

Tweede Kamer der Staten Generaal - Commissie Binnenlandse Zaken

7 Maart 2019

Positiepaper Vrouwen in Openbaar Bestuur

Prof. Dr. Yvonne Benschop

Bedrijfskunde, Radboud Universiteit

Historisch perspectief

Al meer dan 50 jaar is er aandacht voor de positie van vrouwen in het openbaar bestuur. Onder de noemer van vrouwenemancipatie (sinds de jaren '70) gendergelijkheid (sinds de jaren '80) en/of diversiteit (sinds de jaren '90) wordt beleid gevoerd om gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden voor mannen en vrouwen te realiseren. Tegelijk weten we dat er tussen vrouwen en tussen mannen grote verschillen kunnen zijn, die veelal lopen langs lijnen van leeftijd, klasse, etniciteit, seksualiteit en fysieke gesteldheid. Er is in de huidige emancipatienota (2018-2021) dan ook niet alleen aandacht voor vrouwen en mannen, maar ook voor lbhti personen, en er wordt gesproken over een intersectionele blik¹.

De doelen van het emancipatiebeleid voor arbeid en inkomen zijn al decennia lang consistent: financiële onafhankelijkheid van vrouwen, betere doorstroming van vrouwen naar hogere functies en het bestrijden van de loonkloof. Die consistentie wijst op hardnekkige verschillen in de posities van vrouwen en mannen. Desalniettemin is de emancipatie-infrastructuur afgebouwd en de Emancipatieraad in 1997 opgeheven. In 2007 al rapporteerde de Visitatie Commissie Emancipatie negatief over de vooruitgang en pleitte voor een hernieuwde institutionalisering van aandacht voor emancipatie en concentratie van kennis in plaats van de doorgaande vrijblijvendheid².

Vanuit een historisch perspectief is vooruitgang te zien in de positie van vrouwen. Sinds het midden van de jaren '80 neemt het aantal vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt substantieel toe. De cijfers voor de volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer stijgen, van 15% vrouwen eind jaren '70 naar 35% tegen het jaar 2000³. Na 41% te zijn geweest in 2010, is het aantal weer gedaald naar 33% in 2018⁴. De benoeming van Femke Halsema als 99^e vrouwelijke burgemeester was vorig jaar aanleiding te melden dat dit het hoogste aantal vrouwelijke burgemeesters ooit was. In percentages gaat het echter om minder dan een kwart vrouwen (23%, cijfers VNG 2016⁵). Het aandeel vrouwelijke burgemeesters is het grootst (33%) in de kleinste (< 10.000) en het kleinst (10%) in grootste gemeenten (>100.000).

