

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum

Betreft Hoofdpijnenbrief Emancipatiebeleid 2013-2016

1. Inleiding

Uw Kamer heeft de afgelopen jaren verschillende beleidsbrieven over emancipatie ontvangen. Sinds 2007 maakt - naast vrouwenemancipatie - de emancipatie van lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (lhbt) hiervan deel uit. Terugkerende onderwerpen in de vrouwenemancipatie zijn (arbeids)participatie, bestrijding van geweld en internationaal beleid. In de lhbt-emancipatie staan de onderwerpen gelijke rechten van hetero- en homoseksuelen, sociale acceptatie en bestrijding van geweld op de agenda van opeenvolgende kabinetten. De internationale inzet van Nederland is inmiddels ook een belangrijk onderdeel van de emancipatieportefeuille. Sinds jaren staan de waarden 'gelijkheid', 'zelfstandigheid', 'keuzevrijheid' en 'verantwoordelijkheid' binnen vrouwen- en lhbt-emancipatie centraal.

Vandaag bied ik u, namens het kabinet, de hoofdpijnenbrief aan waarmee ik u informeer over de kabinetsvisie op het emancipatiebeleid 2013-2016 en toelicht welke maatregelen ik op dit beleidsterrein uitvoer. De basis van deze brief wordt gevormd door de overtuiging dat vrouwenrechten en rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders onvervreemdbare mensenrechten zijn. Mensenrechten die continu moeten worden bewaakt en beschermd. Emancipatie is niet vanzelfsprekend en nooit af. Emancipatie behoeft doorlopend onderhoud. Emancipatie biedt handvatten om maatschappelijke problemen op te lossen, en gaat niet alleen over individuen, maar ook over de samenleving als geheel.

In de 2^e voortgangsrapportage¹ van 26 november 2012 over het emancipatiebeleid heb ik aangegeven dat lopend beleid de komende jaren wordt voortgezet en wordt aangevuld met nieuwe accenten. Dit zijn 'intersekse', 'vrouwen en gezondheid', 'vrouwen en de media' en 'meisjessucces of jongensprobleem'. Eind 2014 laat ik een *midterm review* houden om te beoordelen of de gewenste resultaten zijn behaald en om te bezien of het lopend beleid moet worden bijgesteld.

¹ Kamerstukken II, 2012/13, 30 420, nr. 177

Onderdeel van het lopend beleid is de ondersteuning van een aantal organisaties als kennisinfrastructuur voor vrouwen- en lhbt-emanipatie.² In voorbereiding op deze brief zijn gesprekken gevoerd met deze organisaties en andere stakeholders op het gebied van vrouwen- en lhbt-emanipatie. Ook zijn gesprekken gevoerd met burgerpanels. Deze gesprekken hebben mede de door mij gemaakte keuzes bepaald.

Datum

Onze referentie
477641

Met deze brief kom ik tevens tegemoet aan het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om een reactie op de Emancipatiemonitor (2012) van SCP/CBS³ en op het rapport 'Worden wie je bent – Het leven van transgenders in Nederland' (2012)⁴ van het SCP.

Leeswijzer

Ik schets in hoofdstuk twee de historische context van het emancipatiebeleid, waarmee ik de huidige beleidsinzet in perspectief plaats. Vervolgens ga ik in hoofdstuk drie in op de waarden van beleid en in hoofdstuk vier op de taken van de overheid. In hoofdstuk vijf beschrijf ik mijn speerpunten binnen het emancipatiebeleid voor de komende jaren, te weten a) participatie in het licht van de gevolgen van de economische crisis, b) sociale veiligheid van vrouwen, meisjes en lhbt's c) verschillen tussen jongens en meisjes in het onderwijs, d) internationale polarisatie. Hoofdstuk zes gaat in op verkenningen die ik laat uitvoeren rondom de nieuwe thema's 'intersekse', 'vrouwen en gezondheid', 'vrouwen en de media' en 'meisjessucces of jongensprobleem'. In de bijlage bij deze brief treft u de beleidsmaatregelen aan.

2. Historische context

Gelijke rechten voor mannen en vrouwen betekent dat mannen en vrouwen voor de wet gelijk zijn. Dat lijkt vandaag de dag vanzelfsprekend, toch is het nog maar een recent verschijnsel. Dat geldt ook voor gelijkberechtiging van heteroseksuele mannen en vrouwen en lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (lhbt's). Die gelijkheid is geen gegeven, maar moet van dag tot dag worden onderhouden en vraagt ook vandaag de dag om beleidsinterventies.

De afgelopen honderd jaar gingen deuren die eeuwenlang voor vrouwen gesloten waren, één voor één open. Op de arbeidsmarkt, in de rechtspraak, op universiteiten, in politiek en bestuur, op straat en in het gezin. Tot 1957 werden vrouwen in overheidsdienst (*ambtenaressen*) ontslagen zodra ze trouwden. Daarvoor werden morele argumenten gehanteerd. Dit gold ook voor leerkrachten in het onderwijs; een zwangere vrouw voor de klas zou, zo dacht men, vragen kunnen oproepen bij leerlingen. De voornaamste reden lag echter in het sociaaleconomische systeem, dat was opgebouwd rond het begrip 'kostwinner'. De man zorgde voor het inkomen en de vrouw voor huishouden en kinderen. Als vrouwen na hun huwelijk zouden blijven verdienen, zou dit ten

² Thans Atria (voorheen Aletta E-Quality), COC Nederland, Internationaal homo lesbisch informatiecentrum en archief (IHLIA), Nederlandse Vrouwen Raad (NVR), Transgender Netwerk Nederland (TNN), WOMEN Inc.

