

Vrouwen en Ontwikkeling

Beleid en uitvoering in de
Nederlandse ontwikkelingssamenwerking
1985–1996

ISBN ????

Omslagtekening 'Ashanti Women' door Heidi Lange

Illustraties op pagina's 45, 60, 88, 112, 160, 206: Heidi Lange

Figuren: Geografiek Amsterdam

Prepress en druk: Sdu GB, Den Haag

Voorwoord

Dit rapport doet verslag van de evaluatie van het beleid en de uitvoering van het thema vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Binnen ontwikkelingssamenwerking wordt dit thema aangeduid met *vrouwen en ontwikkeling*.

De studie toont aan dat er de laatste tien jaar belangrijke vorderingen zijn gemaakt op het pad van *vrouwen en ontwikkeling*. Tevens werd duidelijk dat ontwikkelingssamenwerking maar een bescheiden rol kan spelen in het verminderen van de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, die zich in ieder land op eigen wijze manifesteert.

Het veldonderzoek waarop een belangrijk deel van de conclusies van het rapport is gebaseerd, werd uitgevoerd in Burkina Faso en Kenia. De bevindingen van deze onderzoeken zijn reeds afzonderlijk gepubliceerd. Ook zijn gegevens uit andere recente evaluatiestudies van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie in Bangladesh, Bolivia en Egypte gebruikt.

De evaluatie is geleid door Ria Brouwers van het Institute of Social Studies en Huub Hendrix van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. Tientallen onderzoekers van diverse nationaliteiten hebben gesproken met duizenden vrouwen en mannen in verscheidene landen om de gegevens te verzamelen waarop de Inspectie haar analyse en oordeel kon baseren. Wij zijn hen allen dank verschuldigd.

De inhoud van het rapport is de verantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	v
Overzicht tabellen en figuren	ix
Afkortingen	x
Hoofdbevindingen	1
Samenvatting	9
1. Opzet van het onderzoek	47
1 Achtergrond	47
2 Doelstelling en hoofdvragen	49
3 Afbakening van de evaluatie	50
4 Niveaus en indicatoren van de evaluatie	52
5 Methoden en werkwijze	54
6 Terminologie en rapportage	57
2. Vrouwenemancipatie: probleemstelling, internationaal debat en beleid	61
1 Het probleem:	61
1 Feiten	62
2 Oorzaken	66
3 Religieuze rechtvaardiging	67
2 Het debat	69
1 Strijd tegen discriminatie	69
2 Vrouwen en ontwikkelingssamenwerking	73
3 Women in Development: WID	75

	4 'Gender' en 'empowerment'	78
3	Het beleid	80
	1 Internationale en nationale agenda's	80
	2 Beleid donoren	84
4	Conclusies	86
3.	Beleidsontwikkeling inzake vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking	89
1	Aanzetten tot beleid	89
2	Beleidsformulering	90
	1 Vrouwen in Ontwikkelingssamenwerking 1980	90
	2 NAR adviezen 1985 en 1986	91
	3 Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling 1987	92
	4 Een Wereld van Verschil 1990	95
	5 Beleidsthema's na 1990	97
	6 <i>Vrouwen en ontwikkeling</i> in regio- en landenbeleid	99
	7 Rondom de Peking conferentie 1995	101
3	Meningen over <i>vrouwen en ontwikkeling</i>	102
4	<i>Vrouwen en ontwikkeling</i> als onderdeel van het Nederlandse emancipatiebeleid	103
5	Conclusies	109
4.	Institutionele structuur voor <i>vrouwen en ontwikkeling</i>	113
1	Institutionele structuur DGIS	113
	1 De periode 1977-1990	114
	2 De periode 1990-1996	116
2	Advisering bilateraal programma	118
3	Sectorspecialisten <i>vrouwen en ontwikkeling</i>	121
	1 Het programma sectorspecialisten	122
	2 Taken sectorspecialisten	123
	3 Lokale sectorspecialisten en assistenten	125
4	Uitvoering van taken sectorspecialisten	126
	1 Nationale context en bilateraal programma	126
	2 Erkenning en acceptatie	127
5	Meningen over de institutionele structuur	130
6	'Emancipatie' in personeelssamenstelling Buitenlandse Zaken	132
7	Conclusies	134

5.	Instrumenten en maatregelen voor de uitvoering van het beleid vrouwen en ontwikkeling	137
1	Instrumenten	137
1	1 Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling	137
2	2 Sector- en landenpapers	138
3	3 DAC/WID criteria en streefcijfers	139
4	4 Ontwikkelingstoets	143
5	5 Gender Assessment Study	144
6	6 Evaluatie en Monitoring	147
2	Thema-bijeenkomsten <i>Vrouwen en ontwikkeling</i>	150
3.	<i>Vrouwen en ontwikkeling</i> in de uitbesteding	153
4.	Conclusies	157
6.	Beleid en resultaten in vijf landen	161
1	De situatie van het land en de positie van vrouwen	161
1	1 De situatie in de internationale context	161
2	2 Emancipatiebeleid	164
3	3 Vrouwenorganisaties en politieke participatie	167
2	Het bilaterale programma in vijf landen	170
3	Het bilaterale beleid <i>vrouwen en ontwikkeling</i> in vijf landen	175
1	1 Beleidsontwikkeling	175
2	2 Beleidsuitvoering	177
4	Deelname van vrouwen aan de bilaterale programma's in vijf landen	178
1	1 Programmahulp	179
2	2 Bilaterale projecthulp	180
5	Resultaten voor vrouwen van de bilaterale programma's in vijf landen	182
1	1 Economische zelfstandigheid	183
2	2 Sociaal-culturele positie	190
3	3 Politieke en maatschappelijke participatie	192
4	4 Fysieke integriteit	197
6	Beoordeling van resultaten	199
1	1 Relevantie	199
2	2 Doeltreffendheid	200
3	3 Doelmatigheid	202
4	4 Duurzaamheid	203
7.	Conclusies	204
7.	Vrouwenfonds	207
1	Achtergrond	207

2	De ontwikkelingen van het fonds	208
1	1986-1990: het Vrouwenprogramma	208
2	1991-1995:het Vrouwenfonds	209
3	Vrouwenfonds-lokaal	211
3	Bevindingen Vrouwenfonds	214
1	Kenschets	214
2	Resultaten	219
3	Beoordeling van het Vrouwenfonds	222
4	Bevindingen Vrouwenfonds-lokaal	225
1	Kenschets	225
2	Resultaten en beoordeling van het Vrouwenfonds-lokaal	228
5.	Conclusies	230
8.	Conclusies	233
1	Beleid en uitvoering	233
2	Beoordeling van beleid	237
3	Resultaten	242
4	Beoordeling van de resultaten	246

Bijlagen

1	Terms of Reference	251
2	Tijdschema, deelonderzoeken en referentiegroep	259
3	Geraadpleegde literatuur	263

Overzicht tabellen en figuren

Tabellen

1	Evaluatieschema	55
2	Advisering in de projectcyclus door DST/VR, januari 1991-augustus 1996	120
3	Uitkomst DAC/WID monitoring van projecten in vijf landen door DST, 1994	142
4	Overzicht van themabijeenkomsten <i>vrouwen en ontwikkeling</i> , 1985-1996	151
5	Indicatoren over ontwikkelingsniveau en verschillen tussen mannen en vrouwen van vijf ontwikkelingslanden en van Nederland	162
6	Politieke deelname van vrouwen op lokaal en nationaal niveau in vijf ontwikkelingslanden en Nederland, 1994	170
7	Nederlandse bilaterale hulp en het aandeel van de programma-hulp daarin in vijf ontwikkelingslanden, 1986-1995	171
8	Enkele kenmerken van de Nederlandse bilaterale hulp aan Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso en Kenia	173
9	Vrouwenfonds, begrotingbedragen, uitgaven en aantal activiteiten per jaar, 1991-1995	210
10	Vrouwenfonds-lokaal, verdeling van uitgaven over diverse ambassades, 1992-1995	213
11	Vrouwenfonds-lokaal, uitgaven en aantal activiteiten in Bolivia, Kenia en Burkina Faso, 1992-1995	226

Figuren

1	Factoren die van belang zijn bij de uitvoering van het VenO-beleid volgens beleidsambtenaren op het departement en de ambassades	131
2	Percentage vrouwen werkzaam op het departement en de ambassades, per salarisniveau, 1988-1996	133
3	Vrouwenfonds, verdeling naar type, lokatie en omvang van de projecten, 1993-1995	217

Afkortingen

BNP	Bruto Nationaal Product
CIDA	Canadian International Development Agency
CoCo	Coördinatie Commissie Emancipatiebeleid
CSW	Commission on the Status of Women
DAC	Development Assistance Committee
DCE	Directie Coördinatie Emancipatiebeleid
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DGIS/SA	Bureau Beleidsvoorbereiding tevens Secretariaat Adviesraad
DPO/BIJ	Directie Particuliere Organisaties, Bijzondere Programma's
DPZ/VO	Directie Personeelszaken, Vorming en Opleiding
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DSI/VR	Afdeling Vrouwen en Ontwikkeling
DST	Directie Coördinatie Speerpuntprogramma's en Technische Advisering
DST/TA	Bureau Technische Advisering
DST/VR	Speerpuntprogramma Vrouwen en Ontwikkeling
ECOSOC	Economic and Social Council (van de Verenigde Naties)
FLS	Forward Looking Strategies to the Year 2000
FMO	Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden
GAS	Gender Assessment Study
GDI	Gender-related Development Index
GEM	Gender Empowerment Measure
HDBZ	Hoofddirectie Dienst Buitenlandse Zaken
HDI	Human Development Index
ICE	Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid
ILO	International Labour Office
INSTRAW	Institute for Training and Research on the Advancement of Women
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde

IVVV	Internationaal Verbond van Vrije Vakbonden
MIDAS	Management Informatie en Documentatie Systeem
NAR	Nationale Adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SPA	Special Programme for Africa
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAB	Technisch Adviserings Bestand
TOOL	Technologie Overdracht Ontwikkelingslanden (Stichting)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFEM	Vrouwenfonds van de Verenigde Naties
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
VENA	Centrum voor Vrouwen en Autonomie
VN	Verenigde Naties
VenO	Vrouwen en Ontwikkeling
VOBO	Stuurgroep Vrouwen en Ontwikkeling in de Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking
WID	Women in Development
WIDE	Women in Development Europe
WWB	Women's World Banking

Hoofdbevindingen

Welke resultaten heeft de Nederlandse hulp voor vrouwen in ontwikkelingslanden en hoe heeft het beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* daaraan bijgedragen? Dit zijn de kernvragen die in deze evaluatie van het thema vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor de periode 1985-1996 werden bestudeerd. Om de vragen te beantwoorden zijn deelstudies uitgevoerd naar onderdelen van beleid en uitvoering, zijn in Kenia en Burkina Faso studies gedaan naar de resultaten van het programma voor vrouwen, is het Vrouwenfonds-lokaal onderzocht in Kenia, Burkina Faso en Bolivia, en hebben drie landenstudies van IOB gegevens over het onderwerp opgeleverd uit Bangladesh, Bolivia en Egypte

Beleid

Het thema *vrouwen en ontwikkeling* maakt sinds eind jaren zeventig deel uit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, maar het proces van beleid en uitvoering verliep aanvankelijk vrij traag. Het raakte in een stroomversnelling toen het thema in 1990 politieke prioriteit kreeg. In de beleidsnota *Een Wereld van Verschil* werd *vrouwen en ontwikkeling* aangewezen als een van de hoofdthema's van de Nederlandse hulp. De menskracht en de middelen ervoor namen toen aanzienlijk toe.

De doelstellingen van het beleid zijn in de loop van de jaren gelijk gebleven, ook al werden ze in verschillende bewoordingen gepresenteerd. Het uitgangspunt is dat vrouwen meer betrokken moeten worden bij de Nederlandse hulp en er meer van moeten profiteren, zodanig dat hun emancipatie bevorderd wordt. Sinds 1990 zijn de doelstellingen vervat onder de noemer 'autonomie voor vrouwen', waarvan vier dimensies worden onderscheiden, namelijk economische zelfstandigheid, verbetering van de sociaal-culturele positie, vergroting van de politieke en maatschappelijke participatie en vergroting van de fysieke integriteit ofwel zegen-

schap over eigen lichaam. De term 'autonomie' heeft heel wat discussie opgeleverd, omdat velen deze niet bruikbaar vonden in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De term is niet als een keurslijf opgelegd en wordt in de praktijk weinig meer gebruikt.

Beleidsrelevantie

In het licht van de problemen van vrouwen in ontwikkelingslanden is het heel relevant gebleken om een beleid te voeren dat vrouwen nadrukkelijk bij de ontwikkelingssamenwerking wil betrekken. De sectoren waaraan Nederland in de vijf onderzochte landen hulp verleent, zijn in het algemeen van belang voor vrouwen. In de praktijk zijn echter verschillende soorten projecten minder geschikt om vrouwen te bereiken, zoals bijvoorbeeld de technisch georiënteerde en voornamelijk op overheidsinstellingen gerichte projecten in Egypte. Het programma in Bangladesh is voor vrouwen relevanter geworden toen de armoedebestrijding en de steun aan sociale sectoren en aan NGOs een grotere plaats kregen. De veronderstelling dat een project in een sector waarin veel vrouwen werkzaam zijn, automatisch relevant is voor vrouwen, is niet juist.

Beleidsconsistentie

De mate van integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het landen-specifieke beleid is in de loop van de jaren groter geworden. Dat wil zeggen dat de algemene doelstellingen betreffende *vrouwen en ontwikkeling* in de analyse en programma's zijn verwerkt. Meestal werd ook de voorkeursstrategie overgenomen, namelijk de integratie van de belangen van vrouwen in de reguliere programma's. De praktijk was echter nog weleens anders, omdat projecten niet altijd even makkelijk te beïnvloeden waren, of omdat in sommige bilaterale programma's de voorkeur werd gegeven aan de strategie van steun aan vrouwenemancipatie via aparte projecten. Een ander punt waarop geen volledige consistentie bestaat, betreft de thema's. Deelthema's, zoals vrouwen en geweld, vrouwen en islam, vrouwen en macro-economie, zijn in het bilaterale programma weinig terug te vinden. Tegelijkertijd zijn de specifieke omstandigheden van vrouwen in belangrijke aandachtsvelden van het bilaterale programma, zoals werkgelegenheid, onderwijs en gezondheidszorg, onderbelicht gebleven. Het deelthema 'geweld tegen vrouwen' is vooral uitgewerkt met behulp van het Vrouwenfonds.

Beleidsvereinstemming

Het belang dat overheden van ontwikkelingslanden hechten aan vrouwenemancipatie is de laatste decennia toegenomen, mede dankzij het internationale debat en de druk van donoren. Toch zijn er veel overheden die de aandacht voor vrouwen-

zaken vooral met de mond belijden. De overeenstemming tussen het Nederlandse beleid en het vrouwenemancipatiebeleid van de onderzochte landen is formeel aanwezig, wat de Nederlandse inspanningen de noodzakelijke legitimiteit verleent. In praktische zin is de overeenstemming beperkt, zodat er geen sprake is van een gezamenlijke aanpak van dit beleidsonderdeel en voortzetting ervan na het beëindigen van de hulp onwaarschijnlijk is. Het Nederlandse beleid sluit meestal wel goed aan bij de uitgangspunten en prioriteiten van de vrouwenbeweging ter plaatse.

Uitvoering

Voor de uitvoering van het beleid werd op het departement al in 1977 een organisatorische eenheid ingesteld. Gaandeweg zijn de menskracht en de middelen voor beleid en uitvoering van het thema gestegen. Overigens vormen de uitgaven voor *vrouwen en ontwikkeling* slechts een paar procent van de totale hulpuitgaven.

Menskracht

De menskracht is van grote betekenis geweest om het beleid te ontwikkelen, het thema gestalte te geven, de aandacht ervoor in het hele apparaat te vergroten, de uitvoering ervan te stimuleren en te begeleiden. Meestal was dat geen eenvoudige taak, vanwege het aanvankelijk geringe aantal functionarissen in vergelijking met de omvang van het onderwerp en vanwege de weerstanden die er binnen het apparaat overwonnen moesten worden.

De keuze die in 1991 gemaakt is voor een speerpuntprogramma met een bundeling van expertise in één bureau had voor- en nadelen. Voordeel was dat het thema een grote zichtbaarheid verwierf. Nadeel was dat de contacten met andere bureaus alleen in de sfeer van advisering lagen en dat er geen vast forum was voor overleg met de andere afdelingen op het departement. Doordat het bureau ook veel aandacht besteedde aan het 'eigen terrein', zoals deelthema's en internationale fora, kwam het ten dele in een isolement terecht.

De aanstelling van de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* op de ambassades heeft de uitvoering van het beleid sterk bevorderd. Zij hebben activiteiten rondom het thema kunnen opzetten en ontplooien, iets wat voor hun komst nog nauwelijks gebeurde. Ook de door hen gelegde contacten met de vrouwenbeweging, het overheidsapparaat voor vrouwenzaken en andere donoren hebben de uit-

voering gestimuleerd. Hun invloed op het bilaterale programma hing vaak samen met de mate waarin zij opgenomen waren in het ambassadeteam. Aanvankelijk werden zij op veel ambassades met terughoudendheid ontvangen en hoewel in 1996 de meeste sectorspecialisten een geaccepteerd lid van het ambassadeteam waren, waren alle knelpunten nog niet verdwenen.

Middelen

Door de instelling van het Vrouwenfonds is een groter deel van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking direct aan vrouwen en vrouwenorganisaties ten goede gekomen. Het fonds is een van de weinige bronnen van financiering voor activiteiten van de internationale vrouwenbeweging en die in ontwikkelingslanden.

Instrumenten

De instrumenten die gemaakt zijn om de toepassing van het beleid te bevorderen, zoals de beoordelingslijsten, sectorpapers, Ontwikkelingstoets, de internationale (DAC/WID)-criteria en de streefcijfers, hebben vooral een signalerende functie gehad, dat wil zeggen dat ze het onderwerp voortdurend onder ieders aandacht brachten. De meeste medewerkers beschouwen de toets en de criteria echter vooral als administratieve handelingen, die noodzakelijk zijn om goedkeuring voor de projectvoorstellen te krijgen. Volgens de evaluatie is de praktische betekenis van die instrumenten gering, omdat ze niet altijd goed bruikbaar zijn, de toepassing ervan onvoldoende gestimuleerd wordt, of omdat er aan de gestelde eisen onvoldoende de hand wordt gehouden.

De meeste instrumenten waren gericht op de voorbereidingsfase van projecten. Na de goedkeuring van het beoordelingsmemorandum moeten er echter nog veel stappen genomen worden en de aandacht voor de belangen van vrouwen kan bij elke stap weer verdwijnen. Indien bij de selectie van uitvoerders en partnerorganisaties, bijvoorbeeld, niet nadrukkelijk was gekeken naar de capaciteit op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* in die instellingen, bleek het in de uitvoeringsfase erg moeilijk te zijn om de participatie van vrouwen te verwezenlijken.

Resultaten voor vrouwen in ontwikkelingslanden

Vrouwenfonds

Het veldonderzoek in Bolivia, Burkina Faso en Kenia heeft laten zien dat de kleine financieringen uit het Vrouwenfonds-lokaal een belangrijke bijdrage geleverd hebben aan het debat over vrouwenemancipatie, de kennis van zaken over

de situatie van vrouwen, de ontwikkeling van het emancipatiebeleid en de organisatievorming van vrouwen in de drie landen. De betrekkelijke geringe uitgaven bleken van grote betekenis te zijn voor vrouwen en de zaak van vrouwen-emancipatie in de onderzochte landen. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het fonds worden positief beoordeeld. Het feit dat het fonds meestal een van de weinige bronnen van financiering is voor emancipatie-bevorderende activiteiten heeft als nadeel dat er een zekere afhankelijkheid van deze faciliteit dreigt te ontstaan. Dat is zorgelijk met het oog op de duurzaamheid, maar het onderstreept tevens de grote betekenis van het fonds.

Macro-economische steun

Het thema *vrouwen en ontwikkeling* speelde tot 1995 geen rol bij de formulering en beoordeling van macro-economische steun, zoals programmahulp, goederenleveranties en budgetsteun. Om die reden kon dit onderzoek niet meer dan enkele oppervlakkige indrukken over de relevantie en doeltreffendheid van deze vorm van hulp vaststellen, te weinig om tot onderbouwde bevindingen te komen.

Bilaterale hulpprojecten

In 1996 waren meer vrouwen bij de bilaterale hulpprojecten betrokken dan in 1985. Dit geldt voor het gehele bilaterale projectenprogramma in Burkina Faso en Kenia, voor projecten die via NGOs worden uitgevoerd en projecten in de sociale sectoren in Bangladesh en voor de NGO projecten in Bolivia. In de overige sectoren van de programma's in Bangladesh en Bolivia zijn weinig vrouwen betrokken, evenals in het bilaterale programma van Egypte.

De resultaten bestaan vooral uit een verbetering van de economische positie van vrouwen. Ze zijn pas in de meest recente jaren zichtbaar geworden. Vrouwen worden ondersteund bij hun productieve werkzaamheden en zij gaan zich bewegen op voor hen nieuwe terreinen van de economie. Dat kan moderne veeteelt zijn, ecologische landbouw of tuinbouw, maar ook nieuwe handel of loonwerk in de wegenbouw of waterhuishouding. Bijna altijd betekent dit dat vrouwen nog meer werk te doen krijgen, maar zij zeggen dat ze dat er voor over hebben als het maar wat oplevert.

Hoewel weinig projecten direct gericht waren op verhoging van de sociale status van vrouwen, bleek dat door de aandacht die de projecten gaven aan de belangen van vrouwen en door een toename van de economische onafhankelijkheid van vrouwen, ook hun zelfvertrouwen en status stegen. De samenwerking in vrouwengroepen die in alle vijf de landen behalve Egypte, werd aangetroffen, speelt

hierin eveneens een rol. Tevens kon soms via de projecten worden bewerkstelligd dat vrouwen meer aan de besluitvorming over vernieuwingen in hun omgeving gingen deelnemen.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid

De doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de bilaterale projecten is gemengd. De doeltreffendheid heeft positieve en negatieve kanten. In 1996 waren veel meer vrouwen bij de projecten betrokken dan tien jaar daarvoor, wat tot diverse positieve resultaten voor hen leidde. Er bestaan in dit opzicht echter grote verschillen tussen de vijf onderzochte landen. Bovendien zijn vrouwen ten opzichte van mannen in alle landenprogramma's nog steeds veruit in de minderheid en is ook het aantal begunstigde vrouwen ten opzichte van de potentiële doelgroep beperkt. Uit de studies in Burkina Faso en Kenia bleek tevens dat lang niet altijd de armere vrouwen bereikt zijn. De doelmatigheid is eveneens gemengd. De middelen die zijn uitgegeven om de belangen van vrouwen in de projecten te integreren zijn bescheiden, zodat in de betreffende projecten met relatief weinig geld een belangrijke omslag ten gunste van vrouwen gemaakt kon worden. Toch is het aantal vrouwen dat van de Nederlandse hulpactiviteiten kon profiteren beperkt in verhouding tot de totale uitgaven van de projecten. De verwachte duurzaamheid van de resultaten is zwak, waarbij vooral de institutionele en de financieel-economische duurzaamheid zorgen baart.

Sommige punten zijn eerder het gevolg van de beperkingen van projecthulp als zodanig dan van factoren die te maken hebben met het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*. Dit betreft ten eerste het relatief geringe aantal mensen dat van de hulp profiteert omdat de projecthulp meestal op beperkte schaal opereert. Ook de geringe duurzaamheid is een algemeen probleem van projecten, vanwege de moeizame verankering in nationale en lokale instellingen. Zo betekent het verslechteren van de kwaliteit van het bestuur in Kenia dat het onwaarschijnlijk is dat de resultaten in stand gehouden kunnen worden als, na beëindiging van de hulp, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de activiteiten volledig bij de overheidsinstanties komt te liggen. Vrouwen in Kenia hebben daarbij de extra handicap dat het Keniaanse bestuur erg vrouw-onvriendelijk is. Maar ook in Burkina Faso, met een veel progressiever emancipatiebeleid, zijn duurzame resultaten lang niet zeker. Hier vormen de geringe capaciteit van de overheid en het gebrek aan natuurlijke hulpbronnen grote obstakels voor economische ontwikkeling op eigen kracht.

Daartegenover staan echter hoopvolle tekenen, zoals het feit dat wereldwijd

steeds meer vrouwen zich bewust worden van hun rechten en de geboden kansen met beide handen aangrijpen. De aandacht van buitenstaanders, zoals donoren, voor een groep mensen die in het algemeen weinig toegang tot publieke middelen heeft, vormt een niet te onderschatten factor. Wanneer deze aandacht gecombineerd wordt met inventiviteit van deelnemers, projectstaf en sectorspecialisten blijkt er meer te kunnen dan op basis van het officiële beleid van een land voor mogelijk werd gehouden. Dit is een tijdrovend proces waarvoor relatief veel middelen en een lange adem nodig zijn.

Samenvatting

1 Opzet van het onderzoek

Tijdens de behandeling van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking van 1994 heeft de Minister aan de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd van het beleidsthema *vrouwen en ontwikkeling*. Deze is tussen 1995 en 1998 uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. Het is de eerste brede studie over het onderwerp; eerder zijn wel onderzoeken gedaan op deel-terreinen van beleid en uitvoering.

Het begrip *vrouwen en ontwikkeling* (VenO) verwijst naar het Nederlandse beleid ten aanzien van de emancipatie van vrouwen in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De grondslag van het beleid is dat vrouwen meer betrokken moeten worden bij de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten. Dat is om te beginnen een kwestie van aantallen: 'meer vrouwen laten meedoen en profiteren'. Maar niet alleen getallen tellen. Het gaat ook om de manier waarop vrouwen meedoen, namelijk zodanig dat vrouwenemancipatie bevorderd wordt en het ontwikkelingsproces een grotere kans van slagen heeft. Deze grondslag van het beleid vormt het uitgangspunt van deze evaluatie.

Doelstelling en hoofdvragen

Het *doel* van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de bilaterale Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor vrouwen in ontwikkelingslanden en van de rol die het Nederlandse beleid betreffende *vrouwen en ontwikkeling* daarbij speelde.

De *hoofdvragen* van de evaluatie zijn:

1. Op welke wijze heeft het VenO-beleid en de uitvoering daarvan gestalte gekregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?

2. Welke effecten hebben door Nederland ondersteunde programma's en projecten in ontwikkelingslanden (zowel speciaal voor vrouwen bedoelde interventies als andere) voor vrouwen aldaar?
3. Hoe doeltreffend en doelmatig was de uitvoering en hoe duurzaam zijn de resultaten die ten behoeve van vrouwen werden behaald?
4. In hoeverre komen de effecten overeen met de doelstellingen van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* en in hoeverre was dit beleid relevant voor de specifieke situatie in afzonderlijke ontwikkelingslanden?

Afbakening

Het thema *vrouwen en ontwikkeling* is van belang voor praktisch alle onderdelen van de hulp, zodat in feite het hele hulpprogramma bij dit onderzoek betrokken had kunnen worden. Dat was onmogelijk. Er is voor gekozen om het onderzoek te beperken tot het bilaterale programma, met een focus op de periode vanaf 1985 tot de herijking van het buitenlandse beleid in september 1996. De veldstudies naar de resultaten van de hulp voor vrouwen zijn uitgevoerd in Burkina Faso en Kenia. Ook de bevindingen op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* van drie algemene IOB-landenstudies (Bangladesh, Bolivia en Egypte) zijn in dit rapport opgenomen.

Bij de keuze voor Burkina Faso en Kenia heeft een rol gespeeld dat Nederland in deze landen veel doelgroepgerichte interventies uitvoert in sectoren die van belang zijn voor vrouwen. Een ander criterium bij de keuze was dat er bij de aanvang van de evaluatie al geruime tijd uitdrukkelijk gewerkt werd aan de integratie van vrouwen in de beleidsuitvoering, doordat er al meer dan vijf jaar een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* op de ambassade werkzaam was.

Door het hanteren van deze laatste twee criteria is er dus gekozen voor landen waarvan aangenomen kon worden dat vrouwen bij de hulpprogramma's betrokken waren, zodat de evaluatie ook concrete gegevens kon opleveren over de mogelijkheden en moeilijkheden bij de realisering van het VenO-beleid. De bevindingen van de studies in Burkina Faso en Kenia zijn daarom niet representatief voor de mate waarin en de manier waarop *vrouwen en ontwikkeling* is opgenomen in de gehele Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het is waarschijnlijk dat de uitvoering van het VenO-beleid in de meeste andere landen minder ver is gevorderd.

Indicatoren en methodiek

De evaluatie heeft zich gericht op het beleidsniveau (beleid en organisatie) en het uitvoeringsniveau (hulpprogramma's).

Op het *beleidsniveau* is gekeken naar de mate van *beleidsovereenstemming* tussen het nationale beleid ten aanzien van vrouwenemancipatie in de onderzochte landen en het Nederlandse beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*. Ook de *beleidsconsistentie* is geanalyseerd, namelijk de mate van overeenstemming tussen het algehele VenO-beleid en het landenspecifieke beleid op dit punt. De *beleidsrelevantie* is het derde aspect en betreft de mate waarin het Nederlandse beleid overeenkomt met de belangen en prioriteiten van vrouwen in de onderzochte ontwikkelingslanden.

Op *programmaniveau* is gekeken naar de *toegankelijkheid* van de Nederlandse hulp voor vrouwen in de landen. Op het *projectniveau* zijn directe en indirecte resultaten voor vrouwen bestudeerd. De *indirecte resultaten* betreffen de bijdragen van de hulp aan het debat over vrouwenemancipatie in het land, aan de ontwikkeling van het beleid en van de capaciteit op dit gebied. Voor de analyse van de *directe resultaten* zijn de vier dimensies van autonomie, die het uitgangspunt van het Nederlandse beleid vormen, gehanteerd: de economische, sociaal-culturele, politiek-maatschappelijke en fysieke autonomie van vrouwen. De projecten zijn beoordeeld op: *doeltreffendheid*: hebben ze hun doelstellingen behaald? *doelmatigheid*: was de verhouding tussen inspanningen en resultaten goed? en *duurzaamheid*: blijven de resultaten bestaan als de hulp stopt?

De evaluatie is opgebouwd uit een hoeveelheid deelstudies, variërend van dossierstudies tot dorpsstudies. Het totaal aantal mensen dat als respondenten bij al deze studies betrokken is geweest overschrijdt de 2000, het aantal onderzoekers bedraagt 25 plus twee coördinatoren van de studie. Ter afsluiting van de veldstudies is in beide landen een workshop gehouden met alle betrokkenen waarop de resultaten van de onderzoeken besproken zijn. Van de studies in Burkina Faso en Kenia zijn aparte publicaties, in respectievelijk het Frans en het Engels, verschenen.

Een speciaal onderdeel vormde twee perceptiestudies in vijf, respectievelijk zes, dorpen in Burkina Faso en Kenia, die elk ongeveer tien weken duurden. Het doel van deze studies was om, los van de projectevaluaties, van de inwoners te horen wat er de afgelopen tien jaar veranderd was, wat hun prioriteiten met betrekking

tot ontwikkeling zijn en welke ideeën zij hebben over vrouwenemancipatie en om van de vrouwen te horen hoe zij bij de ontwikkelingsprojecten betrokken waren en tot welke resultaten dat volgens hen geleid heeft.

Terminologie

In deze studie wordt vooral het begrip *vrouwen en ontwikkeling* gebruikt, omdat dit in de loop van de jaren de meest gangbare term is geweest in het Nederlandse hulpbeleid. Om het streven naar verandering van de positie van vrouwen aan te duiden is het woord *vrouwenemancipatie* gekozen en wanneer er sprake is van het nationale beleid voor vrouwen in een land wordt dit aangeduid met *vrouwenemancipatiebeleid* of kortweg *vrouwenbeleid*. Sinds eind jaren tachtig is in het debat over de machtsverschillen tussen vrouwen en mannen het woord *gender* erg populair. *Gender* verwijst naar de sociale verschillen tussen vrouwen en mannen die in de maatschappij als een ordeningsprincipe werken, in tegenstelling tot het woord 'seks' dat de biologische verschillen tussen vrouwen en mannen aanduidt. Soms wordt *gender* echter ook simpelweg gebruikt in de betekenis van 'mannen en vrouwen', of als vervanging van het woord 'vrouwen'. In deze studie komt het woord *gender* niet veel voor, omdat het vanwege de uiteenlopende interpretaties verwarrend is en omdat het niet gangbaar is geworden in het Nederlandse hulpbeleid. Alleen toepassingen als genderanalyse of genderrelaties worden gebruikt, maar er is geprobeerd om het woord *gender* niet als synoniem voor *vrouwen* te hanteren.

2 Vrouwenemancipatie: probleemstelling, internationaal debat en beleid

Discriminatie en verzet

De mening dat vrouwen inferieur zijn aan mannen is verankerd in ideeën en structuren en komt wereldwijd voor. Rondom de veronderstelde inferioriteit van vrouwen bestaat een bouwwerk van normen en waarden die deze zogenaamde minderwaardigheid zowel verklaren als bestendigen. De uitingen en omvang van de discriminatie van vrouwen variëren per land en cultuur, maar alle vrouwen hebben er in meer of mindere mate mee te maken. De laatste decennia is vooral de kloof tussen vrouwen en mannen in onderwijs en gezondheid minder geworden en is in veel landen de wetgeving ten gunste van vrouwen veranderd. Toch blijft

het een ongelijke wereld. Het Ontwikkelingsfonds van de Verenigde Naties heeft bij zijn berekeningen van het menselijk welzijn geconstateerd dat in geen enkel land vrouwen gemiddeld op een aan mannen gelijk niveau uitkomen. De kloof tussen mannen en vrouwen doet zich voor op alle terreinen van het bestaan: sociaal, economisch, juridisch, politiek en fysiek. Niet zelden neemt de achterstelling van vrouwen de schrijnende vormen aan van geweld, dwang en verwaarlozing en lijkt zij welhaast op een vicieuze cirkel omdat vrouwen nog weinig mogelijkheden hebben om wetten, besluitvorming en andere zaken die discriminerend voor hen zijn te veranderen.

Aan de discriminatie van vrouwen liggen maatschappelijke factoren ten grondslag, hoewel nog vaak biologische verschillen tussen vrouwen en mannen als oorzaak worden aangewezen. Religie en cultuur worden wel gebruikt om de ondergeschiktheid van vrouwen als een 'natuurlijke' ordening in de samenleving te rechtvaardigen.

De strijd tegen discriminatie van vrouwen is al eeuwenlang op veel plaatsen en op uiteenlopende manieren gevoerd. Op kleine schaal ontwikkelden vrouwen vaak effectieve methoden om zich te verzetten. Soms grepen zij een bredere emancipatiebeweging aan om hun rechten op te eisen, zoals de Franse revolutie en menige nationale vrijheidsstrijd. De geschiedenis laat zien dat zodra het grote doel van de algemene beweging bereikt was (burgerrechten, onafhankelijkheid), de steun van de mannen voor de vrouwenzaak wegviel en vrouwen via eigen organisaties verder streden.

Vanaf het einde van de 19e eeuw ontstonden er contacten tussen groepen vrouwen in diverse landen, maar pas recent kreeg zij een echt internationaal karakter. Dat is mede te danken aan de Verenigde Naties die met het Internationale Jaar van de Vrouw in 1975 vrouwenzaken op de internationale agenda plaatsten. In de daarop volgende decennia werden de VN-Vrouwenconferenties belangrijke fora voor vrouwen, waardoor de dialoog tussen vrouwen uit alle hoeken van de wereld sterk is toegenomen en er sprake is van een naar elkaar toegroeien van concepten en doelstellingen. De explosie van vrouwenorganisaties op lokaal, nationaal en internationaal niveau is een van de meest opmerkelijke verschijnselen van de afgelopen decennia. Vrouwen zijn zich gaan organiseren, niet alleen als middel van verzet tegen achterstelling en onrecht, maar ook om er door bundeling van krachten economisch op vooruit te gaan, om veilige plaatsen voor vrouwen te creëren tegen geweld bijvoorbeeld, of om zich te bezinnen op manieren om de gevestigde orde het hoofd te bieden en te veranderen.

Beleid en debat

De internationale discussies sinds 1975 zijn ook van groot belang geweest voor het beleid van overheden. Behalve vier specifieke conferenties over vrouwen die door de VN zijn georganiseerd hebben ook andere gebeurtenissen bijgedragen tot een actievere opstelling van veel landen op het gebied van vrouwenemancipatie. Een belangrijke mijlpaal was bijvoorbeeld de aanvaarding van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1979 van de Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Eind 1996 hadden 144 landen het verdrag geratificeerd, al dan niet met voorbehoud. Mede onder invloed van besprekingen in de VN hebben ook steeds meer landen een eigen beleid en een eigen institutionele structuur voor vrouwenemancipatie opgezet.

In de ontwikkelingssamenwerking kwam de aandacht voor vrouwen voor het eerst naar voren aan het einde van de jaren zestig uit zorg over een mogelijke vertraging van het ontwikkelingsproces als vrouwen er niet nadrukkelijker bij betrokken zouden worden. Vrouwen bleken nauwelijks toegang te hebben tot de moderne ontwikkelingen en dreigden er eerder het slachtoffer van te worden dan ervan te profiteren. Onderzoekers verwachtten dat dit achterblijven van vrouwen niet alleen henzelf zou schaden, maar uiteindelijk de hele economie zou beïnvloeden.

In internationale en nationale ontwikkelingsorganisaties groeide vanaf eind jaren zeventig het besef dat het moderniseringsproces voor vrouwen andere gevolgen heeft dan voor mannen en dat de organisaties hun beleid zouden moeten aanpassen om de ontstane scheefgroei te bestrijden. Aanvankelijk had de specifieke aandacht voor vrouwen in het ontwikkelingsproces vooral een economische achtergrond. De aanpak was er in eerste instantie op gericht om vrouwen beter te integreren in de nationale economie van ontwikkelingslanden. Deze aanpak werd bekend onder de naam *women in development (wid)*. Voorop stond dat de participatie van vrouwen van belang was voor land en economie, voor het succes van het ontwikkelingsproces. Het rechtvaardigheidsprincipe (gelijke rechten voor vrouwen) kwam op de tweede plaats. De vrouwenbeweging die zich vooral in de jaren tachtig begon te manifesteren, drong juist sterk aan op gelijke rechten voor vrouwen, waarbij werd beklemtoond dat oplossingen die een inhaalslag voor vrouwen op economisch terrein beogen slechts schijnoplossingen zijn. Voor echte oplossingen werd een strategie bepleit die op alle terreinen de machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen zouden moeten transformeren. Een analyse van die machtsverhoudingen en van de oorzaken van de achterstelling van vrouwen

gebeurt vaak aan de hand van het begrip *gender*. Om uitdrukking te geven aan de doelstellingen van fundamentele veranderingen deed de term *empowerment* zijn intrede in het debat. In Nederland werd gekozen voor 'autonomie voor vrouwen' als uitgangspunt van het beleid (zie hoofdstuk 3).

Zowel *gender* als *empowerment* houden een verandering van focus in ten opzichte van het oorspronkelijke idee van *women in development (wid)*. Terwijl het laatste er vooral op gericht is om vrouwen beter in staat te stellen om hun rol in de samenleving te spelen, wordt met behulp van het begrip *gender* gewezen op de consequenties van de sociale ordening van mensen in mannen en vrouwen en komt daarmee de machtsongelijkheid tussen beide aan de orde. De doelstelling van *empowerment* voor vrouwen houdt in vergroting van het zelfvertrouwen, het recht om eigen keuzen te maken en de mogelijkheid om sociale processen en veranderingen te beïnvloeden.

De ideeën hebben in uiteenlopende mate ingang gevonden. Een onderzoek in lidstaten van de OESO/DAC in 1995 naar ervaringen met beleid en strategieën voor *vrouwen en ontwikkeling* laat zien dat er grote verschillen zijn in de mate waarin donoren een VenO-beleid hebben geformuleerd en uitgevoerd. De participatie van vrouwen bleek geen systematische aandacht te krijgen in de projecten en speelde zich bovendien voornamelijk af in de sfeer van het huishouden en de reproductieve sector. In de productieve activiteiten waren vrouwen ondervertegenwoordigd wat betekent dat het grootste deel van de projectmiddelen aan vrouwen voorbijging. Er werd wel een grotere deelname van vrouwen aan projecten gesignaleerd, maar hun inbreng in de besluitvorming was nauwelijks toegenomen. In het algemeen bleek er een kloof te zijn tussen de beleidsvoornemens en de beleidsuitvoering van de donoren op dit gebied.

3 Beleidsontwikkeling vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Aanzetten tot beleid

De inspanningen om de Nederlandse hulp ook aan vrouwen in ontwikkelingslanden ten goede te laten komen begonnen in 1975, ten tijde van het Internationale Jaar van de Vrouw. In zijn toespraak op de eerste Vrouwenconferentie van de Verenigde Naties in dat jaar in Mexico noemde de Minister als reden voor de onge-

lijkheid tussen vrouwen en mannen in ontwikkelingslanden ondermeer de introductie in ontwikkelingslanden van een op mannen gericht westers productiebeleid, naast factoren van meer universele aard zoals de wereldwijde opvatting dat vrouwen gebonden zijn aan huis en gezin.

Sindsdien heeft het thema vrouwenemancipatie geleidelijk aan een eigen plaats gekregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De voornemens om er op te letten dat de hulp ook bij vrouwen terecht komt, gingen vanaf het begin gepaard met het besef dat dit geen eenvoudige zaak zou zijn. Er werden grote weerstanden verwacht omdat het in feite om een proces van vrouwenemancipatie ging waarbij veranderingen nodig zijn in de geïnstitutionaliseerde machtsverhoudingen tussen de seksen. Bovendien geldt voor dit thema dat het niet alleen speelt op veilige afstand in ontwikkelingslanden, maar ook op het departement en op de ambassades.

Beleid in de jaren tachtig

De eerste beleidsnotitie over het onderwerp, getiteld *Vrouwen in Ontwikkelingsamenwerking*, dateert van 1980. Deze noemt eveneens westerse invloeden als negatieve factoren voor de economische onafhankelijkheid van vrouwen en wijst op de geïnstitutionaliseerde ongelijkheid in status en macht tussen vrouwen en mannen. Op basis van de analyse komt de notitie tot de volgende beleidsuitgangspunten: vrouwen meer invloed geven en mee laten participeren in voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, bevorderen van een grotere economische onafhankelijkheid van vrouwen, versterken van vrouwenorganisaties en ontwikkelen van kanalen voor informatie en communicatie tussen vrouwen in ontwikkelingslanden. Het werken aan de positieverbetering van vrouwen zou een integraal onderdeel moeten vormen van het totale hulpbeleid, dat wil zeggen dat *"programma's en projecten zich niet geïsoleerd op verandering van vrouwen moeten richten, maar op maatschappelijke veranderingen die tot gevolg hebben dat zowel vrouwen als mannen in hun traditionele denken, voelen en handelen veranderen"*.

In de jaren tachtig is veel aandacht besteed aan de uitwerking van de beleidsvisies en aan het preciseren van de doelstellingen. De discussie werd vooral gevoerd rond het begrip 'integratie', waarvan volgens critici, de suggestie zou uitgaan dat vrouwen moeten worden opgenomen in de maalstroom van het gangbare ontwikkelingsproces, een proces waarvan zij de richting en de vorm niet mee heb-

ben kunnen bepalen. Dat integratie in deze zin niet de intentie van het Nederlandse beleid was blijkt onder meer uit de nota *Herijking bilateraal beleid* van 1984. Daarin staat dat "*het beleid met betrekking tot vrouwen is gericht op de positieverbetering van vrouwen, geïntegreerd in het totale ontwikkelingsbeleid*". Dit houdt ondermeer in dat "*vrouwen de mogelijkheden krijgen om zelf de veranderingen die plaatsvinden mede te bepalen*". Als tegenhanger van het begrip 'integratie' is in 1985 de term 'autonomie' geïntroduceerd, maar deze verdween kort daarna weer van het toneel.

Er zijn in deze periode ook maatregelen getroffen voor de uitvoering van het beleid, uitmondend in het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1987 dat 53 verschillende actiepunten introduceerde. Deze varieerden van richtlijnen voor verbetering van de participatie van vrouwen in diverse sectoren van de hulp tot trainingen voor medewerkers en het aanstellen van specialisten op de ambassades. De actiepunten hebben vooral de aandacht van de beleidsmedewerkers voor het thema versterkt. Voor een echte operationalisering bleek meer nodig te zijn dan een actieprogramma, namelijk een hogere prioriteit voor het thema in het algehele beleid en meer menskracht.

Beleid in de jaren negentig

Die hogere prioriteit kwam in 1990 toen in de nota *Een Wereld van Verschil* het thema *vrouwen en ontwikkeling* als een van de hoofdthema's van het beleid werd aangewezen. Het uitgangspunt van autonomie voor vrouwen, dat in 1985/86 reeds was gehanteerd, werd nieuw leven ingeblazen en omschreven als ruimte voor vrouwen om op basis van eigen voorwaarden en prioriteiten vorm te geven aan hun maatschappelijk en persoonlijk leven. Ontwikkelingssamenwerking dient, volgens de nota, bij te dragen aan verdeling van macht in alle uitingsvormen. Binnen het begrip autonomie zijn vier met elkaar samenhangende dimensies onderscheiden: fysieke, economische, politieke en sociaal-culturele autonomie.

Het concept autonomie bleek bij voor- en tegenstanders van een VenO-beleid de nodige vragen op te roepen. Tijdens een door het ministerie georganiseerd seminar in 1991 werd het vooral door Afrikaanse vrouwen onbruikbaar voor hun situatie genoemd. Aan het einde van de bijeenkomst concludeerde de Minister dat de strekking van het begrip 'autonomie' belangrijk blijft, maar dat het niet de bedoeling is om het concept aan anderen op te leggen. Het zou juist ruimte moeten scheppen voor vrouwen.

De uitvoeringsstrategie is door de jaren heen dezelfde gebleven. Enerzijds moeten doelstellingen op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* worden opgenomen in alle onderdelen van het beleid en van de programma's. Anderzijds is gerichte ondersteuning van activiteiten die de emancipatie van vrouwen bevorderen mogelijk. De nadruk ligt op de eerste vorm. De nota *Een Wereld van Verschil* concreetiseert deze strategie door het stellen van streefcijfers en het uitbreiden van de beschikbare middelen.

Nadere beleidsontwikkeling vond plaats rondom nieuwe deelthema's, zoals geweld tegen vrouwen, vrouwen en islam, de invloed van macro-economische ontwikkelingen op de positie van vrouwen. Hierbij verrichte Nederland pionierswerk op het beleidsterrein en werkte zij vaak samen met andere (internationale) organisaties, waardoor zij in diverse fora een belangrijke plaats verworven heeft. Ook in de meeste landen- en regiobeleidsplannen van 1992-1995 is het thema opgenomen, niet meer als een los onderdeel zoals voorheen, maar verwerkt in het gehele plan, vooral in de context van plattelandontwikkeling. De resultaten van de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Peking gaven aanleiding tot nieuwe beleidsaccenten, die eind 1995 in een brief aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd, te weten participatie aan politieke besluitvorming, macro-economisch beleid, vrouwen en gewapende conflicten, problematiek van meisjes, erfrecht, geweld tegen vrouwen en reproductieve gezondheid. Sommige zijn een voortzetting van eerdere deelthema's, andere zijn nieuw.

Door middel van een schriftelijke enquête zijn in deze evaluatie de opvattingen over beleid en uitvoering gepeild van beleidsmedewerkers op departement en ambassades. Ruim de helft van de respondenten meende dat het begrip 'autonomie voor vrouwen' de doelstellingen van het beleid goed weergeeft, maar vier van de vijf vonden het begrip niet geschikt voor gebruik in de landen waar men werkt(e). Driekwart van de respondenten had de laatste jaren een andere mening gekregen over het themabeleid: 85% van hen was meer overtuigd geraakt van de noodzaak van een speciaal beleid voor vrouwen, 15% was er minder van overtuigd dan voorheen. De belangrijkste manier waarop men zich van het beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* op de hoogte stelde was door het lezen van beleidsnota's, als tweede door het bijwonen van themadagen en als derde door gesprekken met sectorspecialisten op de ambassades dan wel met medewerkers van het bureau voor vrouwenzaken op het departement.

Vrouwen en ontwikkeling en vrouwenemancipatie in Nederland

Het vrouwenbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking is gericht op de situatie in ontwikkelingslanden, maar maakt tegelijkertijd deel uit van het Nederlandse emancipatiebeleid in ruime zin. Een vergelijking van de twee beleids-terreinen levert zowel parallellen als verschillen op. Parallellen zijn bijvoorbeeld de nadruk op de noodzaak van fundamentele veranderingen in de samenleving en op het belang van economische zelfstandigheid voor vrouwen als centrale factor voor emancipatie. Ook de gekozen strategie vertoont veel overeenkomsten en komt er in beide beleidsterreinen op neer dat de belangen van vrouwen verankerd moeten worden in het totale overheids- respectievelijk hulpbeleid. Verschillen zijn ondermeer dat de doelstellingen in het Nederlandse vrouwenemancipatiebeleid in minder radicale termen zijn geformuleerd dan in het hulpbeleid. Het begrip autonomie wordt in het kader van de Nederlandse vrouwenemancipatie niet genoemd. In de ontwikkelingssamenwerking wordt veel nadruk gelegd op het belang van vrouwenorganisaties, in het Nederlandse beleid is deze minder. Daar komen de gewenste veranderingen in positie en rol van mannen veel sterker naar voren dan in het VenO-beleid. Terwijl de middelen voor de Nederlandse vrouwenemancipatie in de jaren negentig ongeveer gelijk zijn gebleven, zijn die voor de ondersteuning van de emancipatie van vrouwen in ontwikkelingslanden sterk gegroeid.

4 Institutionele structuur voor vrouwen en ontwikkeling

Institutionele structuur op het departement

Kort nadat het thema vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking was geïntroduceerd is op het departement de functie Coördinator Internationale Vrouwenzaken ingesteld. Vanaf september 1977 deelden twee functionarissen deze ene functie, met de opdracht richtlijnen en adviezen te verstrekken die de beleidsambtenaren konden helpen om verbetering van de positie van vrouwen in hun werkzaamheden te integreren. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat er op het departement een bureau zou komen dat alles wat met vrouwen te maken had voor zijn rekening zou nemen. De coördinator werd ondergebracht in de afdeling voor beleidsvoorbereiding en het bureau kreeg de naam SA-emancipatie.

In de loop van de jaren tachtig breidde de formatie zich uit naar 2,25 plaatsen.

Aan het einde van het decennium waren deze verdeeld over drie afdelingen: SA-emanipatie, Technische Advisering: DST/TA(VenO) en DPO/BIJ, de afdeling die o.a. particuliere activiteiten in de ontwikkelingssamenwerking behandelde. De plaatsing bij DST/TA kwam voort uit de voorkeur om meer direct aandacht te geven aan *vrouwen en ontwikkeling* in de voorbereiding van bilaterale projecten. De 0,3 functie bij DPO/BIJ was voor het beheer van het Vrouwenprogramma (het fonds voor ondersteuning van vrouwenactiviteiten). Bij een evaluatie in 1990 bleek dat deze opzet problematisch was. De scheiding van taken tussen de secties was niet altijd duidelijk en de verhouding tussen de menskracht op de verschillende bureaus en de uit te voeren taken was onevenwichtig.

Voor overleg over de uitvoering van het emancipatiebeleid in het bilaterale programma werd in 1984 de stuurgroep VOBO - Vrouwen en Ontwikkeling in de Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking - ingesteld. Hieraan namen, behalve de functionarissen voor *vrouwen en ontwikkeling*, vertegenwoordigers van de landen en sectorbureaus en enkele andere afdelingen, deel. Hoewel de VOBO een nuttige rol vervulde voor de uitwisseling van informatie en ervaringen, bleef haar daadkracht beperkt. Dit werd toegeschreven aan het ontbreken van duidelijke bevoegdheden, een onvoldoende terugkoppeling naar de diverse bureaus en het relatief hoge gehalte van junior medewerkers in de VOBO wat niet bevorderlijk was voor het gezag van de stuurgroep.

Toen vrouwenemancipatie in 1990 tot een van de speerpunten van het nieuwe beleid voor ontwikkelingssamenwerking werd gemaakt, werden twee modellen van een mogelijke uitvoeringsstructuur overwogen: 1) een themaprogramma, dat als aparte eenheid de integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in het beleid en uitvoering zou moeten bevorderen door middel van advisering; 2) een netwerkmodel waarbij deskundigen *vrouwen en ontwikkeling* op verschillende plaatsen binnen het departement VenO-taken zouden moeten uitvoeren en met elkaar verbonden zouden zijn via een vorm van overleg en samenwerking. De keuze viel op het eerstgenoemde model, analoog aan de drie andere speerpunten van het nieuwe beleid: milieu, onderwijs en onderzoek, stedelijke ontwikkeling. Het Speerpuntprogramma Vrouwen en Ontwikkeling had een grote zichtbaarheid. Critici van zo'n concentratie van *vrouwen en ontwikkeling* in één bureau met ruim zeven formatieplaatsen spraken van 'de zeven clivia's in de vensterbank'. Het speerpuntprogramma startte in januari 1991 als DST/VR, onderdeel van de Directie Coördinatie Speerpuntprogramma's en Technische Advisering.

Ondanks de bundeling van deskundigheid voor *vrouwen en ontwikkeling* in één

bureau bleef de belangrijkste functie "de doordeseeming van het reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma", zoals de Minister tegen de Tweede Kamer zei. Concrete taken van het bureau lagen op het gebied van beleidsontwikkeling, ontwikkeling van instrumenten voor de uitvoering, advisering bij de uitvoering, beheer van het Vrouwenfonds en contacten met nationale en internationale organisaties. Het aantal medewerkers groeide naar 7,5 formatieplaatsen, terwijl voor de advisering van het Vrouwenfonds bij DST/TA nog een halve plaats werd gevormd. De stuurgroep VOBO werd opgeheven wat in het licht van de uitdrukkelijke opdracht van de doordeseeming van de hulp niet erg logisch was.

De meeste van de genoemde taken komen in andere hoofdstukken aan de orde, hier wordt alleen stilgestaan bij de advisering, waaraan naar schatting ongeveer een kwart van de capaciteit van het bureau is besteed. Sinds de invoering van de Ontwikkelingstoets in 1991 was het verplicht om bij de voorbereiding van projecten in bepaalde sectoren te toetsen hoe de belangen van vrouwen gediend zouden worden. Identificatie- en beoordelingsmemoranda werden zodoende in groten getale mede aan DST/VR voorgelegd. In totaal zag het bureau tussen 1991 en september 1996 1077 beoordelingsmemoranda. Dat is bijna een kwart van alle beoordelingsmemoranda die op het departement voor technische en thematische advisering circuleerden. De advisering bleek het best te werken als die plaatsvond in de vorm van direct overleg tussen de betrokken partijen en als de uitkomsten ervan in het beoordelingsmemorandum werden geïntegreerd. Advisering in de vorm van een geschreven commentaar, na de vaststelling van het memorandum werkte het minst goed. De advisering was een van de weinige taken van het speerpunt waarvoor interactie met anderen op het departement nodig was. Door de veelheid van taken en het voeren van een eigen programma kwam het bureau gedeeltelijk buiten het reguliere programma te staan.

Bij de herijking van het buitenlands beleid in 1996 is het speerpuntprogramma opgeheven en is het bureau voor *vrouwen en ontwikkeling* onderdeel geworden van de thematische directie sociale en institutionele ontwikkeling, DSI. De directe deelname van het bureau aan het wekelijkse directeurenoverleg is afgeschaft; men is voortaan vertegenwoordigd via de directeur DSI.

Institutionele structuur op de ambassades

Vanaf 1985 zijn op ambassades in programmalanden sectorspecialisten aangesteld met expertise op bepaalde terreinen van ontwikkelingssamenwerking, zoals

plattelandsontwikkeling, industriële ontwikkeling, *vrouwen en ontwikkeling*, milieu, gezondheidszorg, onderwijs. Sectorspecialisten werden, in de rang van eerste ambassadesecretaris, toegevoegd aan de vaste, overplaatsbare staf van de buitenlandse dienst. Het aantal sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* groeide evenredig met het totale aantal sectorspecialisten en bedroeg 18 in 1995, op een totaal aantal sectorspecialisten in dat jaar van 64.

In de beginperiode zijn in Pakistan en Bangladesh voor *vrouwen en ontwikkeling* personen uit het land zelf aangesteld als sectorspecialist. De constructie bleek niet goed te werken vanwege de taalbarrière, het risico van verwevenheid met lokale belangen, en het ontbreken van een diplomatieke status voor lokale deskundigen. Later zijn uitsluitend functionarissen aangesteld die de Nederlandse nationaliteit hebben. Alle sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* hebben een (deeltijd)-assistent uit het land zelf. Dat was noodzakelijk geworden vanwege de uitbreiding van het werk, terwijl op deze manier tevens lokale deskundigheid van man-vrouwverhoudingen ter plaatse binnen handbereik kwam.

De taakbeschrijvingen van de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* waren aanvankelijk sterk gericht op het Nederlandse programma, los van wat er in het land zelf gebeurde met betrekking tot vrouwenemancipatie. In de loop van de jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het nationale emancipatiebeleid en de vrouwenbeweging in het land. De prioriteiten in de uitvoering waren vaak afhankelijk van de inschatting van de sectorspecialist over de mogelijkheden ter plaatse. Sommige ambassades en DST/VR meenden dat de aandacht weleens te eenzijdig op vrouwenorganisaties en speciale vrouwenactiviteiten was komen te liggen. In de laatste jaren van de onderzoeksperiode stelden zij soms nadrukkelijk dat de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* primair zou moeten adviseren over de integratie van vrouwenzaken in de bilaterale programma's en projecten.

Sommige sectorspecialisten hebben meer taken dan *vrouwen en ontwikkeling*. Kwam dat in de beginjaren sporadisch voor, de laatste tijd gebeurt het steeds vaker dat een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* haar taken met betrekking tot dit onderwerp combineert met taken in een andere sector. Bij DST/VR was men niet gelukkig met deze tendens, uit angst dat het thema *vrouwen en ontwikkeling* dan te weinig aandacht zou krijgen. De sectorspecialisten die in deze positie verkeren zijn zonder uitzondering wel positief over de combinatie. Vaak beheeren zij namelijk een sector met veel activiteiten in uitvoering, zodat zij niet alleen een adviserende maar tevens een uitvoerende functie hebben. Het voordeel is dat men het thema *vrouwen en ontwikkeling* in die sector dan zelf ter hand kan nemen

en in uitvoering kan brengen. *"Je zit als een spin in het web en hebt directe invloed"*. Ook hebben de betreffende sectorspecialisten het gevoel dat hun status door de combinatie toeneemt. *Vrouwen en ontwikkeling* wordt, volgens hen, toch nog weinig serieus genomen in de werkomgeving; door capaciteiten op andere terreinen te laten zien, ervaren de sectorspecialisten een betere positie.

De acceptatie door anderen speelde een grote rol in het werk van de sectorspecialisten. Vooral in de beginperiode meldden veel sectorspecialisten dat ze nauwelijks welkom waren op de ambassade. Men wilde geen sectorspecialisten en zeker niet voor *vrouwen en ontwikkeling*. Later spraken sommige sectorspecialisten ook wel van *"een makkelijke entree op de ambassade"*, of zeiden zij dat *"het fenomeen sectorspecialist nu is ingeburgerd"*. Het blijft echter een wankeel evenwicht, getuige de uitspraken: *"VenO is geaccepteerd, maar zeker niet geïntegreerd"* en *"bij mijn aankomst (1996) zei een collega op de ambassade: het eerste jaar geen gendertrainingen en geen DAC/WID-criteria, dan kunnen we wel samenwerken"*.

Temidden van andere donoren is Nederland de enige met een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* in de rang van eerste ambassadesecretaris. Indien donoren een deskundige voor vrouwenzaken hebben aangesteld is dat altijd in een lagere positie en betreft het veelal een nationale deskundige. Ook komt het voor dat een andere functionaris als deeltaak *vrouwen en ontwikkeling* in het takenpakket heeft. De Nederlandse sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* spelen vaak een belangrijke rol bij de donorcoördinatie rondom het thema in het land waar zij werken.

Meningen over de institutionele structuur

Gevraagd naar hun mening over factoren die van belang zijn geweest voor de uitvoering van het VenO-beleid, zetten respondenten van de enquête onder beleidsmedewerkers de institutionele structuur op de ambassades op de derde plaats en die op het departement op nummer zes. Verreweg de belangrijkste factor voor de uitvoering van het VenO-beleid vonden de zij de politieke prioriteit voor het onderwerp. Bij 51% kreeg dit de eerste plaats, bij 14% de tweede en bij 9% de derde plaats. Toch waren zeven van de tien respondenten het ermee eens dat zonder een apart bureau de aandacht voor het thema veel minder zou zijn geweest. Ruim eenderde van de respondenten vond dat DST/VR vaak dogmatisch en weinig praktisch was; een kwart was het ermee oneens. Van de respondenten die op

de ambassades werkten vond ruim de helft (52%) dat de sectorspecialist praktische adviezen gaf die voor collega's bruikbaar zijn.

Emancipatie in de personeelssamenstelling Buitenlandse Zaken

Op het departement zelf is, waarschijnlijk mede als gevolg van bewust beleid, het aantal vrouwelijke beleidsambtenaren toegenomen. Aan de recente interne opleidingen voor beleidsambtenaren ('het klasje') neemt zelfs een meerderheid vrouwen deel. Met het stijgen van de rangen daalt het aandeel vrouwen echter drastisch, zodanig dat zich onder de hoogste ambtenaren van het departement slechts een paar procent vrouwen bevindt. Ook bij de bilateraal uitgezonden deskundigen doet zich een dergelijk verschijnsel voor: bij de assistent-deskundigen is het aandeel van vrouwen veel groter dan bij de meer seniore bilaterale deskundigen. Het aantal deskundigen op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* dat wordt uitgezonden naar bilaterale projecten is zeer beperkt.

5 Instrumenten en maatregelen voor de uitvoering van het beleid vrouwen en ontwikkeling

Er zijn diverse instrumenten gemaakt om de toepassing van het beleid in de praktijk te ondersteunen. Sommige daarvan zijn speciaal ontworpen voor het thema *vrouwen en ontwikkeling*, zoals de Beoordelingslijst, sectorpapers, DAC/WID-criteria en Gender Assessment Study, andere zijn van algemene aard, zoals de Ontwikkelingstoets en evaluatie en monitoring.

Instrumenten

Het eerste speciale instrument was de *Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling* die in 1980 werd gepubliceerd. Daarin staan vragen en aandachtspunten die kunnen helpen om bij de projectvoorbereiding beter met de belangen van vrouwen rekening te houden. De *sectorpapers* die later zijn gemaakt over de rol van vrouwen in diverse sectoren van de hulp (zoals landbouw, gezondheidszorg, onderwijs), hadden een soortgelijke functie, maar bevatten tevens achtergrondinformatie over het betreffende onderwerp. Ook over de situatie van vrouwen in enkele specifieke landen zijn documenten gemaakt, de zogeheten *landenpapers*. De sector- en landenpapers zijn bedoeld voor medewerkers op ambassades en

landenbureaus en voor deskundigen die werken in projecten of die korte missies uitvoeren. Het nut van al deze documenten blijkt nogal beperkt te zijn. Op de ambassades en op het departement kent men ze meestal wel, maar gebruikt men ze niet. Projectstaf kent de papers ook niet.

Een ander speciaal instrument voor *vrouwen en ontwikkeling* betreft de **DAC/WID-criteria**, vier punten die aangeven hoe vrouwen in het proces van voorbereiding en uitvoering van projecten betrokken moeten zijn¹. Projecten die aan alle vier de punten voldoen worden beschouwd als projecten waarin vrouwen volledig geïntegreerd zijn. Het hele bedrag van het project kan dan in de statistieken worden opgenomen als een project dat ook aan vrouwen ten goede komt.

De DAC/WID-criteria zijn formeel van kracht geworden in het Nederlandse beleid in 1990 toen de nota *Een Wereld van Verschil* ze noemde als basis voor het **streefcijfer** voor de hulp aan vrouwen: *"In het jaar 1998 zal ten minste 50% van de uitgaven binnen Nederlandse activiteiten in de programma's die voor vrouwen van direct belang zijn en gefinancierd worden uit de bilaterale programma's, voldoen aan de zogenaamde OESO/DAC/WID criteria"*. De doelstelling is later wat afgezwakt: het streefcijfer hoeft alleen berekend te worden over die projecten waarvoor de criteria van toepassing kunnen worden geacht, wat in de praktijk vooral direct op een doelgroep gerichte projecten zijn. Ook hoefden de projecten, volgens de bijgestelde norm, niet meer te voldoen aan alle vier de criteria, maar aan ten minste drie van de vier.

In 1994 is door het speerpuntbureau gekeken hoe het met het behalen van het streefcijfer gesteld was, aan de hand van beoordelingsmemoranda. De uitkomst was tamelijk rooskleurig, in sommige landen was het streefcijfer reeds bereikt of zelfs overschreden. Een vergelijking van die conclusies met de beoordeling van de projecten in Kenia in deze evaluatie leverde echter nogal wat verschillen op. Ten eerste bleek men op het departement veel minder projecten onder de catego-

¹ De OESO/DAC/WID-criteria zijn:

1. Vrouwen uit het ontvangende land, bij voorkeur van de doelgroep zelf, moeten betrokken zijn bij de identificatie en formulering van het project. Het projectdocument dient aan te geven hoe vrouwen betrokken worden.
2. Vrouwen uit de doelgroep moeten actief deelnemen aan de uitvoering van het project.
3. In het projectdocument moeten obstakels voor vrouwelijke participatie geïdentificeerd worden en moeten maatregelen ontworpen worden om dergelijke obstakels te overwinnen.
4. VenO-deskundigheid moet gedurende de gehele projectcyclus beschikbaar worden gesteld om de volledige participatie van vrouwen te verzekeren. Het projectdocument dient aan te geven hoe dit zal geschieden.

rie 'van direct belang voor vrouwen' te groeperen dan de evaluatoren in Kenia als relevant voor vrouwen aantreffen. Het totale aantal projecten op basis waarvan door het departement werd gekeken of het streefcijfers was gehaald, was daarom niet volledig. Veel projecten die wel relevant voor vrouwen waren voldeden niet aan de criteria. In de tweede plaats waren van drie van de acht projecten die zowel op het departement als tijdens de veldstudies waren bekeken, de scores van het departement op basis van de beoordelingsmemoranda veel hoger dan die van de evaluatoren op basis van de veldstudies.

Het probleem met de DAC/WID-criteria is dat ze voor meer uitleg vatbaar zijn en daarom geen geschikte basis vormen voor een betrouwbare statistische vergelijking. Desondanks worden ze zowel in DAC-verband als in de Nederlandse hulp gebruikt als middel voor het berekenen van hulputgaven aan vrouwen. Ten onrechte, zo meent ook bijna de helft van de medewerkers die de criteria frequent toepast. Volgens de enquête die in deze evaluatie is uitgevoerd vinden zij de criteria geen goed middel om na te gaan hoeveel hulp aan vrouwen ten goede komt. Tachtig procent van hen vindt dat de criteria wel de aandacht voor de participatie van vrouwen in de projectvoorbereiding en -uitvoering hebben vergroot.

In mei 1992 is de *Ontwikkelingstoets* ingevoerd, om een projectvoorstel te beoordelen naar de drie hoofddoelstellingen van het Nederlandse beleid, te weten armoedebestrijding, autonomie voor vrouwen en bescherming van het milieu. Een activiteit komt niet voor financiering in aanmerking als ten aanzien van één of meer van de drie beleidsdoelstellingen een negatief effect verwacht wordt. Tussen 1992 en 1995 is nooit één project afgekeurd omdat negatieve effecten voor vrouwen verwacht werden. In de Kenia-studie bleek dat, op basis van de O-toets, aan projectverlengingen regelmatig de voorwaarde verbonden werd dat meer actie op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* ondernomen zou worden. Slechts één project volgde de eis op; voor de andere had het niet voldoen aan de gestelde voorwaarde geen repercussies. Over het nut van de O-toets wordt verschillend geoordeeld maar er bestaat grote scepsis. Uit de enquête en uit de interviews bleek dat vooral degenen die de toets invullen dit een administratief ritueel vinden.

Bij het begin van een project is er vaak weinig informatie voorhanden over de specifieke omstandigheden van vrouwen en mannen in het projectgebied. Dit manco kwam vooral aan het licht bij het invullen van de O-toets en gaf de aanzet tot het ontwikkelen van het instrument *Gender Assessment Study (GAS)*. De GAS is ontworpen om tijdens de voorbereiding van een project gegevens over

vrouwen en mannen in kaart te brengen, om de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* door te lichten en om ook het voorliggende projectvoorstel daarop te analyseren. De GAS is in 1994 geïntroduceerd en sindsdien zijn er elf van zulke studies uitgevoerd, bijna allemaal in reeds geformuleerde of lopende projecten, dus niet in de aanloopfase van een project zoals oorspronkelijk bedoeld was. Het onderzoeksmodel van de GAS wordt ook vaak gebruikt om in andersoortige studies gegevens over man-vrouwverhoudingen te verzamelen.

De GAS-methodologie is in principe goed uitvoerbaar gebleken, hoewel de kwaliteit van het onderzoek staat of valt met de vaardigheden van de coördinerende deskundige en de geplande tijdsduur van drie maanden te optimistisch is ingeschat. De belangrijkste kanttekening die bij het instrument GAS is geplaatst betreft het overwegend externe karakter van de studie met weinig betrokkenheid van lokale instituties en projectstaf. Diverse respondenten achtten het zinvoller om in de voorbereidingsfase een globale planning uit te voeren en in het budget nadere studies en acties voor de versterking van de deelname van vrouwen op te nemen. Die zouden aan het begin van de uitvoeringsfase verwezenlijkt moeten worden samen met alle betrokkenen bij het project voor wie dat ook een belangrijk leerproces zou kunnen zijn. Het onderzoek toonde aan dat betrokkenheid, of 'eigendom' van de uitvoerders, een betere garantie vormt voor het toepassen van de bevindingen dan de kwaliteit van de studie op zich.

De afgelopen jaren heeft vooral de voorbereidingsfase van projecten veel aandacht gekregen. Dat geldt niet alleen voor het thema *vrouwen en ontwikkeling*, maar voor de gehele projectcyclus. Vervolgens de meeste tijd is besteed aan de fase voorafgaande aan de uitvoering. De gedachte erachter is dat het thema juist in die fase goed verankerd moet worden willen vrouwen adequaat van de activiteit kunnen profiteren. Veel minder aandacht is besteed aan *monitoring en evaluatie* van de interventies. Een studie van 1993 liet zien dat slechts een kleine meerderheid van de evaluatiemissies de effecten van het project op de positie van vrouwen onderzocht, waarbij aspecten van besluitvorming en participatie van vrouwen aan beleid en bestuur niet aan bod kwamen. In de onderzochte projecten in Burkina Faso beperkte de monitoring zich tot het vermelden van aantallen vrouwen en mannen die meedoen. Inzicht in de resultaten (noch voor vrouwen noch in het algemeen) van de acties werd niet gegeven. Ook projectevaluaties kwamen hier zelden aan toe.

Themabijeenkomsten

Sinds 1985 zijn er themabijeenkomsten gehouden om de kennis van medewerkers van het departement over het onderwerp *vrouwen en ontwikkeling* en over het Nederlandse beleid op dit punt te vergroten. Tussen 1990 en 1995 maakten de bijeenkomsten deel uit van een serie van acht themadagen over diverse onderwerpen voor alle beleidsmedewerkers van het departement. Zij waren verplicht om de themadagen te volgen. In totaal namen ongeveer driehonderd medewerkers deel aan de VenO-bijeenkomsten gedurende de twaalf jaren.

Vanaf 1989 is na afloop van elke themadag aan de deelnemers een evaluatieformulier uitgereikt. In totaal hebben 162 deelnemers hun waardering aangegeven en die is voor de diverse onderdelen van het programma goed tot uitstekend. Men vond dat er over het algemeen goed voldaan was aan de doelstellingen van de themadagen. Er was waardering voor de manier waarop het beleid werd toegelicht en voor de professionele aanpak van de bijeenkomsten. Eenzelfde beeld geven de interviews met ex-deelnemers die ten behoeve van deze evaluatie zijn gehouden.

Als knelpunten zijn genoemd de bruikbaarheid van de themadag voor de eigen werkzaamheden en de heterogene samenstelling van de groep deelnemers. Deze punten liggen in elkaars verlengde, omdat door de diversiteit van de deelnemers het programma een vrij algemeen karakter moest hebben, wat niet altijd aansloot bij het kennisniveau en de dagelijkse werkzaamheden van iedereen. Dat zou pleiten voor een themadag per afdeling, maar de uitwisseling van aanpak en problemen in andere afdelingen mist men dan.

Uitbesteding

Sinds 1984 is uitbesteding van werkzaamheden aan consultants en adviesbureaus officieel beleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In die tijd begon ook het VenO-beleid vorm te krijgen en een van de vragen voor deze evaluatie was of en hoe het beleid onder de aandacht van adviseurs en consultants is gebracht en hoe zij daarop hebben gereageerd. Bij het onderzoek werden zeven bedrijven/instituten betrokken die in de periode 1985-1995 veel opdrachten voor het ministerie hebben uitgevoerd.

Vier van de zeven bedrijven signaleren in de laatste jaren van de geëvalueerde

periode een achteruitgang in de vraag naar VenO-deskundigheid. Alleen bij de instellingen met een vast contract met de overheid en bij de op *vrouwen en ontwikkeling* gespecialiseerde instelling, Femconsult, was er sprake van een gelijkblijvende of groeiende vraag naar VenO-deskundigheid. Eind jaren tachtig hadden bedrijven het idee dat ze de boot niet moesten missen. De politieke prioriteit die aan *vrouwen en ontwikkeling* werd gegeven leek commercieel veelbelovend en de meeste consultants trokken VenO-deskundigen aan. Intussen zijn deze bijna allemaal weer weg. Vanwege de kortlopende aard van de werkzaamheden op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* is het voor de commerciële bedrijven, naar hun eigen zeggen, niet haalbaar om specifieke deskundigheid in dienst te hebben. Voor de organisaties met een vast overheidscontract was dit geen probleem. Zij kregen voldoende vraag en garantie vanuit het DGIS om vaste VenO-deskundigen in huis te houden.

Van de kant van het departement is er ook niet systematisch op aangedrongen om aandacht aan het thema te geven. Lang niet altijd werd het opgenomen in de *terms of reference* bij de uitbesteding, ook al stond het wel in het beoordelingsmemorandum. Volgens de VenO-deskundigen van het departement en van de ambassades moet bij elke stap opnieuw worden nagegaan of *vrouwen en ontwikkeling* nog steeds op de agenda staat. Aandacht voor het onderwerp in het beoordelingsmemorandum leidt niet automatisch tot opname ervan in de *terms of reference* voor de tendering en daarna valt het er vaak weer uit in de taakomschrijvingen van uitvoerders en in de uitvoeringsprogramma's.

6 **Beleid en resultaten in vijf landen**

In Burkina Faso en Kenia is onderzoek verricht naar de resultaten van de bilaterale programma's voor vrouwen. De IOB-landenstudies in Bangladesh, Bolivia en Egypte hebben het gehele hulpprogramma geëvalueerd en hebben daarbij ook gekeken naar de resultaten voor vrouwen. Vanwege de aard van de landenstudies is dat op minder intensieve wijze geschied dan in de voor de VenO-evaluatie geselecteerde landen. Dit hoofdstuk is dan ook primair gebaseerd op de uitkomsten van de studies in Burkina Faso en Kenia, aangevuld met illustraties uit de drie landenstudies op onderdelen waarvoor zij gegevens opleverden. De selectie van Burkina Faso en Kenia berustte, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, ondermeer op de veronderstelling dat vrouwen daar al in zeker mate bij het bilaterale programma betrokken zouden zijn, aangezien er een sterk doelgroepgericht programma is en er, bij de aanvang van de evaluatie, al vijf jaar een sectorspecialist

vrouwen en ontwikkeling op de ambassade werkzaam was. Beide factoren zijn niet in alle landen van de Nederlandse hulp aanwezig, zodat de uitkomsten van het onderzoek in Burkina Faso en Kenia niet representatief zijn voor de Nederlandse ontwikkelings samenwerking.

De situatie van de landen en de positie van vrouwen

Bangladesh, Burkina Faso en Kenia behoren tot de lage-inkomenlanden; Bolivia en Egypte zijn middeninkomenlanden. Volgens de *human development index* die landen rubriceert op basis van een combinatie van inkomen per hoofd, levensverwachting en onderwijsniveau, scoren alle vijf de landen in 1994 aanzienlijk hoger dan in 1980. Dat wil zeggen dat het levenspeil van de mensen er gemiddeld op vooruit is gegaan. Gemiddelden verdoezelen echter vaak omvangrijke verschillen. Zo is het algemene niveau van een land geen graadmeter voor de omstandigheden van vrouwen, zoals het omrekenen van de *human development index* in een *gender development index* uitwijst. In alle landen is het ontwikkelingsniveau van vrouwen lager dan dat van mannen, waarbij de relatieve achterstand van vrouwen het grootst is in Egypte en het minst groot in Burkina Faso..

Alle vijf de landen hebben de afgelopen jaren maatregelen genomen om de positie van vrouwen te verbeteren. Internationale conferenties en de hulpdonoren hebben daartoe een belangrijke impuls geleverd. De politieke steun voor vrouwenemancipatie is in het ene land duidelijk groter dan in het andere, waarbij Burkina Faso en Bolivia aan de positieve kant staan en Kenia en Egypte aan de minder positieve. In alle landen is er echter een lage prioriteit voor het nemen van maatregelen met eigen middelen. Voor de uitvoering van de maatregelen ten gunste van vrouwen zijn door de overheden departementen of afdelingen voor vrouwenzaken opgezet. Soms heeft het vrouwenbureau een hoge ambtelijke positie en kan het invloed uitoefenen, zoals in Bolivia. Vaak echter ontbreekt het de instantie aan status, menskracht en middelen en is haar betekenis niet zo groot, zoals in Kenia, of is er competitie tussen verschillende ministeries over de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van vrouwenzaken wat de daadkracht niet bevordert, zoals in Burkina Faso.

Belangrijke actoren in het proces van verandering zijn de vrouwen zelf. Rond de eeuwwisseling streeden vrouwen in Egypte, India (waarvan Bangladesh tot 1947 deel uitmaakte) en Bolivia, net als in Europa en de Verenigde Staten voor burger- en politieke rechten van vrouwen. De emancipatiegolf van de jaren zestig en

zeventig, die ondermeer leidde tot de eerste wereldvrouwenconferentie in Mexico gaf ook de stimulans tot het vormen van nieuwe organisaties van vrouwen. In Kenia, Burkina Faso en Bolivia is dit op ruime schaal gebeurd en hebben vrouwen beroeps- of belangengroepen gevormd, of verenigden zij zich rond bepaalde maatschappelijke thema's of problemen. Dit proces leidde soms tot heftige discussies over uitgangspunten, prioriteiten en leiderschap. Organisatievorming van vrouwen neemt in Egypte en in Bangladesh niet zulke grote vormen aan. In Bangladesh zijn vrouwen vooral georganiseerd binnen de koepels van NGOs die ook vaak een belangrijke rol spelen in het betrekken van vrouwen bij het ontwikkelingsproces.

