerncijfers 2009 – 2013, directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁹ SCP, 2010.

¹⁰ Kerncijfers 2009 – 2013, directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

mannen van dezelfde leeftijd 78,9% is. Bijna één miljoen laagopgeleide vrouwen tussen 15 en 65 jaar maken nu geen deel uit van de beroepsbevolking. Waar wel gewerkt wordt, bestaat een beloningsverschil tussen mannen en vrouwen tot 8%, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid¹¹.

Internationaal beleid, kennis, monitoring en communicatie kunnen worden beschouwd als flankerend beleid dat bijdraagt aan de inhoudelijke doelstellingen op al deze thema's. Voor beide beleidsterreinen (vrouwen en LHBT) geldt dat andere departementen betrokken zijn bij (onderdelen van) het beleid vanuit hun eigen (stelsel)verantwoordelijkheid.

In de uitvoering van het beleid zijn drie strategieën onderscheiden:

- via gemeenten (Koploperaanpak),
- via landelijke stakeholders in leefdomeinen als werk, onderwijs, sport en zorg (allianties) en
- via zelforganisaties voor vrouwen en LHBT's.

Veel emancipatiebeleid wordt vormgegeven door het verstrekken van subsidies (aan instellingen en voor meerjarige projecten), via het ministerie van BZK (uit Gemeentefonds) of via overheveling van gelden naar andere departementen of cofinanciering. Voor onderzoek (zowel probleemverkenning als monitoring) werkt de Directie Emancipatiebeleid samen met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarnaast worden verschillende onderzoeksbureaus ingehuurd voor verkenningen en evaluaties.

2.2 Ontwikkelingen beleidsterrein

Het emancipatiebeleid is sinds 2010 volop in beweging. Dit beleid ligt sinds 2007 – zoals in de inleiding opgemerkt – bij de Directie Emancipatie van het ministerie van OCW. Het beleid gericht op LHBT heeft sindsdien een impuls gekregen met de inzet op sociale acceptatie. Hierbij zijn ook andere departementen (BZK, VenJ, BZ, SZW en VWS) en andere directies binnen OCW betrokken. Deze betrokkenheid krijgt vorm binnen de IWOH (Interdepartementale Werkgroep Overheidsbeleid Homo-emancipatie). Homo-emancipatie werd ook verbreed naar LHBT-emancipatie. Deze term werd in 2011 in het regeerakkoord opgenomen, waarmee meer werd ingezet op het verbeteren van de positie van transgenders.

Daarnaast is sinds de verplaatsing van de Directie Emancipatie naar OCW meer aandacht voor onderwijs. Dit betreft voorlichting en verbetering van de veiligheid voor LHBT-ers. Recentelijk is er ook meer aandacht gekomen voor de verschillen tussen meisjes en jongens. Daarbij zijn andere (onderwijs)directies van OCW nauw betrokken met name de directies Primair Onderwijs (PO), Voortgezet Onderwijs (VO) en Kennis.

De aandacht voor economische zelfstandigheid en de combinatie van werk en zorg is vanaf 2013 weer toegenomen.

Bij verschillende trajecten wordt interdepartementaal samengewerkt. Vrouwen naar de Top en Meisjes & Techniek zijn voorbeelden van trajecten die in samenwerking met het ministerie van EZ zijn

¹¹ Kerncijfers 2009 – 2013, directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

vormgegeven. Een ander voorbeeld van interdepartementale samenwerking is het verbeteren van veiligheid voor meisjes en vrouwen waarbij de ministeries Veiligheid en Justitie, VWS en de directie emancipatie van OCW samenwerken. Voor laagopgeleide vrouwen is blijvend veel aandacht.

Het internationale emancipatiebeleid is de afgelopen jaren actiever en initiatiefrijker ten opzichte van het verleden. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tot slot wordt sterker ingezet op samenwerking met het veld en gemeenten via meerjarige projecten zoals Allianties en Koplopers. Het beleid richt zich op de empowerment van zowel vrouwen en LHBT-ers, maar ook op hun omgeving: werk, school, zorg, hulpverlening etc. Dit komt voornamelijk tot uiting bij de nadrukkelijke inzet op sociale acceptatie van LHBT-ers, onder meer via de zo genoemde Gay-Straight Allianties (GSA's).

Deze beleidsdoorlichting richt zich uitsluitend op de directie emancipatie van OCW waardoor de te bespreken beleidslijnen Emancipatie van Vrouwen en LHBT zal zijn.

2.3 Onderbouwing programmering (evaluatie)onderzoeken emancipatiebeleid

Het Emancipatiebeleid kenmerkt zich als een beleidsterrein met een relatief gering budget (zie bijlage 1). Dit budget wordt vervolgens ingezet voor het realiseren van beleid door financiering van verschillende kleinschalige projecten en trajecten. De kleine omvang van deze projecten leent zich echter niet voor een kostbaar en omvangrijk evaluatieonderzoek. Deze evaluaties ontbreken dan ook in veel gevallen waardoor het vaststellen van de effectiviteit van een dergelijk traject voor derden zeer lastig is. Bij de doorlichting van verschillende trajecten hebben we veelal eindverantwoordingen aangetroffen waarin wordt weergegeven welke activiteiten zijn uitgevoerd met de ontvangen gelden en welke concrete resultaten zijn bereikt. Daarnaast ontbreken op dit beleidsterrein ook veelal van te voren geformuleerde SMART doelstellingen. Beleidsmakers noemen als reden hiervoor de vele externe factoren die van invloed zijn op de mogelijke realisatie van de doelstellingen van Emancipatiebeleid.

3 Hoofdlijn A: Bevorderen emancipatie LHBT

In dit hoofdstuk bespreken we het LHBT-beleid. Dit doen we aan de hand van drie gehanteerde beleidslijnen: Sociale acceptatie, Gelijke rechten en Internationaal. We bespreken verschillende beleidsinstrumenten (trajecten en activiteiten) die onder deze afzonderlijke beleidslijnen zijn ondernomen en benoemen we constatering voor elke beleidslijn. De constatering van de ADR over de effectiviteit en doelmatigheid van het Emancipatiebeleid met LHBT zijn mede gebaseerd op de analyse van deze drie beleidslijnen.

3.1 Beoogde beleidseffecten

1. Sociale acceptatie en veiligheid

Uit onderzoeken in de afgelopen jaren is gebleken dat de sociale acceptatie van homoseksuelen en transgenders hoog is. Deze acceptatie is toch niet vanzelfsprekend voor alle delen van de samenleving. Er blijken grenzen te zijn aan deze tolerantie. Daarnaast zijn er groepen die duidelijk meer moeite hebben met homoseksuelen en transgenders.¹² Jongeren, etnische minderheden en orthodox-religieuze gemeenschappen hebben duidelijk een negatievere attitude ten opzichte van homoseksuelen en transgenders dan andere Nederlanders. Het Emancipatiebeleid is in de afgelopen jaren, waar het gaat om het verder vergroten en verdiepen van de sociale acceptatie van LHBT's, dan ook gericht geweest op etnische minderheden, orthodox-religieuze groepen en jongeren (zie verder 4.2.1. en 4.2.2.).

