

Ongelijkheid verminderen en efficiëntie verhogen:
een uitdaging voor de openbare instellingen

GENDERGEVOELIG BUDGETTEREN



GENDER BUDGETING

“Waanzin is zich op dezelfde manier gedragen en een ander
resultaat verwachten” (Albert Einstein)

Inleiding

Deze folder wil het begrip *gender budgeting* definiëren en verduidelijken. *Gender budgeting* kan vertaald worden als een '**budgetanalyse in termen van gender en gelijkheid tussen mannen en vrouwen (gendergevoelig budgetteren)**'. Deze folder wil ook aantonen dat zo'n benadering cruciaal is wil het openbaar beleid aan de behoeften van de bevolking voldoen.

Hij richt zich tot alle ambtenaren en politieke besluitvormers, ongeacht hun actieterrein. Het gaat dus zowel om mensen die belast zijn met het uitwerken van een overheidsbeleid en van budgetten als om ambtenaren die instaan voor de implementatie, de opvolging en de evaluatie van dat beleid.

Om echt over *gender budgeting* te kunnen spreken, moet men in de eerste plaats twee andere begrippen verduidelijken die er nauw mee verbonden zijn: de term *gender* en de term *gender mainstreaming* of 'geïntegreerde benadering van de gelijkheid van mannen en vrouwen'.

De term 'gender' werd overgenomen uit het Engels. Een beleid dat rekening houdt met de notie *gender* is een beleid dat de situatie van mannen en vrouwen vergelijkt om de oorzaken van de ongelijkheden tussen de geslachten te identificeren en weg te werken. Zo'n beleid benadrukt de maatschappelijke dimensie van de verschillen tussen mannen en vrouwen en de ongelijkheden die het gevolg zijn van de stereotypen en sociale rollen.

Gender budgeting is één van de componenten van de geïntegreerde analyse van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen (*gender mainstreaming*). Die benadering is erop gericht om preventief en transversaal na te denken over de doelstelling van de gelijkheid van vrouwen en mannen en vraagt zich dus van bij de uitwerking van een beleid af welke verschillende effecten dat beleid op beide seksen zou kunnen uitoefenen. Centraal staat dus de vraag of het beleid de bestaande ongelijkheden zal afzwakken of juist nog versterken.

Deze benadering wordt gerechtvaardigd door het feit dat:

- ondanks de gerealiseerde vooruitgang er nog steeds economische en sociale ongelijkheden tussen mannen en vrouwen bestaan;
- de regering zich heeft geëngageerd om die ongelijkheden weg te werken in het kader van de opvolging van de engagementen en de wetgeving op het niveau van de Europese Unie en de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties (Peking, 1995);
- de corrigerende maatregelen belangrijk maar onvoldoende zijn: men moet op een preventieve manier handelen en de indirecte discriminatie aanpakken.

Gendergevoelig budgetteren kan ook bijdragen tot de inspanningen om tot effectievere en efficiëntere openbare instellingen te komen (optimaal gebruik van beschikbare middelen, een dienstverlening die beter beantwoordt aan de behoeften van alle burgers). Vanuit deze optiek kadert de benadering perfect binnen de evolutie naar 'goed beheer (*good governance*)'.

Voor wie meer wil weten ...

Gendergevoelig budgetteren onderzocht de impact van de verdeling van de openbare middelen op de gelijkheid van vrouwen en mannen aan de hand van een begrotingsanalyse. Men bestudeert de budgetten van een beleid of programma om te bepalen of ze de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen verminderen of versterken.

Deze benadering is in de eerste plaats een beheersinstrument dat moet helpen om de regeringsdoelstelling van de gelijkheid van mannen en vrouwen te realiseren. Tezelfdertijd kan het ook een effectief en efficiënt beheer van overheidsmiddelen mee helpen verzekeren en zo bijdragen tot de doelstelling van het verhogen van de tevredenheid van de burger die in de programma's voor de hervorming van de openbare instellingen wordt aangehaald.

De integratie van een begrotingsanalyse in termen van gender en gelijkheid veronderstelt ook dat er rekening wordt gehouden met de evolutie van de mentaliteit met betrekking tot vrouwen en mannen in de maatschappij en de erkenning van de democratische basiswaarde van de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Nog concreter betekent dit dat *gender budgeting* vragen stelt over:

- hoe men rekening houdt met de socio-economische realiteit van vrouwen en mannen, en hoe de overeenkomsten en verschillen worden geïntegreerd in de toekenning van (financiële) middelen;
- hoe de politieke besluitvormers prioriteiten bepalen en welke impact die prioriteiten hebben op de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen;
- welke impact de middelen die in het overheidsbeleid worden geïnvesteerd kunnen hebben op de socio-economische situatie van vrouwen en mannen (vermindering of versterking van de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen).

