

MIDTERM REVIEW EMANCIPATIE

Een overzicht en beschouwing van de maatregelen van het emancipatiebeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2013-2014

november 2014

Directie Emancipatie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inleiding

In de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 en in overleggen met de vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is de Tweede Kamer geïnformeerd over de visie op en maatregelen voor het emancipatiebeleid van dit kabinet.¹ De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kondigde voor halverwege deze kabinetsperiode een midterm review (MTR) aan om te kunnen beoordelen of de gewenste resultaten zijn behaald en om te bezien of het beleid zou moeten worden bijgesteld.

Deze MTR biedt een overzicht en beschouwing van de maatregelen op het terrein van emancipatie die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2013 en 2014 zijn uitgevoerd. De activiteiten van andere departementen dan OCW worden wel aangegeven, maar de evaluatie ervan valt onder de verantwoordelijkheid van deze departementen zelf. De beleidstheorieën achter de lopende en nieuwe maatregelen zijn getoetst aan de praktijk, mede op basis van externe evaluaties en veldraadplegingen.²

Daarnaast wordt ook aangegeven wat de uitkomsten zijn van de verkenningen van nieuwe thema's die in de Hoofdlijnenbrief werden aangekondigd: vrouwen en gezondheid, verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs, vrouwen in de media en mensen met een intersekse-conditie.

De MTR is een terug- en vooruitblik. Sinds 2007 maakt - naast vrouwenemancipatie - ook de emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) deel uit van het emancipatiebeleid. In 2007 zijn veel nieuwe activiteiten op beide terreinen van start gegaan (Balkenende 4) en in 2011 gecontinueerd (Rutte 1). Het huidige kabinet heeft een aantal beleidslijnen doorgetrokken en ook nieuwe accenten aangebracht. Het is nu een goed moment om de balans op te maken, zowel wat betreft inhoud als vorm, strategie en bereik.

Daarnaast heeft de Auditdienst Rijk (ADR) recent een beleidsdoorlichting uitgevoerd, gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het emancipatiebeleid van OCW; deze wordt met een beleidsreactie separaat aan de Kamer aangeboden.³

Het meten van de impact van emancipatiebeleid is niet eenvoudig, zoals ook de beleidsdoorlichting door de ADR laat zien.⁴ De algemene doelen (veiligheid, participatie, sociale acceptatie) zijn veelal gericht op de lange termijn; bovendien vallen veel factoren die deze doelen beïnvloeden buiten de directe invloedssfeer van de landelijke overheid. Dat komt tot uiting in de uitwerking van operationele doelen en maatregelen van de Directie Emancipatie: die richten zich voor een groot deel op het maatschappelijke middenveld. Kenmerkend voor deze maatregelen is dat het organisaties met affiniteit en expertise op het terrein van emancipatie in staat stelt concrete en gerichte interventies te ontwikkelen. Daarnaast prikkelt het reguliere veldpartijen (gemeenten, scholen, bedrijven, etc.) om

¹ Algemeen Overleg met de vaste commissie OCW: 13 juni 2013 (verslag vergaderjaar 2012-2013, 30420, nt. 200) en 13 maart 2014 (verslag vergaderjaar 2013-2014, 30420, nr. 207), brieven aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2013 (vergaderjaar 2013-2014, 30420, nr. 202) en 15 januari 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 30420, nr. 206)

² Meisjes en techniek (ResearchNed, dec 2013), Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school (SCP, mei 2014), Eigen Kracht (DSP-groep, juni 2014), Genderscan huiselijk geweld (Regioplan, juli 2014), Monitor Talent naar de Top (VanDoorneHuiskens, aug 2014), LHBT-koploperaanpak (Panteia, sept 2014), landelijke GSA's (Verwey-Jonkerinstituut, dec 2014). Veldraadplegingen: vrouwenemancipatie, juni 2013 in kader CEDAW-rapportage, LHBT-emancipatie: mei 2014.

³ De vorige beleidsdoorlichting emancipatie vond in 2007 plaats.

⁴ Beleidsdoorlichting Emancipatie 2011-2014, Auditdienst Rijk, november 2014.

samen met deze organisaties interventies uit te voeren die de positie van vrouwen en LHBT's ten goede komen. Daarbij is ook de inzet van andere departementen belangrijk.

Om resultaten te kunnen duiden, zijn twee vragen leidend: is het gelukt om deze bewegingen in de maatschappij voor elkaar te krijgen en leveren deze interventies daadwerkelijk een positieve bijdrage aan emancipatie? Deze vragen vormen de basis van deze MTR. De antwoorden geven richting aan het beleid voor 2015-2016.

De indeling van deze MTR is als volgt:

- Hoofdstuk 1: Hoofdpijnen van het emancipatiebeleid in het algemeen
- Hoofdstuk 2: Emancipatie van vrouwen (beleidstheorieën, operationele doelen, maatregelen en resultaten)
- Hoofdstuk 3: Emancipatie van LHBT's (idem)
- Hoofdstuk 4: Verkenningen
- Hoofdstuk 5: Conclusies

Hoofdstuk 1: Emancipatiebeleid: hoofdlijnen en strategieën

1.1. Hoofdlijnen

De hoofdlijnen van het emancipatiebeleid zijn sinds 2007 nagenoeg ongewijzigd. In dat jaar werd de Directie Emancipatie overgeheveld van het ministerie van SZW naar het ministerie van OCW en kwam het LHBT-beleid (wat toen nog homobeleid heette) over van het ministerie van VWS. Bevordering van gelijke rechten voor vrouwen en LHBT's is het overstijgende doel, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen gelijkheid *de jure* (wet- en regelgeving) en gelijkheid *de facto* (veiligheid, onderwijs, participatie van vrouwen en sociale acceptatie van LHBT's). In 2013 werd op het thema economische zelfstandigheid meer accent gelegd en is een aantal thema's benoemd waarvan verkend zou worden of en hoe ze aan het emancipatiebeleid konden worden toegevoegd: vrouwen en gezondheid, verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs, vrouwen in de media en mensen met een intersekse conditie.

Schema 1: Indeling van het emancipatiebeleid (2014)

VROUWEN		LHBT's	
Wet- en regelgeving		Wet- en regelgeving	
Participatie	Economische zelfstandigheid	Sociale acceptatie	Landelijke GayStraight Allianties (GSA's)
	Laagopgeleide vrouwen		Koplopers
	Vrouwen naar de top		Groepen
			Transgenders
			Jongeren
			Vrouwen
			Etnisch/levensbeschouwelijk
			Intersekse
Onderwijs	Meisjes en bèta/techniek	Onderwijs	
	Jongens		
Veiligheid		Veiligheid	
Gezondheid			
Vrouwen in de media			
Internationaal		Internationaal	

Voor beide beleidsterreinen (vrouwen en LHBT's) geldt dat andere OCW-directies en departementen betrokken zijn bij (onderdelen van) het beleid vanuit hun eigen (stelsel)verantwoordelijkheid.

Schema 2: Betrokkenheid departementen bij emancipatiebeleid (naast Directie Emancipatie)

Onderdeel	Departementen
Wet- en regelgeving:	VenJ, BZK, SZW, VWS, OCW (WJZ)
Participatie	SZW, EZ, VWS
Sociale acceptatie	VWS, SZW
Veiligheid	VenJ, VWS, SZW, BZK
Onderwijs	OCW (onderwijsdirecties)
Gezondheid	VWS
Media	OCW (cultuur en media)
Internationaal	BZ, VenJ, DEF

Hoofdstuk 2: Vrouwenemancipatie

In dit hoofdstuk worden de maatregelen op het terrein van vrouwenemancipatie nader toegelicht.

2.1 Wet- en regelgeving

De basis van emancipatiebeleid ligt in goede wet- en regelgeving over gelijke behandeling en anti-discriminatie. De laatste 2 jaar zijn twee wijzigingen doorgevoerd die de gelijkheid van mannen en vrouwen *de jure* verbeteren. Deze liggen op het terrein van SZW en EZ, maar OCW was betrokken bij de ontwikkeling.

Een belangrijke stap voorwaarts betreft het wetsvoorstel 'Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden'. Dit voorstel regelt onder andere een uitbreiding van het recht op kraamverlof voor vaders en beoogt belemmeringen in de Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur weg te nemen, zodat werknemers in overleg met hun werkgever flexibeler gebruik kunnen maken van verlofmogelijkheden en het aanpassen van arbeidstijden.

Daarnaast worden in het voorstel de mogelijkheden voor zorgverlof uitgebreid, onder andere met het oog op mantelzorg. Op 14 oktober jl. is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Het ligt nu ter behandeling voor in de Eerste Kamer.

Op 1 januari 2013 is de Wet Bestuur en Toezicht (amendement Kalma c.s) in werking getreden waardoor voor grote vennootschappen een streefcijfer van ten minste 30% vrouwen en ten minste 30% mannen voor de raden van bestuur en de raden van commissarissen geldt. Afgelopen september is de eerste bedrijvenmonitor over de voortgang van de circa 5.000 grote vennootschappen gepresenteerd. Daarin komt naar voren dat naleving van de rapportageverplichtingen verbetering behoeft. In 2015 wordt de volgende bedrijvenmonitor uitgevoerd.

2.2 Participatie

Participatie is altijd hét hoofdthema geweest in het (vrouwen) emancipatiebeleid. Vergroting van de economische zelfstandigheid van vrouwen via het bevorderen van kansen voor laagopgeleide vrouwen, een betere combinatie van werk en zorg voor vrouwen én mannen en verkleining van de loonverschillen tussen de seksen staat van oudsher hoog op de emancipatie-agenda. Dat geldt ook voor de bevordering van de doorstroom van vrouwen naar hogere functies. De cijfers uit de Emancipatiemonitor 2014 van SCP en CBS laten een licht positieve trend zien, maar de ontwikkelingen gaan langzaam. In de beleidsbrief van 2013 werd economische zelfstandigheid nadrukkelijk benoemd als prioriteit en werden nieuwe maatregelen ingezet. Op de andere terreinen werd het lopende beleid voortgezet.

2.2.1 Beleidstheorie

De maatregelen om de participatie van vrouwen te bevorderen zetten enerzijds in op het bereiken van de vrouwen zelf om hun economische positie te verbeteren en anderzijds op het maken van afspraken met stakeholders (bedrijven, gemeenten) om de mogelijkheden van vrouwen ook daadwerkelijk te vergroten. Ook zijn onderzoeken gestart naar loonverschillen en partneralimentatie. Dat zijn de operationele doelen van dit beleidsterrein. De achterliggende gedachte is, dat vergroting van de

economische zelfstandigheid van vrouwen bijdraagt aan hun welbevinden en veiligheid. Daarnaast is het gunstig voor de economie als Nederlandse vrouwen gemiddeld meer uren gaan werken.

2.2.2 Maatregelen

Het thema economische zelfstandigheid heeft een nieuwe impuls gekregen via de projecten Kracht on Tour, Eigen Kracht (in 2011 gestart) en Educatie voor Vrouwen met Ambitie (EVA).⁵ Om de doorstroom van vrouwen naar hogere functies te bevorderen, wordt sinds 2011 het charter Talent naar de Top ondersteund.