De deelname van vrouwen aan het politieke proces is in alle landen nog zeer beperkt. Egypte en Bangladesh behoren tot de landen waar quota zijn gesteld voor de deelname van vrouwen aan politiek en overheidsorganen. In Egypte is deze maatregel van 1979 al na vijf jaar weer afgeschaft. De ervaringen met de quota's in Bangladesh zijn niet onverdeeld positief, omdat de benoemde vrouwen niet vanzelfsprekend opkomen voor de belangen van hun vrouwelijke landgenoten en omdat zij vaak niet erg serieus worden genomen door de gekozen parlementsleden.

De bilaterale programma's

Alle vijf de ontwikkelingslanden behoren sinds vele jaren tot de kern van het Nederlandse bilaterale hulpprogramma. Tussen 1986 en 1995 is de hulp aan Bolivia en Burkina Faso gestegen en aan de drie andere landen gedaald. De stijging heeft vooral te maken met het positieve oordeel van Nederland over het sociaal-economische beleid van de twee landen.

Door de jaren heen hebben de vijf landen een groot deel van de hulp ontvangen in de vorm van macro-economische steun, variërend van een vijfde voor Burkina Faso tot bijna de helft voor Bangladesh en Kenia. Het aandeel was in vier van de vijf landen tussen 1986 en 1990 aanzienlijk hoger dan in de jaren daarna. Soms kwam dit door een algehele vermindering van de Nederlandse hulp aan deze landen en soms door een verschuiving van macro-economische steun naar projecthulp die een grotere mogelijkheid voor Nederlandse sturing biedt. Alleen in Burkina Faso is het aandeel macro-economische hulp gestegen. In Bangladesh werd rond 1990 een beleidswijziging doorgevoerd van macro-economische steun naar gerichte armoedebestrijding door middel van hulp aan sociale sectoren, vooral

onderwijs en gezondheidszorg. Bij besluiten over de omvang of de aard van de hulp hebben overwegingen met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* geen expliciete rol gespeeld.

In alle vijf de onderzochte landen is het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale beleid opgenomen, in het ene wat eerder (Burkina Faso) dan in het andere (Egypte). Het duurde tot 1992 voordat een werkelijke integratie in beleidsplannen en programma's op gang kwam. De mogelijkheden voor de realisering van het thema in het bilaterale programma zijn voor een deel afhankelijk van de aard van het programma. Een overwegend macro-economisch of technisch en institutioneel gericht programma, biedt vaak weinig mogelijkheden omdat er niet veel onderdelen zijn waarin vrouwenzaken direct aan de orde kunnen komen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Egypte. De programma's in Bolivia, Burkina Faso en Kenia, daarentegen, kenmerken zich door een hoge mate van doelgroepgerichtheid. In Bangladesh is het programma door de keuze voor meer directe armoedebestrijding meer doelgroepgericht geworden.

De inspanningen om *vrouwen en ontwikkeling* te laten sporen met en te integreren in het overheidsbeleid en -apparaat ter plaatse is een langzaam proces geweest, soms omdat er van Nederlandse zijde te weinig aan gedacht werd (Burkina Faso), soms omdat de mogelijkheden ervan te beperkt werden geacht (Kenia). In alle landen is het mogelijk gebleken om aansluiting te vinden bij de vrouwenbeweging in het land en bij organisaties die samenwerken met vrouwen en vrouwengroepen.

De autonomie doelstelling van het Nederlandse beleid blijkt in het officiële overleg met vertegenwoordigers van de ontvangende landen nauwelijks gebruikt te worden. Verslagen van het beleidsoverleg en teksten die in de officiële taal van het gastland zijn gesteld, omschrijven de doelstellingen van het VenO-beleid in veel algemenere bewoordingen, zoals 'meer aandacht voor vrouwen in de project-activiteiten'. En daarover zijn de partijen het meestal vrij snel eens. Omdat geen van de delegaties in dergelijk overleg het achterste van hun tong laat zien heeft de overeenstemming vooral een formele betekenis die door beide partijen als legitimering wordt gebruikt om hun eigen gang te gaan.

Voor de uitvoering van het thema *vrouwen en ontwikkeling* is de sectorspecialist van cruciaal belang gebleken. In alle vijf de landen is pas na haar komst het thema nader uitgewerkt. Dat komt enerzijds omdat met de aanstelling van een functionaris voor *vrouwen en ontwikkeling* de tijd en de capaciteit voor het thema enorm

toeneemt. Anderzijds heeft de aanstelling van een deskundige als diplomaat op het niveau van eerste ambassade-secretaris ook een signaalfunctie: het maakt de overheid, de andere partijen in het ontwikkelingsland, de ambassade-staf en de uitvoerders van het bilaterale programma, duidelijk dat vrouwenemancipatie een serieus onderdeel van het hulpbeleid is. Met de delegatie van een deel van het Vrouwenfonds naar de ambassades in 1992, kregen de sectorspecialisten ook eigen financiële middelen in handen om het VenO-beleid te concretiseren. Daarmee hadden zij tevens de mogelijkheid om directe steun te bieden aan de vrouwenbeweging ter plaatse.

Deelname van vrouwen aan de bilaterale programma's

De integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale programma's is vooral in de jaren negentig op gang gekomen. Wat dat betekent voor de deelname van vrouwen in termen van aantallen wordt in deze paragraaf bekeken, wat voor soort resultaten het voor hen opleverde komt ter sprake in de volgende paragraaf. Het gaat in beide gevallen vooral om de bilaterale projecthulp. In hoeverre vrouwen profijt hebben van de macro-economische steun of programmahulp kon in deze studie niet worden vastgesteld. Bij het verstrekken van die vorm van hulp heeft de vraag wie er precies van zou profiteren geen rol gespeeld. Er kan worden aangenomen dat sommige goederenleveranties ook betekenis hebben voor vrouwen, maar het kan net zo goed zijn dat macro-economische steun aan een land dat geen vrouwenemancipatiebeleid heeft ook weinig bij vrouwen terechtkomt. Zonder een nadere analyse van de soort steun, de wijze van verspreiding en de mate van toegankelijkheid voor verschillende groepen, blijft het gissen naar de werkelijke gevolgen voor vrouwen.

Het aantal vrouwen dat als actoren en begunstigden bij de Nederlandse hulpprogramma's is betrokken, is in de loop van de jaren gestegen. Hoeveel precies kan niet gezegd worden, omdat exacte cijfers over de deelname van vrouwen en mannen ontbreken, zowel over 1985 als over 1995. Uit meer algemene gegevens blijkt echter dat vrouwen in 1985 nog amper meededen, terwijl ze in 1995 bij diverse projecten en soms in aanzienlijke mate betrokken waren.

Het onderzoek in *Burkina Faso* wees uit dat de toegankelijkheid van de projecten voor vrouwen in de loop van de tijd sterk is verbeterd en dat de aard van de participatie van vrouwen is veranderd. Terwijl voorheen de activiteiten voor vrouwen in projecten tamelijk *ad hoc* waren en vooral betrekking hadden op de huis-

houdelijke rol van vrouwen, zijn ze steeds meer een geïntegreerd deel van de kernactiviteiten van een project gaan uitmaken.

In *Kenia* kon worden vastgesteld dat anno 1995 alle onderzochte projecten maatregelen hadden genomen om vrouwen meer bij de activiteiten te betrekken. Volgens beschikbare informatiebronnen waren in 1986 mannen de voornaamste participanten, terwijl in 1995 het percentage vrouwen onder de deelnemers in verschillende projecten tot rond de vijftig was opgelopen. Gesteund door de projecten zijn vrouwen werkzaamheden gaan verrichten die voorheen als typisch mannenwerk werden beschouwd.

In *Bolivia* en *Egypte* waren de bevindingen minder positief. In het SNV-programma in Bolivia bleek de aandacht voor vrouwen zelfs teruggelopen te zijn en ook in de landbouwprojecten daar was de deelname van vrouwen beperkt. In de samenwerking met de NGOs is de deelname van vrouwen wel sterk toegenomen. In *Egypte* worden vrouwen sinds kort betrokken bij projecten in de drinkwater- en sanitatiesector, terwijl er in projecten in de gezondheidszorg al langer met vrouwen wordt gewerkt.

In *Bangladesh* zijn vrouwen goed vertegenwoordigd in projecten in de sociale sectoren, gezondheidszorg en onderwijs, en in de NGO-programma's. In de laatste categorie bereiken vooral kredietprogramma's veel vrouwen, zij zijn de voornaamste ontvangers van micro-kredieten. Ook bij andere NGO programma's vormen vrouwen een belangrijk deel van de begunstigden, 50% tot 100%. In de overige sectoren van het bilaterale programma in Bangladesh is de deelname van vrouwen beperkt.

Resultaten voor vrouwen

Welke veranderingen hebben de projecten teweeggebracht op het gebied van autonomie voor vrouwen in economisch, sociaal-cultureel, politiek-maatschappelijk en fysiek opzicht? Ook deze vraag is niet nauwkeurig te beantwoorden, omdat er geen systematische gegevens over de hele periode bestaan en omdat veel van deze aspecten niet precies te meten zijn. De volgende uitspraken zijn vooral gebaseerd op kwalitatieve informatie, aangevuld met enkele kwantitatieve gegevens. Zij betreffen met name de resultaten voor vrouwen in Burkina Faso en Kenia.

Economische zelfstandigheid

De meeste resultaten zijn aangetroffen op het economische terrein, wat gezien de aard van de onderzochte projecten en hun doelstellingen niet verrassend is. Betere toegang tot productiemiddelen, dienstverlening en voorzieningen zijn de belangrijkste resultaten voor vrouwen in Burkina Faso en Kenia. Hiertoe behoren grond, werktuigen, krediet, verbeterde rassen koeien en kippen, voorlichting en training, nieuwe boomsoorten, bosbouwtechnieken en watervoorzieningen. In Bangladesh werden verbeteringen op het gebied van kredietvoorzieningen voor vrouwen geconstateerd.

Bij deze resultaten zijn de volgende punten het meest opvallend:

- * Vrouwen hebben nieuwe taken gekregen en nieuwe vaardigheden geleerd. Werk dat voorheen als typisch mannenwerk werd beschouwd wordt nu ook door vrouwen gedaan, zoals koeien houden, bomen planten en bakstenen maken in Kenia. In Burkina Faso leren zij nieuwe landbouwtechnieken en zijn ze, bijvoorbeeld, betrokken bij experimenten met een nieuw bedrijfssysteem, de *ferme écologique*. Alleen in Burkina Faso zijn aanwijzingen gevonden dat mannen 'vrouwenwerk' zijn gaan doen, in Kenia niet, zodat daar de balans in werklust zeer ten nadele van vrouwen lijkt uit te vallen. In het algemeen zeiden vrouwen dat zij het extra werk niet erg vinden zolang het winstgevend is.
- * De op productie gerichte projectactiviteiten leveren vaak een bijdrage aan het verhogen van het inkomen van vrouwen en mannen en hebben een positieve invloed op hun levensstandaard. Kleinschalige activiteiten die dicht bij huis gedaan kunnen worden, zijn meestal het terrein van vrouwen. De opbrengst van de verkoop van groente, melk en eieren, komt in het algemeen in handen van vrouwen als het product aan huis verkocht wordt. Zodra de schaal van de activiteiten toeneemt en zeker wanneer het bedrijf een commercieel karakter krijgt en producten aan grotere instellingen, zoals een melkfabriek, geleverd worden, zijn meestal mannen de baas en incasseren zij de opbrengsten.
- * Het toegenomen inkomen van vrouwen vervult hun met trots, omdat ze niet meer bij hun man om geld hoeven te 'bedelen'. De evaluatie heeft niet kunnen opsporen of dat betekent dat de bijdrage van mannen aan het gezinsbudget daalt, zodat de last voor vrouwen per saldo toeneemt, of dat er sprake is van een algehele verhoging van middelen voor het huishouden.
- * Zaken die projecten bij voorkeur (en voordelig) aan vrouwen ter beschikking stellen komen niet altijd direct bij hen terecht. Zo zijn in Burkina Faso landbouwwerktuigen met subsidie aan vrouwen ter beschikking gesteld voor gebruik op hun eigen velden. Het kwam nogal eens voor dat vrouwen door hun man naar voren werden geschoven om zo een goedkope ploeg te verkrijgen,

die de mannen dan voor zichzelf hielden. Ook veel van het krediet dat vrouwen in Bangladesh krijgen, wordt door mannen gebruikt. Toch kan het krediet wel degelijk betekenis voor vrouwen hebben: het kan hun aanzien verhogen, hun mobiliteit vergroten (zij moeten naar bijeenkomsten om hun spaargeld te brengen) en het gespaarde geld kan dienen als een vorm van verzekering.

Sociaal-culturele positie

Resultaten op sociaal-cultureel gebied zijn het moeilijkst van alle te meten. Veranderingen op dit gebied vormen een overwegend endogeen proces, waarop projecten slechts beperkte invloed (kunnen) hebben. Bovendien zijn sociaal-culturele veranderingen vaak eerder een indirect dan een direct gevolg van de interventies, zij vormen soms een *spin-off* van nieuwe activiteiten en van de opbrengsten daarvan.

De voornaamste punten die hier naar voren kwamen zijn:

- * Waar vrouwen er in geslaagd zijn om hun inkomen te verhogen en meer bij te dragen aan het gezinsbudget is, naar eigen zeggen, hun status gestegen. Ook de beschikking over nieuwe technologie heeft vrouwen meer aanzien gegeven.
- * De nadrukkelijke aandacht van ontwikkelingsprojecten voor vrouwen komt hun positie ten goede. Vrouwen, en zeker arme vrouwen, zijn in veel samenlevingen tweederangs burgers en het feit dat buitenstaanders belangstelling voor hen tonen en moeite doen om hen bij het ontwikkelingsproces te betrekken vergroot hun zelfvertrouwen en verhoogt hun status in de gemeenschap.
- * Een goede kennis van waarden en normen kan soms tot een aanpak leiden die grensverleggend is, zo bleek in het bosbouwproject in Kenia. Na onderzoek naar bestaande opvattingen en praktijken met betrekking tot bomen, introduceerde het project een nieuw soort bomen waarop het taboe dat vrouwen ze niet zouden mogen planten of omzagen niet van toepassing was.

Politiek-maatschappelijke participatie

Het ondersteunen van de politiek-maatschappelijke participatie van vrouwen heeft zich op allerlei niveaus afgespeeld. Op het nationale niveau zijn vrouwen geholpen om een grotere rol te spelen in de politiek en in het bestuur. Op lokaal niveau zijn ze gestimuleerd om deel te nemen aan beheerscomités voor water, sanitatie, gezondheidszorg, etc. Op diverse niveaus zijn vrouwenorganisaties ondersteund in hun economische en maatschappelijke activiteiten.

De belangrijkste punten met betrekking tot de resultaten op dit terrein zijn:

- * In Burkina Faso en Kenia zijn vrouwengroepen op dorpsniveau een veel-

voorkomend en populair verschijnsel. In Kenia kunnen ook mannen lid van zo'n groep zijn. Projecten maken veel gebruik van vrouwengroepen om informatie te verspreiden en voorlichting te geven. Lang niet altijd kunnen vrouwengroepen de verwachtingen waarmaken die zowel de leden als de donoren van de groep hebben, maar enkele vrouwengroepen hebben positieve economische resultaten voor hun leden kunnen bereiken. De meest succesvolle methode was om als groep toegang te verwerven tot productiemiddelen en diensten, maar de middelen (een stuk land, een koe) op individuele basis te beheren. In Burkina Faso is geconstateerd dat projectstaf de laatste jaren minder belang aan de groepen hecht en er de voorkeur aan geeft om met individuele vrouwen of met kleine homogene groepjes te werken, waardoor het bereik afneemt.

- * De deelname van vrouwen aan beheerscomités voor water, sanitatie en gezondheidszorg is gestegen, ook het aantal vrouwen in leidinggevende posities in die comités neemt toe. Dat de participatie van vrouwen in deze comités redelijke voortgang maakt kan als reden hebben dat het om nieuwe comités gaat die worden opgezet naast de traditionele dorpsinstellingen waar vrouwen in het algemeen geen deel van uitmaken. Er is zodoende geen sprake van 'concurrentie' door vrouwen om bestaande posities.

Fysieke integriteit

De resultaten met betrekking tot fysieke integriteit zijn beperkt, aangezien weinig van de onderzochte bilaterale projecten zich op dit terrein bewegen. Wel is geconstateerd dat gezondheidsprogramma's nog vaak worden gekenmerkt door een traditionele aanpak en overwegend gericht zijn op pre- en postnatale zorg, op moeder- en kindzorg. Het bewustzijn dat de reproductieve zorg, met het oog op de snelgroeiende bevolking en de immense problemen van AIDS, een andere koers zou moeten varen, waarbij de voorlichting ook op mannen gericht zou moeten worden en taboe-onderwerpen bespreekbaar zouden moeten worden gemaakt, is meestal wel aanwezig bij de projectstaf maar is nog niet in daden omgezet.

Beoordeling van resultaten

De *relevantie* van het bilaterale programma voor vrouwen varieert van goed tot matig. Dit oordeel betreft vooral de bilaterale projecthulp en is erop gebaseerd dat de sectoren waarin Nederland in de vijf landen projecten ondersteunt overwegend relevant zijn voor vrouwen, maar dat lang niet alle projecten die relevantie ook waarmaken. Als projecten in hun doelstellingen, strategieën en activiteiten niet specifiek met vrouwen rekening houden is de betrokkenheid en de relevantie

voor vrouwen gering. Ook de veronderstelling dat een project in een sector waarin veel vrouwen werkzaam zijn, kippenhouderij bijvoorbeeld, automatisch profijt oplevert voor vrouwen, blijkt niet op te gaan.

De relevantie van de activiteiten ligt met name in het bevredigen van de basisbehoefte van vrouwen; sinds kort nemen enkele projecten initiatieven om de ondergeschikte positie van vrouwen in gezin en samenleving aan de orde te stellen. Een positief punt met betrekking tot relevantie is dat rurale ontwikkelingsprojecten en landbouw- en veeteeltactiviteiten in Burkina Faso en Kenia hun activiteiten steeds meer richten op vrouwen, daarmee inspeland op het feit dat de verantwoordelijkheid van vrouwen voor het boerenbedrijf toeneemt vanwege de afwezigheid van mannen die elders werk zijn gaan zoeken. In Bolivia lijkt deze omslag in veel projecten nog niet gemaakt te zijn.

Het oordeel over *doeltreffendheid* betreft drie zaken: de mate waarin projecten de doelstellingen inzake *vrouwen en ontwikkeling* hebben bereikt, de schaal van de resultaten en de categorie vrouwen die is bereikt. De doeltreffendheid heeft positieve en negatieve kanten. Positief is dat meer vrouwen bij de projecten betrokken zijn geraakt en dat zij nu aan activiteiten meedoen die voorheen het exclusieve terrein van mannen waren. Soms zijn zij er daardoor in economisch en maatschappelijk opzicht op vooruitgegaan. Het aantal vrouwen in verhouding tot het aantal mannen dat hiervan profiteert is gestegen, hoewel vrouwen meestal nog veruit in de minderheid zijn. Het totale aantal begunstigden is gering. Het bereiken van armste vrouwen is niet eenvoudig. Meestal profiteren alle mensen wel van nieuwe gemeenschapsvoorzieningen, hoewel lokale machtsverhoudingen en kosten verbonden aan een voorziening hun toegang ertoe ernstig kunnen belemmeren. Van projecten die investeringen vereisen hebben degenen die zich enige risico's kunnen veroorloven het meeste baat. Soms werkt het solidariteitsprincipe, waardoor armere vrouwen via deelname aan een groep toegang tot de beschikbare middelen kunnen krijgen.

De *doelmatigheid* betreft het oordeel over de verhouding tussen inspanningen en resultaten en is beperkt te noemen. In het licht van de uitgaven is het aantal mensen en speciaal het aantal vrouwen dat bereikt wordt, vrij gering. Een positief punt is dat de extra middelen om vrouwen in de projecten te integreren een zeer bescheiden deel van de totale kosten hebben uitgemaakt.

De *duurzaamheid* van de projecten is de mate waarin de resultaten van de activiteiten voortbestaan na afloop van de hulp. Deze wordt beoordeeld als zwak. De

technische duurzaamheid is waarschijnlijk het minst problematisch, omdat de materialen en de technologie tegenwoordig goed zijn afgestemd op de omgeving en er ook sprake is van kennisoverdracht op de bevolking. Vooral de institutionele duurzaamheid en de financieel-economische duurzaamheid zijn gering. De deelname van vrouwen is nog zo fragiel dat gevreesd moet worden dat vrouwen in de beheersstructuren niet overeind zullen blijven als de druk van de donor wegvault, terwijl het gebrek aan financiële middelen voor operationele activiteiten de voortgang op de tocht zet. De lage verwachtingen ten aanzien van de duurzaamheid van de resultaten voor vrouwen in Kenia hebben vooral te maken met het autoritaire bestuur en machtsmisbruik in Kenia. Ten gevolge daarvan is de kwaliteit en capaciteit van de overheidsinstanties verslechterd wat het onwaarschijnlijk maakt dat de resultaten na afloop van de hulp in stand kunnen worden gehouden als de uitvoering volledig bij hen komt te liggen. Voor vrouwen komt daar als extra probleem nog bij dat het Keniaanse bestuur erg vrouw-onvriendelijk is. In Burkina Faso staat de duurzaamheid van de resultaten onder druk vanwege de geringe draagkracht van de Burkinese overheid en organisaties om de activiteiten met eigen middelen voort te zetten.

7 Vrouwenfonds

Vanwege de voorkeursstrategie van integratie van vrouwen in de reguliere programma's, werd aanvankelijk een speciaal fonds voor vrouwen niet wenselijk geacht. Toen pogingen om uit de bestaande begrotingscategorieën speciale activiteiten voor vrouwen te financieren steeds strandden, zijn op de begroting van 1986 voor het eerst aparte middelen vrijgemaakt. De twee miljoen gulden die toen beschikbaar kwamen groeiden via f 17 miljoen in 1991 naar f 44 miljoen in 1995. In 1992 is een deel van de middelen onder direct beheer van de ambassades in ontwikkelingslanden gebracht, het Vrouwenfonds-lokaal. In Burkina Faso, Kenia en Bolivia zijn het functioneren en de resultaten van dit lokale fonds onderzocht.

Vrouwenfonds

Tussen 1986 en 1991 heette het fonds Vrouwenprogramma. Het was opgezet om steun te geven aan projecten die de positie van vrouwen beoogden te verbeteren. Daarbij diende het Vrouwenprogramma te bevorderen dat de andere hulpprogramma's activiteiten van, voor en door vrouwen zouden gaan ondersteu-

nen. In de praktijk is de eerste jaren voornamelijk steun gegeven aan internationale netwerken van vrouwen.

In 1991 is het Vrouwenfonds onder het beheer van het Speerpuntprogramma *Vrouwen en Ontwikkeling* gekomen. Met de uitbreiding van de middelen werden ook de criteria verruimd. Het fonds mag gebruikt worden voor activiteiten die gericht zijn op:

1. ondersteuning en operationalisering van het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*
2. bevordering van deskundigheid over *vrouwen en ontwikkeling* bij Nederlandse en internationale organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
3. versterking van de internationale vrouwenbeweging
4. ondersteuning van de autonome vrouwenbeweging in ontwikkelingslanden
5. bevordering van lokale deskundigheid inzake *vrouwen en ontwikkeling*
6. ondersteuning van innovatieve en katalyserende activiteiten die niet passen binnen de criteria van andere programma's.

In de periode 1991-1995 zijn er ongeveer 385 activiteiten uit het Vrouwenfonds gefinancierd, daaronder bevinden zich 62 allocaties voor het Vrouwenfonds-lokaal. Deze laatste zijn blokallocaties waaruit ter plaatse weer een groot aantal activiteiten gefinancierd wordt. In totaal gaat het wel om een paar duizend activiteiten.

Tussen 1993 en 1995 is meer dan de helft van de middelen gegaan naar 15 projecten groter dan een miljoen gulden. De grootste zijn de jaarlijkse bijdragen aan Women's World Banking, UNIFEM en INSTRAW. Een groeiend deel van de totale uitgaven van het fonds is naar deze drie organisaties gegaan, namelijk 41% in 1993, 45% in 1994 en 50% in 1995, bij elkaar f 48,6 miljoen.

Twintig procent van de middelen ging naar het Vrouwenfonds-lokaal en 26% naar activiteiten die in omvang varieerden van f 377 tot f 1 miljoen. Deze 'kleine' activiteiten bestonden voor een kwart uit conferenties en seminars. Eén op de vijf activiteiten betrof de productie of verspreiding van publicaties en 15% betrof tijdelijke personele ondersteuning van DST/VR.

De *doelgroepen* van de activiteiten zijn vaak intermediaire organisaties, overheden, beleidsmakers, uitvoerders van de hulp, algemeen publiek. Er zijn weinig activiteiten direct gericht op vrouwen of basisorganisaties in ontwikkelingslanden. Dat is gezien de richtlijnen van het fonds en het parallel functioneren van

het Vrouwenfonds-lokaal niet zo verrassend.

Mede door het grote aantal activiteiten is het moeilijk om over 'de resultaten' van het Vrouwenfonds te spreken. Ook kunnen op basis van een dossierstudie geen harde conclusies getrokken worden over de doeltreffendheid en duurzaamheid van de projecten. Wel kan gezegd worden dat het Vrouwenfonds heeft bijgedragen aan:

- * twee VN-organisaties die ingesteld zijn ten behoeve van de verbetering van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden: UNIFEM en INSTRAW
- * de opbouw van kredietinstanties voor arme vrouwen in ontwikkelingslanden, via steun aan Women's World Banking
- * de groei van een internationale vrouwenbeweging en van het wereldwijde debat over vrouwenemancipatie
- * programma's ter bestrijding van geweld tegen vrouwen
- * uitbouw en operationalisering van het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* in Nederland.

De *functie* van het Vrouwenfonds was anders dan die van het eerdere Vrouwenprogramma. Dat laatste was vooral bedoeld als katalysator voor het integreren van de belangen van vrouwen in het reguliere hulpprogramma; het moest andere programma's stimuleren om activiteiten voor vrouwen te financieren. Zodoende werd het Vrouwenprogramma beschouwd als een tijdelijke aanvulling op de reguliere programma's. Bij het Vrouwenfonds komen de tijdelijkheid en de katalyserende functie nauwelijks meer naar voren. Het fonds financiert voornamelijk activiteiten die nadrukkelijk gericht zijn op het bevorderen van de emancipatie van vrouwen en heeft daarmee een eigen bestaansrecht ontwikkeld. Voor dit soort specifieke activiteiten is binnen de reguliere programma's immers nauwelijks ruimte, terwijl zij wenselijk zullen blijven zolang vrouwenemancipatie niet is voltooid.

Het onderbrengen van het Vrouwenfonds bij het speerpuntbureau heeft geleid tot een directe relatie tussen het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* en het fonds. Het beheer van het fonds kost in verhouding tot de financiële omvang van de activiteiten, veel tijd, doordat het veel kleine activiteiten bevat waarvoor ongeveer evenveel administratieve handelingen verricht moeten worden als voor grote projecten. Volgens de geïnterviewde medewerkers is de tijdbesteding aan het Vrouwenfonds ten koste gegaan van andere taken, zoals de formulering van beleid en het geven van technische assistentie aan andere afdelingen. Veel van de kleine activiteiten worden door hen overigens wel als heel nuttig beoordeeld.

Vrouwenfonds-lokaal

Om beter te kunnen inspelen op initiatieven in ontwikkelingslanden ten behoeve van de emancipatie van vrouwen is in 1992 een deel van het fonds gedelegeerd naar de Nederlandse ambassades waar een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* werkzaam is. Het doel van het Vrouwenfonds-lokaal is de versterking van de zeggenschap en het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen in economisch, sociaal, cultureel en fysiek opzicht. Uit het fonds kunnen activiteiten van beperkte omvang gefinancierd worden, dat wil zeggen van maximaal 50.000 gulden.

In het eerste jaar waren de uitgaven van het Vrouwenfonds-lokaal 1,4 miljoen gulden, verdeeld over 14 ambassades. In 1993 en 1994 namen de uitgaven toe tot ongeveer 5,5 miljoen gulden, verdeeld over respectievelijk 17 en 16 ambassades. In 1995 is ruim 8 miljoen gulden uit het Vrouwenfonds-lokaal uitgegeven door 17 ambassades.

De omvang van het programma varieert van land tot land. Zo waren de uitgaven in Bolivia tussen 1992 en 1995 met f 2,3 miljoen ongeveer evenveel als die voor Kenia en Burkina Faso samen in dezelfde periode. Het aantal activiteiten in Bolivia was ruim het dubbele van dat in Kenia en meer dan het drievoudige van dat in Burkina Faso. Een deel van de verklaring voor deze verschillen moet gezocht worden in de omvang en capaciteit van de vrouwenbeweging die een beroep doet op het fonds.

Daarnaast spelen echter factoren aan 'Nederlandse kant' een rol. De mate van integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in bilaterale programma ter plaatse lijkt een belangrijke factor te zijn. Zo is in Bolivia de integratie van het thema in het reguliere programma tamelijk zwak. Er is een uitzonderlijk hoog aantal activiteiten uit het Vrouwenfonds (20%) ingezet om *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale activiteiten te versterken en er zijn veel aparte activiteiten voor vrouwen gefinancierd uit het fonds. In Kenia was vooral in het begin van de jaren negentig beperkte aandacht voor vrouwen in de bilaterale interventies, terwijl de focus van de sectorspecialist in die periode sterk gericht was op het Vrouwenfonds en het aantal vrouwenprojecten relatief hoog was. In Burkina Faso, daarentegen, heeft van meet af aan integratie in het reguliere programma voorop gestaan, met middelen uit het bilaterale programma zelf en niet uit het Vrouwenfonds. Bovendien is daar voor vrouwen, behalve van het Vrouwenfonds-lokaal, ook op creatieve wijze gebruikgemaakt van andere aan de ambassade gedelegeerde fondsen.

Hoewel het fonds in de drie landen op een eigen wijze is ingezet, is de overeenkomst dat de middelen vooral zijn aangewend om de emancipatiebeweging ter plaatse te ondersteunen. Door het voorzien in financiën voor conferenties, voorlichtingsmateriaal, onderzoek, beleidsondersteunende maatregelen (voor overheden en voor NGOs), opbouw en versterking van vrouwenorganisaties, is de bekendheid over de problematiek groter geworden en het debat terzake gestimuleerd. Onderwerpen die voor de emancipatie van vrouwen van belang zijn, zijn nader onderzocht en bespreekbaar gemaakt, zoals rechten en politieke participatie van vrouwen, seksueel misbruik van meisjes op scholen, vrouwenbesnijdenis, e.d. Het fonds is ook ingezet om het negatieve beeld over vrouwen te beïnvloeden door middel van films, nieuwe liederen of soap opera's, terwijl daarnaast nieuwe vormen van dienstverlening aan vrouwen zijn ondersteund, zoals een blijf-van-m'n-lijf-huis, juridische raadgeving, etc. Het fonds heeft het tevens mogelijk gemaakt voor vrouwen uit de drie landen om deel te nemen aan internationale discussies over vrouwenemancipatie, met name rondom de conferentie in Peking in 1995.

De *relevantie* van het fonds is groot. In alle landen is geconstateerd dat de mogelijkheden die het fonds biedt overeenstemmen met de prioriteiten van de vrouwenbeweging aldaar. Weliswaar wordt het fonds (nog) voornamelijk gebruikt door een beperkte groep, maar dat is gezien de thematiek niet verwonderlijk.

De activiteiten van het Vrouwenfonds zijn *doeltreffend*, in de zin dat zij vrijwel allemaal beantwoorden aan het algemene doel van het Vrouwenfonds, namelijk versterking van de zeggenschap en het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen in economisch, sociaal, cultureel en fysiek opzicht.

De *doelmatigheid* in termen van kosten-baten van de gefinancierde activiteiten is in alle drie de landen positief beoordeeld. Met betrekkelijk weinig middelen wordt een vernieuwingsbeweging ondersteund en de kosten per activiteit zijn redelijk in verhouding tot de geboekte resultaten.

De *duurzaamheid* van de activiteiten van het Vrouwenfonds-lokaal heeft twee kanten. Aan de ene kant is gebleken dat de speldenprikken die met behulp van het fonds mogelijk zijn geworden, soms zeer instrumenteel zijn voor een breder proces. Er kan dan ook geconstateerd worden dat er sprake is van duurzaamheid in de zin van doorwerking van de activiteiten naar andere fora. Aan de andere kant is het Vrouwenfonds uniek in z'n soort gebleven en zijn er in de drie landen nauwelijks andere bronnen aanwezig om emancipatiebevorderende activiteiten te

ondersteunen. Dat maakt de vrouwenbeweging in financieel opzicht zeer kwetsbaar, vanwege de grote afhankelijkheid van een enkele financier. Het onderstreept tevens de grote betekenis van het fonds.



1 Opzet van het onderzoek

1.1 Achtergrond

Ruim twintig jaar geleden nam de Nederlandse regering zich voor om er nadrukkelijk op te letten dat ontwikkelingssamenwerking ook aan vrouwen ten goede zou komen. In de jaren daarna is er beleid ontwikkeld en zijn er plannen en programma's gemaakt om dat voornemen uit te voeren. Bij de behandeling van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking 1994 heeft de Minister aan de Tweede Kamer een evaluatie van dit thema in de Nederlandse hulp toegezegd, die vervolgens tussen 1995 en 1998 door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is uitgevoerd. Voorheen was zowel door de Inspectie als door anderen wel onderzoek gedaan op deelterreinen van beleid en uitvoering, maar tot dusver had nog geen brede studie plaatsgevonden van het thema als zodanig en van de resultaten van het beleid voor vrouwen in ontwikkelingslanden. Dat gebeurt in dit onderzoek.

Alvorens de doelstellingen, hoofdvragen en opzet van de evaluatie te beschrijven, wordt de aard van het te onderzoeken onderwerp besproken en daarmee de context waarbinnen de doelstellingen en hoofdvragen bezien moeten worden.

In de jaren zeventig kwam er steeds meer oog voor de belangrijke sociaal-economische rol van vrouwen in ontwikkelingslanden en groeide het besef dat de ontwikkelingsinterventies daar onvoldoende rekening mee hielden. In de eerste notitie over dit onderwerp schreef de Nederlandse regering dat zij in haar ontwikkelingsbeleid directe mogelijkheden zag om een serieus begin te maken met de uitwerking van het nieuwe inzicht dat vrouwen een belangrijke rol spelen in het ontwikkelingsproces. Zij realiseerde zich dat het daarbij uiteindelijk zou moeten gaan om veranderingen in geïnstitutionaliseerde machtsverhoudingen tussen de seksen en verwachtte dat dit grote weerstanden zou oproepen. In de beoordelingslijst *vrouwen en ontwikkeling* bij de Begroting van 1980 werd het als volgt verwoord: "*Ontwikkelingsprogramma's gericht op positieverbetering van de vrouw*

en haar participatie aan het ontwikkelingsproces zullen met deze weerstanden rekening moeten houden."

Het Nederlandse beleid ten behoeve van vrouwen in de ontwikkelingssamenwerking wordt samengevat onder de noemer *vrouwen en ontwikkeling* (VenO). In de loop van de jaren is de formulering van dat beleid aangescherpt, maar ondanks het verschil in bewoordingen en accenten is er een belangrijke constante aan te wijzen, die de grondslag van het beleid vormt. Die constante is dat vrouwen meer betrokken moeten worden bij de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten. Dat is om te beginnen een kwestie van aantallen: 'meer vrouwen laten meedoen en profiteren'. Maar niet alleen getallen tellen. Het gaat ook om de manier waarop vrouwen meedoen, namelijk zodanig dat vrouwenemancipatie bevorderd wordt en het ontwikkelingsproces een grotere kans van slagen heeft. Met andere woorden, de grotere *participatie* van vrouwen stoelt op een *rechtvaardigheidsprincipe* (gelijke kansen voor vrouwen) en op een *nuttigheidsprincipe* (grotere doelmatigheid in ontwikkelingssamenwerking). Het eerste heeft in het Nederlandse beleid altijd de grootste nadruk gekregen; het nuttigheidsprincipe werd vaak wat onbetamelijk geacht. Deze grondslag van het beleid vormt het uitgangspunt van de evaluatie.

Het thema vrouwenemancipatie heeft enkele kenmerken die bepalend zijn voor de uitvoering van beleid terzake: het is controversieel en alomvattend. Er is nooit onder stoelen of banken gestoken dat het nieuwe beleidsthema strijd zou inhouden. Dit werd voorzien omdat het ten principale om veranderingen in machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen gaat en omdat het thema onder betrokkenen op alle niveaus zeker discussies en mogelijk zelfs weerstanden zou oproepen. De alomvattende aard van het onderwerp emancipatie betekent dat het niet begrensd is, maar zich uitstrekt over alle aspecten van het menselijk bestaan en zodoende vrouwen en mannen raakt, zowel persoonlijk als zakelijk. Derhalve heeft het onderwerp *vrouwen en ontwikkeling* te maken met alle onderdelen van ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingssamenwerking.

Een extra dimensie van het emancipatiebeleid in ontwikkelingssamenwerking is dat het bedoeld is voor samenlevingen anders dan de eigen samenleving. Dat kan het zicht op de mogelijkheden en moeilijkheden in de praktijk vertroebelen en het beleid het karakter van een ver-van-m'n-bed-show geven. Bovendien is het VenO-beleid, als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking, ingebed in een geveer-ontvangerrelatie, waarbij de nemer bereid is omwille van de hulp gehoor te geven aan de wensen en uitgangspunten van de donor. De evaluatie moet

nagaan of de uitgangspunten en beleidswensen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aansluiten bij en nuttig zijn voor vrouwen in ontwikkelingslanden.

Vanwege de aard van de thematiek en het alomvattende karakter ervan kan beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* niet probleemoplossend zijn in de zin dat het rechtstreeks emancipatie kan bewerkstelligen; het kan hoogstens de condities creëren die de gelijkheid en gelijkwaardigheid tussen vrouwen en mannen bevorderen. Oud-president Nyerere van Tanzania zei in dat verband eens: "... *no one and no group can be liberated by others. The struggle for women's development has to be conducted by women*". In dezelfde trant is er over ontwikkelingssamenwerking en autonomie gesproken in de nota *Een Wereld van Verschil*: "De rol die ontwikkelingssamenwerking (daarbij) speelt is die van ruimte scheppen voor mensen in de Derde Wereld om zelf hun eigen lot ter hand te nemen. Dat ruimte scheppen is soms groei genoemd (-) In een andere fase is het bevrijding genoemd, of dekolonisatie. Soms noemde men het ontwikkeling (-) Het is participatie genoemd (-) Thans heet het vaak autonomie: autonomie voor vrouwen, autonomie voor mensen in de Derde Wereld om het eigen lot te bepalen, eigen keuzen te maken (-)." De evaluatie van het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* moet proberen vast te stellen of die ruimte gecreëerd is, hoe vrouwen die konden benutten en wat zij eraan gehad hebben.

De genoemde punten maken dat de evaluatie van het beleid inzake vrouwenemancipatie in ontwikkelingssamenwerking en van de resultaten van dat beleid voor vrouwen in ontwikkelingslanden geen zaak is van optellen en aftrekken. Kwantitatieve analyses zijn in beperkte mate mogelijk, vooral met betrekking tot de vraag of meer vrouwen aan de interventies zijn gaan meedoen. Verder zal de evaluatie vooral een kwalitatieve beoordeling zijn van de ruimte die is gecreëerd, van de reikwijdte daarvan, van de emancipatie die mede daardoor op gang is gekomen en van de belemmeringen en weerstanden die overwonnen moesten worden. Deze beoordeling is in belangrijke mate het resultaat van opvattingen van alle betrokken actoren, inclusief de evaluatoren.

1.2 Doelstelling en hoofdvragen

Het *doel* van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de bilaterale Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor vrouwen in ontwikkelings-

landen en van de rol die het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* daarbij speelde.

De *hoofdvragen* van de evaluatie zijn:

1. Op welke wijze heeft het VenO-beleid en de uitvoering daarvan gestalte gekregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?
2. Welke effecten hebben door Nederland ondersteunde programma's en projecten in ontwikkelingslanden (zowel speciaal voor vrouwen bedoelde interventies als andere) voor vrouwen aldaar?
3. Hoe doeltreffend en doelmatig was de uitvoering en hoe duurzaam zijn de resultaten die ten behoeve van vrouwen werden behaald?
4. In hoeverre komen de effecten overeen met de doelstellingen van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* en in hoeverre was dit beleid relevant voor de specifieke situatie in afzonderlijke ontwikkelingslanden?

1.3 Afbakening van de evaluatie

In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt het beleid betreffende *vrouwen en ontwikkeling* uitgevoerd via twee sporen: integratie van de thematiek in de reguliere programma's en specifiek op vrouwen(emancipatie) gerichte activiteiten. Volgens het beleid moet voorrang gegeven worden aan het eerstgenoemde spoor. Dat sluit aan bij het reeds genoemde alomvattende karakter van het thema en betekent praktisch dat *vrouwen en ontwikkeling* een geïntegreerd onderdeel van het gehele hulpprogramma dient te zijn. Een alomvattende studie van de thematiek zou dus de gehele ontwikkelingssamenwerking moeten beslaan. Aangezien dat onmogelijk is, is het onderwerp bij voorbaat afgebakend. Daarbij zijn de volgende keuzen gemaakt:

- * Het onderzoek naar de vormgeving en de mate van integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het Nederlandse beleid beperkt zich tot het bilaterale programma. Dat betekent o.m. dat de multilaterale programma's, de medefinanciering en SNV buiten het onderzoek vallen. In de loop van het onderzoek bleek ook dat het niet mogelijk was om in het kader van deze studie de effecten op vrouwen te meten van de macro-economische steun aan landen, vanwege het algemene en ongerichte karakter ervan. Derhalve komt deze vorm van hulp slechts beknopt aan de orde.
- * De beleidsontwikkeling en de operationalisering van het beleid zijn bestu-

deerd voor de periode 1985-1996, dat wil zeggen tot aan de herijking van het buitenlands beleid in 1996.

- * Het veldonderzoek naar de resultaten van de Nederlandse hulp voor vrouwen richt zich op twee landen: Burkina Faso en Kenia en beslaat de periode 1985-1995.

Van meet af aan was het de bedoeling om de resultaten op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* van drie algemene IOB-landenstudies (Bangladesh, Bolivia en Egypte) in deze VenO-evaluatie op te nemen. De keuze voor Burkina Faso en Kenia als landen voor de VenO-evaluatie was mede gebaseerd op het feit dat zij, door hun ligging in Sub-Sahara Afrika, een aanvulling vormen op de drie algemene landenstudies van IOB. Twee andere factoren hebben bij de keuze voor Burkina Faso en Kenia een rol gespeeld:

- * In deze landen is sprake van een ruime mate van doelgroepgerichte interventies in sectoren die van belang zijn voor vrouwen. Met andere woorden, het programma als zodanig biedt mogelijkheden voor de integratie van vrouwen in reguliere activiteiten.
- * In deze landen is al enkele jaren nadrukkelijk aandacht besteed aan de integratie van vrouwen in de beleidsuitvoering, namelijk doordat er bij de aanvang van deze evaluatie al meer dan vijf jaar een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* op de ambassade werkzaam was.

Door het hanteren van deze laatste twee criteria is er dus gekozen voor landen waarvan bekend was dat de Nederlandse interventies al in zekere mate aandacht aan vrouwen besteedden, zodat de evaluatie ook concrete gegevens zou opleveren over de mogelijkheden en moeilijkheden bij de realisering van het VenO-beleid. De twee focuslanden zijn qua vormgeving en intensiteit van het VenO-beleid dan ook niet representatief voor de gehele Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het feit dat het bovendien twee landen in Sub-Sahara Afrika zijn heeft de studie nog verder gekleurd, omdat de situatie van vrouwen in Afrika erg verschilt van bijvoorbeeld vrouwen in Latijns Amerika en Azië, qua arbeid en werkgelegenheid, scholingsgraad, organisatiegraad, etc. Voorbeelden uit die twee continenten komen alleen ter sprake voor zover de IOB-landenstudies materiaal daarvoor opleverden.

In Burkina Faso en Kenia is een selectie gemaakt van bilaterale projecten die aan een veldonderzoek zijn onderworpen. De selectie was zodanig dat de voornaamste sectoren van de hulp aan het land vertegenwoordigd waren. De keuze was echter mede gebaseerd op de verwachting dat vrouwen in zekere mate aan de te

evalueren projecten deelnamen, zodat het onderzoek ook gegevens kon opleveren over welke werkwijzen wel en niet effectief waren. In de drie algemene landenstudies, daarentegen, is het hele programma bestudeerd, gewoonlijk onderverdeeld naar sectoren van de hulp. In sommige sectoren is niet expliciet nagegaan wat de effecten van de hulp waren voor vrouwen, omdat dit moeilijk te meten was en/of omdat er weinig concrete aanwijzingen in dat opzicht verwacht werden. In andere sectoren is wel gekeken naar de effecten van de hulp voor vrouwen, maar in het algemeen op minder intensieve wijze dan in Burkina Faso en Kenia.

1.4 Niveaus en indicatoren van de evaluatie

De evaluatie heeft zich op twee *niveaus* gericht:

- beleidsniveau: beleid en organisatie betreffende *vrouwen en ontwikkeling*
- uitvoeringsniveau: hulpprogramma's in twee landen

De studie op *beleidsniveau* is beschrijvend en analytisch van aard. In de eerste plaats is gekeken naar de ontwikkeling van het VenO-beleid in Nederland gedurende de afgelopen decennia. De hoogtepunten uit de geschiedenis van het beleid, de doelstellingen en strategieën, de vertaling naar regio- en landenbeleid en bevindingen uit eerdere evaluaties komen aan de orde. Ook wordt een vergelijking gemaakt met de inhoud en prioriteiten van het emancipatiebeleid voor de Nederlandse samenleving, teneinde te kunnen beoordelen of het VenO-beleid hiermee in lijn is of meer zijn eigen kaders stelt. Ten tweede wordt de organisatie voor de uitvoering van het beleid besproken, zowel die op het departement als op de posten. Er is een analyse gemaakt van de taken die door de organisatorische eenheden en functionarissen zijn uitgevoerd en van de rol die diverse instrumenten hebben gespeeld in de uitvoering van het beleid, waarbij zowel instrumenten van algemene aard als speciale VenO-instrumenten onder de loep zijn genomen. Ook de manier waarop informatie over het onderwerp *vrouwen en ontwikkeling* is verspreid onder medewerkers van het departement en bij consultants voor de uitvoering van het beleid, is bestudeerd. De opvattingen van de medewerkers op het departement en de ambassades over beleid, institutionalisering en operationalisering zijn op ruime schaal geïnventariseerd en in de analyses verwerkt.

Om het Nederlandse beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* te kunnen plaatsen in de internationale context is een korte analyse gemaakt van de thematiek zoals deze zich wereldwijd manifesteert en van discussies en acties die in

internationaal en nationaal verband en door andere hulpdonoren zijn gevoerd.

Op *uitvoeringsniveau* zijn de Nederlandse hulpprogramma's in Burkina Faso en Kenia geëvalueerd. De voornaamste vraag betrof hier de resultaten van de Nederlandse inspanningen voor vrouwen ter plaatse. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerst een studie gemaakt van de veranderende positie van vrouwen in het land en van het beleid van zowel de nationale overheid als van de Nederlandse hulp ter plaatse. Vervolgens is in elk land een gebied waar veel Nederlandse hulpactiviteiten plaatsvonden, uitgekozen voor nadere studie. In Burkina Faso was dat de provincie Boulkiemdé en in Kenia betrof het de districten Homa Bay en Migori. Alle Nederlandse projecten in deze focusgebieden zijn geëvalueerd op de resultaten voor vrouwen, terwijl daarnaast ook enkele andere Nederlandse projecten in het land voor dit doel waren geselecteerd. In de focusregio's werden bovendien studies uitgevoerd naar de opvattingen van de doelgroep over de veranderende positie van mannen en vrouwen en de rol van projecten daarin. Deze zogeheten perceptiestudie vond plaats in vijf dorpen in Burkina Faso en in zes dorpen in Kenia en werd uitgevoerd na de projectevaluatie, zodat een aantal hypothesen over mogelijke effecten van de Nederlandse hulp voor vrouwen die in de projectevaluaties gevonden waren, getoetst konden worden. De perceptiestudie werd afgesloten met een workshop waar vertegenwoordigers van alle betrokken geledingen (overheid, projecten, dorpen) aanwezig waren. In Burkina Faso, Kenia en Bolivia is ook de projectenportefeuille van het Vrouwenfonds-lokaal aan een apart onderzoek onderworpen.

Ten behoeve van de evaluatie zijn diverse *indicatoren* opgesteld die betrekking hebben op beleid, programma en projecten:

Wat betreft *beleid* is gekeken naar de mate van *beleidsovereenstemming* tussen het nationale beleid ten aanzien van vrouwenemancipatie van de onderzochte landen en het Nederlandse beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*. Tevens is de *beleidsconsistentie* geanalyseerd, dat wil zeggen de mate van overeenstemming tussen het algehele VenO-beleid en het landenspecifieke beleid terzake. De *beleidsrelevantie* betreft de mate waarin het Nederlandse beleid overeenkomt met de belangen en prioriteiten van vrouwen in de betreffende ontwikkelingslanden.

Ten aanzien van het *programma* is gekeken naar de *toegankelijkheid* van de Nederlandse hulp voor vrouwen in de landen. Die wordt grotendeels bepaald door de uitvoeringsvormen van de hulp en de gekozen strategieën van uitvoering.

Van de *projecten* zijn de directe en indirecte resultaten voor vrouwen bestudeerd. De *indirecte resultaten* betreffen de bijdragen van de hulp aan het debat over vrouwenemancipatie in het land, aan de ontwikkeling van het beleid en van de capaciteit op dit gebied. Voor de analyse van de *directe resultaten* zijn de vier dimensies van autonomie, die het uitgangspunt van het Nederlandse beleid vormen, gehanteerd: de economische, sociaal-culturele, politiek-maatschappelijke en fysieke autonomie van vrouwen. De projecten zijn beoordeeld op: *doeltreffendheid*: hebben ze hun doelstellingen behaald? *doelmatigheid*: was de verhouding tussen inspanningen en resultaten goed? en *duurzaamheid*: blijven de resultaten bestaan als de hulp stopt? In het bijgaande evaluatieschema worden de achtereenvolgende stappen, de thema's van onderzoek en de gehanteerde indicatoren samengevat.

1.5 Methoden en werkwijze

Dit rapport berust op een groot aantal studies die ten behoeve van deze evaluatie zijn uitgevoerd, variërend van dossier- tot dorpsstudies. Het totaal aantal mensen dat bij al deze studies betrokken is geweest overschrijdt de 2000, het aantal onderzoekers bedraagt 25 plus twee coördinatoren van de studie.

De analyse van beleid en organisatie is gebaseerd op literatuuronderzoek, dossierstudies, interviews en een schriftelijke enquête onder beleidsmedewerkers. Deelstudies die separate rapporten hebben voortgebracht zijn studies van:

- Landen- en regiobeleidsplannen, periode 1985-1988, 1989-1992, 1992-1995
- Beleidsoverleg, 1985-1995
- Memories van Toelichting 1985-1995
- Jaarverslagen 1985-1995
- Vrouwenfonds
- Gender Assessment Studies
- Themabijeenkomsten *vrouwen en ontwikkeling*
- *Vrouwen en ontwikkeling* in de uitbesteding
- Rol en functie sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling*
- Enquête onder beleidsmedewerkers op departement en posten, uitgevoerd door NIPO

(Zie voor volledige titels Bijlage 2).

De evaluatie van de uitvoering in Burkina Faso en Kenia is begonnen met een literatuurstudie en dossierstudies van de projectenportefeuille. Er zijn profielen

Tabel 1 Evaluatieschema

<ul style="list-style-type: none"> · economisch · productiefactoren, economische diensten en infrastructuur · werkgelegenheid · inkomen · kennis en kunde t.b.v. werk/beroep · werklast 	<ul style="list-style-type: none"> · sociaal cultureel · sociale diensten · kennis en inzicht in eigen situatie, eigen identiteit · eigenwaarde · beeldvorming over vrouwen 	<p style="text-align: center;">RESULTATEN</p> <ul style="list-style-type: none"> · politiek · besluitvorming op huishoudniveau, lokaal/dorpsniveau, nationaal niveau · organisatievorming · wetgeving en toepassing wetten 	<ul style="list-style-type: none"> · fysieke integriteit · gezondheid · zeggenschap over vruchtbaarheid en seksualiteit · geweld
<ul style="list-style-type: none"> · relevantie van activiteiten voor vrouwen · dimensies van autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> · doeltreffendheid · resultaten t.o.v. doelstellingen · schaal van de resultaten · kenmerken begunstigden 	<p style="text-align: center;">OORDELEN</p> <ul style="list-style-type: none"> · doelmatigheid · beheer project cyclus · kosten vs. baten 	<ul style="list-style-type: none"> · duurzaamheid · vooruitzichten voor duurzaamheid (politiek, economisch, financieel, institutioneel)
<ul style="list-style-type: none"> · context · natuurlijke hulpbronnen · politieke wil · emancipatiebeweging · ontwikkelingsbeleid · institutionele capaciteit · sociale differentiatie · (projectexterne) actoren · onvoorziene omstandigheden/calamiteiten 	<ul style="list-style-type: none"> · projectopzet · doelstelling en strategie · lokale uitvoerder · donor uitvoerder · doelgroep en regio · omvang en complexiteit · staf · mate van innovatie · participatie van vrouwen in voorbereiding en uitvoering · ondersteuning van projecten 	<p style="text-align: center;">VERKLARINGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> · projectuitvoering · inzicht en kennis van de omgeving · kwaliteit van de planning · strategie voor uitvoering · beheer · middelen · personeel · participatie, ondersteuning · kwaliteit monitoring en evaluatie 	

geschreven over de nationale situatie in de twee landen, in algemene zin maar vooral wat betreft de situatie van vrouwen, het emancipatiebeleid en de vrouwenbeweging. Voor de geselecteerde regio's zijn soortgelijke profielen opgesteld. In de twee landen zijn 17 projecten aan een 'klassieke' projectevaluatie onderworpen, wat inhoudt dat uitgebreide veldbezoeken aan de projecten zijn gebracht en interviews zijn gehouden met begunstigden (vrouwen en mannen), projectverantwoordelijken, overheidsvertegenwoordigers, etc.

Twee perceptie-studies van elk ongeveer tien weken zijn uitgevoerd in elf dorpen in de focusregio's van de twee landen. Als onderdeel daarvan zijn de levensgeschiedenissen opgetekend van 26 mensen in Burkina Faso en 36 in Kenia. Verder werd er gesproken met groepen dorpsbewoners in verschillende samenstelling. Het totale aantal mensen dat bij de perceptiestudie betrokken is geweest bedraagt ruim 800 in Burkina Faso en een kleine 900 in Kenia. De doelstellingen van de perceptiestudie waren: 1) na te gaan welke belangrijke veranderingen er de afgelopen tien jaar hebben plaatsgevonden in leven en omgeving van de bevolking, 2) welke prioriteiten vrouwen en mannen zelf stellen aan ontwikkeling en wat vrouwenemancipatie voor hen inhoudt, 3) de meningen van vrouwen te peilen over hun betrokkenheid bij ontwikkelingsprojecten, over de mogelijkheden en moeilijkheden van participatie, over de resultaten ervan voor henzelf en hun omgeving en over het nut van de interventies in het algemeen.

Tijdens de vele studies in dit onderzoek is een breed scala van onderzoeksmethoden toegepast: literatuur- en dossierstudies, interviews en discussies met relevante personen in Nederland, in de onderzoekslanden, met vrijwel alle sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling*, schriftelijke enquête onder beleidsmedewerkers op het departement en op de posten, interviews met diverse adviesbureaus, veldbezoeken, gesprekken met vrouwengroepen, groepsdiscussies, het optekenen van levensgeschiedenissen. In de perceptiestudies zijn veel participatieve technieken toegepast, zoals het maken van kaarten, van overzichten van armen en rijken in de dorpen, van kalenders van werkzaamheden door vrouwen en mannen in de verschillende seizoenen.

Het veldwerk is uitgevoerd door Burkinen, Kenianen en Nederlanders; de teams van de perceptiestudies bestonden uit zowel mannen als vrouwen. Van de bevindingen in Burkina Faso en Kenia zijn aparte IOB-publicaties verschenen, respectievelijk in het Frans en in het Engels, terwijl van elk ook een Nederlandse samenvatting is gepubliceerd.

In Burkina Faso en in Kenia zijn de uitkomsten van de projectevaluaties en van de perceptiestudies besproken met alle betrokkenen tijdens een eendaagse workshop. Dit waren zeer bijzondere en waardevolle bijeenkomsten vooral omdat de groep dorpingen uitgesproken meningen naar voren bracht. In Burkina Faso hadden deze vooral betrekking op het functioneren van de projecten en op de beperkte rol die buitenstaanders, en dus ook hulpprojecten, in het leven van de mensen spelen. In Kenia werden door de vrouwen en mannen uit de dorpen harde noten gekraakt over de politieke intriges en gebrek aan goed bestuur waardoor de middelen lang niet altijd op de juiste wijze besteed worden.

De uitkomsten van de drie IOB-landenstudies, in Bangladesh, Bolivia en Egypte, zijn in dit rapport verwerkt, voor zover ze betrekking hadden op de vraagstelling van deze VenO-evaluatie. De hoeveelheid informatie over de resultaten van de Nederlandse hulp voor vrouwen is uiteraard veel groter in de speciaal voor dat doel ontworpen studies in Kenia en Burkina Faso. De analyse van de resultaten van de hulp voor vrouwen in hoofdstuk 6 berust dan ook vooral op gegevens uit deze twee landen.

Een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en mensen die bij de vormgeving en uitvoering van het VenO-beleid in het algemeen en in Burkina Faso en Kenia in het bijzonder betrokken waren, heeft de voorbereiding en de uitvoering van de evaluatie begeleid. De Frans- en Engelstalige rapporten zijn met alle betrokken partijen in respectievelijk Burkina Faso en Kenia besproken voordat ze werden vastgesteld.

1.6 Terminologie en rapportage

Er bestaat een uitgebreide vocabulaire voor de problematiek van de positie van vrouwen in de samenleving en de meeste begrippen zijn in de loop van de jaren uitvoerig besproken en gewogen op hun toereikendheid. In hoofdstuk 2 wordt op enkele termen die vooral in het kader van ontwikkelingssamenwerking gangbaar zijn, nader ingegaan. Een korte algemene toelichting op de keuze voor bepaalde begrippen in deze studie volgt hier.

Om het beleid en de praktijk ter verbetering van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden te beschrijven wordt in deze studie de term *vrouwen en ontwikkeling* gebruikt. Dit is door de jaren heen het meest gangbare begrip geweest in het Nederlandse hulpbeleid. *Vrouwen en ontwikkeling* behoort evenwel tot de ter-

minologie voor ontwikkelingssamenwerking. Om de strijd voor verandering van de positie van vrouwen te beschrijven is hier het woord *vrouwenemancipatie* gekozen. Dit uit het latijn afkomstige woord bevat drie componenten: *ex / manus / càpere*, die respectievelijk betekenen: niet meer, (aan de) hand en (vast)houden. Het woord is aanvankelijk vooral gebruikt voor de bevrijding van slaven en de meest gebruikelijke, directe vertaling luidt dan ook: het vrij worden uit gebondenheid. Emancipatie en vrouwenemancipatie zijn in Nederland algemeen gangbare begrippen, hoewel ze niet geheel onomstreden zijn.

Voor de aanduiding van het nationale beleid inzake vrouwen van een land wordt gebruik gemaakt van het woord *vrouwenemancipatiebeleid*, of soms ook *vrouwenbeleid*. Sommige landen hebben hun eigen voorkeuren op dit gebied die, als dat zo uitkomt, ook zijn overgenomen. Vaak zijn dit vrij neutrale begrippen zoals de *voortgang van vrouwen* of *positieverbetering van vrouwen*. De beweging van vrouwen (en mannen) die zich voor veranderingen in de achtergestelde positie van vrouwen inzetten wordt met *(vrouwen)emancipatiebeweging* of *vrouwenbeweging* aangeduid.

Sinds het einde van de jaren tachtig is in de internationale vrouwenbeweging en in ontwikkelingssamenwerking het concept *gender* ('kunne' in het Nederlands) erg populair. *Gender* verwijst naar de sociale verschillen tussen vrouwen en mannen die in de samenleving als een ordeningsprincipe werken, in tegenstelling tot het woord 'seks' dat de biologische verschillen tussen vrouwen en mannen aangeeft. De sociale verschillen tussen vrouwen en mannen worden vaak gekenmerkt door ongelijkheid. Om die reden wordt het concept *gender* wel gebruikt om de machtsverschillen tussen mannen en vrouwen aan te duiden, evenals de intenties om deze te veranderen. *Gender en ontwikkeling* verwijst in sommige instellingen dan ook naar het beleid gericht op verandering van machtsrelaties tussen vrouwen en mannen. Het woord *gender* op zich bevat al die betekenissen echter niet. In deze evaluatie kwam naar voren dat men met *gender* ook gewoon 'mannen en vrouwen' kon bedoelen, wat de gebruikers eveneens als een vernieuwing ten opzichte van *vrouwen en ontwikkeling* beschouwden. Vanwege de vele interpretaties en vooronderstellingen verbonden aan *gender* en omdat het woord nooit gangbaar is geworden in het Nederlandse hulpbeleid, komt het in dit rapport weinig voor. Het veelvuldige gebruik ervan voor zaken als gendertraining, genderadviseur, e.d. wordt gevolgd, terwijl ook de toepassingen als genderanalyse en genderrelaties worden gebruikt. Er is echter geprobeerd om 'gender' niet als synoniem voor 'vrouwen' te hanteren.

Na de uiteenzetting over de opzet van het onderzoek in dit eerste hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een resumé van het vrouwenvraagstuk als wereldwijd probleem. Een korte geschiedenis van het verzet van vrouwen tegen hun achterstelling wordt gevolgd door een analyse van de manier waarop vrouwenemancipatie op de ontwikkelingsagenda kwam en van internationale en nationale acties op dit gebied. Hoofdstuk 3 behandelt het beleid inzake vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en bespreekt de geschiedenis, de belangrijkste discussiepunten, de voornaamste beleidsthema's en de wijze waarop het vrouwenbeleid zijn weg gevonden heeft in landen- en regiobeleid. In dit hoofdstuk wordt ook gekeken hoe het VenO-beleid past in het algemene emancipatiebeleid voor de Nederlandse samenleving. De organisatie van de uitvoering van het VenO-beleid komt aan de orde in hoofdstuk 4 en 5, waarbij het eerste de institutionele structuur behandelt en het tweede de instrumenten en maatregelen voor de uitvoering. De belangrijke vragen van deze evaluatie naar de resultaten van de Nederlandse hulp voor vrouwen in ontwikkelingslanden worden in hoofdstuk 6 beantwoord. Het bevat de bevindingen van het veldonderzoek in vijf landen, met nadruk op de twee landen waar de VenO-evaluatie gericht onderzoek heeft gedaan, terwijl daarnaast de resultaten voor *vrouwen en ontwikkeling* van de algemene landenstudies van IOB in dit hoofdstuk zijn verwerkt. Hoofdstuk 7 beschrijft hoe het Vrouwenfonds heeft gefunctioneerd en wat de resultaten ervan zijn. De conclusies van de evaluatie staan in hoofdstuk 8.



2 Vrouwenemancipatie: probleemstelling, internationaal debat en beleid

Vrouwenemancipatie is een omstreden onderwerp. Het heeft door de eeuwen heen regelmatig tot felle strijd geleid en nog steeds kunnen discussies over vrouwenemancipatie de gemoederen doen oplaaien. De introductie van het thema in ontwikkelingssamenwerking is dan ook niet zonder slag of stoot verlopen. Om het beleid van vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te kunnen plaatsen, is het noodzakelijk om eerst iets te zeggen over het vrouwenvraagstuk in het algemeen en over de discriminatie van vrouwen in het ontwikkelingsproces in het bijzonder. Ook het debat over de rol van vrouwen in het ontwikkelingsproces en het internationale beleid gericht op verbetering van de positie van vrouwen worden kort beschreven als achtergrond voor de uiteenzetting en beoordeling van het Nederlandse beleid aangaande *vrouwen en ontwikkeling*.

2.1 Het probleem

Wereldwijd leeft de gedachte dat vrouwen inferieur zijn aan mannen. Spreekwoorden en gezegden getuigen daarvan. Zo kennen de Kikuyu's in Kenia het spreekwoord: *"Een vrouw en een invalide man zijn hetzelfde"* (Schipper, 1991). In Burkina Faso zeggen ze: *"Zelfs al is een vrouw groot van postuur, dan nog is ze thuis niet de baas."*

De veronderstelde inferioriteit van vrouwen is verankerd in instituties, regelgeving, organisatievormen en relaties. Met een bouwwerk van normen en waarden wordt de zogenaamde minderwaardigheid van vrouwen verklaard en bevestigd. De verdeling van hulpbronnen in de samenleving is scheefgegroeid ten nadele van vrouwen en in het algemeen hebben mannen een sterkere uitgangspositie om in een veranderingsproces kansen te grijpen en te benutten. Er bestaat meestal een strikte ordening tussen mannen en vrouwen qua plaats en rol in de samenleving en tradities en opvattingen daaromtrent zijn taai, zodanig zelfs dat dwang en

geweld tegen vrouwen frequent voorkomen teneinde de bestaande situatie te handhaven. Deze situatie van onderschikking en achterstelling is zo universeel, dat het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) in het Human Development Report 1995 constateerde dat *"what unites countries across many cultural, religious, ideological, political and economic divides is their common cause against the equality of women"*.

2.1.1 Feiten

Deze uitspraak wordt door UNDP onderbouwd met de z.g. Gender-related Development Index (GDI), die de Human Development Index (HDI) bijstelt op basis van ongelijkheid tussen de geslachten. Het blijkt dat in ieder land vrouwen achterblijven bij mannen op een index die het menselijk welzijn meet aan de hand van drie componenten: levensverwachting, onderwijs en inkomen. Een waarde van 1,0 op de GDI zou duiden op een volledige gelijkheid tussen vrouwen en mannen, maar geen enkel land bereikt deze standaard. Met 0,92 scoort Zweden het hoogst. Nederland verwerft op de GDI een 0,85, waardoor het zestien plaatsen zakt ten opzichte van de HDI, van de vierde naar de twintigste plaats op de wereldranglijst. De gemiddelde GDI-waarde voor de 130 onderzochte landen is 0,6, terwijl in meer dan 45 landen de GDI-waarde lager dan 0,5 ligt (UNDP 1995:75).

Achter deze cijfers verschuilen zich de dagelijkse problemen van vrouwen, die bij elkaar het 'vrouwenvraagstuk' of de 'discriminatie van vrouwen' vormen. Het is onmogelijk om een universeel geldig beeld daarvan te schetsen, maar uit de vele onderzoeken die de afgelopen decennia zijn uitgevoerd is wel duidelijk dat er een rode draad loopt door het verhaal van vrouwen wereldwijd. Die rode draad is de ongelijkheid en uitsluiting van vrouwen op veel terreinen van het bestaan.

Het verhaal begint vaak al bij de geboorte, of zelfs nog daarvoor. In veel landen leidt de komst van een meisje tot minder grote vreugde dan die van een jongen. Het gebrek aan wenselijkheid van meisjes kan extreme vormen aannemen, zoals in grote delen van Azië waar, in tegenstelling tot het gebruikelijke patroon wereldwijd, minder vrouwen zijn dan mannen, zo'n 94 vrouwen op 100 mannen. Het stringente bevolkingsbeleid van China heeft geleid tot omvangrijke moord op baby-meisjes en sterfte van meisjes door verwaarlozing. In India is abortus van meisjesfoetussen een fenomeen dat steeds vaker voorkomt sinds via vruchtwater onderzoek het geslacht van een kind in een vroeg stadium kan worden vastge-

steld. Vergeleken met de bevolking die in leven zou moeten zijn naar de standaard van wereldwijde sterftecijfers, zijn er in Azië naar schatting meer dan 100 miljoen vrouwen 'verdwenen' (UNDP, 1993, 1995:35).

De slechte start zet zich in de loop van het leven van vrouwen meestal voort. Hun kansen om naar school te gaan zijn de afgelopen twintig jaar weliswaar verbeterd, maar van de 900 miljoen analfabeten ter wereld zijn er 600 miljoen vrouw. De toename van onderwijsvoorzieningen voor vrouwen heeft de bevolkingsgroei niet kunnen bijhouden, zodat het absolute aantal vrouwen dat niet kan lezen en schrijven stijgt. De kloof tussen meisjes en jongens in het onderwijs wordt kleiner, maar een toename van onderwijsniveau gaat nog niet gepaard met meer kansen voor vrouwen om hun capaciteiten ook toe te passen. Dit is vooral zichtbaar in het beperkte aantal vrouwen op invloedrijke posities (UNDP, 1995:34-37).

Ongelijkheid voor de wet weerspiegelt in veel landen de lage status van vrouwen en continueert deze vervolgens. Vrouwen hebben te maken met juridische discriminatie op alle terreinen die het dagelijks leven beïnvloeden: huwelijk en echtscheiding, erfrecht, nationaliteit, bezit, recht op land en andere hulpbronnen, werk en inkomen, recht om te reizen. De afgelopen decennia zijn op internationaal en nationaal niveau maatregelen getroffen om de discriminatie van vrouwen voor de wet tegen te gaan, maar er blijft nog veel rechtsongelijkheid bestaan. Een complicatie hierbij is dat in veel landen naast het statelijk recht ook lokaal (traditie en gewoonte) en religieus recht gelden. In bepaalde omstandigheden speelt dit een overheersende rol, temeer daar in plattelandsgebieden, bijvoorbeeld, het statelijk recht onbekend is bij de bevolking en zelfs vaak bij lokale ambtenaren (Keebet von Benda-Beckman, 1996:9).

Ongelijke rechten leiden tot gebrek aan bescherming van vrouwen en meisjes. Fysiek en psychologisch geweld tegen hen is een universeel verschijnsel, maar nog slechts weinig landen bieden wettelijke bescherming daartegen. Het verschijnsel wordt vooral als een privézaak beschouwd. Bij onderzoek van de VN rapporteerde eenderde van de vrouwen in Barbados, Canada, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en de Verenigde Staten over seksueel misbruik tijdens hun kinder- of jeugdijaren; tweederde van de getrouwde vrouwen in Chili, Mexico, Papua Nieuw-Guinea en de republiek Korea bleken thuis te worden mishandeld (UNDP, 1995:44). Besnijdenis van meisjes wordt steeds vaker gezien als een vorm van geweld, maar bescherming ertegen door de traditie af te schaffen stuit op sterke weerstanden. Gedwongen prostitutie van meisjes en jongens op vaak zeer jeugdige leeftijd en vrouwenhandel zijn groeiende problemen waarop wet-

geving nog weinig vat kan krijgen. Eén van de meest schrijnende vormen van geweld waartegen vrouwen weerloos zijn en bescherming volstrekt ontbreekt, betreft verkrachtingen en gedwongen zwangerschappen in tijden van oorlog en conflict.

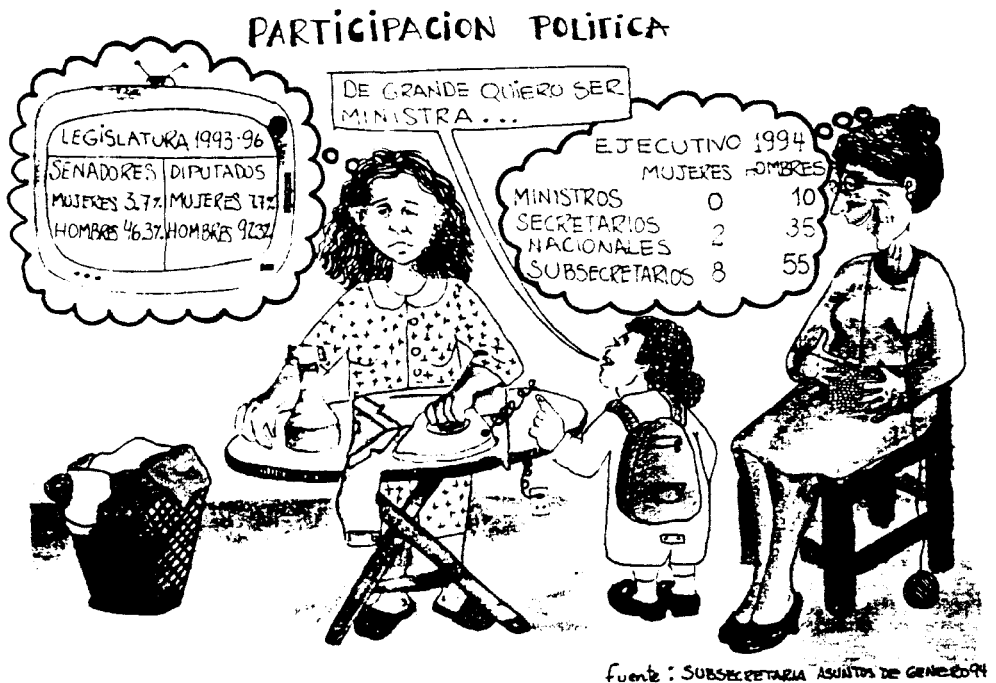
De kloof tussen mannen en vrouwen op economisch en politiek gebied is zeer groot. Van de 1,3 miljard arme mensen op de wereld is 70% vrouw. Het aantal vrouwen op het platteland dat in absolute armoede leeft is de laatste twintig jaar zelfs toegenomen. Het uiteenvallen van traditionele familiestructuren en de migratie van mannen leiden in veel landen tot een toename van een-ouderhuishoudens met een vrouw aan het hoofd. In Kenia is dat aantal gestegen van ruim een kwart in 1976 tot meer dan eenderde in 1993. De vrouwen en hun kinderen zijn overwegend aangewezen op zelfvoorzieningslandbouw, maar zij missen de informatie en middelen om tot een redelijke productie te komen. Alom behoren de een-ouder/moedergezinnen tot de armsten. In Bangladesh leeft 96% van hen onder de armoedegrens; in totaal 15,4 % van alle huishoudens in het land behoort tot deze categorie. Interventies van buitenaf en het beleid van landregistratie hebben de situatie van vrouwen vaak verslechterd doordat ze de traditionele rechten van vrouwen ondermijnen. In Burkina Faso, bijvoorbeeld, werden tot het midden van de jaren tachtig alle nieuwe pachtgronden - voor zowel voedsel als handelsgewassen - uitgegeven aan mannen, ondanks de traditie dat vrouwen al het voedsel voor het gezin verbouwen (UN The State of the World's Women 1985, UNDP 1995:38).

Feminisering van de armoede komt ook in industrielanden voor. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld, bestond in 1940 40% van de armen uit vrouwen, in 1980 was dat opgelopen tot 62%. De oorzaak moet gezocht worden in hun lage status en ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt en in het sociale verzekeringssysteem (UNDP, 1995:36).

Waar cijfers over lonen beschikbaar zijn blijken vrouwen gemiddeld driekwart te verdienen van het salaris van mannen, maar in minder georganiseerde sectoren, zoals de landbouw, is de ratio waarschijnlijk nog minder gunstig voor vrouwen. Vrouwen werken overwegend in een beperkt aantal sectoren en op lagere niveaus. De ratio van vrouwen in hogere banen en in ondergeschikte posities is in ontwikkelingslanden de afgelopen 20 jaar nauwelijks veranderd (UNDP 1995:37). Een belangrijke belemmering voor vrouwen met betrekking tot arbeid en inkomen is hun verantwoordelijkheid voor het huishouden. Dat kost veel tijd, wordt niet betaald en in officiële statistieken zelfs niet als werk beschouwd. Er is geschat dat

wanneer huishoudelijk werk wel in geld zou worden uitgedrukt, het bedrag in industrielanden zou oplopen tot 25 à 40% van het BNP (UN, 1985).

Een terrein waar vrouwen een grote achterstand hebben op mannen is de financiële wereld. Recente cijfers over de situatie in Nederland toonden aan dat in twintig jaar het verschil in beloning tussen mannen en vrouwen nauwelijks kleiner is geworden. Twee decennia geleden verdienden vrouwen gemiddeld 25% minder dan mannen. Dat is nu 24%, volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In de bank- en verzekeringswereld is de kloof het grootst. Vrouwen verdienen hier gemiddeld maar 62% van het loon dat mannen ontvangen. Enkele oorzaken zijn dat vrouwen nauwelijks doorstromen naar hogere functies en dat ze bij herintreding vaak lager worden ingeschaald (Trouw, 1998).



Verschillen in deelname tussen mannen en vrouwen bij politieke en bestuursfuncties in Bolivia.

Illustratie op de poster *Ser mujer en Bolivia*, 1995

In de politiek hebben vrouwen nog weinig te zeggen; 10% van alle parlementariërs ter wereld zijn vrouwen; variërend van 4% in de Arabische staten tot 35% in de Noordse landen. In 55 landen bestaat het parlement uit maximaal 5% vrouwen, terwijl 30% wordt beschouwd als een minimum voor een kritische massa om invloed uit te kunnen oefenen. Op het hoogste niveau, onder ministers en presidenten, is het aandeel vrouwen nog geringer. Het percentage vrouwelijke kabinetsleden bedraagt gemiddeld 6%, het is 5% in ontwikkelingslanden en 8% in industrielanden. Ook in wereldfora zijn vrouwen onder-vertegenwoordigd; in 1994 waren er van de 185 permanente vertegenwoordigers van de Verenigde Naties slechts zes vrouwen (UNDP, 1995:42). Dit alles betekent dat vrouwen wereldwijd weinig gelegenheid hebben om wetten en andere besluitvorming die nog vaak discriminerend zijn, te veranderen.

Spreken in het openbaar

Bij de Luo's in Kenia was het de gewoonte dat vrouwen in het openbaar niet spraken. Mocht een vrouw toch wat naar voren willen brengen dan ging dat als volgt: terwijl zij bleef zitten en op fluisterton haar inbreng leverde, ging haar man staan en herhaalde de woorden van zijn vrouw hardop, voor iedereen hoorbaar.
(modelinge informatie tijdens veldonderzoek Kenia studie)

2.1.2 Oorzaken

Er is veel geschreven over de oorzaken van de discriminatie van vrouwen, waarbij vooral werd gewezen op de biologische verschillen tussen vrouwen en mannen. *"Het kleine verschil met de grote gevolgen"*, zoals Alice Schwarzer (1975) het eens uitdrukte. De kern van de theorie is dat vrouwen door hun vermogen om kinderen te baren dicht bij de natuur zouden staan. Veel dichters dan mannen, die meer de cultuur vertegenwoordigen, d.i. het menselijk bewustzijn en de producten daarvan. Door de cultuur is de mensheid in staat om de natuurlijke omstandigheden te overstijgen en derhalve is cultuur niet alleen te onderscheiden van de natuur maar er ook superieur aan. Volgens deze gedachtengang mogen vrouwen als vertegenwoordigers van de natuur door de cultuurdragers worden onderworpen. De fysiologische functies van vrouwen plaatsen haar bovendien in sociale rollen die van een lagere orde geacht worden dan die van mannen. Zij beperken haar sociale bewegingsvrijheid: de plaats van de vrouw is thuis. *"Vrouw en poes heuren in hoese"*, aldus een oud Nederlands gezegde. De associatie van vrouwen met de huiselijke kring versterkt nog eens de onderwaardering die vrouwen reeds ten deel valt vanwege de veronderstelde nauwe relatie met de natuur. Door de

directe band met kinderen worden de activiteiten van vrouwen ook geassocieerd met het niveau van kracht en kennis waarop kinderen functioneren. Voor velen maakt dat vrouwen ook een beetje kinderlijk (Ortner, 1974:77/78).

