

Zitting 1979–1980

16 046

Instelling van een raad voor het emancipatiebeleid (Wet op de Emancipatieraad)

Nr. 4

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Aan:

de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
mw. J. G. Kraaijeveld-Wouters.

Rijswijk, 7 mei 1979

Hierbij biedt de Emancipatiecommissie u het «advies Emancipatieraad» aan, dat overeenkomstig de opdracht in haar Instellingsbesluit voorstellen bevat omtrent de gewenste structuur van de advisering aan de regering op het gebied van het emancipatiebeleid.

De Emancipatiecommissie wil graag de aandacht vestigen op de in par. 6 van dit advies gedane aanbevelingen om omstreeks 17 december 1979 de nieuwe Emancipatieraad in te stellen bij Koninklijk besluit vooruitlopend op haar instelling bij Wet. Op die datum loopt de termijn waarvoor de EK is ingesteld af. De EK acht het van groot belang dat zo snel mogelijk de nodige voorbereidingen tot instelling van een Emancipatieraad worden getroffen om de continuïteit van de externe advisering op emancipatiegebied te garanderen.

Gezien de reikwijdte van dit advies en de betrokkenheid van alle departementen bij het emancipatiebeleid wordt dit advies toegezonden aan alle leden van het kabinet.

Hoogachtend,
namens de Emancipatiecommissie,
P. C. J. Wassen-van Schaveren, voorzitter

INHOUD	Blz.
Voorwoord	15
1. De behoefte aan een extern adviesorgaan	15
2. Overwegingen ten aanzien van de vormgeving van het adviesorgaan	18
3. Naam, taakomschrijving en bevoegheden	23
4. Samenstelling	25
5. Werkwijze	27
6. Aanbevelingen over de wijze van instellen	30

Voorwoord

Op 17 december 1974 werd de Emancipatiekommissie voor een periode van vijf jaar ingesteld met als opdracht het adviseren aan de Regering omtrent het te voeren emancipatiebeleid. Een belangrijk element van de haar opgedragen taak betrof het doen van voorstellen voor «een meer definitieve structuur van de advisering op dit gebied aan de Regering» (Instellingsbesluit, artikel 2, lid 2). Een dergelijke structuur zou in samenhang gezien moeten worden met een visie op de inhoudelijke uitgangspunten en doeleinden van het emancipatiebeleid en op de organisatorische kaders, waarin dat beleid vorm dient te krijgen. In eerder uitgebrachte adviezen (Aanzet voor een vijfjarenplan (1976), Organisatie Emancipatiebeleid (1977) en Haagse Emancipatiekringen (1978), heeft de EK deze samenhang nader aangegeven. Tegen deze achtergrond van het inhoudelijke en organisatorische kader van het gehele emancipatiebeleid alsmede op grond van de ervaring die de EK zelf in 4½ jaar functioneren heeft opgedaan, zijn de onderhavige voorstellen tot stand gekomen voor een meer definitieve vormgeving aan een extern adviescollege, dat de advisering aan de Regering over het emancipatiebeleid zal voortzetten.

In het kader van het voorliggende advies (alsmede van de eerder genoemde) is door de EK ook veel informatie uit het buitenland verzameld. Deze zal binnenkort in een afzonderlijke publikatie worden uitgebracht. De buitenlandse voorbeelden van externe emancipatie-adviesorganen bleken overigens voor de EK van betrekkelijke waarde te zijn met name waar het op tripartite basis (werknemers/werkgevers/overheid) samengestelde organen betrof, wier taak zich in hoofdzaak beperkt tot overleg en advisering ten aanzien van de positie van vrouwen in het arbeidsbestel.

In Nederland wordt voor het emancipatiebeleid immers een veel ruimer beleidskader gehanteerd; bovendien wordt in Nederland in vergelijking tot veel andere landen de positie van vrouwen in veel mindere mate bepaald door hun deelname aan en plaats binnen de sfeer van de betaalde arbeid.

Op verzoek van de EK zijn bij de totstandkoming van dit advies ambtenaren van de Centrale Afdeling Organisatie & Efficiency van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van de Directe Overheidsorganisatie en Automatisering van het Ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken geweest, met name door deelname als adviseur aan de EK-werkgroep, die dit advies heeft voorbereid.