2. Gelijke rechten

Het wegnemen van (juridische) ongelijkheid tussen heteroseksuelen en LHBT-ers is een andere prioriteit van het emancipatiebeleid. Concrete doelstellingen van de beleidsinspanningen zijn als volgt: 1. Zorg dragen voor de erkennen van genderidentiteit (schrappen van de sterilisatie-eis voor geslachtsverandering), 2. Zorg dragen voor de erkenning lesbisch ouderschap (de duomoeder wordt erkend als de juridische ouder van een kind), 3. Zorg dragen voor wijzigen donorselectiebeleid met betrekking tot bloeddonatie (opheffen van uitsluiting van homoseksuele mannen), 4. Zorg dragen voor de erkenning van geregistreerd partnerschap in de Europese Unie, 5. Zorg dragen voor de opheffing van extra benadeling van paren van gelijke geslacht bij gezinshereniging en gezinsvorming.

3. Internationaal

Nederland wil een belangrijke voortrekkersrol vervullen op internationaal terrein waar het gaat om het emancipatiebeleid. Recht op gelijke behandeling voor meisjes, vrouwen en LHBT-ers is volgens de Nederlandse overheid een onlosmakelijk verbonden met de universele mensenrechten. Afgelopen jaren heeft Nederland op internationaal terrein ingezet op het afschaffen van de strafbaarstelling van homoseksualiteit, het tegengaan van discriminatie en het bevorderen van sociale acceptatie van LHBT-ers.

¹² Niet te ver uit de kast, SCP, maart 2012.

3.2 Beleidsinstrument: Sociale acceptatie en veiligheid (LHBT)

Als doelstelling is bij deze beleidslijn genoemd dat de sociale acceptatie in 2014 groter of gelijk moet zijn dan 91%. Inmiddels is de sociale acceptatie bij de Nederlands bevolking gestegen tot 94%.¹³ Deze doelstelling is dan ook behaald.

Allianties (GSA's – Landelijk)

Een Gay Straight Alliance (GSA) is geïnspireerd op de Verenigde Staten waar groepen jongeren zich op scholen actief inzetten om het klimaat vriendelijk en veilig te maken voor LHBT-ers. De GSA's hebben homoseksualiteit zichtbaar en bespreekbaar gemaakt. In het Nederlandse context zijn GSA's ontstaan met de financiële steun van het ministerie van OCW. Het zijn samenwerkingsverbanden tussen landelijk werkende (belangen)organisaties die een bijdrage willen leveren aan de sociale acceptatie en veiligheid van LHBT-ers. Hieronder wordt daarvan een overzicht gegeven. In 2014 heeft het Verwij-Jonker instituut alle landelijke GSA's geëvalueerd.¹⁴ Het betreft een kwalitatief onderzoek waarvan de conclusies mede zijn gebaseerd op de gesprekken met alle betrokken partijen.

GSA Onderwijs

De Algemene Onderwijsbond (AOB) is voor het project 'Onderwijsalliantie voor Seksuele Diversiteit 2012 – 2014' in totaal het bedrag van €480.000 ontvangen. Dit is een voortzetting van een al bestaande alliantie maar dan zonder COC Nederland. In samenwerking met CNV Onderwijs, EduDivers en CBOO zijn verschillende activiteiten ondernomen waaronder; het organiseren van expertmeetings en bijscholingsbijeenkomsten, het voeren van PR campagnes, het voeren van adviesgesprekken met verschillende lerarenopleidingen, het organiseren van een jaarlijkse landelijke studiedag en het werven en trainen van "Schoolambassadeurs".¹⁵

"De onderwijsalliantie koos (*vanaf 2012 a.*) voor 'mainstreaming' van LHBT-beleid, omdat zij in het onderwijsveld veel weerstand tegenkwam voor het specifiek agenderen van de sociale acceptatie, bespreekbaarheid en zichtbaarheid van LHBT'ers. Scholen die benaderd werden door de alliantie waren bang voor imagoschade bij een dergelijke expliciete aanpak.

Omdat de bestuurlijke aanpak op veel problemen leek te stuiten, is de onderwijsalliantie zich meer gaan richten op schoolniveau. Op dit moment verloopt de samenwerking binnen de alliantie harmonieus. De onderwijsalliantie kan meerwaarde hebben ten opzichte van andere beleidsbenaderingen vanwege haar nadruk op 'mainstreaming'. Het blijkt echter lastiger dan gedacht om concrete veranderingen op scholen te boeken."

13 Kerncijfers OCW 2009-2013

14 Evaluatieonderzoek naar activiteiten, samenwerken en opbrengsten van de landelijke GSA's, Verwij-Jonker Instituut, 6 mei 2014.

15 Projectplan 2012 – 2014, Onderwijsalliantie voor Seksuele Diversiteit, AOB (Algemene Onderwijsbond).

GSA Sport

'Winst voor de sport' is een project van 'Alliantie gelijk spelen 2.0' (een samenwerking tussen John Blankenstein Foundation (JBF), NOC*NSF, Nederlandse Sport Alliantie (NSA), MOVISIE, het COC Nederland en Gay Union Through Sports (GUTS). Dit is een voortzetting van een al in 2007 gestarte alliantie. Het doel van het project is "het creëren van een veilige en prettige sportomgeving voor alle LHBT-sporters".¹⁶

Het project is nog niet afgerond, concreet uitgevoerde activiteiten zijn daardoor nog onduidelijk. Het gefinancierde bedrag over 2012, 2013 en 2014 is €635.088.

"De Alliantie Gelijkspelen is erin geslaagd om LHBT-acceptatie in de sport in landelijke media, bij koepels als NOC*NSF en bij een grote bond als de KNVB landelijk te agenderen. Dit wordt vanwege de gesloten sportcultuur als een prestatie van formaat gezien. Deze agendering is nog lang niet doorgedrongen in lokale praktijken van sportverenigingen. Er zijn ingangen gevonden bij verschillende sportbonden; met name de KNVB is actief aan de slag gegaan met het onderwerp. Toch stellen de bonden zich over het algemeen nog weinig proactief op in dit dossier; de partners van de GSA geven zelfs aan regelmatig op onbegrip en weerstand te stuiten, al is er aan het einde van de laatste alliantieperiode op dit punt volgens de partners duidelijk een kentering voelbaar.

Storytelling en het creëren van rolmodellen zijn breed gedragen interventies binnen de alliantie, en de partners zien alle sporters (en niet alleen de LHBT's) als hun doelgroep. Successen van de alliantie zijn de uitgebreide mediaberichtgeving, de ondersteuning bij de lancering van het KNVB-actieplan 'Voetbal voor iedereen' en het ondersteunen en organiseren van een grote bondenbijeenkomst in januari en mei 2014. De alliantie heeft echter moeite met het bereiken van lokale sportclubs: de ontwikkeling van één van de workshops gaat traag, en de ander blijkt moeilijker aan de man te brengen dan gedacht. De effectiviteit van het benaderen van gemeentes wordt betwijfeld binnen de alliantie. Partners zien voortzetting van de alliantie als noodzakelijk om het succes te continueren en vergroten, maar zien zelf ook belangrijke verbeterpunten in de organisatie en samenwerking."

GSA Ouderen

'Homo en Hetro Ouderen-alliantie 2012 - 2014' is een project van "Consortium Roze 50+ Nederland" bestaande uit ANBO, COC, MOVISIE en Schorer. Dit is een verlenging van het sinds 2008 gestarte project. Dit project is in totaal voor €400.000 gefinancierd door OCW. De doelstellingen van het project zijn op het gebied van PR en bewustwording rondom oudere homoseksuelen.