Dat de biologische verschillen als zodanig de oorsprong van de discriminatie van vrouwen zou zijn wordt nog wel regelmatig beweerd, maar er is een groeiende consensus dat hij volledig achterhaald is. De biologische verschillen blijken namelijk niet wereldwijd tot precies dezelfde taken en positie van vrouwen en mannen te hebben geleid, zodat deze kennelijk niet 'van nature' aan één van beiden toevallen. Het zijn niet zozeer de biologische verschillen zelf die de ondergeschikte positie van vrouwen verklaren, maar het functioneren van de verschillen in de samenleving.

"De tweede sekse"

In haar beroemde boek "De tweede sekse" (1949) verzet Simone de Beauvoir zich tegen de gedachte dat zeden en gewoonten van een samenleving zouden kunnen worden afgeleid uit de biologie. Zij meent dat mensen nooit overgeleverd zijn aan hun natuur, "zij gehoorzamen aan die tweede natuur, die gewoonte heet." Daarom kan volgens De Beauvoir de biologie geen antwoord geven op de vraag waarom de vrouw als afwijking van de norm die het mannelijke is, als 'de ander', wordt beschouwd. Dat antwoord is alleen te vinden door na te gaan "wat de mensheid van het vrouwelijke menselijke wezen heeft gemaakt".

(Le Deuxième Sexe, 1949, Nederlandse vertaling 1978:61).

Desondanks is de maatschappelijke waardering van vrouwen in veel culturen, met name in ontwikkelingslanden, nog steeds gebaseerd op haar reproductieve functies. Een goede vrouw is een goede moeder, liefst van veel zonen. Dit komt ook tot uitdrukking in de manier waarop vrouwen worden aangesproken: Mama Agbo, moeder van Agbo, bijvoorbeeld, of als het over volwassen vrouwen in het algemeen gaat: mama's. Kinderloze vrouwen hebben dan ook vaak een weinig benijdenswaardige positie in deze samenlevingen.

2.1.3 Religieuze rechtvaardiging

De ondergeschikte positie van vrouwen wordt ook vaak verklaard, en gerechtvaardigd, vanuit religieuze achtergronden. Veel grote godsdiensten stellen de man als norm en maken vrouwen ondergeschikt aan zijn belangen. De heilige boeken, zoals de Bijbel en de Koran, en de latere interpretaties ervan, bevatten passages

die het idee van de superioriteit van mannen ondersteunen. Vooral belangrijk is het scheppingsverhaal. De Bijbel bevat twee versies van de schepping van man en vrouw. In het eerste verhaal van Genesis worden zij tegelijk geschapen: "God zei, laat ons een mens maken naar ons beeld op ons gelijkend en dat zij heersen over de vissen van de zee, over de vogels van de hemel, over het vee, over heel de aarde en over al het kruipend gedierte dat kruipt op de aarde. God schiep de mens naar zijn beeld; naar het beeld van God schiep hij hem, mannelijk en vrouwelijk schiep hij hen" (Genesis 1: 26-27, vertaling Ellen van Wolde, 1995). In het tweede verhaal van Genesis schiep God de mens uit stof van de aarde. Na een tijdje zag hij in dat de mens wel erg alleen was en besloot hij "een hulp te maken die bij hem past". Hij liet de mens in een diepe slaap vallen en terwijl deze sliep nam God één van zijn ribben. "God bouwde de rib die hij uit de mens genomen had tot vrouw. En hij bracht haar naar de mens." (Genesis 2:21-22, vertaling Ellen van Wolde, 1995). De tweede versie, waarbij Eva dus gemaakt is uit Adam's rib, is het meest populair geworden. In samenhang met dit verhaal wordt ook verwezen naar de passage die er op volgt over de zondeval, waarbij Eva door de slang wordt verleid tot het kwaad en zij Adam in haar dwaling meesleept.

Omdat de Koran een andere constructie heeft dan de Bijbel staan passages over de schepping niet in één verhaal, maar verspreid over in totaal dertig plaatsen. Volgens de Pakistaanse theologe Dr. Riffat Hassan, die sprak op een door het DGIS georganiseerd seminar over *Vrouwen en Islam*, wordt op geen van deze dertig plaatsen verwezen naar een Adam als een mannelijk persoon. Er staat heel duidelijk dat God 'de mensheid' creëerde. Van het rib-verhaal is in de Koran geen sprake en toch, aldus Hassan, gelooft iedere islamiet daarin. Dat komt omdat in de *Hadith* literatuur, geschreven door latere auteurs die de Koran uitleggen, diverse keren het rib-verhaal voorkomt. In de *Hadith* literatuur weerklinkt de Arabische cultuur van de 7e en 8e eeuw en de Islam heeft, als jongste van de drie grote religies, veel van de vooroordelen van Jodendom en Christendom ten aanzien van vrouwen overgenomen, aldus Hassan (Ministry of Foreign Affairs, 1994:113-121).

De religieus gesanctioneerde denkbeelden over de ondergeschiktheid van vrouwen aan mannen zijn wijdverbreid en vaak diepgeworteld. Met een beroep op hogere machten wordt een patriarchale situatie gelegitimeerd. Dit verschijnsel krijgt een extra dimensie in situaties waar aspecten van een andere religie 'geleend' worden die de rechten van vrouwen benadelen. In het overwegend islamitische Bangladesh bijvoorbeeld, wordt aan vrouwen het erfrecht ontzegd, wat niet overeenkomt met de islam maar wel met het hindoeïsme. Ook de betaling

van een bruidsschat aan de familie van de man is een hindoe-gebruik dat in islamitische kringen steeds meer wordt toegepast met veel nadelige gevolgen voor vrouwen. Terwijl echtscheiding en het hertrouwen van weduwen in de islamitische leer geaccepteerd zijn, is onder invloed van het hindoeïsme in Bangladesh een sfeer ontstaan waarin het trouwen van gescheiden vrouwen wordt ontmoedigd (Royal Netherlands Embassy Bangladesh, 1996).

Behalve het bovengenoemde scheppingsverhaal zijn er tal van verhalen over het begin van de wereld en van de mensheid. Verhalen die zingeven aan het bestaan en bedoeld zijn om een bestaande situatie te verklaren. Ook over de taakverdeling tussen vrouwen en mannen en de positie van vrouwen zijn zulke verhalen, waarvan er hier een volgt uit Uganda.

De handen vol

Heel lang geleden had God iemand nodig om hem te helpen. Hij wendde zich tot de vrouwen die ook in die dagen al de handen vol hadden. Net op dat ogenblik waren ze bezig met het maken van melkkannen, kommen voor water en matten om hun hutten mee te bedekken. God riep: "Kom eens hier, ik wil jullie uitsturen met een belangrijke opdracht." De vrouwen antwoordden: "Ja, we komen er aan, maar wacht even, we willen ons werk hier afmaken." Na een poosje riep God ze nog eens en weer zeiden de vrouwen: "Wacht even, we zijn bijna klaar."

De mannen hoefden in die dagen niet, zoals de vrouwen, koeien te melken, huizen te bouwen en hout en water te halen. Hun enige plicht was om zo nu en dan een omheining te maken om het vee te beschermen. Daarom kwamen ze meteen aangerend toen God ze riep en ze zeiden: "Stuur ons maar Vader."

Toen wendde God zich tot de vrouwen en zei: "Van nu af aan, vrouwen, zullen jullie taken nooit af zijn. Als je met één ding klaar bent, zal er weer een ander liggen te wachten. Jullie zullen moeten zwoegen en slaven zonder ophouden, tot de dag van je dood." En zo is het sindsdien altijd geweest.

(Uit: African women, their struggle for economic independence, overgenomen uit: "Wie alleen loopt raakt de weg kwijt, Vrouwen in Afrika, Bijeen publicatie 47, 1987)

2.2 Het debat

2.2.1 Strijd tegen discriminatie

Vrouwen hebben de ongelijke behandeling niet altijd maar geduldig over zich heen laten komen. Het verzet tegen discriminatie is door de eeuwen heen wereldwijd en met veel creativiteit gevoerd. Zo bestormden Franse vrouwen ruim twee-

honderd jaar geleden, gestoken in mannenkleren en zij aan zij met mannen, de Bastille. Zij stredden mee voor de idealen van de Franse revolutie, maar voerden ook hun eigen strijd, tegen de mannelijke orde. Aangezien de Verklaring van de Mens en Burger van 1792 alleen bestemd was voor blanke mannen, zetten vrouwen daarnaast de Verklaring van de Rechten van de Vrouw en Burgeres. Zij lazen deze regelmatig in het openbaar voor, wat hen vaak een publiekelijk pak slaag op het blote achterwerk opleverde of een voorgekverklaring. Pas in 1945 verwierven de Franse vrouwen het kiesrecht (Berger, 1989).

Onder invloed van de Franse revolutie klonken ook elders in Europa protesten tegen de achterstelling van vrouwen, maar zij bleven kleinschalig en kortstondig. Pas vanaf het einde van de 19e eeuw verspreidde de beweging voor vrouwenrechten zich op grotere schaal in Europa en de Verenigde Staten. In Nederland werd in 1894 de Vereeniging voor Vrouwenkiesrecht opgericht. Initiatiefneemsters waren o.a. Aletta Jacobs, de eerste vrouw die in Nederland in 1871 tot de universiteit werd toegelaten en Wilhelmina Drucker, naar wie in de jaren zestig de vrouwenbeweging Dolle Mina genoemd werd. De vereniging voerde campagnes voor vrouwenkiesrecht met o.a. ansichtkaarten en demonstraties. Hun eisen gingen in vervulling in 1922 toen het vrouwenkiesrecht in Nederland in de Grondwet werd vastgelegd.

Bewijslast omdraaien

In 1869 schreef de Britse filosoof John Stuart Mill het boek "The Subjection of Women" dat een van de meest inspirerende teksten van de vrouwenbeweging zou worden. Hij wijst op de absurditeit dat vrouwen voor gelijke behandeling en vrijheid moeten vechten, dat zij moeten bewijzen dat ze daarvoor in aanmerking komen. Mill vindt dat de wereld op z'n kop. Eigenlijk zouden "degenen die de doctrine aanhangen dat mannen het recht hebben om te bevelen en vrouwen verplicht zijn te gehoorzamen of dat mannen geschikt zijn om te regeren en vrouwen niet, hun zaak moeten bepleiten en positief bewijsmateriaal voor hun beweringen moeten aandragen of anders de weerlegging ervan accepteren", aldus John Stuart Mill.
(vertaling Eva Wolff 1981:51).

Zoals de vrouwen in de Franse revolutie zich aanvankelijk aansloten bij de algemene beweging voor burgerrechten, zo is ook elders de strijd van vrouwen vaak begonnen als onderdeel van een bredere strijd. In Egypte bijvoorbeeld articuleerden vrouwen hun eisen voor het eerst in het kader van de strijd voor nationale identiteit. Zij legden hun eisenpakket voor aan een nationalistisch forum, het Egyptisch Nationaal Congres in 1911, een bijeenkomst van mannen waar vrou-

wen geen toegang hadden. Zij deden een beroep op zowel het Britse koloniale als het Egyptische patriarchale systeem om vrouwen toe te laten tot scholen, beroepen en moskeeën. De steun van vrouwen aan de onafhankelijkheidsstrijd was zeer uitgesproken en werd verwelkomd door de nationalistische mannen. Na de onafhankelijkheid in 1922 lieten velen van hen de feministische dimensie van hun nationalistische ideeën echter varen. De vrouwen zagen zich genoodzaakt om de Egyptische Feministische Unie op te richten (1923) ter verwezenlijking van hun politieke en burgerrechten. Het zou tot 1956 duren voor zij er in slaagden het kiesrecht te verwerven. De ironie wilde dat er toen van vrije verkiezingen geen sprake meer was (Badran, 1995).

Verbetering van het lot van vrouwen was in India lange tijd onderdeel van bredere verzetsbewegingen, waarbij vrouwen mannen aan hun zijde vonden. De Sociale Hervormingsbeweging in de 19e eeuw werd door mannen geleid maar was vooral gericht op verheffing van de status van vrouwen. Belangrijke resultaten waren o.m. enkele wetten die de meest ernstige vormen van onderdrukking van vrouwen tegengingen, zoals de wet die *Sati* (zelfofferen van weduwen) verbood (1829) en de wet die hindoeweduwen het recht gaf om te hertrouwen (1856). Rond de eeuwwisseling ontstonden in India ook vrouwenorganisaties die zich aansloten bij de nationale strijd tegen het imperialisme. Zij vonden Mahatma Gandhi aan hun zijde die inzag dat vrouwenonderdrukking een wereldwijd probleem was en Indiase vrouwen een hart onder de riem stak om op eigen wijze hun plaats in de samenleving te veroveren. Hij verzette zich tegen de seksuele uitbuiting van vrouwen: *"Wij mannen moeten allen ons schamen, zo lang er nog een enkele vrouw is die wij aan de lust ten prooi geven"*, tegen kinderhuwelijken: *"Ik verafschuw kinderhuwelijken. Ik gruw ervan als ik een kind zie dat al weduwe is"* en hij toonde zich een groot voorstander van politieke rechten voor vrouwen: *"De vrouwen moeten stemrecht hebben en moeten voor de wet aan de mannen gelijk zijn"* (Schenkel, 1961: 97, SAARC, 1990:48, Heyzer, 1987:57).

In veel Afrikaanse landen combineerden vrouwen hun strijd voor emancipatie eveneens met de algemene strijd tegen koloniale overheersing. Vrouwen in Oost-Nigeria, bijvoorbeeld, zagen in 1959 hun positie als boeren verslechteren en waren bang dat hun land verkocht zou worden aan mannen van de Ibo-stam. Gezamenlijk trokken de vrouwen op naar een nabijgelegen markt en zetten deze in vuur en vlam. In een uitgegeven verklaring eisten de vrouwen "afschaffing van alle buitenlandse instellingen, zoals rechtbanken en scholen, en verwijdering uit de regio van alle vreemdelingen, zoals Ibo's, leden van andere stammen en Europeanen" (Boserup, 1970:63-64).

In Kenia constateerde Okeyo dat na de dekolonisatie de positie van vrouwen niet automatisch veranderd is. Velen van hen namen actief deel aan de vrijheidsstrijd, maar *"when the time comes to share in the Freedom Train, there is seldom room for women"* (Mbeo / Ooko, 1989:6).

'Sitting on a man'

De Igbovrouwen in Nigeria hadden creatieve manieren om hun belangen te verdedigen. 'Zitten op een man' was zo'n manier. Als een man iets verkeerd had gedaan, bijvoorbeeld zijn vrouw slecht had behandeld, of tegen de marktreglementen van de vrouwen had gezondigd of zijn vee niet goed in de gaten had gehouden zodat het de gewassen van de vrouwen vertrapte, kon hij rekenen op bezoek van de vrouwen. Een hele dag, en zonodig tot diep in de nacht, zongen en dansten zij vlak voor zijn deur. Daarbij kon ook wel het een en ander vernield worden. De vrouwen gingen net zo lang door tot de boosdoener had toegezegd zijn leven te zullen beteren.

(Wending, 1980)

De afgelopen decennia is er een explosieve groei van vrouwenorganisaties te zien, op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Vrouwen organiseren zich om diverse redenen, bijvoorbeeld om hun economische belangen te behartigen, zoals de Self Employed Women's Association en het Women's Working Forum in India en de afdelingen van Women's World Banking in vele landen. Anderen organiseren zich ter verbetering van hun wettelijke rechten, zoals de verenigingen van juristen die rechtsbijstand verlenen, of om eigen onderzoek te doen naar de teksten in de Bijbel en de Koran die nog zo vaak gebruikt worden om de achterstelling van vrouwen te legitimeren. Ook organiseren vrouwen zich wel om veilige plaatsen te creëren voor vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld, of om zich te bezinnen op manieren om de gevestigde orde het hoofd te bieden en te veranderen.

Vrouwen manifesteren zich niet alleen door demonstraties, maar ook door onderzoek, publicaties, films, straattoneel en vrouwencentra. De organisatievorming van vrouwen heeft belangrijke krachten losgemaakt en hoop op verandering gegeven. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de tegenkrachten eveneens aanzienlijk zijn en dat vrouwen nog veel hindernissen ondervinden op hun weg naar vooruitgang. Lycklama constateert dan ook dat de vrouwenbeweging weliswaar erg actief is en dat het bewustzijn over de onderdrukking van vrouwen sterk is toegenomen, maar dat de vrouwenbeweging ook verdeeld is en dat er nog niet veel is bereikt wat betreft het veroveren van macht om concrete veranderingen te bewerkstelligen (Lycklama, 1991:146 e.v.).

2.2.2 Vrouwen en ontwikkelingssamenwerking

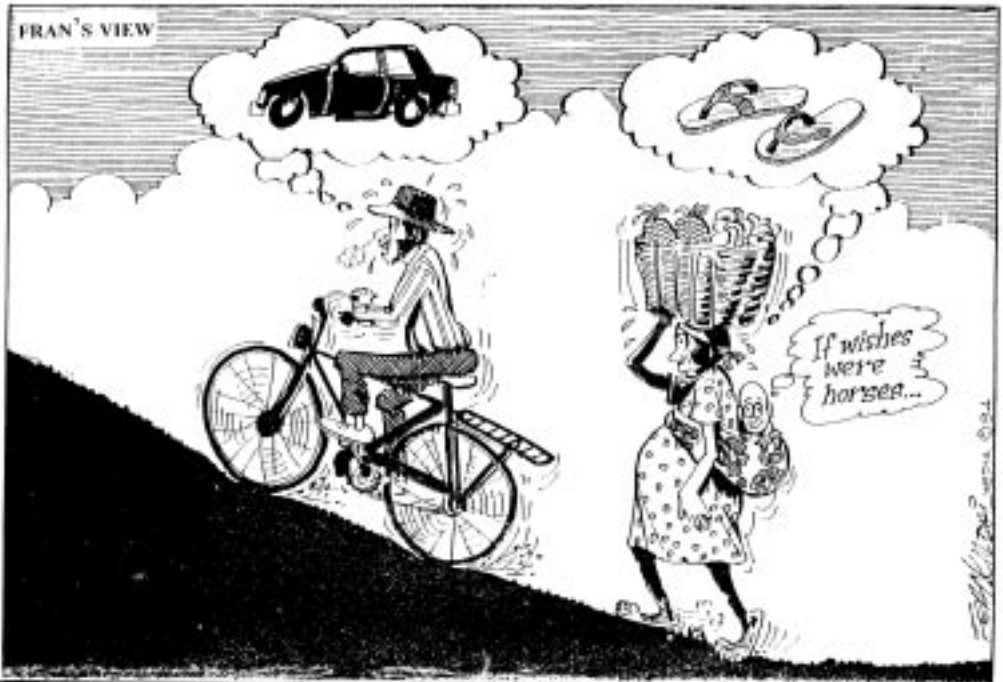
In het begin van het tijdperk van ontwikkelingshulp was er geen aparte aandacht voor vrouwen. Er werd verondersteld dat de resultaten van het ontwikkelingsproces zich als een olievlek over de hele bevolking, armen en rijken, mannen en vrouwen, zouden uitbreiden. De nadruk lag op versnelde economische groei door kapitaaloverdracht van rijke naar arme landen. Daarnaast had in het hulpbeleid ook de in het westen onderkende noodzaak om bijstand te verlenen aan bepaalde sociaal zwakkere groepen, een plaats gekregen. Zodoende droeg de hulp het karakter van kapitaalintensieve agrarische en industriële productie enerzijds en van welzijnsprogramma's op gezinsniveau aan de andere kant. Vrouwen werden vooral gezien als moeders en huisvrouwen en samen met zieken en gehandicapten werden zij geïdentificeerd als 'kwetsbare' groepen. Zodoende werden vrouwen overwegend behandeld als passieve deelnemers aan het ontwikkelingsproces.

Eén van de eersten die de actieve en productieve rol van vrouwen en hun specifieke problemen in het ontwikkelingsproces beschreef was Ester Boserup, in haar klassiek geworden werk *"Woman's role in economic development"* (1970). Boserup zag dat door de modernisering van de landbouw en de migratie naar de steden een nieuw arbeidspatroon aan het ontstaan was en zij vreesde dat door deze verandering de productieve functies aan vrouwen ontnomen zouden worden en dat het proces van groei in ontwikkelingslanden daardoor vertraging zou oplopen. Zij constateerde dat in gebieden waar relatief veel landbouwgrond per hoofd van de bevolking beschikbaar was (vooral Afrika), vrouwen vanouds het meeste werk op het land verzetten, met de hak. Het daar gebruikelijke systeem van *'shifting cultivation'* bleek echter moeilijk te handhaven, onder meer vanwege de groeiende bevolking. Door de achteruitgang van de grond had het land meer aandacht nodig. Soms gingen mannen meewerken op het land, vaker echter zochten zij werk elders en lieten het boerenbedrijf geheel aan vrouwen over. Volgens Boserup was er onder de mannen weinig enthousiasme voor nieuwe landbouwmethoden.

Parallel daaraan signaleerde Boserup een ander proces: in het koloniale en postkoloniale landbouwbeleid begonnen commerciële gewassen een steeds grotere plaats in te nemen. Voor de werkzaamheden trokken koloniale bestuurders en uitvoerders mannen aan als arbeidskrachten en gewend als zij waren aan de *'male farming systems'* thuis hadden zij weinig oog voor de werkverdeling tussen vrouwen en mannen in Afrika. Door het opgelegde belastingsysteem waren mannen vaak ook wel gedwongen om aan het werk te gaan. Ook hierdoor veranderde de arbeidsverdeling in de landbouw. In veel gevallen leidde het ertoe dat vrouwen

in het dorp nog meer werk kregen, omdat de mannen elders werden tewerk gesteld. Boserup stelt de Europese kolonisten in hoge mate verantwoordelijk voor het afkalven van de status van vrouwen in de landbouw. Met hun Amerikaanse en Chinese collega's onderwezen de Europese landbouwvoorlichters nieuwe landbouwtechnieken aan mannen. Als gevolg hiervan werd het verschil in arbeidsproductiviteit tussen vrouwen en mannen steeds groter, wat er vervolgens toe leidde dat het prestige van de mannen steeg en de status van vrouwen daalde. "Men represent modern farming in the village, women represent the old drudgery" (1970:56).

Het niet gelijk opgaan van economische en sociale veranderingen in ontwikkelingslanden creëerde ook volgens anderen een tweespalt in de samenlevingen waarvan in de eerste plaats vrouwen het slachtoffer zijn, maar die tevens de hele economie beïnvloedde. Zo stelt Palmer dat vrouwen met voortdurend in kwaliteit dalende productiefactoren moeten werken. In veel gebieden zijn de mannen weggetrokken; zij werken elders en besteden ook het merendeel van hun geld elders. Als de man buiten het dorp woont kan niet verwacht worden, aldus Palmer, dat



Dromen verschillen...
Illustratie uit de *Sunday Nation* in Kenia

zijn verdiensten een inkomens-multiplier zal activeren in zijn dorp of dat zijn inkomen het aantal consumptiegoederen in het gezin zal vergroten. Er is waarschijnlijk slechts sprake van een stijgende vraag naar 'vrijgezellenproducten', maar er is geen enkele stimulans voor de economie van het dorp (Palmer, 1977).

Gegevens als deze leidden ertoe dat in ontwikkelingsorganisaties geleidelijk het besef groeide dat de modernisering op vrouwen een ander effect had dan op mannen. Het ontwikkelingsproces leek voor hen vaak eerder tot verslechtering dan tot verbetering te leiden, vooral vanwege het negeren van de productieve rol van vrouwen en het verschil in tempo tussen economische en sociale veranderingen. Diverse factoren ondersteunden de bewustwording van dit proces. In de eerste plaats de emancipatiegolf van de jaren zestig en zeventig die vooral de eisen van gelijke kansen voor vrouwen op werk en inkomen benadrukte als basis voor emancipatie. In de tweede plaats was er sprake van een groeiende teleurstelling in ontwikkelingskringen over het trage tempo en de vele mislukkingen van het ontwikkelingsproces. Bovendien kwam naar aanleiding van onderzoek naar vrouwen in verschillende samenlevingen het cultuurrelativisme van de oudere antropologie ter discussie te staan. De ondergeschiktheid van vrouwen die zolang als vanzelfsprekend was beschouwd werd nu naar voren gebracht als een probleem dat aandacht en aanpak vereiste. Er werd onderkend dat respect voor andere culturen soms als dekmantel diende om praktijken die strijdig zijn met elementaire mensenrechten te negeren of goed te praten (Postel-Coster, 1985:13). Tezamen leidden deze factoren ertoe dat er een klimaat ontstond bij internationale en bilaterale donoren om te proberen vrouwen meer bij het ontwikkelingsproces te betrekken. Aldus deed WID als thema zijn intrede in ontwikkelingssamenwerking.

2.2.3 Women in Development: WID

De eerste officiële vastlegging van het thema WID in ontwikkelingssamenwerking vond plaats in de Verenigde Staten. De Foreign Assistance Act van 1973 kreeg een amendement mee dat bepaalde dat een deel van de fondsen gebruikt moest worden om vrouwen te integreren in de nationale economie van ontwikkelingslanden "*thus improving their status and assisting the total development effort*" (op cit. Tinker, 1990). Kort daarna werden in de Verenigde Naties opgericht het Institute for Training and Research for the Advancement of Women (INSTRAW) en het Voluntary Fund for Women, later UNIFEM genaamd. De Wereldbank creëerde in 1977 de post van Adviseur Vrouwenzaken en bilaterale donoren volgden in dezelfde periode. Degenen die in deze instellingen belast werden met vrouwen-

zaken verenigden zich al spoedig onder de paraplu van het Development Assistance Committee van de OESO, om op het niveau van dat platform tot een gezamenlijke strategie te komen om de aandacht voor WID in hun organisaties te verankeren.

De WID-beweging stelde de economische rol van vrouwen voorop. Werkgelegenheid en economische zelfstandigheid werden beschouwd als cruciale factoren voor de emancipatie van vrouwen. Het pleidooi van gelijke kansen voor vrouwen werd gekoppeld aan het belang van de participatie van vrouwen voor land en economie. Hun deelname werd noodzakelijk genoemd voor het welslagen van het ontwikkelingsproces.

De WID-gedachten ontmoetten tegenstand van diverse kanten. Uit ontwikkelingslanden kwamen verwijten dat het gepropageerde 'feminisme' een product was van westers kapitalisme en weinig relevant voor vrouwen in ontwikkelingslanden. De groeiende groep vrouwelijke activisten en onderzoekers in ontwikkelingslanden verzette zich overigens tegen deze, meestal door mannelijke leiders van deze landen geuite, kritiek.

Feminisme

"Feminisme is niet kunstmatig opgelegd, het is evenmin een vreemde ideologie", aldus de Indiase activiste Kamla Basin en de Pakistaanse Nighat Said Khan. De term 'feminisme' mag van buitenlandse oorsprong zijn, het begrip sluit aan bij een proces dat in Zuid-Azië in de 19e eeuw begon tegen de ondergeschiktheid van vrouwen toen deze zich bewust werden van het onrecht dat hun werd aangedaan door aan hen hun grondrechten te onthouden. "De zaken die feministen aan de orde stellen in Zuid-Azië zijn onze eigen problemen (-) de bruidschat, geweld tegen vrouwen, verkrachting, ongelijke lonen, wetten die vrouwen discrimineren, het gebruik van de godsdienst om vrouwen te onderdrukken, het negatieve beeld van vrouwen in de media."

(Basin / Said Khan, 1986)

Wel werd de houding van WID-lobbyisten van multi- en bilaterale donoren in de beginjaren nogal eens als bevoogdend ervaren door vrouwen in ontwikkelingslanden (Newland, 1988:510). Vooral de nadruk in het westen op de seksuele bevrijding van vrouwen werd aanvankelijk verworpen. In het begin van het decennium stonden Afrikaanse vrouwen bijvoorbeeld sterk afwijzend tegen de bemoeienis van de internationale vrouwenbeweging met onderwerpen als vrouwenbesnijdenis. Zij vreesden dat met de kritiek op traditionele praktijken de traditionele cultuur in bredere zin in diskrediet gebracht zou worden. Traditionele

praktijken waren volgens hen zaken die tot de eigen cultuur behoorden en die Afrikaanse vrouwen zelf op hun tijd en hun manier zouden aanpakken. Eind jaren tachtig raakte het onderwerp meer bespreekbaar en werd het onderdeel van gezamenlijke actie.

Een belangrijk punt van discussie in de vrouwenbeweging betrof de prioriteiten. Moest voorrang gegeven worden aan zaken die speciaal vrouwen betroffen of ging het primair om de deelname van vrouwen aan een nationale bevrijdingsstrijd of een klassenstrijd? *"Wij vinden westerse feministen wat intolerant ten opzichte van onze definitie van prioriteiten"*, aldus een voormalig presidente van de Vrouwenassociatie van Nicaragua. *"Het is essentieel voor ons om eerst de basisomstandigheden voor het overleven van alle vrouwen te verbeteren, wat inhoudt de verbetering van de algemene sociale en economische omstandigheden."* (Harris, op. cit. Newland 1988: 510). Ook vrouwenorganisaties die in de jaren tachtig zijn opgericht in Bolivia beschouwden de problemen van vrouwen meer als een onderdeel van het klassenprobleem dan als een gevolg van genderdiscriminatie. De economische onderdrukking van vrouwen werd gezien als de belangrijkste oorzaak voor de sociale ongelijkheid van vrouwen. Zo stelde Bartolina Sisa, de in 1980 opgezette nationale federatie van boerenvrouwen, niet alleen de situatie van vrouwen aan de orde, maar die van de boerenbeweging als geheel.

Verzet tegen WID kwam er ook van de kant van de ontwikkelingsbureaucratieën. De WID-voorstanders die daar hun ideeën probeerden te realiseren werden vaak als lastig ervaren en de aandacht die zij voor het thema vroegen werd, zeker in het begin, overdreven gevonden door degenen die belast waren met de dagelijkse zorg voor hulpprogramma's. De eisen van de WID-lobby om vrouwen gelijke kansen te bieden in het hele ontwikkelingsproces werden, soms noodgedwongen vanwege gebrek aan gehoor bij collega's, omgezet in specifieke projecten voor vrouwen, vooral z.g. inkomensgenererende projecten. Daarmee is de zaak van vrouwen meestal geen goed gedaan. De ervaringen met zulke projecten zijn in het algemeen slecht, omdat economische doelstellingen vaak onttaarden in charitatieve acties voor vrouwen. (Buvinic, 1986:653; IOV, 1995). In theorie bleef men in ontwikkelingssamenwerking overigens wel voorrang geven aan integratie van vrouwen in reguliere projecten en ook de strategie van WID-bureaus was meestal daarop gericht.

In de loop van de jaren is de WID-benadering in zijn oorspronkelijk betekenis ook bekritiseerd door voorstanders van vrouwenemancipatie. Kern van de kritiek was dat WID zich te sterk zou bewegen binnen de kaders van de moderniserings-

theorie, die 'ontwikkeling' primair beschouwt als economische groei. Dit leidde tot een focus op deelaspecten van het leven van vrouwen, namelijk de economische kanten van het bestaan. Volgens de critici kan zo'n aanpak slechts schijnoplossingen bieden, omdat er onvoldoende rekening mee wordt gehouden dat sociaal-culturele factoren een onderliggende belemmering vormen voor een gelijkwaardige economische participatie van vrouwen. Het overslaan van de vraag: waarom vrouwen niet participeren leidde in de praktijk tot een misplaatst optimisme dat het geven van wat extra middelen automatisch zou leiden tot beschikking en zeggenschap van vrouwen hierover. Bewijzen van het tegendeel worden geleverd bij kredietprogramma's, productieverhogende technieken en commercialisering, waarbij mannen heel vaak de aan vrouwen verschaft kredieten c.q. materialen en technieken in pikken, of hun werkzaamheden overnemen (zie ook hoofdstuk 6).

De WID-theorie had weinig oog voor de omgeving waarin de problemen van vrouwen voorkomen en voor de structuren die ze bestendigen. Een meer expliciete benadering van de onderliggende machtsverschillen tussen mannen en vrouwen werd noodzakelijk geacht om tot een duurzame verbetering van de positie van vrouwen te kunnen komen.

2.2.4 'Gender' en 'empowerment'

Een centraal concept in het debat over machtsrelaties tussen mannen en vrouwen is het Engelse begrip '*gender*' geworden. Terwijl 'seks' de aanduiding vormt voor biologische (natuurlijke) verschillen tussen mannen en vrouwen, verwijst *gender* naar de verschillen tussen de geslachten die door de samenleving zijn aangebracht. Het betreft de rol en positie van vrouwen en mannen die het resultaat zijn van historische, politieke, economische, culturele en etnische factoren.

Het genderconcept is in het ontwikkelingsdebat populair geworden aan het einde van de jaren tachtig. Het idee werd al veel vroeger uitvoerig beschreven, o.a. door De Beauvoir (1949) en in de jaren zeventig door feministische antropologen die ermee de sociale constructie van de identiteit van de geslachten aanduidden. In ontwikkelingssamenwerking wordt de genderanalyse gebruikt om de kenmerken van mannelijk en vrouwelijk in een samenleving op te sporen en daarmee de verschillen in werk, status, positie, etc. Dat kan nuttig zijn, omdat op die manier de verschillende ervaringen, perspectieven en prioriteiten van mannen en vrouwen

aan het licht komen en programma's daar vervolgens rekening mee kunnen houden.

De genderbenadering houdt een verandering van focus in. Terwijl bij WID de focus lag op vrouwen en op de verschijnselen van uitsluiting van vrouwen uit het ontwikkelingsproces, is de genderbenadering gericht op de interactie tussen vrouwen en mannen en op de oorzaken van uitsluiting. De nadruk ligt op patronen in de samenleving die maken dat vrouwen andere prioriteiten hebben dan mannen en op strategieën van ontwikkeling die daarop zijn afgestemd. Bij een consequente toepassing kan dit leiden tot een gerichte aanpak van prioriteiten van vrouwen, inclusief het bestrijden van weerstanden die vrouwen belemmeren hun prioriteiten te realiseren. Tegen die achtergrond impliceert de term '*gender and development*' voor sommigen een doelstelling, namelijk de doelstelling 'herverdeling van macht'.

Door het benadrukken van de verschillen tussen de geslachten worden de belangentegenstellingen tussen vrouwen en mannen weleens te sterk beklemtoond en is er te weinig oog voor het feit dat mannen en vrouwen op huishoudniveau sterk op elkaar zijn aangewezen, door hun gezamenlijke verantwoordelijkheid of lotsverbondenheid. Vaak kunnen en willen vrouwen zich niet aan de bestaande relatiepatronen onttrekken en zullen ze schipperen tussen een bepaalde mate van zekerheid enerzijds en zelfbeschikking anderzijds. "*For women, the gender relations of family and kinship frequently embody a trade-off between security and autonomy*" (UNRISD, 1995:30).

Het gebruik van het begrip *gender* kan ook leiden tot een mystificatie van doelstellingen en tot een bestending van rolpatronen. In een genderstrategie gaat het immers niet meer alleen over vrouwen, maar over vrouwen en mannen, wat in sommige gevallen de speciale aandacht voor vrouwen neutraliseert. De populariteit van het begrip *gender* hangt gedeeltelijk hiermee samen: *gender* is ruimer dan 'vrouwen' en daardoor in een groot aantal situaties veel acceptabeler dan nadrukkelijk op vrouwen gerichte strategieën.

Een tweede belangrijk concept in het debat over machtsrelaties tussen mannen en vrouwen is het begrip '*empowerment*', dat net als *gender* moeilijk in het Nederlands is te vertalen. Het verwijst naar de doelstelling om de bestaande machtsverhoudingen te doorbreken door de machtsbasis van vrouwen te versterken. 'Macht' moet in deze gedachtengang niet zozeer gezien worden als 'overheersing over anderen', maar verwijst vooral naar de capaciteit van vrouwen om hun zelf-

beschikking en zeggenschap te vergroten. Het gaat om het recht om keuzen te maken, beslissingen te nemen en de richting van de verandering mee te bepalen (Moser, 1989).

De oorsprong van de *empowerment*-gedachte ligt in feministische geschriften en ervaringen van organisaties van vrouwen in ontwikkelingslanden. Een van de eerste uitingen ervan is te vinden in de Bangkok-declaratie van 1979 waarin vrouwen uit diverse ontwikkelingslanden stellen dat de onderdrukking van vrouwen het gevolg is van zowel de ongelijkheid en discriminatie gebaseerd op sekse, als de onrechtvaardigheid van politieke en economische systemen gebaseerd op ras en klasse. Willen vrouwen er echt op vooruitgaan dan zullen zij deze machtsverhoudingen moeten transformeren, op internationaal en nationaal niveau buitens- en binnenshuis. Organisatievorming van vrouwen wordt hiervoor van cruciaal belang geacht, zodat bewustwording plaatsvindt en gezamenlijke actie mogelijk wordt. *"The betterment of women could not take place unless women themselves move (-) and begin to have a voice in society"* (Asian and Pacific Centre for Women and Development, 1979). De ondertekenaars van de declaratie omschreven 'macht' als zelfvertrouwen, het recht om keuzen te maken en de mogelijkheid om sociale processen en veranderingen te beïnvloeden.

De *empowerment*-gedachte is door de decennia heen voor de vrouwenbeweging een aantrekkelijk en uitdagend concept gebleven. De moeilijkheid om deze in praktijk te brengen moet echter niet onderschat worden. De overheersing van mannen over vrouwen wordt wereldwijd zo vanzelfsprekend gevonden dat veranderingen in dat opzicht vaak als 'onnatuurlijk' worden gezien, door zowel vrouwen als mannen. Het transformatieproces is dan ook zeer ingrijpend. Tot nu toe verlenen veel nationale overheden, bilaterale en multilaterale donoren meer lipdienst aan het idee van '*empowerment*', dan dat zij tot concrete steun aan vrouwen in deze zin overgaan.

2.3 Het beleid

2.3.1 Internationale en nationale agenda's

Gelijkheid tussen vrouwen en mannen is door de wereldgemeenschap voor het eerst erkend in het Handvest van de Verenigde Naties in 1945 en in veel verdragen en overeenkomsten later bevestigd. Voor de uitvoering van het voornemen om gelijke rechten van vrouwen te bevorderen hebben de VN in 1946 de Com-

missie voor de Rechtsgelijkheid van de Vrouw (CSW) ingesteld. Als één van de zes commissies van de Sociaal Economische Raad van de VN (ECOSOC) is deze sindsdien de eerst verantwoordelijke voor vrouwenemancipatie in het VN-systeem. Een belangrijke mijlpaal werd bereikt in 1979 toen de Algemene Vergadering met algemene stemmen de Conventie inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen aanvaardde. Het verdrag was eind 1996 door 144 landen geratificeerd; door Nederland in 1991.

Definitie vrouwendiscriminatie

Vrouwendiscriminatie wordt door de VN gedefinieerd als: "any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil and any other field".

(CEDAW 1979)

De CSW richtte zich aanvankelijk vooral op politieke en burgerrechten voor vrouwen, maar vanaf de jaren zestig kwam er in het werk van de commissie steeds meer aandacht voor de rol en positie van vrouwen in het ontwikkelingsproces. Een intensieve lobby door de commissie leidde in 1970 tot het besluit van de Algemene Vergadering om integratie van vrouwen in het ontwikkelingsproces tot één van de doelstellingen van het Tweede Ontwikkelings Decennium te maken. Gesteund door een groeiende internationale beweging van vrouwen drong de CSW er vervolgens op aan om de situatie van vrouwen apart te bespreken op wereldniveau. Dat resulteerde in het besluit van de Algemene Vergadering om het jaar 1975 uit te roepen tot Internationaal Jaar van de Vrouw.

Dit was een nieuwe mijlpaal, omdat vrouwenzaken daarmee metterdaad op de internationale agenda werden gezet. Tot die tijd hadden vrouwen en vrouwenorganisaties weliswaar een belangrijke rol gespeeld in uiteenlopende situaties, maar de reikwijdte van hun acties was grotendeels beperkt gebleven tot een lokale en nationale context (Newland, 1988). In het Internationaal Jaar van de Vrouw werd de eerste VN-Vrouwenconferentie gehouden te Mexico. Vanuit het besef dat een jaar niet lang genoeg was om alle voornemens voor verbetering van de positie van vrouwen te realiseren, werd besloten om de periode 1976-1985 tot het VN-Decennium voor de Vrouw te maken. Onderdeel daarvan waren twee internationale vrouwenconferenties, in 1980 in Kopenhagen en in 1985 in Nairobi, ter afsluiting van het decennium. Het slotdocument van de conferentie in Nairobi

bevatte Toekomstgerichte strategieën voor de vooruitgang van vrouwen tot het jaar 2000. De CSW die belast was met het toezicht op de realisering van de voornemens, kwam in 1990 tot de conclusie dat het uitvoeringsproces te wensen overliet. Om dit te versnellen drong zij erop aan niet te wachten tot het jaar 2000, maar al een conferentie te houden in 1995. Deze vierde VN-Vrouwenconferentie vond plaats in Peking en leidde tot een nieuw document, het Platform voor Actie. Hoewel het belang van deze gebeurtenissen verschillend wordt beoordeeld, hebben ze de vrouwenemancipatie in elk geval wereldwijd onder de aandacht gebracht en tot een internationale kwestie gemaakt. Zij hebben vrouwen een platform geboden om hun zaak te bepleiten en te bespreken, waarbij de parallel gehouden schaduwconferenties van vrouwen en vrouwenorganisaties een cruciale rol hebben gespeeld. De VN-conferenties hebben ook een stroom van onderzoeken geïnitieerd of gestimuleerd en zij hebben geleid tot uitvoerige discussie binnen landen en regio's.

De doelstellingen van de conferenties zijn steeds dezelfde gebleven: gelijkheid, ontwikkeling en vrede. De Algemene Vergadering heeft in het bepalen van deze agenda een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk had de CSW één centraal onderwerp voorgesteld: gelijkheid. De AV besloot tot toevoeging van de andere twee. 'Ontwikkeling' kwam vooral uit de koker van de ontwikkelingslanden, die benadrukten dat de problemen van vrouwen te wijten zijn aan armoede die het gevolg is van de ongelijke handels- en monetaire positie van hun landen. De voormalige Oostbloklanden meenden dat de achterstelling van vrouwen vooral veroorzaakt werd door de hoge uitgaven die nodig waren voor bewapening, zodat onvoldoende geld besteed kon worden aan ontwikkeling. Zij voegden de derde doelstelling toe: vrede. Daarmee was in belangrijke mate de toon gezet voor de conferenties, namelijk dat politieke geschilpunten tussen landen deel uitmaakten van de onderhandelingen. Pas op de Vierde Vrouwenconferentie in Peking zijn de politieke punten enigszins verdrongen door het thema vrouwenemancipatie zelf. Voorafgaande aan en tijdens de Peking-conferentie leidden de begrippen gelijkheid ('equality' en 'equity') en 'gender' tot hevige discussies, evenals uitspraken van eerdere VN-conferenties over geweld tegen vrouwen, mensenrechten en reproductieve rechten van vrouwen. *Hot-items* van Kopenhagen en Nairobi, zoals zionisme, apartheid en racisme speelden in Peking geen rol meer. De veranderde politieke constellatie in de wereld is hier zeker niet vreemd aan, terwijl mogelijk ook de erkenning van het onderwerp vrouwenemancipatie zelf is toegenomen. Het Platform voor Actie van Peking vraagt aandacht voor zaken die de emancipatie van vrouwen in belangrijke mate blijken te hinderen, zoals de toegenomen armoede onder vrouwen, het uitblijven van gelijke deelname van vrouwen aan

economie en politiek, het geweld tegen vrouwen, oorlog en andersoortige conflicten. Het wijst onder meer op de noodzaak om de gevolgen voor vrouwen te analyseren van maatregelen op het macro-economische niveau en om serieus werk te maken van de institutionele ondersteuning van het emancipatiebeleid.

Met betrekking tot de macro-economische ontwikkelingen wordt er in het Platform voor Actie op gewezen dat het groeiend aantal arme vrouwen ten opzichte van het aantal arme mannen niet alleen het gevolg is van sociale factoren, maar evenzeer van een falend economisch beleid. Macro-economische analyses en maatregelen betreffen bijna uitsluitend de formele sector van de economie en gaan voorbij aan het feit dat vrouwen en mannen daarmee op een verschillende manier te maken hebben, evenals aan het feit dat vrouwen ook buiten de formele sector belangrijke economische verantwoordelijkheden hebben. Zolang economische hervormingen niet mede gebaseerd zijn op een analyse die rekening houdt met de verschillende effecten op mannen en vrouwen, kunnen de maatregelen vrouwen nadelig treffen. Het is niet voldoende om de negatieve effecten te compenseren met vangnetconstructies, maar het is nodig om in de economische hervormingen zelf de gewenste balans aan te brengen door ze te baseren op een adequate genderanalyse. Het Platform voor Actie roept regeringen daarom op om beleid en programma's inzake macro-economische stabiliteit, structurele aanpassing, buitenlandse schuld, belastingen, investeringen, werkgelegenheid, markten en alle relevante sectoren van de economie te analyseren vanuit een genderperspectief, op ongelijkheid vooral met betrekking tot vrouwen.

De institutionele ondersteuning van het emancipatiebeleid blijft een netelige kwestie. Sinds de conferentie van Mexico in 1975 zijn nationale staten aangespoord om binnen de overheid structuren op te zetten voor het emancipatiebeleid. Zoals de Verenigde Naties een Commissie voor de Rechtsgelijkheid van de Vrouw hadden, zouden overheden iets dergelijks op nationaal niveau moeten creëren. Voor zo'n institutionele structuur werd de term 'nationale machinerie' bedacht, een instelling op het nationale niveau verantwoordelijk voor de vooruitgang van vrouwen en voor de uitbanning van discriminatie tegen hen.

Weliswaar hebben de meeste regeringen aan deze oproep gehoor gegeven, maar de instituties zijn niet vaak een succes geworden. Het probleem begint meestal al met een zwak mandaat van de machinerie en een locatie in een ministerie dat weinig zeggenschap heeft over de rest van het overheidsapparaat, zoals bijvoorbeeld een ministerie van welzijn, van gemeenschapsontwikkeling of een verzamelministerie van welzijn, sport, jeugd en vrouwen. Andere problemen liggen in een gebrek aan middelen en menskracht. Het algemene beeld van de uitvoerende

structuur is dan ook dat van een moeizaam opererende instelling in de marge van de bureaucratie.

Los van wat internationale organisaties en overheden doen voor de bevordering van vrouwenemancipatie, bestaat er in de meeste landen intussen een actieve vrouwenbeweging met een eigen programma en een eigen dynamiek. Door de toegenomen communicatiemogelijkheden raken vrouwen in de verste uithoeken zich ervan bewust dat hun tweederangspositie niet 'natuurlijk' is en dat er overal mensen op hun eigen manier bezig zijn om veranderingen in man-vrouwrelaties te bewerkstelligen. Het thema vrouwenemancipatie is niet meer weg te denken van internationale en nationale agenda's, maar zeker zo belangrijk is misschien wel dat het ook een onuitwisbare plaats verworven heeft in de hoofden en harten van vrouwen en mannen.

2.3.2 Beleid donoren

De meeste ontwikkelingsorganisaties hebben tegenwoordig een officieel beleid of mandaat met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*. De Verenigde Staten en Zweden hadden al beleid geformuleerd voorafgaande aan het Internationale Jaar van de Vrouw in 1975. In respons op de voorstellen vastgelegd in het World Plan of Action van Mexico in 1975 volgden ook Noorwegen, Australië, Bondsrepubliek Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Nederland, Finland, België, Nieuw-Zeeland, de EEG, Zwitserland en Canada in de periode 1975-1985. Van de multilaterale instellingen benoemde de Wereldbank in 1977 een adviseur voor vrouwenemancipatie en stelde een beleidsdocument op in 1979. UNDP had al vroeg een beleid met betrekking tot vrouwen, in 1979, en UNIDO stelde in datzelfde jaar een werkgroep in. Na 1985 is de actie op dit punt in zowel de bilaterale als de multilaterale instelling uitgebreid. Veel donoren maken actieprogramma's, versterken de uitvoeringsstructuur en werken aan richtlijnen en instrumenten voor de uitvoering van het beleid.

De deskundigen voor *vrouwen en ontwikkeling* van de bilaterale donoren verenigden zich reeds in 1977 in het verband van het Development Assistance Committee van de OESO in een Correspondents Group on Women in Development. Deze werd in 1984 officieel geïnstalleerd als OESO/DAC Expert Group on Women in Development. Een jaar eerder had het DAC reeds richtlijnen opgesteld: de *Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development*. Zij waren de praktische uitwerking van het al eerder in het DAC over-

eengekomen voornemen van de lidstaten dat "*in cooperation with recipient countries, all efforts should be made to ensure that their concern for involving women in the development process is taken into account in the planning, appraisal, implementation and evaluation of development activities*" (1975). De *Guiding Principles* bevelen aan dat leden actie ondernemen op drie gebieden: het opstellen van een mandaat, beleid en actieplannen voor *vrouwen en ontwikkeling*; het opzetten van een structuur voor de systematische uitvoering van beleid; de uitwerking van beleid in alle stadia van de projectcyclus. De *Guiding Principles* werden in 1989 bijgesteld op basis van de ervaringen in de lidstaten en de *Forward Looking Strategies for the Advancement of Women* aangenomen op de VN-Vrouwenconferentie in Nairobi in 1985.

De DAC Expert Group on WID gebruikte haar forum ook om gezamenlijk enkele criteria op te stellen waaraan projecten moeten voldoen om de relevantie ervan voor vrouwen en haar deelname eraan zoveel mogelijk te garanderen. De criteria zijn bekend geworden onder de naam DAC/WID-criteria en zijn in 1990 door de lidstaten goedgekeurd. Zij vormen een basis voor de jaarlijkse rapportage van de lidstaten aan het DAC omtrent de vorderingen van vrouwenemancipatie in hun projecten en programma's.

Als voorbereiding op de Vierde VN-Vrouwenconferentie in Peking in 1995 voerden de DAC-lidstaten een evaluatie uit van de ervaringen van het DAC en van de DAC-lidstaten met beleid en strategieën voor *vrouwen en ontwikkeling*. De hoofdbevindingen van deze evaluatie geven een beeld van de stand van zaken met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale donorgemeenschap. Zij kunnen als volgt worden samengevat (CIDA, 1994):

- * Er bestaan grote verschillen in de mate waarin donoren VenO-beleid hebben geformuleerd en uitgevoerd. Lidstaten, zoals bijvoorbeeld de Noordse landen, Canada, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben aanzienlijk meer maatregelen getroffen dan enkele andere landen. In het algemeen zijn de donoren het erover eens dat vrouwenzaken relevant zijn voor alle onderdelen van ontwikkelingssamenwerking. Naast beleidsformulering hebben donoren richtlijnen ontworpen, trainingen aan staf gegeven en projectprocedures aangepast, teneinde het thema meer in het totale hulpprogramma te verankeren. Toch blijft er sprake van een grote kloof tussen beleidsvoornemens en beleidsuitvoering.
- * VenO-aspecten blijken het gemakkelijkst ingang te vinden in die onderdelen van ontwikkelingssamenwerking die direct op mensen gericht zijn en waar

participatie een belangrijke rol speelt. In sectoren of projecten waar de menselijke dimensie ontbreekt is het moeilijker om de beleidsvoornemens met betrekking tot vrouwen op zinvolle wijze vorm te geven.

- * Alle DAC-lidstaten hebben staffleden aangetrokken voor *vrouwen en ontwikkeling*, maar slechts in beperkte mate. De meeste instellingen richten de focus op trainingen en instrumenten voor de reguliere staf, ervan uitgaande dat met de juiste informatie en hulpmiddelen alle staffleden effectief actie kunnen ondernemen om het beleid uit te voeren. De VenO-staf neemt vaak een marginale plaats in de organisatie in.
- * De participatie van vrouwen krijgt geen systematische aandacht in de verschillende stadia van de projectcyclus. In de planning worden bijvoorbeeld weinig genderanalyses uitgevoerd en wordt zelden een genderstrategie opgesteld. Men gaat er veeleer van uit dat vrouwen automatisch zullen profiteren, aangezien zij de voornaamste actor zijn in de regio en/of sector. Uit evaluaties blijkt dat dit niet het geval is. De projecten voor vrouwen bevinden zich nog voornamelijk in de sfeer van het huishouden en hun reproductieve rollen. De productieve activiteiten van vrouwen krijgen nog altijd weinig aandacht, wat tevens betekent dat het grootste deel van de projectmiddelen aan vrouwen voorbijgaat.
- * Vrouwen hebben wel meer toegang gekregen tot zaken als krediet, technologie en diensten, maar de gegevens hierover zijn meestal slechts beschrijvend van aard, niet kwantitatief. Een aantal donoren betwijfelt dan ook of gezegd kan worden dat vrouwen van de projecten profiteren. Immers, zolang de voor vrouwen beschikbare middelen niet in verhouding staan tot die voor mannen, kan het netto-effect weleens zijn dat de verschillen tussen vrouwen en mannen toenemen.
- * Er is sprake van een grotere deelname van vrouwen aan projecten, maar de inbreng van vrouwen op de besluitvorming is nauwelijks verbeterd. Vrouwen zijn daarom op z'n best passieve begunstigden van de activiteiten. Dit geldt overigens meestal ook voor mannen, aangezien in projecten nog maar in beperkte mate aandacht wordt gegeven aan de participatie en inspraak van doelgroepen in projecten.

2.4 Conclusies

De mening dat vrouwen inferieur zijn aan mannen is verankerd in ideeën en structuren en komt wereldwijd voor. De uitingen en omvang van de discriminatie van vrouwen variëren per land en cultuur, maar alle vrouwen hebben er in meer of

mindere mate mee te maken. Aan de discriminatie van vrouwen liggen maatschappelijke factoren ten grondslag, hoewel nog vaak biologische verschillen tussen vrouwen en mannen als oorzaak worden aangewezen. Religie en cultuur worden vaak gebruikt om de ondergeschiktheid van vrouwen te legitimeren.

De strijd tegen discriminatie van vrouwen is al eeuwenlang op veel plaatsen en op uiteenlopende manieren gevoerd. Vanaf het einde van de 19e eeuw ontstonden er contacten tussen groepen vrouwen in diverse landen, maar pas recent kreeg de vrouwenbeweging een echt internationaal karakter. Vooral de VN-Vrouwenconferenties werden belangrijke fora, waardoor de dialoog tussen vrouwen uit alle hoeken van de wereld is toegenomen en concepten en doelstellingen naar elkaar toe zijn gegroeid.

In de ontwikkelingssamenwerking kwam de aandacht voor vrouwen voor het eerst naar voren in de jaren zeventig. Onderzoekers constateerden dat het tempo van de economische veranderingen in ontwikkelingslanden veel hoger lag dan dat van de sociale veranderingen. Van de spanningen die dit met zich meebracht bleken vrouwen als eersten het slachtoffer te worden, maar er werd gevreesd dat dit verschil in tempo tussen economische en sociale veranderingen op den duur de economische vooruitgang zou belemmeren. Er zijn veel discussies gevoerd over de oorzaken en de aard van de achterstelling van vrouwen, over de ernst en universaliteit ervan en over de prioriteiten voor verbetering van de situatie van vrouwen.

Geleidelijk aan groeide het besef in internationale en nationale instellingen dat het ontwikkelingsproces voor vrouwen andere gevolgen heeft dan voor mannen, mede omdat de uitgangspositie van vrouwen om aan het veranderingsproces deel te nemen veel minder goed was dan die van mannen. De instellingen beseften dat zij hun beleid zouden moeten aanpassen om verdere scheefgroei tussen de geslachten te vermijden en te bestrijden. De juiste aanpak bleek echter moeilijk te vinden en vaak resulteerde het beleid in niet meer dan een enkel specifiek project voor vrouwen, vanuit een meer of minder charitatieve optiek. Met name in die onderdelen van ontwikkelingssamenwerking die niet direct op mensen gericht zijn, was het moeilijk om de beleidsvoornemens met betrekking tot vrouwen op zinvolle wijze vorm te geven. Er was bovendien sprake van weerstand in de organisaties om het thema *vrouwen en ontwikkeling* een plaats binnen het gehele programma te geven. In het algemeen wordt er dan ook een kloof gesignaleerd tussen de beleidsvoornemens en de beleidsuitvoering van de donoren op dit gebied.



3. Beleidsontwikkeling inzake vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Vrouwenemancipatie in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft een geschiedenis van ruim twee decennia. Er zijn in die tijd speciale beleidsteksten over *vrouwen en ontwikkeling* geschreven en het thema is ook opgenomen in algemene beleidsdocumenten. Internationale debatten, lobby vanuit vrouwenorganisaties en adviezen van de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking hebben de beleidsontwikkeling gestimuleerd. Het beleid is gespecificeerd in deelonderwerpen en uitgewerkt in beleid per regio en land. De grote lijnen van deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk besproken. Ook komt aan de orde hoe het beleid door medewerkers op het departement en de ambassades ervaren wordt, op basis van antwoorden verkregen via een enquête. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk het beleid van *vrouwen en ontwikkeling* geplaatst in het kader van het emancipatiebeleid in Nederland en komen parallellen en verschillen tussenbeide aan de orde.

3.1 Aanzetten tot beleid

De eerste Vrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Mexico in 1975 was voor de Nederlandse regering aanleiding om het onderwerp 'emancipatie' op de agenda van ontwikkelingssamenwerking te plaatsen. Ter voorbereiding van de conferentie verzocht de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Rijksuniversiteit te Leiden onderzoek uit te voeren naar de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden en de Nederlandse delegatie naar de conferentie te adviseren. De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in de publicatie *Vrouwen op weg, ontwikkeling naar emancipatie* (Postel en Schrijvers, 1976). In zijn toespraak tijdens de conferentie noemde de minister de volgende redenen voor ongelijkheid tussen vrouwen en mannen in ontwikkelingslanden: de sociale en economische onzichtbaarheid van vrouwen, de introductie van een op mannen gericht, westers productiebeleid en de wereldwijde opvatting dat vrouwen aan huis en gezin gebonden zijn. Emancipatie van vrouwen vereist, volgens de minister, fundamen-

tele veranderingen waarbij vrouwen niet alleen moeten gaan participeren op de arbeidsmarkt, maar mannen ook aandacht en zorg moeten besteden aan huishouden en kinderen.

Deze eerste aanzetten vallen samen met een herbezinning in ontwikkelingssamenwerking. De postkoloniale opvattingen over ontwikkeling in termen van economische groei en kapitaaloverdracht van de geïndustrialiseerde naar de ontwikkelingslanden kwamen onder kritiek te staan. De kritiek richtte zich op de toenemende afhankelijkheid van en de interne ongelijkheid binnen de ontwikkelingslanden. Wetenschappers en politici van Noord en Zuid uitten hun bezorgdheid over het feit dat grote groepen mensen in ontwikkelingslanden niet van de ontwikkeling, zoals die tot dan toe plaatsvond, konden profiteren. In het begin van de jaren zeventig besloten diverse bilaterale donoren en internationale organisaties de aandacht meer expliciet te richten op armoedebestrijding. Ook in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd deze koers van direct op de armen gerichte hulp ingezet. In de nota *Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking* van 1976 staat dat om de armsten te bereiken bepaalde activiteiten meer gewicht zullen krijgen, waarbij die ten behoeve van vrouwen als eerste worden genoemd. Bij het formuleren van samenwerkingsprogramma's dient, volgens de nota, meer aandacht geschonken te worden aan de rol van vrouwen in de samenleving. Daarnaast moet er een begin gemaakt worden met speciaal op emancipatie van vrouwen gerichte projecten. De voornemens werden in bepaalde kringen met enige scepsis ontvangen. "Voor zover het hier gaat om het inschakelen van Nederlandse deskundigheid, moet het toch voor velen een aangename verrassing zijn te vernemen dat Nederland bijvoorbeeld expertise op het gebied van vrouwenemancipatie heeft", zo luidde een kritische kanttekening (Bol, 1976).

3.2 Beleidsformulering

3.2.1 Vrouwen in Ontwikkelingssamenwerking 1980

De beleidsontwikkeling met betrekking tot emancipatie in ontwikkelingssamenwerking ging daarna stapsgewijze verder. In 1980 bood de Minister de eerste beleidsnotitie over het onderwerp aan de Tweede Kamer aan: *Vrouwen in Ontwikkelingssamenwerking*. De notitie introduceerde de term 'vrouwen en ontwikkeling' als noemer voor het probleem dat hierin centraal stond, namelijk de ongelijkheid van vrouwen ten opzichte van mannen in het ontwikkelingsproces. Het feit dat praktisch overal ter wereld een arbeidsdeling tussen vrouwen en mannen

bestaat die vrouwen beperkt tot de sfeer van gezin en huishouding werd in de nota als oorzaak voor de ongelijkheid genoemd. Hiermee gepaard gaat, volgens de notitie, een vooroordeel dat vrouwen op de levensterreinen buiten deze sfeer inferieur zijn aan mannen. *"In de meeste landen ter wereld treffen we dan ook een geïnstitutionaliseerde ongelijkheid in status en macht aan tussen vrouwen en mannen."* Bovendien, aldus de nota, heeft het doordringen van westerse economische invloeden overwegend negatief gewerkt op de economische onafhankelijkheid van vrouwen in die landen. Naast knelpunten als economische afhankelijkheid van vrouwen en hun isolement doordat zij vooral in en om het huis werkzaam zijn, noemt de notitie het beperkte aantal organisaties van vrouwen die verandering in hun afhankelijke positie kunnen bewerkstelligen. Als algemeen knelpunt wordt de geringe invloed van vrouwen op beslissingen inzake ontwikkelingsprocessen genoemd. Op basis van deze analyse komt de notitie tot onder meer de volgende beleidsuitgangspunten: vrouwen meer invloed geven en mee laten participeren in de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, bevorderen van een grotere economische onafhankelijkheid van vrouwen, versterken van vrouwenorganisaties en ontwikkelen van kanalen voor informatie en communicatie tussen vrouwen in ontwikkelingslanden. Als strategie is ervoor gekozen om de positieverbetering van vrouwen tot integraal onderdeel van het totale samenwerkingsbeleid te maken. *"Ontwikkelingsprogramma's en projecten (moeten) zich niet geïsoleerd op verandering van vrouwen (-) richten, maar op maatschappelijke veranderingen die tot gevolg hebben dat zowel vrouwen als mannen in hun traditionele denken, voelen en handelen veranderen"*. Gezien de weerstanden die daarbij te verwachten zijn is het volgens de notitie nodig om vrouwenorganisaties en -groepen die dergelijke veranderingen nastreven te versterken en om communicatiekanalen tussen vrouwen in ontwikkelingslanden te helpen ontwikkelen (Notitie 1980:5).

3.2.2 NAR-adviezen 1985 en 1986

Rond de VN-Vrouwenconferentie in Nairobi van 1985, die het einde markeerde van het VN-Decennium voor de Vrouw, vond er een levendige discussie plaats over doelstellingen en strategie. Deze werd in Nederland vooral gevoerd rond het begrip 'integratie'. Van het idee dat vrouwen volledig geïntegreerd zouden moe-

ten worden in het ontwikkelingsproces¹ zou, volgens de critici, de suggestie uitgaan dat zij tot dan toe geen bijdrage leverden aan de ontwikkelingsinspanning. Ook vond men het de vraag of vrouwen er veel mee zouden opschieten als zij in het gangbare ontwikkelingsmodel zouden worden opgenomen, een model waarvan zij de richting en de vorm niet mee hebben kunnen bepalen. Dat integratie in deze zin niet de intentie van het Nederlandse beleid was blijkt onder meer uit de nota *Herijking bilateraal beleid* van 1984. Daarin staat dat *"het beleid met betrekking tot vrouwen is gericht op de positieverbetering van vrouwen, geïntegreerd in het totale ontwikkelingsbeleid"*. Dit houdt onder meer in dat *"vrouwen de mogelijkheden krijgen om zelf de veranderingen die plaatsvinden mede te bepalen"*.

Als tegenhanger van het begrip 'integratie' werd de term 'autonomie' geïntroduceerd. Een uitwerking hiervan is gegeven door de Nationale Adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking in twee adviezen over *"de wijze waarop een vergroting van de autonomie van vrouwen in ontwikkelingslanden bereikt kan worden via het Nederlandse beleid"*. Het eerste verscheen voorafgaande aan de conferentie in Nairobi (*Vrouwen en Ontwikkeling, 1985*). Hierin is geadviseerd om de 'integratiebenadering' te vervangen door een benadering waarin 'autonomie' het sleutelwoord is. De kwalitatieve aspecten van verandering zouden centraal moeten staan en vrouwen zouden autonoom mede vorm moeten kunnen geven aan het algemene ontwikkelingsproces op alle niveaus. In het tweede advies, dat verscheen na de VN-conferentie (*Vrouwen in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, 1986*), zijn de volgende kenmerken van autonomie genoemd: zelfstandige toegang tot en zeggenschap over economische hulpbronnen en tot voorzieningen en diensten; mogelijkheid tot eigen vormen van organisatie; verandering van de ideologische aspecten van man/vrouwverhoudingen; zeggenschap over eigen lichaam en leefsituatie.

3.2.3 Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling 1987

Ter concretisering van het beleid werd in 1987 het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* opgesteld. Het Actieprogramma noemt maatregelen die in de periode 1987-1990 genomen moeten worden om de uitvoering van het VenO-beleid

¹ Het World Plan of Action, gepresenteerd tijdens de eerste VN-Vrouwenconferentie in Mexico in 1975, noemde bijv. als algemene doelstelling van het Plan "to stimulate action at the national and the international levels to solve the problems which place women in an inferior position, to ensure their full integration in the development effort and to involve women widely in international co-operation and the strengthening of world peace on the basis of equal rights, opportunities and responsibilities of women and men".

te bevorderen in de bilaterale samenwerking, de multilaterale samenwerking en enkele overige programma's. In het document staan in totaal 53 actiepunten.

Het begrip 'autonomie' van vrouwen komt in het Actieprogramma niet voor. In plaats daarvan wordt gesproken over 'actieve participatie'. De Emancipatieraad ging in haar advies over het Actieprogramma hierop in en adviseerde om de term 'actieve participatie' zoveel mogelijk te vermijden. *"Vrouwen participeren immers al sinds mensenheugenis in de diverse sectoren van de samenleving in de Derde Wereld en veelal zeer actief. Alleen, veelal wel op door mannen eenzijdig geformuleerde voorwaarden..."* (Advies Emancipatieraad 1987). In afwijking van eerdere beleidsstukken spreekt het Actieprogramma niet meer expliciet over de ongelijke machtsverhouding tussen mannen en vrouwen noch over de fundamentele veranderingen die er in dat opzicht nodig zijn. Impliciet is er echter wel het een en ander van de autonomiegedachte terug te vinden, zoals uit de hieronder beschreven doelstellingen en thema's zal blijken.

Als hoofddoelstelling van het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* noemt het Actieprogramma *"de structurele verbetering van de economische, sociale en meer in het algemeen de maatschappelijke positie van vrouwen in ontwikkelingslanden door bevordering van hun actieve participatie in het ontwikkelingsproces"*. Bevordering van actieve participatie betekent *"dat gestreefd wordt vrouwen de mogelijkheden en middelen te bieden om veranderingen die in de samenleving plaatsvinden, mede te bepalen."* Dit hoofddoel is onderverdeeld in acht doelstellingen:

- vergroting van de toegang tot en zeggenschap over productiefactoren en over diensten en infrastructurele voorzieningen
- verlichting van de arbeidslast van vrouwen, onder meer door de introductie van arbeidsbesparende technologieën
- stimulering van de naleving van wetten waarin gelijke rechten van vrouwen zijn vastgelegd
- vergroting van participatie van vrouwen in de besluitvorming op het niveau van huishouden en lokale gemeenschap en op nationaal en internationaal niveau
- versterken van de organisatie van vrouwen op alle niveaus
- bevorderen van informatie-uitwisseling en communicatie tussen vrouwen-(groepen) en verandering van stereotype beeldvorming van vrouwen
- vergroting van kennis en zelfbewustzijn van vrouwen
- bestrijding van fysiek geweld en seksueel misbruik.

Deze doelstellingen zijn in het Actieprogramma vervolgens uitgewerkt voor de Nederlandse samenwerkingssectoren: plattelandsontwikkeling, industriële ontwikkeling, training, onderwijs en onderzoek. Daarnaast is kort ingegaan op drie onderwerpen die van specifiek belang geacht worden voor vrouwen: organisatie van vrouwen, communicatie tussen vrouwengroepen en bestrijding van geweld tegen vrouwen.

In de uitvoeringsstrategie kwam geen verandering. De doelstellingen op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* dienden te worden opgenomen in alle onderdelen van het samenwerkingsbeleid. Op het niveau van projecten waren er twee mogelijkheden: aan de ene kant moest de actieve participatie van vrouwen in algemene projecten bevorderd worden, anderzijds konden specifiek op vrouwen gerichte projecten worden gefinancierd. De voorkeur ging uit naar de eerste vorm.

Wel nieuw in het Actieprogramma was de argumentatie om het VenO-beleid te rechtvaardigen. *"Internationaal dringt het besef door dat participatie van vrouwen in het ontwikkelingsproces van economisch belang is en dat algemene ontwikkelingsdoelen slechts optimaal bereikt kunnen worden als ook het ontwikkelingspotentieel van vrouwen effectief wordt benut"*. Hiermee schaarde Nederland zich in de rij van andere donoren en overheden die dit doelmatigheidsprincipe hanteren om te billijken waarom vrouwen meer betrokken zouden moeten worden bij het ontwikkelingsproces: de deelname van vrouwen is in het belang van het welslagen van dat proces.

Het Actieprogramma bleef in de rest van de jaren tachtig het belangrijkste beleidsstuk op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling*. Daarnaast werd in de Memores van Toelichting op de begrotingen voor ontwikkelingssamenwerking van opeenvolgende jaren in meer of mindere mate over het onderwerp geschreven, waarbij ook werd gewezen op de aandacht die Nederland in multilaterale organisaties vraagt voor het onderwerp. Ondanks de voorkeur voor integratie werd gaandeweg duidelijk dat speciale activiteiten voor vrouwen die goed in het beleid zouden passen, moeilijk gefinancierd konden worden uit reguliere fondsen. Onder de naam Vrouwenprogramma werd daarom in 1986 voor het eerst f 2 miljoen beschikbaar gesteld voor financiering van internationale vrouwennetwerken en specifieke kleinschalige activiteiten. De intentie was onder meer om de nieuwe inzichten en activiteiten vanuit de vrouwennetwerken te laten doorwerken naar de andere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's (Memorie van Toelichting 1989). Aanvankelijk groeide het beschikbare bedrag langzaam tot f 4 miljoen in 1990. Daarna vond een forse stijging plaats, tot f 17 miljoen in 1991 en f 44,5

miljoen in 1995. De naam Vrouwenprogramma veranderde in Vrouwenfonds.

Bij de evaluatie van het Actieprogramma werd vastgesteld dat het document vooral nuttig was geweest om de opmerkzaamheid voor de thematiek te vergroten. Ook constateerde de evaluatie dat het ontwikkelen van beleidsvisies in de loop van de jaren ruimschoots aandacht had gekregen, maar dat de vertaling daarvan in de praktijk van het beleid, nog te wensen over liet. Daarom werd aanbevolen om meer aandacht te besteden aan methoden en instrumenten voor de uitvoering van het beleid. Het evaluatierapport stelde tevens dat meer gelet zou moeten worden op de beleidsaspecten, mogelijkheden en belemmeringen in de ontwikkelingslanden zelf. Opbouw van kennis over de specifieke situatie van vrouwen en van het emancipatiebeleid ter plaatse noemde het evaluatierapport essentieel voor de nadere vormgeving en implementatie van het beleid (Brouwers/Lingen, 1991).

Enkele jaren eerder was er in een IOV-evaluatie naar de mate waarin het VenO-beleid de emancipatie van vrouwen in de landbouw bevorderde, ook reeds geconstateerd dat de Nederlandse projecten slechts sporadisch bijdroegen aan verbetering van de situatie van vrouwen (IOV, 1985:36). De oorzaak daarvoor werd gezocht in het Nederlandse beleid: "... *ergens tussen formulering van beleid en de uitvoering ervan is er een blokkade*". Terwijl er, aldus het onderzoek, in ontwikkelingslanden voldoende emancipatoire ontwikkelingen zijn om als donor bij aan te sluiten, heeft Nederland niet alles gedaan wat in haar vermogen lag en heeft ze voor de hand liggende kansen voorbij laten gaan.

3.2.4 Een Wereld van Verschil 1990

In 1991 kreeg het VenO-beleid een sterke impuls toen het thema *vrouwen en ontwikkeling* tot een van de vier speerpunten van het nieuwe beleid werd gemaakt. (*Een Wereld van Verschil*, 1990). Die impuls was zelfs zodanig dat sindsdien herhaaldelijk de opvatting wordt gehoord, binnen en buiten het departement, dat het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* in Nederland in 1990 is begonnen.

Het begrip 'autonomie' kwam in de nota weer prominent naar voren, zoals ook tot uitdrukking komt in de titel van de paragraaf 'Van integratie naar autonomie'. De term werd echter niet alleen gereserveerd voor vrouwen, maar werd in de bredere context van het Nederlandse beleid geplaatst. Ontwikkeling moet, volgens de nota, vooral '*human development*' zijn, dat is ontwikkeling van, voor en door

mensen. De rol die ontwikkelingssamenwerking daarbij kan spelen is die van ruimte scheppen voor mensen in de Derde Wereld, om hun eigen lot ter hand te kunnen nemen. Zo geldt dat, volgens de nota, ook voor vrouwen. De patriarchale machtsstructuren zijn diep ingeslepen in alle facetten van het leven en hebben de ruimte voor vrouwen beperkt. Het verstrekken van die ruimte kan het best aangeduid worden met het begrip autonomie, aldus de nota. Het gaat om ruimte voor vrouwen om op basis van eigen voorwaarden en prioriteiten hun maatschappelijke en persoonlijke leven vorm te geven, het betekent zeggenschap over eigen leven en lichaam. Ontwikkelingssamenwerking die is gebaseerd op het principe van autonomie betekent het vorm geven aan een visie van verdeling van macht in alle uitingsvormen. De nota onderscheidt vier dimensies van autonomie:

- fysiek: volledige beschikking over eigen seksualiteit en vruchtbaarheid
- economisch: gelijke toegang tot en zeggenschap over productiemiddelen
- politiek: zeggenschap, zelfbeschikking en machtsvorming in een zelfgekozen richting
- sociaal-cultureel: recht op eigen identiteit en gevoel voor eigenwaarde.

Autonomie

Het begrip 'autonomie' bleef overigens wel omstreden. Niet alleen bij hen die aarzelend stonden tegenover het thema vrouwen en ontwikkeling, maar ook bij activisten op dit terrein. Tijdens het seminar "Women in Development: Advancing towards autonomy", dat op initiatief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1991 werd gehouden verwoordde de Afrikaanse Thelma Awori (destijds adjunct-directeur van UNIFEM) haar kritiek op de specifieke invulling van autonomie in het Nederlandse beleid als volgt: "Strangely as it may sound to many, it is in marriage that the African woman acquires autonomy". Awori legde uit dat vrouwen daarmee hun 'support base' vergroten en hoe groter die is, des te groter is de autonomie van de vrouw. "Autonomy for the African woman therefore has something to do with giving to and receiving from a wide variety of sources. (-) Despite the burden of motherhood, African women are thus not keen to substitute motherhood for a career. The trade-offs are not the same." Zij voegde eraan toe dat het concept van autonomie in zekere zin "truly Dutch" is, gebaseerd op een samenleving die al decennia lang politieke en economische stabiliteit kent. Zij sprak haar twijfel uit over de mogelijkheid om het concept in Afrika op deze wijze toe te passen (DVL/OS 1992: 34/35). Aan het einde van het seminar concludeerde de Minister dat het vraagstuk van vrouwen en ontwikkeling een proces vol conflicten is. Daarom moet weliswaar geprobeerd worden om de noodzaak van autonomie te benadrukken, maar de uitvoering dient in dialoog plaats te vinden. Een dialoog, niet zozeer met de elite, maar vooral met vrouwen, en mensen in het algemeen, in de gebieden waar de interventies zijn. Het concept van autonomie is, volgens de Minister, gebruikt om ruimte te scheppen voor vrouwen. Het is niet de bedoeling om het concept op te leggen.

Bij de uitvoering van alle programma's en projecten zou voortaan rekening gehouden moeten worden met deze vier dimensies en met hun onderlinge samenhang. Ook het belang van autonome organisatievormen en middelen om de positie van vrouwen ten opzichte van mannen te helpen versterken wordt benadrukt.

Ook voor het nieuwe beleid bleef de uitvoeringsstrategie dezelfde: *vrouwen en ontwikkeling* moet als thema binnen het hele samenwerkingsprogramma worden ingevoerd. Voor alle relevante onderdelen ervan moeten emancipatiedoelstellingen geformuleerd worden. Een novum was dat er streefcijfers werden gesteld voor de bilaterale hulp: in het jaar 1998 moet ten minste 50% van de bilaterale uitgaven, in voor vrouwen relevante sectoren, voldoen aan de DAC/WID-criteria (zie hoofdstuk 5). Uit het nieuwe beleid volgde ook dat specifiek op vrouwen gerichte projecten die tot doel hebben de autonomie van vrouwen te versterken, uit verschillende ontwikkelingsprogramma's gefinancierd kunnen worden. Met betrekking tot de multilaterale samenwerking noemde de nota het voornemen om in de beheerslichamen van de internationale organisaties aan te dringen op het vaststellen van toetsbare doelstellingen voor *vrouwen en ontwikkeling*, gelijk aan die voor de Nederlandse bilaterale hulp.

3.2.5 Beleidsthema's na 1990

De nota *Een Wereld van Verschil* heeft de basis gelegd voor het VenO-beleid in de jaren negentig. De kernpunten daarin waren de keuze voor een autonomie-beleid en de instelling van een speerpuntprogramma *vrouwen en ontwikkeling* met als uitvoeringsbureau DST/VR (zie hoofdstuk 4). De in 1993 verschenen nota *Een Wereld in Geschil* veroorzaakte geen inhoudelijke wijzigingen in dit opzicht. In de beleidsontwikkeling hebben tussen 1992 en 1995 met name de thema's fysieke autonomie van vrouwen, vrouwen en islam, en vrouwen en macro-economische ontwikkelingen veel aandacht gekregen.