Kracht on tour

Kracht on Tour is een tweejarig traject dat tot eind 2015 loopt. In 2014 zijn met stakeholders in vier regio's afspraken gemaakt over de bevordering van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Er zijn inmiddels 50 afspraken gemaakt met bijna 40 verschillende partijen in deze regio's. De opbrengsten van deze afspraken beginnen inmiddels zichtbaar te worden. Zo heeft de gemeente Roermond bijvoorbeeld extra geld vrijgemaakt voor projecten voor vrouwen met afstand tot de arbeidsmarkt. En in Eindhoven heeft er een maatschappelijk gesprek plaatsgevonden met als thema economische zelfstandigheid, waarbij 67 matches gemaakt zijn tussen het bedrijfsleven en maatschappelijke vraag op dit vlak. Komend jaar zullen nog twee bijeenkomsten worden georganiseerd (Groningen en Almere), en een afsluitende landelijke bijeenkomst in november 2015. De nadruk van deze bijeenkomsten ligt op de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen met afstand tot de arbeidsmarkt en het stimuleren van de economische zelfstandigheid van parttime werkende vrouwen.

Eigen Kracht

In de periode 2011 tot en met 2014 loopt in 22 grote en middelgrote gemeenten het project Eigen Kracht. Kern van het project zijn afspraken met gemeenten over hun inzet op het activeren van (laag)opgeleide vrouwen zonder werk. In het kader van dit project is door WOMEN Inc met steun van OCW 'De Tafel van Eén' ontwikkeld en aan gemeenten aangeboden; 15 gemeenten hebben van dit aanbod gebruik gemaakt. Uit tussenrapportages in 2012 en 2013 blijkt dat het project aanslaat. 88% (5400 vrouwen) van het beoogde aantal deelnemers (6100 vrouwen) is inmiddels bereikt van wie nu 15% werkt, een opleiding volgt of een eigen bedrijf is gestart. Daarnaast heeft 25% van de deelnemers meer zelfvertrouwen gekregen, weet beter wat ze wil en heeft een netwerk opgebouwd. Wel werden minder personen uit de oorspronkelijke doelgroep (laagopgeleide vrouwen zonder uitkering) bereikt en melden zich ook andere vrouwen die een tijd geen betaalde baan hadden gehad. Ook voor hen bleek de afstand tot de arbeidsmarkt groot, zeker als ze geen uitkering ontvangen en zo buiten het gezichtsveld van gemeenten blijven.

⁵ Een in 2011 gestart project van LOF en Qidos dat in 2013 werd afgerond, richtte zich op verbetering van faciliteiten in bedrijven om werk en zorg te combineren. Vanwege tegenvallende resultaten is dit project niet gecontinueerd.

Laaggeletterde vrouwen: Laagopgeleide moeders en EVA

Bij 1,2 miljoen vrouwen in Nederland ontbreken een of meer van de basisvaardigheden (lezen/schrijven, rekenen, en/of digitale vaardigheden). Laaggeletterdheid komt vaker voor onder vrouwen (13%) dan onder mannen (11%) van 16 tot 65 jaar. Laaggecijferdheid komt in Nederland eveneens vaker voor onder vrouwen dan onder mannen; 25% van de vrouwen van 16-65 jaar, tegen 17% van de mannen.

Zoals in de Hoofdlijnenbrief vermeld, is in 2011 een project gestart specifiek gericht op taalbeheersing van laagopgeleide moeders. Dit project is onderdeel van het pakket aan Taal voor het Leven-trajecten, en de resultaten van het project zullen na afloop van het project (eind 2014) in het aanbod van Taal voor het Leven worden meegenomen. Doel van het specifieke aanbod voor laagopgeleide moeders is dat de deelnemende vrouwen hun kansen op participatie en economische zelfstandigheid vergroten, en dat ook de effectiviteit van voorschoolse educatie voor de kinderen wordt vergroot wanneer moeder en kind tegelijk werken aan een betere taalbeheersing.

In 2014 is het project EVA (Educatie voor Vrouwen met Ambitie) gestart, gericht op alle drie de basisvaardigheden. Het ontbreken van basisvaardigheden maakt het moeilijker om stappen in de richting van de arbeidsmarkt te zetten en economisch zelfstandig te zijn. Door de Stichting Lezen & Schrijven wordt een digitaal platform ontwikkeld waarmee iedereen thuis aan de slag kan. In vier arbeidsmarktregio's worden vanaf begin 2015 pilots uitgevoerd waarbij vrouwen in groepen, onder leiding van getrainde vrijwilligers, gezamenlijk aan de slag kunnen om hun basisvaardigheden te verbeteren. De effecten worden gemonitord. Afhankelijk van de resultaten, die naar verwachting in 2016 beschikbaar zullen zijn, wordt bezien hoe EVA op lokaal niveau duurzaam kan worden belegd en kan worden uitgerold over meer regio's.

Talent naar de top

De afgelopen jaren is via het ministerie van Economische Zaken subsidie verleend aan de stichting 'Talent naar de top'. De stichting heeft onder meer het charter 'Talent naar de top' tot stand gebracht. Het doel van dit charter is een hogere toestroom, doorstroom en behoud van vooral vrouwelijk talent in topfuncties. Belangrijke doelstellingen zijn het ondertekenen van het charter door organisaties, het agenderen van het thema man/vrouw diversiteit in het maatschappelijk debat en het bieden van een platform/community voor charterondertekenaars. Ruim 240 organisaties hebben het charter ondertekend. De voortgang wordt jaarlijks gemonitord en er worden aansprekende voorbeelden gepresenteerd voor andere organisaties. Uit de monitor van 2014 komt naar voren dat organisaties die meedoen aan het charter een grotere groei laten zien in de doorstroom van vrouwen naar de top dan bedrijven die niet meedoen.

B&A heeft in opdracht van het ministerie van EZ Talent naar de Top over de periode 2008- 2014 geëvalueerd. Daarin komt naar voren dat de gevoerde strategie duidelijker zou kunnen zijn. Het merendeel van de ondertekenaars vindt dat de stichting heeft bijgedragen aan het maatschappelijk debat en is positief over de activiteiten voor de community van ondertekenaars. Naarmate de relatie langer duurt wordt de waardering minder. Bij niet ondertekenaars is de stichting minder bekend. Tegen een achtergrond van beperkte groei van het percentage vrouwen in topposities, geleidelijke groei van het aantal ondertekenaars, beperkte vernieuwing in producten en diensten en een gemengde tevredenheid van ondertekenaars over de ondersteuning door de stichting dient op korte termijn bekeken te worden of en in welke mate verdere subsidieverlening wenselijk is.

Vrouwen bij de overheid

In het regeerakkoord is opgenomen, dat ten minste 30% vrouwen in 2017 deel uitmaakt van hogere managementfuncties bij de rijksoverheid. Medio 2014 is 27,6% van de 557 managers bij de Algemene Bestuursdienst vrouw. Naast de ministeries van BZK en Defensie hebben de ministeries van BZ, IenM en OCW het charter Talent naar de Top inmiddels ondertekend.

Gelijk loon

Gemiddeld verdienen vrouwen volgens een in november 2014 verschenen onderzoek van het CBS 18,6% per uur minder dan mannen.⁶ Deze totale loonkloof kan voor een belangrijk deel worden verklaard door de verschillende posities van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschil in functieniveau, werkervaring, of sector. Het bestrijden van deze verschillen heeft aandacht in het emancipatiebeleid.

Een deel van het loonverschil kan niet door deze factoren worden verklaard. Bij dit deel, het zogenaamde gecorrigeerde beloningsverschil, kan er (deels) sprake zijn van verboden loondiscriminatie.

Zowel het gecorrigeerde als het ongecorrigeerde beloningsverschil neemt bij de overheid duidelijk af. In het bedrijfsleven is sprake van stagnatie (zie tabel).

Beloningsverschil tussen vrouwen en mannen⁷

	Overheid			Bedrijfsleven		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
	%					
Ongecorrigeerd beloningsverschil	-16	-14	-11	-22	-21	-21
Gecorrigeerd beloningsverschil	-7	-6	-4	-9	-8	-8

Over alle leeftijden heen lijken vrouwen bij de overheid bezig te zijn met een inhaalslag. Jonge vrouwen verdienen bij de overheid gemiddeld meer dan hun mannelijke collega's. Bovendien slaat het loonverschil bij de overheid tegenwoordig pas bij een hogere leeftijd om van positief naar negatief; in 2008 lag het omslagpunt bij de leeftijd van 33 jaar, in 2012 verdienen vrouwen bij de overheid pas bij 39 jaar minder dan hun mannelijke leeftijdsgenoten. In het bedrijfsleven is ook verandering zichtbaar, maar daar komt dit omslagpunt relatief vroeg; rond de leeftijd van 25 jaar⁸.

⁶ 'Loonkloof: feit of fictie', CBS, 2014; dit zijn de meest recente cijfers.

⁷ Loonkloof: feit of fictie', CBS, 2014

⁸ Het gecorrigeerde beloningsverschil is zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid het hoogst voor werknemers met thuiswonende kinderen. Bij de overheid verdienen vrouwen met thuiswonende kinderen in 2012 6% minder dan mannen met thuiswonende kinderen, in het bedrijfsleven 14%.

Een deeltijdbaan levert gemiddeld per uur minder op dan een voltijdbaan. Gecorrigeerd voor andere kenmerken, blijft tussen deeltijders en voltijders in het bedrijfsleven een loonverschil van 4 procent over, en bij de overheid een loonverschil van 1 procent. Vier jaar eerder waren deze verschillen iets kleiner.

Het CBS-onderzoek is op 17 november 2014 door de minister van SZW naar de Tweede Kamer gestuurd. In de begeleidende brief wordt verwezen naar het Actieplan arbeidsdiscriminatie; over de voortgang daarvan zal het kabinet in 2015 rapporteren.

Los van het genoemde onderzoek heeft het CBS tegelijkertijd voor het eerst ook gekeken naar het verschil in ‘bijzondere beloning’ (geldelijke beloning los van het primaire loon, zoals dertiende maand, bonus, vakantietoeslag). Als dit verschil wordt meegenomen, is het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen mannen en vrouwen bij de overheid 12%, bij het bedrijfsleven 22%.⁹

Beloningsdiscriminatie gebeurt vaak zonder dat de werkgever en werknemer zich ervan bewust zijn. Uit een beloningsonderzoek in de ziekenhuissector, uitgevoerd door het College voor de Rechten van de Mens, is gebleken dat beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen vaak ontstaan door de toepassing van beloningsmaatstaven die geen verband hebben met de waarde van de arbeid. Door vergelijkbare onderzoeken bij bedrijven in verschillende sectoren uit te voeren, kunnen beloningsmaatstaven inzichtelijk worden gemaakt, en kan eventuele discriminatie mogelijk worden voorkomen. In september 2014 is het College een soortgelijk onderzoek gestart bij hogescholen en in de verzekeringsbranche. De resultaten komen in de tweede helft van 2015 beschikbaar.

Vaders voor lezen

OCW ondersteunt de campagne “Vaders voor lezen” (2013-2015) van de Stichting Lezen en verwante organisaties (zoals bibliotheken) om vaderbetrokkenheid bij het voorlezen te stimuleren. Dit enerzijds om lezen bij kinderen te stimuleren, anderzijds om de sociaal-emotionele binding tussen vaders en kinderen –en dus hun zorgtaak- te versterken. Een onderdeel van het project is specifiek gericht op werkgevers, die de bij hen werkzame vaders stimuleren om voor te lezen.

