



Conseil de l'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes
Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen
Rat für Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

**ADVIES NR. 123 VAN 12 JUNI 2009 VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN
VOOR MANNEN EN VROUWEN VOOR STATISTIEKEN UITGESPLITST NAAR
GESLACHT EN GENDERINDICATOREN, GOEDGEKEURD DOOR DE RAAD OP
18 DECEMBER 2009**

ADVIES NR. 123 VAN 12 JUNI 2009 VAN HET BUREAU VAN DE RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN VOOR STATISTIEKEN UITGESPLITST NAAR GESLACHT EN GENDERINDICATOREN, GOEDGEKEURD OP 18 DECEMBER 2009

1. Inleiding

Dit advies verwijst naar het artikel 4 van de Wet van 12 januari 2007. Dit stelt met name dat *“elke minister er, in de domeinen die onder zijn bevoegdheden vallen, op toe moet zien dat de statistieken die de federale overheidsdiensten [...] in hun actiedomein produceren, verzamelen en bestellen, naar geslacht opgesplitst worden en dat er genderindicatoren worden opgesteld wanneer dit relevant is”*.

Dit artikel voorziet een tweevoudige actie met betrekking tot het uitwerken van statistieken. De eerste bestaat in de opsplitsing naar geslacht van de personen in de populatie: dit wordt vaak “geslachtsspecifieke opsplitsing” van de gegevens genoemd. De tweede bestaat in het opstellen van “genderindicatoren” en is er op gericht om zodoende de ongelijkheden (van maatschappelijke oorsprong) tussen mannen en vrouwen in het licht te stellen.

Op 1 oktober 2007 werd herinnerd aan de door de creatie van dergelijke indicatoren nagestreefde doelstelling in het voorstel van resolutie dat in de Senaat werd ingediend door het Adviescomité voor Gelijke Kansen: *“Het adviescomité bekommert zich specifiek om het beleid inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen en inzake mainstreaming. Om dergelijk beleid adequaat te kunnen voeren zijn statistieken nodig die een beeld geven van de situatie van vrouwen en mannen in de samenleving en van de gevolgen van de geplande acties voor vrouwen en mannen”*¹.

Voor geschiedenis in België

In België werd de vraag van de “geslachtsspecifieke” opsplitsing van statistieken al gesteld sinds het midden van jaren '80 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie. Het ging er toen vooral om een overzicht van de beschikbare gegevens over vrouwen ter beschikking te stellen van vrouwenorganisaties, leerkrachten en journalisten. Dit initiatief vertaalde zich in de opeenvolgende publicaties van een aantal statistische overzichten².

Deze problematiek werd nieuw leven ingeblazen door de voorbereiding³ van de vierde Wereldvrouwenconferentie (Peking, 1995) en door de vele aanbevelingen die bij de afloop ervan werden aangenomen. Deze keer lag de nadruk sterker op het politieke belang van geslachtsspecifieke statistieken.

¹ P.D., Wetgevingsstuk nr. 4-233/1

² Vrouwen in de Belgische Samenleving - Les Femmes dans la Société Belge, verschillende edities tot 1999.

³ Om de voorbereidende vragenlijsten te kunnen beantwoorden, moest men kunnen beschikken over cijfergegevens die soms ontbraken. Het Belgisch Verslag met het oog op Peking 1995, verduidelijkt in zijn punt 9.10. *“Bovendien is het belangrijk om naast gedetailleerde onderzoeken te kunnen beschikken over een groot aantal geslachtsspecifieke statistieken die het mogelijk maken een correct beeld te krijgen van de situatie van vrouwen in alle domeinen van het leven en van de Belgische samenleving”*.

- Het opstellen van recurrente gegevens of de creatie van indicatoren moet het mogelijk maken om de evolutie van de gelijkheid van vrouwen en mannen te volgen en na te gaan of de aangenomen beleidsmaatregelen in de goede richting gaan.
- Een relevante toepassing van “gender mainstreaming” verplicht tot het beschikken over vele en diverse meetinstrumenten.