"De alliantie is in alle opzichten tevreden. De uitvoerend medewerkers hebben op zowel persoonlijk als zakelijk niveau een goede klik. Ieder heeft haar eigen taak binnen de groep, maar de visie binnen de alliantie is eenduidig: de zorgsector moet homovriendelijker worden. De subsidie wordt op een duidelijke manier toegewezen aan posten, waarbij iedereen tevreden is over de verdeling. De alliantie heeft vooral successen

¹⁶ Projectbeschrijving 'Alliantie gelijk spelen 2.0, 2012 - 2014'.

geboekt op het gebied van zichtbaarheid en bespreekbaarheid. De ambassadeurs van Roze 50+ vormen het hart van het beleid. Op lokaal en regionaal niveau zijn hun werkzaamheden van onschatbare waarde. Andere activiteiten worden door een groot publiek bezocht. Hoewel de alliantie pas sinds een paar maanden gestart is met het actief benaderen van zorgopleidingen, is men daar hoopvol over. Alle partners en uitvoerend medewerkers zien graag een vervolg van de alliantie.”

GSA Werk

Voor 2012 - 2014 is als een gezamenlijk project van FNV en COC gefinancierd. Het doel van dit project is als volgt geformuleerd: “het bevorderen van veiligheid en sociale acceptatie van LHBT op de werkvloer met het accent op het bereiken van lager opgeleiden en MKB bedrijven.” Dit project is in overleg met het departement in 2013 voortijdig stopgezet onder andere vanwege moeizaam verlopende samenwerking. In het eindverslag worden de bereikte resultaten als volgt weergegeven: De inhoud van een bestaande website is aangepast, binnen de FNV zijn een aantal gesprekken gevoerd met individuele bestuurders, er zijn drie netwerkbijeenkomsten en één expertmeting georganiseerd. Het uiteindelijk gefinancierde som bedraagt €83.507.¹⁷

“In alle opzichten verliep de samenwerking niet goed: over alles (financiën, werkverdeling, focus) was verschil van mening en er waren geen boven de partijen staande krachten die dit in betere banen konden leiden. Een slechte klik tussen partners, persoonlijk en tussen bedrijfsculturen hielp niet mee. Dit heeft geleid tot grote frustraties, boosheid en ziekte. Over de eerste aangrijpingspunten in het domein werk is men blijven strijden. De GSA- partners hadden ieder apart ook weinig doorzettingsmacht in eigen achterban (werkgeverswereld, vakbondswereld). De GSA heeft geleid tot een verdubbeling van de roze netwerken in het bedrijfsleven en groei van LHBT bewustzijn bij enige werkgevers (KLM) en enige FNV-bonden (Bondgenoten). Via de congressen als *Uit de kast werkt beter* is ook media-aandacht voor problemen van LHBT's op de werkvloer gegeneerd.”

GSA Wijkveiligheid

Project 'Homohetero Alliantie "Veilige wijken" ' is door OCW gefinancierd in 2012 – 2014 met het bedrag van in totaal €300.000. Dit is een samenwerkingsverband tussen RADAR/Artikel1, MOVISIE, COC Nederland, Algemene Nederlandse Ouderen Bond (ANBO), Landelijke Samenwerkingsverband Actieve Wijken (LSA) en de politie Roze in Blauw. Het doel van het project is “een aantoonbare bijdrage te leveren aan een betere bescherming van LHBT-ers in hun directe leefomgeving en om te voorkomen dat zij worden weggepest uit hun wijk” .¹⁸

“De alliantie *Natuurlijk Samen* had bij de start een ambitieus plan om de veiligheid van LHBT's in Nederlandse wijken te verbeteren. Na ruim twee jaar is (nog) niet duidelijk of de alliantie hieraan een belangrijke bijdrage levert. Van plannen als het Nationaal Convenant werd na een uitgebreide strategische discussie in de kerngroep en afstemming met OCW snel afgezien. Er is veel tijd gestoken in de benadering van gemeenten, wat na een stoeve start nu steeds meer zijn vruchten begint af te werpen. In elf

17 Rapportage project LHBT werkvloeralliantie NV en COC, 1 augustus 2012 t/m 31 maart 2013.

18 Projectaanvraag Homohetero Alliantie "Veilige wijken", februari 2012.

gemeentes of wijken in gemeentes zijn er nu samenwerkingsafspraken en bestaat de wens om deze te continueren. In vijf van deze gemeentes zijn lokale pilots op wijkniveau gestart om, via bewoners en lokale sleutelpersonen, dieper in de haarvaten van de wijken door te dringen. Om de gemeentes werkelijk te activeren, wil de alliantie de samenwerking graag voortzetten. Alle alliantiepartners benadrukken dat twee jaar te kort is om zichtbare successen en resultaten te boeken. De alliantie komt nu pas op stoom. De alliantie wil een kans om als aanjager, initiator en kenniscentrum de vooraf gestelde hoge verwachtingen waar te maken.”

Op grond van het evaluatieonderzoek van het Verwij-Jonker instituut kunnen we constateren dat het plausibel is dat er een bijdrage is geleverd aan de te bereiken doelstelling. In welke mate deze bijdrage effect heeft gehad op het bereiken van beleidsdoelstelling kan in absolute zin niet worden vastgesteld.

3.2.1 Groepen (jongeren, transgenders, etnische en levensbeschouwelijke kringen)

Bij 'groepen' staat de specifieke groep centraal. OCW ondersteunt via het verstrekken van subsidies projecten die groepen zelf in staat stellen verbeteringen te realiseren.

Groepen: Etnische en levensbeschouwelijke kringen

Uit onderzoeken van het SCP19, is gebleken dat de acceptatie van homoseksualiteit in religieuze- en niet westerse kringen gemiddeld lager ligt dan bij autochtone en niet-religieuze Nederlanders.

Homoacceptatie onder etnische gemeenschappen in Nederland: Eens met de stelling (in procenten):

	Turks	Marok- kaans	Suri- naams	Antil- liaans	Autoch- toon
Homoseksuele mannen en lesbische vrouwen moeten hun leven kunnen leiden zoals zij dat willen.	54	62	86	84	91
Het is goed dat homoseksuelen met elkaar mogen trouwen.	28	28	61	58	80
Ik zou het een probleem vinden als mijn kind een vaste partner heeft van hetzelfde geslacht.	75	76	34	32	17

Vanaf 2011 is gestreefd naar samenwerking met organisaties zoals het COC en homoseksuelen en transgenders uit de eigen kring van geloofsgemeenschappen en migrantenorganisaties om de acceptatie van homoseksualiteit te vergroten. Er werd gestreefd naar nieuwe GSA's; Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en christelijke Gay-Straight Alliantie. Deze lijn is niet voortgezet. Er is voor een andere aanpak gekozen.

Vanaf 2007 zijn meerjarig projecten ondersteund van een alliantie van christelijke LHBT-organisaties gericht op onderwijs, kerken en hulpverlening. Dit heeft er onder andere toe geleid dat in 2012 kerken een statement hebben afgegeven tegen homofobie.

Vanaf 2013 is samengewerkt met SZW (verantwoordelijk voor integratiebeleid) om de acceptatie binnen migrantengemeenschappen te verbeteren. Hiertoe wordt subsidie verleend aan een project van het COC en vier migrantenorganisaties. Deze subsidie voor het project is deels afkomstig van OCW, maar ook vanuit het Europees integratiefonds (ESF). Dit project loopt tot en met 2014. Een eindrapportage hierover is dan ook nog niet beschikbaar.