Dit advies is als volgt opgebouwd. In par. 1 wordt de functie die de externe beleidsadvisering voor de emancipatie vervult nader aangegeven en wordt de behoefte aan een extern adviesorgaan toegelicht. In par. 2 wordt een aantal belangrijke elementen van de situatie rondom het emancipatiebeleid uiteengezet en wordt aangegeven welke consequenties deze dienen te hebben voor aard en vorm van het adviesorgaan. De paragrafen 3, 4 en 5 bevatten achtereenvolgens de hoofdelementen van de taak, samenstelling en de werkwijze van het adviesorgaan, terwijl ten slotte in par. 6 enige aanbevelingen worden gedaan over het tijdstip en de wijze waarop dit orgaan kan worden ingesteld.

1. De behoefte aan een extern adviesorgaan

Reeds vele tientallen jaren doet zich het verschijnsel voor dat ministers en ambtenaren zich bij de voorbereiding en/of de uitvoering van het beleid op diverse terreinen laten bijstaan door externe adviesorganen. In de processen van beleidsvorming wordt nadrukkelijk plaats ingeruimd voor de bijdragen van deze externe organen, die geheel of meer dan de helft uit niet-ambtelijke leden bestaan.

In het algemeen zijn de functies van deze adviesorganen¹:

- a. het aandragen van informatie en het leveren van een deskundige inbreng ter verhoging van de kwaliteit van de te nemen beleidsbeslissingen; en

¹ Externe adviesorganen van de centrale overheid, WRR-rapport, nr. 12, 1977.

b. de verhoging van de aanvaardbaarheid van het voorgenomen beleid.

De overheid kan onder meer de behoefte aan deze bijdrage van een extern orgaan bij haar beleidsvorming ondervinden, wanneer het om een nieuw beleidsterrein gaat, dat wil zeggen wanneer nieuwe maatschappelijke problemen en ontwikkelingen om een passend antwoord van de overheid vragen. Van een dergelijk verschijnsel was inderdaad sprake in de periode voorafgaand aan de instelling van de EK. De stroomversnelling waarin het streven naar emancipatie van de vrouw, zowel in Nederland als in andere landen in de daaraan voorafgaande jaren was geraakt, was voor de Regering aanleiding de ontwikkeling van een meer samenhangend overheidsbeleid in het vooruitzicht te stellen². De Regering erkende daarvoor behoefte te hebben aan een deskundig advies, vooral voor het formuleren van de aan het te voeren beleid ten grondslag liggende visie op de gewenste ontwikkeling in de positie van vrouwen en mannen en op de daarmee verband houdende maatschappelijke veranderingen. Terwijl in het parlement en bij Regering en ambtenaren nog geen uitgewerkte denkbeelden bestonden omtrent doeleinden en middelen van het emancipatiebeleid en eigen organisatorische kaders ontbraken, betekende de instelling van de EK automatisch dat bij haar aanvankelijk het zwaartepunt van de ontwikkelingen van het emancipatiebeleid kwam te liggen.

Het is van belang te onderkennen dat de EK daardoor bij het verrichten van de haar opgedragen adviestaak, twee belangrijke functies heeft vervuld:

- de discussie over emancipatie op een politiek niveau brengen en daardoor emancipatie als voorwerp van overheidsbeleid legitimeren; en
- bevorderen dat er kanalen en instituties komen door middel waarvan wensen op dit gebied in concreet beleid kunnen worden omgezet.

De EK heeft bij het voorbereiden van dit aan haar gevraagde advies met betrekking tot een meer definitieve structuur van de advisering getracht recht te doen aan de ontwikkelingen, die sinds haar instelling hebben plaatsgehad. Met name achtte de EK het van belang te bezien welke rol voor een adviesorgaan is weggelegd nu aan regeringszijde zelf een emancipatiebeleid van de grond begint te komen, nu er een staatssecretaris is aangesteld, die onder meer is belast met de coördinatie van het emancipatiebeleid en nu het opbouwen van ambtelijke structuren wordt aangepakt. Voorst heeft de EK getracht na te gaan welke consequenties deze ontwikkelingen (moeten) hebben voor aard, samenstelling en werkwijze van het toekomstige adviesorgaan.

De EK is van mening dat er ook in de toekomst nog behoefte is aan een extern adviesorgaan op het terrein van het emancipatiebeleid, en wel met het oog op het vervullen van de volgende functies:

a. Een adviesorgaan kan in de beleidsontwikkeling een voortrekkersfunctie vervullen. Het behoort tot zijn bevoegdheden om beleidsadviezen op te stellen, die niet bij voorbaat uitgaan van prioriteiten, die de beleidsmakers hebben bepaald. Het is zijn taak een eigen visie te ontwikkelen, zowel op de mate waarin diverse onderdelen binnen het emancipatiebeleid prioriteit verdienen, alsook op het belang dat het emancipatiebeleid binnen het totale overheidsbeleid toekomt. Een adviesorgaan is daarbij niet gehouden om de continuïteit met de uitgangspunten van het thans gevoerde beleid als vertrekpunt te nemen. In die zin is in het totale beleidsvoorbereidingsproces de rol van een adviesorgaan complementair aan die van de ambtelijke beleidsafdelingen.