2.2.3 Resultaten

De beschreven maatregelen hebben in ieder geval beweging in het veld gebracht. Voor Eigen Kracht en Talent naar de Top zijn er externe evaluaties uitgevoerd die laten zien dat de interventies een meerwaarde hebben: bij de vrouwen en bedrijven die meedoen aan de interventie is de participatie en de doorstroom van vrouwen toegenomen. Voor de andere interventies is het nog te vroeg om daarover nu al uitspraken te doen.

2.3 Onderwijs

2.3.1 Beleidstheorie

Er zijn nog steeds (grote) verschillen tussen de keuzes van jongens en meisjes in hun vakkenpakketten en (vervolg) opleidingen. Dat houdt de segregatie op de arbeidsmarkt in stand, wat niet gunstig is voor de genderbalans in bedrijven en voor het benutten van talenten van vrouwen in bèta en techniek en mannen in zorg en onderwijs. Daarom bevordert OCW dat meisjes meer voor bèta en techniek kiezen.

⁹ Gecorrigeerde cijfers hierover zijn niet beschikbaar.

2.3.2 Maatregelen

Het landelijk expertisebureau meisjes/vrouwen en bèta /techniek VHTO zet zich al jaren in voor het beter benutten van de talenten van meisjes en vrouwen in studies en beroepen met een bèta/techniek profiel. VHTO heeft in het kader van het OCW-programma 'Bèta en Techniek' diverse activiteiten uitgevoerd, die positief zijn geëvalueerd; ze leveren een duidelijke bijdrage aan de groei van het aantal meisjes dat kiest voor bèta en techniek.¹⁰ Daarnaast heeft OCW het project 'Kijk op Keuzegedrag' gefinancierd. Een onderdeel van dit project, de lessenserie 'Talentenkijker' en activiteiten voor meisjes in het vmbo, is voor de komende anderhalf jaar verlengd in het kader van het OCW-actieplan 'Kiezen voor Technologie'. Dit geldt onder meer voor de lessenserie gericht op het doorbreken van genderstereotypering in beroepsbeelden en toekomstoriëntaties, waarbij gebruik wordt gemaakt van rolmodellen en 'speeddates' en trainingen op het vmbo. In de afgelopen drie jaar zijn 3.500 basisschoolklassen en 147 vmbo-scholen bereikt. Ook organiseert de VHTO ieder jaar Girlsday, een succesvolle activiteit waarbij meisjes kennis kunnen maken met bèta en techniek. In april 2014 openden meer dan 300 bedrijven hun deuren voor 8.400 meisjes van 10-15 jaar om (vrouwelijke) professionals te ontmoeten.

2.3.3 Resultaten

De inzet op meisjes en bèta/techniek heeft beweging in het veld gebracht en uit een externe evaluatie blijken de interventies van de VHTO een positieve bijdrage te hebben geleverd aan veranderingen in het keuzegedrag van meisjes: meisjes op HAVO, VWO en MBO kiezen vaker dan voorheen een bèta/techniekprofiel.¹¹

2.4 Veiligheid

Het bestrijden van geweld tegen vrouwen is van oudsher een belangrijk emancipatiethema. Internationale verdragen (Raad van Europa en VN) spelen daarbij een belangrijke rol.¹² In Nederland heeft het beleid zich ontwikkeld tot een rijksbrede aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA)¹³ waarbij de ministeries van VWS, VenJ, SZW en OCW samenwerken. Twee keer per jaar wordt aan de Tweede Kamer over deze aanpak gerapporteerd.¹⁴

2.4.1 Beleids Theorie

Het ministerie van OCW richt zich met name op preventie, onder andere door in te zetten op het vergroten van het bewustzijn van jongeren over het belang van relationele en seksuele weerbaarheid.

¹⁰ ResearchNed, 2014

¹¹ Kerncijfers OCW, 2009-2013, Emancipatiemonitor SCP en CBS, 2014

¹² Verdrag van Instanboel, VN-vrouwenverdrag

¹³ Geweld in afhankelijkheidsrelaties (GIA) is het overkoepelende begrip voor alle vormen van geweld in huiselijke kring, in de professionele setting (zorg- en ondersteuningssector) en in de vrijwillige sector. Kenmerk van dit geweld is de afhankelijkheidsrelatie tussen slachtoffer en pleger. Daarbij kan het gaan om relationele afhankelijkheid (tussen partners of ex-partners, tussen ouders en kinderen of tussen familieleden), om economische afhankelijkheid, om een zorgafhankelijkheid of om een combinatie ervan (GIA-rapportage juli 2014).

¹⁴ De meest recente GIA rapportage verscheen in juli 2014, zie Vergaderjaar 2013-2014, Kamerstuk 33750 XVI, nr. 109.

De achterliggende visie daarbij is dat ‘belangrijke oorzaken van huiselijk en seksueel geweld liggen in de (economische) ongelijkheid en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen en stereotiepe beelden over de rol van mannen en vrouwen’. De interventies van OCW zijn dan ook gericht op het doorbreken daarvan en ze richten zich op meisjes én jongens, waarbij de focus traditioneel meer op meisjes lag. Sinds 2007 wordt in toenemende mate onderkend dat ook jongens worden beïnvloed door sociale normen en wensen en grenzen hebben. Versterking van communicatieve vaardigheden en het bieden van alternatieve genderrollen staan centraal in interventies die zich specifiek op jongens richten.

Om het geweld structureel te doorbreken, is ook specifieke aandacht nodig voor de preventie van de intergenerationele overdracht van geweld. Degenen die als kind zijn mishandeld of getuige waren van geweld tegen of tussen ouders, gebruiken later vaker zelf geweld tegen hun kinderen of partner, of zijn slachtoffer ervan. Hierbij spelen ook genderverschillen een rol. (Opvoed)ondersteuning van moeders en vaders, met het accent op hun eigen emancipatie en die van hun dochters en zonen (arbeid en zorg in relatie tot geweld) en ondersteuning van kinderen en jongeren bij het verwerken van hun (gewelds)ervaringen zijn nodig om herhaling van geweld in toekomstige gezinssituaties te voorkomen.

2.4.2 Maatregelen

WE CAN Young

Deze campagne is in 15 gemeenten uitgevoerd en richt zich op vergroting van de relationele en seksuele weerbaarheid van jongeren. Met de campagne wordt beoogd jongeren respectvol met elkaar te laten omgaan en zich bewust te zijn van grenzen als het gaat om seks en relaties. De campagne komt voort uit de internationale WE CAN campagne. De uiteindelijke doelstelling van WE CAN is om een gedragsverandering tot stand te brengen door een kritische massa te creëren die het geweld tegen vrouwen kan stoppen.

De WE CAN campagne gaat ervan uit dat individuen bereid zijn tot verandering wanneer zij aangesproken worden door hun ‘peers’ (gelijken) en zij daardoor worden beïnvloed op dat wat ze willen veranderen. De kern van de algemene We CAN campagne zijn individuele changemakers en organisaties (coalitiepartners) die zich uitspreken tegen gendergeweld en genderongelijkheid. Zij ondernemen daarop kleine en grote(re) acties. In de WE CAN Young worden 6 criteria voor seksueel gezond én seksueel grensoverschrijdend gedrag gehanteerd. Dit systeem is gecertificeerd door expertorganisatie Movisie. De WE CAN Young campagne heeft veel teweeggebracht, er zijn veel jonge changemakers actief (minimaal 40 changemakers per gemeente per jaar).¹⁵

Jongerenaanpak sociale media ‘Maak seks lekker duidelijk’

De campagne, die door de ministeries van OCW en VWS wordt gesubsidieerd, is in hoge mate succesvol doordat hij aansluit op de belevingswereld van jongeren en jongeren zelf een actieve rol geeft. Zo is er dit najaar een nieuw transmediaal project uitgevoerd, waarbij jongeren betrokken werden bij de creatie van verhalen en online discussies over seksuele weerbaarheid door de inzet van videobloggers en verschillende sociale media kanalen. Dit alles heeft geresulteerd in het boekje “Verhalen voor onder je kussen”, dat op meer dan 750 scholen is verspreid.

In 2012 is extern onderzoek gedaan naar het bereik en de effecten van de campagne “Maak seks

¹⁵ Zie www.wecanyoung.nl

lekker duidelijk”, waaronder Can you fix it¹⁶ dat in 2012 een prijs heeft gewonnen voor de beste interactieve video. In het verlengde van deze campagnes wordt op dit moment met steun van OCW een sociale media campagne ontwikkeld specifiek voor jongens (12-18 jaar), “Meer dan macho”. Deze richt zich op de invloed van stereotiepe beelden van mannen en vrouwen en de communicatie onder jongens.

Genderscan

De minister van OCW heeft in nauwe samenwerking met collega-ministers van VenJ en van VWS een genderscan laten uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin het beleid en de uitvoering van de aanpak van geweld in huiselijke kring gendersensitief zijn. Het onderzoek doet een aantal aanbevelingen voor de verbetering van die gendersensitiviteit, de rol van de overheid (zowel landelijk als lokaal), monitoring en onderzoek, bewustwording en het wegnemen van weerstand, en aanpassing van beleid en instrumentarium. In vervolg op deze genderscan gaan de ministeries van VWS, VenJ en OCW in 2014/2015 samen werken aan de deskundigheidsbevordering op dit terrein van professionals van gemeenten, brancheorganisaties en andere maatschappelijke instellingen.

Internationaal onderzoek

Kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld hebben meer kans om als volwassene slachtoffer of pleger te worden. In 2015 worden de uitkomsten verwacht van een internationaal onderzoek van het Verwey-Jonker instituut en Atria naar best practices waar het gaat om de rol van opvoedondersteuning en emancipatie, waaronder een gelijke verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen vrouwen en mannen. De best practices zullen via meerdere bijeenkomsten worden gedeeld.

2.4.3 Resultaten

De We Can Young campagne zal door Movisie worden geëvalueerd; de resultaten zijn begin 2015 beschikbaar. De aanpak via sociale media in ‘Maak seks lekker duidelijk’¹⁷ is extern geëvalueerd en blijkt effectief. De genderscan heeft zichtbaar gemaakt dat in de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties de gendersensitiviteit kan worden vergroot. De interventies hebben dus zeker beweging in het veld teweeggebracht en het is plausibel aan te nemen dat ze een positieve bijdrage aan emancipatie leveren.

2.5 Internationaal

Internationale afspraken en verdragen in EU, Raad van Europa en VN verband hebben invloed op het Nederlandse Emancipatiebeleid.

Daarnaast wil Nederland in de EU, Raad van Europa en de VN de internationale discussie en afspraken over vrouwenrechten en gendergelijkheid beïnvloeden door de prioriteiten van Nederland op het gebied van vrouwenrechten, gendergelijkheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), seksuele rechten, -diversiteit en -oriëntatie alsmede gender identiteit uit te dragen.

¹⁶ Een digitale game waarmee jongeren kunnen interveniëren in situaties zodat geen grensoverschrijdend gedrag ontstaat.