In 2013 is voorgenomen een veldraadpleging te houden om de verdere aanpak te kunnen bepalen. Daarbij wordt gezien of een landelijk ondersteuningsplatform ondersteuning kan bieden aan lokale zelforganisaties en hulpverleners. Inmiddels is in juni 2014 een expertmeeting gehouden over homoacceptatie onder etnische minderheden.

Verder is gekozen voor samenwerking met de G4 en met Movisie. De gemeenten hebben ieder zelf een plan opgesteld voor het bereiken van etnische gemeenschappen. SZW is hierbij ook betrokken. In de periode vanaf 2013 tot en met 2016 is in totaal 800.000 euro voor de gemeenten (G4) en 100.000 voor Movisie beschikbaar gesteld. Omdat deze aanpak net gestart is, kunnen nog geen uitspraken over resultaten en effectiviteit gedaan worden.

Eind 2014 zal het onderzoeksresultaten van het SCP worden gepubliceerd over sociale acceptatie in levensbeschouwelijke en etnische kringen.

Groepen: Transgenders

Aan Transgender Netwerk Nederland (TNN) is vanaf 2010 een instellingssubsidie van 100.000 euro per jaar verstrekt voor het op zich nemen van een aanjagende rol, het bundelen van kennis en het samenwerken met relevante partijen (transgenderinfrastructuur). Er wordt samengewerkt met onder anderen Transvisie, Alliantie transgenderzorg, patiëntenorganisaties, COC, lokale transgendergroepen, Movisie, Workplace Pride en koplopergemeenten. De specifieke problemen van transgenders die men wil aanpakken liggen op het terrein van veiligheid & acceptatie, arbeidsparticipatie en zorg. Daartoe zijn subsidies voor programma's en projecten verstrekt:

- Actieplan TNN werk, discriminatie en veiligheid; waarbij beoogd wordt de maatschappelijke participatie van transgenders te vergroten door het stimuleren van de eigen kracht en Emancipatie op de arbeidsmarkt. Er worden onder andere coachingsactiviteiten uitgevoerd. Hiervoor is een projectsubsidie verstrekt voor periode 2013 tot en met 2015 van totaal 174.925 euro. Er zijn concrete doelstellingen op activiteitsniveau geformuleerd.
- Programma Transvisie op scholen; hierbij wordt gestreefd naar het vergroten van de bekendheid over genderdysforie op scholen om de acceptatie en sociale steun te vergroten. De subsidie voor de periode van 2011 tot en met 2014 bedraagt circa 80.000 per jaar. VWS is hierbij betrokken vanwege haar relatie met het jeugdbeleid. Er zijn tussenrapportages over activiteiten opgesteld. Per jaar doen circa 50 scholen (vooral primair en voortgezet onderwijs) een aanvraag voor voorlichtingslessen over genderdiversiteit of begeleiding.

- Zorgaanbod Transvisie; waarbij onder andere beoogd wordt om de bekendheid met de (zorg)dienstverlening te vergroten. In de periode 2011 tot en met 2014 is hiermee totaal 900.000 euro gemoeid. Er is betrokkenheid van VWS. Er zijn tussenrapportages over activiteiten opgesteld.
- Alliantie Transgenderzorg (AZT) gericht op het verbeteren van de zorg voor transgenders zowel de organisatie van de zorg als de financiering daarvan. Vanaf de opstart van deze activiteit in 2012 tot en met 2013 is in totaal 101.917 euro bijgedragen vanuit OCW aan de benodigde 360.000 euro. De overige kosten worden gedragen door het fonds NutsOhra. Het is nog onduidelijk of de gewenste resultaten behaald gaan worden.

Groepen: Jongeren

Een kwetsbare groep is lhbt-jongeren. Daarom wordt gestreefd naar het vergroten van de veiligheid en de sociale acceptatie van lhbt-jongeren, zowel op school als daarbuiten. De meerjarige campagne *On The Right Track* stimuleert lhbt-jongeren om zelf actief te worden. De projecten *I'm Gay and OK* en *Achter de Wolken* richtten zich op betere hulpverlening aan lhbt-jongeren.

On The Right Track

Bij de verkenning van de organisaties van LHBT jongeren in 2011 bleken er bijna 100 jongerennetwerken te bestaan (online en offline). Er zijn ook witte vlekken geconstateerd, in de regio's, transgender netwerken en netwerken van jongeren uit etnische minderheden. Om deze lacunes te helpen vullen en om de offline en online LHBT-jongerennetwerken te versterken is de meerjarige campagne *On the Right Track* gestart waarin Movisie, het COC, en de Nationale Jeugdraad (NJR) samenwerken. Er zijn contactdagen georganiseerd voor bestaande en startende netwerken, er is een website ontwikkeld www.nietalleenanders.nl, er is materiaal ontwikkeld voor gemeenten en professionals en er worden pilots uitgevoerd voor netwerken voor speciale groepen (etnische minderheden, transgenders, regio Zeeland en Limburg). Deze campagne loopt nog en wordt in 2015 afgerond. OCW heeft dit traject in 2013 en 2014 voor het bedrag van €163.686 gefinancierd.

Suicidepreventie LHBT-jongeren

Dit traject is erop gericht om de weerbaarheid van LHBT jongeren te versterken tegen (mogelijke) negatieve reacties op hun seksuele voorkeur en/of gender identiteit. Het gaat hierbij ook om suicidepreventie. De werkwijze is om psycho-educatie aan te bieden via de online communities van de jongeren zelf en via andere social media. Sinds 2011 werken COC Nederland, 113online en Movisie op dit onderwerp samen. De twee hieronder verder uitgelichte projecten, *I'm gay and ok* en *Achter de wolken*, zijn concrete resultaten van deze samenwerking. OCW heeft beide trajecten in 2012 en 2013 voor het bedrag van totaal €278.620 gefinancierd.

I'm Gay and OK

Dit project is gericht op suicidepreventie. Hierbij is de website www.iedereenisanders.nl ontwikkeld, waar LHBT jongeren informatie en steun, ervaringsverhalen en een stappenplan voor het vragen van hulp kunnen vinden. De website richt zich vooral op het verbeteren van coping-gedrag onder jongeren, het geven van positieve rolmodellen en het aanreiken van praktische informatie voor hen die in acute nood verkeren. Daarnaast worden via online communities en social media de kwetsbare jongeren voor suïcidaal gedrag, hun directe omgeving en hulpverleners toegeleid naar passende informatie, concreet advies en hulpverlening. Hiertoe zijn afspraken met hulpverleningsinstelling *113online* gemaakt. In de periode tussen 10 oktober 2012 en 1 augustus 2013 bezochten ruim 40.000 unieke bezoekers de website www.iedereenisanders.nl. Naast deze website zijn er diverse cursussen gegeven: onder andere aan *113Online*, de vereniging van psychiaters, diverse vrijwilligers van LHBT-jongerenorganisaties en telefonische hulpdiensten zoals de Kindertelefoon.

Achter de Wolken

Dit project is uitgevoerd in 2013 en gericht op het waarborgen van de preventie van suicide onder LHBT-jongeren in de toekomst. Er is een handreiking ontwikkeld voor professionals en er zijn cursussen 'suicidepreventie LHBT jongeren' gegeven aan hulpverleners. Ook binnen de algemene suicidepreventie van de stichting *113online* is de kennis over deze groep gewaarborgd. Zo zijn de professionals en vrijwilligers van *113online* geschoold op risico- en beschermende factoren voor suicidepreventie onder LHBT jongeren. Ook is een LHBT-module ontwikkeld die *113online* gebruikt voor externen zoals huisartsen, verpleegkundigen en maatschappelijk werkers.