In 1996 wilde de minister bevoegd voor gelijke kansen een nieuwe studie met het oog op de bundeling van de bestaande statistieken en de opsplitsing ervan naar geslacht. Deze studie moest ook aanbevelingen doen om de opgelijste gegevens aan te passen of de leemten op te vullen. In 1997 werden zo twee documenten gepubliceerd⁴.

In 1999 werd aan Mieke Van Haegendoren de opdracht gegeven een nieuw onderzoek te voeren met als doel de productie en de bevordering van geslachtsspecifieke statistieken. De werkzaamheden bestonden uit drie fasen:

- Een nieuwe publicatie met naar geslacht opgesplitste statistieken vertrekkend vanuit bestaande databanken⁵;
- De organisatie, in mei 2002, van een colloquium waar met name een beroep werd gedaan op de kritische geest van de deelnemers⁶;
- De publicatie van een rapport en aanbevelingen in 2003.

Dit rapport maakt de balans op van de staat van de statistieken in de domeinen van de demografie, tewerkstelling, inkomens en de “besluitvorming”. Het vermeldt de gebruikte bronnen, de belangrijkste resultaten en wat er kan verbeterd worden.

De aanbevelingen die in 2003 geformuleerd werden blijven nog steeds actueel.

Momenteel is de opdracht tot de verzameling van nuttige statistieken toevertrouwd aan het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (IGVM), dat in 2006 een actualisatie van de beschikbare gegevens (2005) voor verschillende domeinen heeft gepubliceerd in samenwerking met het Onderzoeksinstituut SEIN (Universitair Centrum Limburg)⁷. In 2005 stelde het IGVM een “Actieplan Statistieken” op voor de jaren 2005-2006.

Volgens het IGVM verwijst het begrip “genderstatistieken” naar vier verschillende soorten acties:

- het verzamelen van naar geslacht opgesplitste gegevens;
- het ontwikkelen van indicatoren die een beeld geven van de genderproblematiek;
- de systematische analyse van de verschillen tussen mannen en vrouwen;
- de verspreiding en vulgarisering van de resultaten⁸.

De door het Zweedse Instituut voor Statistieken voorgestelde definities kunnen eveneens geraadpleegd worden (zie bijlage).

Voor de realisatie van zijn Actieplan Statistieken werkt het IGVM nauw samen met de bevoegde overheidsadministraties. In februari 2006 werd een statisticus in dienst genomen.

⁴ [onder leiding van Ada Garcia en Mieke Van Haegendoren] *Vrouwen (on)zichtbaar in statistieken? Eerste deel: thematische analyse van de statistieken*. Tweede deel: *inventaris van de bestaande statistieken*.

⁵ Mannen en vrouwen op de drempel van de 21^e eeuw. Gebruikershandboek genderstatistieken, FMT, 2001.

⁶ Handelingen van de studiedag van 6 mei 2002, Mannen en vrouwen (on)zichtbaar in de statistieken, DWTC en FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg, 2003.

⁷ *Vrouwen en mannen in België. Statistieken en genderindicatoren*, IGVM, uitg. 2006.

⁸ IGVM, Activiteitenverslag 2004-2005, p.42-44.

Stand van zaken op internationaal niveau

De internationale instellingen hebben zich al verdiept in de kwestie van gender in statistieken. De analyse van hun werkzaamheden is nuttig en maakt het mogelijk om een beter begrip te krijgen van de impact van de door deze instellingen nagestreefde doelstellingen op de aanmaak van statistieken en de rol van de integratie van gender in deze materies.

Hun bekommernissen, veeleer gericht op de vergelijkbaarheid van de gegevens, worden bepaald door de benadering van de landen van het noorden, die zichzelf als “norm” zien⁹. Deze kritische analyses hebben NGO's ertoe genoopt de *Human Development Index* (HDI) aan te vullen met een *Gender-related Development Index* (GDI) en er een *Female Participation Index* (FPI) aan toe te voegen.