³ Bij brief van 13 december 2012, kenmerk 2012D47282

⁴ Bij brief van 29 november 2012, kenmerk 2012D44595

coste kunnen gaan van de arbeidsplaats van een man, die op zijn beurt weer een gezin te onderhouden had. Dit kostwinnersmodel werd door velen niet als onwenselijk beschouwd, maar als succesvol resultaat van economische welstand.

Datum

Onze referentie
477641

Ongelijkheid tussen man en vrouw was ook in de huwelijkswetgeving vastgelegd: juridisch gesproken was de man de baas in huis. Getrouwde vrouwen waren tot 1956 handelingsonbekwaam. En tot 1984 was bij wet geregeld dat de mening van de man de doorslag gaf over elementaire zaken zoals woonplaats en beslissingen over de kinderen. Van gelijke rechten voor mannen en vrouwen was tot die tijd dus geen sprake. Vanaf de jaren vijftig echter groeide bij steeds meer vrouwen de behoefte volwaardig mee te doen. Dit resulteerde in de opkomst van de vrouwenbeweging.

Er is een verband tussen de ontwikkeling van vrouwenemancipatie en de ontwikkeling van lhbt-emancipatie.⁵ Daarom is het niet verwonderlijk dat de 20^{ste} eeuw ook wordt gekenmerkt door de opkomst van de homo-emancipatiebeweging. De homo-emancipatie in Nederland werd onbedoeld gevoed door de aanscherping van de zedelijkheidswetgeving in 1911 door toevoeging van artikel 248*bis*. Door dit wetsartikel werden homoseksuele contacten van iemand van 21 jaar of ouder met iemand jonger dan 21 jaar verboden, terwijl de minimumleeftijd tot 1911 16 jaar was en voor heteroseksuele contacten ook bleef. De wetgeving was niet alleen bedoeld om de jeugd te beschermen tegen 'homoseksuele verleiding', maar was ook ingesteld om 'toenemende propaganda' van 'verfoeilijke onzedelijkheid' in te dammen. Duizenden homoseksuele mannen en tientallen lesbische vrouwen zijn slachtoffer van deze wetgeving geworden: gevangenisstraf, chemische castratie, chantage en politieregistratie van potentiële 'zedendelinquenten' waren het gevolg. Deze wetgeving leidde tot het ontstaan van een sterke lhbt-emancipatiebeweging, die zich ging toeleggen op afschaffing van discriminatoire wetgeving. Artikel 248*bis* werd in 1971 afgeschaft.

De overheid volgde de revolutie die in de samenleving plaatsvond met aanpassing van wet- en regelgeving. Vanaf de tweede feministische golf begin jaren zeventig werd gewerkt aan het verder tot stand brengen van gelijke rechten voor vrouwen en mannen en werd bestaande wetgeving kritisch bezien op mogelijk ongerechtvaardigd onderscheid op grond van geslacht en later ook seksuele oriëntatie. De Europese regelgeving vervulde hierbij een belangrijke aanjagende rol. Dit resulteerde in de grondwettelijke verankering van non-discriminatie en gelijke behandeling en de uitwerking daarvan in uitvoeringswetgeving, relatiewetgeving, adoptierecht, rechtsbescherming, wetgeving rondom gezinsleven en rondom gelijke beloning. In 1994 volgde de Algemene wet gelijke behandeling, die niet alleen betrekking heeft op geslacht, maar ook op andere gronden zoals ras, godsdienst, seksuele gerichtheid en burgerlijke staat. Mede dankzij deze wet zijn anno 2013 gelijke rechten – in de juridische zin – voor vrouwen en mannen gerealiseerd. Voor lhbt's rest nog aanpassing van bepaalde wet- en regelgeving. In het regeerakkoord zijn

⁵ ITS (2013) *Kansen voor lhbt-emancipatiebeleid in Europa*, p. iv

genoemd: het niet aanstellen van nieuwe 'weigerambtenaren', de aanpassing van de algemene wet gelijke behandeling naar Europees model, het verdwijnen van de 'enkele feitconstructie', inwerkingtreding van het wetsvoorstel lesbisch ouderschap en het uit de wet schrappen van de sterilisatie-eis met betrekking tot officiële geslachtsregistratie.⁶

Datum

Onze referentie
477641

Sinds 1985 staan '*gelijkheid*', '*zelfstandigheid*', '*keuzevrijheid*' en '*verantwoordelijkheid*' centraal in het emancipatiebeleid. Dit werd uitgewerkt in de volgende drie subdoelstellingen: het verzekeren van gelijke rechten voor vrouwen en mannen; het bereiken van structurele veranderingen in de samenleving waardoor sekseverschil niet langer één van de pijlers van de maatschappelijke organisatie vormt en het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid (stereotypen).

In de eerste beleidsbrief *Overheidsbeleid en homoseksualiteit* in 1988⁷ staat het bereiken van een situatie, waarin mensen ongeacht hun homo- of heteroseksuele gerichtheid op voet van gelijkheid aan alle facetten van maatschappelijk leven kunnen deelnemen centraal. Rond 1990 ligt in dit beleid de nadruk op het realiseren van gelijke rechten van hetero- en homoseksuelen.

Onder invloed van de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Beijing gaat het Nederlandse emancipatiebeleid in 1995 een nieuwe fase in, gericht op het monitoren van de verbetering van de positie van vrouwen op allerlei maatschappelijke terreinen. Emancipatiebeleid krijgt steeds meer gestalte via het reguliere beleid van alle departementen (*gender mainstreaming*).