Deze budgetanalyse kan gebeuren op niveau van een gemeente, een regio of een staat.

Het vertrekpunt van elke analyse van een overheidsbeleid is de bepaling van indicatoren die het mogelijk maken om een gedifferentieerde diagnose op basis van het geslacht te stellen en om voor, tijdens en na de implementatie van het beleid de impact ervan op de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen te analyseren. Dit geldt zowel in de uitwerkingsfase (wetsvoorstel) als in de opvolgings- (controle) en evaluatiefase (analyse van de impact).

Indien blijkt dat de middelen om een beleid te implementeren de ongelijkheid tussen de geslachten versterken, kan deze analyse aanleiding geven tot corrigerende of preventieve acties.

Welke budgetlijnen, wanneer en wie?

Gender budgeting kan betrekking hebben op:

- ❑ de analyse van inkomsten of uitgaven;
- ❑ specifieke maatregelen voor vrouwen of mannen (acties ten voordele van vrouwen of mannen) of op globale maatregelen (*transversale* benadering).

In het ideale geval moet deze analyse dus vooraf gebeuren, tijdens de uitwerking van een beleid. Men kan ze echter ook integreren in de analyse van een beleid (analyse achteraf);

Dat kan als volgt worden samengevat:

| | Vooraf | | Achteraf | |
|-----------|-----------|--------------|-----------|--------------|
| | Specifiek | Transversaal | Specifiek | Transversaal |
| Inkomsten | | | | |
| Uitgaven | | | | |

Deze analyse vereist ongetwijfeld een zekere expertise, vooral inzake de identificatie van de specifieke situatie van mannen en vrouwen. Maar het is even essentieel dat *gender budgeting* samen met de spelers op het terrein wordt gerealiseerd. Zij zijn immers op de hoogte van de administratieve en boekhoudkundige regels van het overheidsapparaat. Elke openbare dienst heeft zijn eigen begroting, zijn eigen beleid en zijn eigen acties, prioriteiten en budgettaire problemen. Gendergevoelig budgetteren moet zich dus aan die realiteiten kunnen aanpassen.

Voorbeelden:

- Vergelijkende analyse van de effecten van de fiscale hervorming van de personenbelasting op de inkomsten van vrouwen en mannen om na te gaan of deze hervorming de inkomensverschillen tussen de geslachten reduceert of versterkt en of ze elementen bevat die mannen of vrouwen onrechtstreeks bevoordelen.
- Analyse van de investeringen met het oog op de bestrijding van de langdurige werkloosheid om na te gaan of dit beleid niet het ene of het andere geslacht rechtstreeks of onrechtstreeks bevoordeelt en/of het de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen beperkt of versterkt.
- Analyse van de impact van mobiliteitsbeleidbudgetten op mannen of vrouwen. Men weet bijvoorbeeld dat meer middelen voor openbaar vervoer vooral vrouwen ten goede komen, vermits zij meer gebruik maken van dit type vervoer. Door vrouwen een grotere mobiliteit te bieden kan zo'n beleid dus bijdragen tot de socio-professionele integratie van vrouwen.

Het feit dat bepaalde investeringen zich meer richten tot het ene of het andere geslacht is geen probleem op zich. Het probleem ligt in het feit dat die investering de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen benadrukt.

Analyseschema

OPSTELLEN VAN EEN BELEID

Zullen de voorziene maatregelen en budgetten de ongelijkheden tussen vrouwen en mannen veeleer beperken of versterken?

- Wie zijn de mogelijke begunstigten? (vergelijkende benadering mannen/vrouwen)
- Welke maatregelen worden overwogen? Moet men ze anders definiëren voor vrouwen en mannen?
- Wat zijn de doelstellingen van die maatregelen?
- Welke middelen worden toegekend aan dit beleid? Moet men specifieke middelen voorzien om een ongelijkheid tussen mannen en vrouwen te elimineren?

IMPLEMENTATIE

Welke indicatoren moet men gebruiken om de gerealiseerde vooruitgang op vlak van gelijkheid op te volgen en te analyseren?