Onderzoeken

Uit onderzoek van het SCP in 2010 is gebleken dat het aantal pogingen tot zelfdoding onder homo, lesbische en biseksuele jongeren aanzienlijk hoger ligt dan bij heteroseksuele jongeren²⁰. Er is een activiteitenverslag 2011-2013 uitgebracht waarin per projectdoelstelling de status van uitgevoerde activiteiten is weergegeven. Binnenkort zal het SCP in de Sociale Veiligheidsmonitor een rapport over de situatie van LHBT-jongeren uitbrengen.

20 SCP - 'Steeds gewoner, nooit gewoon' (Van Bergen en Van Lisdonk), 2010

Pilot Anders in de klas

Deze pilot was gericht op het verbeteren van de klimaat van de deelnemende scholen voor LHBT-ers en is uitgevoerd in de schooljaren 2012-2013 en 2013-2014. Hierbij waren de twee hoogste groepen van het basisonderwijs en de twee eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs betrokken. In totaal hebben 55 basisscholen, 67 scholen in het voortgezet onderwijs, 5 scholen voor speciaal basisonderwijs en 5 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs aan dit onderzoek meegedaan.

In opdracht van OCW heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de pilot Anders in de klas geëvalueerd. Dit is een goed voorbeeld van een effectonderzoek.

Uit de evaluatie van deze pilot blijkt dat "het klimaat op de deelnemende scholen in grote lijnen overeen komt met wat bekend is uit eerder representatief onderzoek". Leerlingen met lesbische, homoseksuele en biseksuele gevoelens zijn kwetsbaar: in het voortgezet onderwijs voelen zij zich in de klas minder veilig, ze hebben minder vaak het gevoel erbij te horen. Ongeveer tweeënhalf keer zo vaak als andere leerlingen krijgen zij te maken met uitschelden, buitensluiten, roddel en grappen. Veel leerlingen op de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs hebben moeite met LHBT's, en 'homo' wordt vaak gebruikt als scheldwoord. Ongeveer een derde van de leerlingen vindt dat je op school beter niet kunt zeggen dat je (ook) op leden van hetzelfde geslacht valt.²¹ De deelnemende scholen aan deze pilot "hebben enkele bescheiden positieve resultaten geboekt".

SCP benadrukt dat anno 2014 acceptatie van seksuele- en gender diversiteit op scholen nog veel te wensen overlaat. Het is bemoedigend dat bij een bescheiden interventie als deze pilot al een verandering in de bewustwording van de leerlingen mogelijk bleek. Belangrijk bij dit rapport zijn tevens de aanbevelingen voor de aanpak van het probleem via de schoolleiders en leraren. Een betere bewustwording, een goede registratiesysteem van incidenten, minder koudwatervrees en het ontwikkelen van visie en strategie lijken adequate instrumenten voor het creëren van een veilig klimaat op LHBT-ers op scholen.

²¹ Anders in de klas, Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.

3.2.2 *Wetswijziging kerndoelen onderwijs*

De kerndoelen zijn een op hoofdlijnen opgestelde lijst van wat leerlingen in het (speciaal) primair- en voortgezet onderwijs moeten kennen en kunnen. Om de tolerantie ten opzichte van de LHBT-ers te bevorderen en acceptatie van seksuele diversiteit te vergroten zijn de kerndoelen in het onderwijs aangepast.²² Hierbij is tevens het advies van de Raad van State verwerkt. Deze aanpassing is op 1 december 2012 ingegaan. De scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn sindsdien verplicht om in hun curriculum aandacht te besteden aan seksuele diversiteit. Scholen zijn vrij in het bepalen hoe ze dat doen, maar kunnen gebruik maken van de mede met steun van het ministerie van OCW ontwikkelde instrumenten en expertise. Dit draagt bij aan een veiliger schoolklimaat. De ontwikkelingen worden gemonitord door de Inspectie voor het Onderwijs, die in 2015 zal rapporteren over de voortgang.²³

3.2.3 *Koplopers (gemeenten)*

De start van dit traject gaat terug naar 2008. In 2011 is het uitgebreid met meer gemeenten en met de ondertekening van de 'Intentieverklaring lokaal Emancipatiebeleid lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders 2012 – 2014'. Daarbij verklaren de ondertekenaars (de minister van OCW en 41 gemeenten) zich in te spannen om: 1. discriminatie, intimidatie van en geweld tegen de LHBT-ers te bestrijden, 2. bevorderen dat de LHBT-ers zich veiliger en weerbaarder weten op school, op straat op het werk en in de zorg en sport, 3. stimuleren dat LHBT meer bespreekbaar wordt onder jongeren. De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag) hebben €50.000 per jaar en de overige gemeenten €20.000 per jaar ontvangen. Voor de ondersteuning van dit traject heeft Movisie over de gehele periode een subsidiebedrag ontvangen van €1.050.000. Doelstelling van de activiteiten van Movisie is om handvatten, methodieken en goede voorbeelden aan te reiken aan de ambtenaren en wethouders van alle deelnemende gemeenten.²⁴

22

- *Kerndoel 38 voor het primair onderwijs:*

De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

- *Kerndoel 43 voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs:*

De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen, en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

- *Kerndoel 53 voor het speciaal onderwijs:*

De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

23 Deze rapportage is met een jaar vervroegd, op aandringen van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg vaste Kamercommissie Emancipatie, 13 maart 2014).

24 Movise, uitrol Koploperprogramma Homo-Emancipatiebeleid, 4 november 2011.

Uit de evaluatie die Panteia Research to Progress, heeft uitgevoerd²⁵ blijkt dat, "hoewel verschillende kanttekeningen te maken zijn, kan wel geconcludeerd worden dat de aannames achter de Koploperaanpak in grote lijnen kloppen. Met een eenvoudige opzet en relatief beperkt bedrag heeft het in veel gemeenten tot direct tastbare resultaten geleid. In hoeverre deze resultaten uiteindelijk tot vermindering van onveiligheidsgevoelens gaan leiden of invloed hebben op de sociale acceptatie is moeilijk aan te geven. De gekozen activiteiten en opzet van de samenwerking zijn in veel gemeenten echter wel dusdanig dat dit hieraan zeker een bijdrage kan leveren."

3.3 Beleidsinstrument: Gelijke rechten (LHBT)

3.3.1 Wetgeving lesbische ouderschap

De wetsvoorstellen 33.032, 33.514 en 33.526 (ingediend door de minister van V&J) regelen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek dat de vrouwelijke partner van de moeder, de zogenaamde duomoeder, de juridisch ouder van een kind kan worden zonder dat daarvoor een gerechtelijke procedure nodig is. Deze wetten zijn sinds 1 april 2014 inwerking getreden. Sindsdien is de positie van kinderen geboren in lesbische relaties zo veel mogelijk gelijk aan die van kinderen geboren in heteroseksuele relaties. Het juridisch ouderschap heeft onder meer gevolgen voor het gezag over het kind, de naam en nationaliteit en voor het erfrecht. Hiermee wordt naast (het vermoeden van) het biologisch ouderschap ook het sociale ouderschap grond voor een familierechtelijke betrekkingen zodat beter aangesloten wordt bij de feitelijke verzorgings- en opvoedingssituatie van het kind.