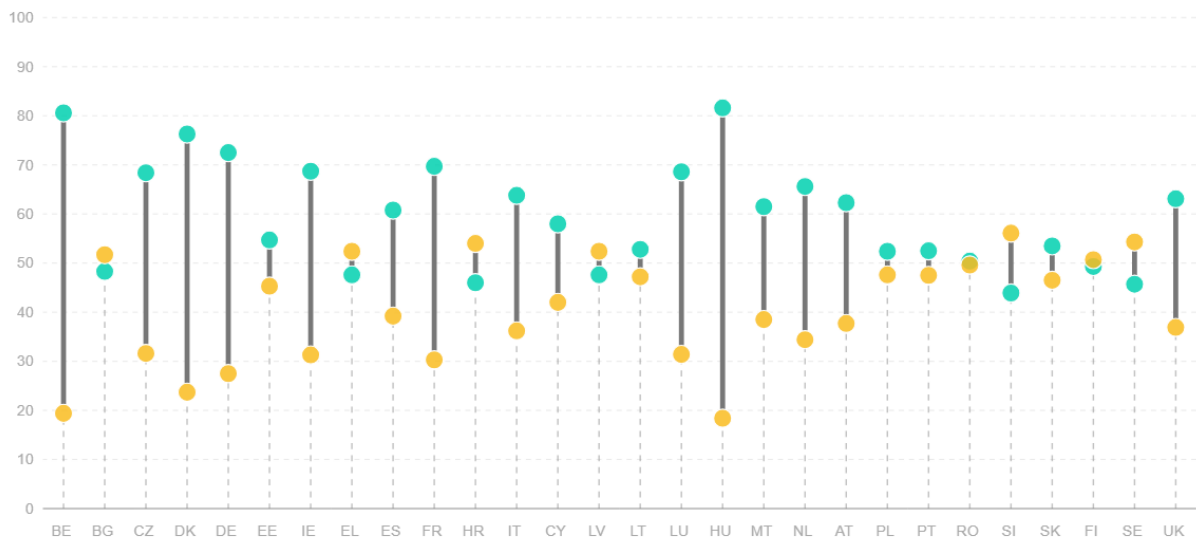
Het aandeel vrouwen in het openbaar bestuur volgt de algemene trends op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daar is het aandeel werkende vrouwen hoog (73%), maar meer dan 70% doet dat in deeltijd (gemiddeld 28 uur, tegen 39 uur voor mannen)⁶. De gemiddelde deeltijdfactor in het openbaar bestuur is 0,75, hetgeen erop wijst dat het hier om grote deeltijdbanen gaat⁷. Het huidige aandeel vrouwen in het openbaar bestuur is 47,9%, waarbij vrouwen het best vertegenwoordigd zijn in de rechterlijke macht (58,8%), en het slechtst in de waterschappen (29%). In bovenste 10% jaarinkomen treffen we 34% vrouwen, en dit percentage stijgt ongeveer 1% per jaar⁸. Over de echte topinkomens, de top 3%, heb ik helaas geen vergelijkbare cijfers kunnen vinden.

Vergelijkend perspectief

Betrouwbare internationale data over de positie van vrouwen in het openbaar bestuur zijn niet makkelijk te vinden. Cijfers zijn vaak niet goed vergelijkbaar. Hier heb ik gebruik gemaakt van de UN

Development Program Gender Equality in Public Administration Data (UNDP GEPA) met de gegevens over de percentages vrouwen en mannen in het openbaar bestuur en in besluitvormende posities uit 119 landen. Nederland staat daar op een 45^e plaats met 23% vrouwen in besluitvormende posities (op basis van OECD cijfers uit 2016). Op 1 en 2 staan Montenegro en IJsland met resp. 65.8 en 63% vrouwen; van de eerste 8 landen zijn deze percentages boven de 50%, vanaf plaats 72 is het % 0. Niger en Marokko staan net boven Nederland, Duitsland en Estland hebben dezelfde aantallen als Nederland, Oeganda en Groot-Brittannië staan net onder Nederland⁹.

Een alternatief zijn de cijfers van EIGE die betrekking hebben op de twee hoogste categorieën ambtenaren in Europa-28. Er zijn 8 landen waar vrouwen een (kleine) meerderheid vormen onder de topambtenaren. Er zijn ook 8 landen met minder vrouwelijke topambtenaren dan Nederland, dat met 34.4% vrouwen een 20^e plaats inneemt¹⁰. Deze cijfers laten dus zien dat Nederland in vergelijkend perspectief in de lagere regionen hoort.



(bron: EIGE, National Administrations, top two tiers administrators, 2018)

Verklaringen voor de trage carrières van vrouwen in het openbaar bestuur

Deze historische en internationale vergelijkingen roepen de vraag op waarom het zo langzaam gaat in Nederland, in het bijzonder met de carrières van vrouwen en hun opmars naar hogere functies. Daar worden vaak verschillende verklaringen voor gegeven. Ik behandel er hier drie, en laat zien dat van de derde de meeste verklaringskracht uitgaat.

De eerste wordt vaak genoemd door optimisten. Zij stellen dat het slechts een kwestie van tijd is, omdat vrouwen zich nog niet zo lang kwalificeren voor hogere functies. Doorstroming komt volgens hen vanzelf, wanneer de vrouwen die het nu goed doen in het hoger onderwijs de arbeidsmarkt betreden. De prestaties van vrouwen in het onderwijs zijn echter onvoldoende voorspellend, want al sinds de jaren negentig doen vrouwen het goed in het onderwijs, en nog altijd blijft hun aandeel in topposities ver achter. Dit zogenoemde pijlpijn argument houdt onvoldoende rekening met de uitval. De pijlpijn blijkt over de hele linie systematisch vrouwelijk talent te lekken. Dat geldt ook voor het openbaar bestuur, hoewel dat lijkt te verminderen nu het aantal vrouwen in ABD functies sinds 2000 stijgt¹¹.