¹⁷ TNS NIPO, Rutgers WPF, 2012

2.5.1 Europa

Verdrag van Istanboel

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 van de Raad van Europa ondertekend. Preventie en een gendersensitief beleid, waarbij rekening wordt gehouden met gendergerelateerde factoren, nemen hierbij een belangrijke plaats in. Het wetgevingstraject voor ratificatie van het verdrag is in gang gezet. Ratificatie wordt medio 2015 verwacht.

Richtlijn genderbalans in bedrijven

Onderhandelingen over de Europese richtlijn 'Improving the genderbalance' zijn gaande. Het doel van de richtlijn is dat beursgenoteerde bedrijven zich ervoor inspannen om te bereiken dat van de leden van raden van commissarissen tenminste 40% vrouw dan wel tenminste 40% man zijn. Nederland onderschrijft het belang van een sterkere positie van vrouwen in de top van bedrijven, maar is tegen regelgeving op Europees niveau. Tot nu toe is sprake van een blokkerende minderheid bij de Raad van de Europese Unie. Het is onduidelijk in hoeverre dit ook voor de komende twee jaar blijft gelden.

2.5.2 Mondiaal

VN Vrouwenverdrag

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

Beijing Declaration and Platform for Action

In 1995 vond de Vierde Wereldvrouwenconferentie plaats. Deze conferentie leidde tot de Beijing Declaration and Platform for Action met aanbevelingen voor acties op twaalf aandachtsgebieden. Sinds 1995 worden de vorderingen van het Beijing Declaration and Platform for Action systematisch gevolgd door de VN. Lidstaten verplichten zich iedere vijf jaar te rapporteren op welke wijze het Beijing Platform for Action in het nationale beleid is geïmplementeerd. Vanwege de 20-ste verjaardag heeft Nederland ook deze keer een uitgebreid rapport gemaakt met informatie over alle twaalf aandachtsgebieden. Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld bij de regionale voorbereidende review in UNECE verband, als co-financier, in de voorbereiding en als co-chair van deze UNECE vergadering over Beijing+20 in Genève.

CSW

In 2013 heeft de minister van OCW deelgenomen aan de jaarlijkse VN vergadering van de Commission on the Status of Women (CSW). In de jaarlijks terugkerende CSW vergadering wordt de voortgang besproken van de afspraken die in 1995 in VN verband zijn gemaakt tijdens de 4^e Wereld Vrouwenconferentie. In het nationale statement heeft de minister zich uitgesproken voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en gelijke rechten voor vrouwen en meisjes en mannen en jongens, alsmede voor gelijke rechten, ongeacht seksuele oriëntatie en gender identiteit. In 2014 heeft de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) aan de CSW deelgenomen. De VN vergadering stond dit jaar namelijk geheel in het teken van de Millennium Development Goals (MDG's) en de post-2015 agenda. De minister voor BHOS heeft namens het kabinet uitgesproken dat Nederland een voorstander is van een separate genderdoelstelling in de post-2015 agenda en de opname van gendersensitiviteit in de rest van de doelstellingen.¹⁸

¹⁸ De minister van BHOZ rapporteert jaarlijks aan de Tweede kamer over de resultaten van haar beleid op het terrein van vrouwenrechten en gendergelijkheid, als een van de prioritaire thema's van ontwikkelingssamenwerking (meest recente rapportage 03-10-2014 , kenmerk 33625, nr. 125).

Hoofdstuk 3: LHBT-emancipatie

In dit hoofdstuk worden de lopende en nieuwe maatregelen op het terrein van LHBT-emancipatie beschreven en toegelicht.

3.1 Wet- en regelgeving

De basis van emancipatiebeleid ligt in goede wet- en regelgeving over gelijke behandeling en anti-discriminatie. De laatste 2 jaar zijn vier belangrijke wijzigingen doorgevoerd die de positie van LHBT's *de jure* verbeteren: het aanpassen van de kerndoelen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, aanpassing diploma's van transgenders, de wet lesbisch ouderschap, de 'transgenderwet', de vervanging enkelefeitconstructie in de Awgb, en de wijziging van het burgerlijk wetboek waardoor 'gewetensbezwaarde ambtenaren' (ambtenaren die geen huwelijk willen voltrekken tussen paren van hetzelfde geslacht) niet meer kunnen worden (her)benoemd.

Kerndoelen

In december 2012 zijn de kerndoelen in het onderwijs aangepast.¹⁹ I Scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn verplicht om in hun curriculum aandacht te besteden aan seksualiteit en seksuele diversiteit. Scholen zijn vrij in het bepalen hoe ze dat doen, maar kunnen gebruik maken van - mede met steun van OCW - ontwikkelde instrumenten en expertise, zoals bijvoorbeeld de handreiking die scholen, leraren en uitgevers houvast biedt bij de invulling van de kerndoelonderdelen voor respectievelijk het primair, voortgezet en speciaal onderwijs door concrete uitwerkingen en voorbeelden per schoolsoort en leeftijdsgroep. De invulling die scholen in de praktijk geven aan de kerndoelen wordt in 2015 onderzocht door de Inspectie van het Onderwijs, die in de eerste helft van 2016 zal rapporteren over de voortgang.²⁰

Aanpassing diploma's transgenders

Zodra naam en geslacht gewijzigd zijn in de Basisregistratie Persoonsgegevens is het mogelijk om ook naam en geslacht op diploma's aan te passen. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) levert op verzoek vervangende documenten voor behaalde diploma's. Daartoe is voor het voortgezet onderwijs het Vervangend Opleidingsdocument (VOD) ontwikkeld. Het VOD is ter vervanging van het diploma

¹⁹ *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*.

²⁰ Dit vervroegde themaonderzoek vindt plaats op verzoek van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg vaste Kamercommissie Emancipatie, 13 maart 2014).

van het voortgezet onderwijs en het lijkt op het oorspronkelijk document. Diploma's van het mbo, hbo en wo moeten over het algemeen worden gewijzigd bij de onderwijsinstelling die het diploma heeft afgegeven.²¹

Lesbisch ouderschap

Op 1 april 2014 is de Wet lesbisch ouderschap in werking getreden. Deze wet regelt dat de vrouwelijke partner van de moeder - de zogenaamde duomoeder - juridisch ouder kan worden zonder dat daarvoor een gerechtelijke adoptieprocedure nodig is. Ook zorgt de wet ervoor dat lesbische ouderparen en hun kinderen vrijwel dezelfde ouderschapsrechten krijgen als heterogezinnen.

Nadat de wet is aangenomen, heeft de staatssecretaris van VenJ een Staatscommissie ingesteld die zich zal buigen over de herijking van het juridisch ouderschap: meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap. De commissie is gevraagd vóór 1 maart 2016 rapport uit te brengen.

Transgenderwet

Vanaf 1 juli 2014 kunnen transgenders – mensen die een persoon van het andere geslacht willen zijn - van 16 jaar en ouder gemakkelijker de vermelding van hun geslacht op hun geboorteakte wijzigen. Het is voortaan voldoende als een deskundige vaststelt dat de overtuiging van een persoon om tot het andere geslacht te behoren blijvend van aard is. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan met die verklaring de vermelding van het geslacht in de akte van de geboorte aanpassen; tussenkomst van de rechter is niet langer noodzakelijk.

Na het aannemen van de wet, is de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van VenJ een onderzoek gestart naar de mogelijkheden en consequenties van het onbepaald laten van het geslacht in officiële documenten (o.a. paspoort of ID kaart). De verwachting is dat dit onderzoek in april 2015, vergezeld van een kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

Vervanging enkele feit constructie in de Awgb

De Tweede Kamer heeft het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bergkamp, Van Ark, Yücel, Jasper van Dijk en Klaver op 27 mei 2014 aangenomen. Dit voorstel betreft de verwijdering van de enkele feit constructie uit een aantal bepalingen van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Het wetsvoorstel ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer. Het initiatiefwetsvoorstel is in overeenstemming met het regeerakkoord en wordt door het kabinet ondersteund. Het schrappen van de enkele-feitconstructie uit de Awgb leidt ertoe dat een veel bediscussieerd criterium uit de wet verdwijnt. Een bijzondere school mag vragen van een docent dat deze loyaal is aan de grondslag van de instelling (deze niet belachelijk maakt of op school ter discussie stelt), maar het hebben van een relatie van iemand van hetzelfde geslacht mag geen reden zijn om iemand te weigeren of te ontslaan.

²¹ Onderwijsinstellingen zijn hierover geïnformeerd en er zijn geen signalen dat de regeling niet goed wordt uitgevoerd.

Einde aan de gewetensbezwaarde trouwambtenaar

Op 1 november jl. is de Wet van 4 juli 2014 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet gelijke behandeling met betrekking tot ambtenaren van de burgerlijke stand die onderscheid maken als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling (Stb. 2014, 260) in werking getreden. De wijziging was een initiatief van de Tweede Kamerleden Dijkstra en Schouw. Door middel van deze wet wordt onder meer in het Burgerlijk Wetboek (BW) vastgelegd dat een persoon niet benoembaar is als (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand als hij in de uitoefening van zijn ambt onderscheid maakt in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

Daarnaast worden twee verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheid om de positie van LHBT's nog verder *de jure* en *de facto* te verbeteren.

Verkenning opnemen genderidentiteit en –expressie in de Awgb

De minister van BZK voert een verkenning uit naar de vraag op welke wijze het verbod op discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) kan worden geëxpliciteerd. In deze verkenning, waarover de Kamer in het voorjaar van 2015 nader wordt geïnformeerd, wordt onder meer gekeken naar de wettelijke bescherming van transgenders in andere landen, internationale aanbevelingen en onderzoek op dit vlak en de verschillende mogelijkheden om de bescherming van transgenders in de Awgb te expliciteren.

Verkenning aanpassing vragenlijst bloeddonatie

Op verzoek van de minister van VWS is Sanquin in april dit jaar een onderzoek gestart naar de risico's van een aanpassing van het donorselectiebeleid rond MSM (mannen die seks hebben met mannen). Deze zijn nu levenslang uitgesloten van het doneren van bloed. Het is de vraag of hier sprake is van gerechtvaardigde discriminatie. Uit epidemiologische gegevens is gebleken dat voor MSM een verhoogd risico bestaat op bloedoverdraagbare infectieziekten. Onbekend zijn echter gegevens over de donorwens, donatiebereidheid en risicoperceptie van deze groep. Evenmin zijn er gegevens bekend over de compliance, dit wil zeggen de mate waarin de beantwoording van de donorvragenlijst ook de werkelijke situatie weergeeft. De uitkomsten van het onderzoek van Sanquin (in samenwerking met de Universiteit van Maastricht) moeten hier inzicht in geven. Aan de hand van deze gegevens kan de afweging gemaakt worden of het donorselectiebeleid op het punt van MSM aangepast kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid van ontvangers van bloedproducten. Het onderzoeksrapport is naar verwachting in december gereed; de Kamer zal dan hierover door de minister van VWS worden geïnformeerd.