Vanaf het einde van de vorige eeuw groeien het vrouwenemancipatiebeleid en het lhb(t)-emancipatiebeleid naar elkaar toe door de introductie van het seksneutrale wettelijk geregistreerd partnerschap in 1998 en de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht in 2001. In 2007 worden vrouwenemancipatie en lhb-emancipatie geïntegreerd in één beleidsportefeuille.

De hiervoor beschreven verschuivingen – zowel in de samenleving als bij de overheid - hebben nog niet zolang geleden en in relatief korte tijd plaatsgevonden en zijn in sommige gevallen nog niet voltooid. Iedereen kent wel een verhaal van een oom die een leven lang verstild homo is, of de moeder die haar talenten niet heeft kunnen ontplooiën omdat de plichten van het gezin zwaarder wogen.

De beleidsdoelstellingen uit 1985 en 1988 gelden in de kern nog steeds, maar anno 2013 ziet de samenleving er heel anders uit en is ook de houding van de overheid ten opzichte van haar burgers veranderd. Handelde de overheid vroeger vanuit de opvatting dat zij wist wat goed was voor haar burgers, nu wil de overheid mensen juist stimuleren zélf en met elkaar beslissingen te nemen, autonoom te zijn. De overheid streeft anno 2013 naar een pluriforme

⁶ *Bruggen slaan*, p.18

⁷ Kamerstuk 19.504, nr. 11

maatschappij, waarin eenieder, ongeacht sekse of seksuele identiteit, zoveel mogelijk in vrijheid vorm kan geven aan zijn of haar leven. Maar ook dat vraagt om overheidshandelen.

Datum

Onze referentie
477641

Voor een deel signaleert de overheid maatschappelijke ontwikkelingen, zet ze om in wetgeving en borgt ze daarmee. Tegelijkertijd zijn beweging en initiatief vanuit burgers en maatschappelijke organisaties cruciaal om veranderingen te organiseren én om de overheid scherp te houden op die maatschappelijke ontwikkelingen.

De afgelopen jaren zijn nieuwe vraagstukken op ons pad gekomen. Zo vraagt de acceptatie en veiligheid van lhbt's onze continue aandacht; er is een toename van discriminatiemeldingen op grond van seksuele oriëntatie te zien.⁸ We zien dat meisjes het in het onderwijs zoveel beter doen dan jongens, dat de jongens dreigen achterop te raken. We zien ook dat meer dan 50% van de laagopgeleide vrouwen buiten de arbeidsmarkt, en sommigen van hen zelfs buiten de samenleving, staan. Ook ervaren we de gevolgen van een gezondheidszorg die maar weinig aandacht heeft voor verschillen tussen mannen en vrouwen. Zo worden medicijnen bijvoorbeeld overwegend getest op mannen, waardoor eventuele bijwerkingen bij vrouwen niet worden onderkend.

3. De waarden van beleid

Emancipatie biedt handvatten om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden door in te zetten op het ontwikkelen van alle talenten die ons land rijk is, het verminderen van agressie en geweld en het versterken van een goede gezondheid en welbevinden. Een samenleving waarin homo's op straat niet veilig zijn als ze hand in hand lopen of lesbiennes getreiterd worden op het werk, waarin stereotiepe beelden en vooroordelen over mannen en vrouwen meer bepalend zijn dan wat iemand aan talenten en kennis in huis heeft – dat is niet alleen het probleem van deze vrouwen en mannen - heteroseksueel, homoseksueel of transgender- zelf, maar ook van hun nabije omgeving, hun dochters en zonen: de generatie die al haar krachten nodig zal hebben om ons land een goede toekomst te geven. Uiteindelijk raken deze problemen de gehele samenleving.

Emancipatievraagstukken gaan daarmee niet alleen over individuen, maar ook over de relaties tussen mensen, de manier waarop we met elkaar omgaan en onze samenleving. Emancipatie is niet een op zichzelf staand thema: ze biedt *oplossingsrichtingen* voor verschillende maatschappelijke vraagstukken op het gebied van onder meer arbeidsmarkt, gezondheidszorg en sociale cohesie. En ze biedt kansen voor een sterke, creatieve en innovatieve samenleving⁹, waarin tolerantie mensen met elkaar verbindt.

Soms wordt dit bereikt via de invoering van wetten en regels, op andere momenten juist door mensen te wijzen op consequenties van hun keuzes, te

⁸ Jaarverslagen Artikel 1 Antidiscriminatievoorzieningen

⁹ TNO (2008) *Diversiteit en innovatie*. 'Diverse voorbeelden in de literatuur hebben aangetoond dat innovatie vraagt om het samenbrengen van verschillende ideeën.' (p.11)

stimuleren zelf in actie te komen en aan te geven dat de overheid daarvoor niet alle verantwoordelijkheid kan en wil nemen.

Datum

De kernwaarden die de overheid binnen het emancipatiebeleid hanteert en de maatregelen die daaruit volgen, zijn enerzijds gebaseerd op waarden die zich in de samenleving hebben ontwikkeld en anderzijds een resultaat van politieke keuzes. De kernwaarden die dit kabinet hanteert in beleid ten aanzien van emancipatie zijn autonomie, weerbaarheid en gelijkwaardigheid.