De tweede verklaring wijst op de preferenties en prioriteiten van vrouwen zelf. Hier is het argument dat vrouwen geen hogere posities ambiëren, en dat men daardoor geen goede vrouwelijke kandidaten

kan vinden. De ambities van vrouwen zouden breder zijn; minder monomaan op werk en hoge functies gericht. Vooral de wens om werk en moederschap te combineren door deeltijd te werken zou maken dat zij zichzelf uitsluiten van topposities. De noodzaak van voltijds werken wordt daarbij niet bevestigd, en het verschil met mannen voor wie vaderschap en werk makkelijker samen lijken te gaan evenmin. Bovendien houdt dit argument onvoldoende rekening met de variatie tussen vrouwen¹². Niet alle vrouwen ambiëren inderdaad een hogere functie, maar evenmin geldt dit voor alle mannen. Niet alle vrouwen willen in deeltijd werken, van de hoog opgeleide vrouwen werkt 39% voltijds¹³. Uit het aantal vrouwen dat solliciteert voor hogere functies, bijvoorbeeld bij de sollicitaties voor burgemeesters (30% vrouwen), valt te zien dat het aanbod en de ambitie er wel zijn. Aangezien het in het openbaar bestuur gaat om grote deeltijdbanen, hoeft ook dat minder barrières op te werpen voor hogere functies¹⁴.

De derde verklaring gaat over organisatieprocessen, en in het bijzonder over selectieprocessen waarin ideeën over kwaliteit en over kandidaten worden gevormd. Meritocratie is hier het geldend ideaal, het idee dat we de beste mensen op de beste posities benoemen, en dat we in staat zijn dat (gender)neutraal te doen op basis van competenties en kwaliteiten¹⁵. Meritocratie is echter een mythe, en net zoveel ideologie als ideaal, omdat het de hoge positie van hen die ze bekleden legitimeert. Wat als kwaliteit telt voor hogere posities is geen hard gegeven dat eenduidig meetbaar is, maar de uitkomst van een politiek proces van onderhandeling over criteria en vergelijking van doorgaans onvergelijkbare kandidaten.

Ons onderzoek naar werving en selectie voor topposities in de wetenschap en naar kroonbenoeringen bij de politie laat de volgende vergelijkbare patronen zien¹⁶ (zie Van den Brink & Benschop 2014, 2018). Ten eerste zijn de samenstelling en werkwijze van selectiecommissies van belang. Scouten zij actief talent? Zijn commissieleden bekend met kandidaten en/of vragen zij referenties in hun netwerken (informele netwerken)? Hoe staat het met de aanwezigheid of het ontbreken van kennis over de werking van gender en diversiteit in de commissie? Ten tweede gaat het voor hogere functies altijd om meervoudige criteria: vakinhoudelijke competenties, politieke en bestuurlijke vaardigheden, (informele) netwerken, en persoonlijkheid. Een neutrale meetlat voor dergelijke criteria ontbreekt voor functies in het openbaar bestuur (wat is bindend vermogen voor een burgemeester? Welke topambtenaar is een boegbeeld?). Dit leidt tot onderhandelingen in selectiecommissies over inschattingen en afwegingen van kwaliteit. Er worden veelal schapen met vijf poten gevraagd die aan al die criteria voldoen, maar kandidaten zijn zelden schapen met vijf poten. Dat brengt ons bij het derde patroon: selectiecommissies beoordelen kandidaten met verschillende combinaties van competenties; de een meer vakinhoudelijk, de ander een sterker netwerker. Het belang van criteria kan gedurende het proces verschillend gewogen worden door verschillende commissieleden. Beeldvorming en verwachtingen over het functioneren van kandidaten worden niet altijd gecheckt. Vanwege het belang van hogere functies kiest men vaak voor een veilige weg: iemand die lijkt op het bewezen succesmodel. Het effect is dat mannen meer vertrouwen krijgen en vaker een potentieelinschatting (dat leert hij nog wel bij), terwijl vrouwen vaker als een risico worden gezien (kan zij wel een boegbeeld zijn?). Wanneer de kennis over de werking van gender en diversiteit in de commissie ontbreekt kunnen mannelijke schapen met drie poten zo het voordeel van de twijfel krijgen, terwijl vrouwelijke schapen met drie poten dan teveel tekort komen.