Het bestaan van een adviesorgaan is een garantie dat er aandacht wordt besteed aan het verkennen van nieuwe (deel-)terreinen en het ontwikkelen van lange-termijnbeleid, wanneer deze taken bij de ambtelijke beleidsafdelingen in de verdrukking dreigen te komen te midden van de vele korte-termijnzaken, die daar de aandacht opeisen.

² Nota van toelichting bij Instellingsbesluit EK.

b. Een adviesorgaan kan vanuit een onafhankelijke positie signalen uit het veld registreren en vertalen in beleidsideeën: het heeft een directere toegang tot het veld en is als gesprekspartner minder partij dan ambtelijke instanties zouden zijn. Wanneer de overheid zelf deze taak zou vervullen, dan zou zij ook in haar rol van subsidiegeefster aan tafel zitten. Een adviesorgaan zal zich bij het uitoefenen van deze contact- en signaleringsfunctie ten opzichte van het veld niet opstellen als hoeder van het zogenaamde algemene belang, dat wil zeggen het zal het niet tot zijn plicht rekenen allerlei maatschappelijke deelbelangen, waaronder de emancipatie, tegen elkaar af te wegen, maar het zal de in de maatschappij levende wensen voor een emancipatiegericht overheidsoptreden in concrete voorstellen uitwerken.

c. Een adviesorgaan kan voorzien in de regelmatige inbreng van de emancipatiedeskundigheid van onafhankelijke en gezaghebbende personen op ieder gewenst moment in het beleidsproces (zonder een adviesorgaan kan de overheid zich alleen incidenteel aan deze bron laven).

d. Een adviesorgaan kan een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het beleid doordat het de mogelijkheid biedt het voorgenomen beleid te toetsen aan het oordeel van deskundige betrokkenen (dialoogfunctie). Hierdoor wordt bevorderd dat beleidsbeslissingen niet op grond van één ambtelijk voorstel worden genomen, maar dat meer alternatieven tegenover elkaar kunnen worden afgewogen. Een adviesorgaan zal ook de voortgang van het emancipatieproces kritisch volgen onder meer door evaluerende studies van (onderdelen van) het emancipatiebeleid te (doen) verrichten.

e. Een adviesorgaan vraagt door middel van zijn adviezen aandacht voor zijn visie met betrekking tot het emancipatiebeleid en kan zodoende het relatieve gewicht van de doelstellingen van het emancipatiebeleid binnen het totale regeringsbeleid versterken.

f. Een adviesorgaan zal eerder een geïntegreerde in tegenstelling tot een partiële benadering van de problemen voorstaan (zie ook par. 2.1) en het wordt bij de ontwikkeling van zijn voorstellen minder gehinderd door traditioneel gegroeide scheidslijn tussen departementen en beleidsafdelingen. Wanneer één adviesorgaan zich bezighoudt met het totale regeringsbeleid inzake de emancipatie, kan het bijdragen aan de versterking van de interdepartementale coördinatie op dit terrein.

g. Een adviesorgaan draagt materiaal aan voor de politieke meningsvorming en bevordert de publieke discussie rondom het emancipatiebeleid door middel van de publikatie van zijn adviezen en door de openbare activiteiten die verband houden met de voorbereiding van zijn adviezen (hearings e.d.); daarmee levert het tevens een belangrijke zelfstandige bijdrage aan de uitvoering van een van de doelstellingen van het emancipatiebeleid, te weten bewustwording en activering.

Conclusie

Een nadere beschouwing van deze opsomming van functies van de externe advisering ten behoeve van de beleidsontwikkeling op het terrein van het emancipatiebeleid leidt tot de conclusie dat deze adviesfunctie bezwaarlijk kan worden opdragen aan een der reeds bestaande instanties, die adviestaken op aanverwante terreinen verrichten. Met name de voortrekkersrol, de vereiste deskundigheid, het streven naar een geïntegreerde beleidsvisie en de functie ten opzichte van het veld staan dat in de weg. Bovendien kan worden gewezen op de aanbevelingen van het in Mexico in 1975 door de Wereldconferentie van de Verenigde Naties aangenomen Wereldactieplan over de instelling door de overheid van speciale mechanismen die tot taak hebben de positie van de vrouw te bestuderen en beleidsvoorstellen aan te dragen.