- Opvolging van de lopende dossiers aan de hand van indicatoren die het mogelijk maken om de vooruitgang op vlak van gelijkheid tussen mannen en vrouwen te meten
- Interpellatie van de bevoegde personen in geval van afwijkingen t.o.v. het oorspronkelijke plan.

EVALUATIE

Hebben deze acties de waargenomen ongelijkheden verminderd of versterkt?

- Wie zijn de werkelijke begunstigten?
- Werden de doelstellingen gerealiseerd?
- Werden de middelen goed aangewend en volstonden ze?
- Wat zijn de (positieve of negatieve) nevenverschijnselen?

- Geslachtsspecifieke statistieken;
- Studies over de bestaande ongelijkheden en de oorzaken ervan;
- Consultatie en overleg met de potentiële begunstigten van een maatregel, de sociale partners, het personeel van privé-verenigingen en van de openbare sector.

Voorbeelden uit de praktijk...

België: het expertencomité van de Federale Overheidsdienst Financiën.

In het kader van het project *gender mainstreaming* (geïntegreerde benadering van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen) werd een comité van experts opgericht binnen de Federale Overheidsdienst Financiën. De groep had als taak een rapport op te stellen over de directe en indirecte discriminatie bij de implementatie van de personenbelasting, de voorheffing en de problemen die daarmee verband houden. Die studie vormt een uitstekend voorbeeld van *gender budgeting*. Ze maakt het mogelijk om de maatregelen te identificeren die voordeliger zijn voor mannen dan voor vrouwen en omgekeerd, en vooral de maatregelen op te sporen die de ongelijkheden tussen de geslachten kunnen beperken of juist nog versterken.

Frankrijk: *Le Jaune Budgétaire*¹

In Frankrijk vertaalt *gender budgeting* zich in een schatting van de middelen die elk ministerie besteedt aan de gelijkheid van mannen en vrouwen. Dit document, dat sinds 2000 bestaat, wordt 'le Jaune Budgétaire' genoemd. Het is een bijlage bij de nationale begroting en omschrijft voor elk ministerie de financiële inspanningen voor de promotie van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Canada: publiciteitscampagne tegen tabaksgebruik

Een vergelijkende analyse van het tabaksgebruik bij mannen en vrouwen heeft aangetoond dat, hoewel er meer mannen dan vrouwen roken (23% tegenover 20%), de tendens bij de jongeren tussen 15 en 17 omgekeerd is: in die leeftijdscategorie roken meer meisjes (24%) dan jongens (20%)². Bijgevolg heeft de Canadese regering beslist om de investeringen voor een preventiecampagne aan te passen en zich specifiek tot meisjes te richten. Het ging niet om het terugdringen van de ongelijkheden maar om de aanpassing van de begrotingskeuzes aan twee verschillende realiteiten en dus om een verhoging van de efficiëntie.

¹ Franse regering, Financieel wetsvoorstel in 2001, staat van kredieten die bijdragen tot de acties ten gunste van de rechten van de vrouw, Nationale drukkerij 0 0042321 – C4.

² Contrôle-enquête naar het tabaksgebruik in Canada. Studie uitgevoerd door 'Santé Canada' in 2002.

Voor meer informatie...

De basisdocumenten

BRIDGE (2003), *Gender and Budgets*, Bridge Cutting Edge Pack, Brighton: Institute of Development Studies.

BUDLENDER, Debbie, SHARP Rhonda and ALLEN Kerri (1998), *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*, London, Commonwealth Secretariat.

CECCHINI Isabelle (Ulg), CORNET Annie (Ulg), HOLVOET Nathalie (UA) (2002-2003), *Gender budgeting: haalbaarheidstudie – eindrapport*, Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

ELSON Diane (1999), *Gender Budget Initiative: background Papers*, London, Commonwealth Secretariat.

HOLVOET Nathalie (2002), *Gendergevoelig fiscaal beleid: het verzoenen van principes van efficiëntie en gelijkheid*, Economische Didactiek, Vol. 35, n°1, 24-31.

UNIFEM (2002), *Gender Budget Initiatives. Strategies, concepts and experiences*. Papers from a High Level International Conference 'Strengthening Economic and Financial Governance through Gender Responsive Budgeting', New York, UNIFEM.

Deze folder werd opgesteld door:

EGiD, Ecole d'Administration des Affaires, Ulg
Cornet Annie en Cecchini Isabelle

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer (IOB), Universiteit Antwerpen (UA)
Holvoet Nathalie

in samenwerking met het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen

Verantwoordelijke uitgever: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen,
Belliardstraat 51, 1040 Brussel