Fysieke autonomie van vrouwen is volgens de nota *Een wereld van verschil* een van de vier pijlers van het autonomiebeleid. Het was echter niet nieuw, want reeds in het Actieprogramma van 1987 werd bestrijding van fysiek geweld en seksueel misbruik genoemd als een van de beleidsdoelstellingen. Ook werden al diverse activiteiten op dit terrein ondersteund. Het thema werd echter tot prioriteitsgebied verheven tijdens het door het ministerie en UNIFEM gezamenlijk georganiseerde internationale seminar in 1993 '*Calling for change: International strategies to end violence against women*'. In zijn toespraak stelde de Minister dat geweld

tegen vrouwen hen verhindert om de baas te zijn over eigen leven en lichaam. Daarom hebben instellingen die een rol spelen bij de menselijke ontwikkeling, zoals overheden, donoren, internationale en maatschappelijke organisaties, de verantwoordelijkheid om het geweld tegen vrouwen te bestrijden, aldus de Minister. Het doel van het seminar was om het thema geweld tegen vrouwen op de internationale agenda te krijgen en het tijdstip was zo gekozen dat een voorzet kon worden gegeven voor de VN-conferentie voor Mensenrechten in Wenen later dat jaar. De lobby van vrouwen op deze conferentie was succesvol en leidde tot de *Declaration on the elimination of violence against women* die in december 1993 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen, en tot de benoeming van een Speciale Rapporteur in de VN-Commissie voor Mensenrechten voor genderdiscriminatie en geweld tegen vrouwen.

Onder de noemer fysieke autonomie valt eveneens het onderwerp 'vrouwenbesnijdenis' waarmee Nederland in 1992 ook in eigen land te maken kreeg. De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur overwoog toen om, gehoor gevend aan aanbevelingen van een onderzoek onder vluchtelingen uit Somalië en andere landen, een milde vorm van besnijdenis van vrouwen toe te staan bij deze groeperingen in de Nederlandse samenleving. Aangezien dat volledig in tegenspraak zou zijn met zowel internationale verdragen als met de beleidspraktijk van ontwikkelingssamenwerking, waarbij steun wordt verleend aan regeringen, internationale organisaties, NGOs en vrouwengroepen die zich inzetten om deze praktijk uit te bannen, kwam de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking met een standpuntbepaling terzake. In het kort komt deze er op neer "*dat besnijdenis van meisjes en vrouwen ontoelaatbaar is en bestreden dient te worden. Dit geldt voor alle vormen van vrouwenbesnijdenis, daar het onderscheid tussen milde en ernstige vormen in de praktijk veelal diffuus is*". Vrouwenbesnijdenis blijft in Nederland verboden.

Een ander thema waarop beleidsontwikkeling plaatsvond betreft 'vrouwen, islam en ontwikkelingssamenwerking'. Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer werd in 1993 een notitie geschreven over vrouwen in islamistische samenlevingen en over de wijze waarop het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* in deze context gestalte kan krijgen. Wat het laatste punt betreft concludeerde de nota dat de islamistische samenlevingen die in de studie betrokken waren, openstaan voor de hoofdaandachtspunten van het VenO-beleid. "*Projecten en programma's op het gebied van economische positieverbetering, scholing en vorming, organisatie en politieke participatie van vrouwen, evenals geboortenregeling en (bestrijding van) geweld tegen vrouwen, kunnen rekenen op*

steun van de overheid, vrouwenorganisaties en vrouwen van de doelgroep, mits aangepast aan de lokale situatie" (Notitie 1993:82).

Een derde deelthema betreft de invloed van macro-economische ontwikkelingen op de positie van vrouwen. Terwijl het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* zich steeds heeft toegespitst op projecthulp voor concrete doelgroepen, is wel regelmatig de noodzaak uitgesproken om ook bij andere vormen van hulp, zoals programmahulp, de belangen van vrouwen mee te wegen. Zeker toen in de jaren tachtig de effecten van structurele aanpassingsprogramma's zichtbaar werden, werd de noodzaak hiertoe sterk gevoeld. Unicef was een van de belangrijkste organisaties die aantoonde dat de negatieve effecten van aanpassingsprogramma's in ontwikkelingslanden vooral de armen treffen en dat vrouwen in veel gevallen het meest benadeeld worden.

Sinds 1991 heeft Nederland - vanuit het speerpuntbureau DST/VR - in internationaal verband meegewerkt aan studies om meer zicht te krijgen op de problematiek en om beleidsinstrumenten te maken. Zo is Nederland voorzitter geweest van een werkgroep binnen de OESO/DAC Expert Group on Women in Development die tot doel had om methoden te ontwikkelen voor een genderanalyse ten behoeve van macro-economisch beleid en programmahulp. In het kader van het Speciale Programma voor Afrika (SPA) is door enkele donoren, waaronder Nederland, samen met de Wereldbank onderzocht of en hoe de economische hervormingsprogramma's specifiek rekening houden met de verschillende effecten op mannen en vrouwen. Geleidelijk is er zodoende meer kennis over het onderwerp gekomen. Door DST/VR is een bundeling van artikelen onder de titel '*Gender and macro-economic development*' verstrekt aan beleidsmedewerkers van het DGIS. De kennis is nog niet adequaat vertaald in richtlijnen of instructies. In de Handleiding Programmahulp van 1994 worden de gendervariabele en de wenselijkheid van integratie van vrouwen wel als aparte overwegingen van sociaal beleid genoemd, maar niet nader geoperationaliseerd.

3.2.6 Vrouwen en ontwikkeling in regio- en landenbeleid

De algemene beleidsvoornemens uit de regeringsnota's zijn in de regio- en landenbeleidsplannen aangepast aan de specifieke situatie ter plaatse. Een analyse van de wijze waarop het thema *vrouwen en ontwikkeling* in de opeenvolgende beleidsplannen is behandeld laat zien dat het thema pas in de jaren negentig een echte plaats krijgt. De beleidsplannen van 1985-1988 en 1989-1992 noemen vrou-

wen en ontwikkeling als aandachtsveld en wijden er een of twee alinea's aan. In de plannen van 1992-1995 wordt meestal een substantiële paragraaf van enkele bladzijden aan het onderwerp besteed. In de derde serie is ook voor het eerst sprake van consistentie tussen het VenO-beleid in ruime zin en de uitwerking per land, doordat er wordt aangesloten bij de autonomie-doelstellingen verwoord in de nota *Een Wereld van Verschil*. Ook het daarin genoemde besluit dat in 1998 50% van de activiteiten in de voor vrouwen relevante sectoren moet voldoen aan de DAC/WID-criteria komt in de landen- en regiobeleidsplannen van 1992-1995 terug. Alle beleidsplannen hebben dit streefcijfer zo overgenomen, met uitzondering van het plan voor Bangladesh waarin staat dat al in 1995 de 50% gehaald moet worden, en voor de Mekongregio waarin gesteld wordt dat alle nieuwe projecten die van belang zijn voor vrouwen aan de DAC/WID-criteria dienen te voldoen.

De samenhang met andere onderdelen van het beleid is in de opeenvolgende beleidsplannen eveneens toegenomen. In de eerste reeks stond *vrouwen en ontwikkeling* meestal als los onderdeel genoemd, maar in de plannen van 1992-1995 is het thema beter in het geheel verwerkt, vooral in de context van plattelandsontwikkeling. Geen van de beleidsplannen vermeldt dat de keuze van de sectoren van samenwerking gebaseerd is of was op het belang van de sector voor vrouwen. Andersom wordt soms wel onderkend dat bestaande aandachtsgebieden van belang zijn voor vrouwen. Dit betreft, behalve plattelandsontwikkeling, ook drinkwatervoorziening en bevolkingsbeleid.

De mate van beleidsovereenstemming tussen het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* en het emancipatiebeleid van het ontwikkelingsland is aan de hand van de beleidsplannen niet goed te bepalen. In de eerste reeks plannen wordt slechts in een enkel geval een korte opmerking gemaakt over het nationale beleid voor vrouwen. Te weinig om te kunnen beoordelen of de Nederlandse doelstellingen daarop inspelen. In de beleidsplannen voor de periode 1989-1992 en die van 1992-1995 wordt in de meeste gevallen een (korte) beschrijving gegeven van zowel het nationale emancipatiebeleid als van de situatie van vrouwen. Verder wordt meestal nadrukkelijk gesteld dat het Nederlandse beleid aansluit bij, of aangepast dient te worden aan, het lokale beleid en de lokale situatie. In de beleidsplannen is geen duidelijke inbreng van het betreffende land zichtbaar, wat overigens niet alleen voor de passages over *vrouwen en ontwikkeling* geldt maar voor de hele tekst.

Wat de strategie van de uitvoering betreft wordt in de meeste beleidsplannen

gekozen voor een combinatie van geïntegreerde en speciale vrouwenactiviteiten. Soms ligt er nadruk op één van beide groepen, afhankelijk van de situatie. Zo is in de beleidsplannen van 1992-1995 voor India, Pakistan en de Mekongregio nadruk gelegd op specifieke vrouwenactiviteiten. In de plannen voor diverse regio's in Afrika wordt juist meer nadruk gelegd op geïntegreerde vrouwenactiviteiten. De redenen hiervoor zijn niet altijd even duidelijk.

3.2.7 Rondom de Peking conferentie 1995

Ter gelegenheid van de vierde VN-Vrouwenconferentie in Peking in 1995 is opnieuw advies gevraagd aan de NAR. Het advies *Van woorden naar daden (1995)* bestrijkt verschillende terreinen, zoals de agenda van Peking en de 'critical areas of concern' die daar aan de orde waren, de strategische concepten, met name 'gender' en de organisatie van het genderbeleid¹. Met betrekking tot het Nederlandse samenwerkingsbeleid constateerde de Raad dat Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het denken ten aanzien van vrouwen en ontwikkeling, ook internationaal. Dat wil echter niet zeggen dat alle aanbevelingen van de *Forward Looking Strategies for the Advancement of Women (FLS)* van Nairobi (1985) door Nederland even snel en consequent zijn doorgevoerd. Onderbelicht, volgens de Raad, blijven belangrijke aandachtsvelden zoals onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en de gevolgen van macro-economisch beleid voor vrouwen. Bij de keuze van sectoren wordt nog weinig rekening gehouden met het belang van een bepaalde sector voor vrouwen. Ook meende de Raad dat "gewaakt moet worden voor een overmatige productie van beleid. Meer aandacht dient besteed te worden aan de operationalisering van het beleid en aan de evaluatie van de effecten van de uitvoering." Ten slotte sprak de Raad zich uit voor vermeerdering van middelen en deskundigheid met betrekking tot vrouwen en ontwikkeling, ook na de herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid.

De resultaten van de Vierde Wereldvrouwenconferentie in Peking leidden tot een aantal nieuwe beleidsaccenten. Zij zijn aan de Tweede Kamer gepresenteerd in een brief van december 1995. De Minister constateerde daarin dat de conferentie

¹ In het officiële spraakgebruik van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking is de term 'gender' nooit gangbaar geworden. Met de titels van paragrafen uit het advies, zoals "Van vrouwen naar gender" en "De organisatie van het genderbeleid" suggereert de NAR dat zij daarin verandering zou willen aanbrengen. Dat wordt echter niet met zoveel woorden gezegd. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 wordt in deze evaluatie het begrip 'gender' slechts als een analytisch concept gehanteerd en wordt het niet gebruikt voor het aanduiden van een beleid en/of doelstellingen.

boven verwachting succesvol was verlopen en dat er een duidelijke stap voorwaarts was gezet ten opzichte van de vorige VN-Vrouwenconferentie in 1985. Hij kondigde in deze brief de onderwerpen aan waaraan Nederland, als vervolg op de conferentie, in de nabije toekomst aandacht zal besteden. Deze zijn: participatie aan (politieke) besluitvorming, macro-economisch beleid, vrouwen en gewapende conflicten, problematiek van meisjes, erfrecht, reproductieve gezondheid, geweld tegen vrouwen. De nadruk van steun op dit terrein in partnerlanden zal komen te liggen op Afrika; over steun aan de vrouwenbeweging in Oost-Europa wordt nog nagedacht. Speciale aandacht zal worden besteed aan NGOs en netwerken zowel Zuid-Zuid, als Noord-Zuid.

3.3 Meningen over vrouwen en ontwikkeling

Om te weten te komen hoe er op het departement en de ambassades gedacht wordt over het beleid *vrouwen en ontwikkeling* werd er in deze evaluatie een enquête uitgevoerd. De vragen zijn gesteld in de vorm van meerkeuzevragen en in de vorm van uitspraken waarvan de respondenten konden aangeven of zij het ermee eens, oneens, of noch eens noch oneens waren.

Uit de enquête bleek dat van bijna driekwart van de respondenten de opvatting over de positie van vrouwen de afgelopen jaren is veranderd. 85% van deze respondenten is meer overtuigd geraakt van de noodzaak van een speciaal beleid, 15% is er minder van overtuigd. De belangrijkste manier om zich op de hoogte te stellen van het beleid voor *vrouwen en ontwikkeling* bleek het lezen van beleidsnota's te zijn. Wat minder belangrijk waren de themadagen en seminars over het onderwerp, en op de derde plaats kwamen de discussies met sector-specialisten voor degenen die op de ambassades werken en met vertegenwoordigers het speerpuntbureau DST/VR voor hen die op het departement werken. Bijna tweederde van de respondenten meent dat sinds 1990 de aandacht voor *vrouwen en ontwikkeling* in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is toegenomen. Ruim tweederde vindt dat het themabeleid op dit terrein ongeveer even belangrijk is in termen van aandacht en acceptatie als het themabeleid inzake milieu.

Met betrekking tot de inhoud van het beleid vinden vier van de vijf respondenten dat ongelijke machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen de oorzaak van de achterstelling van vrouwen is en tweederde vindt gerichte overheidsmaatregelen nodig om vrouwen meer zeggenschap te laten verwerven op het persoonlijke en maatschappelijke vlak. De doelstelling van het beleid wordt met het begrip 'auto-

nomie voor vrouwen' goed uitgedrukt volgens 59% van de respondenten. Bij vrouwelijke respondenten ligt dit percentage hoger dan bij mannen, 76 tegen 51 procent. Dat betekent ook dat een kwart van de vrouwen en de helft van de mannen vinden dat het begrip de doelstellingen niet goed verwoordt. Bovendien vinden vier van de vijf respondenten dat het begrip 'autonomie' niet geschikt is voor gebruik in landen waar men werkt(e). Hier is geen significant verschil in opvatting tussen de verschillende categorieën respondenten.

Aan de hand van enkele stellingen werd de mening over het beleid nader getoetst. De hoogste instemming ontving de stelling: "Het beleid op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* is een vanzelfsprekend onderdeel voor ontwikkelingssamenwerking". 83% was het daarmee eens, 12% oneens. Ook met de stelling: "Het beleid is ambitieus" stemt een meerderheid in, 67% terwijl 14% het ermee oneens is. Ongeveer evenveel respondenten vinden het terecht dat Nederland zich, via een VenO-beleid, direct bezighoudt met de verhoudingen tussen mannen en vrouwen in ontwikkelingslanden, 63% eens, 12% oneens. Anders ligt het met de opvatting dat er "een duidelijke overeenstemming (dient) te zijn tussen het beleid in de ontwikkelingssamenwerking op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* en het beleid ten aanzien van vrouwenemancipatie in Nederland". Slechts 29% stemt daarmee in, 53% is het ermee oneens.

3.4 *Vrouwen en ontwikkeling als onderdeel van het Nederlandse emancipatiebeleid*

Het vrouwenbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking is gericht op de situatie in ontwikkelingslanden, maar maakt ook deel uit van het Nederlandse emancipatiebeleid in ruime zin. Dat laatste is namelijk opgezet als facetbeleid, wat wil zeggen dat de diverse facetten van emancipatie, zoals bijvoorbeeld onderwijs, belastingen, sociale zekerheid, arbeid en wetgeving, uitgewerkt moeten worden in de betreffende sector. De bewindslieden van de afzonderlijke ministeries zijn de eerstverantwoordelijken voor de facetten van het emancipatiebeleid op hun eigen terrein. In deze paragraaf wordt gekeken naar parallellen en verschillen tussen het emancipatiebeleid in ruime zin en dat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

In de Troonrede van 1975 kondigde de regering aan dat zij een vijfjarenplan voor de bevordering van de emancipatie van de vrouw zou uitbrengen. Dit voornemen werd in 1977 gerealiseerd met de nota *Emancipatie, proces van verandering en*

groei. De aanduiding 'vijfjarenplan' werd bewust achterwege gelaten, omdat "voor de verwezenlijking van sommige aspecten van een emancipatiebeleid een periode van vijf jaar te kort (zal) zijn. Voor andere is nu nog niet te voorspellen in welke richting over enkele jaren de inzichten en ontwikkelingen gegroeid zullen zijn en het beleid naar aanleiding daarvan zal moeten worden bijgesteld. Vanuit de huidige stand van zaken kan een emancipatiebeleid niet anders dan een ontwikkelingsbeleid zijn."

Met instemming is in de nota een passage uit de Declaratie van de conferentie van de Verenigde Naties in Mexico in 1975 geciteerd: *"vrouwenproblemen zijn niet de problemen van vrouwen, maar van de samenleving als geheel"*. Deze uitspraak is verheven tot leidraad van het te voeren beleid. Wanneer, bijvoorbeeld, meer vrouwen aan het arbeidsproces gaan deelnemen zullen de taken van opvoeding en verzorging anders georganiseerd moeten worden en zullen mannen daarin een grotere rol moeten spelen. Het feit dat het emancipatieproces een ontwikkeling van de maatschappij als geheel inhoudt, maakt collectieve en politieke keuzen noodzakelijk, aldus de nota. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat het proces van onderop gedragen moet worden. Het uitgangspunt voor het emancipatiebeleid is als volgt geformuleerd: *"het scheppen van voorwaarden voor, en het zonodig stimuleren van veranderingsprocessen gericht op een grotere vrijheid van keuze voor vrouwen en mannen om alleen of samen met anderen vorm en inhoud aan hun leven te geven"*. De hoofddoelstellingen van het emancipatiebeleid zijn:

- doorbreken van rolbeperkingen van vrouwen en mannen
- inhalen van achterstanden (bij vrouwen: in rechten, onderwijsniveau en maatschappelijke participatie; bij mannen: in participatie in de persoonlijke levenssfeer)
- bevorderen van waardering bij vrouwen en mannen van eigenschappen en activiteiten die traditioneel aan het vrouw-zijn gekoppeld worden.

Met het oog hierop nam de overheid zich voor om voorrang te geven aan het wegnemen van discriminatie in wetgeving en bestuur, aan bewustwordingsactiviteiten, aan onderzoek en verspreiding van informatie. Het beleid werd wat voorzichtig gepresenteerd: er zal *"rekening gehouden worden met de verschillen van opvatting over emancipatie in de diverse groepen in de samenleving, met de verschillen in tempo waarin in bevolkingsgroepen veranderingen in de man-vrouwverhoudingen zich voltrekken, alsook met de geheel andere wijze waarop dat gebeurt"*.

In 1981 werd een koers ingezet die het karakter van het emancipatiebeleid in de

volgende jaren zou bepalen. De coördinatie van het emancipatiebeleid, die aanvankelijk bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk lag, werd overgebracht naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit was de concrete vertaling van de opvatting van de nieuwe regering dat emancipatie niet alleen een kwestie van verandering van mentaliteit is, maar vooral verbetering van de positie van vrouwen in de arbeidssituatie en op het gebied van de sociale zekerheid moet inhouden. Een tweede verandering was dat de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen nadrukkelijk benoemd werden als de oorzaak voor de ongelijke kansen in de maatschappij. Er werd een *Analyse van het Vrouwenvraagstuk* (1982) gemaakt, als basis en uitgangspunt voor het te ontwikkelen beleidsplan. Een derde verandering was dat het probleem van seksueel geweld tegen vrouwen een plaats kreeg in het beleid.

Het *Beleidsplan Emancipatie* kwam in 1985 gereed. De regering noemde daarin als centrale doelstelling voor het emancipatiebeleid: *"Het bevorderen van de ontwikkeling van de huidige maatschappij, waarin het sekseverschil nog in zo'n grote mate is geïnstitutionaliseerd, naar een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat, de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden kunnen realiseren."* De hoofddoelstelling is geconcretiseerd in drie sub-doelstellingen:

- het verzekeren van gelijke rechten van vrouwen en mannen
- het bereiken van structurele veranderingen waardoor sekseverschillen niet langer één van de pijlers van de maatschappelijke organisatie vormt
- het doorbreken van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

Voor diverse beleidsterreinen is in het beleidsplan een nadere uitwerking van de doelstellingen gegeven: wetgeving, werk, inkomen en sociale zekerheid, onder-

wijs en wetenschap, seksueel geweld, gezondheid en hulpverlening, vrouwen uit minderheden, vrouwen in ontwikkelingslanden.¹

'*Met het oog op 1995*' heet het Beleidsprogramma Emancipatie 1992, waarin de overheid het tot dan toe gevoerde emancipatiebeleid kritisch doorlicht. Inhoudelijke punten van kritiek zijn dat het beleid wel tot een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen heeft geleid, maar dat er te weinig vooruitgang is geboekt op terreinen zoals de kwaliteit van de arbeid, de verdeling van de zorg voor kinderen en andere onbetaalde arbeid, de verkleining van de machtsongelijkheid. Overigens werd geconstateerd dat de grondslagen voor het beleid, zoals vastgelegd in het Beleidsplan van 1985, hun waarde behielden. Het Beleidsprogramma plaatste derhalve alleen nieuwe accenten en koos als speerpunten:

- vergroting van de deelname van vrouwen aan politieke en maatschappelijke besluitvorming
- herverdeling van onbetaalde arbeid en vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen
- doorbreking van beeldvorming in termen van mannelijkheid en vrouwelijkheid.

Met betrekking tot de realisering van het beleid werd geconstateerd dat de algemene doelstellingen zo ruim zijn dat ze te weinig houvast bieden bij de vormgeving van het emancipatiebeleid op de vele beleidsterreinen. Voor het eerst werden nu doelstellingen per departement uitgewerkt.

In 1996 is de Nota *Emancipatiebeleid 1996* verschenen, een korte nota die onder de noemer van enkele thema's de resultaten van het emancipatiebeleid van de laatste jaren schetst. De nota bevat een werkprogramma voor de coördinatie van

¹ In concreto betekenen de drie doelstellingen van het emancipatiebeleid voor ontwikkelingssamenwerking:

- het bevorderen dat ook vrouwen in ontwikkelingslanden daadwerkelijk gebruik kunnen maken van hun recht op ontwikkeling. Het beleid is erop gericht dat vrouwen de mogelijkheden en middelen krijgen om zelf de veranderingen die plaatsvinden mee te bepalen.
- het stimuleren van een structurele en materiële positieverbetering door middel van het steunen van activiteiten die de economische zelfstandigheid van vrouwen bevorderen, die de huishoudelijke en verzorgende taken van vrouwen verlichten, die het zelfbewustzijn en de organisatie van vrouwen vergroten en vrouwen meer zeggenschap geven over hun eigen leven;
- de doorbreking van de traditionele beeldvorming van vrouwen zal bevorderd worden door: het ondersteunen van eigen organisatie van vrouwen in ontwikkelingslanden; het bevorderen van informatieuitwisseling tussen niet-gouvernementele vrouwenorganisaties en -groeperingen uit ontwikkelingslanden; het vergroten van kennis en inzicht over vrouwen in ontwikkelingslanden in de Nederlandse maatschappij in het algemeen en bij mensen die direct werkzaam zijn op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder (Beleidsplan 1985).

het emancipatiebeleid, maar het ontbreekt aan doelstellingen. Het nieuwe beleid lijkt een verzameling van projecten op verschillende terreinen, zoals 'Opportunity 2000', seksueel geweld, armoede onder vrouwen, allochtone vrouwen.

De politieke besluitvorming over emancipatiebeleid vindt plaats in de minister-raad. De ambtelijke kern van het emancipatiebeleid wordt gevormd door de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE), sinds 1 januari 1982 ondergebracht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In 1985 waren er 28,88 formatieplaatsen; in 1993 25,66. Om het emancipatiebeleid van de ministeries op elkaar af te stemmen bestaat er sinds 1977 een Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE). Hierin zijn alle departementen vertegenwoordigd. Twee belangrijke instanties voor het emancipatiebeleid zijn: de Emancipatieraad, ingesteld in 1981 als het officiële adviesorgaan van de regering voor het emancipatiebeleid en eind 1996 opgeheven, en de Commissie gelijke behandeling van mannen en vrouwen, in 1989 ingesteld als toezichhoudend orgaan.

Tot de voornaamste instrumenten voor de uitvoering van het beleid kunnen gerekend worden de wetgeving en de subsidies. Tussen 1978 en 1991 heeft er een grootscheepse doorlichting van de wetgeving plaatsgevonden met de operatie *Anders geregeld*. Discriminerende bepalingen in de sociale zekerheidswetgeving, de belastingwetgeving, het personen- en familierecht zijn tijdens deze actie geschrapt. Tal van wetten zijn zodoende beter in overeenstemming gebracht met artikel 1 van de Nederlandse grondwet dat discriminatie op grond van onder meer geslacht verbiedt. Het internationale recht op het gebied van gelijke behandeling heeft bij deze operatie een belangrijke rol gespeeld, zoals het EG-recht, besluiten en verdragen van volkenrechtelijke organisaties en het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen dat in 1991 door Nederland geratificeerd is. Bij de totstandkoming van regelgeving was het advies van de Emancipatieraad van belang. Sinds enige jaren is er een systeem ontwikkeld om de emancipatie-effecten van beleid en wetgeving beter vooraf in te schatten, de zogeheten emancipatie-effect rapportage (Verloo en Roggeband, 1994).

Met behulp van subsidies heeft de overheid het emancipatieproces in de samenleving kunnen stimuleren. Het budget voor subsidies was in 1985 ruim f 22 miljoen, terwijl het in 1993 f 17,6 miljoen was en in 1995 f 11,3 miljoen. De daling is minder drastisch dan hij lijkt, omdat er tweemaal een decentralisatie van middelen heeft plaatsgevonden, eenmaal in 1985 en eenmaal in 1992/93 waarbij een deel van de middelen is overgedragen naar provincie- en gemeentefondsen. Er

zijn subsidies verstrekt voor emancipatie-activiteiten op uiteenlopende terreinen, die dus bij alle overheden (rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden) konden worden aangevraagd. In het kader van de subsidieregeling emancipatiewerkers zijn een 40-tal projecten met emancipatiewerkers gesubsidieerd, verdeeld over maatschappelijke organisaties en vrouwenorganisaties. Ook enkele organisaties werkzaam op het terrein van ontwikkelingssamenwerking hebben op deze wijze een emancipatiedeskundige kunnen aantrekken, die behalve met middelen uit deze regeling ook met middelen uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking bekostigd werden.

Een vergelijking van het brede emancipatiebeleid en het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* levert zowel parallellen als verschillen op. De meest in het oog springende zijn:

- * Op beide terreinen is vanaf het begin de nadruk gelegd op de noodzaak van fundamentele veranderingen in de samenleving, waarbij met name de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen werd genoemd.
- * De nadruk op ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen komt in het VenO-beleid vanaf het begin naar voren, namelijk al in de eerste beleidsnotitie van 1980. In het Nederlandse beleid wijst de Staatssecretaris voor Emancipatiezaken in 1981 op het punt van de ongelijke machtsverhoudingen en wordt dit de verklarende factor voor het hoofddoel van het beleid in het *Beleidsplan Emancipatie* van 1985.
- * De doelstellingen van het Nederlandse beleid zijn in minder uitgesproken termen geformuleerd dan het beleid met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*. Voor Nederland wordt gestreefd naar een pluriforme maatschappij waarin ieder de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven met gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden. Het VenO-beleid is gericht op autonomie voor vrouwen op vier terreinen: fysiek, economisch, politiek en sociaal-cultureel, waarbij vrouwen hun eigen belangen naar voren moeten kunnen brengen.
- * De accenten in het beleid komen overeen. Door de jaren heen ligt de meeste nadruk op economische zelfstandigheid, zowel in het Nederlandse beleid als in ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast deed begin jaren tachtig het thema seksueel geweld zijn intrede in het beleid, het eerst in het Nederlandse. Ontwikkelingssamenwerking volgt later, mede onder invloed van het Nederlandse beleid op dit punt (Rondgangsgesprek 1987). In de jaren negentig ontstond zowel in ontwikkelingssamenwerking als in het nationale emancipatiebeleid meer aandacht voor vergroting van de participatie van vrouwen in besluitvorming. In de toelichting op de keuze van dit speerpunt voor het Nederlandse

beleid klinkt teleurstelling door over het feit dat een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen niet heeft geleid tot grotere gelijkheid in besluitvorming.

- * De aandacht voor steun aan de vrouwenbeweging is in de ontwikkelingssamenwerking groter dan in het Nederlandse beleid. Het belang van (autonome) organisatievormen om de positie van vrouwen ten opzichte van mannen te helpen versterken wordt in het VenO-beleid herhaaldelijk genoemd en ondersteuning vindt plaats uit het Vrouwenfonds. In het Nederlandse beleid is de vrouwenbeweging na 1992 geen factor van betekenis meer. Het beleidsprogramma van 1992 geeft er geen aandacht aan en de subsidies zijn langzaamaan verdwenen. In de nota *Emancipatiebeleid 1996* wordt erop gewezen dat de vrouwenbeweging van rol en karakter is veranderd, er zijn professionele vrouwengroepen op vrijwel ieder beleidsterrein. Er wordt gesproken van een ondersteuningsstructuur die de overheid van advies zal kunnen dienen.
- * Het als strategie gekozen facetbeleid heeft veel overeenkomsten met het integratiebeleid bij ontwikkelingssamenwerking. In beide gevallen is het standpunt dat emancipatiedoelstellingen en activiteiten verankerd moeten worden in het totale beleid en in alle werkzaamheden. Het grote verschil is echter dat de verantwoordelijkheid voor het beleid op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* in handen is van één minister, terwijl voor realisering van het Nederlandse emancipatiebeleid alle ministers voor een stukje verantwoordelijk zijn en niemand er gezaghebbend leiding aan geeft.
- * De middelen voor ondersteuning van het emancipatiebeleid in ontwikkelingssamenwerking zijn in de jaren negentig sterk gegroeid; die voor de Nederlandse emancipatie zijn in dezelfde periode meer of minder gelijk gebleven. Als relatief deel van het totale budget wordt voor vrouwenemancipatie in ontwikkelingslanden meer geld uitgegeven dan in Nederland.

3.5 Conclusies

Het emancipatiebeleid in ontwikkelingssamenwerking is gevormd in een tijd waarin, zowel in Nederland als daarbuiten, belangrijke veranderingen in de man-vrouwverhouding op gang kwamen en waarin ontwikkelingshulp meer nadrukkelijk gericht werd op armoedebestrijding. Beide factoren schiepen ruimte voor de behartiging van de belangen van vrouwen in het kader van het hulpbeleid. Evenals elders moest binnen ontwikkelingssamenwerking het thema bevochten en ontwikkeld worden, wat gepaard ging met veel aandacht voor theoretische argumentatie en onderbouwing.

In de loop van de jaren is het VenO-beleid in verschillende bewoordingen gepresenteerd, maar de doelstellingen en strategie zijn in grote lijnen dezelfde gebleven. De beleidsuitgangspunten van 1980 waren: vergroten van de invloed en deelname van vrouwen in voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen, versterken van vrouwenorganisaties en stimuleren van communicatie tussen vrouwen. In 1985 is er korte tijd sprake van een beleid ter vergroting van de autonomie van vrouwen. In 1987 werd het begrip 'actieve participatie van vrouwen' geïntroduceerd, wat inhield dat zij de mogelijkheden en middelen zouden moeten krijgen om veranderingen in de samenleving mee te bepalen. In 1990 is gekozen voor 'autonomie voor vrouwen' als uitgangspunt van het beleid, in economisch, politiek, sociaal-cultureel en fysiek opzicht.

Bij de veranderingen in gehanteerde terminologie speelden zowel de accenten in het internationale debat als de politieke kleur van de bewindslieden een rol. Wat het laatste punt betreft kan geconstateerd worden dat het omstreden concept 'autonomie voor vrouwen' is geïntroduceerd door een liberale minister en later opnieuw ingevoerd door een sociaal-democratische minister. De minister van christen-democratische huize die in de tussenliggende periode het bewind voerde sprak liever van 'actieve participatie van vrouwen'. De omschrijving en uitwerking van de doelstellingen komen echter steeds op hetzelfde neer. Ook de strategie is eender gebleven: het opnemen van vrouwen in alle onderdelen van het beleid heeft altijd de voorkeur gehad, met daarnaast de mogelijkheid van speciale projecten voor vrouwen. Het rechtvaardigheidsprincipe (gelijke kansen voor vrouwen) heeft vrijwel steeds voorop gestaan met uitzondering van de periode van het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* (1987-1990) toen vooral het nuttigheidsprincipe (grotere doelmatigheid in ontwikkelingssamenwerking) benadrukt werd.

De doelstellingen van het vrouwenbeleid in ontwikkelingssamenwerking zijn in radicalere termen beschreven dan die van het Nederlandse emancipatiebeleid. Het in ontwikkelingssamenwerking gebruikte begrip 'autonomie voor vrouwen' komt in de beleidsformulering voor Nederland niet voor. Het begrip heeft onder vóóren tegenstanders van een beleid voor *vrouwen en ontwikkeling* veel discussie opgeleverd, vooral vanwege de individualistische connotatie ervan. Algemeen heerst dan ook de opvatting dat de term niet geschikt is om in ontwikkelingssamenwerking en in dialoog met ontwikkelingslanden te hanteren. Overigens is het begrip vanuit Nederland nooit als een keurslijf opgelegd. Het was vooral bedoeld

om duidelijk te maken dat een VenO-beleid meer is dan hier en daar wat extra's doen voor vrouwen..

In de jaren negentig is het beleid uitgewerkt in de regio- en landenbeleidsdocumenten. Daarnaast heeft beleidsvorming op deelthema's plaatsgevonden, zoals geweld tegen vrouwen, vrouwen en islam, vrouwen en macro-economie. Na de VN-Vrouwenconferentie in 1995 zijn hier andere thema's aan toegevoegd, zoals politieke besluitvorming, gewapende conflicten, problematiek van meisjes, erfrecht en reproductieve gezondheid. Het voordeel van de uitwerking in deelthema's is dat de man-vrouwverhoudingen in het hele scala van thema's van de Nederlandse hulp aan de orde komen. Tegelijkertijd leidt de werkwijze tot een versnippering en een gebrek aan focus, temeer daar, zoals de NAR stelt, belangrijke aandachtsvelden zoals onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg onderbelicht blijven. De beleidsontwikkeling op deelthema's stond meer of minder op zichzelf en er was te weinig sprake van integratie in het landen- en regiobeleid. De inbreng van ontwikkelingslanden was in de beleidsontwikkeling niet zichtbaar, wat overigens niet alleen geldt voor *vrouwen en ontwikkeling* maar voor het gehele beleid.



4 Institutionele structuur voor *vrouwen en ontwikkeling*

De operationalisering van het beleid heeft vele facetten. In dit hoofdstuk worden de voorzieningen op het gebied van organisatie en personeel voor vrouwenzaken besproken, terwijl het volgende hoofdstuk ingaat op de instrumenten voor de uitvoering. Paragraaf 4.1 behandelt de voor *vrouwen en ontwikkeling* ingestelde organisatorische eenheid op het departement. In operationele zin was deze onder meer belast met de advisering van het bilaterale programma, die in paragraaf 4.2 ter sprake komt. Vanaf het midden van de jaren tachtig hebben ook de ambassades extra capaciteit gekregen met de benoeming van sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling*. Over de gang van zaken en over hun taakstelling gaat paragraaf 4.3, terwijl paragraaf 4.4 de uitvoering van de taken behandelt. Voor de analyse van het functioneren van de sectorspecialisten zijn hun taakbeschrijvingen en 40 (half)jaarlijkse rapportages en jaarplannen bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met 21 sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* en enkele van hun medewerkers. In paragraaf 4.5 komen de opvattingen van de beleidsmedewerkers over de institutionele structuur, zoals opgetekend aan de hand van een enquête, aan de orde. Paragraaf 4.6 tenslotte, gaat over veranderingen in het aantal vrouwen en mannen in de personeelssamenstelling op het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

4.1 Institutionele structuur DGIS

Wat betreft de institutionele structuur voor *vrouwen en ontwikkeling* kunnen twee perioden onderscheiden worden: de periode 1977-1990 en de periode 1990-1996. Met de herijking van het buitenlandse beleid in 1996 is in feite een derde periode aangebroken, maar deze valt buiten het bestek van de evaluatie.

4.1.1 De periode 1977-1990

Niet lang nadat het onderwerp vrouwenemancipatie zijn intrede had gedaan in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking is er op het departement ook een uitvoeringsstructuur in het leven geroepen. In september 1977 werd de functie *Coördinator internationale vrouwenzaken* ingesteld. Deze full-time functie werd, in overeenstemming met de reeds in de Nota voor het emancipatiebeleid van 1977 uitgesproken voorkeur, in deeltijd bezet. De twee aangestelde functionarissen kregen tot taak het *"opstellen van beleidsadviezen voor de departementsleiding die ertoe strekken dat binnen het algemeen buitenlands beleid en specifiek binnen het ontwikkelingsbeleid, voldoende aandacht wordt verkregen voor verbetering van de positie van de vrouw"*. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat er binnen het departement een bureau zou komen dat alles wat in het kader van ontwikkelingssamenwerking direct met vrouwen te maken had voor zijn rekening zou nemen. De coördinator werd geacht richtlijnen en adviezen te verstrekken die alle betrokken beleidsambtenaren een handvat zouden bieden om verbetering van de positie van vrouwen in hun werkzaamheden te integreren. De coördinator werd in het departement ondergebracht bij het bureau beleidsvoorbereiding tevens secretariaat adviesraad, het bureau DGIS/SA. De eenheid kreeg de naam *SA-emancipatie*. Onderzoek uit begin jaren tachtig liet zien dat de eerste jaren niet gemakkelijk waren voor de functionarissen belast met internationale vrouwenzaken. Er was weinig interesse en steun van de top, er was onbegrip en soms regelrechte weerstand bij de collega's (IOV, 1985; Brouwers, 1983).

Ter bevordering van de doorwerking van het emancipatiebeleid in alle sectoren van het ministerie was er in februari 1979 een Coördinatiecommissie emancipatiebeleid (CoCo) ingesteld, waarin ook de Coördinator internationale vrouwenzaken zitting had. De CoCo hield zich aanvankelijk vooral bezig met het personeelsbeleid. Op dat moment was het aantal vrouwelijke beleidsambtenaren op het ministerie 11% en in de buitenlandse dienst 3,1% (Notitie Vrouwen in Ontwikkelingssamenwerking, 1980: 11). Later kwamen ook meer inhoudelijke aspecten van emancipatie in het buitenlandse beleid op de agenda, zoals vrouwenhandel en rapportage mensenrechten op de posten.

In 1984 werd SA-emancipatie uitgebreid tot twee formatieplaatsen, die in de jaren daarna vervuld werden door drie medewerkers. De bovengenoemde taakstelling van advisering inzake emancipatie aan de operationele bureaus bleef gehandhaafd. Volgens het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1987 zou er vanwege de toenemende behoefte aan ondersteuning bij de uitvoering van het

beleid een deskundige *vrouwen en ontwikkeling* bij de eenheid Technische Advisering DST/TA worden geplaatst. Dit werd in 1988 gerealiseerd en zo ontstond **DST/TA(VenO)** met 1,25 formatieplaats, die overigens overgeheveld werd van SA, zodat van feitelijke uitbreiding geen sprake was. SA-emancipatie behield 0,7 formatieplaats. Daarnaast kwam er bij DPO/BIJ, het bureau dat ondermeer particuliere activiteiten in de ontwikkelingssamenwerking behandelde, 0,3 formatieplaats beschikbaar voor het beheer van het Vrouwenprogramma (het fonds voor ondersteuning van vrouwenactiviteiten). Bij de gelijkblijvende menskracht breidde het takenpakket van de VenO-secties zich wel uit. SA-emancipatie bleef verantwoordelijk voor de voorbereiding van het beleid en voor de advisering van de multilaterale bureaus en de bureaus belast met de begeleiding van het medefinancieringsprogramma, het vakbondsprogramma en de FMO. DST/TA(VenO) kreeg tot taak de advisering over emancipatie in de bilaterale projecten. Tevens adviseerde zij bij de aanstelling van de sectorspecialisten *Vrouwen en ontwikkeling*, voor wiens inhoudelijke begeleiding zij ook zorg droeg. Van de afdeling werd ook een bijdrage verwacht aan de beleidsvorming inzake *vrouwen en ontwikkeling* voor de landen- en sectorbureaus.

Bij een evaluatie in 1990 bleek dat deze structuur problematisch was. Ten eerste was de verhouding tussen de beschikbare menskracht op de twee bureaus en de uit te voeren taken onevenwichtig. In 1989 moest, bijvoorbeeld, over 640 bemo's geadviseerd worden, een *mission impossible* aldus de betrokken ambtenaar, te meer daar de projecten zich dan al in een vergevorderd stadium bevonden. Ten tweede bleek de scheiding van taken tussen de twee secties niet altijd duidelijk te zijn, zodat fricties ontstonden. De in het Actieprogramma voorziene versterking van de institutionele structuur was niet gerealiseerd. Wel was door de verplaatsing van formatieplaatsen naar DST/TA meer nadruk komen te liggen op advisering bij de uitvoering (Evaluatie Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling, 1990).

Naast deze specifieke eenheden voor de realisering van het emancipatiebeleid in de ontwikkelingssamenwerking was er in de tweede helft van de jaren tachtig een ambtelijke stuurgroep belast met het in operationele zin bevorderen van het emancipatiebeleid in het bilaterale programma. De zogeheten **stuurgroep VOBO** - Vrouwen en Ontwikkeling in de Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking - is in het najaar van 1984 van start gegaan en bestond uit vertegenwoordigers van landen- en sectorbureaus en verschillende andere DGIS-afdelingen. Zij vergaderden viermaal per jaar en werkten daarnaast in diverse ad-hoc werkgroepen, zoals de werkgroep sectordeskundigen, de werkgroep instrumenten en de werkgroep statistische

rapportage. Het secretariaat van de stuurgroep werd aanvankelijk gevoerd door SA-emancipatie; vanaf 1988 deed DST/TA dat.

Een tussentijdse monitoring van het Actieprogramma in 1989 wees uit dat de VOBO een nuttige rol vervulde voor de uitwisseling van informatie en ervaringen. Het functioneren van de stuurgroep bleek echter belemmerd te worden door te geringe daadkracht en slagvaardigheid. Dit werd toegeschreven aan het ontbreken van duidelijke bevoegdheden, een onvoldoende terugkoppeling naar de diverse bureaus en het relatief hoge gehalte aan junior medewerkers in de VOBO dat niet bevorderlijk was voor het gezag van de stuurgroep in het DGIS. Mede naar aanleiding van de bevindingen werd het mandaat van de VOBO bijgesteld, maar 'elke suggestie van toekenning van lijnbevoegdheden werd vermeden', terwijl ook de samenstelling geen wezenlijke veranderingen onderging.

4.1.2 De periode 1990-1996

Met het besluit van 1990 om vrouwenemancipatie tot één van de speerpunten van het nieuwe beleid voor ontwikkelingssamenwerking te maken, werd de uitvoeringsstructuur opnieuw ter discussie gesteld. Uitgangspunten daarbij waren dat *vrouwen en ontwikkeling* niet geïsoleerd mocht worden, dat vrijblijvendheid in de uitvoering zou worden vermeden en dat optimale integratie van het thema in het totale beleid zou plaatsvinden. Er werden twee modellen overwogen: 1) een themaprogramma, als organisatorische eenheid belast met het bevorderen van de integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in het beleid via advisering van zowel de beleidsvoorbereidende als beleidsuitvoerende bureaus; 2) een netwerkmodel waarbij VenO-deskundigen op geëigende plaatsen binnen het DGIS hun taken vervullen en met elkaar verbonden zijn via een vorm van overleg en samenwerking.

De keuze viel op het eerstgenoemde model, analoog aan de drie andere speerpunten van het nieuwe beleid: milieu, onderwijs en onderzoek, stedelijke ontwikkeling. Daarmee was het *Speerpuntprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* een feit en was de (politieke) zichtbaarheid van het thema gegarandeerd. Critici van zo'n concentratie van *vrouwen en ontwikkeling* in één bureau met ruim zeven formatieplaatsen spraken van 'de zeven clivia's in de vensterbank'. Het speerpuntprogramma startte op 1 januari 1991 als DST/VR, onderdeel van de Directie Coördinatie Speerpuntprogramma's en Technische Advisering.

Hoewel de keuze van een speerpuntprogramma een institutionele bundeling van

expertise met zich meebracht, was de opdracht van het programma uitdrukkelijk de integratie van het emancipatiebeleid in alle onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking. Of, zoals de Minister tegen de Tweede Kamer zei: "*De belangrijkste taak van het Speerpuntprogramma VenO is de doordeseming van het reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma*" (mondeling overleg, februari 1991). Dit vereiste nauwe samenwerking met alle betrokken afdelingen op het departement en op de ambassades. DST/VR kreeg directe toegang tot de besluitvorming op het hoogste niveau van het departement, doordat het hoofd van de afdeling de wekelijkse vergadering van directeuren bijwoonde die plaatsvonden onder voorzitterschap van de Minister. Dit privilege deelde VR met het speerpuntprogramma voor milieu.

Voor de uitvoering kwamen 7,5 formatieplaatsen beschikbaar. Daarnaast werd bij DST/TA een VenO-deskundige op een halve formatieplaats aangetrokken t.b.v. de advisering van de projecten van het Vrouwenfonds en om toe te zien op integratie van *vrouwen en ontwikkeling* bij andere taken van dit bureau. De stuurgroep VOBO, die ondanks alle tekortkomingen een belangrijk overlegorgaan met de bilaterale bureaus vormde, werd opgeheven, wat vanuit het oogpunt van integratie niet geheel logisch is. Ook eindigde de vertegenwoordiging in de departementale emancipatiecommissies; VR concentreerde zich op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

Deze structuur bleef gehandhaafd tot de herijking van het buitenlandse beleid in 1996. Toen kwamen thematische directies tot stand, die verantwoordelijk werden voor het ontwikkelen van sectoraal beleid in overleg met de regionale directies. VR is sindsdien ondergebracht in een van de zeven thematische directies, namelijk de directie sociale en institutionele ontwikkeling DSI, waar tevens de programma's voor gezondheid, water en sanitatie, medefinanciering en kinderen een plaats hebben gekregen. De grote mate van decentralisatie die het gevolg is van de herijking, betekent dat de advisering met betrekking tot projecten verschoven is van VR naar de ambassades. De directe deelname van VR aan het wekelijkse directeuren overleg is afgeschaft; VR is voortaan vertegenwoordigd via de directeur DSI.

De hoofdtaken van DST/VR waren: 1) beleidsontwikkeling, 2) ontwikkeling van instrumentarium om het beleid te operationaliseren, 3) technische advisering bij identificatie en beoordeling van projecten, bij missies ter ondersteuning van projecten en bij evaluaties, 4) beheer van het Vrouwenfonds, 5) onderhouden van contacten met vrouwenorganisaties, andere donoren, internationale fora en rele-

vante instellingen in ontwikkelingslanden, 6) voorlichting en training. Hoewel in deze IOB-studie niet de institutionele structuur als zodanig geëvalueerd wordt, is voor een beoordeling van het functioneren van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale programma een analyse van de meeste van deze taken gewenst. Op de rol bij beleidsontwikkeling en internationale fora is reeds in hoofdstuk 3 ingegaan. In dit hoofdstuk zal de technische advisering apart besproken worden. In het volgende hoofdstuk komt het instrumentarium en de training aan de orde. Het Vrouwenfonds is onderwerp van hoofdstuk 7.

4.2 Advisering bilateraal programma

De advisering over het thema *vrouwen en ontwikkeling* bij de identificatie en beoordeling van projecten nam na 1991 een grote vlucht. Daarvoor zijn verschillende redenen te noemen:

- het thema was inmiddels speerpunt van beleid geworden en ontving grote politieke steun;
- door de instelling van het bureau DST/VR was de personeelscapaciteit sterk toegenomen;
- de Ontwikkelingstoets, in de wandeling de O-toets, die in 1991 werd ingesteld voor alle nieuwe comittingen, omvatte een verplichte en tamelijk uitgebreide verificatie van de wijze waarop bij elk project met de belangen van vrouwen rekening was gehouden;
- samenhangend met de instelling van de O-toets was binnen de Directie Coördinatie Speerpuntprogramma's (DST) een solide routine opgesteld om projectdocumenten in verschillende stadia van de projectcyclus voor inhoudelijk commentaar voor te leggen aan de bureaus of medewerkers die op het vakgebied van die activiteit deskundig waren.

Die routine waarbinnen ook de advisering over het thema *vrouwen en ontwikkeling* plaatsvond was als volgt:

1. voor elk projectdocument (identificatiememorandum, beoordelingsmemorandum of ander) werd door de leiding van DST een schema van adviseurs vastgesteld;
2. hierbij werd aangegeven wie de 'trekker' was van de advisering over dit document en wie de overige adviseurs dienden te zijn: de trekker coördineerde het proces en de inhoud; wie 'trekker' werd hing van het onderwerp van het document af;
3. het document werd door de betrokken adviseurs van commentaar voorzien.

- Dit kon variëren van een paraaf ter goedkeuring tot een formeel memo;
4. de 'trekker' verzamelde de adviezen, die daarna aan de aanvrager, meestal de uitvoerende directie, werden doorgegeven. Per geval werd, via het zgn TAB-systeem, bijgehouden hoeveel dagen ieder advies had gecirculeerd voordat het werd afgerond.

Niet alle identificatie- en beoordelingsmemoranda (*idmo's* en *bemo's*) hoefden voor advisering worden voorgelegd. Voor een aantal categorieën, bijvoorbeeld noodhulp en ook voor kleine committeringen, gold de 'verkorte *bemo*-procedure', waarbij de adviseringsfase werd overgeslagen. Over de activiteiten die wel voor advisering in aanmerking kwamen werden in de periode januari 1991 tot en met augustus 1996, volgens het TAB systeem, in totaal 7943 adviezen uitgebracht. Bij iets minder dan een derde van deze adviezen, om precies te zijn bij 2565, was het bureau DST/VR opgenomen in de lijst van adviseurs. Daarvan was DST/VR 299 keer 'trekker' en 2266 adviseur. Daarnaast werd er door een van de deskundigen bij het bureau voor technische advisering (DST/TA) geadviseerd over beoordelingsmemoranda voor committeringen uit het Vrouwenfonds, waarover DST/VR het beheer voerde. Dit betrof in totaal 253 adviezen.

Binnen DST/VR was tussen de medewerkers een taakverdeling per onderwerp en ook per regio van kracht. De adviesaanvragen die in grote meerderheid van de regionale bureaus van het departement afkomstig waren, werden dan ook vooral op die basis binnen het bureau behandeld. Dat betekende dat de beleidsambtenaar die de regio Afrika behandelde, een aanzienlijk deel van de adviesaanvragen ter behandeling kreeg voorgelegd.

In tabel 2 wordt samengevat welke soort aanvragen in de loop der jaren werd behandeld door DST/VR. Uit die tabel blijkt dat de beoordelingsmemoranda met 42% verreweg de grootste groep documenten vormden waarop DST/VR commentaar leverde. Van alle adviesaanvragen die DST behandelde was dat zelfs 57%. De identificatiememoranda vormden de tweede categorie met gemiddeld 26% bij DST/VR en 16% voor geheel DST. De reden daarvoor was dat *idmo's* en *bemo's* verplicht voor advisering aan DST moesten worden voorgelegd. Voor andere soorten documenten was dat facultatief. De verwachting was overigens dat het aandeel van de niet-verplichte adviseringen zou toenemen, omdat beleidsmedewerkers daar de voordelen van zouden gaan inzien. Uit de tabel blijkt dat nauwelijks gebeurd te zijn voorzover het DST/VR betrof. Dat komt overeen met het algemene beeld van alle adviesaanvragen bij DST.

Tabel 2 Advisering in de projectcyclus door DST/VR, januari 1991-augustus 1996.

Periode	Soort document (in procent)					totaal	
	voorstel	idmo	bemo	anders ¹	onbekend ²	procent	aantallen
jan-dec 1991	10	19	40	6	25	100	451
jan-dec 1992	18	30	40	4	8	100	578
jan-dec 1993	11	32	39	8	10	100	429
jan-dec 1994	7	29	43	7	14	100	450
jan-dec 1995	8	26	43	10	13	100	410
jan-jul 1996	8	11	56	8	18	100	247
Totaal							
jan'91-jul'96	11	26	42	7	14	100	2565

¹) Dit zijn verschillende soorten documenten zoals opdrachten (Terms of Reference) voor missies, tenderdocumenten, beëindigingsrapporten, evaluatierapporten e.d.

²) Het gaat hier meestal om adviesaanvragen die niet door DST/VR zelf worden behandeld, maar worden voorgelegd aan externe adviseurs of worden teruggestuurd naar het DST/TA secretariaat.

Uit de analyse van de wijze waarop de adviesaanvragen bij DST/VR werden behandeld blijkt dat ongeveer een derde werd afgehandeld met een paraaf waarmee werd aangegeven dat het bureau instemde met de tekst. Dat betekende lang niet altijd dat het bureau voetstoots het eerste concept van een document had geaccepteerd. In veel gevallen was de paraaf de bevestiging van overleg dat was gevoerd door de sectorspecialist op de ambassade als het projectvoorstellen of *idmo's* betrof of door DST/VR als het om *bemo's* of andere documenten ging. Dat overleg had in veel gevallen reeds tot aanpassingen van deze concepten geleid. Deze werkwijze wordt door alle betrokken partijen als de beste beschouwd.

Iets meer dan een derde, gemiddeld over alle jaren 37%, werd afgehandeld met een memo. In 1993 was het aandeel zelfs 48 procent. Het schrijven van een memo gericht aan de aanvrager was de meest formele wijze waarop DST/VR haar adviezen over een voorstel vastlegde. Noch DST/VR, noch de aanvrager vond deze werkwijze ideaal omdat het, vaak samen met aparte adviezen van andere adviseurs, het werk voor de uitvoerende bureaus compliceerde. Zij moesten deze aparte adviezen immers weer in hun projectdocumenten verwerken of via aparte

notities voorleggen aan aanvragers en uitvoerders. In de volgende hoofdstukken komt aan de orde wat de effecten van die adviezen waren. Niet altijd werd het advies van DST/VR in de vorm van een formeel memo gegoten. Gemiddeld 13% van alle adviesaanvragen werd afgedaan met een opmerking. Meestal was dat een bijdrage van één of enkele alinea's in het algemene advies dat door de 'trekker' van het advies werd opgesteld. Tenslotte is van 15% van de aanvragen niet bekend hoe erop is gereageerd.

Tenslotte kan er nog iets worden gemeld over de doorlooptijd per aanvraag en de werkbelasting die de advisering binnen de projectcyclus opleverde voor het bureau DST/VR. Twee derde van de adviesaanvragen werd binnen vijf dagen afgehandeld, meer dan de helft daarvan zelfs binnen twee dagen. Slechts een paar procent van alle adviezen nam bij DST/VR langer dan 10 dagen in beslag. Uit gesprekken met de betrokken personen kan worden opgemaakt dat de advisering in het kader van de projectcyclus over het geheel genomen ongeveer een kwart van de totale werktijd van DST/VR in beslag heeft genomen. Uiteraard zijn er grote verschillen per medewerker en ook per periode.

4.3 Sectorspecialisten vrouwen en ontwikkeling

Al in de beginperiode van het beleid werd ingezien dat personele en organisatorische voorzieningen op het departement alleen onvoldoende waren voor de realisering van vrouwenemancipatie in het Nederlandse programma in de ontwikkelingslanden. Vanaf 1983 was er in Burkina Faso een Nederlandse deskundige werkzaam op het Ministerie van Plattelandsontwikkeling die tevens was belast met de coördinatie van vrouwenzaken in de Nederlandse projecten in het land. Deze ervaring leidde tot het idee om ook in andere landen zo'n functie te creëren. In 1984 startte de selectieprocedure voor een 'vrouwen-coördinator' op de ambassade in New Delhi. Aangezien de functionaris zou gaan vallen onder het nieuwe programma 'sectorspecialisten' moest met uitzending gewacht worden op de formalisering van het programma. Dit gebeurde in maart 1985 en kort daarna trad de eerste sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* aan met als standplaats New Delhi. In dezelfde tijd werd ook op de ambassade in Indonesië een deskundige voor vrouwenzaken benoemd.

4.3.1 Het programma sectorspecialisten

Het programma sectorspecialisten werd ingesteld om de ambassades in programmalanden en regio's te versterken met specialistische kennis op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit werd wenselijk geacht vanwege de toenemende delegatie van taken en bevoegdheden aan de ambassades als onderdeel van het streven naar kwaliteitsverbetering. Aanvankelijk bestreek het programma in de eerste plaats de sectoren plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling. Daarnaast was, volgens de instructie over het sectorspecialisten programma (Instructie 19, 1986), beperkte aanstelling mogelijk van sectorspecialisten belast met het thema *vrouwen en ontwikkeling*.

Ondanks de terughoudende formulering over de aanstelling van sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* in Instructie 19 is hun aantal in de loop van de jaren evenredig met het totale programma sectorspecialisten toegenomen. Medio 1987 waren er in vijf landen/regio's sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling*. Overeenkomstig het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* is het aantal in de periode 1987-1990 verder uitgebreid. Naast de bestaande werden er op nog vijf ambassades sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* aangesteld, zodat er in 1990 in totaal tien waren. Met de uitbreiding in de jaren negentig naar Midden- en Zuid-Amerika, Zuidelijk Afrika, Zuid-Azië, Egypte en Ethiopië en splitsing van de regio Sahel, werd het aantal sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* 18 in 1995, op een totaal aantal sectorspecialisten in dat jaar van 64. Voor acht sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* strekt het werkgebied zich uit over meer dan één land.

Het programma sectorspecialisten was een novum, omdat het deskundigen op een bepaald gebied van ontwikkelingssamenwerking toevoegde, als eerste ambassade-secretaris, aan de vaste overplaatsbare staf van de buitenlandse dienst. Dit riep vragen op met betrekking tot gezagsverhoudingen en verantwoordelijkheden. Zo heeft er lang onduidelijkheid bestaan over de vraag of een sectorspecialist een lijn- dan wel een staffunctie had, met andere woorden was een sectorspecialist er alleen om te adviseren op zijn/haar specifieke gebied, of diende hij/zij ook reguliere ambasadetaken op zich te nemen, waaronder het beheer van projecten. Afhankelijk van de opvattingen van de betrokken sectorspecialist en de leiding van de post werd dit aanvankelijk per geval geregeld. In deze situatie moesten ook de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* hun plaats zien te vinden.

4.3.2 Taken sectorspecialisten

De taken van de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* zijn vastgelegd in een functiebeschrijving voor ieder van hen afzonderlijk. Conform Instructie 19 was er aanvankelijk sprake van 'Algemene taken' en 'Bijzondere taken'. Tot de eerste behoren activiteiten die moeten resulteren in een positieverbetering van vrouwen in bestaande en te starten bilaterale activiteiten, zoals advisering bij identificatie, projectformulering, projectuitvoering en evaluatie, alsmede beleidsadvisering voor het Nederlandse hulpprogramma in het land. De bijzondere taken omvatten o.a. het opbouwen van netwerken met het ambtelijk apparaat in het gastland, NGOs, onderzoeksinstituten, vrouwenorganisaties en met de overige donoren. Kenmerkend voor de taakomschrijvingen in de jaren tachtig is de sterke gerichtheid op het Nederlandse hulpprogramma en op identificatie van projecten, zoals blijkt uit die voor de sectorspecialist in India van 1987 en in Burkina Faso van 1989.

De wenselijkheid om aan te sluiten bij het beleid ter plaatse komt voor het eerst ter sprake in de functie-beschrijving van de sectorspecialist in Tanzania in 1991, die *"het Nederlandse VenO-beleid (dient) te vertalen in de specifieke Tanzaniaanse context, aansluitend op het Tanzaniaanse beleid"*. Daarmee is een wending aan de taken gegeven, die in de loop van de jaren negentig steeds duidelijker in de functiebeschrijvingen wordt aangetroffen, namelijk naar oriëntatie op de omstandigheden en het beleid in het betreffende land.

De nieuwe accentuering van taken krijgt zijn beslag in het in 1992 opgestelde model functiebeschrijving sectorspecialisten dat de volgorde van de taken omkeert. Eerst wordt beleidsontwikkeling en coördinatie met betrekking tot het thema genoemd (waaronder bijdragen aan beleidsontwikkeling aan zowel ontvangende als donorzijde), gevolgd door de taken met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van projecten en programma's. Dit is onder meer terug te vinden in de functieomschrijvingen voor de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* Burkina Faso 1992, Bangladesh 1992, Mekong 1994, Kenia 1994, die alle dit stramien volgen. Daarentegen blijft in de functieomschrijvingen van de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* voor Midden-Amerika en de Andes regio de nadruk liggen op de Nederlandse projecten en programma's. Het nieuwe model functiebeschrijving kwam mede tot stand om de onduidelijkheid over de positie van een sectorspecialist (lijn- of staffunctie) weg te nemen. Het bevestigt tevens de brede taak van de sectorspecialist in de context van het land en van het totale programma.

De toenemende beleidsgerichtheid sluit aan bij de internationale belangstelling voor goed bestuur en democratisering. Voor *vrouwen en ontwikkeling* loopt deze parallel met de omstandigheid dat in steeds meer landen beleid inzake vrouwenemancipatie wordt geformuleerd en er een institutionele structuur voor vrouwenzaken wordt opgezet. Overigens blijkt uit de verslagen van de sectorspecialisten van het eerste uur dat zij zeker oog hadden voor het emancipatiebeleid in het land waar zij waren gestationeerd en dat zij ook acties ondernamen om dat te ondersteunen (Tanzania, Burkina Faso, India). De persoonlijke belangstelling van de sectorspecialist lijkt hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld.

In het algemeen kan gesteld worden dat de taakomschrijvingen die aanvankelijk primair gericht waren op het Nederlandse programma, in de loop van de jaren steeds meer nadruk leggen op de situatie ter plekke. De ondersteuning van het nationale emancipatiebeleid en van de vrouwenbeweging in het land hebben een meer expliciete plaats gekregen. Het is ook gebleken dat de ervaringen van of met eerdere sectorspecialisten aanleiding kunnen geven tot een bepaalde accentuering in het takenpakket van de nieuwe sectorspecialist. Zo stellen sommige ambassades de laatste jaren, bijvoorbeeld, juist heel nadrukkelijk dat zij vinden dat de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* moet adviseren over de integratie van vrouwenzaken in bilaterale programma's en projecten (Kenia, Tanzania), omdat zij menen dat de aandacht te eenzijdig op vrouwenorganisaties en emancipatiebeweging is komen te liggen.

Sectorspecialisten kunnen ook een *meervoudige taakstelling* hebben, dat wil zeggen dat zij met meer dan het thema *vrouwen en ontwikkeling* worden belast. In de beginjaren was dat alleen in Sri Lanka het geval. Daar was de sectorspecialist plattelandsontwikkeling mede belast met *vrouwen en ontwikkeling*. Ter ondersteuning van zijn VenO-taak werd in Sri Lanka een contract afgesloten met een lokaal instituut. Na 1989 is er een tijd geweest waarin geen enkele sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* met andere sectoren combineerde. Pas de laatste jaren treedt dit verschijnsel weer op, in toenemende mate zelfs. Halverwege 1996 werden de volgende combinaties met *vrouwen en ontwikkeling* aangetroffen: Ethiopië: gezondheidszorg; Soedan: noodhulp; Bangladesh: gezondheidszorg; Suriname: NGOs en armoedebestrijding; Mozambique: onderwijs; Sri Lanka: plattelandsontwikkeling. Dit zijn de formele combinaties. Daarnaast hebben diverse sectorspecialisten in overleg met de collega's op de ambassade het beheer van projecten in een bepaalde sector, of deel daarvan, in hun portefeuille.

De meningen over de wenselijkheid van een gecombineerde taak variëren. Bij het

speerpuntbureau was men niet gelukkig met deze tendens, in de eerste plaats omdat het thema *vrouwen en ontwikkeling* dan te weinig aandacht dreigt te krijgen, en ten tweede omdat de combinatie bijna altijd met een z.g. zachte sector is wat het imago niet ten goede komt. "Over de combinatie VenO met plattelandsontwikkeling is nog te praten", aldus een van de medewerkers.

Opmerkelijk is dat de sectorspecialisten die in deze positie verkeren zonder uitzondering wel positief over de combinatie zijn. Vaak is de combinatie namelijk met een sector waar veel activiteiten in uitvoering zijn, zodat de sectorspecialist niet alleen een adviserende maar tevens een uitvoerende functie heeft. Het voordeel is dat men het thema *vrouwen en ontwikkeling* in die sector zelf ter hand kan nemen en in uitvoering kan brengen. "Je zit als een spin in het web en hebt directe invloed". Ook hebben de betreffende sectorspecialisten het gevoel dat hun status door de combinatie toeneemt. *Vrouwen en ontwikkeling* wordt, volgens hen, toch nog weinig serieus genomen in de werkomgeving; door capaciteiten op andere terreinen te laten zien, ervaren de sectorspecialisten een betere positie.

4.3.3 Lokale sectorspecialisten en assistenten

In de beginperiode zijn in Pakistan en Bangladesh voor *vrouwen en ontwikkeling* personen uit het land zelf aangesteld als sectorspecialist. De constructie bleek problematisch te zijn vanwege de taalbarrière, het risico van verwevenheid met lokale belangen, en het ontbreken van een diplomatieke status voor lokale deskundigen. Verder bleek het een bezwaar dat zij niet over de noodzakelijk geachte kennis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking beschikten (Evaluatie Programma Sectorspecialisten Ontwikkelingssamenwerking, 1988). Deze bezwaren vonden de met het thema belaste bureaus bij het departement en de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* groter dan het mogelijke voordeel, benadrukt door de departementsleiding, dat lokale sectorspecialisten de cultuur ter plaatse kennen. Sindsdien zijn ook voor *vrouwen en ontwikkeling* uitsluitend specialisten aangesteld die de Nederlandse nationaliteit hebben. Tegenwoordig hebben alle sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* een (deeltijd) assistent uit het land zelf, wat vanwege de uitbreiding van het werk noodzakelijk was geworden en wat tevens lokale deskundigheid van genderverhoudingen ter plaatse binnen handbereik heeft gebracht.

4.4 Uitvoering van taken sectorspecialisten

Zoals uit de taakomschrijving van de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* blijkt, voeren zij hun werk uit binnen twee hoofdkaders: de nationale context en het bilaterale programma. De mate waarin deze openstaan voor het thema bepaalt in feite de ruimte van de sectorspecialist; soms is zij in staat om door haar inbreng en aanpak de ruimte op te rekken. Naast deze formele kaders speelt bij de uitvoering van het werk ook de acceptatie door anderen een rol.

4.4.1 Nationale context en bilateraal programma

De nationale context bestaat vooral uit het emancipatiebeleid van de overheid en de nationale vrouwenbeweging. Het ontbreken van emancipatiebeleid kan het werk van een sectorspecialist bemoeilijken, aangezien zij dan in een zeker vacuüm moet opereren. In veel ontwikkelingslanden zijn de laatste jaren ambtelijke eenheden voor vrouwenzaken gekomen, maar hun invloed en middelen zijn in het algemeen beperkt.

De consequenties die sectorspecialisten verbinden aan het gebrek aan beleid en operationele mogelijkheden van de overheid variëren. Sommigen menen dat er zo'n grote discrepantie is tussen formeel beleid en uitvoering in de praktijk, dat er via de overheid niet echt zaken gedaan kunnen worden ten gunste van vrouwen. Anderen vinden het ondanks de geconstateerde tekortkomingen toch belangrijk om de nationale beleidsontwikkeling te blijven steunen en proberen behulpzaam te zijn bij het opzetten van een goede institutionele structuur.

De vrouwenbeweging is, mede onder invloed van de internationale aandacht voor vrouwenemancipatie, vrijwel overal sterker geworden. Waar mogelijk werken sectorspecialisten samen met vrouwenorganisaties. Zodoende kunnen zij nieuwe stromingen in de samenleving een steuntje in de rug geven. Vooral in het kader van de voorbereidingen van de VN-conferentie in Peking is door sectorspecialisten veel initiatief genomen en coördinerend werk verzet. Overigens kent ook de samenwerking met de vrouwenbeweging z'n beperkingen. Ondanks de wereldwijde groei van vrouwenorganisaties zijn er landen waar ze maar een geringe rol spelen of waar de vrouwenbeweging soms maar een klein groepje is. *"Men komt steeds dezelfde personen tegen"*, aldus een van de sectorspecialisten. Een ander signaleerde het probleem van de dominantie van de organisaties door charisma-tische leiders die vaak elkaars tegenstanders zijn. In landen waar de vrouwenbeweging actief is en de overheid afwachtend, leunt de vrouwenbeweging sterk op

steun van de donoren, zoals bijvoorbeeld in Kenia, Zimbabwe en Mozambique.

Het Nederlandse bilaterale programma is het tweede kader waarbinnen de sector-specialist werkt. De mogelijkheden voor de realisatie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* is voor een deel afhankelijk van de aard van het programma. Een overwegend macro-economisch of technisch en institutioneel gericht programma, biedt vaak weinig mogelijkheden omdat er niet veel onderdelen zijn waarin vrouwenzaken direct aan de orde kunnen komen. Uit de studie bleek ook dat vooral de sectorspecialisten van het eerste uur veel moeite moesten doen om een niche in het bestaande programma te vinden. Dat is makkelijker voor sector-specialisten die vanaf het begin van de opzet van een hulpprogramma met een land betrokken zijn, zoals Ethiopië, Malawi, Mozambique en de Mekong regio. Sommige sectorspecialisten noemden de modaliteit van de uitvoering als een probleem voor integratie van vrouwen. Wanneer de uitvoering van de activiteiten verloopt via Wereldbank, VN-organisaties, of consultants e.d., staan ook vaak de eigen prioriteiten en aanpak van de betreffende instellingen voorop. De plaats voor *vrouwen en ontwikkeling* bleek in die situatie moeilijker te verwerven dan in programma's die in eigen beheer werden uitgevoerd.

De strategie van sectorspecialisten ten opzichte van het bilaterale programma is verschillend. In het algemeen is hun rol met betrekking tot het bilaterale programma door de jaren toegenomen. In een omvangrijk bilateraal programma hebben sectorspecialisten wel prioriteiten gesteld door slechts in enkele sectoren van de hulp actief aan het werk te gaan. Dit gold met name voor India en Indonesië. Een kleine groep sectorspecialisten zag zo weinig mogelijkheden en/of heil in het bilaterale programma voor vrouwen dat zij vooral kozen voor steun aan de vrouwenbeweging in het land (Kenia, Tanzania).

4.4.2 Erkenning en acceptatie

Terwijl de nationale context en het bilaterale programma de formele kaders vormen waarbinnen de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* moet werken, heeft zij daarnaast te maken met acceptatie van haar rol en plaats door de andere actoren in het samenwerkingsprogramma: nationale overheid, donoren, collega's op de ambassade en de staf van de bilaterale projecten.

De *nationale overheden* staan in het algemeen welwillend tegenover de komst en de werkzaamheden van de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling*. Evenals de

collega sectorspecialisten is zij betrokken bij het beleidsoverleg met de nationale overheid en, indien aanwezig, zijn de ministeries van vrouwenzaken meestal actieve partners van de sectorspecialist. In enkele landen hebben sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* ook nadrukkelijk contacten gezocht met de vakministeries van de sectoren van de Nederlandse hulp of met de districtsoverheden van de concentratiedistricten.

Temidden van andere *donoren* neemt Nederland in het algemeen een uitzonderingspositie in met een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* in de rang van eerste ambassadesecretaris. Indien donoren een deskundige voor vrouwenzaken hebben aangesteld is dat altijd in een lagere positie en betreft het veelal een nationale deskundige. De Nederlandse sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* spelen vaak een belangrijke rol bij de donorcoördinatie rondom het thema in het land waar zij werken. Dat gold al voor de eerste sectorspecialist in India in 1987 en is door de jaren heen zo gebleven. Regelmatig blijken Nederlandse sectorspecialisten de kar van de coördinatie te trekken door voor langere of kortere tijd het voorzitterschap van de groep te vervullen. De belangstelling van de nationale overheid en van VN-instellingen voor de donorgroep varieert en zou volgens sommige sectorspecialisten best groter mogen zijn (Tanzania, Burkina Faso, Egypte). De donorsamenwerking is in de periode voorafgaande aan de vrouwenconferentie in Peking nog geïntensiveerd; in de meeste gevallen zijn ook NGOs bij de activiteiten betrokken. Sommige sectorspecialisten rekenen de vrouwenconferentie, en dan vooral wat eraan voorafging in het land, tot hoogtepunten van hun werk in 1994/1995.

Van hun *eigen rol en plaats* geven de sectorspecialisten kleurrijke omschrijvingen. *"Ik heb in de wandelgangen de bijnaam 'octopus', hetgeen ik vanuit de aard van mijn functie als positief ervaar"*, zegt de een. Een ander heeft *"soms het gevoel meer stoorzender dan versnellingsbak te zijn"*. Een derde ziet de functie als volgt: *"Een sectorspecialist vrouwen en ontwikkeling dient minstens over het talent, de vaardigheid en het incasseringsvermogen van een circusartieste - ook wel jongleuse genoemd - te beschikken. Op twee omhoog gerichte stokjes (het Nederlandse VenO-beleid en het al dan niet gedefiniëerde beleid van de 'government of the day' in het ontvangende land) wordt getracht zoveel mogelijk schoteltjes in (wankel) evenwicht te houden. Wanneer circusdirectie en publiek meeleven dan lukt de voorstelling aardig. Zodra in de tent echter onrust ontstaat en de aandacht verslapt, is de jongleuse de eerste die met de scherven blijft zitten."* Enthousiasme en frustratie wisselen elkaar af.

Vooraf in de beginperiode meldden de sectorspecialisten dat ze nauwelijks welkom waren op de *ambassade*. Men wilde geen sectorspecialisten en zeker niet voor *vrouwen en ontwikkeling*. Een goede tactiek bleek te zijn om maar te doen alsof je neus bloedde en *"vooral ook te bluffen zoals de anderen deden"*. Eén ambassade had zelfs geen ruimte voor de sectorspecialist en het duurde drie jaar voor de randvoorwaarden - een kamer, een assistent en een secretaresse - vervuld waren. Maar het was niet allemaal kommer en kwel; sectorspecialisten spraken ook van *"een makkelijke entree op de ambassade"*, of zeiden dat *"het fenomeen sectorspecialist nu is ingeburgerd"*. Maar het blijft een wankel evenwicht, getuige de uitspraken: *"VenO is geaccepteerd, maar zeker niet geïntegreerd"* en *"bij mijn aankomst (1996) zei een collega op de ambassade: het eerste jaar geen gender-trainingen en geen DAC/WID criteria, dan kunnen we wel samenwerken"*.

Het valt een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* dus niet altijd mee om haar werk te doen. Soms kost het heel wat moeite om het thema als serieus punt op de agenda van het beleidsoverleg of in het regiobeleidsplan te krijgen. Mee-paraferen van identificatiememo's door de sectorspecialist was verre van vanzelfsprekend, zo meldden diverse sectorspecialisten. Toen het in 1990 verplicht werd gesteld dat sectorspecialisten de identificatiememoranda mede ondertekenen, ontstond er een ommekeer in de informatiestroom, aldus een van de sectorspecialisten. Moest de sectorspecialist er voorheen zelf achter zien te komen welke projecten er waren - *"overal achteraan hollen"* - daarna kwamen de projectverantwoordelijken naar de sectorspecialist toe. Toch bleek dat in de praktijk niet altijd perfect te werken. Geregeld werd de sectorspecialist veel te laat ingeschakeld, wat tot wederzijdse irritatie kon leiden. Voor zulke gevallen hadden de sectorspecialisten met DST/VR een code ontwikkeld, namelijk een paraaf met toevoeging 'gezien' betekende: 'op het laatste moment gekregen, moet nog goed naar gekeken worden'.

De achtergrond van het probleem van adequate samenwerking met collega's wordt door een van de sectorspecialisten als volgt geanalyseerd: *"BZ/DGIS ambtenaren zijn getraind/gewend te werken in een sequentiële vorm van samenwerking, en niet in een parallelle vorm. Het sectorspecialisten-concept vereist echter beide vormen, op een flexibele wijze door elkaar. Hierdoor ontstaat een 'natuurlijk' spanningsveld"*. Toch kan het ook goed gaan: *"De positie van de sectorspecialist vrouwen en ontwikkeling binnen de ambassade is geconsolideerd. De inbreng geschiedt in de vorm van mainstreamen van gender in de takenpakketten van collega's, het leveren van bijdragen aan terms of reference voor missies, (de)briefingsgesprekken met missies, (-) het becommentariëren van rapporten,*

wekelijks stafoverleg en informele ontmoetingen." (India 1994) Steun van de Chef de Poste en van het Hoofd ontwikkelingssamenwerking worden door de sector-specialisten onmisbaar geacht.

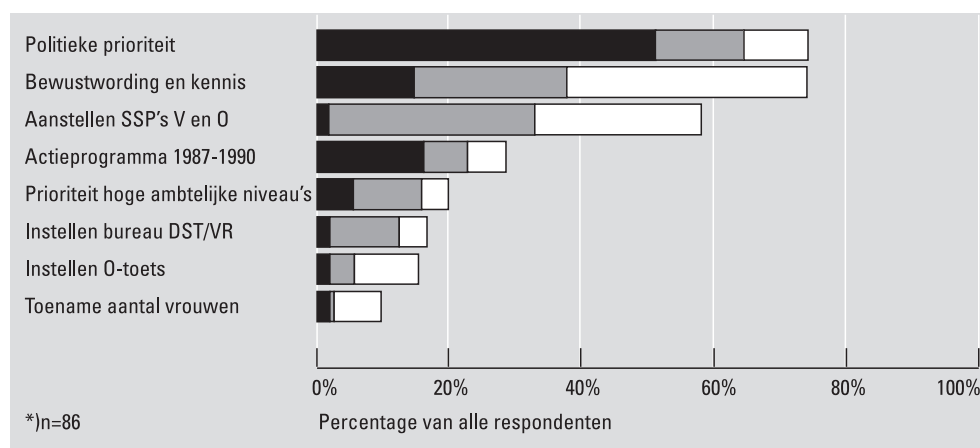
De pogingen om projecten meer te richten op (prioriteiten van) vrouwen stuiten op specifieke problemen, zoals de onbekendheid en/of onwil van mannelijke projectuitvoerders om dit punt in hun werk te betrekken. Er worden verschillende methoden gebruikt om deze in de praktijk zo belangrijke groep van verantwoordelijke personen met de thematiek vertrouwd te maken, bijv. gendertrainingen voor projectleiders. De sectorspecialist in Bangladesh had een netwerk opgericht van VenO-verantwoordelijken in door Nederland gefinancierde projecten. Op de bijeenkomsten (zo'n 6-8 per jaar) is steeds een project gepresenteerd en zijn de programmering en de knelpunten inzake *vrouwen en ontwikkeling* besproken. Een VenO-deskundige die ter plaatse het project in de goede richting kan begeleiden wordt door veel sectorspecialisten essentieel gevonden: *"In projecten waar geen genderdeskundige zit is het moeilijk om veranderingen in methoden van werken te krijgen. Met gendertraining en beïnvloeding vanuit de ambassade kan bereikt worden dat op papier een project er gendergevoeliger uitziet, maar op operationeel niveau zijn lokale treksters nodig"* (Rapportage sectorspecialist VenO Burkina Faso, 1994).