Aangezien bovengenoemde functies niet van tijdelijke aard zijn, is de EK van oordeel dat het niet wenselijk is het bestaan van het emancipatie-adviesorgaan opnieuw aan een tijdslimiet te binden. Wel lijkt het raadzaam, zoals bij andere adviesorganen het geval is, van de plicht tot periodieke zelf-evaluatie uit te gaan (zie 5.7).

2. Overwegingen ten aanzien van de vormgeving van het adviesorgaan

In deze paragraaf worden enige elementen van de situatie rondom het emancipatiebeleid toegelicht en wordt nagegaan welke consequenties deze dienen te hebben voor de vormgeving van het adviesorgaan.

2.1. Emancipatiebeleid als facetbeleid

De ongelijke verdeling van macht tussen mannen en vrouwen en hun nu nog zeer van elkaar verschillende maatschappelijke taken hebben hun uitwerking op allerlei aspecten van het dagelijkse bestaan en binnen alle sectoren van de maatschappij. Daaruit volgt dat het emancipatiebeleid in principe tot uitwerking komt in alle deelterreinen van overheidsactiviteit, zoals deze vanuit diverse departementen worden behartigd. Hieruit valt ook af te leiden dat emancipatiebeleid een facetbeleid is, dat wil zeggen concrete beleidsvoornemens hangen inhoudelijk samen met bredere beleidsonderdelen, waarvoor afzonderlijke bewindslieden verantwoordelijk zijn. Er moet dan een samenhang worden gebracht in voorbereiding en uitvoering van in het kader van het emancipatiebeleid getroffen concrete beleidsmaatregelen op diverse deelterreinen (interdepartementale coördinatie).

Anderzijds is het ook het streven van de Regering het emancipatiebeleid te integreren in het algemene regeringsbeleid. Dat wil zeggen dat vele «algemene» beleidsprocessen op hun mogelijke emancipatie-effecten dienen te worden getoetst. Dit vereist de versterking van het emancipatiegezichtspunt in het totale regeringsbeleid, onder meer door het verhogen van het niveau van de interdepartementale coördinatie.

De structuur van de externe advisering moet aan deze situatie aangepast zijn, dat wil zeggen het adviesorgaan moet een regeringsadviesorgaan zijn, dat zich niet alleen tot de coördinerend minister of staatssecretaris kan wenden, maar tot alle bewindspersonen.

Bovendien impliceert dit dat voorkomen moet worden dat diverse bewindslieden voorgenomen maatregelen die van belang zijn voor het emancipatiebeleid, ter advisering voorleggen aan afzonderlijke door hen in het leven geroepen emancipatie-adviesorganen van hun eigen departement, dan wel dat zij over deze emancipatieaspecten in hun voorgenomen beleid uitsluitend het advies vragen aan reeds bestaande algemene adviesorganen op het werkterrein van hun departement. Om dit te realiseren acht de EK het noodzakelijk dat de Regering, respectievelijk de afzonderlijke bewindslieden, krachtens de wet waarbij het adviesorgaan wordt ingesteld, verplicht zullen zijn bij de voorbereiding van wetsontwerpen, nota's e.d., die van belang zijn voor het emancipatievraagstuk, het advies van het emancipatie-adviesorgaan te vragen. Een en ander behoeft overigens niet in de weg te staan aan de instelling per departement van *niet-ambtelijke commissies of werkgroepen*, die andere taken dan beleidsadvisering verrichten; te denken valt onder meer aan begeleidingscommissies van beleidsexperimenten of wetenschappelijke onderzoeksprojecten.

2.2. Ongelijke ontwikkeling binnen het beleid

De ontwikkeling van het emancipatiebeleid verkeert op diverse deelterreinen van overheidsactiviteit in zeer verschillende stadia. Op sommige terreinen verkeert men nog in het stadium van probleemverkenning en het uitwerken van een globale opzet van het te voeren beleid (bij voorbeeld onderwijs), op andere terreinen is men al veel verder: werken aan specifieke rege-