Op Europees niveau zorgt Eurostat al jaren voor een opsplitsing naar geslacht van de statistieken uit de Enquête naar de Arbeidskrachten. In 2008 werd de tweede editie van het “Statistisch portret van mannen en vrouwen in Europa” gepubliceerd. Hierbij werden de cijfers uit diverse databanken gehaald. Ze worden zodanig gepresenteerd om de contrasterende situaties van vrouwen en mannen in de verschillende aspecten van hun sociaal en professioneel leven in het licht te stellen en de onderlinge vergelijking tussen de lidstaten te begunstigen¹⁰. Dit zou elke lidstaat moeten aanzetten om aan zelfkritiek te doen en de eigen onvolkomenheden in termen van gegevens en resultaten vast te stellen.

Onder de andere internationale organisaties heeft de OESO, die een grote expertise heeft verworven bij het opstellen van sociale indicatoren¹¹, de neiging om de kwestie van de gendergelijkheid op een specifieke en afzonderlijke wijze te behandelen, meer in het bijzonder vanuit de problematiek van de ontwikkelingshulp.¹²

Binnen de Verenigde Naties buigen verschillende instellingen zich ook over deze kwestie, bijvoorbeeld UNIFEM¹³ of de Conferentie van Europese statistici¹⁴. Allen werken ze aan denkoefeningen en projecten met betrekking tot de noodzaak van het aanpassen van de statistieken aan de genderkwestie, maar ze kunnen ook concrete realisaties voorleggen in dit domein.

⁹ Bijvoorbeeld: zich vragen stellen over de **obesiteitsgraad** onder de bevolking is een bekommernis uit de Verenigde Staten, terwijl in vele landen eerder **uitmergeling** een probleem is. Zie OESO, *Panorama de la société 2009 - Indicateurs sociaux de l'OCDE*.

¹⁰ *La vie des femmes et des hommes en Europe*, Eurostat, nieuwe uitg., 2008, 245 p.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: *Panorama de la société 2009. Indicateurs sociaux de l'OCDE*, Parijs, mei, 2009.

¹² Zie: Deuxième rapport annuel de la Coordination pour les Questions d'Egalité Homme-Femme à l'OCDE (2003-2004), *Bijlage I: Intégration d'une dimension homme-femme dans les statistiques de l'OCDE*. Binnen de directie DCD-CAD moet het netwerk GENDERNET het gendergelijkheidsbeleid stimuleren.

¹³ UNIFEM, *Qui est responsable envers les femmes ? Genre et redevabilité*, Washington, 2009. Dit rapport situeert de “verschuldiging” in een seksespecifiek perspectief. Zie ook de Workshop on “Gender Statistics” die plaatsvond in Addis Abeba op 15-16 december 2008.

¹⁴ NU, CES, Economische commissie voor Europa, Conferentie van Europese statistici, waarvan een groep van experts in gender onlangs een zitting heeft gehouden. Groupe d'experts ... selon le genre, 5^{de} sessie, Genève, 6-8 Oktober 2008.

Interpellatie van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen

De Raad stelt zich vragen over het engagement van de politieke gezagsdragers en de federale, gewestelijke en gemeenschapsinstellingen in dit proces.

Hij herinnert eraan dat hij in een groot aantal van zijn adviezen heeft gewezen op het gebrek aan adequate statistieken, op het feit dat ze niet toelieten om de gestelde vragen te beantwoorden, of dat ze niet volledig of zelfs helemaal niet naar geslacht waren opgesplitst. Deze opmerkingen bleven onbeantwoord.