Onze referentie
477641

A. Autonomie

Het is een groot goed dat bij de verdeling van arbeid en zorg, vrouwen en mannen in Nederland eigen keuzes kunnen maken. Gelijke rechten en gelijke kansen hoeven niet voor iedereen gelijke uitkomsten te betekenen. Tegelijkertijd levert het wel een spanningsveld op als je constateert dat veel vrouwen wel gelijke uitkomsten ambiëren, maar die niet kunnen realiseren. Knelpunten bij het combineren van arbeid- en zorgtaken kunnen de ambities van vrouwen in de weg staan en maken het lastiger om een succesvolle carrière op te bouwen. Traditionele opvattingen over de rolverdeling tussen mannen en vrouwen kunnen eveneens een belemmering zijn voor de onderwijs- en arbeidsloopbaan van vrouwen en zowel mannen als vrouwen belemmeren om gelijkwaardig en autonoom hun positie in te nemen. Bij autonomie speelt ook economische zelfstandigheid een niet te onderschatten rol." Simone de Beauvoir noemde het al een van de belangrijkste voorwaarden voor vrouwen om zich als individu te realiseren. De overheid kan voorwaarden creëren waardoor mensen hun persoonlijke voorkeuren kunnen ontwikkelen. Ook kan de overheid vrijheden via wet- en regelgeving creëren. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het wetsvoorstel erkenning genderidentiteit, waarin de zogenoemde sterilisatie-eis voor het wijzigen van de geslachtsaanduiding in de geboortakte wordt geschrapt.

B. Weerbaarheid

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

C. Gelijkwaardigheid

Gelijkwaardigheid kan alleen maar optreden in een samenleving die niet 'gender blind' is, maar oog heeft voor en reageert op verschillen tussen mannen en vrouwen. Waar dit niet gebeurt, ontstaan persoonlijke problemen

voor mannen en vrouwen, maar vaak ook maatschappelijke problemen. Denk aan de grote tekorten in de techniek, die mede het gevolg zijn van genderstereotiep denken en handelen.¹⁰

Emancipatie betekent in sommige gevallen ook juist rekening houden met verschillen. Een stabiele samenleving is niet opgebouwd uit van elkaar gescheiden sociale categorieën, maar uit een collectief waarin mensen zich kunnen verplaatsen in een ander en waarin beleid op maat wordt gemaakt. Een voorbeeld hiervan is een genderbewuste gezondheidszorg, waarin rekening wordt gehouden met verschillen tussen mannen en vrouwen, zodat ze - weliswaar anders - maar gelijkwaardig behandeld kunnen worden.

Datum

Onze referentie
477641

4. Taken van de overheid

Waar emancipatie voorheen vooral draaide om het door de overheid (laten) opheffen van uitsluiting van *burgerrechten*, staan tegenwoordig voornamelijk *mensenrechten* centraal. De overheid die emancipatiebeleid voert, gaat daarom steeds actief na welke belemmeringen er zijn ten aanzien van het genot van welke mensenrechten. Hierbij spelen twee fundamentele rechten een rol. In de eerste plaats het recht op daadwerkelijke bescherming tegen geweld: de overheid heeft *the duty to protect*.¹¹ In de tweede plaats het recht om met andere mensen relaties aan te gaan en te ontwikkelen: *the right to relate*.¹² De overheid ziet erop toe dat iedereen toegang tot deze rechten heeft, in arbeid, in onderwijs, in de zorg, etc.¹³ Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen. Als we een tolerante en rechtvaardige samenleving willen, waarin alle talenten zich kunnen ontwikkelen en waarin mensen zich veilig en gezond voelen, zijn in sommige gevallen regels en wetten nodig die ervoor zorgen dat de zaken daadwerkelijk geregeld worden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een aanscherping van de strafeis bij delicten met een discriminatoir karakter: de verworven vrijheden van lhbt's in de Nederlandse samenleving moeten door de overheid bewaakt en beschermd worden.

Daarnaast is het ook de taak van de overheid om, samen met maatschappelijke organisaties, de kracht van mensen zelf te herkennen en aan te moedigen. We vragen van mensen dat ze hun kennis en talenten gebruiken. De geschiedenis leert ons, dat regels, wetten en overheidsbemoediging geen garanties zijn voor betere posities van vrouwen of kwetsbare groepen.

Met wetten hebben we stereotiepe denkbeelden nog niet veranderd. En in het slechtste geval leidt meer wet- en regelgeving tot passiviteit in de samenleving en spreekt het mensen niet per definitie aan op hun (sociale en individuele) verantwoordelijkheden en kansen.

Wetten en regels zijn dus nooit het antwoord of de oplossing, maar zijn de vertaling van waarden en maatschappelijke ontwikkelingen en ze ondersteunen verandering. Eigen initiatief is altijd de motor geweest achter

¹⁰ Booij C. e.a (2011), *Trendanalyse Gender in het bèta/technisch hoger onderwijs*

¹¹ Het Europees verdrag voor de rechten van de mens, artikel 8

¹² Het Europees verdrag voor de rechten van de mens, artikel 8

¹³ Kees Waaldijk (2012), *Een overheid die emancipeert*

emancipatievraagstukken en oplossingen, en ook in deze tijd geldt nog steeds dat eigen initiatief en autonomie de katalysator moeten zijn.

Datum

Onze referentie
477641

5. Speerpunten

Waar enkele tientallen jaren geleden emancipatie nog werd ervaren als een sociale revolutie, is de beleving ervan tegenwoordig veel abstracter geworden. Mensen vergeten soms dat het emancipatieproces hen persoonlijk raakt. Ook het opgroeien met de idealen van een gelijke taakverdeling tussen mannen en vrouwen, betekent lang niet altijd dat dit ook in het persoonlijk leven tot uitdrukking komt. Zo vinden jongeren (16-39 jaar) minder vaak dan ouderen (40 jaar en ouder) dat meer vrouwen zouden moeten doorstromen naar hogere functies en dat ondersteuning van dat proces nodig of nuttig is.¹⁴ In sommige gevallen wordt het thema emancipatie zelfs als niet meer relevant beschouwd. Tijdens een van de focusgroepen die zijn gehouden ter voorbereiding op deze emancipatiebrief, zei een jongeman: 'Ik word een beetje moe van het onderwerp emancipatie. Ik ben niet anders gewend dan dat vrouwen dezelfde rechten hebben.' Hierin schuilt het gevaar dat emancipatie wordt ervaren als gegeven dat geen onderhoud behoeft. Maar emancipatie moet worden bijgehouden en kan ook in deze tijd juist oplossingsrichtingen bieden bij maatschappelijke uitdagingen. Ik signaleer vier speerpunten waaraan ik mijn inzet in het emancipatiebeleid verbind:

A) Participatie in het licht van de gevolgen van de economische crisis

De economische crisis waarmee we op dit moment worden geconfronteerd, grijpt direct in op de levens van mensen en kan situaties van het ene op het andere moment veranderen. Bijvoorbeeld als het enige inkomen waarop een gezin steunt, onverwachts wegvalt. Emancipatie kan bijdragen aan een sterkere economie als wordt ingezet op kennis- en talentontwikkeling. Anno 2013 is 48% van de vrouwen in Nederland niet economisch zelfstandig en zijn bijna een miljoen laagopgeleide vrouwen financieel afhankelijk van het inkomen van hun partner.¹⁵ Ook is nog altijd sprake van ongelijke beloning bij gelijke arbeid. Uit de emancipatiemonitor 2012 blijkt dat de gemiddelde beloningsachterstand van vrouwen ten opzichte van mannen 23% bedraagt. Twee derde van dit verschil kan worden verklaard uit achterstand van vrouwen in opleiding en werkervaring. Een statistisch onverklaard beloningsverschil van 8% resteert. En als we bedenken dat ruim een op de drie huwelijken in Nederland strandt, geeft dit wel aan tot welke persoonlijke financiële problemen dit voor deze vrouwen kan leiden en in het uiterste geval zelfs tot regelrechte armoede. Veel gehuwde, niet-werkende vrouwen lijken zich niet te realiseren dat, als het inkomen van hun man wegvalt, het gezin niets heeft om op terug te vallen. En waar men in deze gevallen wellicht rekent op een overheid die financieel bijspringt, moet ook dit niet meer als vanzelfsprekend worden beschouwd. De overheid mag van vrouwen dus wel vragen hun talenten en kennis te gebruiken en in te zetten voor de maatschappij. Zeker, aangezien meisjes en vrouwen het in het

¹⁴ Emancipatieopinieonderzoek: niet gepubliceerd voorbereidend onderzoek van SCP ten behoeve van de Emancipatiemonitor 2012

¹⁵ Research voor Beleid (2011) *Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt. Niet-werkende vrouwen en de keuze voor werk*

onderwijs steeds beter gaan doen. Het gebeurt nu nog vaak dat de onderwijsprestaties en het onderwijsniveau van vrouwen niet worden vertaald naar beroeps- en carrièrekeuzes. Dit is bijvoorbeeld goed te zien in de bèta technische sector: slecht 31 procent van alle technisch opgeleide vrouwen werkt in de techniek, tegenover 54% van de mannen.¹⁶ Daarnaast mag de overheid ook van mannen en vaders vragen hun steentje bij te dragen aan de emancipatie van vrouwen. Mannen kunnen bijvoorbeeld helpen de weg vrij te maken voor meer vrouwen in de top van bedrijven. En als vaders meer bij de opvoeding van hun kinderen betrokken worden, krijgen moeders meer kans te participeren op de arbeidsmarkt.

Datum

Onze referentie
477641

B) Sociale veiligheid van vrouwen, meisjes en lhbt's

Een veilige samenleving is een sociale samenleving. De overheid moet borg staan voor een samenleving waarin burgers zich veilig voelen in de huiselijke sfeer, op straten en in wijken. Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen. Het tegengaan van discriminatie en het bestrijden van geweld is daarom sinds jaren een speerpunt van de Nederlandse overheid. Des te schrijnender is het om te zien dat nog zoveel burgers te maken hebben met intimidatie, discriminatie en geweld. Zo was 39% van alle Nederlandse vrouwen ooit slachtoffer van seksueel geweld.¹⁷ En heeft 84% van de meisjes tussen 15-25 jaar te maken gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag (tegenover 66% van de jongens).¹⁸ Jaarlijks worden rond de 600 incidenten van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid bij de politie gemeld.¹⁹ Bovendien ervaren transgenders nog ernstige belemmeringen in persoonlijke en sociale veiligheid. Tweederde van de transgenders is eenzaam en/of heeft (ernstige) psychische problemen: 70% van de transgenders heeft wel eens aan zelfmoord gedacht en 20% heeft ooit een suïcidepoging ondernomen (dit is tien keer vaker dan de algemene bevolking). Uit bevolkingsonderzoeken blijkt dat met name orthodox-religieuze gemeenschappen nog vaak een negatieve houding ten opzichte van homoseksualiteit hebben.