Conclusie

De positie van vrouwen in het openbaar bestuur verbetert, maar men moet een historisch perspectief hanteren om de trage verandering te kunnen zien. In vergelijking met andere landen opereert Nederland allerm minst in de voorhoede. Dat heeft minder te maken met de preferenties en ambities

van vrouwen, als met de inrichting van organisatieprocessen. Structurele factoren zoals de inrichting van hogere functies voor voltijders en niet voor deeltijders spelen een rol, naast culturele verwachtingen van vrouwen, mannen en hun ambities en prioriteiten. Selectieprocessen zijn cruciaal: vigerende ideeën over de neutraliteit van kwaliteit ontnemen het zicht op de systematische onderwaardering van de kwaliteiten van vrouwelijke kandidaten.

¹ Intersectionaliteit verwijst naar de gelijktijdigheid van sociale categorieën die van invloed is op posities op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De posities van bijvoorbeeld oudere en jongere vrouwen verschillen. Beleid voor aparte doelgroepen moet dus doordacht worden op de effecten voor andere groepen. Zie Verloo, Mieke (2009). *Intersectionaliteit en interferentie: Hoe politiek en beleid ongelijkheid behouden, bestrijden en veranderen*. Oratie, Radboud Universiteit.

² Schippers, Joop (2017) Emancipatiebeleid tussen geleefde droom en onvoltooide daad. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 20(2), 141-146.

³ Oldersma, Jantine (2005). High tides in a low country: gendering political representation in the Netherlands. In: Joni Lovenduski (ed) *State feminism and political representation*, Cambridge University Press 153-173

⁴ Atria Factsheet Vrouwen in de politiek 2017. <https://s3-eu-central-1.amazonaws.com/atria-nl/wp-content/uploads/2017/12/30142703/Factsheet-Vrouwen-in-de-politiek-online.pdf>

⁵ [https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/persoonlijke gegevens burgemeesters 2017.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2017/persoonlijke_gegevens_burgemeesters_2017.pdf)

⁶ SCP/CBS Emancipatiemonitor 2018

⁷ Trends en cijfers 2018, https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255736/web_trends_en_cijfers.pdf

⁸ Trends en cijfers 2018

⁹ UNDP GEPA Statistics <http://data.50x50movement.org/data/view/58c07c8f9cd5d61100f399fa>

¹⁰ EIGE Gender Statistics Database 2018 https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_adm_nat_wmid_natadmin/bar/chart

¹¹ SCP/CBS Emancipatiemonitor 2018

¹² Benschop, Y., van den Brink, M., Doorewaard, H., & Leenders, J. (2013). Discourses of ambition, gender and part-time work. *Human Relations*, 66(5), 699-723.

¹³ SCP/CBS Emancipatiemonitor 2018

¹⁴ Grote deeltijdbanen (4 dagen) zijn in Nederland zo gewoon dat ze niet altijd meer als deeltijd worden gezien. Zie Mescher, Samula (2011) *Ambiguities in work-life balance support*. PhD thesis, Radboud Universiteit.

¹⁵ Van den Brink, M., & Benschop, Y. (2012). Gender practices in the construction of academic excellence: Sheep with five legs. *Organization*, 19(4), 507-524

¹⁶ Van den Brink, M., & Benschop, Y. (2014). Gender in academic networking: The role of gatekeepers in professorial recruitment. *Journal of Management Studies*, 51(3), 460-492. Van den Brink, M., & Benschop, Y. (2018). Gender interventions in the Dutch police force: Resistance as a tool for change?. *Journal of Change Management*, 18(3), 181-197.