Hij stelt vast dat de problematiek van de genderstatistieken een onderzoeksgebied is dat voortdurend ruimer en diepgaander wordt. Er wordt vandaag geen genoegen meer genomen met enkel een opsplitsing naar geslacht van de bestaande gegevens. Men moet zich ook vragen stellen over de basis (begrippen, definities) waarop de statistieken uitgewerkt zijn, de telmethodes, de wijze waarop de gegevens gepubliceerd en verspreid worden en de impact ervan. Tot slot moeten nieuwe gegevens tot stand worden gebracht om een evenwichtig beeld weer te geven van de verschillende levensomstandigheden van vrouwen enerzijds en mannen anderzijds. Een groot aantal organisaties hebben zo bijvoorbeeld de aandacht gevestigd op het tekort aan statistische gegevens over het geweld tegen vrouwen, wat zich zal vertalen in een het ontbreken van beleidsmatige coherentie op dit gebied.

Sommige landen beginnen hun beleid voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te baseren op statistische verschillen en genderindicatoren; de Raad vreest dat de achterstand van België op dit gebied op een zekere onverschilligheid tegenover dit gelijkheidsbeleid wijst.

Hij vindt dus dat deze achterstand dringend moet ingehaald worden. Hoewel hij het door het IGVM opgestarte proces ten volle ondersteunt, wenst hij dat deze actie snel op een meer uitgebreide en diepgaande wijze tot uitvoering zou worden gebracht. Hij denkt dat het nuttig zou zijn om binnenkort een studiedag te organiseren waar een stand van zaken wordt geschetst omtrent deze materie.

2. Voornaamste aanbevelingen

Zonder de al in 2003 geformuleerde aanbeveling te vergeten, beperken we ons hier tot een aantal aspecten die regelmatig het voorwerp uitmaken van interpellaties door onderzoekers en gebruikers van statistische gegevens.

Het individu en het “huishouden” als meeteenheden

De meeste nationale gegevensbanken, hetzij van administratieve aard of op basis van enquêtes (Panelstudie van de huishoudens, EU-Silc, inkomen van de huishoudens, SIRE, Belgische Gezondheidsenquête...) geven de voorkeur aan het “huishouden” als meeteenheid, waardoor men het gevaar loopt op het vermengen van individuele gegevens en gegevens per huishouden.

Deze methodes hebben talrijke nadelen en verhullen essentiële verschillen tussen de levensomstandigheden van mannen en vrouwen. Bovendien wordt de reële evolutie van de structuur van de huishoudens gemaskeerd: opnieuw samengestelde gezinnen zijn niet als dusdanig zichtbaar; “feitelijke” huishoudens evenmin; het onderling verband tussen

huishouden en gezin is onduidelijk (behalve door een koppel, kan een huishouden ook gevormd worden door leden van verschillende gezinnen zonder dat dit zichtbaar is, enz.).

Wanneer een huishouden gevormd wordt door een alleenstaande, wordt de persoon die een enquête beantwoordt als man of vrouw geïdentificeerd en hebben de antwoorden betrekking op hem of haar persoonlijk. Als een huishouden echter uit twee of meer volwassenen bestaat, wordt meestal één persoon voor het gehele gezin bevraagd (het “gezinshoofd”, de voornaamste verantwoordelijke voor de aankopen of de persoon die gewoonlijk de administratieve documenten invult). Het is het geslacht van de respondent dat vermeld wordt. Hij of zij wordt geacht voor de andere gezinsleden te antwoorden. Zijn of haar opleidingsniveau of het hoogste niveau binnen het gezin wordt vermeld. De inkomens worden samengeteld zonder rekening te houden met het inkomensverschil tussen de gezinsleden. Men doet alsof de consumptiegoederen gelijk tussen de man en de vrouw verdeeld worden (auto, computer...).

Voor de gezondheidsenquêtes is een benadering vanuit het huishouden eveneens betwistbaar. Men vraagt zich af op welke grond een volwassene naar behoren kan antwoorden of een uitspraak kan doen over de gezondheidstoestand, de verzorgingskosten¹⁵ of het eventuele afzien van zorgen van een andere volwassene van het huishouden? Wat betreft de gezondheid van de kinderen, is de persoon die gevraagd wordt de enquête te beantwoorden meestal niet degene die concreet instaat voor de gezondheid en het welzijn van de kinderen.