4.5 Meningen over de institutionele structuur

In de schriftelijke enquête onder beleidsmedewerkers werd gevraagd welke factoren het belangrijkste zijn geweest voor de uitvoering van het VenO-beleid. Men kon er drie kiezen uit een serie van acht. Uit figuur 1 blijkt dat de institutionele structuur op de ambassades, de sectorspecialisten, als derde uit de bus komt, de structuur op het departement is nummer zes.

Verreweg de belangrijkste factor voor de uitvoering van het VenO-beleid vinden de respondenten de politieke prioriteit voor het onderwerp. Bij 51% krijgt dit de eerste plaats, bij 14% de tweede en bij 9% de derde plaats. De tweede belangrijkste factor is volgens de respondenten, een grotere bewustwording en kennis van zaken bij beleidsmedewerkers. Aan de respondenten zijn zes vragen voorgelegd over de betekenis en de werkwijze van het bureau DST/VR. Men kon aangeven of men het met de uitspraak 'eens', 'oneens', of 'eens noch oneens' was.

Figuur 1. Factoren die van belang zijn voor de uitvoering van het VenO-beleid volgens beleidsambtenaren op het ministerie en de ambassades.



De uitkomst over de stelling dat zonder een apart bureau voor *vrouwen en ontwikkeling* de aandacht voor het thema veel minder zou zijn geweest, is heel duidelijk. Zeven van de tien respondenten zijn het ermee eens; 7% is het ermee oneens. Toch scoorde het bureau als factor voor de uitvoering niet zo hoog (zie boven). De stelling dat het bureau DST/VR erin geslaagd is om kennis over het VenO-beleid binnen het DGIS te vergroten is door de helft van de respondenten onderschreven, 17% was het hiermee niet eens.

Grote verdeeldheid bestaat er over de uitspraak dat de opstelling van DST/VR vaak dogmatisch en weinig praktisch was. Ruim eenderde is het hiermee eens, 23% is het oneens met de stelling. Opmerkelijk is het grote verschil tussen mannen en vrouwen, respectievelijk 44% en 17% mee eens, en tussen management en niet-management, respectievelijk 9% en 31% mee oneens. Op de uitspraak dat DST/VR in staat was praktische adviezen te geven over integratie van vrouwen in concrete projecten reageert de helft met een 'eens noch oneens'. Ruim eenderde vindt van wel, 14% van niet.

Aan de respondenten zijn ook uitspraken voorgelegd over de betekenis en het functioneren van de sectorspecialisten vrouwen en ontwikkeling. Ook hierop konden men reageren met 'eens', 'oneens' of 'eens noch oneens'.

De helft van de respondenten is het oneens met de stelling dat de sectorspecialist op zijn/haar ambassade overbodig is, 22% is het daarmee wel eens. Van de res-

pondenten die op de ambassades werken vindt ruim de helft (52%) dat de sector-specialist praktische adviezen geeft die voor collega's bruikbaar zijn. Van alle respondenten vindt 69% dat de sectorspecialist haar functie het best kan combineren met verantwoordelijkheid voor een aantal projecten of met een bepaalde sector van de bilaterale portefeuille. 12% is het daarmee oneens.

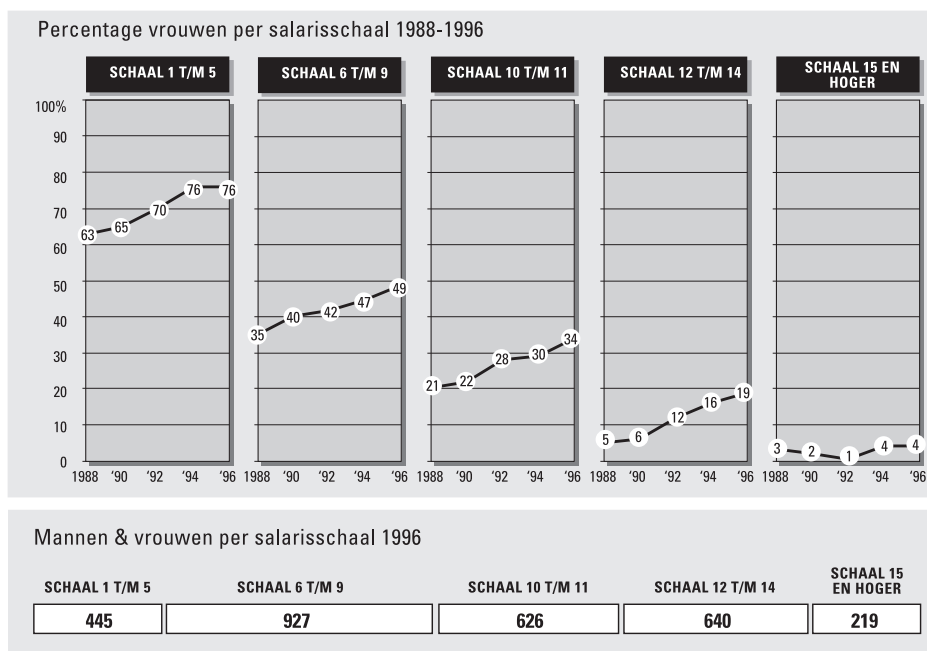
4.6 'Emancipatie' in personeelssamenstelling Buitenlandse Zaken

In paragraaf 4.1.1 werd gemeld dat in 1979 op het ministerie een Coördinatie-commissie emancipatiebeleid werd ingesteld en dat in dat jaar 11% van de beleidsambtenaren van het ministerie vrouw was. Tien jaar later, in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken over het jaar 1989, stelde de Minister dat *"aan de positie van vrouwen wederom veel aandacht zal worden gegeven"*. Het ging ook toen vooral over het aantal vrouwen dat op het departement werkt. Op de vraag uit de Eerste Kamer waarop dit 'wederom' was gebaseerd antwoordde de Minister dat in 1988 was gestart met een plan van positieve actie dat zich uitstrekt over het gehele ministerie in binnen- en buitenland, en niet slechts een bepaald onderdeel daarvan. Ook memoreerde de Minister in zijn antwoord de instelling in 1986 van de Werkgroep Emancipatie en Personeelsbeleid.

Uit een vergelijking tussen verschillende overheidsdepartementen wat betreft het percentage vrouwen, die eind 1989 werd gemaakt, bleek dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken met resp 66% en 47% zeer hoog scoorde wat betreft het percentage vrouwen in de salarisrangen 1 t/m 5 en 6 t/m 9, maar aanzienlijk lager bij beleidsambtenaren in de rangen vanaf schaal 10. Daar was het percentage vrouwen 13,4, een score die door vijf andere ministeries werd overtroffen. De topscores voor deze rangen werden behaald door het Departement van Justitie met 24,9% en het Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur met 22,0.

Hoe het percentage vrouwen zich sinds die tijd heeft ontwikkeld wordt in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2. Percentage vrouwen werkzaam op het departement en de ambassades per salarissniveau, 1988-1996



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, sociale jaarverslagen.

Enkele conclusies uit de grafiek zijn zeer duidelijk. In de eerste plaats is er een perfecte omgekeerde correlatie tussen de hoogte van de salarisschaal en het percentage vrouwen: naarmate de inschaling hoger is, is het aandeel van vrouwen daarin lager. In de laagste salarisschalen was het aandeel van vrouwen 76,2%, in de hoogste 4,1%. De tweede conclusie is dat in alle schalen het percentage vrouwen in de loop van de jaren toeneemt. In de rangen van beleidsmedewerkers tot en met salarisschaal 14 is die toename significant; daarboven, in de hoogste rangen, blijft het aantal vrouwen zeer beperkt. Die conclusie wordt ondersteund door de gegevens van de intredende beleidsambtenaren (het 'klasje'). Het aandeel vrouwen was daar in de periode tot 1993 in de orde van 40% tot 45%, daarna is meer dan de helft van de intredende beleidsambtenaren vrouw.

Behalve de ambtenaren op het departement, werken er in de diverse ontwikkelingslanden ook 800 tot 1000 Nederlandse deskundigen die door het ministerie als contractanten worden uitgezonden in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Hierbij zijn niet inbegrepen de ontwikkelingswerkers die door SNV, de medefinancieringsorganisaties en andere niet-overheidsorganisaties worden uitge-

zonden. De meeste deskundigen opereren op het niveau van de salarisschalen 10 tot 12. Ook hier ziet men een trend naar een toenemend aantal vrouwen. Bij de assistent-deskundigen, verreweg de grootste categorie, was in 1996 het percentage vrouwen 44% voor de bilaterale assistent deskundigen en 48% bij de multilaterale assistent-deskundigen. Bij de meer ervaren bilaterale deskundigen was het percentage vrouwen in 1986 nog maar 7%, in 1996 is dat gestegen tot 18%. Van de sectorspecialisten en de suppletieartsen is ongeveer een derde vrouw.

Tenslotte kan er nog iets worden gezegd over het aantal deskundigen dat werd uitgezonden met als hoofdtaak het bevorderen van de vrouwenemancipatie, of zoals dat in taakbeschrijvingen meestal wordt aangeduid als 'genderdeskundige'. Dat zijn er, gezien de beleidsprioriteit van het thema *vrouwen en ontwikkeling*, verrassend weinig. Vanaf 1989 is het merendeel van hen sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling*. In dat jaar waren dat er tien en in 1996 waren er achttien in het veld. Ook bij de bilaterale assistent-deskundigen zijn nog een aantal deskundigen op dit terrein, maar in geen enkel jaar meer dan zeven. Van de multilaterale assistent-deskundigen zijn op dit terrein geen gegevens beschikbaar. Bij de andere categorieën treft men ze nauwelijks aan. Het is vooral opvallend dat er in de periode 1988-1993 geen enkele bilaterale genderdeskundige werd uitgezonden. In 1996 waren er vier in het veld.

4.7 Conclusies

De politieke prioriteit werd in deze studie door de beleidsambtenaren van het ministerie aangeduid als de belangrijkste factor voor het uitvoeren van het beleid. Van de institutionele voorzieningen vond men de aanstelling van sectorspecialisten het belangrijkste. Over het nut en het functioneren van de afdeling voor *vrouwen en ontwikkeling* op het departement en van de sectorspecialisten op de ambassades zijn de meningen nogal verdeeld.

De uitvoeringsstructuur voor *vrouwen en ontwikkeling* op het departement veranderde in 1991 ten opzichte van die in de voorgaande periode. De discussie over de vraag of er een netwerk van deskundigen opgezet moest worden in het hele apparaat of dat er een themabureau moest komen, werd beslist in het voordeel van het laatste. Het themabureau, Speerpuntprogramma Vrouwen en Ontwikkeling genoemd, leidde tot een bundeling van expertise op één plek, maar kreeg als nadrukkelijke opdracht de doordeseming van het departement met het thema *vrouwen en ontwikkeling*. Een deel van de taken was daar expliciet op gericht,

een ander deel betrof de vormgeving van een eigen programma. Het laatste nam veel tijd en aandacht in beslag. Het speerpuntbureau heeft wel gezorgd voor een grote zichtbaarheid van het thema, binnen en buiten het departement, maar was minder succesvol op het gebied van doordeeseming.

Ongeveer een kwart van de capaciteit van het bureau DST/VR werd besteed aan de advisering in het kader van de projectcyclus. Van de 2565 adviesaanvragen die in de periode vanaf 1991 werden behandeld ging 42% over beoordelingsmemoranda. Daarmee zag het bureau iets meer dan een vijfde van alle beoordelingsmemoranda die op het departement voor technische en thematische advisering circuleerden. Naar het oordeel van betrokken partijen werkte de advisering het beste als die plaatsvond in overleg tussen de betrokken partijen en de uitkomsten ervan deel van het projectdocument werden. Advisering werkte het minst goed in de vorm van een geschreven commentaar, na de vaststelling van het projectdocument.

De sectorspecialisten, van wie de eerste in 1985 aantrad en van wie er 18 *en poste* waren in 1996, blijken van cruciaal belang voor de integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale programma's. Pas na de komst van een sectorspecialist werd er systematisch aandacht besteed aan uitvoering van het beleidsthema op de ambassades. Dat betekent niet dat sectorspecialisten vanaf het begin op alle ambassades welkom waren: velen hebben in de loop van de tijd een plaats moeten bevechten. Aan het einde van de onderzoeksperiode was dat bij het merendeel goed gelukt, hoewel nog niet alle knelpunten waren verdwenen. In de loop der jaren was ook op alle ambassades een lokale VenO-deskundige aangesteld.

Aanvankelijk waren de taakbeschrijvingen van de sectorspecialisten vooral gericht op het Nederlandse programma; later kreeg de ondersteuning van het emancipatiebeleid en de emancipatiebeweging in het ontwikkelingsland ook een belangrijke plaats. Hoeveel aandacht aan elk van beide taken werd besteed hing af van de (perceptie van) de mogelijkheden in het ontwikkelingsland, de sturing door het bureau DST/VR en de leiding van de post, alsmede van de persoonlijke voorkeur van de sectorspecialist zelf. In een toenemend aantal gevallen ging de sectorspecialist ook een deel van haar tijd besteden als 'gewoon' beleidsmedewerker en nam zij een aantal sectorale projecten uit het bilaterale pakket onder haar hoede. Zonder uitzondering vonden de sectorspecialisten en hun collega's op de ambassades deze taakinving positief, bij DST/VR bestonden er reserves over.

Op het departement zelf is het aantal vrouwelijke beleidsambtenaren toegenomen. Het is zelfs zo dat de meerderheid van de deelnemers aan de meest recente interne opleidingen voor beleidsambtenaren uit vrouwen bestaat. Met het stijgen van de rangen daalt echter het aandeel van vrouwen, tot een paar procent bij de hoogste ambtenaren van het departement. Ook bij de bilateraal uitgezonden deskundigen doet zich een dergelijk verschijnsel voor: bij de assistent-deskundigen is het aandeel van vrouwen veel groter dan bij de meer seniore bilaterale deskundigen. Tenslotte valt op dat, behalve de sectorspecialisten, het aantal deskundigen op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* dat wordt uitgezonden naar bilaterale projecten zeer beperkt is.

5 Instrumenten en maatregelen voor de uitvoering van het beleid *vrouwen en ontwikkeling*

Om het beleid in praktijk om te zetten zijn diverse instrumenten ontwikkeld. Sommige daarvan zijn speciaal ontworpen voor het thema *vrouwen en ontwikkeling*, zoals de Beoordelingslijst, sectorpapers, DAC/WID criteria en Gender Assessment Study; andere zijn van algemene aard, zoals de Ontwikkelingstoets en evaluatie en monitoring. Niet alle instrumenten zijn in de evaluatie bestudeerd. Zo ontbreken de genderprofielen, omdat het instrument in feite een literatuurverwijzing naar bestaande documenten is en als zodanig moeilijk te evalueren. De Gender Assessment Study, daarentegen, is een omvangrijk instrument dat via een uitvoerig proces tot stand is gekomen en daarom in het kader van deze evaluatie aan een aparte deelstudie is onderworpen. De instrumenten komen aan de orde in paragraaf 5.1. Teneinde de kennis over het VenO-beleid bij de medewerkers van het departement te vergroten zijn er in de loop van de jaren themabijeenkomsten over *vrouwen en ontwikkeling* gehouden. De uitvoering en de resultaten daarvan zijn eveneens aan een aparte studie onderworpen, welke wordt samengevat in paragraaf 5.2. Een derde deelstudie over de operationalisering van het beleid betreft de wijze waarop het thema *vrouwen en ontwikkeling* in de uitbesteding van projecten en programma's naar voren is gekomen. Deze deelstudie was ingegeven door de vraag of en hoe het thema *vrouwen en ontwikkeling* onder de aandacht was gebracht bij een belangrijk deel van de uitvoerders van het beleid, te weten de consultants en adviesbureaus. De uitkomsten van deze deelstudie worden gepresenteerd in paragraaf 5.3.

5.1 Instrumenten

5.1.1 Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling

Het eerste speciale instrument dat voor de uitvoering van het VenO-beleid gemaakt werd was de *Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling*. Deze werd als bijlage toegevoegd aan de Memorie van Toelichting bij de Begroting voor Ont-

wikkelingssamenwerking van 1980. Hij bevat een serie vragen en aandachtspunten die bij de identificatie en beoordeling van projecten gebruikt kan worden om na te gaan of er voldoende rekening is gehouden met de belangen en de deelname van vrouwen. De Beoordelingslijst was gebaseerd op een lijst gemaakt door Indiase vrouwen voor een soortgelijk doel. In een studie van 1983 naar de mate waarin de doelstellingen van vrouwenemancipatie in ontwikkelingssamenwerking in concrete activiteiten waren omgezet, bleek dat de helft van de respondenten de Beoordelingslijst niet kende. Hij werd dan ook nauwelijks gebruikt (Brouwers, 1983).

Mede vanwege de teleurstellende ervaringen met de Beoordelingslijst heeft de Minister er van afgezien om een afzonderlijke instructie op te stellen over het thema. In plaats daarvan kwamen er in 1986 richtlijnen over *vrouwen en ontwikkeling* voor de instructies over 'identificatie', 'formulering', 'uitvoering', 'rapportage' en 'evaluatie' (brief aan de Vaste Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking, januari 1986).

5.1.2 Sector- en landenpapers

Een omvangrijke reeks instrumenten is in gang gezet met het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1987, dat maatregelen en instrumenten aankondigde die de uitvoering van het beleid zouden moeten bevorderen. Dit waren o.a. de benoeming van specialisten op de ambassades, trainingen voor beleidsmedewerkers, het opstellen van beleidsplannen, sectorpapers en landenpapers. De aangekondigde sectorpapers zouden gaan over 'vrouwen en landbouw', 'vrouwen en water', 'vrouwen en gezondheid', 'vrouwen en energie, bosbouw en milieu', en 'vrouwen en onderwijs'. Indien de ervaringen met deze papers positief waren zouden er ook papers gemaakt worden over 'vrouwen en krediet' en 'vrouwen en voeding'. Daarnaast zouden voor elk programmaland en -regio 'briefing papers' gemaakt worden met kerngegevens over de positie van vrouwen in het land. De sector- en landenpapers waren bedoeld als achtergrondmateriaal voor medewerkers op ambassades en landenbureaus en voor deskundigen die werken in projecten of die korte missies uitvoeren.

Er zijn vijf *sectorpapers* gemaakt: *Women and Agriculture* (1989), *Women, Water and Sanitation* (1989), *Women and Health* (1989), *Women and Energy, Forestry and Environment* (1990), *Women and Education* (1992). Naast achtergrondgegevens over het betreffende onderwerp bevatten zij ook een lijst met criteria

voor het formuleren, analyseren en beoordelen van projecten. Van de voorgestelde *landenpapers* zijn er een beperkt aantal gerealiseerd: India, Indonesië, Sri Lanka, Mali, Mauretanië en Senegal. Daarnaast zijn er nog enkele landenspecifieke sectornotities gemaakt, m.n. over vrouwen in drinkwater en in irrigatieprojecten in India.

Uit de evaluatie van het Actieprogramma in 1991 bleek dat de sectorpapers op ruime schaal waren verspreid op het departement, de ambassades en onder deskundigen in het veld. Zij waren ook gestuurd naar een aantal nationale en internationale organisaties en naar redacties van Derde Wereldbladen. Verspreiding onder consultantsbureaus werd niet nodig geacht, omdat deze via de media kennis konden nemen van het bestaan van de papers en ze vervolgens konden aanvragen. Over het gebruik in de praktijk was in 1991 geen informatie voorhanden. Tijdens de huidige evaluatie is op ambassades, bij projectmedewerkers en in de schriftelijke enquête onder beleidsmedewerkers naar de bekendheid en het gebruik van de papers gevraagd. Het blijkt dat men op de ambassades en op het departement de papers meestal wel kent, maar deze niet gebruikt. Projectstaf kent de papers meestal niet.

5.1.3 DAC/WID criteria en streefcijfers

Een ander speciaal instrument voor *vrouwen en ontwikkeling* betreft de DAC/WID criteria, dat hier tegelijk met het streefcijfer besproken wordt, omdat zij sinds 1991 in het beleid met elkaar verbonden zijn.

Reeds vanaf 1988 fungeren de *DAC/WID criteria* in het Nederlandse beleid als hulpmiddel voor de beoordeling van projecten. Zij zijn ontwikkeld door het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO, dat op jaarbasis gegevens verzamelt over de hulpstromen van de leden van het DAC. Aanvankelijk was de statistische rapportage niet sekse-specifiek, maar op aandringen van de DAC Expert Group on Women in Development werd in de jaren tachtig gezocht naar een methode om in de DAC-rapportage het aandeel van de hulpstromen dat aan vrouwen ten goede komt, zichtbaar te maken. Daartoe werden de DAC/WID-criteria ontwikkeld en in maart 1990 officieel in de richtlijnen voor de statistische rapportage aan het DAC opgenomen. Sindsdien moeten de DAC-leden op dit punt jaarlijks rapporteren.

Het principe van de methodologie is eenvoudig. Elk project wordt getoetst aan vier criteria en wanneer het project aan alle vier voldoet, gaat men er vanuit dat vrouwen van het hele project profiteren. Het totale projectbudget wordt dan in de statistieken opgenomen als '*WID-integrated*'. Op deze wijze wordt berekend hoeveel van het hulpbudget (mede) aan vrouwen ten goede komt. De vier criteria zijn:

1. Vrouwen uit het ontvangende land, bij voorkeur van de doelgroep zelf, moeten betrokken zijn bij de identificatie en formulering van het project. Het projectdocument dient aan te geven hoe vrouwen betrokken worden.
2. Vrouwen uit de doelgroep moeten actief deelnemen aan de uitvoering van het project.
3. In het projectdocument moeten obstakels voor de participatie van vrouwen geïdentificeerd worden en moeten maatregelen ontworpen worden om dergelijke obstakels te overwinnen.
4. VenO-deskundigheid moet gedurende de gehele projectcyclus beschikbaar worden gesteld om de volledige participatie van vrouwen te verzekeren. Het projectdocument dient aan te geven hoe dit zal geschieden.

Naast de '*WID-integrated*' projecten zijn er ook '*WID-specific*' projecten. Dat zijn projecten waarin vrouwen de enige of voornaamste doelgroep zijn.

Al voordat de discussies in het DAC waren afgerond, zijn de criteria in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in 1988 informeel ingevoerd via de toenmalige VOBO (zie hoofdstuk 4). Daarom zijn ze bij de evaluatie van het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1991 al gebruikt om de mate van integratie van vrouwen in de projecten te beoordelen. Daarbij bleek echter dat de 'alles-of-niets' regel van het DAC (d.w.z. dat projecten alleen het VenO-keurmerk krijgen als aan alle criteria is voldaan) een ongenuanceerd beeld opleverde. Projecten, bijvoorbeeld, waarin vrouwen actief participeren nadat onderzoek naar de belemmeringen voor hun participatie is gedaan en maatregelen zijn getroffen om die weg te nemen (criteria 2 en 3), maar waarbij vrouwen tijdens de formulering niet actief betrokken waren (criterium 1), verdwenen in de categorie 'niet-VenO'. Daarom werd voor de evaluatie van 1991 een systeem bedacht waarbij ook projecten die aan één of enkele criteria voldeden, maar niet aan alle vier, in beeld werden gebracht. Het bleek dat van de 370 onderzochte projecten in zes landen zestig aan één of meer van de criteria voldeden, terwijl slechts vijf projecten aan alle vier de criteria beantwoordden en dus in strikte zin '*WID-integrated*' genoemd konden worden.

De DAC/WID criteria zijn formeel van kracht geworden in het Nederlandse beleid in 1990 toen de nota *'Een Wereld van Verschil'* **streefcijfers** voor hulp aan vrouwen vaststelde, met de volgende bepaling: *"In het jaar 1998 zal tenminste 50% van de uitgaven binnen Nederlandse activiteiten in de programma's die voor vrouwen van direct belang zijn en gefinancierd worden uit de bilaterale programma's, voldoen aan de zogenaamde OESO/DAC/WID criteria"*. Met 'programma's die voor vrouwen van direct belang zijn' worden bedoeld: drinkwater en sanitatie, landbouw, visserij en veeteelt, irrigatie, gezondheid, onderwijs, kleinbedrijf, plattelandsontwikkeling, ecologie/energie en bevolkingsactiviteiten. Later heeft de Minister de doelstelling wat genuanceerd door te stellen dat het streefcijfer alleen berekend dient te worden over die projecten waarvoor de criteria van toepassing kunnen worden geacht, waarbij niet zozeer bedoeld werd op de sectoren van samenwerking zoals hierboven genoemd, maar vooral op de soort activiteiten. Bij steun aan onderzoeksinstituten bijvoorbeeld kunnen moeilijk in alle gevallen de DAC/WID criteria toegepast worden. Ook hoefde de projecten, volgens de bijgestelde norm, niet meer te voldoen aan alle vier de criteria, maar aan tenminste drie van de vier.

Om te kunnen vaststellen of het streefcijfer gehaald zou worden, werd door DST/VR en DST/TA een vorm van monitoring ontwikkeld. Dit systeem toetst de mate waarin de projecten voldoen aan de DAC/WID criteria op basis van informatie in de beoordelingsmemoranda. Alleen over het jaar 1994 zijn cijfers beschikbaar, omdat de ontwikkeling van de monitoring geen voortgang heeft gevonden. Voor de vijf landen van deze IOB-evaluatie zijn deze weergegeven in tabel 3.

In de Kenia-studie van deze IOB-evaluatie zijn de gegevens van DST vergeleken met de uitkomsten van een DAC/WID-beoordeling van de projecten in de praktijk. Die vergelijking levert nogal wat verschillen op. In de eerste plaats bleken de DAC/WID criteria op veel meer projecten van toepassing dan de 45% genoemd door DST zodat de populatie waarover de score (3 van de 4 criteria) berekend is niet klopt. Ten tweede bleek dat in acht van de projecten die zowel deel uit maken van de DST monitoring als de IOB-studie, de beoordeling in de praktijk heel wat minder gunstig is dan aan de hand van de beoordelingsmemoranda was ingeschat. De percentages in de derde en vierde kolom lijken dan ook aan de hoge kant te zijn.

Tabel 3 Uitkomst DAC/WID monitoring van projecten in vijf landen, volgens DST, 1994

landen	% projecten waarop 'DAC/WID van toepassing' is	% van aantal projecten in 1994 die aan 3 van de 4 criteria voldoen (van de populatie 'DAC/WID van toepassing')	% van uitgaven projecten in 1994 die aan 3 van de 4 criteria voldoen (van de populatie 'DAC/WID van toepassing')
Kenia	45	54	66
Burkina Faso	65	67	90
Bangladesh	65	76	95
Bolivia	61	48	54
Egypte	39	23	21

Het nut van de DAC/WID criteria. Bij de introductie van de DAC/WID criteria in het DAC werd door de initiatiefnemer, de Expert Group on Women and Development, de complexiteit ervan ingezien. Er waren eigenlijk twee doelstellingen, enerzijds moesten de criteria dienen om de aandacht voor *vrouwen en ontwikkeling* in de ontwerp- en uitvoeringsfase van projecten te verbeteren, anderzijds moesten ze gebruikt worden als instrument voor de statistische rapportage van lidstaten aan de DAC. Met name de laatste toepassing is problematisch gebleken, zowel bij het DAC als in Nederland. De criteria zijn multi-interpretabel zodat zij geen geschikte basis vormen voor een betrouwbare vergelijking tussen lidstaten en/of voor het meten van het VenO-gehalte van een landenprogramma.

Volgens de enquête die is uitgevoerd voor deze evaluatie, was dit ook de ervaring van de gebruikers. Van alle frequente toepassers van de DAC/WID criteria onder de geënquêteerden (en dat was ongeveer de helft van alle respondenten), vindt 80% dat de criteria de aandacht voor de participatie van vrouwen in de projectvoorbereiding en -uitvoering hebben vergroot en meent 63% dat de criteria tot goede discussies hebben geleid over de manier waarop vrouwen beter bij projecten betrokken kunnen worden. Slechts 43% vindt de criteria een goed middel om na te gaan hoeveel hulp aan vrouwen ten goede komt. Met andere woorden, de DAC/WID criteria zijn wel geschikt om de aandacht op het onderwerp te vestigen, maar niet als basis voor een streefcijfer.

5.1.4 Ontwikkelingstoets

Per 1 mei 1992 zijn nieuwe eisen gesteld aan de uitvoering van het beleid en is in de projectcyclus de Ontwikkelingstoets (O-toets) ingevoerd. Deze heeft tot doel om een projectidee of -voorstel aan het begin van de projectcyclus te toetsen op de drie belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse beleid, te weten armoedebestrijding, autonomie voor vrouwen en bescherming van het milieu.

De *VenO-toetsing* bevat vragen over o.a. de participatie van vrouwen van de doelgroep (de bovengenoemde DAC/WID criteria) en over de verwachte effecten van de interventie op vrouwen met betrekking tot 11 aspecten van autonomie¹. Een activiteit komt niet voor financiering in aanmerking als ten aanzien van één of meer van de drie beleidsdoelstellingen een negatief effect verwacht wordt. Met andere woorden, geen enkele door Nederland gefinancierde ontwikkelingsinterventie mag resulteren in een verslechtering van de positie van vrouwen.

Tussen 1992 en 1995 is nooit één project afgekeurd, omdat negatieve effecten voor vrouwen verwacht werden. In de Kenia-studie bleek dat aan projectverlengingen regelmatig de voorwaarde verbonden werd dat meer actie op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* ondernomen zou worden. Slechts één project volgde de eis op; voor de andere had het niet voldoen aan de gestelde voorwaarde geen repercussies. Bij DST/VR was slechts één geval bekend waarbij het projectvoorstel op basis van de uitkomsten van de VenO-toetsing opnieuw geformuleerd moest worden.

Het *nut van de O-toets* wordt verschillend beoordeeld, maar terughoudendheid overheerst. Van de respondenten van de schriftelijke enquête die regelmatig de O-toets hebben toegepast gelooft de helft niet dat de toets er toe leidt dat voor vrouwen ongunstige voorstellen worden afgewezen. Het management blijkt heel wat meer vertrouwen in het gebruik van de toets te hebben dan de anderen: 89% van de respondenten in leidinggevende posities meent namelijk dat dankzij de toets projecten die voor vrouwen ongunstig zouden zijn worden afgewezen, tegen 22% van de anderen. De helft van de O-toets gebruikers vindt deze dan ook een administratief ritueel, terwijl slechts één op de vijf respondenten in managementfuncties dit zo ziet. De geïnterviewde sectorspecialisten blijken het instrument meestal wel nuttig te vinden, maar voegden daar steeds een relativering aan toe,

¹ De elf aspecten van autonomie zijn: voeding, gezondheid en zeggenschap over vruchtbaarheid, levensomstandigheden, deelname aan besluitvorming, kennis en vaardigheden, werkgelegenheid, produktiemiddelen, inkomen, (zelf)beeld, organisatievorming, vermindering van werklast.

zoals 'papier is geduldig', of 'pro forma' of 'een kwestie van kruisjes zetten'. Ook heeft de O-toets, zowel volgens DST/VR als volgens de respondenten op de enquête, nauwelijks tot discussies over de mogelijke gevolgen van de interventies voor vrouwen geleid.

5.1.5 Gender Assessment Study

Een belangrijk knelpunt bij het invullen van de O-toets is dat er een oordeel gegeven moet worden over verwachte effecten op vrouwen, terwijl geen of onvoldoende informatie over de 11 aspecten van autonomie voor vrouwen beschikbaar is. Om tegemoet te komen aan het gebrek aan informatie over de situatie van vrouwen in het project gebied is het instrument Gender Assessment Study (GAS) ontwikkeld.

De GAS is opgezet om tijdens de formulering van een nieuw project informatie te verzamelen over de situatie van vrouwen en mannen in het betreffende projectgebied, zoals de verschillen in werkverdeling en werklast tussen de geslachten, in toegang tot en zeggenschap over productiemiddelen en diensten, politieke en maatschappelijke deelname, e.d. Ook de omgevingsfactoren die de positie van vrouwen en mannen bepalen worden bestudeerd en er wordt een analyse gemaakt van de capaciteit van de geïdentificeerde uitvoeringsorganisaties om met en voor mannen en vrouwen te werken. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zou het projectvoorstel zodanig aangepast moeten worden dat het optimale mogelijkheden en kansen biedt aan vrouwen. De GAS is met name ontworpen voor projecten groter dan f 1 miljoen, in verband met de verhouding kosten studie versus kosten project. In 1994 is er een handleiding voor beleidsmedewerkers verschenen, waarin kenmerken, functie en methodologie van de GAS worden toelicht. De *Gender Assessment Study: A guide for policy Staff* (1994) is gebaseerd op ervaringen opgedaan met drie studies, in Bolivia, India en Burkina Faso.

Er is onderzocht hoe het instrument Gender Assessment Study is toegepast en hoe bruikbaar en nuttig het is. Dit werd gedaan door bestudering van dossiers, aangevuld met interviews met onderzoekers en gebruikers. Aangezien het instrument nog maar kortgeleden is geïntroduceerd zijn de ervaringen tot midden 1997 bestudeerd, hetgeen dus over de grens van 1985-1996, gesteld voor deze evaluatie, heen gaat. De bevindingen van de deelstudie zijn vooral indicatief, omdat er weinig informatie over het nut van de GAS-studies is opgetekend en sommige nog

pas zo kortgeleden zijn afgerond dat het nut ervan nog niet geheel overzien kan worden.

Toepassing. De deelstudie wijst uit dat het instrument in z'n zuivere vorm (d.i. zoals beschreven in de *Guide*) op beperkte schaal is toegepast. Naast de drie pilot-studies uitgevoerd voor het samenstellen van de *Guide*, zijn er sinds begin 1994 elf GASsen uitgevoerd: vijf in Azië en zes in Afrika. Het instrument is vooral gebruikt voor reeds geformuleerde projecten, dus niet zozeer voor een onderzoek in de formulerings- en beoordelingsfase waarvoor het primair was ontwikkeld. Eenmaal werd het toegepast bij een evaluatie voorafgaande aan een mogelijk nieuwe fase van het project.

Daarnaast is het onderzoeksmodel van de GAS methodologie gebruikt voor andere toepassingen, getuige de grote belangstelling die de *Guide* genoot. De Engelse en Spaanse versies van de *Guide* zijn tweemaal herdrukt in een oplage van 500 exemplaren. Ook is de gids vertaald in het Portugees en Italiaans. De methodologie biedt een schematisch onderzoeksmodel voor het verzamelen van de meest relevante gegevens die van belang zijn voor een projectplanning die rekening houdt met man-vrouwverhoudingen. Dit model wordt o.a. toegepast bij evaluatie- en ondersteuningsmissies, formulering van kleinere projecten, diverse typen genderanalyses.

Uitvoerbaarheid. De GAS methodologie bleek in principe goed uitvoerbaar te zijn, zodat deze inderdaad kan dienen om een project beter af te stemmen op de behoeften van mannen en vrouwen van de doelgroep, overeenkomstig het doel waarvoor het instrument is ontwikkeld. De GAS genereert echter zo'n veelheid aan gegevens dat een onoverzichtelijke brij van data niet denkbeeldig is. Een kritische factor voor het welslagen van de GAS is dan ook de leidinggevende deskundige. Zij dient te beschikken over analytische capaciteiten, schrijfvaardigheden en kennis van onderzoeksmethoden in combinatie met talenten om een team te leiden. De in de methodologie geplande tijdsduur bleek te optimistisch te zijn: geen van de uitgevoerde studies was in drie maanden klaar zoals de opzet was, maar duurde doorgaans veel langer, eenmaal zelfs bijna drie jaar.

Nut. Aangezien de GAS bedoeld is om een project beter af te stemmen op de belangen en behoeften van de doelgroep, en met name tot versterking van de positie van vrouwen te komen, is het van groot belang of en hoe de resultaten van de GAS doorwerken in het project. Van drie van de zes nader onderzochte GASsen bleken de aanbevelingen overgenomen te zijn in verdere projectplanning en uit-

voering. Van één zijn voor zover bekend geen aanbevelingen overgenomen en van twee moet het nut nog blijken omdat ze pasgeleden zijn afgerond. Factoren die van grote invloed bleken te zijn voor het nut van de studie waren een goede verstandhouding tussen het projectteam en het onderzoeksteam over het doel van de GAS, een goede terugkoppeling van de GAS naar het projectteam en een begeleiding van het projectteam, door sectorspecialist of andere deskundige, bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Ondanks de mogelijkheden die de GAS biedt, bracht de deelstudie enkele minder praktische kanten naar voren. In de eerste plaats vormt de GAS, als instrument voor een speciaal thema, geen geïntegreerd onderdeel van de algemene voorbereidingsprocedure van een project. Hij wordt dan ook vaak als iets extra's (en vertragends) ervaren, evenals andere thematische instrumenten trouwens. Verder is de GAS weliswaar een omvangrijke exercitie, maar toch te kort voor het langdurige proces van interactie met de doelgroep dat nodig is om tot een juiste afstemming van activiteiten te komen. Bovendien is hij meestal uitgevoerd door externe deskundigen met beperkte betrokkenheid van de lokale instituties, zodat de staf overwegend buiten het onderzoeks- en leerproces staat, terwijl die juist in de dagelijkse praktijk van het project de aanbevelingen zou moeten doorvoeren.

Ook zijn kanttekeningen geplaatst bij de fase in de projectcyclus waarvoor de GAS oorspronkelijk is ontworpen. In de voorbereidende fasen zijn projectplannen nog aan veel veranderingen en aanpassingen onderhevig. Een uitvoerige participatieve studie doet in zo'n fase een groot beroep op de doelgroep en kan gemakkelijk valse verwachtingen wekken. Dat geeft meteen het dilemma van de GAS aan, want deze was juist ontworpen voor een vroege fase in de projectcyclus vanuit de overweging dat dan de mogelijkheden voor een (eventueel) andere opzet van het project nog het grootst zijn. Respondenten suggereerden om in de voorbereidingsfase alleen een globale planning van VenO-zaken te maken en in het budget middelen te reserveren voor personeel en activiteiten op dit gebied in de uitvoeringsfase. De GAS zou dan in het begin van de uitvoeringsfase kunnen worden gedaan samen met de projectstaf en andere bij de uitvoering betrokken instellingen. Op basis van de uitkomsten zou dan een meer gedetailleerde planning omtrent het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het project kunnen plaatsvinden. Dit vergt een grote mate van flexibiliteit in de projectopzet, maar het zou wel tegemoet kunnen komen aan het bovengenoemde probleem dat de GAS als eenmalige planningsexercitie vooraf slechts in beperkte mate bijdraagt aan de kennis en vaardigheden van de direct betrokkenen. Respondenten meenden dat het zinvoller zou zijn om, in plaats van een GAS, tijd en middelen te investeren

in het opbouwen en verbeteren van genderdeskundigheid in het projectteam zelf. De richtlijnen van de GAS kunnen daarbij nuttige diensten vervullen.

5.1.6 Evaluatie en monitoring

De tot nu toe besproken instrumenten betreffen de voorbereidingsfase van projecten, die in de loop van de jaren ook de meeste aandacht heeft gekregen, vanuit de gedachte dat het thema juist in die fase goed verankerd moet worden willen vrouwen adequaat van de activiteit kunnen profiteren. Toch is er al vroeg op gewezen dat ook *evaluaties* zouden moeten letten op de realisering van het beleid inzake de positieverbetering van vrouwen.

De *Instructie Evaluatie* van 1982 heeft dit punt op twee manieren geconcretiseerd, namelijk met betrekking tot de selectie van het team dat indien relevant ook deskundigheid voor *vrouwen en ontwikkeling* zou moeten bevatten, en met betrekking tot de rapportage die zou moeten vermelden in hoeverre en op welke wijze rekening gehouden is met de positie van vrouwen en, in geval van onvoldoende positieve of negatieve effecten voor vrouwen, maatregelen voor verbetering zou moeten voorstellen. De instructie van 1982 is in 1995 vervangen door de *Richtlijn Review en Evaluatie*; hierin worden geen specifieke instructies gegeven over de behandeling van thema's, dus ook niet over *vrouwen en ontwikkeling*.

Aansluitend bij de instructie van 1982 stond ook in het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1987 dat de behandelende bureaus punten over VenO in de *terms of reference* voor de evaluatie zouden opnemen en dat zij er bij de samenstelling van de teams op zouden toezien dat deskundigheid over het thema in voldoende mate in de missies aanwezig was. Er zijn tussen 1985-1995 drie studies uitgevoerd waaruit afgeleid kan worden hoe *vrouwen en ontwikkeling* in de evaluatiepraktijk is opgepakt.

In 1988¹ bleek uit een studie van 38 evaluaties dat het rapport altijd aandacht besteedde aan VenO als er in de *terms of reference* naar was gevraagd. Ruim 60% van de onderzochte rapporten had het onderwerp opgenomen, zij het dat de kwa-

¹ 38 evaluatierapporten van project- en programmahulp uit landen-, regio- en sectorprogramma's, met uitzondering van het Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek, werden onderzocht op de mate waarin zij aandacht schonken aan VenO. (Annet Lingen, Aandacht voor vrouwen en ontwikkeling in evaluaties, mei 1988).

liteit sterk varieerde. In de rapportage over doelgroepgerichte projecten ontbraken bijvoorbeeld vaak gegevens over de positie van vrouwen in het gebied en over de effecten van de activiteit voor vrouwen. Ook evaluaties van programmahulp besteedden meestal wel aandacht aan vrouwen, maar uit de rapportage viel af te leiden dat men moeite had om het thema in de soms sterk macro-economisch gerichte analyses te integreren.

Een studie van 50 evaluatierapporten van 1992¹ constateerde onder meer dat de aandacht voor *vrouwen en ontwikkeling* in projecten van recente datum was en dat de evaluatierapporten weliswaar regelmatig positieve effecten van de activiteit op vrouwen meldden, maar dat dit vooral sloeg op het leveren van bepaalde project-inputs voor vrouwen. Van een meting van de betekenis ervan voor de betrokkenen was nauwelijks sprake.

In 1993 publiceerde IOV het onderzoek *Evaluatie en Monitoring*, naar de rol en functie van evaluatie in het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. In een analyse van 37 evaluaties is ook het genderperspectief bestudeerd, aan de hand van vragen over de integratie van vrouwen in het project (doelgroep, participatie in besluitvorming, deelname in projectstaf), over effecten van het project op vrouwen en over eventuele bijstellingen. Bij 27 van de 37 geëvalueerde projecten waren vrouwen deel van de doelgroep (16) of de gehele doelgroep (11). In een kleine meerderheid van de gevallen bleken de evaluatiemissies daadwerkelijk de effecten van het project op de positie van vrouwen te hebben onderzocht. Deze gingen meestal over huishoudelijke taken of door vrouwen verrichte arbeid buitenshuis, zoals lastenverlichting of -verzwaring als gevolg van de project-interventies. Effecten in de zin van veranderingen van participatie van vrouwen in beleid, bestuur en management, of besluitvorming binnen het gezin, kwamen niet aan de orde. In sommige rapporten, aldus het IOV onderzoek, komt de behandeling van de rol van vrouwen wat obligaats over. Soms zijn algemene uitspraken gedaan over de positie van vrouwen zonder dat er gesproken is over de manier waarop het project deze had beïnvloed.

In de studies van Kenia en Burkina Faso, die in het kader van deze IOB-evaluatie zijn uitgevoerd, is gekeken naar de *integratie van VenO in de monitoring- en*

¹ Vijftig evaluatierapporten van bilaterale hulpprojecten die onder verantwoordelijkheid van regio- en landenbureaus waren uitgevoerd, werden bestudeerd op genderspecten. De studie was een bijdrage aan de evaluatie van de OECD/DAC naar de mate van integratie van gender in beleid en programma van de DAC en DAC-lidstaten. (Matrix, Netherlands' WID policy and interventions as reflected in evaluation reports of bilateral projects 1989-1992, a contribution to the DAC/WID study, December 1992).

evaluatiepraktijk van projecten. In Burkina Faso is geconstateerd dat de projecten zich vooral richten op het monitoren van de uitvoering van in het jaarplan vastgelegde activiteiten. De doelgroep wordt daarbij vrijwel altijd systematisch gepresenteerd in vrouwen en mannen, dat wil zeggen in aantal vrouwen en mannen die meedoen, bereikt worden, etc. Ondanks deze systematiek ontbreekt het aan inzicht in de resultaten van de acties; geen enkel project verzamelt gegevens over de resultaten van de uitgevoerde activiteiten. Een soortgelijke constatering is in Kenia gedaan. Monitoring betreft vooral het rapporteren over activiteiten en *outputs*. Twee projecten zijn onlangs begonnen met een systeem om de betekenis van de activiteiten te meten en te volgen, waarbij ook gepoogd wordt om de veranderingen in genderrelaties in kaart te brengen.

Bij de externe evaluaties in Burkina Faso zijn steeds meer VenO-deskundigen in de teams opgenomen. Vaak echter is de expertise door de sectorspecialist aan de missie toegevoegd, met behulp van additionele fondsen (bijv. uit het Programma ondersteuningsfonds). Desondanks is de man-vrouwverhouding in evaluatiemissies zeer ongelijk; in de samenstelling van 30 onderzochte evaluatieteams vormden vrouwen slechts 19% van het aantal missieleden. Wat betreft teamleiderschap waren zij met 13% van het aantal teamleiders nog minder vertegenwoordigd. Er is enige samenhang vastgesteld tussen de aanwezigheid van een VenO-deskundige in het team en de kwaliteit van de VenO-analyse in de evaluatie. Meestal concentreren de rapporten zich op een analyse van de gevoerde strategie en de kwaliteit van beheer en uitvoering, maar bieden zij weinig inzicht in de concrete effecten op de doelgroep. Dat is niet alleen een probleem van het thema *vrouwen en ontwikkeling*, maar geldt voor projectevaluaties in het algemeen. Het heeft vooral te maken met het korte tijdsbestek waarbinnen evaluaties uitgevoerd moeten worden, meestal enkele weken, en het gebrek aan systematische gegevens van projecten over resultaten voor de doelgroep waarvan de evaluatiemissie gebruik zou moeten maken.

In de *terms of reference* voor evaluaties in Kenia zijn de vragen over de thematiek steeds grondiger geworden. In de jaren tachtig werd gewoonlijk gevraagd om de rol van vrouwen en haar deelname in het project te beoordelen. Vanaf 1990 zijn de vragen meer expliciet geworden en is verzocht een analyse te maken van relaties van ongelijkheid tussen vrouwen en mannen en van de betekenis van het project voor vrouwen. Het aantal VenO-deskundigen in evaluatiemissies vertoont in Kenia een sterk opgaande lijn. Tussen 1985-1989 bestond 25% van de teamleden uit VenO-deskundigen; tussen 1990-1995 was dat 57%. Dit waren zowel mannen als vrouwen, voor 80% Kenianen. Uit een analyse van de rapporten blijkt

dat aanwezigheid van genderexpertise in het team belangrijker is voor de manier waarop het thema wordt behandeld tijdens de missie dan het opnemen van thematische vragen in de *terms of reference*.

5.2 Themabijeenkomsten Vrouwen en Ontwikkeling

Om op het departement de kennis over en het draagvlak voor het VenO-beleid te vergroten, zijn er sinds 1985 themabijeenkomsten georganiseerd die afwisselend de naam workshops, themadagen en seminars over *vrouwen en ontwikkeling* droegen. De aanpak en het belang van de bijeenkomsten voor de uitvoering van het VenO-beleid zijn in het kader van deze IOB-evaluatie via een deelstudie onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van documentatie over de themadagen, zoals readers, correspondentie, evaluatieformulieren, terms of reference, deelnemerslijsten, etc. Tevens is gesproken met negentien deelnemers en zeven begeleiders en/of organisatoren van de themadagen.

Tot 1989 zijn er jaarlijks tweedaagse bijeenkomsten gehouden. Daarna was er sprake van een themadag (seminar) *vrouwen en ontwikkeling* die deel uitmaakt van een serie van acht themadagen over diverse onderwerpen welke jaarlijks georganiseerd werden. Beleidsmedewerkers van het departement waren verplicht om de themadagen te volgen. Tussen 1990 en 1994 vonden er enkele themadagen *vrouwen en ontwikkeling* per jaar plaats, meestal twee en in 1993 drie. In 1995 moest de enige themadag over *vrouwen en ontwikkeling* van dat jaar worden geannuleerd wegens gebrek aan deelnemers; in 1996 was er weer één VenO-themadag.

Het totale aantal *deelnemers* over de twaalf jaren ligt rond de driehonderd. De eerste bijeenkomst van 1985 was speciaal voor de leden van de toen net opgerichte stuurgroep VOBO; alle latere bijeenkomsten waren voor een breed samengestelde groep van chefs, afdelings- en bureauhoofden en beleidsmedewerkers. Terwijl in het begin vooral gemikt werd op deelname van directeurs en bureauhoofden, vanuit de overweging dat deze sleutelfiguren in elk geval bekend moesten zijn met het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*, verschoof het accent later naar beleidsmedewerkers die in hun werk direct met het thema te maken hebben.

Tabel 4 Overzicht van themabijeenkomsten vrouwen en ontwikkeling 1985-1996

jaar	lengte	thema- bijeenkom- sten	aantal per jaar	aantal deelnemers ¹
1985	2 dagen	1	1	7
1986	2 dagen	1	-	
1987	2 dagen	1	1	5
1988	2 dagen	1	2	1
1989	1 dag	1	2	0
1990	1 dag	2	2	2 + 18
1991	1 dag	2	2	2 + 27
1992	1 dag	2	2	0 + 15
1993	1 dag	3	2	2 + 12 + -
1994	1 dag	2	1	9 + 10
1996	1 dag	1	1	2

¹ De genoemde cijfers betreffen het aantal deelnemers volgens de opgaven; het aantal werkelijke deelnemers is onbekend; soms is ook het aantal opgegeven deelnemers onbekend.

De serie tweedaagse bijeenkomsten werd *georganiseerd door* DPZ/VO (Directie Personeelszaken/Vorming en Opleiding, later HDBZ/VO), een werkgroep van de VOBO en het Centrum voor Vrouwen en Autonomie van de Rijksuniversiteit te Leiden (VENA). Vanaf 1989 zijn de themadagen uitbesteed aan het instituut Clingendael, onder verantwoordelijkheid van HDBZ/VO. De inhoudelijke invulling en uitvoering is gedaan met VENA en met wisselende afdelingen in departement, vanaf 1991 vooral met DST/VR.

In de *doelstellingen* voor de bijeenkomsten heeft steeds het accent gelegen op het vergroten van kennis en inzicht met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*, dat wil zeggen over het thema als zodanig, over het Nederlandse beleid terzake en over de mogelijkheden om de inzichten in de praktijk te brengen met behulp van het daarvoor ontwikkelde instrumentarium. Het aanleren van vaardigheden is nooit als doelstelling genoemd. Pas in 1995 zijn er leerdoelen beschreven, die in 1996 voor het eerst zijn toegepast.

De doelstellingen en de inhoud van het programma zijn door de jaren heen vrij

stabiel gebleven. Dat is door de organisatoren vooral toegeschreven aan de korte tijdsduur van de themadag die de mogelijkheden met betrekking tot het programma inperkte. Afhankelijk van actuele thema's en/of de introductie van nieuwe instrumenten zijn er bepaalde accenten gelegd. In 1994 is bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan bevolkingsaspecten, wat aansloot bij de discussie rond de VN Bevolkingsconferentie in Cairo in dat jaar.

Ter voorbereiding op de bijeenkomst kregen de deelnemers vanaf 1987 een *reader* toegestuurd. In de aanvankelijk omvangrijke readers (1989: 144 pagina's) komen theoretische achtergronden, beleidsstukken over *vrouwen en ontwikkeling*, modellen voor projectanalyse, instrumenten van het Nederlandse VenO-beleid, praktische informatie over projecten en informatie in de vorm van een film of ander voorlichtingsmateriaal aan de orde. Op verzoek van de deelnemers, die aangaven niet in staat te zijn zo'n dikke reader te lezen, zijn ze steeds beknopter geworden. Daarnaast kon men, desgewenst, op de bijeenkomst aanvullend materiaal te krijgen.

De themadagen hadden een *programma* waarbij 's morgens aandacht werd besteed aan theoretische zaken en beleid, meestal in de vorm van lezingen en discussie, en 's middags in kleinere groepen, aan de hand van een project-casus, werd besproken hoe de inzichten in projecten verwerkt zouden kunnen worden.

Vanaf 1989 is na afloop van elke themadag aan de deelnemers een *evaluatieformulier* uitgereikt, dat door velen werd ingevuld. Van 10 van de 16 themadagen zijn evaluatieformulieren aanwezig, waarop 162 deelnemers hun waardering hebben aangegeven. Deze is voor de diverse programma-onderdelen goed tot uitstekend. Deelnemers zijn van mening dat er over het algemeen goed is voldaan aan de doelstellingen van de themadagen. Dat neemt niet weg dat de doelstellingen zelf door sommigen (te) beperkt worden gevonden.

Eenzelfde beeld geven de *interviews met ex-deelnemers* die in het kader van deze evaluatie zijn gehouden. Men is positief over de doeltreffendheid ("concepten zijn veel duidelijker geworden" en "de uitleg over het VenO-beleid heeft een wereld doen opengaan"), maar met name het op bewustwording georiënteerde doel wordt voor "deelnemers uit de jaren negentig" niet meer nodig geacht. Als algemeen positieve elementen van de themadagen noemden de geïnterviewden de professionele aanpak, de afwezigheid van ideologie, de kwaliteit van de lezingen.

Grote waardering is er voor de manier waarop en de mate waarin de themadagen

aansluiten bij het VenO-beleid. Dit wordt vooral toegeschreven aan de actieve deelname van DST/VR tijdens alle bijeenkomsten, dat het beleid en/of nieuwe instrumenten ter plaatse toelichtte. Een deelnemer merkte op dat de themadag ertoe heeft bijgedragen dat het thema *vrouwen en ontwikkeling* bespreekbaar werd onder collega's.

Minder eensluidend was het oordeel over de relevantie van de themadag voor eigen gebruik. Dat kwam bijvoorbeeld omdat men in de dagelijkse werkzaamheden weinig met het aspect *vrouwen en ontwikkeling* te maken had (kon hebben), of omdat men al veel van het thema wist en weinig nieuws leerde, of omdat er (te) weinig aandacht werd besteed aan de praktische toepassing. Ook de heterogeniteit van de groep (weinig en veel bekend met de thematiek, werkzaam op alle verschillende bureaus) werd regelmatig als een belemmering voor de relevantie en doelmatigheid van de themadag ervaren. Een deelnemer merkte bijvoorbeeld op dat hij liever een themadag met zijn afdeling zou hebben gevolgd. De casus zou dan een project kunnen zijn dat bekend is op de afdeling. Daarentegen bracht een ander naar voren dat zij juist geïnteresseerd was in de manier waarop anderen met het VenO-beleid omgingen, welke problemen er waren en welke aanpak men had.

De organisatoren waren zich terdege bewust van de kritische opmerkingen van de deelnemers. Met een aantal daarvan kon echter niet veel worden gedaan, omdat de meningen uiteenliepen, zoals bijvoorbeeld over de wenselijkheid van heterogeniteit van de groep. Soms was het vanuit organisatorisch opzicht niet mogelijk om op de suggesties in te gaan, zoals die over een follow-up of terugkomdag. Wel is het programma bijgesteld; is de casus concreter geworden en de omvang van de readers kleiner.

5.3 *Vrouwen en ontwikkeling in de uitbesteding*

Bij de voorbereiding en uitvoering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn veel actoren buiten het departement betrokken. In de nota *Herijking bilateraal beleid* van 1984 werd de zogeheten 'uitbesteding' van werkzaamheden aan consultants en adviesbureaus tot officieel beleid uitgeroepen. In die tijd begon ook het VenO-beleid nader vorm te krijgen en een van de vragen voor deze evaluatie was of en hoe het beleid onder de aandacht van adviseurs en consultants is gebracht en hoe deze daarop hebben gereageerd.

In het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* van 1987 kwam het uitbestedingsbeleid aan de orde en is onder meer gesteld dat bij de selectie van consultants gelet dient te worden op VenO-deskundigheid en dat de consultantsbureaus, instituten en bedrijven die betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerking zo goed mogelijk geïnformeerd zullen worden over het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*. In andere beleidsdocumenten wordt over dit onderwerp niet gesproken.

Een onderzoek van 1988 laat zien dat bedrijven en instituten optimistisch waren over de marktontwikkelingen voor het thema *vrouwen en ontwikkeling*. Enkele instellingen hadden er al personeel voor aangetrokken. Uit het onderzoek bleek ook dat er in de *terms of reference* bij de uitbesteding van werkzaamheden maar weinig melding werd gemaakt van het onderwerp. Voor de meeste bedrijven was dat een reden om zelf niet erg actief te zijn. Men zei dat het moeilijk is *vrouwen en ontwikkeling* in het budget op te nemen als de *terms of reference* geen aanwijzingen terzake geven (Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking, 1988).

Het voornemen om consultants zo goed mogelijk over het VenO-beleid te informeren haperde eveneens, zoals reeds bleek bij de bespreking van sector- en landenpapers. Consultantsbureaus kregen deze, in tegenstelling tot diverse andere instellingen, niet toegestuurd, omdat zij geacht werden ze zelf aan te schaffen (para 5.1.2.).

In de separate studie die over dit onderwerp is uitgevoerd is zowel de vraag vanuit het departement als het aanbod van de bedrijven en instituten onder de loep genomen. Bij het onderzoek werden zeven bedrijven/instituten betrokken die in de periode 1985-1995 veel opdrachten voor het departement hebben uitgevoerd, namelijk DHV Consultants BV, Euroconsult/BMB, ETC Consultants, Internationaal Agrarisch Centrum, Koninklijk Instituut voor de Tropen, Matrix consultants en Femconsult. Aan de hand van een vooraf toegestuurde vragenlijst is met vertegenwoordigers van de instellingen gesproken over de vraag van het departement naar VenO-capaciteit, over het aanbod van de bedrijven terzake en over de interactie tussen beide.

De vraag vanuit het departement. De ontwikkelingen in de vraag naar VenO-deskundigheid bij de uitbesteding kunnen vanuit twee perspectieven bekeken worden, vanuit dat van de bedrijven en vanuit dat van het departement. Wegens gebrek aan registratie bij de meeste bedrijven kunnen geen uitspraken gedaan worden over het aantal opdrachten met een duidelijke VenO-component op het

totaal van de opdrachten die men van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg. Wel zijn een aantal trends geconstateerd. In de eerste plaats, dat het aandeel aparte vrouwenprojecten gering is en de laatste jaren daalt. Ten tweede signaleren vier van de zeven bedrijven ook een achteruitgang in de vraag naar VenO-deskundigheid als onderdeel van een groter project. Alleen bij de instellingen met een vast contract met de overheid en bij de op *vrouwen en ontwikkeling* gespecialiseerde instelling, Femconsult, constateert men een gelijkblijvende of groeiende vraag naar VenO-deskundigheid in grotere projecten. In de derde plaats zijn beide soorten werkzaamheden, de uitsluitend op vrouwen gerichte activiteiten en de VenO-component in grotere projecten, meestal kortlopend waardoor het voor de meeste commerciële bedrijven, naar hun eigen zeggen, niet haalbaar is om specifieke deskundigheid in huis te houden. Voor de organisaties met een vast overheids-contract was dit geen probleem. Zij kregen voldoende vraag en garantie vanuit het departement om vaste VenO-deskundigen in dienst te houden. Voor alle zeven bedrijven is het Ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke opdrachtgever en over het algemeen zijn de instellingen van mening dat de vraag naar *vrouwen en ontwikkeling* in de opdrachten van het ministerie vergelijkbaar is met die van andere opdrachtgevers.

Ook op het departement bestaat geen registratie van uitbesteding van VenO-projecten en van projecten met een duidelijke VenO-component per bedrijf of instituut, zodat ook van die kant niet beoordeeld kan worden in hoeveel uitbestede werkzaamheden dit beleidspunt expliciet verdisconteerd was. Bij de uitbesteding van projecten lag de eerste verantwoordelijkheid bij de landendebureaus; de voor vrouwenzaken verantwoordelijke afdelingen zijn in de loop van de jaren in beperkte mate daarbij betrokken geweest. In de *terms of reference* voor de uitbesteding is het thema *vrouwen en ontwikkeling* lang niet altijd opgenomen, ook niet als er in het beoordelingsmemorandum wel sprake van was. De VenO-deskundigen van het departement en de sectorspecialisten van de ambassades hebben tijdens gesprekken in het kader van deze evaluatie herhaaldelijk naar voren gebracht dat een kenmerkend aspect voor de operationalisering van het VenO-beleid is dat bij elke stap opnieuw nagegaan moet worden of *vrouwen en ontwikkeling* nog steeds op de agenda staat. Aandacht voor het onderwerp in het beoordelingsmemorandum leidt niet automatisch tot opname ervan in de *terms of reference* voor de tendering en vervolgens in taakomschrijvingen van uitvoerders en uitvoeringsprogramma's.

Het aanbod van consultants en adviseurs. Alle zeven organisaties hebben in de periode 1985-1995 in enigerlei mate een beleid gehad om *vrouwen en ontwikke-*

ling in hun werk op te nemen. Soms zijn er interne activiteiten uitgevoerd om de kennis over het onderwerp bij de gehele staf te vergroten, soms zijn er brochures en folders geschreven waarin de instelling zich profileert op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling*, alle instellingen hadden op een bepaald moment VenO-deskundigen in vaste dienst en enkele spraken zelfs van 'productgroepen' voor *gender* of *vrouwen en ontwikkeling*. De meeste van dergelijke acties vonden plaats tussen 1988 en 1994. Eén instelling constateert dat na een veelbelovende start *gender* weer geleidelijk aan van de agenda is verdwenen. Drie andere bedrijven zijn er tussen 1990 en 1995 toe overgegaan om in plaats van vaste staf voor *vrouwen en ontwikkeling* expertise op tijdelijke basis aan te trekken. Opvallend is dat hun voormalige VenO-deskundigen vervolgens vaak succesvol zijn gaan opereren als zelfstandige consultant.

De meeste instellingen beamen dat het departement invloed gehad heeft op hun eigen inspanningen met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling*. De verklaring die het vaakst gegeven wordt is een markt-economische: waar vraag is wordt aanbod ontwikkeld. Eind jaren tachtig hadden bedrijven het idee dat ze de boot niet moesten missen, zoals ook al uit het onderzoek van 1988 bleek. *Vrouwen en ontwikkeling* werd, aldus de geïnterviewde bedrijven gezien als een thema met potenties, wat nog versterkt werd door de prioriteit die de in 1989 aangetreden minister aan het onderwerp gaf. In tweede instantie zijn inhoudelijke motieven voor de inspanningen genoemd. Deze hebben vooral betrekking op de slagingskansen van projecten; onvoldoende betrokkenheid van vrouwen kan deze sterk doen verminderen, menen enkele respondenten.

De hele periode overziende blijkt er een duidelijke tweedeling in bedrijven en organisaties. Aan de ene kant de meer commerciële bedrijven die eind jaren tachtig in *vrouwen en ontwikkeling* investeerden, maar het thema al spoedig niet meer als een product zagen. Het ontbreken van een systematische vraag vanuit het departement speelde daarbij een belangrijke rol, terwijl ook de afnemende vraag in ontwikkelingslanden naar buitenlandse deskundigen in het algemeen als verklarend factor wordt genoemd. Dit zou vooral ten koste gaan van VenO-deskundigheid die het eerst geschrapt wordt of teruggebracht tot een kortdurende periode of tot incidentele advisering.

Aan de andere kant is er bij instituten die minder afhankelijk zijn van inkomsten via opdrachten maar een vaste financiering van de overheid ontvangen, sprake van een vaste plaats voor *vrouwen en ontwikkeling* in de organisatie. Deze instituten hebben bovendien aan productontwikkeling gedaan en hun aanbod op het

terrein van *vrouwen en ontwikkeling* versterkt bijvoorbeeld door trainingen en cursussen. De op het thema gespecialiseerde instelling heeft door de deskundigheid en profilering op dit specifieke gebied een positie kunnen verwerven en behouden.

Samenvattend kan gesteld worden dat *vrouwen en ontwikkeling* in de uitbesteding door het departement een weinig prominente plaats heeft ingenomen; er is geen sprake van een systematische aandacht voor de thematiek in de *terms of reference* voor uitbestede activiteiten en de voorlichting aan consultants over het beleids-onderwerp is weinig actief geweest. Wel heeft de vaste financiering van enkele instellingen ertoe bijgedragen dat deze relatief meer aandacht aan *vrouwen en ontwikkeling* hebben besteed.

5.4 Conclusies

De meeste instrumenten ter ondersteuning van het VenO-beleid zijn gemaakt voor de voorbereidingsfase van projecten. Dit gebeurde vanuit de veronderstelling dat het thema *vrouwen en ontwikkeling* vooral op dat moment goed aangepakt moet worden omdat het moeilijk is om tijdens de uitvoering nieuwe elementen aan een project toe voegen en/of de strekking van een project te veranderen. Hoewel dit op zich juist is, was de aandacht vaak zo op de voorbereiding gefixeerd dat er voor de werkelijkheid in de praktijk te weinig oog overbleef. Zo is er bijvoorbeeld te weinig nagegaan hoe de instrumenten echt werden toegepast (O-toets, streefcijfer, GAS) laat staan hoe nuttig ze waren voor het verbeteren van de deelname van vrouwen aan de projecten.

De instrumenten vervullen wel een functie, maar deze is anders en beperkter dan die waarvoor het instrument was bedoeld. De voornaamste functie van sectorpapers en DAC/WID criteria is dat zij de aandacht op het onderwerp *vrouwen en ontwikkeling* hebben gevestigd. Soms vormen zij een geheugensteun of naslagwerk voor hen die projecten voorbereiden.

Ook de methode van de Gender Assessment Study lijkt meer in ruime zin gebruikt te zijn dan voor het specifieke doel waarvoor hij is ontworpen. Bezwaren van de GAS-methode, zoals tijdstip in de projectcyclus, omvang, tijdsduur en uitvoering door externe deskundigen, kunnen ondervangen worden door (gedeeltelijke) uitvoering van de studie door het projectteam zelf, tijdens de uitvoeringsfase van het project, zodat het onderzoeks- en leerproces, en daarmee ook de

resultaten van het onderzoek, het eigendom van de direct betrokkenen kunnen worden.

Hoewel het VenO-streefcijfer 1998 zeer concreet oogt, is het dat niet. De basis ervoor, de DAC/WID criteria, zijn te weinig eenduidig voor de berekening van het aandeel projectmiddelen dat aan vrouwen ten goede komt. De pogingen om een monitoring-systeem met betrekking tot het streefcijfer op te zetten zijn blijven steken, waardoor het middel nog meer aan kracht heeft ingeboet.

Ten aanzien van de O-toets die projectvoorstellen aan het begin van de projectcyclus toetst op de drie belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse beleid, bestaat bij de gebruikers grote scepsis. Er is tussen 1992, toen de toets werd ingevoerd, en 1995 geen enkel project afgekeurd omdat er negatieve effecten voor vrouwen verwacht werden. Bij diverse projectverlengingen in Kenia werd als voorwaarde voor goedkeuring gesteld dat de oriëntatie op vrouwen verbeterd moest worden maar deze eisen bleven in het algemeen zonder gevolgen. In de praktijk was de toets een papieren tijger.

Aangezien het thema *vrouwen en ontwikkeling* geïntegreerd moet zijn in het beleid is kennis terzake van alle medewerkers noodzakelijk. Vanuit die gedachte zijn sinds 1985 themabijeenkomsten georganiseerd. Het hoogtepunt van de themadagen *vrouwen en ontwikkeling* lag tussen 1990 en 1994, toen zo'n tweederde van alle deelnemers die in de twaalf jaar genoteerd zijn, een bijeenkomst bijwoonde. De themadagen zijn door de deelnemers overwegend positief beoordeeld, vooral wat betreft de aansluiting van het programma bij het beleid en de toelichting op de achtergronden van het beleid. Vanwege de heterogeniteit van de groep was het programma niet voor iedereen altijd even relevant.

Verankering van *vrouwen en ontwikkeling* in de beginfase van een project betekent niet dat daarmee de aandacht voor het thema in het project gegarandeerd is. In iedere volgende fase van de cyclus kan het verdwijnen, tenzij er nadrukkelijk op wordt toegezien dat *vrouwen en ontwikkeling* op de agenda blijft. Bij de uitbesteding van projecten is dit onvoldoende gebeurd. De lichte opleving van vraag en aanbod met betrekking tot VenO-expertise bij consultants en adviesbureaus van rond 1990, is enkele jaren later weer weggeëbd, vooral bij de meer commerciële bedrijven. De instellingen met een vast overheidscontract hebben hun aanbod terzake wel gehandhaafd en constateren een gelijkblijvende of groeiende vraag naar VenO-deskundigheid in grotere projecten.

Bij projectevaluaties is geleidelijk wel meer aandacht voor *vrouwen en ontwikkeling* gekomen, maar deze leidt vooralsnog primair tot rapportage over activiteiten, inputs en outputs. Concrete effecten en betekenis van de effecten van de hulp worden zelden geregistreerd. Dat is overigens een veelvoorkomende tekortkoming van projectevaluaties in het algemeen.



6 Beleid en resultaten in vijf landen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van veldonderzoek in vijf ontwikkelingslanden waar Nederland omvangrijke en langlopende samenwerkingsprogramma's uitvoert. In twee daarvan, Burkina Faso en Kenia, werd het veldonderzoek speciaal op het thema *vrouwen en ontwikkeling* gericht. In de drie andere landen, Bangladesh, Bolivia en Egypte, werd het materiaal verkregen als onderdeel van IOB evaluaties van de samenwerking met die landen in hun geheel. Er kan hier geen recht gedaan worden aan de grote hoeveelheid gegevens die in elk van de vijf landen is verzameld. Alle studies zijn ook apart gepubliceerd.

In de eerste paragraaf worden de vijf landen vergeleken wat betreft hun niveau van ontwikkeling en het proces van de vrouwenemancipatie. De aard van de Nederlandse hulpprogramma's in de vijf landen wordt besproken in paragraaf 6.2, terwijl 6.3 de wijze waarop het VenO-beleid in de vijf landen gestalte heeft gekregen aan de orde stelt. De twee daarop volgende paragrafen behandelen de deelname van vrouwen aan de bilaterale programma's en de resultaten ervan voor vrouwen op de vier terreinen van autonomie. In paragraaf 6.6 worden de resultaten beoordeeld op relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid.

6.1 De situatie van het land en de positie van vrouwen

6.1.1 De situatie in de internationale context

Vanaf 1990¹ wordt de gemiddelde ontwikkelingssituatie van de mensen in een land aangeduid met de zogeheten *human development index* (HDI), een cijfer dat

¹ In 1990 publiceerde het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) voor de eerste keer het *Human Development Report* en introduceerde daarin de *human development index*. Over de waarde en betekenis van deze *index* hebben sindsdien uitgebreide discussies plaatsgevonden en op veel plaatsen is gewerkt om de statistische basis ervoor te verbeteren. De eerste publicatie van de indexcijfers was gebaseerd op gegevens uit 1986 en 1987. Naderhand zijn ook gegevens uit eerdere jaren in een indexcijfer verwerkt.

kan liggen tussen 0 en 1. De HDI van een land wordt samengesteld uit het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, omgerekend naar internationaal vergelijkbare koopkracht eenheden, de gemiddelde levensverwachting van de mensen bij hun geboorte en hun gemiddelde niveau van onderwijs en geletterdheid. De *human development index* is inmiddels de meest gebruikte algemene internationale vergelijkingsmaatstaf. Voor het doel van deze studie werd de index nog interessanter toen de Verenigde Naties in 1995 voor de eerste keer de *gender-related development index* (GDI) en in een groot aantal van deze landen ook de *gender empowerment measure* (GEM) publiceerde. De GDI meet dezelfde zaken als de HDI maar houdt daarbij rekening met de mate waarin er verschillen tussen vrouwen en mannen bestaan met betrekking tot inkomens, levensverwachting en geletterdheid. De GEM is een maatstaf die werd ontwikkeld om te meten hoezeer vrouwen actief zijn in het politieke en economische leven van hun land. Om een eerste algemene karakterisering van de ontwikkeling van de vijf landen te geven en een vergelijking mogelijk te maken, worden in tabel 5 enkele indicatoren bijeen gezet. De scores die Nederland behaalde zijn ook in de tabel opgenomen.

Tabel 5 Indicatoren over ontwikkelingsniveau en verschillen tussen mannen en vrouwen van vijf ontwikkelingslanden en van Nederland.

Land	Bruto Nationaal Product/inwoner (\$ in 1995)	Human Development Index			Plaats op HDI, GDI en GEM rangorde van 94 landen 1994 ¹⁾		
		1980	1987	1994	HDI	-GDI	-GEM
Burkina Faso	230	0,151	0,150	0,221	93	87	69
Bangladesh	240	0,234	0,318	0,368	84	80	76
Kenia	280	0,372	0,481	0,463		..	
Egypte	790	0,360	0,501	0,614	64	65	75
Bolivia	800	0,442	0,548	0,589	67	64	62
Nederland	24.000	0,888	0,984	0,940	5	10	10

¹⁾ In het UNDP rapport van 1997 wordt het verschil in positie van een land op deze indicatoren aangeduid als 'gender disparity' ofwel de mate van ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Gegevens over Kenia ontbraken in deze tabel.

Bron: UNDP, *Human Development Report 1990, 1995* en 1997 en World Bank, *World Development Report, 1997*.

Bangladesh, Burkina Faso en Kenia horen bij de lage-inkomen landen volgens de definitie van de Wereldbank. Bolivia was gedurende de gehele periode waarop dit onderzoek betrekking heeft een midden-inkomen-land en Egypte werd dat in 1994.

De tabel laat zien dat er enig verband bestaat tussen de hoogte van het Bruto Nationaal Product en de score op de *human development index*: een arm land heeft een lagere menselijke ontwikkeling dan een rijker land. Maar de tabel toont tevens aan dat er binnen deze algemene trend behoorlijke afwijkingen voorkomen, wat geïllustreerd wordt door de positie van Burkina Faso en Bangladesh in 1994. In dat jaar is het Bruto Nationaal Product per inwoner van Burkina Faso een kwart hoger dan dat van Bangladesh terwijl het niveau van menselijke ontwikkeling, gemeten volgens de HDI, aanzienlijk lager is. Dat komt omdat in Bangladesh, ondanks het lagere nationale inkomen, zowel onderwijs als gezondheidszorg beter ontwikkeld zijn dan in Burkina Faso.

Het verband tussen de score op de *human development index* en die op de indexen die de situatie van vrouwen meten, blijkt nog minder sterk. Zo staat Burkina Faso 24 plaatsen hoger in de rangorde van landen op de *gender empowerment index* dan in de rangorde van dezelfde landen op de *human development index*, respectievelijk plaats 69 en 93. Het tegenovergestelde geldt voor Egypte. Dat land scoort 11 plaatsen lager op de *gender empowerment index* dan op de *human development index*, respectievelijk plaats 75 en 64. Met andere woorden: het algemene niveau van ontwikkeling van een land, gemeten door de *human development index*, is niet bepalend voor de mate van gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen in een land, vooral wat betreft hun deelname aan de economie en het bestuur.

De tabel illustreert ook dat in alle vijf ontwikkelingslanden de score op de *human development index* significant hoger is in 1994 dan in 1980. Dat wil zeggen dat de mensen in alle vijf de landen er gemiddeld behoorlijk op vooruit zijn gegaan, of wellicht juister geformuleerd dat hun omstandigheden gemiddeld minder slecht zijn geworden. Zoals zo vaak verdoezelen gemiddelden echter grote verschillen, bijvoorbeeld in de mate waarin diverse sociale groepen van de vooruitgang profiteren en in de mate waarin mannen en vrouwen profijt hebben van de groei. Gemiddelden geven ook geen inzicht in de trends over de jaren. Wat dat laatste betreft tonen bijvoorbeeld Burkina Faso en Kenia tegengestelde ontwikkelingen: in Burkina Faso stijgt het niveau van sociale ontwikkeling de laatste jaren gestaag na een periode van stagnatie en in Kenia is er vanaf de jaren negentig sprake van

stilstand en zelfs achteruitgang, nadat de index in de jaren zeventig en tachtig sterk was geklommen.

Het is zaak ook attent te zijn op plotselinge veranderingen in scores. Die kunnen het gevolg zijn van een andere statistische basis waarop berekeningen worden gemaakt. Het feit dat deze bijna altijd tot een abrupte verbetering leiden en bijna nooit een verlaging van de index van een land, kan betekenen dat men het in het betreffende land nodig vond het imago wat op te poetsen en de statistici vroeg daarvoor een getalsbasis te bedenken. Voorbeelden daarvan zijn de onwaarschijnlijk grote stijgingen die in de periode 1992 tot 1994 worden gemeld in het aandeel van vrouwen van het totale verdiende inkomen van Egypte: van 8,2% naar 24,9%, Bolivia: van 17,1% naar 27,0% en Nederland: van 25,2% naar 33,5 %.

6.1.2 Emancipatiebeleid

In alle vijf landen is de aandacht voor vrouwenzaken de afgelopen decennia toegenomen en treft men nieuw beleid en regelgeving aan om de positie van vrouwen te verbeteren. Het blijft echter een proces van kleine stapjes voorwaarts en soms enkele passen terug. In Egypte bijvoorbeeld werden in 1979 verschillende wetten aangepast om vrouwen de mogelijkheid te geven van hun grondwettelijk gelijke rechten gebruik te kunnen maken. Zo werd de *Personal Status Law* van 1929 die discriminerend was voor vrouwen op het gebied van echtscheiding, voogdij over kinderen en erfrecht via een amendement in 1979 gewijzigd. Dit amendement is echter in 1985 weer ingetrokken en later vervangen door een dat veel minder vergaand was. Ook Wet 43 van 1979 die 30 zetels in het parlement aan vrouwen toekende, werd in 1984 herroepen, omdat de maatregel in strijd werd geacht met het principe van gelijke rechten voor de seksen.

Als een van de eerste ontwikkelingslanden introduceerde de regering van Bangladesh een beleid voor vrouwen. Sinds 1978 worden in de vijfjaren-plannen maatregelen aangekondigd om de positie van vrouwen te verbeteren. In feite is het beleid echter nooit operationeel gemaakt, zodat bijvoorbeeld in voor ontwikkelingshulp belangrijke documenten als Project Proforma het onderwerp niet voorkomt. Hoewel vrouwenemancipatie dus een rol speelt in het beleid in alle vijf de landen, is daarmee de effectiviteit lang nog niet gewaarborgd. Ook lijkt de aandacht voor het onderwerp niet altijd even van harte te zijn.

De politieke wil verschilt van land tot land en van periode tot periode...

Neem Burkina Faso en Kenia. In het begin van de jaren tachtig was Burkina Faso – toen nog Boven Volta – een erg arm land, waar de mensen economisch en cultureel geheel in hun eigen dorpswereld leken te leven. Toch zijn de opvattingen over de positie van mannen en vrouwen daar drastisch veranderd. Dat kwam vooral door Thomas Sankara, een jonge radicale legerofficier die in 1983 door een staatsgreep aan de macht kwam. Hij predikte volledige gelijkheid van vrouwen en mannen, een schokkende opvatting in een land waar traditonele culturen en de islam de superieure positie van de man voor eeuwig leken te bevestigen. Behalve prediken nam hij een aantal originele maatregelen om aan te geven dat het hem menens was. Zo benoemde hij vrouwelijke ministers maar ook lijfwachten en chauffeurs en vaardigde hij het decreet uit dat in het hele land één dag per week mannen de boodschappen op de markt moesten doen. Toen Sankara enkele jaren later werd afgezet verminderde de politieke steun voor dit vooruitstrevende beleid, maar geheel terugdraaien wilde men het niet meer en nog steeds wordt Burkina Faso in Afrika als een van de meest vooruitstrevende landen beschouwd wat betreft de opvattingen over de positie van vrouwen en mannen.