lingen (bij voorbeeld emancipatiewerk, Wet tegen Seksdiscriminatie). Op weer andere terreinen is men zelfs aan probleem(v)erkenning nog niet toe (bij voorbeeld ruimtelijke ordening) en elders wordt wel specifiek op vrouwen gericht beleid gevoerd, maar er is nog maar weinig samenhang met de algemene doeleinden van het emancipatiebeleid (bij voorbeeld arbeidsmarktbeleid). Ook in de externe advisering door de EK is de voortgang die op verschillende terreinen is geboekt, zeer verschillend. Na een globale verkenning van het gehele beleidsveld (Aanzet) is een aantal brede beleidsterreinen nader uitgewerkt (arbeid, bestuurlijke organisatie, anti-discriminatie-wetgeving, emancipatiewerk) en zijn op sommige beleidsterreinen concrete voorgenomen maatregelen gevraagd of ongevraagd van commentaar voorzien. Verder zijn er wat probleemverkenningen (onderwijs, werkende meisjes) verricht. Voor deze ongelijke ontwikkeling van interne en externe beleidsvoorbereiding op verschillende deelterreinen van het emancipatiebeleid is – naast de beperkte hoeveelheid mensen, die totaal voor de ontwikkeling van een emancipatiebeleid beschikbaar is – als belangrijkste oorzaak aan te wijzen het gebrek aan overeenstemming over de omvang en variëteit van de emancipatieproblematiek en over de onderlinge samenhang van diverse deelaspecten.

Dit pleit voor de instelling van één adviesorgaan, in plaats van 14 departementale. Dit orgaan kan het geheel van de beleidsontwikkeling overzien en bijdragen tot een gelijkmatiger ontwikkeling. Het toekennen van deze taak aan het adviesorgaan impliceert uiteraard dat het de bevoegdheid moet hebben niet alleen gevraagd, maar ook ongevraagd te adviseren. Rekening houden met het feit dat de ongelijkmatige voortgang van de beleidsontwikkeling op diverse departementen sterk van politieke factoren afhankelijk is, zal het adviesorgaan bij de opbouw van zijn werkprogramma moeten streven naar een evenwicht tussen enerzijds het inhaken op de actuele publieke discussies en het meedenken over de vormgeving van beleidsideeën die politieke prioriteit hebben gekregen en anderzijds het bijdragen aan de beleidsvernieuwing door aandacht te besteden aan (deel-)onderwerpen, die (nog) niet in de belangstelling staan.

2.3. *Reikwijdte van het adviesterrein*

Onder meer om te kunnen bepalen welk soort mensen in het adviesorgaan moeten plaatsnemen, respectievelijk als medewerker bij zijn secretariaat/bureau moeten worden aangesteld, is het van belang na te gaan op welke terreinen de behoefte aan externe advisering zich vooral zal voordoen. In ieder geval ligt het op de weg van het adviesorgaan om door middel van gevraagde en/of ongevraagde adviezen een bijdrage te leveren aan de inhoudelijke uitwerking van die onderdelen van een emancipatiebeleid die de huidige Regering in haar programma heeft opgenomen:

- het beleid ten aanzien van onderwijs en vorming;
- overheidsperoneelsbeleid;
- anti-discriminatiebeleid: opzet van een wet tegen seksdiscriminatie en eliminatie van ongelijke behandeling uit bestaande wettelijke regelingen;
- het beleid ten aanzien van andere samenlevingsvormen;
- individualisering van sociale verzekerings- en belastingwetgeving.

Naar het oordeel van de EK mag het emancipatiebeleid echter hiertoe niet beperkt blijven. Zij meent dat het adviesorgaan zich daarom ook zal moeten bezighouden met de emancipatieaspecten van:

- woningbouw/ruimtelijke ordening;
- economische structuurbeleid;
- volksgezondheid;
- herverdeling van arbeid/werkgelegenheidsbeleid;
- inkomensbeleid;
- maatschappelijke dienstverlening;
- participatie van vrouwen in het openbaar bestuur.

Voorts mag worden verwacht dat het adviesorgaan de uitvoering van het lopende beleid zal volgen en evaluaties daarvan zal verrichten, onder meer om de eventuele noodzaak van nadere advisering op die terreinen te bezien.

2.4. *Structuur van het veld*

Een belangrijk punt van overweging bij het denken over de vormgeving van het adviesorgaan is de onduidelijke structuur van «het veld» geweest. Dit punt speelt vooral bij de keuze tussen enerzijds een adviesorgaan volgens het deskundigenmodel en anderzijds een orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van belanghebbende groeperingen. Men kan niet zonder meer stellen dat «het veld» in de zin van de doelgroepen waarop het beleid zich richt, louter bestaat uit vrouwen die in enigerlei verband deelnemen van emancipatieactiviteiten. Het emancipatiebeleid richt zich immers uiteindelijk op de samenleving als geheel en probeert daarbinnen evenzeer de rol van de man uit zijn traditionele keurslijf te halen. Zou men hiermede rekening willen houden bij de samenstelling van een adviesorgaan op basis van vertegenwoordiging, dan zou men uitkomen op benoeming van vertegenwoordigers van de belangrijke maatschappelijke en politieke stromingen in de Nederlandse samenleving, met alle nadelen daaraan verbonden (gevaar van uitholling van de positie van het parlement, moeizame overlegprocedures, risico's van te veel compromissen vooraf tussen emancipatiestreven en andere belangen en afbreuk van de voortrekkerrol van het adviescollege).