3.2 Sociale acceptatie: landelijke GSA's (gaystraightallianties)

In 2007 werd in de kabinetsnota 'Gewoon homo zijn' sociale acceptatie als hoofddoel van het homo-emancipatiebeleid benoemd. Daarmee werd de focus gelegd op de omgeving van homoseksuelen en werd er ingezet op samenwerking tussen homo- en reguliere organisaties op belangrijke leefdoelgebieden om daar de sociale acceptatie en daarmee de veiligheid van homoseksuelen (vanaf 2011 LHBT's) te verbeteren. In 2008 zijn vier allianties ontstaan: de onderwijsalliantie, de werkvloeralliantie, de ouderenalliantie en de sportalliantie. De uitvoering van de meerjarige projectplannen van deze

allianties werd ondersteund door het ministerie van OCW en VWS.²² In 2011 werd deze ondersteuning gecontinueerd. Daarnaast startte een nieuwe alliantie op het domein woonomgeving ('Natuurlijk Samen').

3.2.1 Beleidstheorie

Onderzoek van het SCP (2010, 2012, 2014) laat zien dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking neutraal tot positief tegenover homoseksualiteit staat en dat deze sociale acceptatie toeneemt. Echter, hoe dichterbij homoseksualiteit komt, des te lager die acceptatie. Bovendien verschilt de mate van acceptatie tussen bevolkingsgroepen: jongeren, ouderen, gelovigen en etnische minderheden staan negatiever tegenover homoseksualiteit. LHBT's ervaren dat ze niet altijd veilig zichzelf kunnen zijn op de plaatsen waar ze - net als heteroseksuelen - veel tijd doorbrengen: op hun school, werk, sportclub, zorginstelling of buurt. Dat heeft een negatieve invloed op hun welbevinden en vermindert hun zichtbaarheid in alledaagse situaties, wat weer een rem is op sociale acceptatie.

Het doel van de landelijke GSA's is om juist in die leefdomeinen bij stakeholders homoseksualiteit meer zichtbaar en bespreekbaar te maken en hiermee de sociale acceptatie te bevorderen. Dat reguliere organisaties daarbij het voortouw nemen heeft een belangrijke meerwaarde: ze hebben een groter bereik in hun domein, bij hun organisaties en achterban. Dat zijn de operationele doelen van deze beleidslijn.

3.2.2 Maatregelen

De vijf allianties hebben alle gewerkt aan het zichtbaar en bespreekbaar maken van het gebrek aan sociale acceptatie in hun domein en de betekenis daarvan voor LHBT's. Ook hebben ze instrumenten ontwikkeld en uitgezet om de sociale acceptatie en de positie van LHBT's te verbeteren. In de eerste fase hebben ze zich met name gericht op de achterban van de reguliere organisaties in en buiten hun alliantie, in de tweede fase werd meer de praktijk opgezocht van scholen, bedrijven, zorg- en sportinstellingen en gemeenten. Bij de meeste allianties fungeert een reguliere organisatie als trekker.

Schema 3: De samenstelling van de landelijke GSA's

GSA	Partners
Onderwijsalliantie	Aob, CNVonderwijs, CBOO, Edudivers, COC (alleen 1 ^e fase)
Werkvloeralliantie	FNV, Workplace Pride (1 ^e fase), COC (2 ^e fase)
Ouderenalliantie	Anbo, COC, Movisie, Vilans
Sportalliantie	GUTS (homosport), NOC/NSF, COC, NSA, Movisie, John Blankenstein Foundation
Natuurlijk Samen (woonomgeving)	Art1/Radar, COC, LSA, Movisie, Anbo, LHP (Roze in Blauw)

²² Op het terrein van zorg was al een consortium 'roze ouderen' gevormd, ondersteund door VWS. Dit consortium ging op in de ouderenalliantie, ondersteund door OCW voor andere activiteiten dan die door VWS werden ondersteund. VWS ondersteunt ook de sportalliantie.

3.2.3 Resultaten

De resultaten van de allianties zijn niet eenduidig. Het meest succesvol is de ouderenalliantie met haar tolerantiescan en keurmerk de Roze Loper, het minst de werkvloeralliantie, die kort na de start van de 2^e fase is uiteengevallen.²³ In de eerste fase heeft ook deze alliantie overigens wel haar doelen gehaald. Voor alle allianties geldt dat er veel tijd en energie moest worden gestoken in het opbouwen van de onderlinge samenwerking en het agenderen van het probleem bij de organisaties die een rol kunnen spelen in de vergroting van de sociale acceptatie en veiligheid van LHBT's, zowel op landelijk en bestuurlijk niveau als uitvoerend en lokaal. De ontwikkeling van instrumenten liep wel goed: publicaties, websites, keurmerken, ambassadeurs (zowel LHBT als hetero), bijeenkomsten en campagnes. Het implementeren van die instrumenten blijft een punt van aandacht alsook de mate waarin ze effect hebben. De evaluatie van de GSA's door het Verwey-Jonker instituut (2014) geeft een uitvoerige beschrijving van de vijf allianties, onderschrijft de meerwaarde van de GSA's, maar doet kritische aanbevelingen voor de toekomst: meer regie vanuit het ministerie van OCW en intensivering van de samenwerking met de betrokken departementen (VWS en liefst ook VenJ), vergroten van de onderlinge samenwerking, meer contact (maar niet dubbelen) met andere activiteiten in het LHBT-beleid (zoals de koplopergemeenten²⁴), meer focus en prioriteitstelling en meer expliciet gericht 'mainstreamen' –het bereiken en inzetten van reguliere organisaties (en hetero's).

3.3 Sociale acceptatie : koplopers

In 2008 is een bestuurlijke samenwerking gestart tussen de minister van OCW en 18 gemeenten ter verbetering van de sociale acceptatie en de sociale veiligheid van LHBT's in deze gemeenten. In 2012 is deze samenwerking uitgebreid naar 41 gemeenten. Per gemeente werden afspraken vastgelegd op grond van door hen uitgewerkte actieplannen. Deze 'koplopergemeenten' werden in de uitvoering van die plannen ondersteund door Movisie.

3.3.1 Beleidstheorie

De sociale acceptatie en sociale veiligheid moet vooral (ook) lokaal handen en voeten krijgen. De koploperaanpak moet de aandacht voor en het bewustzijn van de positie van LHBT's bij gemeenten vergroten. Deze kunnen maatwerk bieden in de uitvoering van acties om die positie te verbeteren, bijvoorbeeld via het verbinden van LHBT-organisaties aan reguliere stakeholders. De ondersteuning van Movisie is gericht op advisering hoe de actieplannen kunnen worden uitgevoerd en op onderlinge uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten. Dat zijn de operationele doelen van deze beleidslijn.

3.3.2 Maatregelen

De actieplannen van de gemeenten zijn divers van aard. Ze lopen uiteen van een grote hoeveelheid losse activiteiten tot plannen met een focus op een enkel thema (meestal onderwijs). Er zijn lespakketten en campagnes ontwikkeld, roze lopers uitgereikt aan zorginstellingen en convenanten gesloten met stakeholders, zoals sportverenigingen.

²³ OCW ondersteunt sindsdien andere activiteiten op het terrein van werk, zoals de ontwikkeling van een benchmark door Workplace Pride.

²⁴ Nu 'Regenboogsteden'.

3.3.3 Resultaten

In 2014 is door onderzoeksbureau Panteia een evaluatie uitgevoerd naar deze koploperaanpak. Uit de evaluatie is gebleken dat de aanpak redelijk succesvol is. De samenwerking tussen de gemeenten en het ministerie van OCW was goed en de gemeenten waarderen de ruimte die zij kregen om hun activiteiten zelf in te vullen. LHBT-organisaties hadden meestal een sleutelrol in het opstellen en uitvoeren van plannen, soms hadden antidiscriminatiebureaus of GGD's het voortouw. Het contact tussen gemeenten en LHBT-organisaties is verbeterd. Ook voor het bewustzijn van gemeenten over de positie van LHBT's is vergroot. Het thema is hoger op de lokale politieke agenda gekomen; in de meeste koplopergemeenten is het een aantal keer besproken in de gemeenteraad. De borging van de aanpak bleek echter een zwak punt, zeker als de rol van de gemeente beperkt bleef tot het ondersteunen van LHBT-groepen via subsidies. Panteia benoemt een aantal aandachtspunten: de activiteiten hebben niet altijd een duidelijke vaste plaats binnen de gemeente zelf en sluiten soms matig aan bij andere lokale ontwikkelingen in beleid, de gemeentelijke regie kan sterker worden gevoerd en een samenhangende visie op eigen LHBT'-beleid en de verbinding met de regio is voor verbetering vatbaar. Dat geldt met name voor gemeenten die nog niet meededen in de eerste ronde (2008-2011). Over de ondersteuning door Movisie zijn de gemeenten positief. De koploperaanpak heeft duidelijk het veld in beweging gebracht. De interventies van de koplopers hebben de lokale (politieke) aandacht voor de positie van LHBT vergroot en zijn een motor geweest voor concrete activiteiten. In een volgende fase zou meer kunnen worden samengewerkt met andere koplopers in de regio en met landelijke initiatieven.

3.4 Sociale acceptatie: Groepen en kringen

Naast de inzet op sociale acceptatie en sociale veiligheid voor LHBT's via landelijke allianties en via gemeenten werden ook projecten ondersteund van en voor groepen met een extra lastige positie: transgenders, jongeren, lesbische en biseksuele vrouwen en LHBT's in levensbeschouwelijke kringen en met een niet westerse etnische achtergrond. Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar mogelijke ondersteuning van mensen met een intersekse conditie. De beleidstheorie is dat deze groepen LHBT's in staat worden gesteld zelf een sleutelrol te vervullen in het zichtbaar en bespreekbaar maken van seksuele en genderdiversiteit in hun omgeving. De operationele doelen van deze beleidslijn zijn het vergroten van de weerbaarheid van deze groepen, het verbeteren van hulpverlening en het versterken van hun positie in eigen kringen.

3.4.1 Transgenders

Transgendernetwerk Nederland (TNN) vervult een belangrijke functie als landelijk belangenbehartiger voor de doelgroep, als netwerkorganisatie en kennisinstituut. Daarnaast voert TNN coachingtrajecten uit om de arbeidsparticipatie van transgenders te bevorderen. Hiermee wordt de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind. Dit gebeurt echter kleinschalig. TNN is daarom in overleg met SZW over verschillende belemmeringen die transgenders ervaren bij toetreding tot de arbeidsmarkt. De Stichting van de Arbeid werkt op dit moment een charter uit om gevolg te geven aan de aanbevelingen uit het SER advies over discriminatie. OCW heeft TNN vanaf de oprichting binnen de kennisinfrastructuur ondersteund en zal dat de komende jaren blijven doen. Daarnaast ondersteunt OCW een project van de Alliantie Transgenderzorg. De zorg voor transgenders is in Nederland relatief goed, maar er is nog onvoldoende sprake van een sluitende ketenzorg. Het project streeft naar een zorgstandaard, met name

om de aansluiting tussen de medisch-specialistische zorg en de psychische genderzorg te verbeteren. Dit project loopt tot en met 2015 en wordt mede gefinancierd door het fonds NutsOhra.