Bijna tegengesteld aan de ontwikkelingen in Burkina Faso waren die in Kenia. Al vóór de onafhankelijkheid in 1964 was er grote belangstelling voor onderwijs en steeds meer kinderen, ook meisjes, gingen naar school zodat in het midden van de jaren tachtig bijna alle jongeren tenminste enkele jaren lagere school hadden gevolgd. In 1985 werd in de hoofdstad van Kenia, Nairobi, de derde wereldvrouwenconferentie gehouden en kwam de voorhoede van de internationale vrouwenbeweging, op uitnodiging van de Keniaanse regering, naar het land om over het toekomstige beleid en de strategieën te overleggen. Toch werd de eerste vrouwelijke minister – en er zijn meer dan 25 posten te verdelen – pas in 1995 aangesteld, zijn er van de 200 parlementsleden maar zeven vrouwen, is een beleidsplan voor vrouwenemancipatie dat al in 1988 werd opgesteld, nog steeds niet door het parlement goedgekeurd en heeft het werk van de commissie voor wetshervorming, die sinds 1993 o.m. voorstellen deed om discriminerende bepalingen voor vrouwen uit de wetten te verwijderen, nog niet tot concrete veranderingen geleid.

De aandacht voor vrouwen in het nationale beleid was nergens een puur zelfstandige ontwikkeling. Internationale contacten van leiders en andere voorhoedes, internationale conferenties en beïnvloeding door hulpdonoren hebben daarbij een rol gespeeld. In alle vijf de landen kon bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de VN-vrouwenconferenties van 1975, 1980, 1985 en 1995 van belang zijn geweest voor het nationale emancipatieproces. Voor dat doel werden gegevens verzameld over de positie van vrouwen of werden bestaande gegevens actueel gemaakt. Ook werd emancipatiebeleid of onderdelen daarvan ontwikkeld. Onderwerpen die eerder weinig aandacht kregen verschenen op de agenda. Rond de conferentie in

1995 in Peking betref dat bijvoorbeeld geweld tegen vrouwen en vrouwenbesnijdenis (Kenia, Burkina Faso en Egypte), de positie van jonge meisjes (alle landen), politieke vertegenwoordiging van vrouwen (alle landen). Ook de communicatie tussen overheid en vrouwenbeweging nam in de periode voorafgaand aan de conferenties toe. Beide hadden elkaar nodig: de overheid om haar progressieve gezicht op de conferentie te kunnen laten zien, de vrouwenbeweging om, terwijl het vuur heet was, nieuw beleid en wetgeving te helpen smeden.

Progressieve uitspraken over de positie van vrouwen op internationale conferenties en in officieel overleg met donorvertegenwoordigers geven overigens niet altijd een waarheidsgetrouw beeld van de werkelijke situatie. Een voorbeeld was de opstelling van President Moi die de Keniaanse delegatie bij haar terugkeer van de vrouwenconferentie in Peking in een publieke audiëntie ontving en meedeelde dat wat zij daar had besproken irrelevant was voor Kenia. Ofschoon zo'n openlijke afkeuring niet vaak voorkomt, worden er vele subtiele uitspraken gedaan en acties ondernomen die aangeven dat politici en ambtenaren persoonlijk andere ideeën hebben dan in de beleidsdocumenten staan. Ook al hebben ze die soms zelf mee opgesteld. Zelfs wetgeving over gelijke behandeling van mannen en vrouwen is geen garantie voor verbetering in de praktijk. Dat komt onder meer doordat naast de officiële 'moderne' wetgeving andere traditionele en religieuze regels bestaan die vaak vooral op het platteland belangrijker gevonden worden. Ook het verschil in macht tussen mannen en vrouwen en het lage opleidingsniveau van vrouwen vormen vaak een belemmering voor vrouwen om een beroep op moderne wetgeving te doen.

In alle vijf de landen is er een afdeling of departement aangewezen als coördinatiepunt voor het vrouwenbeleid van de overheid. De keuze van de lokatie daarvan is geen onbelangrijke zaak, waarbij zowel het ministerie als het ambtelijke niveau van betekenis zijn. Een vaak voorkomende positie is die als departement binnen een ministerie van sociale zaken, waar de vrouwenbureaus van alle vijf de landen op een of ander tijdstip wel ondergebracht waren. Dat komt overeen met de situatie in Nederland. Kenmerkend voor de coördinatiepunten is dat zij regelmatig van plaats veranderen. Zo is het coördinatiepunt in Burkina Faso enkele jaren gehuisvest geweest in het Ministerie van Planning, terwijl rond 1995 het Ministerie van Sociale Zaken weer de meeste taken op zich nam. In Bolivia kreeg het Vrouwen Bureau in 1993 de status van onder-ministerie in een van de vier super-ministeries. Bangladesh stelde in 1978 een apart Ministerie voor Vrouwenzaken in, dat later werd opgeslokt door het Ministerie van Sociale Zaken, maar nu weer op eigen benen staat als Ministerie van Vrouwen- en Kinderzaken.

De meeste landen hebben naast een coördinatiepunt, ook eenheden voor vrouwenzaken in de lijnministeries, hoewel dit in de praktijk meestal niet meer dan één of een deeltijd functie betreft. De slagkracht van de vrouwenbureaus varieert nogal. Een positief voorbeeld betreft Bolivia van 1993-1996. Het Vrouwenbureau verwierf een hoge ambtelijke positie om het vrouwenemancipatiebeleid te coördineren en uit te voeren. Het slaagde er in om niet alleen nauw samen te werken met lijnministeries, maar ook met NGOs, politieke partijen en vrouwenorganisaties, zodat het zelfs een belangrijke impuls leverde voor de groei van de vrouwenbeweging in het land. In Burkina Faso is de verankering binnen de overheid vrij zwak door de competitie tussen het Ministerie van Planning en het Ministerie van Sociale Zaken. Ook de vrouwenbeweging is daar niet eenduidig in haar steun voor de ene of de andere lokatie. Het Vrouwenbureau in Kenia wint de laatste jaren weer aan kracht, maar het is de vrouwenbeweging en sympathiserende donoren nooit gelukt het hoger in de bureaucratie te krijgen dan een afdeling van het Departement van Sociale Zaken in het Ministerie van Cultuur en Sociale Zaken.

6.1.3 Vrouwenorganisaties en politieke participatie

Naast de overheid zijn uiteraard vrouwen zelf belangrijke actoren in het proces van verandering. Organisaties kunnen daarbij een grote rol spelen, evenals de deelname van vrouwen aan het politieke proces van de samenleving.

Aan het begin van de twintigste eeuw ontstonden in Egypte, India (waarvan Bangladesh tot 1947 deel uitmaakte) en Bolivia, net als in Europa en de Verenigde Staten, bewegingen voor burger- en politieke rechten van vrouwen. Mergot Badran verhaalt in haar geschiedenis van de vrouwenemancipatie in Egypte over een bezoek van Aletta Jacobs als lid van de International Women Suffrage Alliance aan de vrouwenbeweging van dat land in 1904 (Badran, 1996). In India begon in 1917 een campagne voor kiesrecht voor vrouwen die voornamelijk vrouwen van de middenklasse trok, terwijl ook in Bolivia vrouwen van de hogere en middenklasse zich in die periode om dezelfde reden organiseerden. In alle landen was slechts een beperkte groep vrouwen bij deze beweging aangesloten. De contacten met andere vrouwen waren vaak gering. In Bolivia ontstonden bijvoorbeeld rond dezelfde tijd vrouwengroepen die vooral de klassenstrijd in hun vaandel hadden. Deze zetten vakbonden op voor vrouwen met als voornaamste doel economische verbeteringen. De tegenstellingen die de twee stromingen toen kenmerkten bestaan tot op de dag van vandaag: vakbondsvrouwen versus vrouwen van de

heersende klasse. Daarnaast bestaat er in de Boliviaanse vrouwenbeweging ook verschil van inzicht over de mate van samenwerking met bestaande instituties: de onafhankelijke feministen die weinig van deze instellingen verwachten enerzijds en de vrouwen die nauwe samenwerking met overheids- en maatschappelijke instellingen voorstaan anderzijds.

In alle landen treft men een voorhoede aan van geëmancipeerde vrouwen, die meestal in het buitenland heeft gestudeerd, in de moderne sector werkzaam is, een hoger dan modaal inkomen heeft en deel uitmaakt van verscheidene nationale en internationale netwerken. Dit zijn ook de vrouwen die zowel sociaal als professioneel gemakkelijk communiceren met de diplomatieke gemeenschap in de hoofdsteden en hen benaderen met voorstellen voor congressen, onderzoeken of andere projecten. De emancipatiegolf van de jaren zestig en zeventig, die onder meer leidde tot de eerste wereldvrouwenconferentie in Mexico, gaf ook de stimulans tot het vormen van nieuwe organisaties die vrouwen van dezelfde beroepsgroepen, gelijke politieke- of levensovertuiging, of gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen verenigden. Tevens verenigden vrouwen zich rond nieuwe thema's en richtten zij belangengroepen op om gezamenlijke problemen aan te pakken, zoals geweld tegen vrouwen, juridische kwesties en scholing. Dit proces verliep uiteraard niet altijd in volledige harmonie. Overal werden ook voorbeelden aangetroffen waar vertegenwoordigers van groepen en stromingen met elkaar in heftige discussies waren verwickeld waarbij het in sommige gevallen bijna even vaak over personen als over zaken ging.

Aan de andere kant van het sociale spectrum treft men overal variaties aan van wat in Kenia *women's groups* heet. Vroeger waren dat samenwerkingsvormen van vrouwen die elkaar hielpen bij het werk op het land of samen belangrijke culturele of sociale aangelegenheden in hun gemeenschap organiseerden. Als gevolg van modernisering en het afnemen van de zelfvoorziening zijn die traditionele samenwerkingsvormen in veel gevallen in aantal en belang verminderd. Daar zijn allerlei moderne vormen van samenwerking voor in de plaats gekomen, soms informeel, vaak met officiële statuten, soms nauw gelieerd aan de overheid, soms aan kerken of andere maatschappelijke instellingen. Behalve in Egypte vormen dergelijke vrouwengroepen het kanaal waarlangs de publieke sector, inclusief de hulpdonoren, hun doelgroepen trachten te bereiken, meestal door tussenkomst van een lokale NGO of koepelorganisatie. Deze organisaties, maar ook vrouwen van de doelgroep zelf, zijn dan ook verrassend goed op de hoogte van de concepten die de financiers belangrijk vinden. Zelfs in de kleinste dorpen van het Keniaanse, Burkinese of Bangladeshi platteland zijn termen als '*rapid rural appraisal*',

'*approche genre*' welbekend. In Bangladesh zijn het niet zozeer vrouwenorganisaties maar vooral NGOs die een belangrijke rol spelen in het betrekken van vrouwen bij het ontwikkelingsproces. Vrouwen vormden 50% tot 100% van de begunstigden van de 15 NGOs die in de Bangladesh studie zijn onderzocht.

De eerder gesignaleerde scheidslijn tussen verschillende groepen vrouwen in Bolivia, komt ook elders voor. Het werk van NGOs sluit lang niet altijd aan bij de wensen van basisorganisaties van vrouwen. In Kenia zijn de meer progressieve en op emancipatie georiënteerde vrouwengroepen vooral gevestigd in Nairobi en de meeste hebben weinig contacten met de duizenden vrouwengroepen op het platteland. Enerzijds omdat zij tegenwerking van de politiek krijgen, anderzijds omdat de doelstellingen en strategieën verschillend zijn, aangezien de *women's groups* er meestal primair op uit zijn om de vervulling van hun basisbehoeften te verbeteren. In verschillende landen is dan ook geconstateerd dat het de vrouwenbeweging ontbreekt aan gezamenlijke identiteit en doelstellingen. Tegelijkertijd moet erkend worden dat vrouwenemancipatie vele gezichten heeft en op veel terreinen bevochten moet worden. Niet voor iedereen gelden op dezelfde tijd dezelfde prioriteiten. Op cruciale momenten, zoals bij de voorbereidingen van de conferentie in Peking, bleek een vruchtbare samenwerking mogelijk te zijn. Plotsklapse veranderingen zullen de vrouwenorganisaties in de bestudeerde landen echter niet teweeg brengen.

Die zijn evenmin te verwachten van de politieke invloed van vrouwen. Tabel 6 laat zien dat in de vijf bestudeerde landen de politiek nog een mannenwereld is.

Egypte en Bangladesh behoren tot de landen waar quota zijn gesteld voor de deelname van vrouwen in overheidsorganen. Zoals gezegd is deze maatregel in Egypte al na vijf jaar weer afgeschaft. Bangladesh legde het recht op een bepaald aantal zetels voor vrouwen in het parlement vast in de Grondwet van 1972. Het aanvankelijke aantal zetels bedroeg 15 en is in 1979 verhoogd tot 30. Er bestaat een soortgelijke regeling voor lokale organen en voor overheidsdiensten. Zo is bijvoorbeeld 50% van de posten voor onderwijzer op de lagere school gereserveerd voor vrouwen, een aantal dat lang niet wordt gehaald (Siddiqui, 1995:20). Het effect van de quotering voor het nationale parlement lijkt volgens de bovenstaande cijfers positief te zijn: Bangladesh scoort het hoogst van alle vijf de landen. Een paar kanttekeningen zijn echter op zijn plaats. Ten eerste gaat het hier niet om gekozen zetels, de vrouwen worden door een kiescollege benoemd. Ten tweede worden zij niet geselecteerd op kennis en ervaring van vrouwenzaken, of

Tabel 6 Politieke deelname van vrouwen op lokaal en nationaal niveau, in vijf ontwikkelingslanden en Nederland 1994

Land	Lokaal bestuur, percentage vrouwelijke raadsleden	Parlement, percentage vrouwelijke parlementsleden	Kabinet, percentage vrouwelijke ministers
Egypte	1	2	4
Bolivia	8	6	0
Bangladesh	..	10	8
Kenia	3	3	0
Burkina Faso	..	6	17
Nederland	22	29	31

.. geen vertegenwoordigende instituties aanwezig

Bron: UNDP, *Human Development Report 1995*

contacten met de vrouwenbeweging in het land. Ten derde worden de parlementsleden die zo hun zetel verwerven door de gekozen leden niet erg serieus genomen.

In de andere vier landen is de aanwezigheid van vrouwen in de politiek zeer gering. Er is door diverse instellingen onderzoek gedaan naar het effect van de deelname van vrouwen aan de politiek voor de vooruitgang van vrouwen. Hoewel er geen duidelijke relatie tussen beide is aangetoond gaat men er van uit dat 30% vrouwen de zogenaamde kritische massa is, dat wil zeggen het minimale aantal om als vrouwen een zinnige invloed op de besluitvorming te kunnen uitoefenen (UNDP, 1995:41). Ook Nederland haalt dit amper, al is het aantal vrouwen in de politiek er de laatste tijd sterk gestegen.

6.2 Het bilaterale programma in de vijf landen

Alle vijf de ontwikkelingslanden zijn 'oude' partners van Nederland. Ze behoren tot een groep landen die al jaren lang de kern van het bilaterale programma hebben uitgemaakt. Het aandeel van de totale Nederlandse hulp dat via de vijf landen

bilateraal werd uitgegeven is tussen 1985 en 1995 enigszins gedaald van 7,5% naar 6,6%.

De omvang van de officiële Nederlandse hulp en het aandeel van de programmahulp in de vijf programma's zijn weergegeven in tabel 7.

Tabel 7 Nederlandse bilaterale hulp en het aandeel van de programmahulp daarin in vijf ontwikkelingslanden, 1986-1995

Land	1986 t/m 1990		1991 t/m 1995	
	gemiddeld per jaar (f miljoen)	percentage progr. hulp	gemiddeld per jaar (f miljoen)	percentage progr. hulp
Burkina Faso	55,8	13	59,4	21
Bangladesh	133,5	44	119,6	12
Kenia	121,7	52	82,6	34
Egypte	67,3	50	41,9	25
Bolivia	51,1	48	77,3	30

Bron: Totale hulputgaven: OECD, 1990 en 1996. Aandeel programmahulp eigen berekeningen

Uit de tabel blijkt dat de hulp aan Bolivia en Burkina Faso is gestegen en aan de drie andere landen is gedaald. Daarnaast zijn er in de periodes waarvan hier de gemiddelden worden weergegeven, van jaar tot jaar soms tamelijk grote schommelingen. Voor een deel zijn die het gevolg van de organisatievorm van de bilaterale hulp en het hulpbeheer (IOV, 1994). Zo verschilt voor ieder land per jaar het aandeel dat uit de landen- en regiobegrotingen wordt gefinancierd en het aandeel dat uit wereldwijde sectorale of thematische begrotingsonderdelen wordt gefinancierd. Vooral incidentele toekenningen uit de begroting voor betalingsbalanshulp kunnen dan een groot verschil uitmaken op het totale bedrag dat een land in een jaar aan Nederlandse hulp ontvangt. Daarop zal hier verder niet worden ingegaan.

De toename van de hulp aan Burkina Faso en Bolivia heeft beleidsmatig te maken met het positieve Nederlandse oordeel over het sociaal-economische beleid van

deze landen. Een extra factor in Burkina Faso is de absolute armoede van het land waardoor de behoefte aan steun groot blijft. Voor Bolivia geldt als extra factor dat het herstel van een pluriforme democratie werd gewaardeerd met een toename van de Nederlandse hulp.

De vermindering van de hulp aan Kenia volgde op een verslechtering van het sociaal-economische beleid, machtsmisbruik van de Keniase regering en toenomen corruptie. Voor Bangladesh lijkt de vermindering vooral het gevolg van de Nederlandse beslissing om de hulp aan Azië te verlagen ten gunste van hulp aan Afrika. De tabel suggereert dat de hulp aan Egypte in de tweede periode sterk daalt. Dat is echter een vertekening die veroorzaakt wordt doordat het land in 1990, dat hier valt onder de eerste periode, extra hulp ontving ter compensatie van de achteruitgang van het nationale inkomen als gevolg van de Golf-oorlog. Over de twee periodes tezamen vertoont het reguliere programma zelfs een geleidelijke stijging van de uitgaven.

De tabel geeft ook aan dat het aandeel van de programmahulp in vier van de vijf landen aanzienlijk groter was in het eerste deel van de onderzochte periode dan in de latere jaren. In drie gevallen kreeg het ontvangende land in de tweede periode in totaal minder Nederlandse hulp dan daarvoor (Bangladesh, Kenia en Egypte). Verder betekent het verminderen van programmahulp ten gunste van projecthulp ook een grotere mate van Nederlandse sturing van de hulpfondsen en dus een minder vrije beschikking door het ontvangende land.

Om inzicht te geven in de positie van Nederland als donor in elk van de vijf ontwikkelingslanden en van de sectoren waarin elk van de programma's actief was, worden enkele gegevens daarover samengevat in tabel 8.

De tabel laat zien dat de Nederlandse hulp in verhouding tot de omvang van de economie van de betrokken ontwikkelingslanden zo klein is dat de verwachtingen over effecten op nationaal niveau in het algemeen bescheiden moeten zijn. Toch zijn er grote verschillen en kunnen de vijf landen, wat de positie van Nederland als donor betreft, in drie groepen verdeeld worden. In Egypte is de Nederlandse hulp het minst belangrijk, zowel in verhouding tot de Egyptische economie als in verhouding tot de hulp van andere landen. Bangladesh en Kenia nemen een midden-positie in. Nederland hoort tot de belangrijkste donoren van beide landen en was goed voor ongeveer een twintigste van alle hulp die zij in 1995 ontvingen. In verhouding tot de omvang van de totale economie, ofwel per hoofd van de bevolking, is die hulp gering, vooral in Bangladesh met zijn grote bevol-

Tabel 8 Enkele kenmerken van de Nederlandse bilaterale hulp aan Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso en Kenia.

Kenmerk	Bangladesh	Bolivia	Burkina Faso	Egypte	Kenia	
Aanvangsjaar bilaterale programma	1972	1987	1974	1975	1970	
Officiële Nederlandse ontwikkelingshulp (1995)¹⁾						
Per inwoner van het land	f 0,80	f 13,30	f 6,40	f 0,70	f 2,90	
Aandeel NL van alle hulp	4,5 %	8,2 %	8,0 %	1,4 %	5,0 %	
NL hulp in verhouding tot Bruto Nationaal Produkt	0,2 %	1,0 %	1,7 %	0,05 %	0,6 %	
Positie NL van alle donoren (bilateraal)	7 (4)	5 (4)	4 (2)	11 (8)	6 (4)	
Aandeel belangrijkste sectoren hulpuitgaven NL (1985-1995)						
	macro-econ	46%	21%	macro-econ.	29%	macro-econ
	transport	13%	21%	water/drainage	20%	landbouw
	sociale sector	11%	19%	irrigatie	13%	drinkwater
	waterbeheer	9%	16%	drinkwater	12%	plattelandsontw

 1) Bron: OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*, Parijs 1997 en World Bank, *World Development Report 1997*,

king. In Bolivia en Burkina Faso is Nederland een belangrijke partner in de ontwikkelingssamenwerking en ook de omvang van de hulp per inwoner en de verhouding tussen het hulpbedrag en het Bruto Nationaal Product zijn van een andere orde dan in de overige drie landen van deze studie. Als er al sprake zou zijn van een rol van Nederland bij de inhoud van het beleid van het ontvangende land, dan zou dat vooral in deze twee landen verwacht mogen worden.

Behalve de macro-economische hulp, die grotendeels buiten het bestek van deze studie is gebleven, zijn alle in de tabel genoemde sectoren op het eerste gezicht relevant voor vrouwen en zouden ze ook voor vrouwen toegankelijk moeten zijn. Of dat in de praktijk ook zo is hangt af van de programma's en projecten. Dit kan het beste geïllustreerd worden door het programma in Egypte te vergelijken met dat in Burkina Faso. Volgens de tabel wordt in Egypte vier vijfde van alle uitgaven besteed aan de sectoren water/drainage, drinkwater, landbouw en gezondheidszorg. Toch hebben de projecten daar een beperktere relevantie voor vrouwen dan in Burkina Faso, waar net iets meer dan de helft aan dergelijke sectoren wordt besteed. Daar zijn drie redenen voor. In de eerste plaats is er in Burkina Faso al vanaf het begin van de onderzoeksperiode een aanzet tot een progressief emancipatiebeleid waarop hulpstrategieën kunnen aansluiten. Zoiets bestond in Egypte niet. In de tweede plaats werd in Egypte een aanzienlijk deel van de hulp in die sectoren verschaft in de vorm van importgoederen en niet als doelgroephulp, wat de mogelijkheid om specifieke groepen met de hulp te bereiken bemoeilijkt.

In de derde plaats zijn veel van de projecten in Egypte, zeker die in de sectoren water/drainage, drinkwater en landbouw gericht op steun aan technische instituten en niet op directe steun aan de uiteindelijke doelgroepen van de ontwikkelingssamenwerking. Daarbij verschoof het accent vanaf eind jaren tachtig naar institutionele ontwikkeling, waarbij geen aparte aandacht aan de belangen van vrouwen werd gegeven. In Burkina Faso, daarentegen, waren de meeste projecten direct op verbetering van de situatie van de uiteindelijke doelgroepen gericht.

6.3 Het bilaterale beleid *vrouwen en ontwikkeling* in vijf landen

6.3.1 Beleidsontwikkeling

De uitwerking van het beleidsthema *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale programma begon eind jaren zeventig met een serie studies over vrouwen in drie landen, Burkina Faso, Egypte en Sri Lanka. De studies waren bedoeld om een aanzet te geven tot de ontwikkeling van een programma inzake *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale beleid van deze landen. De betreffende studies waren voornamelijk *case-studies* over het dagelijks leven van vrouwen. Zij resulteerden in enkele vrouwenprojecten, wat in die tijd een niet ongebruikelijke aanpak was om vrouwen in het ontwikkelingsproces te betrekken.

Sommige studies waren wel breder opgezet, zoals die over de rol van vrouwen in de veeteeltsector in Egypte, waarin Nederland toen nogal actief was, maar deze hadden geen invloed op de 'gewone' gang van zaken van het Nederlandse bilaterale programma in Egypte. De bevindingen werden niet operationeel gemaakt en vrouwen zijn nooit intensief bij de projecten in deze sector betrokken geraakt. Tot 1993 bleef het thema *vrouwen en ontwikkeling* een geïsoleerd onderwerp in de samenwerking met Egypte. Het overwegend technische karakter van het programma werd als een belemmering ervaren voor de integratie van vrouwen. Het beleidsplan 1992-1995 was het eerste dat de thematiek redelijk goed opnam in relevante samenwerkingssectoren: gezondheidszorg, drinkwater en sanitatie. Gezien het religieus-culturele klimaat werd het volgens het beleidsplan tevens noodzakelijk gevonden om voor het vrouwelijke deel van de bevolking aparte projecten op te zetten. In de jaren tachtig zijn vier van dergelijke projecten geïnitieerd. Pas na de komst van een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* in 1993 zijn serieuze pogingen gedaan om de belangen van vrouwen daadwerkelijk op te nemen in de reguliere projecten.

In Burkina Faso verliep de operationalisering van het VenO-beleid wat vlotter. Ook daar resulteerden de studies in speciale vrouwenprojecten, maar daarnaast werd er begin jaren tachtig ook gewerkt aan integratie van het thema in algemene projecten. Voor de begeleiding van één van de vrouwenprojecten werd een Nederlandse deskundige aangesteld, die tevens belast werd met de coördinatie van vrouwenzaken in de Nederlandse bilaterale projecten, een sectorspecialist *avant-la-lettre*. De focus was echter wel volledig op het Nederlandse programma, zo sterk zelfs dat Nederland weinig oog had voor het opvallend progressieve beleid

voor vrouwen van de Burkinese regering in het midden van de jaren tachtig. Het exclusieve Nederlandse karakter wordt pas eind jaren tachtig doorbroken als er een koppeling gelegd wordt met de inspanningen in het land zelf. Er wordt dan steun verleend aan de ontwikkeling van het nationale beleid voor vrouwen, aan de vrouwenbeweging en geleidelijk aan raakt het thema meer geïntegreerd in het bilaterale programma.

Net als voor Egypte geldt ook voor Burkina Faso en de andere drie landen, dat pas in de beleidsplannen van de periode 1992-1995 het onderwerp *vrouwen en ontwikkeling* op geïntegreerde wijze is opgenomen en in programmatische zin is uitgewerkt. Dat de landenbeleidsplannen toen concreter werden had te maken met de grotere nadruk in het beleid op dit thema, zoals tot uitdrukking kwam in de beleidsnotitie *Een Wereld van Verschil* (1990). Ook de uitbreiding van menskracht, zowel op het departement als op de ambassades, vormt een wezenlijke factor.

De sinds 1990 in het Nederlandse VenO-beleid gehanteerde begrip 'autonomie voor vrouwen' blijkt in het officiële overleg met vertegenwoordigers van de ontvangende landen nauwelijks gebruikt te worden. Verslagen van het beleidsoverleg en teksten die in de officiële taal van het gastland zijn gesteld, omschrijven de doelstellingen van het VenO-beleid in veel algemenere bewoordingen, zoals 'meer aandacht voor vrouwen in de projectactiviteiten'. En daarover zijn de partijen het meestal vrij snel eens. Tijdens het beleidsoverleg van 1993 constateerden de Burkinese en Nederlandse delegaties zelfs dat er met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* sprake was van een 'perfecte beleidsovereenstemming'. Deze was gebaseerd op het principe van een duurzame en harmonieuze integratie van vrouwen in het ontwikkelingsproces, een principe dat toch wat anders klinkt dan 'autonomie voor vrouwen'. In West-Afrika bestaat er overigens ook bij de vrouwenbeweging een uitgesproken weerstand tegen het begrip autonomie (zie hoofdstuk 3). In Kenia komt men de term wel tegen in boeken, tijdschriften en films, maar het lijkt erop dat hier vooral sprake is van een aanpassing aan het Nederlandse beleid, omdat het door Nederland gefinancierde publicaties betreft.

Uit de analyses van beleidsoverleg en beleidsdocumenten blijkt dat Nederland in de partnerlanden soms tamelijk autonoom opereert. De fixatie op het projectenprogramma in Burkina Faso begin jaren tachtig is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld betreft Kenia waar Nederland tien jaar later in strategisch opzicht min of meer z'n eigen weg ging. Tijdens het beleidsoverleg van 1991 stemde de Keniaanse delegatie in met het Nederlandse standpunt dat de positie van vrouwen

niet als een apart vraagstuk behandeld moest worden, maar een onderdeel van het hele programma behoorde te zijn. Deze voorkeur voor een geïntegreerde benadering, die geheel in overeenstemming was met de lijn van het Nederlandse VenO-beleid, werd in de praktijk door Nederland nauwelijks gevolgd. In de, in het Nederlands geschreven, jaarplannen werd de voorkeur uitgesproken voor samenwerking met de vrouwenbeweging en voor specifieke vrouwenprojecten, een keuze die werd ingegeven door een gebrek aan vertrouwen in de politieke wil van de overheid om in de projecten waarin Nederland en Kenia nauw samenwerkten ook serieus de belangen van vrouwen te behartigen. In de periode tot 1995 koos de sectorspecialist voor de strategie om de vrouwenbeweging te versterken, in tegenstelling tot de overeengekomen strategie van integratie van vrouwen in het reguliere programma.

6.3.2 Beleidsuitvoering

Voor een systematische programmering van het thema *vrouwen en ontwikkeling* bleek de sectorspecialist van cruciaal belang. In alle vijf de landen is pas na haar komst het thema nader uitgewerkt. Dat komt natuurlijk omdat met de aanstelling van een functionaris voor *vrouwen en ontwikkeling* de tijd en de capaciteit voor het thema enorm toeneemt. Maar de aanstelling als diplomaat op het niveau van eerste ambassadesecretaris is ook belangrijk omdat het een signaal geeft, zowel aan de overheid en andere partijen in het ontwikkelingsland als aan de ambassade staf en de uitvoerders van het bilaterale programma, dat vrouwenemancipatie een serieus onderdeel van het hulpbeleid is. Die opvatting werd door hen lang niet altijd gedeeld, zodat het soms jaren duurde voor de aanstelling rond was en de sectorspecialist daadwerkelijk aan het werk kon gaan (zie hoofdstuk 4).

Met de delegatie van een deel van het Vrouwenfonds naar de ambassades in 1992, kregen de sectorspecialisten ook eigen financiële middelen om het VenO-beleid te concretiseren. Daarmee hadden zij tevens de mogelijkheid om directe steun te bieden aan de vrouwenbeweging ter plaatse. Mede als gevolg van het fonds is in bepaalde gevallen de integratie van het thema in het reguliere programma minder gestimuleerd dan in de beleidsplannen werd gesteld. Soms kwam dit omdat de verantwoordelijken voor het reguliere programma zich weinig toeschietelijk tegenover de sectorspecialist opstelden, zodat deze haar toevlucht nam tot het Vrouwenfonds, soms lag de oorzaak in de voorkeur van de sectorspecialist zelf. Het gebrek aan duidelijke richtlijnen voor de sectorspecialist in de beginjaren, vergemakkelijkte de keuze voor eigen prioriteiten en stokpaardjes. In de loop van

de jaren, en vaak gebaseerd op eerdere ervaringen, zijn per ambassade duidelijker richtlijnen ontstaan die alle de kant op gaan van prioriteit voor de integratie van vrouwenzaken in de bilaterale programma's. Het Vrouwenfonds moest dienen ter ondersteuning van het VenO-beleid en mocht niet de hoofdmoot ervan vormen.

De mate waarin met de overheid is samengewerkt om het nationale emancipatie-beleid uit te werken verschilt per land. Nadat Nederland in Burkina Faso eerst de progressieve stellingname van de overheid over het hoofd had gezien, is zij daarna nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van een nationale strategie voor vrouwen, die na een lange voorbereiding in 1991 werd goedgekeurd. In Bolivia zijn vrouwenzaken sinds 1989 steeds meer opgenomen in het sociale beleid van het land. De donoren, met Nederland in een sleutelrol, hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Het Vrouwenbureau in Kenia ontving financiële en technische steun uit Nederland in de eerste helft van de jaren tachtig. De inadequate werkwijze van het bureau leidde tot het stopzetten van bijna alle buitenlandse hulp, inclusief die van Nederland. Pas tijdens de voorbereidingen voor de wereldvrouwenconferentie in Peking is Nederland opnieuw de beleidsinitiatieven ten behoeve van vrouwenemancipatie door de Keniaanse overheid gaan ondersteunen.

In alle vijf de onderzochte landen heeft het VenO-beleid in het bilaterale programma dus concrete invulling gekregen. Er bestaat wel een aanzienlijk verschil in tempo en intensiteit, terwijl ook de uitwerking per land vele variaties vertoont. De integratie in het nationale overheidsbeleid is een langzaam proces, soms omdat er te weinig aan gedacht wordt, soms omdat de mogelijkheden ervan te beperkt worden geacht. In alle landen is het mogelijk gebleken om aansluiting te vinden bij de vrouwenbeweging in het land en bij organisaties die samenwerken met vrouwen en vrouwengroepen.

6.4 Deelname van vrouwen aan de bilaterale programma's in vijf landen

De integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale hulpprogramma is vooral in de jaren negentig op gang gekomen en dan nog niet in de programma's als geheel, maar in enkele onderdelen daarvan. De mate waarin vrouwen aan de programma's in de vijf landen deelnemen is het onderwerp van deze paragraaf, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen programmahulp enerzijds en projecthulp anderzijds. De volgende paragraaf bespreekt dan de resultaten van die deelname volgens de vier dimensies van autonomie voor vrouwen.

6.4.1 Programmahulp

In hoeverre vrouwen precies deelhebben aan de verstrekte macro-economische steun of programmahulp is moeilijk te bepalen. In alle landen is dit door de jaren heen een grote categorie van de Nederlandse hulp, zoals tabel 6.3 laat zien, variërend van een vijfde voor Burkina Faso, tot bijna de helft voor Bangladesh en Kenia. De veranderingen in de omvang van de programmahulp worden in geen enkel land ingegeven door overwegingen voortkomend uit het beleid voor *vrouwen en ontwikkeling*, wel door de wens om de Nederlandse middelen meer gericht aan te wenden voor structurele armoedebestrijding, zoals in Bangladesh het geval was. De sectoren van hulp die daar voor de programmahulp in de plaats kwamen zijn wel van direct belang voor vrouwen: gezondheidszorg en onderwijs.

Conform de instructies is in de beoordelingsmemoranda voor de programmahulp aan Burkina Faso het thema *vrouwen en ontwikkeling* aan de orde gesteld. Gewoonlijk beperkt de discussie zich tot de constatering dat vrouwen en mannen waarschijnlijk evenveel van bepaalde goederen, zoals kunstmest, kunnen profiteren aangezien zij allebei landbouwvelden bewerken. In het programma met Kenia is er herhaaldelijk sprake van geweest dat er een aparte studie zou worden uitgevoerd naar de gevolgen van (onderdelen van) programmahulp voor vrouwen. Deze is echter nooit gerealiseerd. Sommige goederenleveranties hebben waarschijnlijk positieve gevolgen voor vrouwen zoals bijvoorbeeld in Egypte de import van een vaccin tegen mond-en-klauwzeer dat de veehouderij, waarin veel vrouwen werkzaam zijn, voor een dreigende ondergang kon behoeden en in Bolivia de leverantie van medicijnen die de medische voorzieningen voor zwangere en zogende vrouwen vergrootte.

Zonder een nadere analyse van de soort goederen, de wijze van verspreiding en de mate van toegankelijkheid voor verschillende groepen, blijft het gissen naar de werkelijke gevolgen voor vrouwen. Het is overigens de vraag of zo'n analyse in de praktijk uitvoerbaar is, dat wil zeggen of de noodzakelijke gegevens te achterhalen zijn. Er zijn de laatste jaren pogingen gedaan om modellen te ontwerpen waarmee meer helderheid verkregen zou kunnen worden over de gevolgen van macro-economische steun voor vrouwen. De analyses richten zich niet zozeer op het meten van resultaten van afzonderlijke elementen van programmahulp, maar meer op het macro-economisch- en sectorbeleid van een land. (Elson/McGee, 1994) Die analyses zijn echter in deze vijf studies niet toegepast en er kan weinig concreets gezegd worden over de specifieke gevolgen voor vrouwen van deze, overigens zeer omvangrijke, vorm van hulp.

6.4.2 Bilaterale projecthulp

Over de deelname van vrouwen in de bilaterale projecten worden in de landenstudies gegevens verstrekt, meestal per onderzochte sector.

Bangladesh

In Bangladesh zijn vrouwen goed vertegenwoordigd in projecten in de sociale sectoren en in de NGO programma's. Op de focus van de NGOs op vrouwen heeft het Nederlandse beleid overigens weinig directe invloed gehad. Vooral in de onderwijsprojecten is de deelname van meisjes en vrouwen groot. In het mede door Nederland gefinancierde BRAC Non Formal Education Programme met een kleine 20.000 scholen door het hele land, bestaat meer dan 75% van de leerlingen uit meisjes en 98% van de onderwijzers uit vrouwen. Binnen de NGO sector zijn vooral de kredietprogramma's van belang voor vrouwen; vrouwen zijn de voornaamste ontvangers van de micro-kredieten. Ook bij de andere NGO programma's vormen vrouwen een belangrijk deel van de begunstigden, 50% tot 100%. In de overige sectoren van het bilaterale programma in Bangladesh is de deelname van vrouwen beperkt. In de landbouwprojecten (zaad) wordt sinds 1993 getracht de participatie van vrouwen te verbeteren en een kippenproject gericht op vrouwen was mislukt. In de industriector was het thema VenO slechts in één project expliciet opgenomen dat op zichzelf weinig succesvol was en na korte tijd reeds werd gestopt. In de waterbeheersector werken vrouwen in enkele projecten als ongeschoolde arbeider aan het aanleggen en onderhoud van dijken en sloten.

Bolivia

Het onderzoek in Bolivia concentreerde zich op het SNV programma, de landbouwprojecten, de mede-financieringsactiviteiten, de macro-economische steun en het Vrouwenfonds. Het SNV programma bleek de laatste jaren minder aandacht voor vrouwen te hebben dan eerder het geval was: het aantal deskundigen terzake was afgenomen evenals het aantal vrouwenprojecten en de samenwerking met NGOs op dit terrein. Van integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in SNV projecten was geen sprake. Ook in de landbouwprojecten was de deelname van vrouwen beperkt, slechts één van de tien onderzochte projecten had de activiteiten afgestemd op de nieuwe verantwoordelijkheden voor vrouwen in de sector als gevolg van migratie van mannen naar de stedelijke gebieden. Enkele van de andere landbouwprojecten verzorgden wel training en technische assistentie aan vrouwen, maar vooral op terreinen die als typisch vrouwenwerk werden beschouwd, zoals veeteelt, handwerken, organisatievorming en sociale activiteiten. In de programma's van de vier medefinancieringsorganisaties en hun Bolivi-

aanse *counterparts* is het thema *vrouwen en ontwikkeling* een centraal onderwerp geworden. Van de in de evaluatie onderzochte Boliviaanse organisaties werkt een vijfde hoofdzakelijk met vrouwen, terwijl ook de overige organisaties speciale activiteiten voor vrouwen uitvoeren of vrouwen bij de algemene activiteiten betrekken. Het beleid is gericht op integratie van vrouwen in de algemene projecten en de nadruk ligt op de onderwijs, gezondheidszorg en inkomen-genererende activiteiten.

Egypte

In het programma met Egypte is de aandacht voor vrouwen in de reguliere projecten eigenlijk pas vanaf 1993 op gang gekomen. Hun directe deelname aan de projecten wordt belemmerd door het overwegend technische karakter van de activiteiten en door het feit dat deze vaak op grootschalige bedrijven zijn afgestemd. De vier onderzochte sectoren in Egypte-studie zijn: veehouderij, drainage en waterbeheer, landbouw/veehouderij, drinkwater en sanitatie, gezondheidszorg. In de eerste hebben vrouwen als verzorgers van kleinvee wellicht kunnen profiteren van de levering van eendagskuikens aan kleinere bedrijven in Fayoum en Damietta. In het Fayoum watermanagement project is een studie gedaan naar de mogelijkheden om vrouwen meer bij de activiteiten te betrekken, wat behalve het handmatig schoonhouden van kleinere kanalen weinig perspectieven opende. In projecten in de landbouwsector waren vrouwen niet expliciet betrokken, alleen in het tuinbouwproject in Fayoum werden in de laatste fase (1993-1997) doelstellingen met betrekking tot vrouwen opgenomen. Het project was echter vooral gericht op de tomatenteelt, die voornamelijk in handen van mannen is. Ook in de drinkwater- en sanitatiesector is de aandacht voor vrouwen van recente datum. Wel mag worden aangenomen dat de aangebrachte voorzieningen, en met name de huisaansluitingen, voor vrouwen een aanzienlijke werkbesparing opleveren. Alleen in de gezondheidssector wordt al langer direct met vrouwen gewerkt, met name in de projecten voor reproductieve gezondheidszorg.

Burkina Faso

De in Burkina Faso voor de evaluatie geselecteerde projecten vertegenwoordigen de belangrijkste Nederlandse hulpsectoren in het land, te weten plattelandsontwikkeling, irrigatie, drinkwater, milieu/bosbouw en basisgezondheidszorg. Het onderzoek wees uit dat de toegankelijkheid van de projecten voor vrouwen in de loop van de tijd sterk is verbeterd en dat de aard van de participatie van vrouwen geleidelijk aan veranderde. Terwijl de activiteiten voor vrouwen in de projecten aanvankelijk *ad hoc* waren en vooral betrekking hadden op de huishoudelijke rol van vrouwen, zijn ze na verloop van tijd steeds meer een onderdeel van de kern-

activiteiten van het project geworden. Projecten die voorheen vooral op mannen waren gericht, zoals bijvoorbeeld die op het gebied van landbouw intensificatie, stemden hun boodschap en middelen steeds meer af op vrouwen, zodat ook zij toegang kregen tot kunstmest voor hun pindateelt, tot methoden voor erosiebestrijding en tot landbouw materiaal. Toch blijft er een zekere man-vrouwverdeling in soort projecten bestaan: die op het gebied van tuinbouw en kredietverstrekking voor de handel zijn vaak meer gericht op vrouwen, terwijl de activiteiten in bosbouw en landbeheer meer op mannen zijn gericht.

Kenia

In Kenia behoren de onderzochte projecten tot de sectoren plattelandsontwikkeling, landbouw en veeteelt, drinkwater, gezondheidszorg, bosbouw en milieu, terwijl een klein project de onderwijssector betrof. Daarmee zijn de voornaamste sectoren van de Nederlandse projecthulp in dat land in het onderzoek vertegenwoordigd. Na 1990 zijn de bilaterale projecten expliciet met vrouwen rekening gaan houden. Beschikbare informatiebronnen suggereren dat in 1986 mannen de voornaamste participanten waren van de bestudeerde projecten. In het begin van de jaren negentig hebben diverse projecten methoden ontwikkeld om vrouwen meer bij de activiteiten te betrekken en deze beter op hun situatie af te stemmen. Aan het eind van de evaluatieperiode ligt het percentage vrouwen onder de deelnemers aan de geëvalueerde projecten tussen 10% tot 85%. Ondersteund door de projecten zijn vrouwen taken gaan uitvoeren die voorheen als typisch mannenwerk werden beschouwd, zoals melkkoeien houden, bakstenen maken, bomen planten en werken aan het onderhoud van wegen. Er zijn overigens geen aanwijzingen gevonden dat mannen op hun beurt taken en verantwoordelijkheden van vrouwen op zich zijn gaan nemen.

6.5 Resultaten voor vrouwen van de bilaterale projecten in vijf landen

Met resultaten voor vrouwen worden de veranderingen bedoeld die de Nederlandse projecten teweeg hebben gebracht in de economische, politieke, sociaal-culturele en fysieke positie van vrouwen. Het verzamelen van betrouwbare gegevens terzake was geen gemakkelijke opgave. In de eerste plaats zijn er nauwelijks projecten die de resultaten voor vrouwen en mannen meten, laat staan dat die worden gemeten op de verschillende niveaus van autonomie. De studies in Burkina Faso en Kenia hebben zich er op toegelegd om dergelijke gegevens te verzamelen aan de hand van indicatoren met betrekking tot de vier autonomie-dimensies (zie evaluatieschema hoofdstuk 1). Deze zijn evenwel overwegend

kwalitatief van aard; waar mogelijk zijn zij aangevuld met kwantitatieve gegevens. De landenstudies in Egypte, Bangladesh en Bolivia hebben meer in algemene zin naar de resultaten van de projecten voor vrouwen gekeken. Deze paragraaf is daarom vooral gebaseerd op het onderzoek in Kenia en Burkina Faso. Daar waar de landenstudies resultaten voor vrouwen konden vermelden zijn deze in de volgende presentatie opgenomen.

Een tweede methodologisch probleem bij het meten van specifieke resultaten van hulpinterventies is dat zij vaak niet los te zien zijn van allerlei andere politieke, sociale en economische veranderingen in het land. Het is daarom bijna niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen veranderingen die direct aan Nederlandse projecten konden worden toegeschreven en veranderingen die het gevolg zijn van andere ontwikkelingen.

De bevindingen hebben vooral betrekking op de situatie van vrouwen op het platteland en in de kleinere steden. Dat komt omdat in vier van de vijf landen - Egypte is de uitzondering - vrijwel alle projecten zich in die omgeving afspeelden. Ook wonen in die vier landen de meeste mensen op het platteland, in Kenia en Burkina Faso zelfs meer dan driekwart van de bevolking. De hoofddoelstelling van de meeste projecten betreft directe armoedebestrijding door verbeteringen in productiefactoren, technologie, kennis en vaardigheden, inkomsten en levensomstandigheden.

6.5.1 Economische zelfstandigheid

Gezien de aard van de onderzochte bilaterale projecten en hun voornaamste doelstellingen was het te verwachten dat de meest uitgesproken resultaten voor vrouwen op economisch gebied zouden liggen. Dat bleek ook het geval, behalve in Egypte waar de (beperkte) resultaten voor vrouwen vooral de gezondheidszorg betreffen en in Bolivia waar de aandacht voor vrouwen in het programma vooral kwam van de kant van de medefinancieringsprogramma's en gericht was op beleidsontwikkeling en versterking van de institutionele capaciteit.

Verbeterde toegang tot productiefactoren, diensten en voorzieningen zijn belangrijke resultaten voor vrouwen in Burkina Faso en Kenia. Hiertoe behoren grond, werktuigen, krediet, verbeterde rassen koeien en kippen, voorlichting en training, nieuwe boomsoorten, agrarische bosbouwtechnieken en watervoorzie-

ningen. In Bangladesh werden verbeteringen op het gebied van kredietvoorzieningen voor vrouwen geconstateerd.

Grond en werktuigen waren productiemiddelen die via enkele projecten in Burkina Faso aan vrouwen ten goede kwamen. Zo'n 1600 vrouwen kregen toegang tot kleine stukjes geïrrigeerde grond voor tuinbouwactiviteiten. Pogingen om het recht van vrouwen op grond in de regenafhankelijk landbouw beter veilig te stellen, zodat zij meer geneigd zijn om investeringen te doen ter verbetering van de bodemvruchtbaarheid, stonden nog in de kinderschoenen. Dat geldt ook voor de steun aan de mechanisering van de landbouw van vrouwen. Landbouwwerktuigen werden met subsidie aan vrouwen ter beschikking gesteld voor gebruik op hun velden. Uit het onderzoek bleek dat mannen nogal eens hun echtgenotes naar voren schuiven om via haar een goedkope ploeg te bemachtigen voor zijn eigen werk. De schaal waarop landbouwwerktuigen zijn geïntroduceerd is nog zo beperkt en er zijn nog zo weinig gegevens over de economische en financiële rentabiliteit voor vrouwen dat conclusies over directe resultaten niet goed te trekken zijn. Wel is er sprake van een doorbraak omdat voor het eerst dergelijke middelen aan vrouwen ter beschikking zijn gesteld.

Op het gebied van *kredietvoorziening* lijken wel tastbare resultaten te zijn geboekt. Via zes van de negen geëvalueerde projecten in Burkina Faso hebben ongeveer 10.000 vrouwen directe toegang gekregen tot krediet. In een plattelandsontwikkelingsproject in de provincie Zoudwéogo is dit 12% van de volwassen vrouwelijke bevolking, in andere projectgebieden is het minder dan 5%. Het krediet wordt gebruikt voor handel, pluimvee, schapen, handnijverheid, tuinbouw, en dergelijke. De terugbetaling is meestal uitstekend, maar er moet bij vermeld worden dat de leningen vaak op 'zachte' voorwaarden worden verstrekt, dat wil zeggen tegen rente die onder het marktniveau ligt en soms zelfs nul bedraagt, wat de duurzaamheid problematisch maakt. In Bangladesh worden door NGOs op veel grotere schaal spaar- en kredietprogramma's uitgevoerd, waarvan vrouwen de voornaamste deelnemers zijn. Vooral wanneer krediet regelmatig opgenomen kan worden en de bedragen redelijk hoog zijn, kunnen er na verloop van tijd goede resultaten worden bereikt. De evaluatie liet echter ook zien dat kleine leningen meestal onvoldoende zijn om productie te stimuleren en extra inkomen te genereren. In de stedelijke gebieden kunnen vrouwen meestal beter gebruik maken van de leningen dan op het platteland, omdat zij in de stad minder gebonden zijn aan sociaal-culturele tradities en meer bewegingsvrijheid genieten. Op het platteland sluizen vrouwen het krediet vaak door naar hun man, omdat ze het zelf niet direct voor productieve doeleinden kunnen aanwenden. Desondanks kan het krediet een

belangrijke betekenis voor vrouwen hebben, omdat het hun aanzien verhoogt, hun mobiliteit vergroot (ze moeten naar bijeenkomsten gaan om hun spaargeld te brengen), terwijl het gespaarde geld ook kan dienen als een vorm van verzekering, een vangnet voor crisissituaties.

Van het *verbeteren van lokale kippen- en koeienrassen* hebben vrouwen in Kenia kunnen profiteren via de landelijke pluimvee- en melkveeprogramma's. Vooral het melkveeprogramma heeft interessante resultaten voor vrouwen opgeleverd. De intensieve melkveehouderij is betrekkelijk nieuw in Kenia en aanvankelijk waren het vooral rijkere, mannelijke boeren die van de projectactiviteiten konden profiteren. Vee is namelijk vanouds een mannenzaak en voor de intensieve veehouderij zijn tamelijk grote investeringen nodig. Het project heeft vrouwen aangemoedigd om in groepen te werken en gezamenlijk de benodigde investeringen te financieren. De nieuwgeboren kalveren worden bij toerbeurt aan een van de groepsleden gegeven, die dan op individuele basis eigenaar wordt en verantwoordelijk is voor haar koe. Uiteraard is dit een langzaam proces en het totale aantal vrouwen dat op deze wijze profiteert bedraagt 3000, tegenover 7000 mannelijke boeren. In het pluimvee project werd er van uit gegaan dat de activiteiten vooral aan vrouwen ten goede zouden komen, omdat pluimvee meestal onder de hoede van vrouwen valt. Het profijt bleek slechts tot op zekere hoogte aan vrouwen ten goede te komen. Terwijl het grootste deel van de 110.000 boeren die verbeterde hanen hebben gekregen waarschijnlijk wel uit vrouwen bestaat, was hun deelname aan voorlichtingsactiviteiten lager dan werd verwacht. Dat kwam omdat deze niet waren afgestemd op de mogelijkheden voor deelname van vrouwen en op de problemen die vrouwen in de verzorging van de kippen tegenkomen. Het project kwam nog verder van vrouwen af te staan toen de commerciële kippenhouderij een steeds belangrijker rol in het project kreeg. Vrouwen konden moeilijk voldoen aan de gestelde criteria voor deelname, te weten investeren in een bepaalde hoeveelheid kippen, hokken, voer, etc. De commerciële pluiveehouderij, geïnitieerd door het Nederlandse project in Kenia, is vooral een mannenzaak geworden. Ook in Bangladesh werd verondersteld dat het Poultry Improvement Programme vooral vrouwen, als traditionele kippenverzorgsters, ten goede zou komen. Dat gebeurde niet, omdat het project niet goed van de grond kwam en omdat de moeilijkheden om vrouwen in te schakelen en te bereiken (slechts 5 van de 35 opgeleide stafleden zijn vrouwen) onderschat waren.

Nieuwe boomsoorten en agrarische bosbouw technieken zijn belangrijke resultaten voor vrouwen in Kenia die met het Kenya Woodfuel and Agroforestry Programme in aanraking zijn gekomen. De toepassing van bosbouwpraktijken en op

het boerenbedrijf is betrekkelijk nieuw in Kenia en levert de deelnemers naast een besparing in de aankoop van brandhout ook inkomen op door de verkoop van hout. Bovendien kunnen de bladeren gebruikt worden als veevoer en leiden de nieuwe praktijken tot bodemverbetering en vervolgens tot hogere landbouw-opbrengsten. De mannelijke deelnemers aan het project toonden zich vooral tevreden met de nieuwe boomsoorten en de methoden om hun bedrijf te omheinen, met de verbetering van de grond en de toegenomen hoeveelheid hout voor constructiedoeleinden, zoals het opknappen van hun huizen. Voor vrouwen was de toename van brandhout het belangrijkste omdat dat hun taken aanzienlijk verlichtte, terwijl zij ook de grotere hoeveelheid veevoeder afkomstig van de nieuwe bomen zeer waardeerden. Een dorpsbossenproject in Burkina Faso was van minder betekenis voor vrouwen. De aandacht die het project gaf aan vrouwen beperkte zich tot de introductie van houtoventjes en het planten van enkele dorpsbossen door vrouwengroepen. Een meer intensieve integratie van vrouwen in het hele project is stukgelopen op problemen van algemene aard bij de uitvoering van het project, die in 1995 tot het stopzetten ervan hebben geleid. Wel wordt er in een van de programma's voor plattelandsontwikkeling, op kleinere schaal, succesvol met vrouwelijke boeren met agrarische bosbouwtechnieken gewerkt.

Voor de *drinkwatervoorzieningen* bereiken veel mensen. Van de aanleg van ongeveer 2000 waterpunten in Burkina Faso profiteren naar schatting 800.000 tot een miljoen mensen. Van de aangelegde waterpunten functioneerde ongeveer 70% naar behoren, hetgeen een bevredigend resultaat wordt genoemd. Voor vrouwen zijn waterpunten van belang omdat zij dan minder tijd kwijt zijn met het halen van water voor huishoudelijk gebruik en productieve doeleinden. In het onderzoeksgebied in Kenia waren zo'n 1200 nieuwe waterpunten aangelegd, samen met ongeveer 4600 toiletten en een klein aantal bad- en wasplaatsen. Het potentieel aantal mensen dat daarmee bereikt kan worden is geschat op 300.000 tot 400.000, wat ongeveer 10% van de vier miljoen inwoners van het gebied is. Het werkelijke aantal mensen dat hiervan profiteerde was echter niet meer dan de helft, omdat 40% à 50% van de drinkwatervoorzieningen buiten gebruik was, vooral de oudere die in de jaren tachtig waren aangelegd. Van een onbekend aantal werd gezegd dat ze regelmatig op slot waren of opdroogden. Aan het disfunctioneren liggen technische problemen ten grondslag, maar ook eigendomsproblemen en machtsverhoudingen in de gemeenschap.

Inkomen en werkgelegenheid

Over de veranderingen in het *inkomen* van vrouwen als gevolg van de technologische verbeteringen en de intensivering van de productie zijn weinig kwantita-

tieve gegevens beschikbaar. Wel is in Burkina Faso en Kenia geconstateerd dat een beperkt aantal vrouwen door een hogere productie van vooral groenten, melk en eieren hun inkomen heeft kunnen verbeteren. Het inkomen dat vrouwen in Kenia in de intensieve melkveehouderij verdienen is relatief hoog en constant. Het inkomen uit de kippenhouderij daarentegen is gering tenzij deze grootschalig is, maar dan is zij meestal een zaak van mannen. Vrouwen vertelden dat zij het geld dat ze verdienen door de verkoop van melk en eieren zelf kunnen gebruiken indien de beesten hun eigendom zijn of als de producten aan huis verkocht worden. Zodra melk op de markt of via coöperaties verhandeld wordt komt het geld primair bij mannen terecht. Effecten op inkomen kunnen ook het gevolg zijn van besparingen zoals op de aankoop van brandhout en veevoeder als resultaat van de nieuwe bosbouwtechnieken.

Enkele projecten hebben een kleine verbetering bewerkstelligd in de *werkgelegenheid* van vrouwen. In Bangladesh treft men vrouwen aan bij de aanleg en het onderhoud van dijken, sloten en kanalen. Onder leiding van NGOs hebben dorpsgemeenschappen zich georganiseerd in werkgroepen, waartoe ook een gering aantal vrouwen behoren. Het landelijke wegenproject in Kenia, Minor Roads, had in 1995 naar schatting 100.000 mensjaren werk opgeleverd. Het aantal vrouwen onder de arbeiders nam tussen 1990 en 1994 toe van 18% naar 22%. Het werk is overigens zwaar en tijdelijk van aard, zodat er uitvoerige discussies zijn geweest over de vraag of het bevorderen van de deelname van vrouwen wel zo wenselijk was. Het werk trekt voornamelijk armere vrouwen aan en in het algemeen hebben zij zelf te kennen gegeven deze bron van inkomsten op prijs te stellen. Het is overigens niet gemakkelijk voor vrouwen om deze banen te bemachtigen, omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de vraag naar arbeiders die vaak via de bestaande administratieve systemen of via de *baraza's* van het dorps hoofd bekend gemaakt wordt. Vrouwen zijn daar gewoonlijk niet bij aanwezig. De toename van werkgelegenheid voor vrouwen door andere projecten beperkt zich tot kleine aantallen vrouwen die werk gevonden hebben als gezondheidsvoorlichters of toezichthouders bij nieuwe waterpunten, terwijl zo'n 10% van de 110 ondernemers die dankzij een kleinschalig industrieprogramma aan het werk konden, vrouwen waren.

Kennis en vaardigheden voor werk en beroep

Diverse onderzochte projecten gaven *voorlichting en training*. Lang niet altijd konden vrouwen daar op gelijke wijze van profiteren als mannen, zoals hierboven naar voren kwam met betrekking tot het pluimvee project in Kenia, maar in veel

gevallen hebben vrouwen wel degelijk nieuwe vaardigheden en kennis opgedaan. Soms was dat het gevolg van een bewuste aanpak van het project, zoals de selectie van meer vrouwen als demonstratie- of modelboer of door gesprekken met mannelijke en vrouwelijke boeren over het belang dat vrouwen ook naar voorlichtingsdagen gaan en aan georganiseerde tours deelnemen.

In Burkina Faso leerden vrouwen over het verbouwen van groenten en tuinbouw in het algemeen, zij leerden ook nieuwe landbouwtechnieken zoals het zaaien op rijen en het aanleggen van anti-erosiedijkjes. Nieuw was ook de *ferme écologique* die het geïntegreerde ontwikkelingsproject in de provincies Sanguié en Boulkiemdé introduceerde, een bedrijfssysteem dat een optimale integratie van natuurlijke lokale hulpbronnen nastreeft en bezuinigt op de toevoeging van externe middelen. Landbouw en veeteelt worden hierbij meer met elkaar verweven. Eind 1995 waren 49 vrouwelijke boeren bij dit experiment betrokken, dat is een kwart van alle boeren in de twee provincies die op dat moment op ecologische bedrijfsvoering waren overgegaan.

Nieuwe vaardigheden zijn ook verkregen door deelname aan de gezondheids-, water en sanitatieprojecten in Kenia. In de laatste bleken vooral het bakken van stenen te kunnen uitgroeien tot lucratieve vaardigheden, voor zowel vrouwen als mannen. Het AMREF gezondheidsproject in Kenia gaf cursussen aan vroedvrouwen en lokale gezondheidswerkers, ruim 400 in totaal. Lezen en schrijven waren de vaardigheden die 2000 Keniaanse vrouwen leerden in het kader van een volwasseneneducatie programma. In Bangladesh was beroepstraining erg populair onder arme vrouwen, zodat zij hun krediet op productieve wijze konden aanwenden.

Werklast

Onder invloed van de bovengenoemde activiteiten veranderde de werklast van vrouwen. In sommige opzichten werd hij minder, in andere opzichten meer. *Minder werk* kregen vrouwen door de verbeteringen in de beschikbaarheid van water en brandhout. Een onderzoek in Kenia toonde aan dat de aanwezigheid van brandhout vlakbij huis vrouwen gemiddeld twee uur werk per dag scheelde.



Meestal doen vrouwen ander werk dan mannen...

Uit: *'Delusions Essays on social construction of gender' African Women's Development and Communication Network, 1994*

Nieuwe waterpunten kunnen vrouwen ook een werkbeparing van twee tot vier uur per dag opleveren. Dat ging echter niet altijd op, omdat vrouwen die nieuwe waterpunten in de buurt gekregen hadden soms meer water gingen halen, om hun kinderen vaker te wassen, om meer schoon te maken of voor het besproeien van de groentetuinen. Ook kwam het voor dat mannen zich niet langer in het openbaar wilden wassen en hun vrouwen opdracht gaven om water te halen zodat zij zich thuis konden baden. In Burkina Faso is eveneens een taakverlichting geconstateerd als water en brandhout dichterbij gehaald konden worden. Daar leverde tevens de karitépers een belangrijke besparing van de energie van vrouwen op. *Meer werk* hebben vrouwen gekregen door de intensivering van de productie, de veehouderij, de kippen, de *'ferme écologique'*, de groentetuinen, etc. Desgevraagd zeiden vrouwen in beide landen dat zij het extra werk niet erg vonden zolang het winstgevend was.

Nieuw werk voor vrouwen

Tijdens de perceptie-studie in Burkina Faso werd opgemerkt dat de projecten een direct effect hadden op de taakverdeling tussen mannen en vrouwen. In een van de dorpen zeiden mannen: "Vrouwen helpen hun mannen op het land, doen hun huishoudelijk werk, maar vandaag de dag storten ze zich ook op de ontwikkeling", waarmee ze bedoelden dat vrouwen allerlei nieuwe activiteiten ondernemen die van buitenaf geïnitieerd zijn. Dat was ook duidelijk het geval in Kenia. Mede onder invloed van de projecten zijn vrouwen taken op zich gaan nemen die voorheen als typisch mannenwerk werden gezien zoals melkkoeien houden, bomen planten, bakstenen maken en werken aan het onderhoud van wegen. Omgekeerd zijn er weinig voorbeelden gevonden van mannen die taken en verantwoordelijkheden van vrouwen overnamen, in de sfeer van het huishouden bijvoorbeeld. Sprekend over de toegenomen noodzaak voor vrouwen om geld te verdienen werd in de perceptie-studie in Kenia door zowel vrouwen als mannen gezegd: "She is money-minded".

6.5.2 Sociaal-culturele positie

Vrijwel alle samenleving ondergaan voortdurend sociaal-culturele veranderingen die door een veelheid van factoren worden veroorzaakt. Externe interventies hebben daar meestal niet meer dan een marginale invloed op. Desalniettemin kan deze wel betekenisvol zijn. Sommige projecten die voor deze IOB studie zijn onderzocht hadden heel direct met veranderingen van normen en waarden in de samenleving te maken, andere meer indirect. Een enkel project nam gericht initiatieven om deze te beïnvloeden, bij de meeste echter waren de sociaal-culturele veranderingen een bij-product.

Een streekontwikkelingsproject in Kenia ondersteunt nadrukkelijk een proces van sociaal-culturele veranderingen. Op een school binnen het projectgebied is een programma gestart voor de opvang van Maasai meisjes die van huis weggelopen zijn omdat zij op twaalf- of dertienjarige leeftijd uitgehuwelijkt zouden gaan worden aan een veel oudere man. Een traditie binnen hun bevolkingsgroep die meisjes zelf vaak niet meer wensen te volgen. Zo'n 250 meisjes hebben tot nu toe van de opvang gebruik kunnen maken en een schoolopleiding kunnen volgen. Het programma, dat de naam *rescue-programme* draagt, heeft tot discussies geleid binnen vrouwengroepen in het project over tradities en waarden, over vrouwenbesnijdenis en seksuele voorlichting.

'Gered'

Tijdens de perceptiestudie van Burkina Faso werd, los van de projectinterventies, een soortgelijk fenomeen aangetroffen. Een van de geïnterviewde meisjes vertelde haar levensverhaal: Toen ik nog thuis was werd ik uitgehuwelijkt, maar mijn oudere zuster was niet uitgehuwelijkt geweest. Daarom heb ik gezegd dat ik het niet zou accepteren en ben ik weggevlucht naar de zusters. Ik was op het idee gekomen omdat ik naar de catechisatie ging. Ik heb meisjes gezien die hetzelfde gedaan hebben en "qui ont été sauvées".

Een project dat creatief met *traditionele overtuigingen* omging was het bosbouwproject in Kenia. Volgens de traditie mag een vrouw geen bomen planten en omzagen. Zou ze dat wel doen dan zou zij onvruchtbaar worden. Deze traditie vormde een rem op de deelname van vrouwen aan het project. Na onderzoek besloot het project om nieuwe bomen te introduceren van soorten die in de traditionele situatie niet bekend waren en daarom niet tot de echte bomen gerekend werden. Deze konden door zowel mannen als vrouwen geplant en omgehakt worden. Met liederen en toneelopvoeringen heeft het project dit onder de aandacht van de mensen gebracht en in de loop van de jaren zijn steeds meer vrouwen bomen gaan planten voor hun noodzakelijke brandhout. De economische voordelen daarvan zijn boven reeds genoemd.

Bij het verbeteren van de status van vrouwen kan *onderwijs* een belangrijke rol spelen. Het aandeel van onderwijs in de Nederlandse hulpuitgaven in de vijf bestudeerde landen was met 8% van de totale hulp het hoogst in Bolivia en het laagst in Kenia met minder dan 3% van alle uitgaven. Meestal hebben streekontwikkelingsprogramma's ook componenten ter ondersteuning van lager onderwijs en volwasseneneducatie, zodat ook van de andere hulpuitgaven wel enkele procenten in onderwijs terecht komen. Er is een trend in het Nederlandse beleid om meer aandacht en middelen te besteden aan onderwijs en daarbinnen voorrang te geven aan basisonderwijs, volwasseneneducatie en technische opleidingen. Dat was ook het geval in Bangladesh, waar sinds 1990 meer Nederlandse hulp naar de sociale sectoren is gegaan. Via twee nationale programma's waarvan Nederland sinds 1991 medefinancier is, is een groot aantal meisjes in staat gesteld het niet-formele basisonderwijs of de gewone lagere school te volgen en werden veel vrouwen opgeleid tot onderwijzeres. Voor een land waar tot voor kort maar drie procent van de meisjes op het platteland de lagere school afmaakte, kunnen dergelijke programma's aanzienlijke veranderingen in de positie van vrouwen brengen.

Bij veel projecten zijn de sociaal-culturele veranderingen een *spin-off* van de nieuwe activiteiten en van de opbrengsten daarvan. Waar vrouwen er in geslaagd zijn om hun inkomsten te verhogen en zodoende meer bij te dragen aan het gezinsbudget is naar eigen zeggen hun status gestegen. Dat betreft alle vormen van inkomen, uit de verkoop van melk, kippen, eieren, groenten. Ook de beschikking over nieuwe technologie, zoals karitépersen en landbouwwerktuigen heeft vrouwen meer aanzien gegeven. In Burkina Faso en Bangladesh werd de mogelijkheid van vrouwen om krediet op te nemen een belangrijke statusverhogende factor genoemd. In Bangladesh kwam daar als belangrijk punt nog bij dat de deelname aan kredietprogramma's vrouwen ook meer bewegingsvrijheid gaf wat een aanzienlijke sociale verandering voor de betreffende vrouwen betekent.

In het algemeen werd in de studies opgemerkt dat er geleidelijk aan *veranderingen in de man-vrouwverhoudingen* zichtbaar worden. In de onderzochte dorpen in Burkina Faso eten echtparen tegenwoordig van hetzelfde bord, iets wat tot voor kort ondenkbaar was, want een man mocht zijn vrouw niet zien eten. Ook worden vrouwen nu meer dan voorheen geraadpleegd over belangrijke besluiten in het gezin. De veranderingen zijn onderdeel van een geheel van veranderingen in de maatschappij. Het feit echter dat ontwikkelingsprojecten in dorpen in Burkina Faso, Kenia en Bangladesh uitgesproken aandacht hebben voor vrouwen draagt zeker aan deze veranderingen bij. Het belang dat buitenstaanders aan vrouwen hechten vergroot hun zelfvertrouwen en verhoogt hun status in de gemeenschap.

De medaille heeft echter ook een keerzijde. In dorpen waar de perceptiestudies zijn uitgevoerd, kwam naar voren dat openlijk *geweld tegen vrouwen* de afgelopen jaren lijkt te zijn toegenomen. Het onderzoek is niet toereikend geweest om verklaringen hiervoor te geven, maar als hypothese mag gelden dat het verdwijnen van traditionele verbanden en zekerheden, die nog niet of onvoldoende door nieuwe structuren zijn vervangen, en de voortdurende kloof tussen de verwachtingen en de realisering van het moderne leven tezamen hun tol opeisen. Geweld tegen vrouwen is mogelijk een van de uitingen van de nieuwe onzekerheden.

6.5.3 Politieke en maatschappelijke participatie

Het terrein van politieke en maatschappelijke participatie is in deze studie ruim geïnterpreteerd en omvat de deelname van vrouwen aan de nationale politiek, lokale organen en overlegstructuren, uitvoerende organisaties, besluitvorming in familie en gezin, en organisatievorming van vrouwen.

Het bevorderen van de participatie van vrouwen in de *nationale politiek* was de doelstelling van slechts een enkel project. Een voorbeeld is de ondersteuning van de Keniaanse National Commission on the Status of Women bij haar pogingen om aandacht te krijgen voor vrouwelijke kandidaten bij de parlementsverkiezingen van 1992. De fondsen maakten extra aandacht voor vrouwelijke kandidaten in de media en bij verkiezingsbijeenkomsten mogelijk en leidden tot campagnes om vrouwen aan te moedigen hun stem uit te brengen. Uiteindelijk werden zes vrouwen in het parlement gekozen, geen spectaculair resultaat, al maakte de actie wel duidelijk dat vrouwen ook mee willen en kunnen doen aan het politieke proces. Een ander voorbeeld betreft een recent project waarin Nederland samen met andere donoren steun geeft aan de bestuurlijke decentralisatie in Burkina Faso. Nederland gebruikt haar deelname aan de financiering om te stimuleren dat vrouwen meer aan de gedecentraliseerde bestuursvormen gaan meedoen. Behalve door middel van gesprekken met de overheid hierover betaalt Nederland ook de inzet van een (lokale) deskundige die de aandacht voor vrouwen in het politieke en administratieve proces voortdurend aanzwengelt.

Op *lokaal niveau* hebben diverse projecten de participatie van vrouwen in beheerscomités aangemoedigd. Dit betreft comité's voor het beheer van waterpunten en gezondheidscentra en lokale bosbouwcommissies. Sommige projecten zijn daar in de jaren tachtig al mee begonnen, andere pas onlangs. Een studie in Burkina Faso uit 1988 liet zien dat vrouwen die lid waren van het watercomité lang niet altijd voor de vergadering werden uitgenodigd, laat staan dat zij een gelijkwaardige inbreng hadden in de besluitvorming. Het project heeft vervolgens geëxperimenteerd met alleen uit vrouwen bestaande beheerscomité's, maar de ervaringen daarmee waren ook niet erg positief. Geleidelijk aan is de inbreng van vrouwen in de comités verbeterd. Uit een landelijke studie in 1995 naar de integratie van vrouwen in de watercomités bleek dat 34% van de leden vrouw is. Ook bleken vrouwen te zijn doorgedrongen tot leidinggevende posities: 12% van de voorzitters, 16% van de penningmeesters en 28% van de secretarissen waren vrouw. De studie vond ook een positieve correlatie tussen het functioneren van de watercomités en de mate van integratie van vrouwen. De IOB studie in Kenia stelde vast dat in het district Homa Bay het aantal vrouwen in de 51 watercomités 279 bedroeg tegenover 291 mannen; in bijna de helft van de comité's bleken vrouwen in de meerderheid te zijn. Ook hier is geconstateerd dat het aantal vrouwen in leidinggevende posities toeneemt, vooral voor de functie van penningmeester wordt nogal eens een vrouw aangezocht. Geletterde en getrainde vrouwen (bijvoorbeeld vrouwen die geleerd hebben om de waterpompen te onderhouden) worden bij

voorrang in de leiding van de comités gekozen, evenals vrouwen die tot een vrouwengroep behoren.

Dat alles wil echter nog niet zeggen dat de invloed van vrouwen gelijk is aan die van mannen. Gebrek aan tijd, geld, onderwijs, kennis en zelfrespect aan de kant van de vrouwen zijn als redenen genoemd voor hun geringere invloed. Maar ook de taaheid van de machtspositie van mannen speelt een grote rol. In een van de dorpen in Kenia werd tijdens de perceptiestudie opgemerkt: *"In dit dorp mogen vrouwen niet praten als mannen discussiëren"*. Zowel in Burkina Faso als in Kenia is vastgesteld dat het goed functioneren van vrouwen in comités vaak terug te voeren is tot een actieve opstelling van de projecten, in de vorm van training en begeleiding. Zoals in de Burkina Faso studie gezegd is: *"Om zover te komen moest er heel wat bewustwordingswerk verricht worden"*.



Traditionele cultuur...

Uit: *'Delusions, Essays on Social Construction of Gender'*, African Women's Development and Communication Network, 1994

In Kenia is bij het bespreken van de deelname aan de besluitvorming op lokaal niveau nog een ander probleem aangeroerd dat niet alleen vrouwen treft, namelijk de rol van de door de overheid aangewezen lokale leiders. Zij kunnen een positieve invloed uitoefenen op het betrekken van mannen en vrouwen bij de activiteiten, maar ook een negatieve. *"Overall is de chieft de sleutel bij de uitvoering*

van projecten. Als een project verkeerd wordt uitgevoerd, behoort de chieft dat te weten. Echter, bij de meeste corruptie is de chieft betrokken". Geïnterviewde vrouwen toonden zich zeer bitter over dergelijke praktijken die niet zelden hun deelname in de weg stonden.

In de *uitvoerende organisaties* (project- en partnerorganisaties) is het aantal vrouwen gestegen, maar nog steeds gering. In Kenia werkten in 1985 in het bilaterale programma 80 *expatriate* adviseurs, bijna allemaal mannen. Tien jaar later waren er 23 Nederlandse adviseurs: 16 mannen en 7 vrouwen. De leiding is in tien jaar tijd wel meer Keniaans geworden, maar bestaat nog steeds vooral uit mannen. Slechts drie projecten van het bilaterale programma hadden een vrouwelijk projectleider. De staf van de lokale organisaties bestaat vaak bijna geheel uit mannen. In het district Homa Bay telde de staf voor veeveelvoorlichting vier vrouwen onder de 32 medewerkers. Enkele projecten hadden geprobeerd om het aantal vrouwen in overheidsdienst te verhogen, maar dat lukte alleen als deze uit projectmiddelen betaald werden, zoals in het geval van het bosbouwproject.

In Burkina Faso is de situatie niet beter: de meerderheid van de projectstaf en van de partnerorganisaties bestaat uit mannen. Het vrouwelijk personeel dat door de projecten aangetrokken is voor *vrouwen en ontwikkeling* is in dienst van de projecten en vormt dus geen onderdeel van het ambtenarenapparaat. In de provincie Zoundwéogo bijvoorbeeld had de landbouwvoorlichtingsdienst 43 voorlichters waarvan acht vrouwen. Vijf van hen werden direct door het project betaald. Het geringe aantal vrouwen aan de Nederlandse kant vormde overigens geen positief voorbeeld.

De NGOs in Bangladesh, wier doelgroep voor een groot deel uit vrouwen bestaat, zijn er niet in geslaagd om een wezenlijk aantal vrouwen in hun staf op te nemen, laat staan in de leiding van de organisaties. Uit studies is gebleken dat vaak de meest elementaire maatregelen om vrouwen aan te trekken niet zijn genomen, zoals toiletten voor vrouwen, kinderopvang en aanpassing van vergaderschema's. Tegen de ernstige mate van lastigvallen waarmee vrouwen bij de praktische uitvoering van hun werk te kampen hebben zijn nog weinig maatregelen genomen. Kleinere organisaties met een lokale basis blijken in het algemeen minder moeite te hebben om lokale staf aan te trekken dan de grotere NGOs. Het probleem wordt intussen wel meer onderkend en enkele instellingen beginnen maatregelen te nemen om er iets aan te doen.

Vrouwenorganisaties zijn voor veel projecten een belangrijk middel om vrouwen

te bereiken. Aan het ontstaan en versterken ervan hebben zij dan ook regelmatig een bijdrage geleverd. In Burkina Faso hebben projecten in de jaren tachtig *animatrices* in dienst genomen om vrouwen te helpen bij het opzetten van groepen. Dit konden dorpsvrouwengroepen zijn of vrouwengroepen voor één bepaald doel: een molen, een karitépers, een tuin. Een streekontwikkelingsproject heeft zo meegeholpen aan het tot stand komen van zo'n veertig vrouwengroepen, waarbij in totaal 2000 tot 3000 vrouwen zijn aangesloten. De laatste jaren hechten de projecten steeds minder belang aan de groepen en verkiezen ze te werken met vrouwen op individuele basis of in kleine homogene groepjes. Voor de vrouwen zelf zijn de groepen echter steeds belangrijker geworden als middel om hun belangen op dorpsniveau te bevorderen. Zij waarderen de organisaties omdat deze het plezier van onderlinge contacten opleveren, vrouwen uit hun isolement halen, maar ook een kader scheppen voor kennisoverdracht en dienstverlening. De groepen dienen als een '*porte d'entrée*' voor ontwikkeling, zegt men zelf.

Op het platteland in Kenia denken veel vrouwen er net zo over: vrouwengroepen zijn een '*vehicle for development*'. *Women's groups* zijn daar een bekend verschijnsel, getuige de vele borden langs de weg die de naam van de plaatselijke groep vermelden. Zij zijn niet zozeer door ontwikkelingsprojecten gestimuleerd als wel door de overheid tijdens het proces van natievorming in de jaren zestig. Projecten maken overigens wel vaak gebruik van vrouwengroepen, om informatie te verspreiden, om voorlichting en training te geven. Uit de perceptiestudie bleek dat van de vrouwengroepen in de onderzoeksdorpen 40% bij projecten betrokken was. Soms lag het initiatief aan de kant van de projecten, soms bij de vrouwen. Via de groepen zijn vrouwen gerecruteerd voor een opleiding tot onderhoudsmonteur van waterpompen, gezondheidswerker, penningmeester, etc. Vrouwengroepen hebben boomkwekerijen opgezet of hebben ervoor gezorgd dat hun dorp watervoorzieningen kreeg. Soms maken vrouwengroepen het voor armere vrouwen mogelijk om deel te hebben aan activiteiten waar zij alleen niet aan toe zouden komen. In het melkveeproject bijvoorbeeld, bleek het via samenwerking mogelijk om in het bezit van een koe te komen, omdat vrouwen groepsgewijs beter in staat zijn om donaties te bemachtigen dan op individuele basis.