Maar ook wanneer men «het veld» nauwer zou definiëren, doemen onoverkomelijke problemen op. Bestaat «het veld» uit organisaties/groeperingen van vrouwen, of alleen uit die organisaties/groeperingen wier hoofddoel op het terrein van de emancipatie ligt? Horen mannengroepen die «mannenemancipatie» zeggen na te streven er ook toe en hoe moeten ze vertegenwoordigd zijn? Hoe moeten ongeorganiseerde bij emancipatie betrokken vrouwen vertegenwoordigd zijn en hoe kan men de vele nieuwere vrouwengroeperingen die zich zowel plaatselijk als landelijk met velerlei emancipatieactiviteiten bezighouden op evenredige wijze vertegenwoordigen? Men kan het ontbreken van samenbundelende en mede op beleidsbeïnvloeding gerichte organisatievormen beschouwen als een onderdeel van de emancipatieproblematiek zelf. Men kan ook stellen dat in de vluchtige organisatievormen juist ook deels de kracht van de nieuwere vrouwenbeweging schuilt. Hoe men het echter ook ziet, het is naar het oordeel van de EK niet te vermijden dat samenstelling van het regeringsadviesorgaan ter zake van het emancipatiebeleid op basis van vertegenwoordiging van «het veld» de meer georganiseerde groepen zou bevoordelen en de ongeorganiseerde groeperingen zou benadelen.

Op grond van dit alles is de EK tot de slotsom gekomen dat het vertegenwoordigingsmodel geen aanvaardbare vorm is voor de samenstelling van het toekomstige adviesorgaan. Wel wil de EK benadrukken dat het gewicht van de uit te brengen adviezen mede bepaald zal worden doordat het adviesorgaan zich bij de voorbereiding op de hoogte stelt van de ideeën van vrouwenorganisaties en emancipatiegroeperingen die zich met de desbetreffende onderwerpen bezighouden.

2.5. *Taak en aard van het adviesorgaan*

De EK heeft kennis genomen van onderzoek naar het functioneren van commissies. Daarin is enige ervaringskennis bijeengebracht over de samenhang tussen de meest effectieve organisatievorm en werkwijze van een commissie, de opgave waarvoor zij zich gesteld ziet en de situatie waarin zij moet werken. Bestudering van dit onderzoek en van de daarop gebaseerde aanbevelingen³ en toepassing daarvan op taak en positie van een adviesorgaan op het terrein van het emancipatiebeleid, leidde tot de conclusie dat voor de bepaling van de meest gewenste samenstelling, structuur en werkwijze van het toekomstige adviesorgaan de taakstelling en situationele fac-

³ R. H. P. W. Kottman en J. Kastelein, *Aanbevelingen voor het gebruik van commissies*, 1978.

toren van essentieel belang zijn. Mede op grond van hetgeen in het voorafgaande is gesteld, kan een en ander als volgt worden samengevat. De taak bestaat niet louter uit het verwerven van inzicht in de emancipatieproblematiek en het daarover voeren van onderling overleg; er moeten keuzen worden gemaakt en standpunten omtrent de precieze inhoud van de uit te brengen beleidsadviezen worden ingenomen. Inzichtverwerving, standpunteninventarisatie en onderling overleg zijn geen einddoel, maar middel om tot een besluit te komen. De taak van het adviesorgaan is moeilijk omdat zij betrekking heeft op een veelheid van ongelijksoortige maar niettemin onderling samenhangende onderdelen, omdat onder meer politieke factoren leiden tot een beperkte voorspelbaarheid van het takenpakket, en omdat een speciale benaderingswijze/deskundigheid noodzakelijk is. Verder is de urgentiegraad van het werk meestal groot; het adviesorgaan zal genoodzaakt zijn in te haken op lopende maatschappelijke discussies en politieke ontwikkelingen, en rekening moeten houden met de verlangens van het veld. De grote omvang en variëteit van het werkterrein, de politieke gevoeligheid van het thema en de veelsoortige betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen en ambtelijke instanties dragen bij aan de onzekerheid van de situatie waarin het adviesorgaan zich bevindt.