C) Verschillen tussen meisjes en jongens in het onderwijs

Meisjes en jongens verschillen van elkaar in hun onderwijsloopbanen. Het gaat daarbij niet alleen om onderwijsprestaties, maar ook om opleidingsrichtingen. Het is echter te beperkt om alleen hiernaar te kijken. Onderwijs maakt deel uit van de samenleving én vormt de samenleving. Jongens en meisjes worden in de periode waarin ze onderwijs volgen, gevormd tot de mannen en vrouwen van de toekomst. 'De maatschappij, dat ben jij' was jaren geleden een slogan om op te roepen tot respect en saamhorigheid. Een belangrijk vormend element voor jongeren - buiten, tussen en tijdens de lessen - is de sociale uitwisseling die plaatsvindt. De verschillen tussen schoolloopbanen van jongens en meisjes komen niet alleen door verschillen in prestaties, maar lijken ook te maken te hebben met werkhouding, gedrag en omgevingsinvloeden. Een

¹⁶ Intelligence group (2012), *Arbeidsmarkt GedragsOnderzoek (AGO)*

¹⁷ Rutgers Nisso (2007), *Seksuele gezondheid in Nederland 2006*

¹⁸ Kuyper, L., de Wit, J., Adam, P., Woertman, L., & van Berlo, W. (2009). *Laat je nu horen! Een onderzoek naar grensoverschrijdende seksuele ervaringen en gedragingen onder jongeren*

¹⁹ Poldis (2011), *het Landelijke Criminaliteitsbeeld Discriminatie van de politie*

omgevingsinvloed is bijvoorbeeld de sterke groepsdruk onder pubers, die bij jongens vaak resulteert in het elkaar opleggen van een stoere anti-schoolhouding, terwijl meisjes wel ijverig en gehoorzaam 'mogen' zijn.²⁰ Ook lijken jongens en meisjes gevoelig te zijn voor genderstereotypen bij het kiezen voor profielen, sectoren en vervolgoopleidingen; zo kiezen meisjes zelden voor techniek en jongens zelden voor zorg.

Datum

Onze referentie
477641

Al deze verschillen vragen om duiding, om het versterken van gendersensitiviteit in het onderwijs, om het tegengaan van genderstereotypering, maar vragen ook om het in een bredere context verbinden van de thema's seksuele weerbaarheid en geweld, uitval in het onderwijs, criminaliteit en jeugdwerkloosheid; thema's die grote raakvlakken met elkaar hebben. Zo constateert de Minister van SZW in zijn Integratie Agenda dat de problemen op het gebied van overlast en criminaliteit zich concentreren bij een groep jongens en jonge mannen van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst. Wanneer deze groepen qua leeftijd en sociaaleconomische status met een vergelijkbare groep autochtone Nederlanders worden vergeleken, blijken zij fors oververtegenwoordigd.²¹

D) Internationale polarisatie

Buiten onze landsgrenzen - niet alleen in, maar vooral ook buiten Europa - is nog altijd veel weerstand tegen erkenning van de mensenrechten van vrouwen en lhbt's. In het internationale debat is sprake van een opkomend conservatisme en fundamentalisme binnen orthodox-religieuze landen en kringen. Afgelopen maart nam ik deel aan de 57e vergadering van de Commission on the Status of Women van de VN. In die context valt op dat in discussies over de rechten van vrouwen sommige landen de laatste jaren meer gericht oppositie voeren tegen het vastleggen van bijvoorbeeld reproductieve gezondheid en rechten van vrouwen. De rechten van lhbt's zijn in deze context nog moeilijker te agenderen dan vrouwenrechten. Een actieve internationale inzet op dit punt is zeer noodzakelijk. Nederland heeft hierin van oudsher een koploperrol die anno 2013 nog altijd actueel is en ook de komende jaren zeer essentieel blijft. Tegelijkertijd moeten we onze ogen niet sluiten voor wat er in ons eigen land aan de hand is. Zolang mensen vanwege hun anders zijn worden gediscrimineerd of bedreigd en er zelfs haat gepredikt wordt vanwege religieuze of orthodoxe overtuigingen, is ook hier een inzet van de overheid nodig.

6. Verkenning nieuwe thema's

Er zijn verschillende rollen van de coördinerend Minister voor Emancipatie te onderscheiden. Zo heb ik een *agenderende* rol in het opstellen van het algemene kader van het emancipatiebeleid. Dat kader leest u terug in deze brief. Daarnaast heb ik een *ondersteunende* rol bij de verankering van het emancipatiebeleid bij de departementen. Op de prioritaire thema's uit de emancipatiebrief zal ik waar nodig of gewenst een bijdrage leveren. Dit

²⁰ Driessen, G., & Langen, A. van (2010). *De onderwijsachterstand van jongens. Omvang, oorzaken en interventies.*

²¹ Kamerstuk 328 24, nr. 7, 2012/13

betekent dat ik op onderdelen samenwerkingsafspraken met de verantwoordelijke departementen heb gemaakt om (tijdelijk) te ondersteunen en bij te dragen aan het behalen van hun doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de Minister van SZW op het terrein van gelijk loon en de verdeling van arbeid en zorg. Mijn derde rol bestaat uit het *aanjagen en ondersteunen* van het emancipatieproces in de samenleving. Zo heb ik bijvoorbeeld samenwerkingafspraken met gemeenten die ik ondersteun bij de ontwikkeling en uitvoering van emancipatiebeleid. Ook bied ik een goede kennisinfrastructuur om dit proces in de samenleving te ondersteunen. Ten vierde heb ik een *coördinerende* rol in de uitvoering door Nederland van het VN-Vrouwenverdrag en het Beijing *Platform for Action* en in de internationale vertegenwoordiging van Nederland op het terrein van emancipatie. Zo coördineer ik de rapportages van Nederland aan het CEDAW-comité²² over de naleving van het VN-vrouwenverdrag. Tot slot ben ik in algemene zin verantwoordelijk voor de *monitoring en toetsing van de voortgang* op het terrein van emancipatie in Nederland. In dit verband laat ik tweejaarlijks de Emancipatiemonitor opstellen. U zult de taakverdeling tussen mij en mijn vakcollega's terugzien in de maatregelen die ik in de bijlage beschrijf.