Naast alle voordelen van vrouwengroepen, zijn er ook nadelen gesignaleerd. Vrouwen die namelijk geen lid zijn van een groep, omdat ze het lidmaatschapsgeld niet kunnen betalen, geen tijd hebben om aan de activiteiten mee te doen (vrouwen met kleine kinderen, vrouwen zonder echtgenoot) of niet in staat zijn om te voldoen aan de criteria voor lidmaatschap (behoren tot een bepaalde clan, kerk, familie), blijven ook verstoken van de hulp. Dit speelt meer naarmate pro-

jecten intensiever met vrouwengroepen samenwerken. Een ander probleem is dat door de populariteit van vrouwengroepen onder donoren er teveel gratis wordt gegeven, wat het ontstaan van een ondernemingsgeest onder vrouwen belemmert. Dit werd gesignaleerd in Burkina Faso met betrekking tot karitépersen en graanmolens.

In hoeverre de hulpactiviteiten hebben bijgedragen tot het versterken van de zeggenschap van vrouwen op *huishoudniveau* is moeilijk te zeggen. Er zijn aanwijzingen dat grotere economische zelfstandigheid van vrouwen, bijvoorbeeld door het hebben van een eigen inkomen, haar positie binnenshuis en in het boerenbedrijf versterkt. Ook het feit dat vrouwen krediet konden opnemen wordt wel genoemd als een factor die hun zeggenschap vergroot. Om te weten te komen of dit werkelijk zo is, is een aparte studie vereist.

6.5.4 Fysieke integriteit

De bilaterale projecten in de fysieke sfeer betreffen vooral basisgezondheidszorg, moeder- en-kindzorg, water en sanitatie, geboortenplanning, terwijl ook plattelandsontwikkelingsprojecten vaak onderdelen bevatten die de verbetering van de gezondheid, hygiene en voedingssituatie nastreven. Melkvee- en pluimvee projecten kunnen een positieve invloed hebben op het dieet van de mensen. Geen enkel bilateraal project beweegt zich op het terrein van seksueel geweld tegen vrouwen. Projecten van dien aard worden gefinancierd uit het Vrouwenfonds.

De *gezondheidsprojecten* die Nederland steunt in Bangladesh zijn voor een belangrijk deel specifiek gericht op gezondheidszorg die vooral voor vrouwen van belang is: pre- en postnatale zorg, moeder-en-kindzorg, geboortenplanning. Daarnaast is ook in de algemene gezondheidsprojecten geprobeerd om gericht vrouwen en meisjes te bereiken, aangezien de ervaring leert dat zij minder gebruik maken van de zorg dan mannen en jongens. Door de concentratie op de reproductieve gezondheid zijn vrouwen de belangrijkste begunstigden van de projecten. Desalniettemin blijft de kraambed- en kindersterfte in Bangladesh zeer hoog, wat nauw samenhangt met de algemene slechte voedingstoestand van vrouwen in Bangladesh vergeleken met andere familieleden.

De gefinancierde gezondheidsprogramma's in Burkina Faso betroffen vrij traditionele moeder-en-kindzorg programma's. Een genderspecifieke benadering in de gezondheids- en *family planning* projecten was ten tijde van de evaluatie nog niet

van de grond gekomen. Dat gold ook voor het gezondheidsproject dat in Kenia in de evaluatie was opgenomen. Ondanks een specifieke studie, die er onder meer op wees dat de bestaande man-vrouwverhoudingen de gezondheid op het gebied van anti-conceptie en HIV/AIDS nadelig konden beïnvloeden, werden in het project geen maatregelen genomen om hieraan tegenwicht te bieden, zoals bijvoorbeeld voorlichting aan mannen. In gebieden waar vrouwen via de projecten de beschikking hadden gekregen over schoon water en sanitaire voorzieningen zeiden ze dat de gezondheid van henzelf en hun kinderen verbeterd was, vooral met betrekking tot diarree en huidandoeningen. Verbetering van het dagelijkse voedselpakket werd gemeld door degenen die profiteerden van de melk- en pluimveeprojecten. Aangezien een meting hiervan ontbreekt, kan van de aard en de omvang van de resultaten weinig met zekerheid gezegd worden.

In het reproductieve gezondheidszorg project in Fayoum, Egypte, zijn 195 vrouwen opgeleid, vaak vrouwen uit vooraanstaande families, om voorlichting te geven over moeder-en-kindzorg. Dit gebeurt via huisbezoeken, waarbij zo'n 150.000 huishoudens zijn bereikt, d.i. 20% van de huishoudens in Fayoum. Concrete gegevens over de effecten met betrekking tot gebruik van *family-planning* methoden en de gezondheid van de vrouwen ontbreken. Aan het tuberculose project is recent een vrouwencomponent toegevoegd. Tuberculose komt aanzienlijk meer bij mannen voor dan bij vrouwen, maar vrouwen hebben veel moeilijker toegang tot behandeling. Dat geldt in Egypte voor de gezondheidszorg in het algemeen, maar zeker voor een behandeling waarvoor opname in ziekenhuis of kliniek noodzakelijk is.

De specifieke thema's die in het Nederlandse VenO-beleid tot het terrein van fysieke integriteit van vrouwen behoren, zoals bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen en van vrouwenbesnijdenis, worden in het bilaterale programma niet direct ondersteund. Wel werken enkele projecten in Burkina Faso samen met de provinciale comités die zijn opgezet ter bestrijding van traditionele praktijken zoals vrouwenbesnijdenis en gedwongen huwelijken. Het taboe rondom deze onderwerpen wordt langzaam aan minder, maar werkelijke doorbraken kunnen nog niet gemeld worden.

6.6 Beoordeling van resultaten

6.6.1 Relevantie

De relevantie van het bilaterale programma voor vrouwen in de vijf onderzochte landen is redelijk. De volgende punten mogen deze kwalificatie verduidelijken:

- * Een groot deel van de Nederlandse hulp bestaat uit macro-economische steun (tabel 7). De relevantie van deze vorm van hulp voor specifieke categorieën in de samenleving is moeilijk vast te stellen, omdat de hulp niet gericht aan bepaalde groepen gegeven kan worden. In het algemeen wordt aangenomen dat de mate waarin macro-economische steun doelgroepen bereikt afhankelijk is van het gevoerde sociaal-economische beleid van het land. Aangezien de meeste landen nog geen of een zwak emancipatiebeleid voeren, moet de directe relevantie van de meeste programmahulp voor de emancipatie van vrouwen in twijfel worden getrokken. Nader onderzoek op dit terrein is nodig om onderbouwde conclusies mogelijk te maken. Door de beleidswijziging in Bangladesh van macro-economische steun naar gerichte armoedebestrijding rond 1991 is het bilaterale programma daar relevanter geworden voor vrouwen.

- * De sectoren waarin Nederland in de vijf landen projecten ondersteunt zijn overwegend relevant voor vrouwen. Dat betekent niet automatisch dat ook alle projecten voor hen relevant zijn. Vooral projecten die in de jaren zeventig en tachtig zijn gestart hebben maar zelden specifiek met vrouwen rekening gehouden bij het vaststellen van doelstellingen, strategieën en activiteiten. Er is nogal eens van uitgegaan dat de helft van de bevolking uit vrouwen bestaat en dus ook de helft van de resultaten hun ten goede komt. Ook is vaak verondersteld dat een project in een sector waarin veel vrouwen werkzaam zijn, kippenhouderij bijvoorbeeld, automatisch profijt oplevert voor vrouwen. In de praktijk blijken deze veronderstellingen niet op te gaan, zoals voorbeelden in Bangladesh en Kenia aantonen. Zelfs een specifiek vrouwenproject kan lijden aan een gebrek aan relevantie voor vrouwen, getuige de karitépersen in Burkina Faso die ter beschikking gesteld zijn aan vrouwen in een gebied waar relatief weinig karité wordt gevonden, zodat de rentabiliteit van de pers gering is. Recent gestarte activiteiten besteden in het algemeen meer systematische aandacht aan de specifieke beletsels en kansen voor vrouwen. Nog gebruikelijker is dat in de loop van de uitvoering de doelstellingen en werkwijzen worden aangepast ten behoeve van vrouwen. Dit heeft op tamelijk grote schaal

plaatsgevonden in Burkina Faso en Kenia, in mindere mate in Bolivia en Bangladesh en het minst van alle vijf de landen in Egypte.

- * De relevantie van de activiteiten ligt met name in het bevredigen van de basisbehoefte van vrouwen; zij zijn geholpen op terreinen als water, sanitatie en brandhoutvoorziening, verbetering van landbouw- en veeteeltproductie voor eigen gebruik en voor kleinhandel, gezondheidszorg en onderwijs. Enkele projecten hebben recentelijk ook de ondergeschikte positie van vrouwen in gezin en samenleving aan de orde gesteld en strategieën bedacht om de ongelijkheid te verminderen. In Kenia zijn hiervan de meeste voorbeelden aange troffen.
- * In Burkina Faso en Kenia zijn vooral de rurale ontwikkelingsprojecten en de landbouw- en veeteeltactiviteiten gaandeweg meer relevant voor vrouwen geworden, omdat projecten steeds beter inspelen op de veranderende omstandigheden op het platteland waarbij vrouwen meer verantwoordelijkheid voor het boerenbedrijf dragen vanwege de afwezigheid van mannen die elders werk zijn gaan zoeken. In Bolivia lijkt deze omslag in veel projecten nog niet gemaakt te zijn.

6.6.2 Doeltreffendheid

Het oordeel over doeltreffendheid betreft drie zaken: de mate waarin projecten de doelstellingen inzake *vrouwen en ontwikkeling* hebben bereikt, de schaal van de resultaten en de categorie vrouwen die is bereikt. De doeltreffendheid wordt gekwalificeerd als gemengd, er zijn positieve en negatieve kanten zoals uit onderstaande punten blijkt:

- * Meestal zijn projectdoelstellingen in zulke algemene termen geformuleerd dat het niet goed mogelijk is om te beoordelen of de bereikte resultaten met de doelstellingen overeenkomen. Zeker met betrekking tot vrouwen zijn weinig nauwkeurige doelstellingen opgesteld. Het belangrijkste wat in dit opzicht gezegd kan worden is dat in alle landen het proces van integratie van de thematiek *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale beleid van de grond is gekomen. De deelname van vrouwen aan de bilaterale activiteiten is sterk gegroeid. Dit is het best zichtbaar in Kenia en Burkina Faso. In alle onderzochte projecten in Kenia (die een derde van alle uitgaven in het bilaterale programma omvatten) en in de meerderheid van de onderzochte activiteiten in

Burkina Faso (die de helft van alle uitgaven van het bilaterale programma omvatten) zijn anno 1995 vrouwen nadrukkelijk betrokken en zijn strategieën ontworpen om haar deelname te bevorderen en effectief te maken. Dat is een groot verschil met 1985. Dank zij de projecten delen vrouwen nu in activiteiten die voorheen het exclusieve terrein van mannen waren. Hun productieve rol wordt steeds meer erkend en de activiteiten worden daarop afgestemd. In Bangladesh lijken de sinds 1991 geïntensiveerde sociale sectoren en de activiteiten van de NGOs effecten voor vrouwen te sorteren in de zin dat de hulp nu expliciet bij vrouwen terecht komt. In Bolivia en Egypte is de deelname van vrouwen aan het bilaterale programma beperkter gebleven.

- * De schaal van de activiteiten betreft het totale aantal vrouwen dat bereikt is en het aantal vrouwen ten opzichte van het aantal mannen. Beide zijn moeilijk in precieze cijfers uit te drukken. Als projecten streefcijfers noemen dan zijn dat meestal alleen fysieke zaken zoals aantal waterpunten, latrines, kilometers weg, etc., maar niet het aantal mensen dat daarvan moet profiteren. Projecten die voorzieningen leveren, zoals water en sanitatie, gezondheidszorg, hebben in het algemeen een groot bereik en zijn, vanwege de reproductieve taken en functies van vrouwen, met name voor hen van groot belang. De schaal waarop activiteiten die meer individueel gericht zijn mensen bereiken is veel beperkter. Zo zijn in Burkina Faso met activiteiten die op inkomensverbetering gericht zijn - het merendeel van de onderzochte projecten - naar schatting 15.000 vrouwen bereikt. Samen met een iets grotere groep mannen is dit slechts een paar procent van de ruim een miljoen mensen in de betreffende gebieden, terwijl het juist de bedoeling was om de gehele streek tot ontwikkeling te brengen. Het vrij geringe aantal begunstigden heeft overigens meer met de beperkingen van projecthulp als zodanig te maken dan met het VenO-beleid in engere zin. Ondanks het sterk toegenomen aantal vrouwen dat bereikt is in Burkina Faso, is in de helft van de gevallen het aantal mannelijke begunstigden veel groter, soms zelfs het drievoudige. In Kenia varieerde aan het einde van de evaluatieperiode het aantal vrouwen onder de begunstigden van de projecten van 10% tot 85%.

- * Van nieuwe gemeenschapsvoorzieningen profiteren gewoonlijk alle mensen. Toch is het niet uitgesloten dat plaatselijke machtsverhoudingen en technische onvolkomenheden grote groepen mensen belemmeren om de voorzieningen te gebruiken, zodat in Kenia bijvoorbeeld niet meer dan de helft van de 10% van de bevolking die in principe van de waterpunten zou kunnen profiteren dat in werkelijkheid ook deed. Van projecten die investeringen vereisen maken pri-

mair de rijkere, of in elk geval degenen die zich enige risico's kunnen veroorloven, gebruik. Dat was het geval bij het melkvee- en pluimveeproject in Kenia, de *ferme écologique* in Burkina Faso en de wat grotere en meer regelmatige kredieten in Bangladesh. Veel vrouwen behoren vaak om die reden al niet tot de eersten die mee kunnen doen. Armere vrouwen worden wel aange troffen bij de wegeaanleg in Kenia, het graven van dijken en sloten in Bangladesh en bij experimenten met het handmatig schoonmaken van irrigatiekanalen in Egypte. In een enkel geval werkte het solidariteitsprincipe, zoals in het melkveeproject in Kenia waar armere vrouwen door mee te doen aan een vrouwengroep in het bezit van een koe konden komen.

6.6.3 Doelmatigheid

De doelmatigheid betreft het oordeel over de relatie tussen inspanningen en resultaten. Er zijn positieve en negatieve kanten:

- * De uitgaven voor de negen geëvalueerde projecten in Burkina Faso bedroegen tussen 1985 en 1995 f 173 miljoen; die voor de elf onderzochte projecten in Kenia f 200 miljoen. In het licht van deze cijfers is het aantal mensen, en vooral vrouwen, dat van de Nederlandse hulp heeft geprofiteerd vrij gering en is er sprake van een zwakke doelmatigheid.
- * De middelen die nodig geweest zijn om *vrouwen en ontwikkeling* ter plaatse in de projecten te integreren zijn evenwel bescheiden. Het betreft uitgaven voor staf in de projecten, training, onderzoek en maatregelen om beter in te spelen op mogelijkheden van participatie van vrouwen. Deze zaken zijn niet apart gebudgetteerd, maar op de totale projectkosten zijn zij vrij gering. Met relatief weinig middelen is derhalve in diverse projecten een belangrijke omslag gemaakt ten gunste van vrouwen.
- * Indien bij doelmatigheid ook een oordeel gegeven wordt over de verhouding tussen woorden die in het beleid besteed zijn aan *vrouwen en ontwikkeling* en daden, in termen van resultaten, dan is er sprake van grote ondoelmatigheid.

6.6.4 Duurzaamheid

Het oordeel over duurzaamheid gaat over de mate waarin de resultaten van activiteiten voortbestaan na afloop van de hulp. De ervaringen en verwachtingen in dit opzicht zijn laag en de duurzaamheid van de geëvalueerde projecten wordt beoordeeld als zwak. Duurzaamheid heeft technische, institutionele en financieel-economische kanten.

De technische duurzaamheid levert waarschijnlijk de minste problemen op. De meeste projecten werken tegenwoordig met materialen en technologie die zijn afgestemd op de omgeving, in tegenstelling tot enkele jaren geleden toen nog regelmatig gebruik gemaakt werd van geïmporteerde artikelen, zoals pompen en kippen. De inspanningen van de projecten om kennis over te dragen op de bevolking verhogen bovendien de kansen op duurzaamheid.

De institutionele duurzaamheid daarentegen, is gering. De door veel projecten ingestelde beheerscomités zijn weliswaar een grote verbetering ten opzichte van vroeger, maar het is vooralsnog de vraag of zij na beëindiging van het project door zullen gaan. In Kenia werden de plaatselijke politieke verhoudingen als grote hinderpaal genoemd voor een gelijkwaardige participatie van brede lagen van de bevolking en in zowel Kenia als Burkina Faso is de deelname van vrouwen nog zo fragiel dat het niet zeker is dat vrouwen in de beheersstructuren over-eind zullen blijven als de druk van de projecten wegvalt.

De integratie van de thematiek *vrouwen en ontwikkeling* in de samenwerkende overheidsinstellingen is een van de meest zorgelijke punten. In Burkina Faso en in Kenia is geconstateerd dat de inspanningen met betrekking tot participatie en verbetering van de positie van vrouwen niet gevolgd worden door veranderingen in de personeelssamenstelling van de instellingen. Het aantal vrouwelijke medewerkers is nog zeer laag en stijgt nauwelijks en indien genderdeskundigheid wordt aangetrokken gebeurt dat meestal op kosten van de projecten die de salarissen betalen. Een bijkomend probleem is dat projecten steeds vaker buiten de lokale institutionele opzet om opereren. Dit komt het meest voor bij multisectorale projecten, vooral als ze, in verhouding tot de lokale capaciteit, op grote schaal werkzaam zijn. Voorbeelden zijn de regionale ontwikkelingsprojecten in Burkina Faso. Ook sectorale projecten kunnen moeite hebben met inbedding in de lokale structuur, bijvoorbeeld als de uitvoerende organisaties geen gekwalificeerde staf hebben om de projectdoelstellingen uit te voeren, zoals in het bosbouwproject in Kenia en bij het waterbeheer in Bangladesh.

De financieel-economische duurzaamheid is in de huidige economische situatie van Kenia en Burkina Faso zeer problematisch. Dit was direct zichtbaar in Kenia waar ten tijde van de evaluatie juist de Nederlandse financiering van diverse projecten was afgelopen en de activiteiten, vanwege het gebrek aan operationele middelen, tot een minimum waren gereduceerd. Een extra complicatie voor de financiële duurzaamheid is geconstateerd in Burkina Faso. Zodra het vrouwen betreft overheersen sociale doelstellingen vaak zodanig dat aspecten van financieel evenwicht en economische rentabiliteit vergeten worden. Na afloop van het project zakken de activiteiten dan in elkaar omdat subsidiëring op de lange duur niet vol te houden is.

De voornaamste kans op duurzaamheid ligt bij vrouwen zelf wier mogelijkheden her en der wat groter zijn geworden en die zich deze nieuwe ruimte niet zo makkelijk weer laten afpakken.

6.7 Conclusies

Het beleid en de resultaten ervan voor vrouwen in de vijf landen worden bepaald door factoren in de landen zelf en door aspecten van het Nederlandse beleid. Van belang in de landen zelf is de ruimte en prioriteit die de overheid geeft aan vrouwenzaken. Deze wordt de laatste jaren groter, maar blijft in de meeste gevallen aan de zuinige kant. Ook als de politieke wil aanwezig is, ontbreken de middelen voor de te nemen maatregelen. Een impuls voor verbeteringen kan komen van de kant van de vrouwenbeweging, zoals bleek in Bolivia. In het algemeen is de vrouwenbeweging een factor van betekenis geworden, maar haar invloed doet zich meer gelden op het algemeen maatschappelijke vlak dan in politiek en beleid.

De prioriteit voor *vrouwen en ontwikkeling* in het Nederlandse beleid sinds het begin van de jaren negentig heeft een positieve uitwerking op de aandacht voor vrouwen in de bilaterale programma's. De aard van het programma is van grote betekenis voor de werkelijke ruimte voor vrouwen in de praktijk van de uitvoering. Hoe meer een programma is gericht op directe armoedebestrijding en doelgroepen, hoe groter de mogelijkheden voor deelname van vrouwen. Qua sectoren zijn de bilaterale programma's overwegend relevant voor vrouwen; de afzonderlijke projecten worden dat pas als hun doelstellingen en activiteiten expliciet met vrouwen en hun prioriteiten rekening houden. Voor de uitvoering van het VenO-beleid zijn de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* van cruciaal belang

gebleken; pas na hun komst heeft het thema in de bilaterale programma's vorm gekregen.

De deelname van vrouwen aan de bilaterale projecthulp is toegenomen. Vooral in Kenia en Burkina Faso waren anno 1995 bij de meeste projecten vrouwen betrokken. In Bolivia en Egypte was dat in veel mindere mate het geval. In Bangladesh namen vrouwen vooral deel aan projecten in de sociale sectoren en aan de NGO programma's.

Gemeten naar de vier dimensies van autonomie zijn de meeste resultaten voor vrouwen aangetroffen op het economische terrein. Hiertoe behoren betere toegang tot productiemiddelen, dienstverlening en voorzieningen, verbeteringen in inkomen en werkgelegenheid. Veranderingen op sociaal-cultureel gebied zijn hiervan veelal het resultaat. Tegelijkertijd blijkt economische vooruitgang voor vrouwen regelmatig te stuiten op sociale patronen en opvattingen die grenzen stellen aan de armslag van vrouwen. Enkele projecten hebben met succes in directe zin sociaal-culturele aspecten aan de orde gesteld. Op politiek-maatschappelijk terrein is de deelname van vrouwen aan beheerscomités toegenomen, evenals de organisatievorming van vrouwen.

Het oordeel over de resultaten is dat de relevantie van de bilaterale programma's voor vrouwen redelijk is, de effectiviteit en de doelmatigheid positieve en negatieve kanten hebben en de duurzaamheid zwak is.



7 Vrouwenfonds

7.1 Achtergrond

Een speciaal fonds voor vrouwen werd binnen het Nederlandse hulpbeleid aanvankelijk niet geambieerd. De bedoeling van het beleid was immers dat de doelstellingen met betrekking tot vrouwen integraal opgenomen zouden worden in het reguliere programma. Speciale financieringsbronnen leken daarbij niet wenselijk en niet noodzakelijk. Het bleek echter moeilijk te zijn om in de bestaande begrotingscategorieën middelen vrij te maken voor speciale activiteiten voor vrouwen. Daarom is in 1986 toch een apart fonds in het leven geroepen, onder de naam Vrouwenprogramma en van een bescheiden omvang: f 2 miljoen in 1986 tot 4 miljoen in 1990. Daarna zijn de middelen sterk uitgebreid, van f 17 miljoen in 1991 naar f 44 miljoen in 1995; de naam veranderde in Vrouwenfonds. Vanaf 1992 is een deel van het fonds gedelegeerd naar de ambassades waar een sector-specialist *vrouwen en ontwikkeling* werkzaam is. Dat deel draagt de naam Vrouwenfonds-lokaal.

Ten behoeve van deze evaluatie is een aparte studie uitgevoerd naar de aard, het functioneren en de resultaten van het Vrouwenfonds, terwijl het Vrouwenfonds-lokaal is onderzocht in Burkina Faso en Kenia en in de IOB-landenstudie Bolivia. De bevindingen van al deze studies zijn in dit hoofdstuk bijeengebracht.

Het Vrouwenprogramma is in 1990 geëvalueerd, vlak voor het ophield te bestaan in de oude vorm. Daarom is er in deze IOB-studie voor gekozen om de evaluatie van het Vrouwenfonds te beperken tot de periode 1991-1995, dat wil zeggen tot het Vrouwenfonds nieuwe stijl. De evaluatie betreft primair het programma als geheel, wat betekent dat er vooral is gekeken naar wat er voor wie gefinancierd is. Er heeft geen evaluatie van individuele activiteiten plaatsgevonden en er zijn geen projecten bezocht. De evaluatie is uitgevoerd door bestudering van projectdossiers, raadpleging van het MIDAS informatiesysteem, bestudering van bestaande evaluaties van enkele grote projecten en van voortgangsrapportages van

projectclusters (zoals projecten in het kader van de conferentie in Peking en van activiteiten ter bestrijding van geweld tegen vrouwen) en interviews met beleidsmedewerkers.

Het Vrouwenfonds-lokaal is geëvalueerd in Bolivia, Burkina Faso en Kenia op basis van alle activiteiten uit de onderzoeksperiode. Voor Bolivia was dit 1992 t/m 1994, voor de andere twee landen 1992 t/m 1995. In Bolivia zijn van de 105 in kaart gebrachte activiteiten er 18 apart geëvalueerd. Deze vormen een representatieve steekproef en zijn bestudeerd door middel van interviews met uitvoerders en begunstigen. Van de programma's in Burkina Faso en Kenia is eveneens een selectie van activiteiten die kenmerkend zijn voor het totale programma nader onderzocht via bezoeken en interviews.

7.2 De ontwikkelingen van het fonds

7.2.1 1986-1990: het Vrouwenprogramma

Het Vrouwenprogramma werd opgezet ter ondersteuning van projecten die verbetering van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden beogen en die niet of nauwelijks passen in de bestaande begrotingscategorieën. Er werd bij gezegd dat het programma een katalyserende en voorbeeldfunctie zou hebben voor andere hulpprogramma's. Met andere woorden, het Vrouwenprogramma moest bevorderen dat andere hulpprogramma's activiteiten van, voor en door vrouwen zouden gaan ondersteunen (Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1985). Het Vrouwenprogramma was onderdeel van het Programma Speciale Activiteiten dat onder beheer was van de Directie Particuliere Organisaties - Bijzondere programma's.

Om te voorkomen dat het Vrouwenprogramma overstelpt zou worden met kleine projecten is al spoedig besloten om het accent te leggen op institutionele ondersteuning van vrouwenorganisaties. Volgens richtlijnen van 1987 kon steun gegeven worden aan:

- internationale vrouwen-netwerken
- professionele Nederlandse organisaties voor *vrouwen en ontwikkeling*
- internationale organisaties door inzet van expertise *vrouwen en ontwikkeling*
- vrouwenorganisaties in ontwikkelingslanden.

Kleine projecten van vrouwen en vrouwenorganisaties zouden gefinancierd moeten worden uit de zogeheten Kleine Ambassade Projecten en Doelbijdragenfondsen, of door de medefinancierings- en particuliere organisaties. Wat betreft vrouwenorganisaties in ontwikkelingslanden tekende de Minister aan dat financiering daarvan alleen toegestaan was als de activiteit echt niet uit een andere pot betaald kon worden.

In 1989/1990 is het Vrouwenprogramma geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat sinds 1987 voornamelijk steun was gegeven aan internationale netwerken van vrouwen. Daarnaast werd enkele keren de inzet van een deskundige bij een hulporganisatie gefinancierd. In Nederland kregen twee organisaties een subsidie, namelijk VENA (Centrum voor Vrouwen en Autonomie verbonden aan de Rijksuniversiteit te Leiden) en het Vrouwenberaad Nederlandse Ontwikkelingsinstanties. De steun aan vrouwenorganisaties in ontwikkelingslanden was beperkt. Volgens de evaluatie was de katalyserende- en voorbeeldfunctie van het programma gedeeltelijk gerealiseerd. Er waren activiteiten gefinancierd die aansloten bij nieuwe thema's en die de internationale vrouwenbeweging versterkten. Van de voorbeeldfunctie voor andere hulpprogramma's was echter niks terecht gekomen en de toezegging in het Actieprogramma van 1987 dat uit alle bilaterale hulpcategorieën activiteiten voor vrouwen gefinancierd kunnen worden, was niet gerealiseerd. Vooral de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* kampten met een gebrek aan fondsen voor activiteiten van en voor vrouwen. Het evaluatierapport deed de aanbeveling om de middelen te verhogen en de criteria te verruimen. Ook werd geadviseerd om de naam Vrouwenprogramma te vervangen door Vrouwenfonds om een duidelijker onderscheid te maken tussen het fonds enerzijds en het hele programma *vrouwen en ontwikkeling* anderzijds. De aanbevelingen zijn verwerkt in het nieuwe Vrouwenfonds dat als eigen fonds van het in 1991 opgerichte Speerpunt programma *Vrouwen en Ontwikkeling* (DST/VR) is gaan functioneren.

7.2.2 1991-1995: het Vrouwenfonds

Met 17 miljoen gulden in 1991 bevatte het Vrouwenfonds al meteen ruim vier keer zoveel geld als het Vrouwenprogramma het jaar daarvoor. In 1992 was er eenzelfde bedrag beschikbaar, terwijl het fonds daarna nog verder is doorgegroeid, zie tabel 9.

Tabel 9 Vrouwenfonds, begrotingsbedragen en uitgaven (in miljoenen gulden) en aantal activiteiten per jaar 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995	Totaal
Oorspronkelijk begrotingsbedrag	17	17	19	19	25	nvt
Uiteindelijke uitgaven	8,7	14,3	29,2	34,6	42,1	128,9
Aantal activiteiten in uitvoering	30	78	164	152	146	± 385*

* Totaal aantal activiteiten in uitvoering in de periode 1991-1995. Dit is niet gelijk aan de som van de aantallen per jaar, omdat sommige activiteiten een looptijd hadden van langer dan een jaar.

Uit het verschil tussen het begrotingsbedrag en de uitgaven kan worden afgeleid dat er in 1991 en 1992 sprake was van onderbesteding. In de jaren daarna hebben de uitgaven het oorspronkelijk begrote bedrag ruimschoots overschreden. In maart 1994 waren voor dat jaar al verplichtingen aangegaan voor totaal 37 miljoen gulden, terwijl er 19 miljoen op de begroting stond. De Minister keurde een verhoging van het kasplafond tot 30 miljoen gulden goed, maar er moesten ook activiteiten vervallen of doorgeschoven worden naar 1995. In 1995 is het kasplafond opnieuw tussentijds aangepast, nu vooral om nieuwe activiteiten te kunnen financieren in verband met de VN-Vrouwenconferentie die in dat jaar plaatsvond. De reden voor het aangaan van verplichtingen boven het begrotingsbedrag is volgens de stafleden van DST/VR dat in de praktijk de uitgaven altijd erg op de ramingen achterlopen. Om het fonds aan het eind van het jaar toch uit te putten moet er 'overcommitting' plaatsvinden. Daarnaast leerde de ervaring dat extra middelen meestal in de loop van het jaar ook wel beschikbaar kwamen.

In de periode 1991-1995 zijn er ongeveer 385 activiteiten uit het Vrouwenfonds gefinancierd, daaronder bevinden zich 62 allocaties voor het Vrouwenfonds-lokaal. Deze laatste zijn blokallocaties per jaar per ambassade, waaruit ter plaatse weer een groot aantal activiteiten gefinancierd wordt. In werkelijkheid gaat het wel om een paar duizend activiteiten.

Over de *doelstellingen* van het fonds bestaat op papier geen eenduidigheid. In diverse documenten, zoals de nota *Een Wereld van Verschil*, Memories van Toe-

lichting op de jaarlijkse begrotingen, jaarverslagen en een intern DST/VR document, wordt wel een toelichting op het fonds gegeven, maar de beschrijvingen komen niet steeds met elkaar overeen. Er is verwarring over doelstellingen en criteria, termen die door elkaar worden gebruikt, en de formulering is steeds verschillend. Het komt er echter op neer dat het fonds gebruikt mag worden voor activiteiten die gericht zijn op:

1. ondersteuning en operationalisering van het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*
2. bevordering van deskundigheid over *vrouwen en ontwikkeling* bij Nederlandse en internationale organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
3. versterking van de internationale vrouwenbeweging
4. ondersteuning van de autonome vrouwenbeweging in ontwikkelingslanden
5. bevordering van lokale deskundigheid inzake *vrouwen en ontwikkeling*
6. ondersteuning van innovatieve en katalyserende activiteiten.

In vergelijking met de richtlijnen van het Vrouwenprogramma oude stijl zijn er twee categorieën bijgekomen, te weten de onder sub. 1 en sub. 6 genoemde activiteiten. Er wordt niet toegelicht wat 'innovatieve en katalyserende activiteiten' precies zijn. Het achterliggende doel van alle activiteiten is de algemene doelstelling van het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*: vergroting van de autonomie van vrouwen in ontwikkelingslanden.

Met de herijking van het beleid in 1996 is de aard van het Vrouwenfonds ingrijpend veranderd. Alle activiteiten met de z.g. DAC-code *vrouwen en ontwikkeling* komen sindsdien ten laste van het Vrouwenfonds. Dat betekent dat het aantal activiteiten fors is toegenomen, omdat activiteiten die overwegend voor vrouwen zijn en voorheen uit de landen- en regioprogramma's betaald werden, nu ten laste van het Vrouwenfonds komen. Een analyse van deze situatie valt buiten het bestek van de evaluatie.

7.2.3 Vrouwenfonds-lokaal

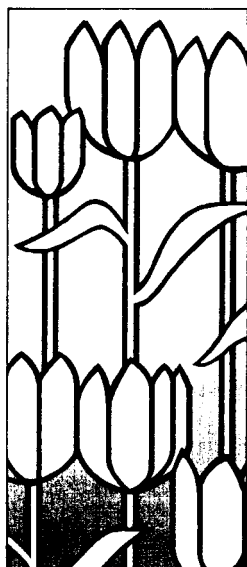
Om beter te kunnen inspelen op initiatieven in ontwikkelingslanden ten behoeve van de emancipatie van vrouwen is in 1992 een deel van het fonds gedelegeerd naar de Nederlandse ambassades waar een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* werkzaam is. Het doel van het Vrouwenfonds-lokaal is de versterking van de zeggenschap en het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen in economisch, sociaal, cultureel en fysiek opzicht. Uit het fonds kunnen activiteiten van beperkte om-

vang gefinancierd worden, dat wil zeggen van maximaal 50.000 gulden. De donaties uit het Vrouwenfonds zijn eenmalig: per activiteit kan slechts één bijdrage gegeven worden.

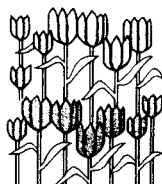
Voor het Vrouwenfonds-lokaal is in maart 1992 een instructie opgesteld. De volgende activiteiten komen voor financiering in aanmerking:

- beleidsvoorbereiding en ontwikkeling
- deskundigheidsbevordering en training
- studies naar de rol en positie van vrouwen
- uitwisselingsprogramma's en zuid-zuid communicatie binnen de regio
- kleine innovatieve projecten gericht op het bevorderen van de autonomie van vrouwen.

Het initiatief voor de activiteiten kan uitgaan van de sectorspecialist, van vrouwenorganisaties, NGOs, onderzoeksinstituten, overheidsinstellingen, vakministeries, etc. Van de aanvragers wordt verwacht dat zij zelf een bijdrage leveren, in geld of in natura. De activiteiten moeten bij voorkeur door lokale organisaties worden uitgevoerd. In 1993 zijn de procedures, zoals vastgelegd in de instructie, geëvalueerd en de conclusie was dat het programma in grote lijnen volgens de procedureregels wordt uitgevoerd.



AMBASSADE ROYALE DES PAYS-BAS
OUAGADOUGOU



FONDS D'APPUI A LA CREATIVITE

De omslag van de folder van het Vrouwenfonds-lokaal in Burkina Faso.

Het bedrag dat aan het Vrouwenfonds-lokaal wordt toegekend is bestemd voor het hele werkgebied van de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* en kan dus bestemd zijn voor één land of voor meer landen. Het aantal ambassades met een Vrouwenfonds-lokaal is tussen 1992 en 1995 gewijzigd. Er zijn er vijf bijgekomen vanwege de komst van een sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* bij de ambassade. Daarentegen zijn de fondsen bij de ambassades in Nicaragua en Ecuador opgegaan in het Vrouwenfonds-lokaal voor de regio Midden-Amerika (ambassade in Costa Rica) en het Vrouwenfonds-lokaal voor de Andesregio (ambassade Bolivia).

Tabel 10 Vrouwenfonds-lokaal, verdeling van uitgaven over diverse ambassades, 1992-1995

Ambassade	1992	1993	1994	1995	Totaal
Bangladesh	58.019	38.927	111.799	207.793	416.538
Bolivia*	160.557	1.069.564	1.015.864	1.219.526	3.465.511
Burkina Faso*	58.649	155.401	269.534	365.192	848.776
Costa Rica*	213.648	914.315	567.209	1.074.928	2.770.100
Ecuador	29.133	43.000	0	0	72.134
Egypte*	0	85.245	342.861	529.450	957.556
India	184.804	342.208	426.790	478.853	1.432.655
Jemen	45.448	185.146	71.168	224.646	526.408
Kenya*	271.185	639.267	508.540	811.381	2.230.373
Mali	100.831	231.855	258.804	282.688	874.178
Mozambique	0	0	0	214.765	214.765
Nicaragua	37.814	44.843	0	0	82.657
Pakistan	78.009	349.584	202.414	495.734	1.125.741
Senegal*	20.403	180.908	196.130	174.129	571.570
Soedan	0	153.872	112.901	194.183	460.956
Suriname	0	75.164	110.464	204.885	390.513
Tanzania	50.959	665.576	541.446	753.046	2.011.027
Vietnam*	0	0	133.937	620.148	754.085
Zambia*	98.065	252.524	728.014	404.013	1.482.616
Totaal	1.407.524	5.427.399	5.597.875	8.255.360	20.688.158

* Fonds is voor meer landen bestemd

Bron: Tabel is samengesteld op basis van gegevens uit FOS. Er zijn 61 activiteitennummers opgespoord die onder het Vrouwenfonds-lokaal vallen.

In het eerste jaar waren de uitgaven van het Vrouwenfonds-lokaal 1,4 miljoen gulden, verdeeld over 14 ambassades (zie tabel 10). In 1993 en 1994 namen de uitgaven toe tot ongeveer 5,5 miljoen gulden, verdeeld over respectievelijk 17 en 16 ambassades. In 1995 is ruim 8 miljoen gulden uit het Vrouwenfonds-lokaal uitgegeven door 17 ambassades.

7.3 Bevindingen Vrouwenfonds

Bij de bestudering van het Vrouwenfonds heeft de periode 1993-1995 centraal gestaan, omdat van de twee jaren daaraan voorafgaande geen goede gegevens beschikbaar zijn. Qua uitgaven zijn deze drie jaren verreweg de belangrijkste (82%) van de totale periode.

Aangezien er geen overzicht van het programma bestond is allereerst geprobeerd om een beeld te krijgen van het projectenpakket van het fonds: hoe was de verdeling kleine en grote activiteiten, welke soort activiteiten zijn gefinancierd, waar zijn ze uitgevoerd, wie waren de uitvoerders, wie hebben ze bereikt? Dit is gedaan aan de hand van een steekproef van de projecten die in 1993, 1994 en 1995 zijn gestart. De keuze voor *gestarte* projecten in plaats van projecten in *uitvoering* is gedaan om te voorkomen dat projecten die langer dan een jaar lopen tweemaal in de steekproef terecht zouden komen. Tussen 1993-1995 zijn er 261 activiteiten gestart, exclusief het Vrouwenfonds-lokaal.

Voorafgaande aan de steekproef zijn de projecten verdeeld in:

- 'kleine' activiteiten: $\leq f$ 1 miljoen
- 'grote' activiteiten: $> f$ 1 miljoen.

Uit de eerste groep van in totaal 246 activiteiten is een steekproef van 50% getrokken. Na opschoning van activiteiten waarvoor geen uitgaven waren geboekt is de uiteindelijke steekproef 117 activiteiten geworden. De 'grote' activiteiten zijn allemaal bestudeerd, 15 in totaal. Bij elkaar zijn dus 132 activiteiten in het onderzoek opgenomen.

7.3.1 Kenschets

De activiteiten uit het Vrouwenfonds vormen een bont geheel zoals uit de nu volgende kenschets zal blijken. Hierin komen achtereenvolgens aan de orde:

1. omvang van de financiering, 2. type activiteiten, 3. lokatie van de activiteit en 4. directe doelgroep.

Omvang van de financiering

In de periode 1993-1995 is 54% van de middelen besteed aan 'grote' activiteiten: > f 1 miljoen, 26% aan 'kleine' activiteiten: < f 1 miljoen, en 20% aan het Vrouwenfonds-lokaal (zie figuur 3). Dat betekent dat, qua geld, de 'grote' activiteiten ruim tweemaal zoveel ontvangen dan de 'kleine'. Het totaal aantal activiteiten dat in deze periode gestart is bedraagt 261. Hiervan zijn er 246 'klein' en 15 'groot'.

De omvang van de '*kleine*' activiteiten loopt uiteen van f 377,- tot f 1 miljoen. De meeste daarvan (63%) hebben een waarde van minder dan f 50.000, terwijl bijna een-vijfde kleiner was dan f 10.000 (zie figuur 3).

Van de **15 grote activiteiten** zijn 11 projecten onder de f 5 miljoen en 4 erboven. De grootste zijn de jaarlijkse bijdragen aan Women's World Banking, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) en het United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW). Tussen 1993-1995 is een groeiend deel van de totale uitgaven van het fonds naar deze drie organisaties gegaan, namelijk 41% in 1993, 45% in 1994 en 50% in 1995. Het gaat om een totaal van f 48.6 miljoen.

Type activiteiten

Het type activiteiten van de steekproef van '*kleine*' activiteiten wordt weergegeven in figuur 3. Een *kwart* van de activiteiten betreft '*conferenties en seminars*'. Meestal gaat het om de bekostiging van deze bijeenkomsten zelf. In vijf gevallen is het alleen de financiering van de deelname van personen. De onderwerpen van de conferenties zijn bijvoorbeeld: vrouwen en geweld, de gezondheid van vrouwen, vrouwen en communicatie, vrouwen en habitat, en 'Peking' de vierde VN-vrouwenconferentie.

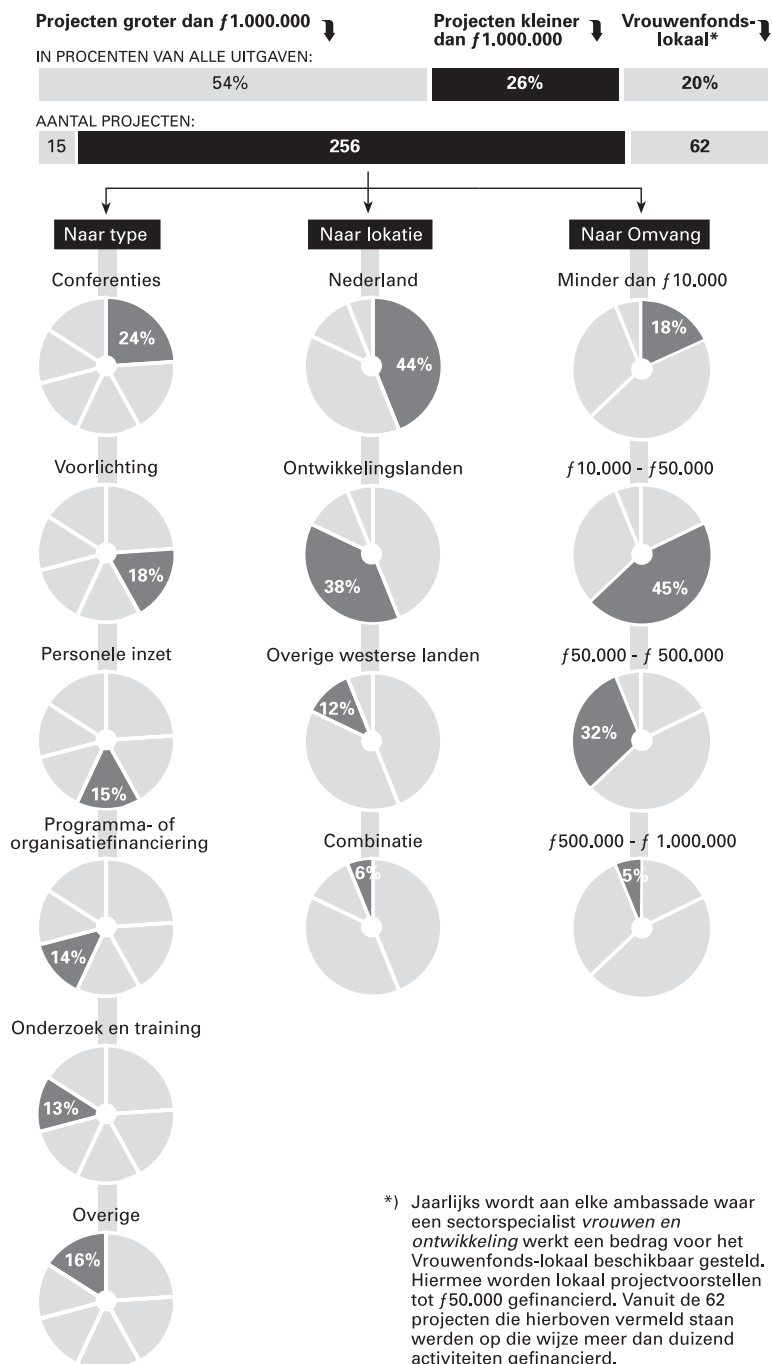
Een op de vijf activiteiten valt in de categorie '*voorlichting, voorlichtingsmateriaal, film en theater*'. Het betreft vooral de productie of verspreiding van publicaties. Een deel daarvan is direct door DST/VR geïnitieerd, zoals de notitie Vrouwen en Islam, een reader over gender en macro-economie, een inventarisatie van genderprofielen en een boek over genitale verminking van meisjes. Bijna alle publicaties zijn in Europa verschenen.

De rubriek '*personele inzetten*' omvat 15% van de activiteiten met een gecommiteerd bedrag van f 1.891.000. Het merendeel betreft tijdelijke personele ondersteuning van DST/VR bijvoorbeeld ten behoeve van de organisatie van een seminar of van het voorzitterschap van Nederland van de OESO/DAC Expert Group on Women in Development. Andere activiteiten in deze categorie betreffen de financiering van een deskundige *vrouwen en ontwikkeling* in Nederlandse en internationale organisaties. In de steekproef waren dit: de Nederlandse vakbonden, het Internationaal Verbond van Vrije Vakbonden (IVVV), de stichting TOOL, het International Labour Office (ILO), de OESO/DAC. De inzetten hadden tot doel de oriëntatie van de instelling op *vrouwen en ontwikkeling* te bevorderen. Zij werden doorgaans voor enkele jaren gefinancierd, waarna de organisatie geacht werd de deskundige zelf te bekostigen.

Veertien procent van de activiteiten was een *programma- of organisatiefinanciering*. Dat wil zeggen een bijdrage aan een organisatie of aan een programma van een organisatie. Het committeringsbedrag voor deze activiteiten was f4.652.000, wat neerkomt op 32% van de totale committeringen voor de 'kleine' activiteiten in de steekproef. De meeste financieringen bedroegen meer dan f 100.000. Er zijn bijdragen gegeven aan diverse internationale en regionale netwerken van vrouwen, zoals de Committee for Asian Women, ISIS International Santiago, International Women's Rights Action Watch, Women's Global Network on Reproductive Rights, Women Living Under Muslim Law, African Women's Development and Communication Network (Femnet). Ook zijn bijdragen verstrekt aan internationale organisaties die programma's financieren voor vrouwen in ontwikkelingslanden, zoals aan de donorengroep die het Safe Motherhood Initiative uitvoert. Voorts zijn gefinancierd het Europees lobby- en informatienetwerk Women in Development Europe (WIDE 1993-94), het Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking en het vrouwenfonds van het Development Assistance Committee van de OESO.

De '*grote*' *activiteiten* zijn bijna allemaal *programma- of organisatiefinancieringen*, namelijk 13 van de 15. Tezamen is voor deze activiteiten f 58 miljoen gecommiteerd tussen 1993-1995. De betreffende organisaties zijn: Women's World Banking, UNIFEM, INSTRAW, WIDE (1995/98), het secretariaat voor de VN-Vrouwenconferentie, een Afrikaanse netwerk dat zich inzet voor het terug

Figuur 3. Vrouwenfonds, verdeling naar type, lokatie en omvang van de projecten, 1993–1995



dringen en uitbannen van vrouwenbesnijdenis en andere schadelijke traditionele gebruiken, drie vrouwenorganisaties in Chili, een organisatie in Bangladesh die zich inzet voor de verbetering van de gezondheidszorg voor vrouwen in dat land, het Centrum voor Vrouwen en Autonomie van de Rijksuniversiteit in Leiden.

Lokatie van de activiteit

De lokatie van de activiteit betreft het land waar de activiteit plaatsvindt of waar de organisatie is gevestigd die de institutionele steun ontvangt. Figuur 3 laat de verdeling zien van de 'kleine' activiteiten over Nederland, overige westerse landen en ontwikkelingslanden. Een klein percentage, 6% van de activiteiten, vond plaats in een ontwikkelingsland gecombineerd met Nederland of een ander westers land.

Opvallend is dat *bijna de helft* van de '**kleine**' activiteiten in Nederland plaatsvond: 44%. De meeste hebben een laag committeringsbedrag, \leq f 50.000 en veel ervan zijn bedoeld om het Nederlandse beleid te ondersteunen. Met name in 1993 was het aandeel van de 'Nederlandse' activiteiten groot. In dat jaar was er onder meer een groep van 11 activiteiten in de steekproef op het gebied van personele ondersteuning DST/VR. Activiteiten in Nederland werden tevens uitgevoerd door adviesbureaus, universiteiten of afdelingen daarvan, vakbonden, NGOs zoals Medusa, Inzet en het Vrouwenberaad, en allerlei bedrijven als drukkerijen en uitgeverij.

38% van de activiteiten vond plaats in een of meer *ontwikkelingslanden*; 6% is uitgevoerd in ontwikkelingslanden en overige westerse landen of Nederland. De activiteiten in ontwikkelingslanden zijn gemiddeld groter van omvang dan die in Nederland. Zij hebben een grote diversiteit aan doelstellingen.

Van de 15 '**grote**' activiteiten vonden er 8 plaats in *westerse landen* en 5 in *ontwikkelingslanden*. Eén activiteit is in Nederland uitgevoerd en één in een westers en een ontwikkelingsland gezamenlijk.

Directe doelgroep

De directe doelgroep betreft de mensen die aan de activiteit deelnemen of op wie deze in eerste instantie gericht is.

Van de '**kleine**' activiteiten van het Vrouwenfonds zijn er *weinig direct op vrouwen of basisorganisaties in ontwikkelingslanden* gericht, slechts 19 keer worden deze als doelgroep genoteerd. Meer activiteiten richten zich op intermediaire

organisaties, op de overheid (altijd in combinatie met andere doelgroepen), of op de samenleving in ontwikkelingslanden in het algemeen. Een ander deel richt zich op beleidsmakers en uitvoerders van het hulpbeleid op het DGIS, op de ambassades of in de projecten.

14 van de 15 '*grote*' activiteiten richten zich op verschillende doelgroepen. Met name de instellingen die een organisatiefinanciering ontvangen, hebben meer doelgroepen, vaak over de hele wereld verspreid.

7.3.2 Resultaten

Mede door het grote aantal activiteiten is het moeilijk om over 'de resultaten' van het Vrouwenfonds te spreken. Ook kunnen op basis van een dossierstudie geen harde conclusies getrokken worden over de doeltreffendheid en duurzaamheid van de projecten. Wel kan iets gezegd worden over de betekenis van het fonds in ruime zin en kunnen enkele kritische kanttekeningen geplaatst worden bij activiteiten die waarschijnlijk minder succesvol zijn geweest.

Het Vrouwenfonds heeft bijgedragen aan:

- * *Het voortbestaan van twee VN-organisaties die ingesteld zijn ten behoeve van de verbetering van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden: UNIFEM en INSTRAW.*

De bijdragen van Nederland, zijn alleen al door hun omvang, van cruciaal belang geweest voor de twee organisaties. Al sinds de oprichting van UNIFEM als zelfstandige VN-organisatie in 1985 is Nederland één van de belangrijkste donoren. In 1992 werd Nederland de grootste donor toen de jaarlijkse bijdrage op verzoek van de Tweede Kamer verhoogd wordt van f 2 miljoen naar f 4 miljoen. Toen er in 1995 financiële problemen bij de organisatie waren heeft Nederland extra subsidie gegeven. Tot dusver zijn er weinig andere donoren die deze VN-organisatie met grote bedragen ondersteunen. Een recente evaluatie van UNIFEM geeft een positief oordeel over de instelling. De sterke punten liggen vooral in het onderhouden van contacten met vrouwenorganisaties en lokale groepen en het vermogen om op te treden als tussenpersoon tussen overheden en vrouwenorganisaties, aldus het evaluatie-rapport.

INSTRAW, de VN-instelling voor onderzoek ten behoeve van vrouwenemancipatie, heeft ook al jaren veel steun van Nederland gekregen. Over de doel-

treffendheid van de organisatie bestaan twijfels zoals blijkt uit een evaluatierapport van 1991, waarin vooral de grote versnippering van activiteiten, de geringe professionaliteit en de lokatie van het instituut in de Dominicaanse Republiek bekritiseerd worden. Uit de dossiers blijkt dat in de jaren daarna deze punten door Nederland in toenemende mate als problemen ervaren worden. In 1996 is de bijdrage van Nederland verlaagd.

- * *De opbouw van kredietinstanties voor arme vrouwen in ontwikkelingslanden, via steun aan Women's World Banking*

WWB is een netwerk van meer dan vijftig organisaties in ontwikkelingslanden die opgezet zijn om financiële diensten en kredieten aan vrouwen te verstrekken. Het hoofdkantoor in New York fungeert als dienstencentrum voor de aangesloten instellingen en als secretariaat. De bijdragen van Nederland zijn voor het hoofdkantoor en voor het 'Capital Fund'. Dat laatste heeft ondermeer tot doel het garantievermogen te vergroten. WWB staat als zeer succesvol te boek, zodat de bijdragen van Nederland doeltreffend lijken te zijn. De Nederlandse bijdrage behoort tot de grootste onder de donoren.

- * *De groei van een internationale vrouwenbeweging en van het wereldwijde debat over vrouwenemancipatie*

Regionale en wereldwijde netwerken van vrouwen hebben subsidie uit het fonds gekregen, zodat zij zich konden inzetten om de organisatievorming onder vrouwen in ontwikkelingslanden te bevorderen. Het feit dat de steun vaak is gegeven in de vorm van een programma- of organisatiefinanciering was belangrijk voor de continuïteit van de netwerken zelf; de meeste donoren financieren alleen projecten.

Ook via geldelijke steun aan tal van conferenties heeft de vrouwenbeweging internationaal de kans gekregen zich verder te ontwikkelen. Het Vrouwenfonds heeft ruimhartig de voorbereidingen van de vierde VN-Vrouwenconferentie in Peking gesteund. Tussen 1993-1995 had 12% van alle projecten van het fonds op de een of andere manier te maken met deze conferentie. Zo is er bijgedragen aan fora in ontwikkelingslanden die ter plaatse activiteiten moesten initiëren en coördineren en zoveel mogelijk vrouwen van alle geledingen en regio's in het land bij de gebeurtenissen moesten betrekken. De gedegen voorbereiding in veel landen wordt als een belangrijke bijdrage aan de beraadslagingen van Peking gezien.

* *Programma's ter bestrijding van geweld tegen vrouwen*

Bestrijding van geweld tegen vrouwen is al sinds het midden van de jaren tachtig een speciaal aandachtspunt in het Nederlandse beleid. Bij de uitvoering ervan heeft het fonds een belangrijke rol gespeeld. Dat was al zo ten tijde van het Vrouwenprogramma. Uit het Vrouwenfonds nieuwe stijl is een nog groter aantal activiteiten ter bestrijding van geweld tegen vrouwen gefinancierd. In de periode 1993-1994 waren dit er 84, waarvan 57 uit het Vrouwenfonds-lokaal.

De gesubsidieerde activiteiten liggen op het terrein van *data verzameling en onderzoek*, o.a. naar de aard en omvang van seksueel geweld in voormalig Joegoslavië, naar vrouwenhandel in Thailand en naar vrouwenbesnijdenis door de Wereldgezondheidsorganisatie. Ook zijn *voorlichtingsactiviteiten* gefinancierd zoals een videofilm over heksenjacht in tribale gebieden in India. Gefinancierd zijn ook activiteiten die de kennis over *rechten van vrouwen* bevorderen, hun mogelijkheden om voor die rechten op te komen vergroten en wetshervorming stimuleren. Er zijn instellingen gesteund die *directe hulp* verlenen, zoals opvanghuizen voor mishandelde vrouwen in Turkije, Nicaragua en Zuid-Afrika. Met middelen uit het fonds organiseerde het DGIS samen met UNIFEM het internationale *seminar 'Calling for Change, international strategies to end violence against women'* in juni 1993. Er werd op de bijeenkomst een verklaring opgesteld die de deelnemers hebben ingebracht op de VN-Conferentie over Mensenrechten in Wenen kort daarna. Daar is o.a. besloten tot de aanstelling van een speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen bij de Commission on Human Rights. Uit het Vrouwenfonds is vervolgens een bijdrage gegeven voor de ondersteuning van deze *speciale rapporteur*.

* *Uitbouw en operationalisering van het beleid inzake vrouwen en ontwikkeling in Nederland*

Aan de richtlijnen van het Vrouwenfonds werd in 1991 o.a. toegevoegd de mogelijkheid om het fonds te gebruiken voor ondersteuning en operationalisering van het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*. Van deze mogelijkheid is ruimschoots gebruik gemaakt. In totaal een derde van het aantal 'kleine' projecten had dit ten doel. Het betreft hier het aantrekken van tijdelijk personeel voor DST/VR, het schrijven van een beleidsnotitie of het ontwikkelen van instrumenten voor de uitvoering, de organisatie van workshops en cursussen voor DGIS medewerkers en projectstaf in ontwikkelingslanden. Bijna al deze activiteiten waren van geringe financiële omvang, namelijk

\leq f 50.000, zodat het bedrag dat eraan besteed is minder dan een derde van de uitgaven van de 'kleine' projecten bedraagt.

Het Vrouwenfonds heeft tevens bijgedragen aan *debat en lobby met betrekking tot vrouwen en ontwikkeling in Nederland*, aan *donorcoördinatie inzake vrouwen en ontwikkeling* door steun aan de activiteiten van de OESO/DAC op dit terrein.

7.3.3 Beoordeling van het Vrouwenfonds

Het oordeel over het Vrouwenfonds spitst zich in deze studie toe op het beleid en beheer en betreft het fonds als totaliteit en niet de projecten afzonderlijk. Dat laatste is onmogelijk omdat er geen veldstudie van de activiteiten is uitgevoerd.

Beleid

Er is geen duidelijk beleid voor het Vrouwenfonds geformuleerd. Wel wordt er in diverse beleidsdocumenten over het fonds gesproken, maar de formuleringen zijn niet eenduidig, zodat er een scala aan mogelijkheden ontstaan is. Ook is er niets vastgelegd over de verdeling van het geld over de verschillende soorten activiteiten en bestaan er geen prioriteiten voor bepaalde thema's, regio's en dergelijke.

Dat betekent overigens niet dat er geen keuzen gemaakt zijn. Een belangrijk kenmerk van het gevoerde beleid is de keuze om bijna de helft van de fondsen te besteden aan drie organisaties, UNIFEM, INSTRAW en Women's World Banking. Een andere belangrijke keuze is die voor de instelling van het Vrouwenfonds-lokaal in 1992, teneinde meer plaatselijke activiteiten te kunnen financieren in landen waar sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* werkzaam zijn.

Het gebrek aan formeel beleid heeft niet geleid tot problemen bij de selectie van activiteiten. De beheerders van het fonds stond vrij duidelijk voor ogen welke activiteiten wel en welke niet uit het fonds betaald zouden worden. De uitgangspunten en doelstellingen van het algemene beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*, alsmede de instructie voor het Vrouwenfonds-lokaal boden hiervoor voldoende houvast.

De *doelstellingen* van de activiteiten lopen sterk uiteen, maar vrijwel alle onderzochte activiteiten zijn er op gericht om de autonomie van vrouwen te bevorderen, in economisch opzicht (11%), sociaal-cultureel (5%), politiek-maatschappelijk (9%) of fysiek (16%). Ruim een derde van alle activiteiten was gericht op een

combinatie van de genoemde dimensies. Van 22% van de activiteiten werd vastgesteld dat een indeling naar autonomie-dimensie niet van toepassing was, zoals personele ondersteuning en evaluaties. In slechts zes 'kleine' activiteiten uit de steekproef kon geen aanknopingspunt met autonomie gevonden worden.

De *functie* van het Vrouwenfonds is anders dan die van het eerdere Vrouwenprogramma. Bij de instelling van het Vrouwenprogramma in 1986 werd gezegd dat het een voorbeeld moest zijn voor de andere programma's en deze moest stimuleren om activiteiten voor vrouwen te financieren. Zodoende werd het Vrouwenprogramma beschouwd als een tijdelijke aanvulling op de reguliere programma's. Bij het Vrouwenfonds komen de tijdelijkheid en de katalyserende functie nauwelijks meer naar voren. Het fonds financiert voornamelijk activiteiten die nadrukkelijk gericht zijn op het bevorderen van de emancipatie van vrouwen en heeft daarmee een eigen bestaansrecht ontwikkeld. Voor dit soort specifieke activiteiten is binnen de reguliere programma's immers nauwelijks ruimte, terwijl zij wenselijk zullen blijven zolang vrouwenemancipatie niet volledig is gerealiseerd. Katalyserend lijkt in het Vrouwenfonds meer opgevat te worden als het stimuleren van emancipatoire veranderingen en niet zozeer als integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, zoals dat ten tijde van de instelling van het Vrouwenprogramma was. Het onderbrengen van het Vrouwenfonds bij DST/VR heeft geleid tot een directe relatie tussen het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* en het fonds.

De *doelgroepen* van de activiteiten zijn vaak intermediaire organisaties, overheden, beleidsmakers, uitvoerders van de hulp, algemeen publiek. Er zijn weinig activiteiten direct gericht op vrouwen of basisorganisaties in ontwikkelingslanden. Dat is gezien de richtlijnen van het fonds en het parallel functioneren van het Vrouwenfonds-lokaal niet zo verrassend.

Van twee groepen activiteiten die uit het fonds gefinancierd zijn kan men zich afvragen of ze niet uit andere programma's betaald hadden kunnen worden: 1. de personele ondersteuning van DST/VR voor de uitvoering van reguliere taken; 2. projecten voor vrouwen in een land waarmee Nederland een bilaterale relatie onderhoudt.

Bij de activiteiten ten behoeve van de personele ondersteuning van DST/VR moet onderscheid gemaakt worden tussen de niet-reguliere taken, zoals activiteiten ter ondersteuning van ontwikkelingslanden in de aanloop van de conferentie in Peking, en reguliere taken. Het laatste geval betreft in feite tijdelijke uitbreiding

of vervanging van personeel en had derhalve uit andere middelen betaald dienen te worden. Sinds 1994 is er overigens nauwlettender op toegezien dat dergelijke 'vervuiling' vermeden werd.

Een enkele keer is er discussie geweest over de vraag of een project voor vrouwen gefinancierd zou moeten worden uit het bilaterale budget of uit het Vrouwenfonds. Een voorbeeld is een project ter bestrijding van besnijdenis van meisjes in Burkina Faso. Het project was te groot voor het Vrouwenfonds, maar het landenbureau meende dat de (beperkte) bilaterale middelen, gezien de bestaande speciale fondsen voor vrouwen, niet daaraan besteed zouden moeten worden. In het algemeen zijn er echter weinig aanwijzingen dat het Vrouwenfonds gediend heeft als excuus voor de bilaterale programma's om ook zelf activiteiten van en voor vrouwen te financieren.

Beheer

Het Vrouwenfonds wordt sinds 1991 beheerd door DST/VR, nu DSI/VR. Het beheer van het Vrouwenfonds-lokaal is in 1992 gedelegeerd aan de ambassades. In de periode 1990-1995 was één beleidsmedewerker verantwoordelijk voor het algehele overzicht van uitgaven en ramingen; de behandeling van de aanvragen behoorde tot de taak van alle beleidsmedewerkers. Bij de identificatie speelt de afdeling VR nauwelijks een rol. Volgens de geïnterviewde medewerkers komen de projectaanvragen bijna allemaal 'vanzelf' binnen. Ze worden meestal ingediend door de organisatie die het project gaat uitvoeren, door een medefinancieringsorganisatie of een multilaterale instelling. Het is niet bekend hoeveel van alle ingediende voorstellen zijn goedgekeurd, maar de afdeling zelf schat 50% of meer. Er zijn ook voorstellen afgewezen omdat de middelen voor een bepaald jaar waren uitgeput.

Voor activiteiten onder de f 50.000 bestaat een verkorte procedure, dat wil zeggen dat er slechts een kort beoordelingsmemorandum behoefde te worden opgesteld en dat de afdeling zelf de bevoegdheid tot goedkeuring had. Projecten boven de f 50.000 zijn alle mede beoordeeld door de afdeling Technische Advisering en die boven f 500.000 zijn voorgelegd aan de Projectencommissie.

Aangezien het fonds veel kortlopende activiteiten bevat en ongeveer de helft van de activiteiten een wereldwijd of regionaal karakter draagt, is de inhoudelijke begeleiding tamelijk beperkt. De voortgang is vooral in de gaten gehouden aan de hand van rapportages door de uitvoerders. Enkele activiteiten zijn in de periode 1993-1995 geëvalueerd, in de steekproef vielen vier activiteiten die (bij-

dragen aan) evaluaties betroffen, daaronder UNIFEM en het Vrouwenfonds-lokaal.

Een zwak punt in het beheer ligt bij de monitoring van het Vrouwenfonds. De ervaringen met diverse activiteiten zijn niet systematisch gedocumenteerd op thema's of autonomiedimensies en evenmin is bijgehouden wat er is bereikt. Derhalve is er weinig sprake geweest van terugkoppeling naar het beleid. Tot 1992-1993 waren er ook geen overzichten van de gefinancierde activiteiten per jaar beschikbaar. Voor de hele periode geldt dat er nooit jaarverslagen zijn gemaakt. Met de invoering van het MIDAS-systeem in 1991 en de aanstelling van een administratief medewerkster eind 1992 is de financiële administratie de afgelopen jaren wel verbeterd.

Het beheer van het fonds kost in verhouding tot de financiële omvang van de activiteiten, veel tijd, doordat het veel kleine activiteiten bevat waarvoor ongeveer evenveel administratieve handelingen verricht moeten worden als voor grote projecten. Volgens de geïnterviewde medewerkers is de tijdbesteding aan het Vrouwenfonds ten koste gegaan van andere taken, zoals de formulering van beleid en het geven van technische assistentie aan andere afdelingen. Veel van de kleine activiteiten worden door hen overigens wel als heel nuttig beoordeeld.

7.4 Bevindingen Vrouwenfonds-lokaal

De bevindingen van het Vrouwenfonds-lokaal in Bolivia, Burkina Faso en Kenia zijn in de drie publicaties over de landen beschreven. Daarom wordt een uitgebreide bespreking van de verschillende programma's hier achterwege gelaten en beperkt deze paragraaf zich tot de voornaamste kenmerken van de drie programma's, de overeenkomsten, verschillen en belangrijkste resultaten.

7.4.1 Kenschets

Omvang

De omvang van het programma varieert van land tot land. Dat bleek al in tabel 10, waar de verdeling van de uitgaven van het Vrouwenfonds-lokaal over de verschillende ambassades is weergegeven. Dat beeld herhaalt zich met betrekking tot de drie landen waar het fonds aan nader onderzoek is onderworpen, zoals uit tabel 11 blijkt.

Tabel 11 Vrouwenfonds-lokaal uitgaven en aantal activiteiten Vrouwenfonds-lokaal, Bolivia, Kenia, Burkina Faso, 1992-1995

Land	Uitgaven 1992-1995	Aantal activiteiten 1992-1995
Bolivia	f 2.301.246	156
Kenia	f 1.468.727	72
Burkina Faso	f 819.000	44

Het is moeilijk om de oorzaken van de grote verschillen precies te traceren. In de eerste plaats is de omvang en capaciteit van de vrouwenbeweging die een beroep doet op de middelen van het fonds per land verschillend en kan wellicht een deel van de verklaring daar gevonden worden. Daarnaast spelen echter factoren aan Nederlandse kant zeker een rol, zoals de mate van integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in bilaterale programma ter plaatse en het oordeel van de sector-specialist over de te volgen strategie in de specifieke situatie van het land. In Bolivia is de integratie van het thema in het reguliere programma bijvoorbeeld tamelijk zwak. Er is een hoog aantal activiteiten uit het Vrouwenfonds (20%) ingezet om *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale activiteiten te versterken en er zijn veel aparte activiteiten voor vrouwen gefinancierd uit het fonds. In Kenia was vooral in het begin van de jaren negentig beperkte aandacht voor vrouwen in de bilaterale interventies, terwijl de focus van de sectorspecialist in die periode sterk gericht was op het Vrouwenfonds en het aantal vrouwenprojecten relatief hoog was. In Burkina Faso, daarentegen, heeft van meet af aan integratie in het reguliere programma voorop gestaan, met middelen uit het bilaterale programma zelf en niet uit het Vrouwenfonds. Bovendien is daar voor vrouwen, behalve van het Vrouwenfonds-lokaal, ook op creatieve wijze gebruik gemaakt van de andere aan de ambassade gedelegeerde fondsen

Type activiteiten

Het type activiteiten vertoont in de drie landen aanzienlijke overeenkomsten. Bovenaan in aantal staan financieringen ten behoeve van *deelname aan conferenties en seminars*, variërend van 31% in Burkina Faso, 35% in Bolivia en 38% in Kenia van het totale aantal financieringen in de onderzochte periode. Vooral rondom de vierde Wereldvrouwenconferentie in 1995 zijn overal veel van dergelijke activiteiten gefinancierd. De deelname aan conferenties e.d. was ook de grootste groep activiteiten van het algemene Vrouwenfonds, een kwart van het aantal. Aangezien het meestal om betrekkelijk geringe bedragen gaat neemt het bedrag in geld een minder groot aandeel van het geheel in beslag. De tweede

grootste categorie activiteiten van het Vrouwenfonds-lokaal in Kenia en Burkina Faso betrof *voorlichtingsmateriaal* in de vorm van publicaties, films, e.d. In het algemene Vrouwenfonds was dit eveneens de tweede grootste categorie (20% van alle activiteiten). In Burkina Faso en Bolivia was de financiering van *vrouwenprogramma's en -organisaties* een grote groep, resp. 20% en 15%. Ook hierbij is sprake van een overeenkomst met het Vrouwenfonds in het algemeen, waar organisatiefinanciering een flink deel van de activiteiten en van de fondsen in beslag neemt. In Kenia daarentegen was organisatiefinanciering, met slechts 2 van de 72 activiteiten, een hele kleine groep.

Thema's

In thematisch opzicht gaan de activiteiten over één of meer dimensies van autonomie: economisch, sociaal-cultureel, politiek-maatschappelijk, fysiek. In Kenia werd in 70% van de activiteiten een combinatie van de thema's aangetroffen, in Burkina Faso in 48%, in Bolivia in 39% van het aantal activiteiten. Als gekeken wordt naar de categorie met één thema dan valt op dat in Bolivia het politiek-maatschappelijke thema bovenaan staat met 27%. Hieronder vallen activiteiten die de organisatievorming van vrouwen beogen te vergroten. In Burkina Faso was vooral het terrein van de fysieke autonomie belangrijk (23%), met activiteiten zoals studies naar seksueel geweld op scholen en acties tegen geweld jegens vrouwen. Activiteiten op economisch vlak zijn in het algemeen beperkt, evenals die op sociaal-cultureel gebied.

Uitvoerders

De uitvoerders van de activiteiten zijn overwegend NGOs en vrouwenorganisaties. Overheden komen er in de activiteiten van het Vrouwenfonds veel minder aan te pas, in Burkina Faso nog in 26% van de activiteiten, in Bolivia in 11%, terwijl in Kenia slechts 2 van de 72 activiteiten door de overheid uitgevoerd werden.

Van de uitvoerders in Kenia is zo'n 90% in de hoofdstad gevestigd. Dit komt enerzijds omdat er vanuit de ambassade niet erg actief is geïdentificeerd en het bestaan van het fonds niet ruim is gepubliceerd, zodat vooral degenen die het dichtst bij het vuur zitten zich warmen. Daarnaast zijn er nog twee factoren die de Nairobi-concentratie kunnen verklaren, namelijk 1. het aantal organisaties dat op emancipatie gerichte activiteiten onderneemt is gering; de meeste vrouwen-groepen in het land richten zich primair op het verbeteren van basisbehoeften van vrouwen, een soort activiteit dat niet voor ondersteuning uit het Vrouwenfonds in

aanmerking komt; 2. organisaties die met vrouwen in het hele land werken laten zich vaak registreren in Nairobi.

Ook in Burkina Faso is het aantal basisorganisaties dat middelen uit het Vrouwenfonds gekregen heeft gering, 3% van het totale aantal activiteiten. In Bolivia daarentegen is 14% van alle activiteiten naar basisorganisaties gegaan. In Bolivia vond ook tenminste een derde van alle activiteiten buiten de hoofdstad plaats, vooral in gebieden waar de Nederlandse hulp is geconcentreerd.

7.4.2 Resultaten en beoordeling van het Vrouwenfonds-lokaal

Resultaten

Hoewel het fonds in de drie landen op een eigen wijze is ingezet, is de overeenkomst van de inzet dat de middelen vooral zijn aangewend om de *emancipatiebeweging ter plaatse te ondersteunen*. Door het voorzien in financiën voor conferenties, voorlichtingsmateriaal, onderzoek, beleidsondersteunende maatregelen (voor overheden en voor NGOs), opbouw en versterking van vrouwenorganisaties, is de bekendheid over de problematiek groter geworden en het debat terzake gestimuleerd. Onderwerpen die voor de emancipatie van vrouwen van belang zijn, zijn nader onderzocht en bespreekbaar gemaakt, zoals rechten en politieke participatie van vrouwen, seksueel misbruik van meisjes op scholen, vrouwenbesnijdenis, e.d. Het fonds is ook ingezet om het negatieve beeld over vrouwen te beïnvloeden door middel van films, nieuwe songs of soap opera's, terwijl daarnaast nieuwe vormen van dienstverlening aan vrouwen zijn ondersteund, zoals een blijf-van-m'n-lijf-huis, juridische raadgeving, etc. Het fonds heeft het tevens mogelijk gemaakt voor vrouwen uit de drie landen om deel te nemen aan internationale discussies over vrouwenemancipatie, met name rondom de conferentie in Peking in 1995.

Relevantie

Uit interviews met betrokkenen uit de drie landen is gebleken dat de mogelijkheden die het fonds biedt overeenstemmen met de prioriteiten van de vrouwenbeweging ter plaatse. De relevantie van het fonds wordt daarmee onderstreept. Weliswaar wordt het fonds (nog) voornamelijk gebruikt door een beperkte groep, maar dat is gezien de thematiek niet verwonderlijk. Belangrijker is de vraag of de uitstraling van de activiteiten verder reikt dan de elite, en dat is, voor zover in deze studie vastgesteld kon worden, het geval.

Effectiviteit

Het algemene doel van het Vrouwenfonds is de versterking van de zeggenschap en het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen in economisch, sociaal, cultureel en fysiek opzicht. De uit het fonds gefinancierde activiteiten waren vrijwel zonder uitzondering daarop gericht terwijl per project meestal concrete, korte termijn doelstellingen geformuleerd waren, die in het algemeen zijn bereikt. Kenmerkend voor de activiteiten van het Vrouwenfonds is dat ze kortlopend en kleinschalig zijn, zodat ze naar hun aard niet meer dan een impuls in de richting van de brede doelstelling geleverd kunnen hebben. Dat lijkt echter ook de juiste manier om het onderwerp vrouwenemancipatie verder ingang te doen vinden, via gerichte injecties die regelmatig herhaald worden. In dit licht bezien mag geconstateerd worden dat de activiteiten van het Vrouwenfonds, tezamen en individueel, effectief zijn geweest.

Doelmatigheid

De doelmatigheid in termen van kosten-baten van de gefinancierde activiteiten is in alle drie de landen positief beoordeeld. Met betrekkelijk weinig middelen wordt een vernieuwingsbeweging ondersteund en de kosten per activiteit zijn redelijk in verhouding tot de geboekte resultaten.

Administratieve beheer

Het administratieve beheer van de fondsen is in het algemeen bevredigend. Kenia heeft de eerste jaren met problemen te kampen gehad omdat de verantwoordelijkheid voor diverse facetten van beheer, financieel en inhoudelijk, niet duidelijk was. Inmiddels is er een transparante taakverdeling voor alle ambassadefondsen gemaakt, hetgeen er voor het Vrouwenfonds o.a. in heeft geresulteerd dat de behandeltijd van projectaanvragen met enkele maanden bekort is en projecten nu soms zelfs in twee maanden goedgekeurd kunnen worden. In Bolivia is het gebruikelijk om na goedkeuring het volledige budget ineens uit te keren. Dit betekent weliswaar een stroomlijning van de administratie, maar het houdt tevens in dat men de greep op de uitvoering geheel kwijt is. In Burkina Faso wordt standaard 80% van de fondsen overgemaakt bij goedkeuring en 20% nadat een acceptabele rapportage is ontvangen.

Met het maximum bedrag per project van f 50.000 is soms creatief omgegaan. In Bolivia vormde deze grens geen probleem, maar in Burkina Faso en Kenia zijn regelmatig vervolgfiancieringen gegeven aan dezelfde organisatie, meestal voor weer nieuwe projecten, maar een enkele keer voor hetzelfde project. Dit probleem heeft een discussie over het maximum bedrag op gang gebracht, aangezien som-

mige activiteiten niet voor een budget van f 50.000 gerealiseerd konden worden, zoals bijvoorbeeld een film. Inmiddels is de grens opgetrokken tot f 150.000.

De tijdsbesteding aan het Vrouwenfonds-lokaal varieerde van 10-15% voor de sectorspecialist en 5% voor de assistent in Burkina Faso, tot 15% voor de sectorspecialist en 60% van de assistent in Kenia. In het algemeen vinden zowel de betrokkenen als hun superieuren dit overigens nuttig bestede tijd.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de activiteiten van het Vrouwenfonds-lokaal is een moeilijk punt. Aan de ene kant is gebleken dat de speldenprikken die met behulp van het fonds mogelijk zijn geworden, soms zeer instrumenteel waren voor een breder proces. Een seminar in Bolivia, bijvoorbeeld, leidde tot de formulering van een vrouwenemancipatie beleid in de agrarische sector, deelname aan conferenties en cursussen heeft individuele vrouwen in staat gesteld om vervolgens zelf trainingen aan anderen te gaan geven, en de financiering van een opvanghuis voor vrouwen in Nairobi heeft andere donoren over de streep getrokken om ook bij te dragen. Er kan dan ook geconstateerd worden dat er sprake is van duurzaamheid in de zin van doorwerking van de activiteiten naar andere fora.

Duurzaamheid in financiële zin is een ander verhaal. De meeste activiteiten zullen vanwege hun karakter, niet zelfvoorzienend kunnen worden. Enkele project-aanvragers bleken er in geslaagd te zijn om vervolgfiancieringen van elders te betrekken, van de Boliviaanse overheid, bilaterale donoren of internationale instanties. Het was echter ook duidelijk dat het Vrouwenfonds uniek in z'n soort is en dat er in de drie landen nauwelijks andere bronnen aanwezig zijn om emancipatie-bevorderende activiteiten te ondersteunen. Dat maakt de vrouwenbeweging grotendeels afhankelijk van een enkele donor en daarmee zeer kwetsbaar. Daar waar, gedeeltelijke, zelf-financiering wel mogelijk zou zijn, bijvoorbeeld door middel van abonnementsgelden en contributies, werden weinig initiatieven in dit opzicht aangetroffen. Ondanks de beperktheid ervan wordt donorgeld toch nog vaak als een makkelijke bron gezien.