Eerdergenoemde op onderzoek steunende aanbevelingen stellen dat in dit geval⁴ de volgende «interne kenmerken» het meest tot een effectief functioneren van de in te stellen commissie zullen bijdragen:

a. Geen strakke binding van de leden aan hun achterban, streven naar gezamenlijke probleemoplossing en groot groepsbewustzijn⁵. De EK is van oordeel dat dit vereiste impliceert dat het nieuwe adviesorgaan een betrekkelijk kleine omvang moet hebben en moet bestaan uit mensen die zich ten minste twee dagen per week voor de werkzaamheden van het adviesorgaan kunnen vrijmaken. De EK is tot deze keuze gekomen, omdat zij gezien de inhoud van de adviseringstaak de voorkeur geeft aan een actief werkend in tegenstelling tot een louter legitimerend college, dat slechts de door het secretariaat voorbereide besluiten goedkeurt. De aard van de problematiek waarover geadviseerd moet worden, brengt met zich dat de leden dienen te worden benoemd op basis van hun emancipatiedeskundigheid en dat zij daarnaast qua vakkennis en (beroeps-)achtergrond een redelijke spreiding moeten vertonen over de terreinen waarover de advisering zich zal uitstrekken.

b. Structuur en werkwijze moeten een afwisseling van inzichtverwervende en besluitgerichte fasen mogelijk maken. Dit houdt voor het nieuwe adviesorgaan in dat:

- het merendeel van het voorbereidende werk plaatsvindt in subcommissies (werkgroepen), waaraan ook externe deskundigen en bij het desbetreffende onderwerp betrokken beleidsambtenaren kunnen deelnemen;
- deze werkgroepen openheid betrachten ten opzichte van het veld (informatie over verloop van de adviesvoorbereiding, hearings e.d.);
- de voorzitter een sterk sturende rol vervult, met name in de besluitgerichte fase en terwille van het bewaken van de samenhang tussen het eigenlijke adviesorgaan en de werkgroepen.

c. Het secretariaat/strafbureau van het adviesorgaan vervult een belangrijke rol niet alleen in de planning en voortgangscntrole met betrekking tot de werkzaamheden van het adviesorgaan, maar ook in de inhoudelijke voorbereiding van de afzonderlijke adviezen. In verband daarmee is het noodzakelijk dat de formatie-opbouw plaats biedt aan een voldoende aantal emancipatiedeskundige medewerkers, gespreid over diverse vakrichtingen.

2.6. Criteria voor de samenstelling

2.6.1. Op grond van de overwegingen die in het voorgaande zijn genoemd, heeft de EK haar voorkeur bepaald voor een adviescollege, waarin de leden uit hoofde van hun emancipatiedeskundigheid zullen worden benoemd. In

⁴ Ibid, blz. 30.

⁵ Ibid, blz. 24. De auteurs spreken hier van een «oecumenische cultuur».

haar gelijknamig advies⁶ heeft de EK een nadere omschrijving van het begrip emancipatiedeskundigheid gegeven, toegespitst op ambtenaren en onderzoekers die in de sfeer van de rijksoverheid bij de voorbereiding van het emancipatiebeleid betrokken zullen zijn. Het begrip emancipatiedeskundigheid werd hierin in drie hoofdelementen uiteengelegd:

- kennis en inzicht in de positie van vrouwen respectievelijk mannen en de daarmee samenhangende maatschappelijke problemen;
- integratie daarvan in de beheersing van het eigen vakgebied of (beroeps)ervaring;
- vermogen emancipatie-inzichten toe te passen op velerlei probleemgebieden.

Vervolgens werd door middel van voorbeelden op «ideaaltypische» wijze een concrete inhoud aan de hieruit voortvloeiende kwaliteiten gegeven. Daarbij werd onderstreept dat men een en ander op korte termijn als streefdoelen moet zien, dat wil zeggen men mag er nu nog niet op rekenen dat voor alle desbetreffende functies mensen die voor 100% aan de eisen voldoen beschikbaar zullen zijn. Pas wanneer de emancipatieproblematiek een algemeen aanvaard onderdeel van studie en beroepsopleiding is geworden en er meer gelegenheid is geweest om in de praktijk ervaring in de beleids-sfeer daarmee op te doen, mag men dergelijke criteria als minimumeisen gaan hanteren.

Wanneer emancipatiedeskundigheid gehanteerd wordt als hoofdcriterium op grond waarvan de leden van het toekomstig adviesorgaan zullen worden geselecteerd, zullen daarbij uiteraard dezelfde overwegingen gelden. De EK wil hierbij aantekenen dat zij de genoemde kwaliteiten, niet louter als een abstract-intellectuele aangelegenheid wil zien. Het emancipatieproces krijgt immers niet alleen vorm door voorstellen tot wets- en beleidsverandering, maar houdt ook verband met een veelvormige onderstroom van culturele vernieuwing en mentaliteitswijziging. Concrete en persoonlijke betrokkenheid bij dit proces en ervaring opgedaan door deelname aan emancipatieactiviteiten zullen naar de mening van de EK dan ook mede als aspect van emancipatiedeskundigheid in aanmerking moeten worden genomen.