Deze wetswijzigingen regelen niet het ouderschap van twee mannen, omdat een kind niet geboren kan worden in een relatie van twee mannen.

Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap:

Deze wijziging (33.514) regelt in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RNW) dat de duomoeder die het ouderschap van rechtswege door huwelijk, door erkenning of door gerechtelijke vaststelling krijgt het Nederlanderschap kan doorgeven aan haar kind. Dit voorstel is nodig voor de inwerkingtreding van wetsvoorstel Juridisch ouderschap vrouwelijke partner van moeder (33.032). Met deze wijziging wordt de definitie van "moeder" op dezelfde manier vormgegeven als de definitie van "vader". Moeder is de vrouw tot wie het kind, anders dan door adoptie, in de eerste graad in opgaande lijn in familierechtelijke betrekking staat. De term gerechtelijke vaststelling van het vaderschap is vervangen door "gerechtelijke vaststelling ouderschap".

²⁵ Panteia Research to Progress, 15 juli 2014, LHBT koplopergemeenten, Evaluatie van een stimuleringsprogramma.

Opheffen van enkele verschillen tussen huwelijk en geregistreerd partnerschap:

Deze wetwijziging (33.526) heft in het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een aantal verschillen op tussen het geregistreerd partnerschap en het huwelijk. Kinderen die binnen een geregistreerd partnerschap worden geboren krijgen nu een familierechtelijk band met de moeder en de mannelijke partner van de moeder. De wijzigingen in dit wetsvoorstel en in het voorstel lesbisch ouderschap (33.032) samen regelen dat dit ook geldt voor de moeder en duomoeder die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan.

3.3.2 *Wetgeving Transseksualiteit*

Met het wijzigingsvoorstel vermelding van geslacht in de geboorteakte wil het kabinet de Emancipatie van transgenders verbeteren. Een transgender is iemand met het gevoel tot de andere sekse te behoren, dan waarvan hij of zijn sinds de geboorte de lichamelijke kenmerken heeft. Transgenders hebben ook vaak de behoefte een geslachtsverandering te ondergaan. Dit wetsvoorstel schrapt een aantal voorwaarden voor aanpassing van de geslachtvermelding in de geboorteakte in Boek 1 van de Burgerlijk Wetboek en in de Wet op de gemeentelijke basisadministratie. De voorwaarde van fysieke aanpassing aan het gewenste geslacht en de voorwaarde van absolute onvruchtbaarheid komen hiermee te vervallen.

Met dit voorstel wordt het voor transgenders makkelijker om de geslachtsvermelding in de geboorteakte te wijzigen. Iedere Nederlander van 16 jaar of ouder met een blijvende overtuiging tot een ander geslacht te behoren, kan een geslachtswijziging, voorzien van een deskundigenverklaring, nu regelen bij de ambtenaar van de burgerlijke stand.

3.4 Beleidsinstrument: Internationaal (LHBT)

Op de beleidslijn *Internationaal* zijn de doelstellingen van het emancipatiebeleid vooral gericht op agendering, inzicht verkrijgen en kennisuitwisseling. Hierin zijn concrete resultaten geboekt. Overigens vindt ook hier de uitvoering van emancipatiebeleid plaats in samenwerking met andere departementen en vervult OCW vooral een coördinerende rol, met als risico het gevaar van gebrek aan verankering in bestendig beleid. Er zijn weinig garanties dat de doelstellingen van emancipatiebeleid blijvend worden doorvertaald in het internationaal beleid.

3.4.1 *Secretariaat voor netwerk van koploper landen*

Dit Europese netwerk bestaat sinds 2004 en heeft 27 actieve leden uit vertegenwoordigers van Europese landen en regio's en toehoorders. Het doel is het uitwisselen van beleidservaringen en het bevorderen van interactie over dit thema op het Europese niveau. Nederland voert het secretariaat. Hiervoor wordt ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld. In dit kader zijn er in de periode 2011 – 2014, 12 ronde tafel bijeenkomsten in verschillende Europese landen georganiseerd. Afgezien van de inzet van personele capaciteit hebben deze activiteiten geen apart budget. De kosten van de bijeenkomsten komen ten laste van de gastheer en de reiskosten van deelnemers ten laste van de deelnemende ministeries. Voor de in 2013 in Nederland georganiseerde bijeenkomst is het bedrag van €158.715 uitgegeven. Deze bijeenkomsten hebben de volgende concrete opbrengsten gehad; betere uitwisseling van beleidsinformatie, betere inzicht in de effectieve methoden en maatregelen, betere inzicht in technische wetgevingsvraagstukken op LHBT-Emancipatierrein. Eind 2014 vindt er een interne evaluatie plaats van de activiteiten van afgelopen 10 jaar.

3.4.2 *ILGA project*

ILGA is een 4-jarig project voor Europese netwerkorganisaties van LHBT-zelforganisaties.

Het doel is om de LHBT-zelforganisaties in de niet EU-landen te ondersteunen bij het in praktijk brengen van de aanbevelingen van de Raad van Europa. Ook bevordert ILGA de samenwerking tussen de Europese politiekorpsen en LHBT-organisaties bij de aanpak van hate crimes en het bevorderen van aangiftebereidheid van de slachtoffers van discriminatie.

Als voorbeelden van concrete activiteiten van het ILGA project kan genoemd worden; het organiseren van workshops voor Europese politiekorpsen en LHBT zelforganisaties en het opstellen van een checklist voor LHBT-zelforganisaties in Centraal- en Oost Europa. Daarnaast heeft ILGA de aanpak van homovijandig geweld en gelijke behandeling van homoseksuelen op de agenda van Europese politieopleiding (CEPOL) gekregen.

Het totale budget van dit project bedraagt €942.600 voor 2012, 2013 en 2014.

4 Hoofdlijn B: Bevorderen vrouwenemancipatie

In dit hoofdstuk bespreken we het emancipatiebeleid waar het gaat om meisjes en vrouwen. Dit doen we aan de hand van drie gehanteerde beleidslijnen; (Arbeids)participatie, Veiligheid en weerbaarheid en Internationaal. We bespreken verschillende trajecten en activiteiten die onder deze afzonderlijke beleidslijnen zijn ondernomen. De constatering van ADR over de effectiviteit en doelmatigheid van het Emancipatiebeleid met betrekking tot meisjes en vrouwen zijn mede gebaseerd op de analyse van deze drie beleidslijnen.

4.1 Beoogde beleidseffecten

1. (Arbeids) participatie

Afgelopen decennia heeft in de arbeidsdeelname van vrouwen de vanzelfsprekendheid van niet-werken plaats gemaakt voor de vanzelfsprekendheid van werken. Toch blijft deze arbeidsdeelname op onderdelen achter. Veel Nederlandse vrouwen werken in deeltijd en maken onvoldoende uren om financieel zelfstandig te zijn. Vrouwen stromen mondjesmaat naar de top van bedrijfsleven en de arbeidsdeelname van laagopgeleide vrouwen blijft ver achter. Het Emancipatiebeleid is erop gericht om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Vrouwen met een grotere focus op werk hebben gemiddeld genomen een beter ervaren gezondheid²⁶. Het beleid is erop gericht om verder te faciliteren dat verzorging van kleine kinderen gecombineerd kan worden met betaald arbeid. Daarnaast wordt goede en betaalbare kinderopvang gestimuleerd. Via de mogelijkheden van flexibel werken wordt de combinatie van arbeid en zorg mogelijk gemaakt. Ook wordt de ontwikkeling van brede scholen met een sluitende dag arrangement gestimuleerd.