Meer in het bijzonder wat betreft de inkomens, gebeurt het opstellen van een gemiddelde of een mediaan van de inkomens van het huishouden op basis van meeteenheden die niet onderling vergelijkbaar zijn. Kan men immers huishoudens waar de inkomens van de twee partners min of meer gelijk zijn vergelijken met huishoudens met een totaal ongelijke inkomensverdeling?

Wat betreft het “armoederisico” was het tot nu toe niet mogelijk om de vraag te stellen naar het “armoederisico” voor vrouwen zonder beroepsinkomen in een huishouden met voldoende inkomen. Dit specifieke armoederisico dat wordt verhuld door de verwijzing naar het “huishouden” komt maar aan de oppervlakte bij een scheiding van het huishouden.

Onlangs maakte het team van Danièle Meulders (DULBEA) in het kader van een BGIA-project (Belgian Gender and Income Analysis) voor de eerste keer een *“Analyse van de verdeling van de inkomens tussen vrouwen en mannen en van de financiële afhankelijkheid in België op basis van de gegevens van SILC-België 2009”*. Deze studie kwam tot stand onder toezicht van het Federaal Wetenschapsbeleid, het IGVM en de Algemene Directie voor Statistische en Economische Informatie. De resultaten tonen aan dat hoewel op basis van de toestand van het “huishouden” het armoederisico voor vrouwen op “slechts” 16% werd geschat, dit risico op basis van hun individuele situatie tot 36% oploopt.

De verdeling M/V van de begunstigden van vervangingsinkomens en de bedragen ervan en die van de sociale hulpverlening zijn relatief goed gekend, maar we beschikken nog steeds niet over retrospectieve en recurrente statistieken (met een onderverdeling M/V) van de definitieve uitsluitingen van het recht op werkloosheidsuitkeringen en de impact van deze uitsluitingen op de rustpensioenen. We beschikken evenmin over geslachtsspecifieke gegevens over het verband tussen de gezondheidstoestand, de uitgaven voor verzorging en het

¹⁵ Zonder te vergeten dat de uitgaven die meestal door de moeder gebeuren worden terugbetaald op de rekening van degene die de kinderen ten laste heeft, zeer vaak de vader.

persoonlijk inkomen van de verzekerde. Het is geweten dat in België $\pm$ 5% van de werknemers arm zijn, maar de verdeling M/V ervan op basis van de individuele inkomens is onbekend.

Om al deze redenen lijkt het absoluut noodzakelijk om dringend over te gaan tot een “individualisering” van de productie van alle statistieken.

Het zou evenwel onverstandig zijn om de statistieken die het mogelijk maken om een beeld te krijgen van de diversiteit van de samenstelling van de huishoudens op te geven en dus het “huishouden” niet langer als meeteenheid te gebruiken.

Ook vindt de Raad het noodzakelijk om twee volledige statistische reeksen uit te werken, de ene op individuele basis, de andere op basis van de samenlevingsvorm.

Het geslacht als belangrijke en transversale variabele

De diverse vermelde publicaties tonen aan dat vele statistische reeksen (met name en sinds lange tijd al die rond beroepsarbeid) al over een “geslachtsspecifieke” opsplitsing beschikken. Het komt echter nog al te vaak voor dat het geslacht als een minder belangrijke variabele wordt beschouwd, op hetzelfde niveau als leeftijd, opleidingsniveau, inkomensniveau enz. Dit heeft in de eerste plaats als resultaat dat de andere weerhouden variabelen niet naar geslacht worden opgesplitst. Zo heeft men bijvoorbeeld een globale opsplitsing M/V van de zelfmoordcijfers, maar vindt men deze opsplitsing niet voor de andere variabelen, zoals leeftijdscategorie, opleidingsniveau, tewerkstellingsgraad, enz.

De Raad beveelt dus aan dat de variabele geslacht in alle statistieken als een transversale hoofdvariabele bóven alle andere voorgestelde variabelen zou beschouwd worden en dat deze transversale behandeling duidelijk tot uiting komt bij de publicatie van de resultaten.