7.5 Conclusies

In de tien jaar van zijn bestaan is het Vrouwenfonds sterk in omvang toegenomen. Onder de naam Vrouwenprogramma begon het fonds in 1986 met f 2 miljoen en groeide tot f 44 miljoen in 1995. Aanvankelijk was het fonds vooral

bedoeld voor financiering van vrouwen-netwerken, organisaties en expertise voor vrouwenzaken in instellingen voor ontwikkelingshulp. Met de verandering van 'programma' in 'fonds' in 1991 werd de financiering van meer soorten activiteiten mogelijk. Met name van de mogelijkheid tot ondersteuning en uitbouw van het Nederlandse beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* is in de jaren daarna ruimschoots gebruik gemaakt, zodanig dat er enige tijd sprake was van een verkapte uitbreiding van personeel van DST/VR.

Niettemin bleef programma- en organisatiesteun aan internationale netwerken van vrouwen het grootste deel van de middelen in beslag nemen. Dat was al zo in de jaren tachtig en dat is zo gebleven voor bijna alle activiteiten groter dan een miljoen gulden, terwijl deze vorm van financiering ook voor een derde van de uitgaven aan activiteiten van minder dan een miljoen gulden geldt.

Hoewel in de loop van de jaren vele honderden activiteiten uit het fonds zijn gefinancierd ging tussen 1993 en 1995 bijna de helft van de totale uitgaven naar slechts drie organisaties: UNIFEM, INSTRAW en Women's World Banking. De Nederlandse bijdragen zijn dan ook zeer belangrijk geweest voor het in stand houden van m.n. de eerste twee genoemde organisaties.

De functie van het Vrouwenfonds is in de loop van de jaren veranderd. Was het fonds in het begin vooral bedoeld als katalysator voor het integreren van vrouwen in het reguliere programma, na 1991 heeft het meer een eigen karakter gekregen door het financieren van activiteiten die direct emancipatie-gericht zijn en die niet uit reguliere programma's betaald zullen kunnen worden zolang vrouwenemancipatie niet volledig is gerealiseerd. Alleen in het Vrouwenfonds-lokaal van Bolivia werd de katalyserende functie in de zin van het stimuleren van veranderingen in het reguliere programma, nog op ruime schaal aangetroffen.

Een deel van de middelen werd in 1992 onder het directe beheer van de ambassades in ontwikkelingslanden gebracht; dit bedroeg in 1995 een vijfde van het totale fonds. De grootste groep activiteiten gefinancierd uit het Vrouwenfonds-lokaal in alle drie onderzochte landen betreft deelname aan conferenties en seminars. Tweede in aantal waren activiteiten in de sfeer van voorlichting en voorlichtingsmateriaal. Deze twee soorten activiteiten waren ook de grootste categorieën van de activiteiten onder een miljoen gulden van het algemene Vrouwenfonds.

De middelen van het Vrouwenfonds hebben wereldwijd bijgedragen aan het debat

over vrouwenemancipatie, het ondersteunen van de vrouwenbeweging op nationaal en internationaal niveau en het realiseren van acties die taboe-doorbrekend en van speciaal belang voor vrouwen zijn, zoals die tegen geweld jegens vrouwen. Het Vrouwenfonds heeft in diverse opzichten aanzetten gegeven die door anderen zijn opgevolgd of overgenomen. Het is wel jammer dat het fonds door de jaren heen tamelijk uniek in zijn soort is gebleven, wat de internationale vrouwenbeweging en die in de betreffende ontwikkelingslanden afhankelijk maakt van een enkele bron van financiering voor activiteiten die niet snel zelfvoorzienend zullen kunnen worden.

8 Conclusies

In deze studie is het beleidsthema *vrouwen en ontwikkeling* geëvalueerd, met als doel een oordeel te vormen over de resultaten van de bilaterale Nederlandse hulp voor vrouwen in ontwikkelingslanden. Dit laatste hoofdstuk keert terug naar de vier hoofdvragen van de evaluatie en behandelt achtereenvolgens: de wijze waarop het beleid en de uitvoering betreffende *vrouwen en ontwikkeling* gestalte hebben gekregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (8.1), de oordelen over het beleid en de uitvoering (8.2), de resultaten voor vrouwen van door Nederland ondersteunde projecten en programma's (8.3) en de oordelen over de resultaten (8.4).

8.1 Beleid en uitvoering

Het thema vrouwenemancipatie verscheen in Nederland voor het eerst op de agenda van ontwikkelingssamenwerking in 1975, ten tijde van de eerste Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties. De beleidsvorming en operationalisering van het thema dat bekend geworden is onder de noemer *vrouwen en ontwikkeling* (VenO), is een proces van jaren geweest. De politieke prioriteit die het thema in 1990 kreeg, toen het in de beleidsnota *Een Wereld van Verschil* werd aangewezen als een van de hoofdthema's van de Nederlandse hulp, heeft het VenO-beleid een krachtige impuls gegeven. Zowel binnen als buiten het departement, bestaat bij velen de indruk dat het beleid op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* in Nederland in 1990 is begonnen.

Doelstellingen van beleid

Het beleid is vanaf het begin vrij ambitieus geweest. In de *Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling* van 1979 stond dat de regering directe mogelijkheden zag om via ontwikkelingshulp de belangrijke rol van vrouwen in het ontwikkelingsproces te ondersteunen. Er werd onderkend dat het om een complex probleem gaat waarbij "*de participatie van de vrouw in het ontwikkelingsproces niet kan*

plaatsvinden zonder dat er belangrijke wijzigingen tot stand komen in de geïnstitutionaliseerde machtsverhoudingen tussen de seksen, wijzigingen die een aantasting van de dominante positie van de man inhouden". Het principe van rechtvaardigheid (gelijke kansen voor vrouwen) heeft in het beleid meestal voorop gestaan met uitzondering van de periode van het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* (1987-1990) toen ook het nuttigheidsprincipe (grotere doelmatigheid in ontwikkelingssamenwerking) benadrukt werd.

In de loop van de jaren is het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling* in verschillende bewoordingen gepresenteerd, maar de grote lijn is dezelfde gebleven. De grondslag van het beleid is dat vrouwen meer betrokken moeten worden bij ontwikkelingsactiviteiten: zij moeten meer deelnemen en zij moeten er meer direct van profiteren. Ook de manier waarop vrouwen meedoen is belangrijk, namelijk zodanig dat de emancipatie van vrouwen bevorderd wordt en het ontwikkelingsproces een grotere kans van slagen heeft. De terminologie daarvoor veranderde regelmatig, maar in 1990 is definitief gekozen voor 'autonomie van vrouwen' als uitgangspunt van het beleid. Hierbij zijn vier dimensies van autonomie onderscheiden: fysiek, politiek, economisch en sociaal-cultureel.

Het begrip 'autonomie' heeft veel discussie opgeleverd, omdat velen de term niet geschikt vinden om in de ontwikkelingssamenwerking en in de dialoog met ontwikkelingslanden te hanteren. In ontwikkelingslanden worden gesprekken over dit beleidsonderdeel in veel neutralere termen gevoerd, zoals 'vooruitgang van vrouwen' en 'positieverbetering van vrouwen'. Overigens is het begrip 'autonomie' niet als een keurslijf gehanteerd. Bij de presentatie ervan in de nota *Een Wereld van Verschil* stond: "*Het gaat om ruimte voor vrouwen om op basis van eigen voorwaarden en prioriteiten hun eigen maatschappelijke en persoonlijke leven vorm te geven.*" Het verstrekken van die ruimte kan het best worden aangeduid met het begrip autonomie, aldus de nota.

De doelstellingen voor het vrouwenbeleid in ontwikkelingssamenwerking zijn in radicalere termen beschreven dan die voor het Nederlandse emancipatiebeleid. Het begrip 'autonomie voor vrouwen' komt in de beleidsformulering voor Nederland niet voor. Een ander opvallend verschil met het Nederlandse emancipatiebeleid betreft de steun aan de vrouwenbeweging die in de context van ontwikkelingssamenwerking altijd meer voorop heeft gestaan dan in de Nederlandse context, waar er na 1992 zelfs niet meer over wordt gesproken.

Strategie

De strategie van het beleid ten gunste van vrouwen in de ontwikkelingssamenwerking is dat de belangen van vrouwen worden geïntegreerd in het algemene beleid en de reguliere programma's. Dit komt overeen met het Nederlandse facetbeleid met betrekking tot emancipatie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om speciale projecten voor vrouwen te ondersteunen, via de middelen van het Vrouwenfonds.

Deelthema's

Aanvankelijk namen discussies over uitgangspunten en doelstellingen een centrale plaats in in het proces van beleidsontwikkeling. Dat had te maken met de fase waarin het thema zich bevond en met het controversiële karakter ervan, waardoor er veel aandacht voor theoretische argumentatie en onderbouwing nodig was. In de jaren negentig is deze minder geworden en is er vooral gewerkt aan de ontwikkeling van beleid op deelthema's, zoals geweld tegen vrouwen, vrouwen en islam, vrouwen en macro-economie. Dit gebeurde vaak in samenwerking met andere bilaterale of multilaterale donoren. Na de VN-Vrouwenconferentie in Peking zijn er nog vele thema's bijgekomen, zoals participatie in politieke besluitvorming, vrouwen en gewapende conflicten, problematiek van meisjes, erfrecht. Mede door deze themavoering heeft Nederland een belangrijke plaats in de internationale fora verworven op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling*.

Landen- en regiobeleid

De uitwerking van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in de bilaterale hulp begon in de jaren tachtig, maar kreeg ook pas momentum na 1990. In de derde serie landen- en regiobeleidsplannen (1992-1995) is het thema redelijk geïntegreerd opgenomen en zijn de algemene beleidsdoelstellingen met betrekking tot vrouwen gespecificeerd voor de diverse landenprogramma's. Geleidelijk aan werden vrouwenzaken in het hulpprogramma opgenomen en werd naast verbetering van de deelname van vrouwen aan Nederlandse projecten ook geprobeerd om het vrouwenemancipatiebeleid en de vrouwenbeweging in de landen zelf te ondersteunen.

Uitvoering: organisatiemodel

De uitvoering van het beleid kreeg in 1991 meer mogelijkheden door de toename van personeel voor *vrouwen en ontwikkeling* op het departement. Nadat jarenlang één of twee mensen verdeeld over diverse bureaus, het beleid gestalte hadden moeten geven, kwamen er toen ruim zeven formatieplaatsen beschikbaar. De discussie over de vraag of deze formatie ingevuld moest worden via een themamodel

(een apart bureau) of een netwerkmodel (VenO-deskundigen verspreid in het departement op strategische plaatsen), werd beslecht in het voordeel van het themamodel. Er kwam een Speerpuntprogramma *Vrouwen en Ontwikkeling* met als uitvoerend bureau DST/VR. De voornaamste taak was echter 'de doordeseeming van het reguliere ontwikkelingssamenwerkingsprogramma' zoals de Minister het in de Tweede Kamer verwoordde.

In het licht van die taak is het opmerkelijk dat de stuurgroep Vrouwen en Ontwikkeling in de Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking (VOBO), waarin sinds 1984 de VenO-specialisten overlegden met vertegenwoordigers van landen- en sectorbureaus over de vormgeving van het beleid, in dezelfde tijd werd opgeheven. Ondanks alle tekortkomingen vormde deze stuurgroep wel een orgaan voor overleg tussen de medewerkers belast met vrouwenzaken en die van de landen- en sectorbureaus. Dat overleg is sindsdien voornamelijk gevoerd door individuele medewerkers in het kader van de verplicht gestelde technische advisering over projecten.

De bundeling van expertise in één bureau had voor- en nadelen. Voordeel was dat het thema een grote zichtbaarheid verwierf; nadeel was dat de contacten met de andere afdelingen op het departement niet vanzelfsprekend waren. Aangezien het bureau ook een eigen programma uitvoerde en de interactie alleen op het niveau van individuen plaatsvond, kwam DST/VR ten dele in een isolement terecht. Met de herijking van het buitenlandse beleid in 1996 is een nieuwe structuur gevormd waarin het bureau het voordeel van de grote zichtbaarheid mist, terwijl de beperkte interactie door middel van verplichte advisering over projecten is vervallen.

Sectorspecialisten

Voor de uitvoering van het thema in de bilaterale programma's blijken de sectorspecialisten *vrouwen en ontwikkeling* van groot belang te zijn. Met 18 functionarissen in 1995 hebben de ambassades in de voornaamste programmalanden een eerste ambassadesecretaris die het thema gestalte geeft. In de meeste gevallen hebben deze specialisten hun plaats binnen de ambassade moeten veroveren, omdat de functie sectorspecialist nieuw was, maar ook omdat het thema niet overal met open armen werd ontvangen. Hoewel anno 1996 de sectorspecialist *vrouwen en ontwikkeling* meestal een geaccepteerd lid van het ambassadeteam was, waren nog niet alle knelpunten verdwenen.

In de eerste jaren na 1985 concentreerde het werk van de sectorspecialisten zich

op advisering en identificatie in het kader van het bilaterale programma. Later kwam daar ook ondersteuning van beleid en uitvoering van het land zelf bij. Enkele sectorspecialisten richtten al hun aandacht op de vrouwenbeweging in het land, die zij met middelen uit het Vrouwenfonds ondersteunden. De redenen hiervoor waren meestal tweeërlei: men had er weinig vertrouwen in dat de overheid en/of de projecten een positief beleid voor vrouwen zouden voeren en gaf de voorkeur aan directe steun aan de vrouwen zelf, of men ervoer de weerstanden op de ambassade als onoverkomelijk en trok zich terug op 'eigen' terrein.

Instrumenten en maatregelen

Als een van de hoofdthema's van het hulpbeleid is *vrouwen en ontwikkeling* opgenomen in het proces van voorbereiding van programma's en projecten. Het is onderdeel van de Ontwikkelingstoets en als zodanig moest er in de beoordelingsmemoranda aandacht aan het thema worden geschonken. Daarnaast zijn er diverse speciale instrumenten ontwikkeld, zoals sectorpapers, DAC/WID criteria, streefcijfers en Gender Assessment Study. Om de medewerkers van het departement meer vertrouwd te maken met het onderwerp zijn er themadagen *vrouwen en ontwikkeling* georganiseerd. Al deze maatregelen hebben ertoe bijgedragen dat het onderwerp voor velen beter hanteerbaar werd en dat het onder ieders aandacht kwam.

Vrouwenfonds

Toen duidelijk werd dat speciale activiteiten voor de bevordering van emancipatie van vrouwen moeilijk gefinancierd konden worden uit reguliere fondsen, is er een apart fonds ingesteld. Onder de naam Vrouwenprogramma kwam in 1986 f 2 miljoen beschikbaar voor de financiering van internationale vrouwennetwerken en kleinschalige activiteiten voor vrouwen. Aanvankelijk groeide het beschikbare bedrag langzaam tot f 4 miljoen in 1990. Daarna vond een forse stijging plaats, tot f 17 miljoen in 1991 en f 44,5 miljoen in 1995. De naam Vrouwenprogramma veranderde in Vrouwenfonds.

8.2 Beoordeling van beleid

De beoordeling van het beleid valt uiteen in drie onderdelen: beleidsrelevantie (de aansluiting van het VenO-beleid met de belangen van vrouwen in ontwikkelingslanden), beleidsconsistentie (de aansluiting van het algemene VenO-beleid met het landenspecifieke beleid), beleidsovereenstemming (de aansluiting van het

Nederlandse VenO-beleid met het beleid inzake vrouwenemancipatie in ontwikkelingslanden).

Beleidsrelevantie

Het oordeel over beleidsrelevantie betreft de relevantie van het VenO-beleid in het algemeen, op het niveau van het bilaterale programma, op projectniveau en met betrekking tot de strategie.

De wijdverbreide discriminatie van vrouwen en haar nadelige uitgangspositie voor deelname aan het ontwikkelingsproces, maken een *specifiek beleid voor vrouwen* in het kader van ontwikkelingssamenwerking zeer relevant. De daarvoor in Nederland geformuleerde autonomie-doelstellingen zijn nogal ambitieus voor een externe donor en de woordkeus is niet erg gelukkig, maar zij hebben als voordeel dat zij duidelijk aangeven waar het beleid in wezen op gericht moet zijn, namelijk op fundamentele veranderingen in de samenleving.

De *uitvoeringsstrategie* wordt als relevant beoordeeld, omdat daarmee aan de ene kant de mogelijkheid is gecreëerd om vrouwen te betrekken bij processen en programma's, waar zij zo vaak geen toegang toe hebben, terwijl daarnaast middelen beschikbaar zijn voor emancipatoire activiteiten, organisatievorming en het aanpakken van speciale problemen van vrouwen. In de praktijk is echter lang niet altijd voorrang gegeven aan de integratie van de belangen van vrouwen in het algemene bilaterale programma. Evenmin was de keuze voor een bepaalde strategie altijd gebaseerd op een analyse van de omstandigheden van vrouwen ter plaatse. Deze kwam eerder voort uit opvattingen aan Nederlandse zijde omtrent de mogelijkheden of onmogelijkheden, waarbij vooral de voorkeur van de individuele sectorspecialist van doorslaggevende betekenis lijkt te zijn geweest.

Het is overigens wel de vraag of de strategie van integratie ook moet inhouden dat het thema *vrouwen en ontwikkeling* in alle onderdelen van beleid en programma's aan de orde moet komen. Weliswaar sluit dit aan bij het alomvattende karakter van het thema, maar het leidt ook tot een versnippering van middelen en menskracht voor vrouwenzaken. Met betrekking tot het bilaterale programma zouden er op het centrale beleidsniveau en op dat van veel landenprogramma's meer strategische keuzen gemaakt moeten worden om vrouwen zo effectief en efficiënt mogelijk te ondersteunen. De focus van het Vrouwenfonds op emancipatiebevorderende activiteiten is wel zo'n strategische keuze geweest.

De mate van relevantie voor vrouwen van *macro-economische steun en programmahulp* kon in deze studie niet worden vastgesteld. Bij het verstrekken van deze vorm van hulp heeft de vraag wie er precies van zou profiteren geen rol gespeeld. In het algemeen wordt aangenomen dat de mate waarin macro-economische steun de armsten bereikt afhankelijk is van het gevoerde sociaal-economische beleid van een land. Sommige goederenleveranties zullen ook betekenis hebben voor vrouwen, maar in landen waar vrouwen een ondergeschikte positie hebben en waar geen vrouwenemancipatiebeleid wordt gevoerd, zal de programmahulp naar verwachting ook weinig bij vrouwen terecht komen.

De mate van relevantie voor vrouwen van het *bilaterale projecten programma* verschilt van land tot land en is in Kenia en Burkina Faso duidelijk hoger dan in Egypte. Het programma in Bangladesh werd voor vrouwen relevanter toen het meer gericht werd op directe armoedebestrijding en toen steun aan sociale sectoren een grotere plaats kreeg. Aan deze beleidswijziging lagen geen overwegingen met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* ten grondslag. In geen van de vijf landen heeft het VenO-beleid invloed gehad op de aard en samenstelling van het reguliere bilaterale programma. Wel is door de instelling van het Vrouwenfonds-lokaal een deel van de middelen direct relevant voor vrouwen geworden; dit betreft overigens een zeer klein percentage.

In verschillende landen die bij dit onderzoek betrokken waren, is geconstateerd dat geweld tegen vrouwen lijkt toe te nemen. Verklaringen hiervoor konden niet worden gegeven, maar het verdwijnen van traditionele verbanden en zekerheden waarvoor nog geen nieuwe in de plaats zijn gekomen, zouden hieraan ten grondslag kunnen liggen. Bovendien wordt het taboe om over zulke zaken te spreken minder, zodat zij meer in de openbaarheid komen. Gezien de omvang van het probleem is de keuze om de middelen van het Vrouwenfonds in belangrijke mate in te zetten voor steun aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen dan ook zeker relevant.

De mate van relevantie voor vrouwen van *afzonderlijke projecten* is in enkele gevallen groter geworden, doordat de activiteiten beter zijn gaan aansluiten bij de productieve taken en de toegenomen verantwoordelijkheid van vrouwen voor het boerenbedrijf. Dit betreft vooral projecten in Kenia en Burkina Faso in de sfeer van plattelandsontwikkeling, landbouw- en veeteelt. Een dergelijke omslag is elders niet waargenomen. De vooronderstelling dat projecten relevant voor vrouwen zullen zijn als zij zich afspelen in een sector waarin vrouwen veel werk verzetten, is in de praktijk gelogenstraft. Zodra de activiteiten zich afspelen buiten

het eigen woongebied, of wanneer de schaal van de activiteiten commerciële vormen aanneemt, daalt de participatie van vrouwen drastisch en nemen mannen de zaak over.

Beleidsconsistentie

De mate waarin het landenspecifieke beleid aansluit op het algemene VenO-beleid is in de loop van de jaren verbeterd. Tot 1992 werd in de landen- en regiobeleidsdocumenten slechts incidenteel aandacht aan vrouwenzaken gegeven, maar daarna is *vrouwen en ontwikkeling* een meer geïntegreerd onderdeel van deze documenten geworden. De term 'autonomie voor vrouwen' is lang niet altijd overgenomen, wat niet per se een inconsistentie is, maar ook beschouwd kan worden als een benutting van de geboden flexibiliteit ten aanzien van het begrip. Het streefcijfer dat in 1998 tenminste 50% van de uitgaven besteed moet worden aan projecten die vrouwen direct bereiken, is in het beleid voor de landen en regio's overgenomen; soms zodanig dat men het al eerder dan 1998 bereikt wilde hebben.

Minder consistent is de aansluiting van de deelthema's *vrouwen en ontwikkeling* op het bilaterale programma. Het thema geweld is, zoals gezegd, vooral door middel van het Vrouwenfonds-lokaal uitgewerkt, maar verder zijn de deelthema's weinig in het bilaterale programma terug te vinden, terwijl een aantal aandachtsvelden van het bilaterale programma, zoals gezondheidszorg, onderwijs en werkgelegenheid, in VenO-termen onderbelicht zijn gebleven. De deelthema's lijken vooral gekozen te zijn op basis van de prioriteit die zij krijgen op de internationale agenda en niet zozeer vanwege het belang ervan in het bilaterale programma.

Dit gebrek aan thematische aansluiting gaat gepaard met een relatief geringe aandacht op het departement in het algemeen, voor de uitvoering van het beleid. Dit is een algemeen probleem in de Nederlandse hulp, waarmee het VenO-beleid ook te maken heeft. De meeste aandacht gaat uit naar de voorbereidingsfase van projecten en tijdens de uitvoering worden wensen en vooronderstellingen van de voorbereiding weinig systematisch nagetrokken.

De instrumenten die zijn gemaakt om in het voorbereidingstraject van projecten rekening te houden met de belangen van vrouwen, hebben een beperkte praktische betekenis. Zo zijn er bijvoorbeeld streefcijfers opgesteld, maar een goede methode om te meten of ze ook gehaald worden, ontbreekt. Ook is op basis van de Ontwikkelingstoets soms de eis gesteld dat een project, voor het goedkeuring kon krijgen, bijgesteld moest worden ten behoeve van vrouwen. In het merendeel van zulke in deze evaluatie waargenomen gevallen, werd aan die eis niet of pas

in de loop van jaren voldaan, terwijl er geen enkele controle meer op werd uitgeoefend.

Al in de periode tussen goedkeuring van het beoordelingsmemorandum en de start van de uitvoering blijkt het thema *vrouwen en ontwikkeling* gemakkelijk van de agenda te verdwijnen. In die periode worden uitvoerders geselecteerd en partnerorganisaties gekozen. Wanneer dan niet nadrukkelijk wordt gekeken naar de capaciteit ten behoeve van *vrouwen en ontwikkeling* in die instellingen, wordt het in de uitvoeringsfase erg moeilijk om de participatie van vrouwen op adequate wijze te verwezenlijken. Hoewel kon worden vastgesteld dat het thema in de loop van de jaren meer aandacht is gaan krijgen bij projectevaluaties, is monitoring en evaluatie van projecten nog steeds geen gemeengoed en wordt daarbij niet systematisch teruggekeken naar de oorspronkelijke veronderstellingen.

Een speciaal punt van inconsistentie betreft het achterblijven van 'emancipatie' in het personeelsbeleid van het departement. Met name onder de bilaterale deskundigen en in de hoogste ambtelijke functies op het departement en op de ambassades is het aandeel van vrouwen zeer laag gebleven. In de middenfuncties, daarentegen, is het aantal vrouwen wel gestegen.

Beleidsvereinstemming

De overeenstemming tussen het beleid van de hulpontvangende landen ten aanzien van vrouwenemancipatie en het Nederlandse beleid betreffende *vrouwen en ontwikkeling* is in formele zin zeer hoog. Alle landen hebben zich steeds geschaard achter de slotdocumenten van de vrouwenconferenties van de Verenigde Naties waarin te nemen maatregelen ter verbetering van de positie van vrouwen zijn vastgelegd. Desalniettemin blijft de aandacht voor vrouwenzaken in veel landen onder de maat. In Burkina Faso en Bolivia is het beleidsklimaat voor vrouwen redelijk gunstig, in Kenia en Egypte is het tamelijk ongunstig. In het beleids-overleg dat Nederland met afzonderlijke landen voert is geconstateerd dat beide partijen het met elkaar eens zijn over een vrouwenbeleid, wat de Nederlandse inspanningen de noodzakelijke legitimiteit verleent. Dit betreft evenwel meer de algemene intentie om iets voor vrouwen te doen dan de specifieke uitgangspunten en doelstellingen van het beleid, die namelijk in geen van de ontwikkelingslanden erg nadrukkelijk aan de orde zijn gesteld. Zodoende is er geen sprake van een gezamenlijke aanpak van dit beleids onderdeel, wat voortzetting ervan na het beëindigen van de hulp onwaarschijnlijk maakt.

Die overeenstemming is meestal veel groter tussen het Nederlandse VenO-beleid

en de uitgangspunten en prioriteiten van de vrouwenbeweging ter plaatse. Deze grijpt de door de donor geboden mogelijkheden voor financiering aan ter versterking van eigen gelederen, maar ook wel ter verbetering van het beleid van de overheid, zoals in Burkina Faso en Bolivia gebeurde.

Gezien het vacuüm dat de nationale overheid in dit opzicht laat bestaan is de invloed van de donorgemeenschap op een vrouwenbeleid in ontwikkelingslanden meestal behoorlijk groot en vanwege haar beleid en uitvoeringsmogelijkheden loopt Nederland daarin vaak voorop. Dit is geen negatieve factor zolang er een grote mate van overeenstemming bestaat met de prioriteiten van de vrouwenbeweging zelf, hoewel verschillen tussen stad en platteland, voorhoede en troepen, voortdurend in ogenschouw moeten worden genomen.

8.3 Resultaten

De uitvoering van het beleid betreffende *vrouwen en ontwikkeling* is primair gerealiseerd via projecten, zowel de reguliere bilaterale projecten als de projecten gefinancierd uit het Vrouwenfonds. De mogelijkheden om directe resultaten voor vrouwen te bewerkstelligen via macro-economische steun of programmahulp zijn nog nauwelijks geoperationaliseerd. Over de effecten op vrouwen van die zeer grote categorie van de Nederlandse hulp kan dan ook weinig gezegd worden.

Deelname van vrouwen

In deze studie is nagegaan of de deelname van vrouwen aan projecten groter is geworden. Hoewel de exacte cijfers voor het beantwoorden van deze vraag ontbreken (van 1985 noch 1995 waren voldoende cijfers aanwezig over het aantal mannen en vrouwen dat aan projecten deelnam), kan in het algemeen gezegd worden dat in 1995 veel meer vrouwen actief participeren in Nederlandse projecten dan in 1985.

Het onderzoek in *Burkina Faso* wees uit dat de toegankelijkheid van de projecten voor vrouwen in de loop van de tijd sterk is verbeterd en dat de aard van de participatie van vrouwen is veranderd. Terwijl voorheen de activiteiten voor vrouwen in projecten tamelijk *ad hoc* waren en vooral betrekking hadden op de huishoudelijke rol van vrouwen, zijn ze steeds meer een geïntegreerd onderdeel geworden van de kernactiviteiten van projecten.

In *Kenia* kon worden vastgesteld dat anno 1995 alle onderzochte projecten maat-

regelen hadden genomen om vrouwen meer bij de activiteiten te betrekken. Volgens beschikbare informatie waren in 1986 mannen de voornaamste participanten, terwijl in 1995 het percentage vrouwen onder de deelnemers in verschillende projecten rond de 50% lag. Gesteund door de projecten zijn vrouwen werkzaamheden gaan verrichten die voorheen als typisch mannenwerk werden beschouwd.

In *Bolivia* en *Egypte* waren de bevindingen minder positief. In Bolivia bleek de aandacht voor vrouwen in het SNV programma zelfs teruggelopen te zijn en was de deelname van vrouwen in de landbouwprojecten beperkt. In Egypte worden vrouwen sinds kort betrokken bij projecten in de drinkwater- en sanitatiesector, terwijl er in projecten in de gezondheidszorg al langer met vrouwen wordt gewerkt. In de andere onderdelen van het programma is de participatie van vrouwen gering.

In *Bangladesh* zijn vrouwen goed vertegenwoordigd in projecten in de sociale sectoren, gezondheidszorg en onderwijs, en in de NGO programma's. In de laatste categorie bereiken vooral kredietprogramma's veel vrouwen, zij zijn de voornaamste ontvangers van micro-kredieten. Ook bij andere NGO programma's vormen vrouwen een belangrijk deel van de begunstigen. In de overige sectoren van het bilaterale programma in Bangladesh is de deelname van vrouwen gering.

Door de instelling van het Vrouwenfonds is een groter deel van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking direct aan vrouwen en vrouwenorganisaties ten goede gekomen. Het gaat om een bedrag van rond f 140 miljoen tussen 1986 en 1995, wat overigens minder dan een half procent van de totale hulpuitgaven in die periode is. In de beginperiode werd benadrukt dat het Vrouwenprogramma katalyserend zou moeten werken op de deelname van vrouwen aan projecten in het bilaterale programma. Deze functie is na 1991 minder belangrijk geworden en het Vrouwenfonds, zoals het dan gaat heten, werd meer specifiek gericht op emancipatie-bevorderende activiteiten.

Resultaten op vier terreinen van autonomie

Welke veranderingen hebben de projecten teweeg gebracht op het gebied van autonomie voor vrouwen in economisch, sociaal-cultureel, politiek-maatschappelijk en fysiek opzicht? Ook deze vraag is niet nauwkeurig te beantwoorden, omdat er geen systematische gegevens over de hele periode bestaan en omdat veel van deze aspecten niet precies te meten zijn. De volgende uitspraken zijn vooral gebaseerd op kwalitatieve informatie, aangevuld met enkele kwanti-

tatieve gegevens; zij betreffen met name de resultaten voor vrouwen in Burkina Faso en Kenia.

Economische zelfstandigheid

De meeste resultaten zijn gevonden op het economische terrein, wat gezien de aard van de onderzochte projecten en hun doelstellingen niet verrassend is. Vrouwen hebben betere toegang gekregen tot productiemiddelen, diensten en voorzieningen, zoals grond, werktuigen, krediet, verbeterde rassen koeien en kippen, nieuwe boomsoorten en watervoorzieningen. Zij zijn er op vooruitgegaan in inkomen en werkgelegenheid. In Kenia bleken de kansen voor vrouwen vooral te liggen op terreinen die nieuw waren voor de gemeenschap: nieuwe werkzaamheden die geen regelrechte concurrentie met mannen inhielden zoals het houden van melkkoeien, nieuwe organisaties die geen inbreuk maakten op de traditionele structuren zoals de door de projecten geïnitieerde beheerscomités, en nieuwe bomen waarop geen taboes rustten.

Vrouwen hebben nieuwe taken gekregen en nieuwe vaardigheden geleerd. Werk dat voorheen als typisch mannenwerk werd beschouwd wordt nu ook door vrouwen gedaan. Alleen in Burkina Faso zijn aanwijzingen gevonden dat mannen 'vrouwenwerk' zijn gaan doen, in Kenia niet, zodat daar de balans in werklast zeer ten nadele van vrouwen lijkt uit te vallen. In het algemeen zeiden vrouwen dat zij het extra werk niet erg vinden zolang het winstgevend is. Een groter inkomen vervult vrouwen met trots, omdat ze niet meer bij hun man om geld hoeven te 'bedelen'. De evaluatie heeft niet kunnen opsporen of dat betekent dat de bijdrage van mannen aan het gezinsbudget daalt, zodat de last voor vrouwen per saldo toeneemt. Dit is in elk geval een punt om bij projectuitvoering alert op te zijn.

Sociaal-culturele positie

Resultaten op sociaal-cultureel gebied zijn het moeilijkst van alle te meten. Veranderingen in dit opzicht vormen een overwegend endogeen proces, waarop projecten slechts beperkte invloed (kunnen) hebben. De studie toonde aan dat in de kleinste dorpen in Burkina Faso en Kenia sociale veranderingen plaatsvinden die hun eigen dynamiek hebben en ook de man-vrouwverhoudingen beïnvloeden. Tradities veranderen en taboes verdwijnen. Nieuwe communicatiemiddelen, toenomen mobiliteit en migratie, politieke en economische factoren leveren alle hun bijdragen aan dit proces. Bovendien zijn sociaal-culturele veranderingen vaak eerder een indirect dan een direct gevolg van interventies, zij vormen soms een *spin-off* van nieuwe activiteiten en van de opbrengsten daarvan.

Projecten uit het Vrouwenfonds-lokaal zijn wel vaak direct gericht op de sociaal-culturele situatie. Zij hebben een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van het debat over vrouwenemancipatie, bij het helpen ontwikkelen en verspreiden van informatiemateriaal over vrouwenzaken en bij het ondersteunen van de vrouwenbeweging. Diverse projecten hebben een bijdrage kunnen leveren aan het doorbreken van taboes op bepaalde onderwerpen, zoals seksuele intimidatie van meisjes op scholen, geweld tegen vrouwen en vrouwenbesnijdenis.

Politiek-maatschappelijke participatie

Het ondersteunen van de politiek-maatschappelijke participatie van vrouwen heeft zich op allerlei niveaus afgespeeld. Op het nationale niveau zijn vrouwen geholpen om een grotere rol te spelen in de politiek en in het bestuur. Op lokaal niveau zijn ze gestimuleerd om deel te nemen aan beheerscomités voor water, sanitatie, gezondheidszorg, etc. Op diverse niveaus zijn vrouwenorganisaties ondersteund in hun economische en maatschappelijke activiteiten. Vrouwenorganisaties ontvangen bovendien een zekere erkenning doordat projecten vaak via hen werken om informatie te verspreiden en activiteiten uit te voeren. Lang niet altijd kunnen vrouwengroepen de verwachtingen waarmaken die zowel de leden als de donoren ervan hebben, maar enkele vrouwengroepen hebben positieve economische resultaten voor hun leden kunnen bereiken. De meest succesvolle methode was om als groep toegang te verwerven tot productiemiddelen en diensten, maar de middelen (een stuk land, een koe) op individuele basis te beheren.

De heersende machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen belemmeren vrouwen om maximaal van de geboden mogelijkheden te profiteren. Productiemiddelen en krediet die voor vrouwen bedoeld waren, zijn regelmatig in handen van mannen terecht gekomen. Het profijt voor vrouwen is dan mogelijk indirect of immaterieel (verhoging van hun status). Lokale machtsverhoudingen kunnen de toegang tot de projectactiviteiten voor zowel mannen als vrouwen verhinderen. Duidelijke uitspraken hierover deden vrouwen en mannen in Kenia toen zij de rol van lokale leiders aan de kaak stelden.

Fysieke integriteit

De resultaten met betrekking tot fysieke integriteit zijn beperkt, aangezien weinig bilaterale projecten zich op dit terrein bewegen. Bovendien blijken gezondheidsprogramma's nog in sterke mate de traditionele aanpak van moeder- en kindzorg te volgen. Wel zijn positieve resultaten met betrekking tot versterking van de fysieke integriteit geboekt door de activiteiten van het Vrouwenfonds-lokaal. Het ging hierbij om grotere kennis en bewustwording over bepaalde thema's, of om

gerichte steun aan bepaalde groepen vrouwen die met aantasting van hun fysieke integriteit te maken hadden, bijvoorbeeld via Blijf-van-m'n-lijfhuizen en programma's voor ex-prostituees.

8.4 Beoordeling van de resultaten

De beoordeling van de resultaten voor vrouwen heeft drie aspecten: doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid, en betreft zowel de resultaten van de bilaterale projecten als die van het Vrouwenfonds, inclusief het Vrouwenfonds-lokaal.

Doeltreffendheid

De doeltreffendheid wordt beoordeeld in het licht van de doelstellingen van het beleid inzake *vrouwen en ontwikkeling*. De voornaamste vragen zijn dan of vrouwen meer betrokken zijn geraakt bij de voorbereiding en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten en of dat hun positie heeft verbeterd, i.c. hun autonomie heeft bevorderd.

Van het *Vrouwenfonds* is niet per activiteit onderzocht of de projecten doeltreffend zijn, maar de constatering dat het fonds een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het wereldwijde debat over vrouwenemancipatie en aan de opbouw van instellingen en capaciteit op dit gebied, rechtvaardigen het oordeel dat het Vrouwenfonds een effectief middel is voor de uitvoering van het VenO-beleid. De doeltreffendheid van de activiteiten van het *Vrouwenfonds-lokaal*, die onderzocht zijn in Bolivia, Burkina Faso en Kenia, is ook positief beoordeeld. De reden voor het succes van het Vrouwenfonds moet vooral gezocht worden in het feit dat de projecten vaak in handen zijn van directe belanghebbenden en verlopen via een uiterst gemotiveerde groep mensen.

Wat betreft de *bilaterale projecten* is het oordeel over de doeltreffendheid voor vrouwen gemengd; er zijn positieve en negatieve kanten. In alle vijf in dit onderzoek betrokken landen is de integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het bilaterale programma op gang gekomen en is de deelname van vrouwen aan de bilaterale activiteiten gegroeid. Die groei was het sterkst in Burkina Faso en Kenia, terwijl in Bangladesh de deelname van vrouwen toenam toen de hulp zich meer op de sectoren onderwijs en gezondheidszorg ging richten. Een positief punt is ook dat diverse projecten in Kenia en Burkina Faso de laatste jaren de productieve rol van vrouwen hebben onderkend en de activiteiten meer daarop hebben afgestemd.

Daartegenover staat dat in het merendeel van de projecten vrouwen nog in de minderheid zijn. Bovendien bereiken projecten in het algemeen slechts een gering deel van de bevolking. Het grootste bereik hebben projecten die gericht zijn op verbetering van gemeenschapsvoorzieningen, zoals drinkwater, wegen, e.d. . Met activiteiten gericht op inkomensverbetering is het totale bereik lager en beperkte zich in Burkina Faso bijvoorbeeld tot enkele procenten van de potentiële doelgroep. Hiervoor zijn trouwens meer de algemene beperkingen van projecthulp verantwoordelijk dan factoren die te maken hebben met het VenO-beleid. De wenselijkheid van inspraak en deelname van de bevolking en de neiging van projecten om eigen organisaties op te zetten zodat de moeizame samenwerking met instellingen ter plaatse vermeden kan worden, zijn factoren die dit probleem vooralsnog bestendigen.

De doeltreffendheid is ook beperkt voor wat betreft het bereiken van de armere vrouwen. Van projecten die investeringen vereisen maken uiteraard primair de meer welgestelden gebruik. Armere vrouwen konden in Kenia soms toegang krijgen tot projectmiddelen door lid te zijn van een vrouwengroep. In Burkina Faso is vastgesteld dat armere huishoudens relatief minder van de hulp konden profiteren dan rijkere, zeker wat betreft de meer individueel gerichte hulp. Arme vrouwen zijn wel aangetroffen bij het ongeschoolde werk in de wegebouw, het graven van sloten en het schoonmaken van irrigatiekanalen.

De resultaten voor vrouwen zullen niet altijd direct leiden tot een grotere autonomie. De belangrijkste resultaten voor vrouwen van de bilaterale projecten liggen in de sfeer van verbetering van de basisbehoeften. Vrouwen zijn geholpen op terreinen als water, sanitatie, brandhoutvoorziening, landbouw- en veeteeltproductie voor eigen gebruik en voor kleinhandel, gezondheidszorg en onderwijs. Sinds kort stellen enkele projecten tevens de ondergeschikte positie van vrouwen in gezin en samenleving aan de orde. Door erop aan te dringen dat vrouwen ook zitting hebben in comités voor watervoorziening, gezondheidszorg, e.d., hebben projecten een positieve invloed op verbetering van deelname aan de besluitvorming in de gemeenschap.

Vaak blijken economische verbeteringen voor vrouwen te stuiten op sociale grenzen. Zo kunnen vrouwen het aanbod van krediet en technologie niet ten volle benutten vanwege de sociaal-culturele patronen, hun beperkte mobiliteit of vanwege gebrek aan tijd omdat hun huishoudelijke taken onveranderd groot blijven. Ook is gebleken dat bij verplaatsing van de activiteiten naar lokaties buiten het eigen woongebied of in geval de schaal van de activiteiten commerciële vormen

aanneemt, de participatie van vrouwen drastisch daalt. Dit creëert de tegenstrijdige situatie dat economische verbeteringen worden geremd door sociale factoren, terwijl ze tevens vaak de motor zijn van sociale veranderingen. De ongelijke tred van economische en sociale veranderingen vormde al in de jaren zestig een van de hoofdpunten in het pleidooi van Boserup om vrouwen direct bij het ontwikkelingsproces te betrekken. Nog steeds lijkt het bewerkstelligen van het samengaan van economische en sociale veranderingen een grote uitdaging te zijn.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de projecten van het *Vrouwenfonds-lokaal* is in alle drie de onderzochte landen (Bolivia, Burkina Faso en Kenia) positief beoordeeld: met relatief weinig middelen is een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat over vrouwenemancipatie in het land, aan kennis- en capaciteitsopbouw, aan organisatievorming en aan versterking van het overheidsbeleid (Bolivia en Burkina Faso).

De doelmatigheid van de *bilaterale projecten* met betrekking tot *vrouwen en ontwikkeling* is gemengd. Enerzijds zijn de middelen die uitgegeven zijn om de belangen van vrouwen in de projecten te integreren bescheiden, zodat met relatief weinig geld in verschillende projecten een belangrijke omslag kon worden gemaakt. Aan de andere kant is het aantal mensen, gerelateerd aan de totale bevolking, dat in de loop van de jaren van de Nederlandse hulp heeft geprofiteerd gering in het licht van de uitgegeven bedragen.

Een doelmatige besteding van middelen wordt soms ook belemmerd door een algemeen gebrek aan goed bestuur. Dit werd in Kenia nadrukkelijk aan de orde gesteld door de vrouwen en mannen in de focusdistricten van de studie, die wezen op de rol van diverse door de overheid aangewezen lokale leiders en op die van sommige projectstafleden. Door begunstiging van bepaalde groepen en vanwege ondeugdelijk beheer van projectmiddelen werden vrouwen en mannen gehinderd om aan de projectactiviteiten deel te nemen.

Soms wordt het belang van een grotere participatie van vrouwen benadrukt, omdat deze de doelmatigheid van de projecten zou kunnen bevorderen (het nuttigheidsprincipe). De werking van dit mechanisme is in de bestudeerde projecten niet aangetoond. Mogelijk stijgt de doelmatigheid van projecten die vrouwen die in het boerenbedrijf een grotere rol zijn gaan spelen, bij hun activiteiten betrekken.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de resultaten, dat wil zeggen de mate waarin de resultaten van de hulp voortbestaan na afloop van de hulp, wordt als zwak beoordeeld.

Wat betreft de activiteiten van het *Vrouwenfonds-lokaal* is geconstateerd dat de speldenprikken die met behulp van het fonds zijn gegeven, soms een breder proces van kennis- en informatieoverdracht in gang hebben gezet. Een seminar, een congres of een training kon een bal aan het rollen brengen die het belang van vrouwenemancipatie onder veler aandacht bracht. Daarentegen is de duurzaamheid van de activiteiten in financiële zin zeer beperkt. De meeste activiteiten kunnen slechts uitgevoerd worden dankzij externe middelen en het Vrouwenfonds is een tamelijke unieke bron van financiering. Dat maakt de vrouwenemancipatiebeweging afhankelijk van een enkele donor.

Bij de *bilaterale projecten* levert de technische duurzaamheid waarschijnlijk de minste problemen op, omdat materialen en technologie (zoals pompen, verbeterde koeien en kippen) tegenwoordig tamelijk goed zijn afgestemd op de omgeving, terwijl ook de kennisoverdracht op de bevolking de kans op technische houdbaarheid verhoogt.

De institutionele duurzaamheid daarentegen is gering, waarbij vooral de integratie in de samenwerkende overheidsinstellingen grote zorgen baart. Dit betreft de mogelijkheden van bestending van projectresultaten in het algemeen, maar in het bijzonder die voor vrouwen. Gebrek aan beleid, een zwakke organisatorische structuur en weinig vrouwelijke medewerkers zijn de voornaamste beperkende factoren. Dit geldt voor NGOs, overheidsinstellingen en projectorganisaties, die niet bereid zijn om met eigen middelen vrouwen aan te stellen of ter plaatse niet voldoende gekwalificeerde vrouwen kunnen vinden. Er bestaan ook speciale problemen, zoals in Bangladesh waar het openlijk geweld tegen vrouwelijke staf een belangrijke barrière vormt, of in Burkina Faso waar de overheid door gebrek aan middelen al jaren niet in staat is om het overheidsapparaat uit te breiden, zodat de vrouwen die in dienst worden genomen vaak door de projecten worden betaald.

De financieel-economische duurzaamheid is in de huidige omstandigheden van Kenia en Burkina Faso zeer problematisch. In Kenia moest worden geconstateerd dat waar de Nederlandse financiering van enkele projecten net was afgelopen de activiteiten ook tot een minimum waren gereduceerd, vanwege het gebrek aan operationele middelen bij de overheid. Een extra complicatie voor financiële

duurzaamheid is aangetroffen in Burkina Faso. Als het gaat om activiteiten voor vrouwen overheersen charitatieve doelstellingen vaak zodanig dat aspecten van financieel evenwicht en economische rentabiliteit op de achtergrond raken. Na afloopt zakken de activiteiten dan in elkaar omdat subsidiëring op de lange duur niet is vol te houden.

Projecthulp als zodanig blijkt een problematisch instrument te zijn, vooral vanwege de beperkte schaal van de interventies, de vaak moeizame verankering in nationale en lokale instellingen en de daardoor geringe mogelijkheden voor duurzaamheid van de resultaten. Deze constatering vormt de grote paradox van deze studie en wijst op een belangrijk dilemma in de hulp. Met projecten blijkt het immers mogelijk te zijn om vrouwen van de hulp te laten profiteren, terwijl het vooralsnog twijfelachtig is of dat via de programmahulp eveneens lukt. Tegelijkertijd worden in deze studie eerdere evaluatiebevindingen over de beperktheid van duurzame armoedebestrijding door middel van projecthulp bevestigd.

Voor zover beoordeeld kan worden aan de hand van deze evaluatie is de *spin-off* van de activiteiten beperkt. Dit betreft zowel de doorwerking op de economische situatie in het algemeen als op die van vrouwen in het bijzonder. Er is geen echte verandering in de dynamiek van het platteland op gang gekomen. De geringe schaal van de interventies in het algemeen en het overwegend kleinschalige karakter van de activiteiten van vrouwen, lijken niet tot economische groei in ruimere zin aan te zetten. De voornaamste kans op duurzaamheid ligt bij vrouwen zelf wier mogelijkheden her en der wat groter zijn geworden en die zich deze nieuwe ruimte niet zomaar weer laten afpakken.

Bijlage 1

Terms of Reference

mei 1995

1. Inleiding

Tijdens de behandeling van de OS begroting 1994 door de Tweede Kamer heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegd dat een evaluatie van de tenuitvoerlegging van het vrouwen- en autonomiebeleid zal plaatsvinden. Besloten is dat de evaluatie door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)¹ wordt uitgevoerd. In dit document wordt toegelicht op welke wijze de IOV deze evaluatie denkt uit te voeren.

Kenmerkend voor het VenO-beleid is het brede karakter ervan met als algemene doelstellingen specifieke actie ten behoeve van de positieverbetering van vrouwen en integratie van de thematiek in het gehele OS-programma. Reeds vanaf eind jaren zeventig heeft *vrouwen en ontwikkeling* een nadrukkelijke plaats binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Vooral de laatste tien jaar is het beleid aangescherpt, is de programmering geconcretiseerd en zijn instrumenten ontwikkeld voor beoordeling van voorstellen voor projecten en programma's en voor uitvoering.

In een aantal eerdere evaluaties werden door de IOV en door anderen resultaten van ontwikkelingsprojecten voor vrouwen op deelterreinen onderzocht en uitvoering van aspecten van het Nederlandse VenO-beleid getoetst. Belangrijke studies in dit opzicht waren: *'Effecten van Nederlandse bilaterale landbouwactiviteiten op de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden'* (1985); *'Ontwikkelings-*

¹ Vanaf september 1996 is de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), als gevolg van de Herijking van het Nederlandse beleid voor buitenlandse zaken omgedoopt in Inspectie ontwikkelingsamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Voor deze evaluatie heeft deze verandering geen betekenis.

perspectieven voor ondernemers in klein- en micro industrie' (1988); *'Evaluatierapport Vrouwenprogramma Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking*' (1989); *'Evaluatie Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling: eindrapport*' (1991). Daarnaast is het thema *vrouwen en ontwikkeling* aan de orde geweest in een aantal recente IOV evaluaties, met name die over het sectorprogramma plattelandsontwikkeling (1991) en de drie IOV landenevaluaties (1994). Tenslotte is het Nederlandse VenO-beleid en de uitvoering daarvan onderwerp geweest van enkele deelstudies van een multilaterale evaluatie in het kader van de Development Assistance Committee van de OESO die onlangs werd gepubliceerd.

De meer recente van deze studies zijn nogal gericht op de beleidsontwikkeling en de strategieën en procedures voor de uitvoering van het beleid. Ook bestaan er een toenemend aantal studies over de veranderende positie van vrouwen in diverse ontwikkelingslanden. Of uitvoering van donorbeleid ook een rol speelde bij die veranderingen en welke die rol was is veel minder intensief onderzocht. De hier voorgestelde evaluatie zal daar vooral op worden gericht.

2. Doelstelling en hoofdvragen

Het *doel* van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de bilaterale Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor vrouwen in ontwikkelingslanden en van de rol die het Nederlandse VenO beleid daarbij speelde.

De *hoofdvragen* van de evaluatie zijn:

1. Op welke wijze heeft het VenO-beleid en de uitvoering daarvan gestalte gekregen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?
2. Welke effecten hebben door Nederland ondersteunde programma's en projecten in ontwikkelingslanden (zowel speciaal voor vrouwen bedoelde interventies als andere) voor vrouwen aldaar?
3. Hoe doeltreffend en doelmatig was de uitvoering en hoe duurzaam zijn de resultaten die ten behoeve van vrouwen werden behaald ?
4. In hoeverre komen de effecten overeen met de doelstellingen van het Nederlandse beleid voor de ontwikkelingssamenwerking op het terrein van Vrouwen en Ontwikkeling en in hoeverre was dit beleid relevant voor de specifieke situatie in afzonderlijke ontwikkelingslanden

3. Afbakening van de evaluatie

Uit vele eerdere studies, ook van de IOV, blijkt dat de specifieke historische, culturele, sociale, economische en ecologische context waarin een project of programma wordt uitgevoerd voor een groot deel de effecten van hulp bepaalt. Ook werd uit deze studies duidelijk dat deze context maar zelden goed in kaart is gebracht. Het vaststellen van de specifieke bijdrage van de hulp als onderdeel van alle factoren die ontwikkelingsprocessen bepalen is dan ook een ingewikkelde en ook tijdrovende zaak.

Het zal daarom niet mogelijk zijn van de duizenden activiteiten die thans bilaterale financiering ontvangen en van de zeer vele projecten die in het verleden werden gefinancierd na te gaan wat daarvan de resultaten voor vrouwen waren. Evenmin zal in deze evaluatie gedetailleerd kunnen worden vastgesteld hoe het beleid in alle onderdelen en regio's van het Nederlandse hulpprogramma vorm heeft gekregen.

Om het onderzoeksonderwerp hanteerbaar te maken zijn daarom bij voorbaat een aantal keuzen gemaakt:

- In twee landen (Burkina Faso en Kenia) zal in het kader van deze studie veldonderzoek plaatsvinden naar de concrete effecten van Nederlandse hulp op vrouwen. In drie andere landen (Bangladesh, Bolivia en Egypte) waar de IOV thans landenstudies uitvoert, zullen, als onderdeel van die evaluaties, enkele additionele case-studies plaatsvinden.
- Het onderzoek naar de vormgeving en de mate van integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling* in het Nederlandse beleid zal zich beperken tot bilaterale programma's. Dit deel zal beschrijvend en analyserend zijn en gebaseerd op uitvoerig basismateriaal dat daarover reeds beschikbaar is.
- Voor de bilaterale programma's in Burkina Faso en Kenya zal worden getracht een volledige analyse uit te voeren van de uitvoering van het algemene Nederlandse VenO-beleid, de toepassing en effectiviteit van de instrumenten voor de uitvoering van dat beleid en van de aansluiting bij lokaal beleid en de werkelijkheid van de situatie van vrouwen (en mannen) in die twee landen.
- Alleen activiteiten die in de periode 1985-1995 werden gefinancierd uit de begrotingen van het landen- en regioprogramma en uit het speciale programma voor VenO zullen in de analyse worden betrokken.

4. Opzet van de evaluatie

Hoofdonderdelen van onderzoek

De hoofdonderdelen van het onderzoek zijn:

Het Nederlandse VenO-beleid

Dit is een beschrijvend en analyserend deel en bevat o.m.: ontwikkeling, vormgeving, doelstellingen, strategie, middelen, themavoering, rol in nationale en internationale fora; vergelijking van Nederlandse beleid met dat van enkele andere donoren.

Dit onderdeel van de studie zal ook de criteria en indicatoren dienen op te leveren voor de toetsing van uitvoering en resultaten aan de doelstellingen van het Nederlandse beleid en voor de beoordeling van de relevantie van het Nederlandse VenO beleid voor specifieke ontwikkelingslanden. Omdat het beleid zich in de loop van de onderzoeksperiode ontwikkelde zullen criteria en indicatoren voor specifieke jaren moeten worden vastgesteld.

Beleidsuitvoering

Bij dit onderdeel van de studie gaat het vooral om toetsing van de wijze en mate van integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en met name in de landen- en regioprogramma's. Van het beschikbare instrumentarium voor de uitvoering van het beleid, zullen enkele onderdelen over de hele breedte van het bilaterale programma worden bekeken, andere slechts voor enkele landen en meer in de diepte.

Zo zullen Landen- en Regiobeleidsplannen (1985-1988, 1989-1992 en 1992-1995) integraal worden geanalyseerd. Dit geldt ook voor het instrument Sector-specialisten *vrouwen en ontwikkeling* waarvan de werking zal worden nagegaan met behulp van analyse van verslaggeving, schriftelijke enquête en gesprekken. Daarnaast worden voor Burkina Faso en Kenia en voor de drie landen waar de IOV thans evaluaties van het gehele bilaterale programma uitvoert de jaarplannen en de resultaten van het beleidsoverleg bestudeerd. De voorbereiding van projecten (advisering, bemo's en O-toets) zal op basis van een steekproef uit alle bilaterale committeringen uit de periode 1985-1994 worden geanalyseerd en beoordeeld.

Van het speciale programma *vrouwen en ontwikkeling* zal het Vrouwenfonds, dat

gezien kan worden als een centraal instrument van dit programma, door middel van een deelonderzoek worden geëvalueerd.

Studies landen- en regioprogramma

Om de resultaten en betekenis van de Nederlandse hulp voor vrouwen in ontwikkelingslanden te toetsen worden de programma's in Burkina Faso en Kenia bestudeerd. In die landen zal het onderzoek zich afspelen op drie niveaus:

– beleidsniveau

De bepaling van de doorwerking van het Nederlandse VenO-beleid in institutionele zin. Aandachtspunten zijn o.m. de mate van beleidsovereenstemming tussen het Nederlandse VenO-beleid en dat van het partnerland, het aansluiten van het Nederlandse beleid bij lokale initiatieven, processen en structuren, coördinatie met andere donoren op het gebied van het uitdragen van het VenO-beleid in het partnerland, doorwerking Nederlandse ondersteuning op het gebied van emancipatiebeleid en bijbehorende structuren in het partnerland, de betekenis van de Nederlandse hulp voor de vrouwenbeweging, samenwerking met NGO's, etc.

De hierbij te hanteren methodologie zal voornamelijk bestaan uit bestudering van documenten en gesprekken met sleutelpersonen.

– programma niveau

De bepaling van de geschiktheid van het totale programma in het betreffende land voor de integratie van het thema *vrouwen en ontwikkeling*, van de toegankelijkheid ervan voor vrouwen en van het VenO-gehalte in de praktijk van de samenwerking. Aandachtspunten zijn o.m. hulpvormen, strategie, sectoren, institutionele voorzieningen. Bij deze toetsing wordt uitgegaan van de algemene karakteristieken van de situatie van vrouwen in het betreffende land, c.q. regio's daarbinnen, en wordt nagegaan op welke wijze de Nederlandse hulp daarbij aansluit. Hiervoor is een profiel van de situatie van vrouwen ter plekke nodig alsmede een inventarisatie van het gehele programma, d.m.v. dossierstudies, aangevuld met gesprekken met sleutelpersonen.

– project niveau

De bepaling van de wijze en mate van participatie van vrouwen in projecten en van de projectresultaten voor vrouwen in het betreffende landenprogramma. Een beperkt aantal interventies zal aan een diepgaande evaluatie worden onderworpen. Daarbij zal ook een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de interventie en van de (kans op) duurzaamheid van resultaten worden gegeven. De interventies worden gekozen uit sectoren die van direct belang zijn voor vrouwen, zoals genoemd in de nota *'Een Wereld van*

Vershil': drinkwater en sanitatie, landbouw, visserij en veeteelt, irrigatie, gezondheid, onderwijs, plattelandsontwikkeling, kleinbedrijf, ecologie/energie en bevolkingsactiviteiten. Het zal gaan om interventies die zowel op mannen en vrouwen gericht zijn, als om interventies die zich uitsluitend op vrouwen richten. Ook zal bij de keuze van de te evalueren interventies gezocht worden naar een evenwicht tussen activiteiten gericht op productie (irrigatie, kleinschalig krediet, etc.) als interventies gericht op basisbehoeften (drinkwater en sanitatie, gezondheidszorg, etc.).

Bij de evaluaties op dit niveau zal worden getracht inzicht te krijgen in de gevolgen voor verschillende sociaal-economische groeperingen, met name vrouwen. Daarbij zal zowel het oordeel van 'deskundige' buitenstaanders als wel het oordeel vanuit het perspectief van de verschillende deelnemers aan deze activiteiten worden onderzocht. Dit betekent o.a. dat vrouwen uit de doelgroep in ruime mate bij de evaluatie zullen worden ingeschakeld om op deze wijze hun mening over de interventies en daar voor hen uit voortvloeiende effecten kenbaar te maken.

Onderzoekslanden

Bij de selectie van Burkina Faso en Kenia als de twee landen waar ten behoeve van deze evaluatie specifiek veldonderzoek zal worden verricht speelden de volgende overwegingen een rol:

- Een keuze van landen waarbij sprake is van een duidelijke aanvulling op de drie landen die al gekozen waren voor IOV-landenevaluaties. Daarom zijn twee landen in sub-Sahara Afrika gekozen.
- De landen dienden verschillende sociaal-culturele omstandigheden en verschillend economisch en sociaal ontwikkelingspeil te hebben.
- Een samenwerkingsprogramma waar sprake is van een ruime mate van doelgroep gerichte interventies in sectoren die van direct belang zijn voor vrouwen zoals genoemd in de nota '*Een Wereld van Vershil'*'. Met andere woorden, een programma dat voldoet aan ruime mogelijkheden voor integratie van de VenO-component in de reguliere activiteiten. Daarnaast is het van belang dat er specifiek op vrouwen gerichte interventies, o.a. in de vorm van institutionele ondersteuning, plaatsvinden.
- Een aantal jaren aandacht vanuit het Nederlandse programma voor de integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in de beleidsuitvoering. Deze werd om pragmatische redenen bepaald door de aanwezigheid van een sectorspecialist VenO op de ambassade gedurende ten minste 5 jaar bij de aanvang van de studie.

5. Afstemming met IOV-landenstudies

De IOV-landenstudies Bangladesh, Bolivia en Egypte zullen gegevens opleveren over de integratie van *vrouwen en ontwikkeling* in de betreffende landenprogramma's. De diepgang en reikwijdte zullen evenwel verschillen (zie betreffende terms of reference). De opzet, uitvoering en rapportage vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de onderzoekers belast met de landenstudies. Het is daarbij wel van belang dat concepten en criteria op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling* eenduidig zijn in de beide typen studies. Verder zal vanuit dit onderzoek worden bijgedragen aan de ontwikkeling van een methodologie van onderzoek op het terrein van *vrouwen en ontwikkeling*.

De VenO-studie heeft een eigen karakter en is complementair aan de landenstudies. Deze complementariteit komt tot uiting in de mogelijkheid die geboden wordt voor zowel een brede analyse (integratie *vrouwen en ontwikkeling* in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, ontwikkeling en toepassing instrumentarium) als diepgaand onderzoek op beleids-, programma-, en projectniveau in de twee gekozen landen.

Het uitgangspunt is dat zowel de landenstudies als het VenO-onderzoek separate studies zijn. Zij dienen op zich een zo volledig mogelijk beeld van de onderzochte thematiek te geven. De bevindingen op het gebied van *vrouwen en ontwikkeling* uit de landenstudies zullen wel worden opgenomen in de eindrapportage (het synthese-rapport) van de VenO-studie.

6. Organisatie van de evaluatie en tijdsplanning

Organisatie

De evaluatie zal in 1995 aanvangen en in 1997 worden afgerond. De coördinatie van de studie is in handen van IOV-medewerker H.G.M. Hendrix en Mw. H.M. Brouwers (ISSAS). Voor elk van de twee landenstudies zullen één Nederlandse en één lokale hoofdonderzoeker worden aangesteld en zullen aparte IOV rapporten verschijnen. Deelstudies zullen worden uitbesteed aan Nederlandse en lokale consultants. Het eindrapport van de evaluatie van het VenO beleid in Burkina Faso zal in het Frans verschijnen en dat over de studie in Kenia in het Engels. Tenslotte zal op basis van de twee VenO landenstudies, de drie algemene IOV landenevaluaties en de analyse van algehele beleidsontwikkeling en -uitvoering

een synthese rapport verschijnen waarin de hoofdvragen van deze evaluatie in het algemeen zullen worden beantwoord.

Het onderzoek wordt conform de geëigende aanpak van IOV begeleid door een referentiegroep bestaande uit medewerkers van het department en externe experts.

Tijdsplanning (x = kwartaal)

Activiteit	1995	1996	1997
Opzet en uitwerking onderzoek	xx		
Opzet en uitvoering dossier-studies	xx		
Deelstudie Vrouwenfonds	xx	x	
Deelstudies instrumenten	x	x	
Veldstudies Kenya en Burkina Faso	x	xxxx	
Eindrapporten Kenya en Burkina Faso		x	xx
Synthese en eindrapportage		x	xxx

Bijlage 2

Tijdschema, deelrapporten en referentiegroep.

Tijdschema

De oorspronkelijke tijdsplanning is opgenomen in de Terms of Reference (bijlage 1, paragraaf 6). Het uiteindelijke tijdschema is hieronder weergegeven.

- mei-december 1995: opzet van het onderzoek en voorbereidingen in Nederland
- mei-december 1995: deelstudies landen- en regiobeleidsplannen, beleids-overleg, memories van toelichting en jaarverlagen
- augustus 1995: introductie van het onderzoek in Burkina Faso
- december 1995-augustus 1996: veldonderzoek in Burkina Faso
- januari 1996: introductie van het onderzoek in Kenia
- januari-april 1996: perceptiestudie in Burkina Faso
- april 1996: workshop betrokkenen veld- en perceptiestudie Burkina Faso in Koudougou
- juni 1996-mei 1997: veldstudie in Kenia
- augustus 1996: bespreking van concept rapport Burkina Faso
- augustus 1996-oktober 1996: perceptiestudie in Kenia
- oktober 1996: workshop betrokkenen veld- en perceptiestudiestudie Kenia in Rongo
- september-december 1996: schriftelijke enquête onder beleidsmedewerkers
- juli-december 1996: deelstudie Vrouwenfonds
- januari-februari 1997: deelstudie themadagen *vrouwen en ontwikkeling*
- april-juni 1997: deelstudie uitbesteding
- april-juni 1997: deelstudie Gender Assessment Studies
- juli 1997-februari 1998: schrijven van het eindrapport
- december 1997: publicatie rapporten Burkina Faso
- januari 1998: publicatie rapporten Kenia
- april 1998: publicatie eindrapport

Deelstudies

De rapportage over de evaluaties die in Burkina Faso en Kenia werden uitgevoerd verschenen in aparte publicaties onder de volgende titels:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. *Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1985-1995*. Den Haag, 1997
- Ministère des Affaires Etrangères, Direction de l'Evaluation de la Politique et de Opérations. *Les femmes du Burkina Faso et la coopération néerlandaise 1985-1995*. La Haye, 1997.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. *Vrouwen in Kenya en de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1985-1995*. Den Haag, 1998.
- Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department. *Women in Kenya and the Netherlands development cooperation 1985-1995*. The Hague, 1998.

In het kader van de evaluatie werden door externe onderzoekers de volgende (deel)rapporten geproduceerd:

- Guijt, Elida. *Deelstudie Gender Assessment Study*. Juni, 1997.
- Kinda, Fatoumata. *Profil national et position des femmes au Burkina Faso*. Février 1996
- Lingen, Annet. Evaluatie Vrouwenfonds. *Deelstudie IOB VenO-evaluatie*. Juli 1997
- NIPO. *Tabellenrapport Vrouwen en Ontwikkelingssamenwerking*. Januari 1997
- Schipperijn-van den Berg, Gerrie. *Beleidsanalyses van jaarverslagen en Memories van Toelichting in de periode 1985-1995*. Juli 1995
- Schipperijn-van den Berg, Gerrie. *Beleidsanalyses van landen- en regio-beleidsplannen uit de periode 1985-1995*. Juli 1995

-
- Schipperijn-van den Berg, Gerrie. *Analyses verslagen van beleidsoverleg met Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Egypte en Kenia*. September 1995
 - Schipperijn-van den Berg, Gerrie. *Samenvattingen van dossiers van bilaterale projecten in Kenia*. September 1995-februari 1996
 - Vink, Cécile. *Samenvattingen van de dossiers van bilaterale projecten in Burkina Fas.*, November 1995-februari 1996
 - Vries, Dr I.C. de. *Deelstudie 'VenO en de uitbesteding'*. Juni 1997
 - Vries, Dr Ir I.C. de. *Deelstudie naar de vormgeving, uitvoering en resultaten van de themadagen en seminars op het gebied van vrouwen en ontwikkeling*. Februari 1997.
 - Zuidberg, Lida, Mamadou Sanou, Lucile Zéba en Cathérine Yaméogo. *Les perceptions des groupes-cible de la coopération Burkina Faso - Pays en matière de femmes et développement dans la Province du Bouliemdé. Document de Synthèse*. Avril 1996
 - Zuidberg, Lida, Mamadou Sanou, Lucile Zéba en Cathérine Yaméogo. *Les perceptions des groupes-cible de la coopération Burkina Faso - Pays en matière de femmes et développement dans la Province du Bouliemdé. Histoires de vie de 11 hommes et 15 femmes des villages de Soa et de Soa*. Janvier-mars 1996
 - Zuidberg, Lida , Mamadou Sanou, Lucile Zéba en Cathérine Yaméogo. *Les perceptions des groupes-cible de la coopération Burkina Faso - Pays en matière de femmes et développement dans la Province du Bouliemdé. Description et priorisation des photos prises par les jeunes hommes et femmes dans les villages de Godo, Bingo et Rana*. April 1996 Zuidberg, Lida, Masheti Mashinjila, Abungo Tawo en Jennifer Wasianga. *Study on the perceptions of the target groups regarding the Kenyan-Dutch development cooperation in the field of women in development in Migori and Homa Bay Districts. Life histories of 16 men and 20 women in the villages of Nyaduong and Komolo*. August-October 1996.
 - Zuidberg, Lida, Nereah Makau en Masheti Mashinjila. *Study on the percep-*

tions of the target groups regarding the Kenyan-Dutch development cooperation in the field of women in development in Migori and Homa Bay Districts. Final Report. Januari 1997.

Referentiegroep

Een referentiegroep, bestaande uit onafhankelijke deskundigen op het terrein van vrouwenemancipatie en het thema *vrouwen en ontwikkeling* en medewerkers van het departement, begeleidde de evaluatiestudie. De referentiegroep, die onder voorzitterschap stond van de directeur IOB hield vijf vergaderingen waarop de studieopzet, deelrapporten en concepten van de eindrapportage werden besproken. De onderstaande personen waren lid van deze referentiegroep. Aan sommige vergaderingen hebben ook andere deskundigen en medewerkers van het departement deelgenomen.

Mevr Drs H.I. von Metzsch	Ministerie van Buitenlandse Zaken, voorzitter
Mevr Drs C.M. Duijvestijn	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dr D.W.J. Foeken	Afrika Studie Centrum te Leiden
Mevr Drs A.H. Gosses	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Drs J.W. Knijnenburg	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mevr Prof Dr G. Lycklama à Nijeholt	Institute of Social Studies
Mevr Ir A.N. Papma	NOVIB
Mevr Dr M.M.Th. Verloo	Katholieke Universiteit Nijmegen

Bijlage 3

Literatuur

- Asian and Pacific Centre for Women and Development. *Report of the International Workshop on Feminist Ideology and Structures in the First Half of the Decade for Women*. Bangkok, Thailand, 1979.
- Badran, Margot. *Feminists, Islam and Nation, Gender and the making of modern Egypt*. The American University in Cairo Press, 1996.
- Basin, Kamla. Said Khan, Nighat. *Some questions on feminism and its relevance in South Asia*, 1986.
- Beauvoir de, Simone. *Le Deuxième Sexe*. 1949. Nederlandse vertaling: *De Tweede Sekse. Feiten Mythen en Geleefde Werkelijkheid*. Collectie Labyrint Bijleveld. Utrecht, 1979.
- Benda-Beckman von, Keebet. et al. *Rechten van vrouwen op natuurlijke hulpbronnen land en water*. Wageningen, december 1996.
- Berger, Barbara. *Gelijkheid gold alleen maar voor mannen*. Trouw, 14 juli 1989.
- Bijeen. *Wie alleen loopt raakt de weg kwijt, Vrouwen in Afrika*. Bijeen publicatie 47, 1987.
- Bol, Dick. *Minister Pronk en de doos van Pandora, Commentaar op de Nota Bilaterale OS*. Internationale Spectator, 1976.
- Boserup, Ester. *Woman's Role in Economic Development*. London, 1970.
- Brouwers, Ria. *Een Tip van de Sluier, Ontwikkelingssamenwerking en Vrouwenemancipatie*. Nijmegen, 1983.
- Brouwers, Ria. Lingen, Annet. *Evaluatie Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling, Eindrapport*. ISSAS, Den Haag, 1991.
- Buvenic, M. *Projects for Women in the Third World, explaining their misbehaviour*. in: *World Development* 14(5) 1986.
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). United Nations General Assembly, December 1979.
- Canadian International Development Agency (CIDA). *Assessment of DAC Members WID Policies and Programmes*. Overall report. December, 1994.

-
- DAWN. *Development, Crisis and Alternative Visions: Third World Women's Perspectives*. Norway, 1985.
 - Elson, Diane. McGee, Rosemary. *DAC/WID Guidelines in relation to Programme Assistance, Policy and Procedures of DAC Members*. University of Manchester, 1994.
 - Emancipatieraad. *Advies over Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling*. Den Haag 1987.
 - Harris, H. *War and Reconstruction: Women in Nicaragua*. op.cit.Newland. 1988.
 - Heyzer, Noeleen (ed). *Women Farmers and Rural Change in Asia, Towards equal access and participation*. Asian and Pacific Development Centre, Kuala Lumpur, 1987.
 - Kelkar, Govind. *Women and Rural Development Programmes and Organizations in Contemporary China and India*. In: Noeleen Heyzer (ed), *Women Farmers and Rural Change in Asia, Towards Equal Access and Participation*. Asian and Pacific Development Centre, Kuala Lumpur, 1987.
 - Lycklama à Nijeholt, Geertje. *Towards Women's Strategies for the 1990's, Challenging Government and the State*. Institute of Social Studies, The Hague, 1991.
 - Mbeo, Mary Adhiambo. Ooko-Ombaka, Oki. *Women and Law in Kenya, Perspectives and Emerging Issues*. Nairobi, 1989.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, om de kwaliteit van de Nederlandse hulp*. Den Haag, 1976.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Begroting 1980. Beoordelingslijst Vrouwen en Ontwikkeling*. Den Haag, 1979.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Notitie Vrouwen in Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, hoofdstuk V, nr. 9.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *IOV. Effecten van de Nederlandse Bilaterale landbouwactiviteiten op de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden*. Den Haag, 1985.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Begrotingen voor de jaren 1985-1995*. Den Haag, 1985-1995.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Landen- en Regiobeleidsplannen, periode 1985-1988, 1988-1992, 1992-1995*.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling, 1987-1990*. Den Haag 1987.
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Een Wereld van Verschil, Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag 1990.
 - Ministry of Foreign Affairs, DVL/OS. *Women in Development: Advancing*

-
- towards Autonomy*. Poverty and Development Series. The Hague, 1992.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Notitie Vrouwen, Islam en Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag, mei 1993.
 - Ministry of Foreign Affairs, DVL/OS. *Women and Islam in Muslim Societies*. Poverty and Development Series. The Hague, 1994.
 - Ministerie van Buitenlandse zaken. IOV. *Evaluatie en Monitoring. De rol van projectevaluaties en monitoring in de bilaterale hulp*. Den Haag, 1993.
 - Ministère des Affaires Etrangères. Direction de l'Evaluation de la Politique et des Opérations. *Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995*. La Haye, 1997.
 - Ministry of Foreign Affairs. Policy and Operations Evaluation Department. *Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995*. The Hague, 1998.
 - Ministry of Foreign Affairs. Policy and Operations Evaluation Department. *Bangladesh, Evaluation of the Netherlands bilateral cooperation 1972-1996*. The Hague, 1998.
 - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Een analyse van het "Vrouwenvraagstuk"*. In opdracht van Staatssecretaris d'Ancona opgesteld door de Werkgroep Theoretisch Kader. Den Haag, 1982.
 - Moser, Caroline. *Gender Planning in the Third World*. In: World Development, Vol. 17, No.11. 1989.
 - Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). *Advies Vrouwen en Ontwikkeling*. 1985.
 - Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). *Advies Vrouwen in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking*. 1986.
 - Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR). *Advies Van Woorden naar Daden*. 1995.
 - Newland, Kathleen. *From Transnational Relationships to International Relations: Women in Development and the International decade for Women*. In: Millenium, Journal of International Studies. 1988.
 - OECD. *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*. Paris, 1990, 1996, 1997.
 - OECD Development Assistance Committee (DAC). *Guiding Principles on Women in Development*. Paris, 1983.
 - Ortner, Sherry B. *Is female to male as nature is to culture?*. In: Rosaldo and Lamphere. *Women, Culture and Society*. 1974.
 - Palmer, Ingrid. *Rural Women and the Basic Needs Approach to Development*. In: International Labour Review. No.1 1977.
 - Palmer, Ingrid. *Women in Rural Development*. ILO, 1977.

-
- Postel-Coster, Els. Schrijvers, Joke. *Vrouwen op weg. ontwikkeling naar emancipatie*. Assen/Amsterdam, 1976.
 - Postel-Coster, Els (red.). *Ongekende wegen, macht en onmacht van vrouwen in Sri Lanka, Egypte en West-Afrika*. DSWO Press, Leiden, 1985.
 - Royal Netherlands Embassy Bangladesh. *Status and Position of Women in Bangladesh*. Gender profile. 1996.
 - Rutgers-Sluijter, Pem. *Ervaringen van Igbovrouwen*. In: Wending, mei 1980.
 - SAARC *Guide Book on Women in Development, India*. Women's Development Division, National Institute of Public Cooperation and Child Development, 1990.
 - Schenkel, G. *Gandhi, leven en werk*. Phoenix pockets, Zeist 1991.
 - Schipper, Mineke. *Source of all evil, African proverbs and sayings on women*. 1991.
 - Siddiqui, Tasneem. *Report on the Position of Women in Bangladesh*. Prepared for the Operations review Unit of the Ministry of Development Cooperation of the Netherlands. 1995.
 - Staveren van, Irene, Oikos. In cooperation with Diane Elson, University of Manchester. *Reader Gender and Macro-economic Development*. Utrecht, 1995.
 - Stuart Mill, John. *The Subjection of Women*. 1869. Nederlandse vertaling: Wolff, Eva. *De Onderwerping van de Vrouw*. 1981.
 - Tinker, Irene. Jaquette, Jane. *UN Decade for Women: Its Impact and Legacy*. In: World Development, Vol.15, No.3, 1987.
 - Tinker, I. (ed.). *Persistent Inequalities*. Oxford University Press, Oford, 1990.
 - Trouw. *Achterstelling vrouwen vooral in financiële wereld nog erg groot*. 7 maart 1998
 - Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 496, nrs. 1-2. *Emancipatie Proces van verandering en groei, Nota over het Emancipatiebeleid*.
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 052, nrs. 1-2. *Beleidsplan Emancipatie*.
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 913, nr. 1. *Met het oog op 1995, Beleidsprogramma Emancipatie*.
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 406, nr. 5. *Emancipatiebeleid 1996*.
 - United Nations. *World Plan of Action, for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year*. New York, 1976.
 - United Nations. *Review and Appraisal Employment*. World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for

-
- Women Equality, Development and Peace. Nairobi, Kenya July 1985. A/CONF.116/5/Add.2.
- United Nations. World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women Equality, Development and Peace. Nairobi, Kenya July 1985. *Forward-looking Strategies for the Advancement of Women*. A/Conf.116/28, 15 September 1985.
 - United Nations. *World Survey on the role of Women in Development*. New York, 1989.
 - United Nations. *The World's Women 1995, Trends and Statistics*. New York, 1995.
 - United Nations. *Report on the Fourth World Conference on Women (Beijing, 4-15 September 1995)*. A/CONF.177/20, 17 October 1995.
 - United Nations Development Programme, *Human Development Report*. 1990, 1993, 1995, 1997.
 - UNRISD/UNDP. Razavi, Shahrashoub. Miller, Carol. *From WID to GAD, Conceptual shifts in the Women and Development discours*. Geneva, 1995.
 - Verloo, Mieke. Roggeband, Conny. *Emancipatie-effectrapportage, theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag, Nijmegen, 1994.
 - Vrouwenberaad Ontwikkelingssamenwerking. *Women and Development means Business*. Den Haag, 1988.
 - Wolde van, Ellen. *Verhalen over het begin, Genesis I-II en andere scheppingsverhalen*. Ten Have Baarn, 1995.
 - World Bank. *World Development Report*. 1997.