1. Veiligheid en weerbaarheid

Het emancipatiebeleid is erop gericht om via een Rijksbrede aanpak alle vormen van geweld in huiselijk kring te bestrijden. Nog steeds hebben te veel meisjes en vrouwen te maken met onveiligheidsgevoelens, huiselijk- en seksueel geweld. Er wordt uitvoering gegeven aan het plan van aanpak huwelijksdwang en rijksbrede aanpak van loverboys. Hierbij bundelen de departementen van OCW, VWS, V&J en BZK hun krachten samen. Ander belangrijk speerpunt van beleid is het bevorderen van (seksuele) weerbaarheid van jongeren. Hierbij werken departementen van OCW en VWS samen om de weerbaarheid van jongeren door middel van sociale media te vergroten.

²⁶ SCP (feb. 2011)moeilijk werken: Gezondheid en de arbeidsdeelname van vrouwen.

2. Internationaal

Nederland heeft internationaal een belangrijke rol bij het bevorderen van de positie en rechten van vrouwen. Emancipatie is een proces dat in de haarvaten van samenlevingen plaatsvindt. Deze processen worden door Nederland op internationale podia aangejaagd, gestimuleerd en versterkt. Vrouwen vormen een belangrijke doelgroep bij ontwikkelingssamenwerking, omdat zij onmisbaar zijn voor stabiliteit, vrede en veiligheid en economische zelfredzaamheid van samenlevingen. Het bewaken van internationale consensus ten aanzien van vrouwenrechten is een belangrijke verantwoordelijkheid die Nederland als beleidsdoelstelling op zich heeft genomen. Ook in Europees verband speelt Nederland een belangrijke rol in het aanjagen van een samenhangende en gecoördineerde aanpak door verschillende lidstaten.

4.2 Beleidsinstrument: (Arbeids) participatie (vrouwen)

Om de (arbeids) participatie van vrouwen te verbeteren zijn verschillende beleidsinstrumenten ingezet.

4.2.1 Laat ambities werken

Het doel van dit traject is een betere afstemming tot stand te brengen tussen werk en zorg. Hiervoor is het gezamenlijke project 'Maat Werken' gefinancierd van LOF en Qidos. Het totaal gesubsidieerde bedrag in 2012 is €49.300²⁷. Bij dit project is een kennisplatform opgezet voor werkgevers, werknemers en sociale partners met informatie, tips en tools en 'best practices'. Uit de eindrapportage 2013 blijkt dat dit initiatief een aanjaagfunctie heeft vervuld waarbij werkgevers zijn geïnformeerd en gestimuleerd in innovatief werkgeverschap op het gebied van arbeidsflexibilisering.

Uit de eindrapportage is gebleken dat de projectdoelstellingen niet zijn behaald. Er zijn veel minder werkgevers die een keurmerk hebben gekregen dan was beoogd. Dit project is niet verlengd.

4.2.2 Programma Eigen kracht

Dit programma richt zich op laagopgeleide vrouwen die niet werken en veelal geen uitkering hebben. Door het stimuleren van vertrouwen in eigen kracht, is ingezet op arbeidsbemiddeling en scholing. Hiervoor is de 'Intentieverklaring Activering Eigen Kracht van Laagopgeleide Vrouwen' opgesteld en ondertekend door 22 gemeenten. De G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, De Haag) ontvangen hiervoor in 2011 in totaal €250.000. De andere 18 gemeenten hebben in 2011, 2012 en 2013 per gemeente €50.000 ontvangen.²⁸

²⁷ Zie eindrapportage d.d. maart 2013.

²⁸ Intentieverklaring Activering Eigen Kracht van Laagopgeleide Vrouwen, OCW kenmerk: 304053.

Uit de voortgangsrapportage 2013 komen de volgende gegevens naar voren.²⁹ Tot en met 2013 is 88% (5400 personen) van het beoogde aantal deelnemers (6100 personen) bereikt van wie inmiddels 15% werkt, een opleiding volgt of een eigen bedrijf is gestart. Daarnaast heeft 25% van de deelnemers meer zelfvertrouwen gekregen, weet beter wat zij wil en heeft meer mensen leren kennen.

Om de deelnemende gemeenten te faciliteren om hun beleidsinstrumenten in kaart te brengen bij de uitvoering van het programma Eigen Kracht heeft Movisie in 2011 €161.085,25 subsidie ontvangen. De stichting Women Inc. heeft tevens in het kader van het programma 'Eigen Kracht' over 2012 en 2013 per jaar €1.386.700 subsidie ontvangen. Stichting The Learning Factory heeft in 2011 €83.500 ontvangen ten behoeve van het project Lijn 21 (een begeleiding methodiek voor praktijk leren). Er zijn rapportages over uitgevoerde activiteiten beschikbaar.

4.2.3 *Subsidie Women Inc.*

In 2012 en 2013 is het platform Women Inc. financieel ondersteund met een bedrag van €150.000 per jaar. Deze subsidie is besteed aan het vormgeven van een platform waarbij verschillende onderwerpen zijn geagendeerd in relatie tot Emancipatie van vrouwen. Onder andere zijn een reeks Talkshows / Regionale bijeenkomsten georganiseerd³⁰. Er zijn rapportages over uitgevoerde activiteiten beschikbaar.

4.2.4 *Meisjes en Techniek*

Het Landelijke expertisebureau meisjes/vrouwen en beta/techniek (VhTo) heeft drie verschillende trajecten vormgegeven met als doel genderstereotypering tegen te gaan bij studiekeuze. Het gaat hierbij om activiteiten vanaf 2011 tot en met 2014. Concreet zijn er een reeks van bijeenkomsten georganiseerd gericht op hoger onderwijs, vrouwennetwerken universiteiten, middelbare beroepsopleidingen, lerarenopleidingen, basisonderwijs. Ook zijn er verschillende conferenties georganiseerd met als doel brede aandacht vragen om genderstereotypering tegen te gaan.

De gesubsidieerde bedragen zijn: 1. Kijk op keuzegedrag: €1.599.625 31, 2. Landelijke Communicatie strategie 'Meisjes/vrouwen en bèta/techniek': €249.360 32, 3. Draagvlakactiviteit doorbreken genderstereotypering bètatechniek: €402.500.33

In 2013 is een Midterm Review uitgevoerd in opdracht van OCW³⁴ over het activiteitenplan Meer Betere Bèta's (MBB). MBB bundelt een aantal

29 Voortgang project Eigen Kracht, Resultaten 2013.

30 Zie voor verdere informatie eindrapportage Women Inc. d.d. 25 april 2013.

31 Zie projectvoorstel d.d. 28 juli 2011.

32 Zie projectbeschrijving d.d. 24 januari 2011.

33 Zie projectbeschrijving d.d. 15 februari 2013.

34 ResearchNed en Dialogic; midterm review activiteitenplan Meer Betere Bèta's (MBB), december 2013

activiteiten op het terrein van bèta/techniek voor het primair en voortgezet onderwijs. Zo is ook gekeken naar effecten van gerichte loopbaanoriëntatie en begeleiding (studiekeuze- en loopbaaninformatie gericht op bèta/techniek voor met name meisjes en allochtone leerlingen) naar techniek. Een project daarbinnen was Loopbaanoriëntatie (LOB) techniek voor meisjes. Daarbij werd samengewerkt met VHTO en werd in 2012-2013 aan 150 havo/vwo-scholen de mogelijkheid geboden om gericht beleid te gaan voeren om meisjes te stimuleren om te kiezen voor bèta. Gebleken is dat meer meisjes interesse hebben voor bèta/techniek. Dit effect is in het voortgezet onderwijs groter dan in het primair onderwijs.