Hoe een gender mainstreaming van de overheidsstatistieken stimuleren?

Het verslag van de Conferentie van Europese statistici¹⁶ beveelt aan om de statistici van de nationale dienst op te leiden opdat ze rekening zouden houden met de specifieke genderdimensie bij het opstellen, de verzameling en de verspreiding van statistieken.

De Raad is ook van mening dat, om de productie en behandeling van statistieken in functie van “gender” te vernieuwen, men opnieuw moet nadenken over de verzameling van gegevens, het opstellen van vragenlijsten, de uitwerking van de interviewmethodes (invoeren van een evenwicht M/V onder de enquêteurs). Het zou ook best zijn om een dialoog op gang te brengen tussen de producenten en de gebruikers van genderstatistieken rekening houdend met de aan de gang zijnde onderzoeken en de bekommernissen die voortvloeien uit de verplichting om bij elk beleidsvoorstel aan “gender mainstreaming” te doen.

¹⁶ Gehouden in Genève, 13-16 juni 2000.

Om deze doelstelling te verwezenlijken meent de Raad dat er verschillende mogelijkheden zijn.

Ten eerste zou het nuttig zijn om binnen het IGVM een cel (samengesteld uit meerdere (m/v) statistici) te ontwikkelen die speciaal is opgeleid in de genderproblematiek. Deze zou moeten instaan voor de kritische opvolging van het productieproces van statistieken, min of meer gebaseerd op het door het Zweeds Statistisch Instituut¹⁷ voorgestelde organigram (zie bijlage).

Deze cel zou – zoals de huidige verantwoordelijke voor statistieken bij het IGVM in 2008 al gedaan heeft – niet enkel kunnen instaan voor een initiatie in de problematiek inzake “gender en statistieken” aan de toekomstige statistici en de organen belast met het opstellen van statistieken, maar ook voor de opvolging van die opleidingen bij de betrokken administraties. De betrokken administraties moeten ook blijf geven van meer autoriteit en hun injunctierecht gebruiken. De methodologische problemen kunnen niet als argument gebruikt worden om de toepassing van gender mainstreaming op de statistieken te verhinderen.

Ten tweede beschouwt de Raad het zinvol ook het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) te versterken. De oprichting van een cel “gender” binnen dit orgaan zal toelaten dat de cijfers van bij de bron beter verwerkt kunnen worden. Dit op voorwaarde dat zij hiervoor ook de nodige middelen ter beschikking krijgen.

Ten derde zou ook de oprichting van een netwerk bijdragen aan het bereiken van de doelstelling. Indien alle betrokken administraties, onderzoeksinstituten en vrouwenverenigingen hierin vertegenwoordigd zijn, kunnen deze op regelmatige basis overleg plegen met elkaar. Het Instituut kan instaan voor de organisatie en het stimuleren van dit overleg zodanig dat alle betrokkenen op de hoogte blijven van de evolutie van de problematieken inzake de gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

Ten slotte zou de politiek moeten waken over de tenuitvoerlegging van de wet van 12 januari 2007 door het op poten zetten van een controle- en zelfs, als daar reden toe is, een sanctieproces.

Zou het niet gepast zijn om te voorzien dat de nieuwe wetgevende instrumenten bij hun “verwachtingen” moeten verwijzen naar het mainstreamingproces en het daarmee verband houdende statistische arsenaal? Het is immers op basis van bruikbare en betrouwbare statistieken dat een verantwoord beleid kan uitgestippeld worden. Het aandeel van goed opgeleide genderstatistici is hierin van onmiskenbaar belang.

De Raad richt zich dus tegelijkertijd naar de ministers die respectievelijk de Gelijke Kansen en het Wetenschapsbeleid onder hun bevoegdheden tellen, alsook tot de Minister van Economie, die het ADSEI onder zijn voogdij heeft.

¹⁷ *Engendering Statistics. A Tool for Change* [onder leiding van Birgitta Hedman, Francesca Perucci en Pehr Sundström], éd. Statistics Sweden, Örebro, 1996.