Datum

Onze referentie
477641

Vanuit mijn agenderende rol wil ik namens het kabinet vier thema's verder verkennen. Het gaat om de thema's 'intersekse', 'vrouwen en gezondheid', 'vrouwen en de media' en 'meisjessucces of jongensprobleem'. Bij intersekse gaat het primair om de vraag of dit een plek moet krijgen binnen het emancipatiebeleid. Bij 'vrouwen en gezondheid' ben ik hier zeker van, maar wil ik nog nagaan op welke aspecten van de portefeuille ik mij als coördinerend Minister voor emancipatie zal richten. Het onderwerp 'vrouwen en de media' agendeer ik mede op verzoek van de Raad van Europa. Ik zal bezien in hoeverre dit zijn weerslag heeft op nationaal beleid. Het thema 'meisjessucces of jongensprobleem' agendeer ik omdat ik mij zorgen maak over het feit dat jongens in het onderwijs achterop lijken te raken. Ik licht de thema's hieronder kort toe.

Verkenning: intersekse

De aandacht voor de positie van interseksuele mensen is van recente datum.²³ Recente publicaties en verklaringen richten zich op het bestrijden van discriminatie en de bescherming van lichamelijke integriteit en zelfbeschikking, omdat interseksuele mensen onder meer te maken kunnen krijgen met onnodig medisch ingrijpen. In overleg met direct betrokken patiëntenorganisaties verken ik of er maatschappelijke knelpunten zijn en of deze een emancipatieaspect hebben. Ik zal u over de uitkomsten van deze verkenning informeren.

²² *Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*

²³ Interseksuele mensen worden geboren met inwendige of uitwendige geslachtskenmerken die niet conform de kenmerken van een biologische man of vrouw zijn. Er zijn verschillende variaties van interseksualiteit met verschillende symptomen.

Verkenning: vrouwen en gezondheid

De VN-vrouwenconferentie in Beijing in 1995 formuleerde 12 essentiële aandachtsgebieden voor vrouwenemancipatie. Een daarvan betreft vrouwen en gezondheid.²⁴ Er is in Nederland nog weinig aandacht voor de achtergrond van sekseverschillen in de gezondheidszorg. Zo leven vrouwen gemiddeld vier jaar langer dan mannen, maar hebben ze in hun laatste levensfase vaak een lage kwaliteit van leven. Ook worden hart- en vaatziekten gezien als ziekten die vooral mannen treffen, maar is hartfalen inmiddels doodsoorzaak nummer een bij vrouwen, ook omdat signalen zich bij hen anders manifesteren dan bij mannen en niet altijd tijdig worden herkend.²⁵ Bovendien blijkt dat vrouwen tijdens hun werkzame leven meer verzuimen en hogere ziektekosten maken dan mannen.²⁶

Het is voorsnog onduidelijk wat deze verschillen betekenen voor gelijke rechten en kansen voor mannen en vrouwen. Bovendien gaan achter deze gegevens nog veel meer verschillen schuil die een grote weerslag hebben op de kosten van de gezondheidszorg. Zowel vanuit vrouwenorganisaties als vanuit de gezondheidszorg en de wetenschap komt daarom een roep naar een meer 'genderbewuste' gezondheidszorg, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen de seksen. Dit moet ertoe leiden dat de kwaliteit van leven van zowel mannen als vrouwen omhooggaat én dat kosten worden bespaard.

Samen met voortrekkers op dit terrein zal het kabinet inzetten op het vergroten van kennis en bewustzijn bij stakeholders (artsen, verzekeraars, bedrijven, patiënten) over nut en noodzaak van deze gezondheidszorg en op het daadwerkelijk helpen ontwikkelen hiervan. Het ministerie van OCW is een alliantie gestart met voortrekkers uit het veld die de komende maanden de mogelijkheden zal verkennen om de genderbewustheid in de gezondheidszorg te bevorderen. Dat gebeurt in overleg met VWS en SZW; er zal worden aangehaakt bij andere innovatieve ontwikkelingen, zoals het Nationale Programma Preventie, met aandacht voor de gezonde school, het gezonde bedrijf en gezond ouder worden. Ik wil onderzoeken of er een apart programma vrouwen en gezondheid moet worden gestart. De alliantiepartners zullen ieder voor zich bekijken welke rol zij op dit terrein kunnen spelen. Ook hierover zal ik u op een later moment informeren.

Verkenning: vrouwen en de media

Een ander thema dat de VN-vrouwenconferentie in Beijing in 1995 formuleerde betreft vrouwen en de media. Dit is een thema dat niet eerder onderdeel was van het emancipatiebeleid. De commissie Gendergelijkheid van de Raad van Europa, waarvan Nederland voorzitter is, organiseert op 4 en 5 juli 2013 in

Datum

Onze referentie
477641

²⁴ De andere aandachtspunten zijn vrouwen en armoede, onderwijs van vrouwen, geweld tegen vrouwen, vrouwen en gewapend conflict, vrouwen en de economie, vrouwen in besluitvorming, institutionele mechanismen voor emancipatie, mensenrechten van vrouwen, vrouwen en milieu en meisjes.

²⁵ Prof.dr.A.H.E.M. Maas, UMC Radboud. *Vrouwenhart over de drempel*, Inaugurele rede 17 januari 2013, leerstoel cardiologie voor vrouwen.

²⁶ Zie o.a. ZonMw (2012), *Vrouwen zijn anders; signalemen seksespecifieke gezondheidszorg*, SCP (2010), *Emancipatiemonitor*, UWV (2012), *Tendrapportage ziekteverzuim*

Nederland een conferentie voor de 47 Raad van Europa-lidstaten over dit thema. Aandachtsgebieden zijn 'vrouwen in de top van de media' en 'stereotypering in de media'. De conferentie zal aanbevelingen opstellen voor overheden, internationale organisaties en de media. Ik wacht de aanbevelingen af en bezie in hoeverre ze nationaal bruikbaar zijn.