4.2.5 Jongens voor het onderwijs

Het project 'Mannen voor de klas' heeft tot doel gehad om primair onderwijs aantrekkelijker te maken voor mannen als potentiële carrière en werkomgeving. Bij dit project zijn verschillende activiteiten georganiseerd in samenwerking met 3 Pabo-opleidingen en 3 basisscholen. Het gesubsidieerde bedrag bedroeg totaal circa €50.000. Er is een rapportage over uitgevoerde activiteiten beschikbaar.

4.2.6 Talent naar de top

In 2014 is via het ministerie van Economische Zaken het bedrag van €650.000 als subsidie verleend aan de stichting 'Talent naar de top'. De stichting heeft o.m. het charter 'Talent naar de top' tot stand gebracht. Het doel van deze charter is een hogere toestroom, doorstroom en behoud van vooral vrouwelijk talent in topfuncties te bereiken. Ruim 200 organisaties hebben deze charter ondertekend die jaarlijks wordt gemonitord. Op grond van deze monitor worden "aansprekende voorbeelden gepresenteerd die andere organisaties kunnen inspireren om beleid te ontwikkelen". Er zijn rapportages over uitgevoerde activiteiten beschikbaar.

4.3 Beleidsinstrument: Veiligheid en weerbaarheid (vrouwen)

4.3.1 We can Young - campagne

Deze campagne komt voort uit de internationale campagne 'WE CAN end all violence against women' die gericht is op het tegengaan van geweld tegen vrouwen en ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Deze campagne is in 2011 van start gegaan in de gemeenten Den Haag, Zwolle en Arnhem en is in 2012 uitgebreid naar twaalf nieuwe gemeenten met regionale regiefunctie in het kader van de wet Maatschappelijke Opvang (WMO). Als doelstelling is benoemd: "zo veel mogelijk jongeren te bereiken om de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren te versterken ten einde de ongelijkheid en geweld tussen mannen en vrouwen tegen te gaan".³⁵ Movisie heeft de opdracht gekregen om de lokale projectleiders van deze gemeenten te ondersteunen in het verder ontwikkelen en uitrollen van deze campagne.³⁶ In de periode van 2012 tot en met 2014 is een bedrag van totaal €695.900 toegekend. Dat is inclusief de kosten van de nog uit te voeren resultaatmeting.

4.4 Beleidsinstrumenten: Internationaal (vrouwen)

4.4.1 CAHVIO - verdrag

Geweld tegen meisjes en vrouwen alsmede huiselijk geweld is ook in Nederland een punt van zorg. Daarom heeft Nederland op 14 november 2012 het Verdrag ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (CAHVIO-Verdrag) van de Raad van Europa ondertekend. Het wetgevingstraject voor ratificatie van het verdrag is in gang gezet en wordt verwacht eind 2014 of begin 2015.

4.4.2 VN-vrouwenverdrag

In 1979 is de Convention on the Elimination of Discrimination of Women (CEDAW) aangenomen. Ook wel bekend in Nederland in beleidsstukken als het VN Vrouwenverdrag. Nederland heeft het VN Vrouwenverdrag in 1991 geratificeerd. Elke vier jaar heeft een lidstaat die dit verdrag geratificeerd heeft rapportageverplichtingen. In oktober 2014 heeft Nederland de zesde Rapportage van het VN Vrouwenverdrag aangeboden aan het Comité in Genève dat toeziet op naleving van het Verdrag. In oktober 2014 heeft de minister van OCW namens het kabinet de 6e rapportage aangeboden aan de Tweede Kamer. De constructieve dialoog met het Comité wordt verwacht in 2016.

³⁵ Brief van de minister van OCW aan de gemeenten d.d. 15 februari 2012, onder referentie: 372768.

³⁶ Zie projectbeschrijving d.d. 29 maart 2012.

Bijlage 1: Uitgaven in relatie tot beleidsinstrumenten

Genoemde bedragen (in euro's) zijn de gerealiseerde uitgaven van artikel 25 en zijn inclusief overboekingen naar andere departementen (o.a. BZK-gemeentefonds, EZ en VWS). De vermindering van de totale omvang van middelen is mede gevolg van taakstellingen Regeerakkoord 2011-2015 en subsidietaakstelling Rutte II. Voor 2014 zijn de te verwachten uitgaven weergegeven.

	2011	2012	2013	2014
Vrouwen				
1. Kennisinstituten	5.609.451	4.299.972	3.264.384	3.190.277
Wet/rechten				
2. Meisjes en Techniek	1.240.840	837.196	865.022	756.238
3. Onderwijs	356.000	100.799		
4. Talent naar de Top	1.078.271	949.310	569.963	523.525
5. Eigenkracht	6.224.962	4.404.014	2.905.277	3.390.109
6. Veiligheid	266.235	921.766	977.061	2.003.203
7. Internationaal	23.356	103.604	368.496	95.548
communicatie/kennis	521.110	202.697	204.438	13.787
subtot - vrouwen:	15.320.224	11.819.358	9.154.641	9.972.686
LHBT				
1. Kennisinstituten	1.452.464	1.491.997	1.445.758	1.537.745
Wet/rechten				
Internationaal	1.152.586	615.137	1.601.749	573.891
Sociale acceptatie:				
koplopers	640.557	1.360.000	1.459.912	1.754.760
allianties	344.163	847.660	870.159	758.798
groepen	1.502.405	1.540.108	770.225	279.990
onderwijs	274.915	1.001.896	1.274.337	296.524
communicatie/kennis	133.447	45.613	28.668	18.172
subtot - LHBT:	5.500.537	6.902.410	7.450.809	5.219.881
Totaal:	20.820.761	18.721.768	16.605.450	15.192.567

Bijlage 2: Schematische weergave van samenhang doelstellingen en beleidsinstrumenten.

Schematisch overzicht van samenhang beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten t.b.v de beleidsdoorlichting									
Doelstellingen:									
BEVORDEREN VAN EMANCIPATIE									
BEVORDEREN EMANCIPATIE VAN LHBT					BEVORDEREN EMANCIPATIE VROUWEN EN MEISJES				
GROTERE SOCIALE ACCEPTATIE & VEILIGHEID	MEER GELIJKE RECHTEN	INTERNATIONAAL MEER AANDACHT	GROTERE ARBEIDSPARTICIPATIE	MEER VEILIGHEID EN WEERBAARHEID	INTERNATIONAAL MEER AANDACHT & EENSGEZINDHEID				
Beleidsinstrumenten:									
Allianties; GSA's- landelijk	Wetgeving Lesbisch ouderschap	Secretariaat voor netwerk van koploper landen	Laat ambities werken	We Can Young - campagne	CAVHIO-verdrag				
Groepen: transgenders, jongeren, etnisch/levensbeschouwelijk	Wetgeving Transseksualiteit	ILGA-project	Programma Eigen kracht		VN-vrouwenverdrag				
Koplopers; gemeenten			Meisjes en techniek						
Wetswijziging kerndoelen onderwijs			Jongens voor het onderwijs; pabo's						
			Talent naar de top						

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00