3.4.2 Jongeren

LHBT-jongeren vormen een kwetsbare groep: ze worden vaker gepest - zeker degenen met gender non-conform gedrag-, hebben meer psychosociale problemen, voelen zich vanwege de lage sociale acceptatie van homoseksualiteit onder jongeren vaak niet veilig om uit de kast te komen, denken vaker aan zelfmoord en doen vaker een zelfmoordpoging (SCP, 2010, 2012, Sociale Veiligheidsmonitor, 2014, komt naar verwachting in december uit). Zeker voor LHBT-jongeren in de regio zijn er weinig (veilige) plaatsen waar ze elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen kunnen delen, wat helpt voor het leren omgaan met 'minderheidstress' (Nationale Jeugdraad, 2012). Jongerenwerkers en hulpverleners kunnen signalen missen als het niet goed gaat met LHBT-jongeren; de reguliere hulpverlening is voor deze jongeren weinig toegankelijk (Movisie 2012).

OCW ondersteunt een aantal grote projecten: 'On The Right Track' van Movisie (2013-2015) COC en NJR (Nationale Jeugdraad), 'I'm Gay and OK' (2012-2014) en 'Achter de Wolken' (2013) van Movisie, COC en 113online. Ook wordt de jongerenorganisatie van het COC (Young en Out) ondersteund. De activiteiten tezamen richten zich enerzijds op het versterken van de positie van LHBT-jongeren zelf (informatie, steun, netwerken), anderzijds op het verbeteren van de (reguliere) hulpverlening. Voor bestaande en startende netwerken zijn contactdagen gehouden, er is een website ontwikkeld (www.nietalleenanders.nl), waar LHBT-jongeren informatie en steun, ervaringsverhalen en een stappenplan voor het vragen van hulp kunnen vinden. Voor professionals is een handreiking ontwikkeld en er zijn cursussen 'suicidepreventie LHBT-jongeren' gegeven aan zowel vrijwilligers bij jongerenorganisaties als aan professionals. Bovendien is deze aanpak verankerd bij de reguliere organisatie 113online.

Begin 2014 is de LHBTI Kinderrechtenmonitor van het COC aangeboden aan de staatssecretaris van VWS.

3.4.3 Lesbische en biseksuele vrouwen

Vanaf 2007 zijn initiatieven ondersteund om een impuls te geven aan de emancipatie van lesbische en biseksuele vrouwen en hun zichtbaarheid in het LHBT-beleid te vergroten. Er zijn veel activiteiten uitgevoerd, zowel landelijk als plaatselijk, waarbij de specifieke situatie van lesbische vrouwen werd belicht (bijeenkomsten, onderzoek, project tegen geweld); de activiteiten die bijdragen aan het vergroten van het aantal vrouwen op kaderposities in het LHBT-beleid zijn minder goed van de grond gekomen.

3.4.4 Bi-culturele en religieuze LHBT's

In bi-culturele en religieuze gemeenschappen ligt de sociale acceptatie van homoseksualiteit gemiddeld lager dan bij autochtone en niet-religieuze Nederlanders, met name als homoseksualiteit 'dichtbij' komt: in de openbare ruimte, op school, in het eigen gezin. Door deze lagere acceptatie van homoseksualiteit ondervinden veel LHBT's met een bi-culturele achtergrond aanzienlijke problemen. Uit onderzoek blijkt dat deze groep bovendien minder aansluiting vindt bij de reguliere hulpverlening.

Tegelijkertijd zijn er weinig bi-culturele LHBT's zichtbaar binnen hun eigen gemeenschap en wordt er binnen migrantengemeenschappen nauwelijks over het onderwerp gesproken.

Vanaf 2007 heeft het ministerie van SZW (voorheen BZK) projecten ondersteund waarbij migrantenorganisaties in samenwerking met het COC homoseksualiteit bij hun achterban bespreekbaar probeerden te maken. OCW ondersteunde enkele projecten van kleine bi-culturele LHBT-zelforganisaties, maar deze waren kleinschalig en hadden daardoor een gering bereik. In 2013 en 2014 werd een ESF-project uitgevoerd met cofinanciering van OCW, van COC en migrantenorganisaties. Het project is recent afgesloten. Daarnaast heeft OCW de afgelopen jaren de G4 ondersteund in het versterken van de acceptatie van LHBT's in migrantengemeenschappen.

Het ESF project heeft waardevolle aanknopingspunten opgeleverd voor een vervolgaanpak van de problematiek. Eén van de conclusies van dat project is dat hulpverlening, empowerment, zichtbaarheid en mentaliteitsverandering binnen het emancipatieproces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De betrokken partijen geven aan dat een adequate hulpverlening een positieve uitwerking heeft op empowerment, dat verbeterde weerbaarheid de zichtbaarheid van LHBT's bevordert, dat meer zichtbaarheid bijdraagt aan mentaliteitsverandering en dat dit op haar beurt de hulpverlening weer verbetert. Daarnaast blijkt zowel uit het ESF-project, als uit de steun aan de G4 dat creatieve en laagdrempelige activiteiten zoals een film of toneelstuk effectieve methodes zijn om mensen bij het thema te betrekken en dat jonge rolmodellen uit de gemeenschap zelf van doorslaggevend belang zijn in lotgenotencontact, bevordering van weerbaarheid en het bereiken van mentaliteitsverandering.

Om de bespreekbaarheid en sociale acceptatie van seksuele diversiteit in christelijke kringen te bevorderen, zijn vanaf 2007 meerjarige projecten (de 'LCC-projecten') ondersteund van een alliantie bestaande uit de christelijke LHBT-organisaties. De projecten richten zich op onderwijs, kerken en hulpverlening. Hun lesmethode 'Homo in de klas' werd goed ontvangen op christelijke scholen; deze methode werd positief op effectiviteit geëvalueerd.²⁵ De projecten hebben ertoe bijgedragen dat in 2012 kerken een statement tegen homofobie hebben uitgegeven. Onderzoeken van de Roosevelt Academy²⁶ en SCP (2010) wijzen op de sleutelrol die christelijke homo-organisaties vervullen in het bespreekbaar maken van homoseksualiteit in christelijke kring. Ook hier geldt dat zichtbaarheid van LHBT's leidt tot verbeterde acceptatie.

Het SCP heeft in 2014 op verzoek van OCW een nadere studie uitgevoerd naar de acceptatie van homoseksualiteit binnen bi-culturele en religieuze groepen in Nederland. Het doel van dit onderzoek is om op basis van bestaande data een beeld te geven van de acceptatie van homoseksualiteit en de ontwikkeling daarvan binnen zoveel mogelijk verschillende bi-culturele en religieuze groepen. De resultaten van het onderzoek zijn op 5 december jl. gepresenteerd. De belangrijkste conclusies zijn dat de homoacceptatie met name beperkter is bij de kleinere protestante groepen (buiten de PKN) en moslims. Ook is er weinig verschil in opvattingen tussen jongeren en ouderen bij orthodox protestantse groepen en moslims. Over het algemeen staat de tweede generatie migranten wat positiever ten aanzien van homoseksualiteit dan de eerste. Dit geldt niet of nauwelijks voor houdingen ten aanzien van homoseksualiteit in de naaste omgeving. Dit blijkt ook uit het feit dat twee derde van de Turkse en Marokkaanse scholieren zegt dat een LHB'er niet zou mogen behoren tot de vriendenkring. Dit is beduidend hoger dan bij andere niet-westerse (een derde) en autochtone scholieren (een kwart).

²⁵ Masterscriptie Educational Leadership, H. Boersma. Guido de Brescollege, 2013.

²⁶ Recht op verschil, 2009.

Deze resultaten geven aanleiding tot voortzetting en intensivering van de inzet op empowerment van bi-culturele en religieuze LHBTs.

3.4.5 Resultaten

De projecten voor en door LHBT-groepen hebben zeker bijgedragen aan het beter zichtbaar maken van groepen LHBT's die het extra moeilijk hebben. Veel activiteiten lopen nog en er zijn (nog) geen evaluaties van deze projecten (wel tussen/eindverslagen), dus of hun interventies zijn aangeslagen, is nog niet te zeggen. Dat geldt wel voor de lesmethode 'Homo in de Klas' van de LCC-projecten. Binnenkort verschijnen enkele onderzoeken van het SCP (over jongeren en bi-culturele en religieuze LHBT's) die handvatten kunnen geven voor toekomstig beleid. Wat betreft de projecten 'I'm gay and OK' en 'Achter de Wolken' geldt dat deze ervoor hebben gezorgd dat binnen de algemene suïcidepreventie van de stichting 113online de kennis over LHBT-jongeren goed is geborgd: de professionals en vrijwilligers van 113online zijn geschoold op risico- en beschermende factoren voor suïcidepreventie onder LHBT's. Ook is een LHBT-module ontwikkeld die 113online gebruikt voor externen zoals huisartsen, verpleegkundigen en maatschappelijk werkers. Bovendien heeft de minister van VWS toegezegd LHBT-jongeren te betrekken bij de uitvoering van de landelijke agenda suïcidepreventie.

3.5 Onderwijs

Onderwijs is sinds 2007 een belangrijk thema in het LHBT-beleid, toen dit van het ministerie van VWS overkwam naar het ministerie van OCW. Met steun van OCW zijn toen projecten als de GSA's (gaystraightallianties) op school gestart, opgezet en uitgevoerd door het COC, de jongerencampagne Open Up! van de NJR (Nationale Jeugdraad) met een toer langs scholen en de landelijke Onderwijsalliantie seksuele diversiteit, met de Aob als penvoerder. In 2011 werden deze projecten voortgezet en/of omgevormd naar het verbeteren van de situatie van LHBT-jongeren, ook buiten school (zie 3.4).

3.5.1 Beleidstheorie

Uit onderzoek van het SCP (Niet te ver uit de kast, 2013) komt naar voren dat veel scholieren een negatieve houding hebben tegenover homoseksuelen. Vooral (vermeend) homoseksueel en gender non-conform gedrag roept weerzin op. Zo vindt ruim vier op de tien leerlingen in het basisonderwijs en bijna de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs het vies als twee jongens elkaar zoenen. Mede daardoor is het klimaat op scholen niet LHBT-vriendelijk. Het woord 'homo' wordt vaak als scheldwoord gebruikt of er worden veel grappen over LHBT's gemaakt. Een derde tot de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs vindt dat scholieren die op hetzelfde geslacht vallen, dit op school niet eerlijk kunnen vertellen. LHBT-leerlingen voelen zich dan ook relatief vaak onveilig op school, ze worden ook vaker gepest dan heterojongeren. Ze hebben ook meer psychosociale problemen dan andere leerlingen.

Om deze situatie te veranderen, zijn verschillende acties nodig: gericht op docenten, die vaak handelingsverlegen zijn over hoe ze seksuele diversiteit moeten bespreken, gericht op de schoolleiding, die verantwoordelijk is voor de veiligheid van leerlingen en alert zijn op pesten en gericht op leerlingen, zowel LHBT als hetero. Deze acties moeten het klimaat op scholen verbeteren,

waardoor minder gepest wordt op grond van (vermeende) homoseksualiteit en gender non-conform gedrag en LHBT-leerlingen minder problemen hebben en veilig zichzelf kunnen zijn. Dat zijn de operationele doelen van deze beleidslijn.