Datum

Onze referentie
477641

Verkenning: meisjessucces of jongensprobleem

Sinds 1995 zitten er meer meisjes dan jongens op het vwo, sinds 1999 melden zich meer meisjes dan jongens aan bij de universiteit, en sinds 2006 nemen aan het hele wetenschappelijke onderwijs meer meisjes dan jongens deel. Jongens blijven in het voortgezet onderwijs vaker zitten dan meisjes, stromen vaker af naar een lager niveau, en zijn relatief vaker voortijdig schoolverlater. Ook in het beroeps- en hoger onderwijs vallen jongens vaker uit dan meisjes en halen meisjes sneller hun diploma. In het hbo is het studiesucces van de jongens inmiddels lager dan hun toenemende instroom: het aantal gediplomeerde hbo-jongens daalt sinds kort licht. Niet-westerse allochtone jongens doen het in zowel mbo als hbo als wo relatief het slechtst als wordt gekeken naar een onderverdeling in autochtoon, allochtoon, jongens en meisjes. Uit cijfers blijkt dat allochtone leerlingen in het hbo hun diploma minder vaak halen dan autochtone leerlingen, maar ook binnen die groep doen meisjes het stukken beter dan jongens. Sterker nog, allochtone meisjes doen het in het hbo en wo inmiddels bijna even goed als autochtone jongens: de rendementen van allochtone meisjes en autochtone jongens na zes jaar (startjaar 2005) bedragen voor hbo-bachelor respectievelijk 55% en 56%, en bij wo-master/doctoraal respectievelijk 68% en 68%.²⁷

Ik ben voornemens mij verder te oriënteren op de oorzaken die ten grondslag liggen aan de verschillen in onderwijsrendementen tussen jongens en meisjes: is er sprake van een jongensprobleem of zijn we getuige van een meisjessucces? Bij deze oriëntatie wil ik in ieder geval de elementen betrekken die onderwerp zijn van de maatschappelijke discussie, zoals gezag van ouders en docenten, de grote nadruk op taal en samenwerking in het onderwijs, verschillen in hersenfunctie en hersenontwikkeling en de feminisering van het onderwijs.²⁸

Op 19 februari 2013 heeft over de verschillen in onderwijsrendementen tussen jongens en meisjes op het ministerie van OCW een eerste brede expertmeeting plaatsgevonden. Hierbij is ook aandacht besteed aan de combinatie van gender en achtergrond van studenten wat betreft sociaal economische status en etnische afkomst. Eerste uitkomsten voor mogelijke aanpakken wijzen onder meer op het bieden van meer structuur, het werken met prikkels (bijvoorbeeld minder herkansingsmogelijkheden bij weinig inzet en/of beloning bij extra inzet), meer aandacht voor werkhouding (leren leren) en goede docenten die kunnen differentiëren in hun aanpak, zowel naar niveaus als naar wat werkt voor jongens dan wel meisjes.

²⁷ CBS Statline, hbo studievoortgang en wo studievoortgang

²⁸ Driessen, G., & Langen, A. van (2010). *De onderwijsachterstand van jongens. Omvang, oorzaken en interventies.*

Datum

Onze referentie
477641

Voortbordurend op de uitkomsten van de expertmeeting ben ik van plan onderzoek uit te zetten naar mechanismen en oorzaken die ten grondslag liggen aan de verschillen in onderwijsrendementen tussen jongens en meisjes, zowel voor mbo als hbo en wo. Daarbij wil ik ook de uitkomsten omtrent jongens van Marokkaanse en Antilliaanse afkomst in de Integratie Agenda van de collega van SZW betrekken; deze groepen blijken zoals eerder vermeld fors oververtegenwoordigd op het gebied van overlast en criminaliteit.²⁹

Tot slot

De eerste zinnen van hoofdstuk 1 van de Emancipatiemonitor 2012 luiden: 'Emancipatie als begrip of als ideologie is geen onderwerp meer voor grote debatten of diepgaande beschouwingen, maar er is nog wel steeds veel aandacht voor. Er wordt vaak gediscussieerd over deelkwesties.' Dit beschrijft wat eerder in deze brief een abstractere beleving van emancipatie werd genoemd. In het maatschappelijk debat lijkt het verband tussen de verschillende deelkwesties zoek, terwijl deze kwesties onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en samen, als puzzelstukken, het beeld schetsen van de uitdagingen in het emancipatiebeleid.

In deze brief heeft het kabinet het emancipatiebeleid in een historische context geplaatst om te onderstrepen dat - in een proces van enkele decennia - het risico bestaat dat er sleetsheid optreedt, terwijl emancipatie constant onderhoud behoeft. Deze beleidsbrief geeft daarnaast inzicht in de kernwaarden die dit kabinet in het beleid hanteert en in de rol van de overheid in het emancipatieproces. Ook zijn verbanden gelegd tussen emancipatie en actuele maatschappelijke ontwikkelingen om op deze manier de samenhang tussen die verschillende deelkwesties, waarnaar de emancipatiemonitor verwijst, weer tastbaar te maken. Emancipatie is verweven met individuele opvattingen, komt terug in maatschappelijke gebruiken, wordt gevoed door culturele invloeden en wordt gevormd door maatschappelijke waarden. Dit kabinet is ervan overtuigd dat al deze invloeden vragen om beleid gericht op ontkokering en op het wegnemen van schotten tussen verschillende beleidsterreinen. Als coördinerend Minister voor Emancipatie leg ik de noodzakelijke verbindingen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

²⁹ Kamerstuk 328 24, nr. 7, 2012/13