3.5.2 Maatregelen

OCW ondersteunt diverse projecten van kennisinstututen (Edudivers en SLO) en veld (COC, Theater AanZ) die gericht zijn op het bevorderen van de deskundigheid en het wegnemen van 'handelingsverlegenheid' bij docenten (en docenten in opleiding) om seksuele diversiteit te bespreken. Dat geldt ook voor het mbo, waarbij de plicht om aandacht te besteden aan seksuele diversiteit op een andere manier is geregeld (via het vak Loopbaan en burgerschap). Ook heeft OCW een pilot laten uitvoeren door het SCP om de effectiviteit van voorlichting over seksuele diversiteit op scholen (zowel po als vo) te toetsen. Daarnaast worden de GSA's op school, samenwerking tussen hetero en LHBT-leerlingen (en docenten) via het COC ondersteund; dat geldt ook voor een programma voor transgenderjongeren, waarbij gerichte begeleiding wordt ingezet op school en thuis via de expertorganisatie Transvisie. Via de landelijke Onderwijsalliantie seksuele diversiteit wordt de zgn. mijnID-campagne uitgevoerd, waarmee scholen advies krijgen over hoe ze hun veiligheidsbeleid ten aanzien van LHBT's kunnen verbeteren. Ten slotte is de aandacht voor seksuele diversiteit opgenomen in het bredere sociale veiligheidsbeleid van OCW (Plan van aanpak pesten, wetsvoorstel Sociale veiligheid). In het kader van dit plan van aanpak heeft Stichting School en Veiligheid samen met de LOBO (lerarenopleidingen basisonderwijs) en de ADEF (tweedegraadslerarenopleidingen) voorstellen opgesteld voor het operationaliseren van sociale veiligheid in hun opleidingen, zodat er expliciet aandacht wordt besteed aan pesten, seksualiteit en seksuele diversiteit. In 2015 gaan de partijen hiermee aan de slag

3.5.3 Resultaten

Deze acties lopen redelijk tot goed en er zijn evaluaties aanwezig. Aandachtspunten zijn de verankeringen van acties in het reguliere onderwijsprogramma en een brede insteek op voorlichting en veiligheid.

Actie	Resultaten	Aandachtspunten
MBO (samen met OCW-directie)	60 voorstellingen op 30 roc's Theater blijkt goede vorm om taboe open te breken 82% docenten wil aandacht voor seksuele diversiteit	Inbouwen in reguliere onderwijs In vervolgtraject meer training voor docenten om gesprek aan te gaan en te leiden
Pilot en effectevaluatie sociale veiligheid	Positief effect van voorlichting seksuele diversiteit op veiligheidsgevoelens LHBT-leerlingen	Daadwerkelijke veiligheid is niet significant toegenomen
GSA's op school	Groei van aantal deelnemende scholen (150->ruim 500)	Instrument geëvalueerd door NJR en RIVM en opgenomen als in databank effectieve interventies
Transgenderleerlingen	50 scholen en transgenderleerlingen begeleid	Financiering toekomst is onzeker, wellicht regionaal via passend onderwijs
Mijn ID-campagne /Onderwijsalliantie seksuele diversiteit	Lijst criteria succesvol LHBT'-beleid scholen opgesteld (regenboogsleutels) Schoolvisite methode ontwikkeld	Scholen kiezen liever voor GSA's op school

3.6 Veiligheid

Het kabinet zet zich in voor de veiligheid van LHBT's. In de recentelijk vastgestelde Veiligheidsagenda 2015-2018 van het ministerie van VenJ is de aanpak van homofob geweld opgenomen onder de prioriteit High Impact Crime. In elke politie-eenheid is een contactpersoon vanuit het netwerk Roze in Blauw beschikbaar. Zij adviseren en ondersteunen hun collega-politiemedewerkers bij de aangifte en opsporing van LHBT gerelateerde delicten. Daarnaast hebben zij een signalerende rol bij zaken die aanvankelijk worden betiteld als 'wijkproblematiek' of 'overlast', maar waaraan mogelijk een discriminatoir karakter vastzit. Over de aanpak wordt gerapporteerd in de jaarlijkse voortgangsbrief Discriminatie, evenals over de landelijke GSA Natuurlijk Samen die zich richt op veiligheid van LHBT's in de woonomgeving. De komende jaren zullen VenJ en OCW de samenwerking op dit terrein intensiveren. Dit is ook naar voren gekomen in de evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut van de landelijke GSA's (zie 3.2).

3.7 Internationaal

Het LHBT-emancipatiebeleid begint – zeker in internationaal perspectief - zijn vruchten af te werpen. Dat geldt zowel voor de positie van Nederland op het internationale speelveld als de inhoudelijke agendering van LHBT-emancipatie door Nederland in diverse internationale fora.²⁷

²⁷ Nederland scoort in de GALLUP-peiling (2014) onder 123 landen het beste als land waar homoseksuele mannen en lesbische vrouwen goed kunnen leven. Verbetering van de situatie geldt ook voor de juridische acceptatie c.q. juridische gelijkstelling van LHBT's. Nederland is op de ILGA-Europe Rainbow Index gestegen van de 8e plaats in 2013 naar een 4e plaats in Europa in 2014.

3.7.1 Europa

Europees netwerk Governmental LGBTI Focal Points

Dit Europese netwerk waarin overheden – op initiatief van Nederland - samenwerken op LHBT-emancipatiegebied bestaat sinds 2004 en is in tien jaar tijd uitgegroeid van 4 tot 24 actieve landen (en regio's). Door het uitwisselen van ervaringen tussen Europese landen wordt voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden en wordt bevorderd dat de instrumenten effectiever worden ingezet. Door samenwerking en uitwisseling is beter inzicht in technische wetgevingsvraagstukken op LHBT-emancipatieterrein (bijvoorbeeld de erkenning van transgenders); beter inzicht in methoden en maatregelen die werken (bijvoorbeeld: voordelen van landelijke infrastructuur op dit terrein die helpt bij vertaling van beleid naar praktijk; Nederland en Noorwegen hebben een MOVISIE); beter inzicht in de (on)mogelijkheden van monitoring (bijvoorbeeld: hoe vragen in Surveys over zelfidentificatie formulieren zodat de respons niet nadelig wordt beïnvloed) en uitwisseling van uitkomsten van recente sociaal wetenschappelijke studies (bijvoorbeeld: de SCP-studie naar maatschappelijk knelpunten rond personen met intersekse conditie). Door de halfjaarlijkse bijeenkomsten zijn de deelnemende overheidsexperts goed op de hoogte van de laatste beleidsontwikkelingen.

Het secretariaat is gevestigd in Nederland; dit bestaat uit de ambtelijke capaciteit die OCW beschikbaar stelt voor de uitbouw van uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden. In de afgelopen jaren heeft de samenwerking met koploperlanden in andere regio's verder vorm gekregen. In Latijns Amerika neemt Argentinië een leidende rol in regionale en multilaterale samenwerking op LHBT-emancipatieterrein. Op initiatief van OCW was de Argentijnse overheid vertegenwoordigd en heeft actief deelgenomen aan de afgelopen twee edities van het Europees IDAHO FORUM in Den Haag en in Valletta. OCW zal zich blijven inzetten met collega's om ook op Europees niveau aandacht te vragen voor de fundamentele rechten van LHBT-personen. De samenwerking en uitwisseling tussen regio's levert eerste resultaten op. Tijdens de CSW 2015 zal in een High Level side event samenwerking van koploperlanden in en tussen de Latijns Amerikaanse regio en Europese regio gepresenteerd worden.

Europese LHBT-organisaties

Bij het voldoen aan internationale en Europese verplichtingen inzake de fundamentele rechten van LHBT's en het in praktijk brengen van beleid spelen op Europees niveau LHBT netwerken een belangrijke rol. In de afgelopen periode is niet zonder succes, bijgedragen aan de capaciteitsversterking en deskundigheidsbevordering van LHBT organisaties in Europa. Steeds meer overheden in Europa erkennen de landelijk opererende LHBT organisatie als gesprekspartner bij beleidsontwikkeling en evaluatie.

LHBT-organisaties in Oost en Centraal Europese landen, waar de positie van LHBT's erg kwetsbaar is, weten zich gesteund bij het in praktijk brengen van aanbevelingen waar lidstaten zich politiek aan hebben gebonden. De aanpak en preventie van homovijandig geweld heeft als resultaat dat goede praktijkvoorbeelden uitgewisseld worden tussen LHBT-organisaties en politiekorpsen in de regio. Uitwisseling tussen scholieren- en studenten op Europees niveau over aanpak veilige school voor LHBT's heeft goed vorm gekregen. Mede dankzij de steun van OCW hebben netwerken zoals ILGA-Europe, IGLYO-Europe - studenten en scholieren - en Transgender-Europe erkenning gekregen van de Europese Commissie en de Raad van Europa. LHBT-netwerkorganisaties zoals FORUM, het Europese netwerk van christelijke LHBT's, en GALE, the Global Alliance for LGBT Education, ondersteunen ik bij het verstevigen van het eigen netwerk en agenderende taak. Activiteiten van deze Europese netwerkorganisaties die goed passen in het beleid kunnen rekenen op een bijdrage.

Door de bijdrage aan de Raad van Europa en de Europese Commissie is de aandacht voor fundamentele rechten voor en emancipatie van LHBT's op Europees niveau op een hoger plan gebracht. Zo is expertise uitgeleend aan de SOGI-unit bij de Raad van Europa en de Antidiscriminatie-unit van de Europese Commissie.

Europese werkgroep ter bestrijding van hatecrimes

De aanpak van commune criminaliteit met een discriminatoir aspect, waaronder geweld tegen LHBT'ers, is inmiddels door de EU geagendeerd. De JBZ Raad heeft op 5 en 6 juni 2014 ingestemd met de instelling van de EU werkgroep ter bestrijding van haatcriminaliteit in de EU. De opdracht van de werkgroep is "haatcriminaliteit te bestrijden door de meldingsbereidheid te vergroten en de registratie verbeteren". Nederland neemt deel aan deze werkgroep. Drie prioritaire aandachtsgebieden worden onderscheiden:

1. Meldingsbereidheid door slachtoffers vergroten en registratie van haatcriminaliteit verbeteren;
2. Een netwerkaanpak;
3. Training voor publieke dienstverleners.

3.7.2 Verenigde Naties

In VN-verband steunt OCW de aandacht voor de aanpak van pesten van LHBT's op school via de UNESCO. Momenteel wordt in drie regio's een start gemaakt met de uitwisseling van goede voorbeelden tussen ministeries van onderwijs en plaatselijke organisaties op het gebied van wetgeving, aanpak en monitoring. De drie regio's die OCW – via UNESCO- steunt zijn: sub-Sahara Afrika, Latijns Amerika en in Zuidoost Azië. Tijdens de ministeriële UNESCO slotconferentie ter gelegenheid van IDAHO 2016 zal de minister van OCW het eerste UNESCO-rapport over dit onderwerp in ontvangst nemen.

In de Commission on the status of women (CSW) zal OCW zich blijven inspannen, samen met andere *likeminded* landen, voor de aanpak en preventie van geweld tegen vrouwen, en daarbij nadrukkelijk aandacht blijven vragen voor de kwetsbare positie van lesbische, biseksuele en transgendervrouwen.

VWS heeft als coördinerend departement voor het Kinderrechtenverdrag van de VN de Nederlandse Jeugdraad (NJR) in de gelegenheid gesteld om in de jongerenrapportage – update specifiek aandacht te geven aan de positie van LHBTI kinderen in Nederland. Bij de pre-sessie d.d. 24 september 2014 heeft de NJR twee jongerenvertegenwoordigers uit deze doelgroep meegenomen naar Genève.

Hoofdstuk 4: Verkenningen

In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken weergegeven van de verkenningen die in de Hoofdlijnenbrief 2013-2016 werden aangekondigd, zowel op het terrein van vrouwen- als LHBT'-emancipatie.

4.1 Meisjessucces of jongensprobleem

Uit de verkenning van dit thema bleek dat er veel (kwantitatieve) gegevens zijn, maar nog weinig duiding vanuit een genderperspectief. Op dit moment wordt daarom een onderzoek uitgezet naar de oorzaken van de verschillen in onderwijsresultaten tussen jongens en meisjes, waarbij de focus ligt op mbo, hbo en wo. Onderzoekers wordt gevraagd relevante, bestaande gegevens vanuit een genderperspectief te analyseren en daarnaast best practices van onderwijsinstellingen in kaart te brengen. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zullen vervolgstappen worden genomen. De onderzoeksresultaten worden in de zomer van 2015 verwacht. De resultaten zullen met een breed publiek worden gedeeld; ouders en onderwijsinstellingen kunnen dan ook hiervan kennisnemen.

4.2 Verkenning vrouwen en gezondheid

Uit de verkenning van dit thema is gebleken dat er nog een wereld te winnen is op het terrein van gendersensitiviteit in de gezondheidszorg.²⁸ Het thema krijgt ook in toenemende mate internationale aandacht, zoals van de Europese Commissie en de WHO. Uit de publicatie 'Vrouwen zijn anders' van ZonMw (2013) komt naar voren dat in de gezondheidszorg nog weinig rekening wordt gehouden met verschillen tussen de seksen, zowel bij diagnose en behandeling als in preventie. Om de gendersensitiviteit in de gezondheidszorg te vergroten, is de Alliantie Gender en Gezondheid gestart, met als penvoerder Women Inc. Dit is een samenwerkingsverband van voortrekkers uit de medische wereld, wetenschap, kennisinstituten en vrouwenorganisaties. OCW ondersteunt deze alliantie (2014-2015) die zich richt op bewustwording, onderzoek en onderwijs. Ook VWS is hierbij betrokken, met name op het gebied van medisch onderwijs. De alliantie werkt toe naar een Nationaal Programma Gender en Gezondheid in 2016.

4.3 Verkenning vrouwen en media

Op 4 en 5 juli 2013 organiseerde het ministerie van OCW in samenwerking met de Raad van Europa de internationale conferentie 'Media and the image of Women'. In vervolg op deze conferentie heeft op 13 februari 2014 een door OCW gefaciliteerde bijeenkomst plaatsgevonden rond de representatie van vrouwen in Nederlandse media. Tijdens deze bijeenkomst zijn de eerste stappen gezet naar het oprichten van een zogenaamde Alliantie Vrouwen en Media. Het doel van de Alliantie is om via het aanwakkeren van de discussie over het onderwerp en het stimuleren van vrouwelijk talent, te komen tot een meer evenwichtige representatie van vrouwen en mannen in media-uitingen en in het management van mediaorganisaties.

²⁸ Emancipatiemonitor, hoofdstuk 9, SCP en CBS (2004),

4.4 Verkenning intersekse

Het SCP-rapport “Leven met intersekse/DSD, een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met een intersekse conditie, is op 18 juni 2014 gepubliceerd. Het rapport geeft goed inzicht in de diverse vormen van intersekse en het aantal mensen met een intersekse conditie. Het rapport geeft ook een goed beeld van de problemen die mensen met vormen van intersekse ervaren in hun leefsituatie en waar ze precies tegenaan lopen. Het rapport brengt een aantal problemen en knelpunten aan het licht. Grotendeels gaat het om problemen met een medisch aspect, zoals het gebrek aan kennis bij niet-gespecialiseerde medische professionals, de weinig sensitieve communicatie van medische professionals, de beperkte kennisuitwisseling tussen medische professionals, belangenbehartigers en patiëntenorganisaties, niet-noodzakelijke cosmetische behandelingen aan het uitwendige geslacht, medisch ethische kwesties en het ontbreken van psychosociale begeleiding. Daarnaast zijn er belemmeringen die voortvloeien uit normativiteit, gevoeligheden en beeldvorming op het terrein van sekse, gender en seksualiteit.

Hoofdstuk 5: Conclusies

5.1 Resultaten.

Het meest tastbare resultaat op het gebied van de juridische gelijkstelling en gelijke behandeling van de afgelopen jaren is de succesvolle afronding van vier wetwijzigingen: de aanpassing van de kerndoelen, de wet lesbisch ouderschap, de transgenderwet en het afschaffen van de weigerambtenaar. Het wetsvoorstel ter modernisering van regelingen van verlof en arbeidstijden ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer. Een aantal andere wetwijzigingen, waarvoor de Kamer het initiatief heeft genomen, is in voorbereiding.

Ook op het terrein van sociale acceptatie, sociale veiligheid en participatie zijn resultaten geboekt en inzichten verbeterd. Grote meerjarige projecten van brede allianties waarbij emancipatie-organisaties samenwerken met reguliere organisaties (stakeholders en experts) zijn na hun aanloop op stoom gekomen en komen als het meest succesvol in deze MTR naar voren. Verankering in bestaand beleid is daarmee ook kansrijker dan kleinere en kortlopende projecten. Het ministerie van OCW is mede daarom afgestapt van het ondersteunen van kleine projecten; vanaf 2011 is een trendbreuk te zien in de omvang (groter) en duur (meerjarig) van projecten.

5.2 Ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen in het emancipatiebeleid springt in het oog.

Allereerst is er een sterke synergie tussen vrouwenemancipatie en LHBT-emancipatiebeleid, omdat de aanpak van vooroordelen en stereotypen rond gender, gender identiteit en gender expressie op elkaar ingrijpen. In de Hoofdlijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016 komen gerelateerde terreinen dan ook samen in de hoofdstukken sociale veiligheid en internationale polarisatie.

Ten tweede is de afgelopen jaren sterker ingezet op samenwerking met en tussen landelijk opererende maatschappelijke organisaties en gemeenten via meerjarige projecten voor allianties (landelijke organisaties) en via decentralisatie-uitkering voor koplopergemeenten. Het beleid richt zich daarbij zowel op vrouwen en LHBT's zelf (empowerment) als op hun omgeving: werk, school, zorg, sport, hulpverlening etc. De vorm van allianties wordt vooral ingezet in het LHBT-beleid, met name via landelijke gaystraightallianties, maar onlangs ook in het vrouwenbeleid (alliantie gender en gezondheid).

Ten derde heeft de interdepartementale samenwerking op het terrein van emancipatie stevig vorm en inhoud gekregen. Departementen voeren vanuit hun stelselverantwoordelijkheid activiteiten uit die een positieve bijdrage leveren aan de emancipatie van vrouwen en LHBT's, zowel via het (mede) ondersteunen van projecten als via eigen maatregelen. BZ bijvoorbeeld heeft een groot programma voor (internationale) vrouwenemancipatie, SZW neemt maatregelen om de combinatie van werk en zorg te faciliteren en zet zich in voor de emancipatie van LHBT's in bi-culturele kringen, VenJ speelt een belangrijke rol in het veiligheidsbeleid voor vrouwen en LHBT's, VWS ondersteunt onder meer de emancipatie van roze ouderen, EZ het charter Talent naar de Top, Defensie ondersteunt emancipatie binnen de krijgsmacht. OCW zoekt op zijn thema's gericht samenwerking met departementen met de intentie de gendersensitiviteit en daarmee ook de kwaliteit van beleid te verbeteren.

Ten vierde heeft het afgelopen periode niet ontbroken aan innovatie. Zo is een aantal vernieuwende interventies van het emancipatiebeleid door expertorganisaties erkend en gecertificeerd als effectief (de gaystraightallianties op school, de campagne Maak Seks lekker Duidelijk, de voorlichting seksuele diversiteit op school, de aanpak van We Can). Daarnaast zijn of worden evaluaties uitgevoerd op grote

beleidstrajecten (de landelijke gaystraightallianties, Eigen Kracht, We Can Young en de pilot veilige scholen voor LHBT's) die zichtbaar maken wat werkt en wat niet, zodat het mogelijk is de aanpak te verbeteren en verder te ontwikkelen.

Ten vijfde zijn de afgelopen periode de nodige gaten in beleidskennis opgevuld door onderzoek en verkenningen. Niet in de laatste plaats door kwalitatieve en kwantitatieve meerjarige monitors van het SCP en CBS op beide deelterreinen van emancipatiebeleid.

5.3 Verbeterpunten

Deze MTR en de daaraan voorafgaande veldraadplegingen hebben ook enkele verbeterpunten opgeleverd.

Allereerst het kwalitatieve karakter van de operationele doelen van het emancipatiebeleid van OCW en de grote afstand tot de hoofddoelen zoals participatie en sociale acceptatie. Het scala aan interventies is breed. Meer samenhang per thema, meer focus en 'smarter' uitgewerkte doelen kunnen dat verbeteren.

Een verwant verbeterpunt is de afstand tussen de algemene doelen van het emancipatiebeleid en de operationele doelen van projecten en andere maatregelen. Dat maakt het toetsen op effectiviteit lastig. Het ontbreekt nu nog vaak aan operationele indicatoren die een brug kunnen slaan naar de hoofddoelen van het emancipatiebeleid. De Roze Loper voor zorginstellingen is een voorbeeld van een goede indicator die benut kan worden om het effect te meten van een LHBT-vriendelijk klimaat op de sociale acceptatie van en (het gevoel van) veiligheid van roze ouderen in een instelling.

Een derde aandachtspunt is de spanning tussen specifiek beleid en generiek beleid en mainstreamen. Bij de inzet van beleidsinstrumenten gaat vaak veel energie zitten in het 'op de agenda komen' van organisaties, instellingen en andere betrokkenen. Vaak is het daarbij nodig om de manco's in het beleid en aanpak te bekritisieren, terwijl het doel juist is om samen te werken aan een meer gendersensitieve en dus inclusieve aanpak. Daar is nog een wereld te winnen.

5.4 Slot

Deze MTR geeft een overzicht van de maatregelen van het emancipatiebeleid en inzicht in achtergronden, ontwikkelingen, resultaten en aandachtspunten. Veel van dit beleid richt zich op het middenveld van gemeenten en (veld) organisaties. Daarbij wordt zoveel mogelijk gestreefd naar samenwerking met reguliere organisaties. Dat draagt ertoe bij dat de operationele doelen van het emancipatiebeleid op een hoger niveau getild kunnen worden, zodat het bereik van interventies groter wordt en daarmee de mogelijkheden om deze op effectiviteit te toetsen. Veel van dit beleid wordt ook onderbouwd door probleemanalyses vooraf; dat geldt voor het lopende beleid, maar ook voor de recente verkenningen. Ook dat is een belangrijke voorwaarde voor 'smart' beleid.