2.6.2. Voorts is de EK van mening dat het wenselijk is bij de samenstelling van het adviesorgaan met een aantal nevencriteria rekening te houden.

a. Spreiding qua vakkennis en (beroeps)achtergrond over diverse disciplines en/of beleidsterreinen waarmee de EK zich in de toekomst zal bezighouden. Dit criterium dient uiteraard bij voorkeur te worden gehanteerd in samenhang met het hierboven genoemde tweede hoofdelement van emancipatiedeskundigheid. Dat wil zeggen dat de voorkeur uitgaat naar vakdeskundigen die door studie of ervaring vertrouwd zijn met de emancipatieaspecten die binnen het eigen vakgebied aan de orde zijn.

b. Voldoende inzicht in problemen rondom het overheidsbeleid en de processen van het openbaar bestuur;

c. Spreiding over de belangrijke algemene maatschappelijke en politieke stromingen in de Nederlandse samenleving;

d. Spreiding over de diverse geledingen van de vrouwenemancipatiebeweging;

e. Indien mogelijk: een zekere mate van continuïteit ten opzichte van de huidige EK.

De EK meent dat het wenselijk is voor de continuïteit van de advisering op emancipatiegebied om garanties te scheppen dat de door de EK opgebouwde kennis en ervaring niet met haar opheffing verloren gaan.

Behalve door te zorgen voor een goede mogelijkheid van overgang van de medewerkers van het EK-secretariaat naar het bureau van het nieuwe orgaan (zie daarover par. 6.3) kan dit bereikt worden door althans enkele van de leden van het nieuwe adviesorgaan te kiezen uit de huidige EK-leden.

⁶ EK-advies Emancipatiedeskundigheid, augustus 1978.

Het onder b genoemde nevencriterium (spreiding over de belangrijke algemene maatschappelijke en publieke stromingen in de Nederlandse samenleving) zal het met name mogelijk moeten maken een zodanig evenwichtige samenstelling te bereiken dat zowel vakbeweging als werkgeversorganisaties daarin vertrouwen kunnen stellen. Het is wenselijk hieraan in het bijzonder aandacht te besteden, gezien de uit die kring vernomen gedachten omtrent hun relatie tot een toekomstig emancipatieadviesorgaan. De EK meent echter dat uit de door haar gekozen samenstellingsformule duidelijk volgt dat daarin geen plaats meer zal zijn voor leden met een semi-vertegenwoordigende status. Zij acht deze verwarrend omdat «komend uit kringen van» hetzij een zeer magere reële inhoud zal hebben, dan wel toch tot «namens» zal uitgroeien en dus echte vertegenwoordiging wordt. De met dat laatste verbonden functie van overleg en onderhandeling, i.c. op het gebied van zaken die de betaalde arbeid van vrouwen aangaan, acht de EK beter op haar plaats binnen het kader van de Commissie Vrouwenarbeid van de Raad voor de Arbeidsmarkt. Gezien het verschil in taakstelling kan de EK geen bezwaar zien in het naast elkaar bestaan van deze commissie en het nieuwe emancipatie-adviesorgaan.

2.6.3. Aan de EK waren op grond van het instellingsbesluit ambtelijke vertegenwoordigers van de bij het emancipatiebeleid betrokken departementen toegevoegd; zij hadden een adviserende stem. De EK heeft ervaren dat hieraan voordelen verbonden zijn, die er voor pleiten ook bij de opzet van een nieuw adviesorgaan een dergelijke constructie te handhaven. Als zodanige voordelen kunnen worden genoemd:

- dat ambtelijke vertegenwoordigers informatie en inspiratie opdoen door direct contact met mensen, die bij de emancipatiebeweging zijn betrokken; dit is met name van belang ten aanzien van die departementen waarbinnen emancipatiebeleid nog veel weerstand ontmoet;
- dat door het (adviserend) EK-lidmaatschap de positie van de departementsambtenaar die intern met de coördinatie van het emancipatiebeleid is belast, wordt versterkt;
- dat de ontvangst van de adviezen op de departementen beter kan verlopen omdat deze ambtenaren over de achtergronden en totstandkoming ervan informatie kunnen verstrekken;
- dat de EK op haar beurt zoveel mogelijk informatie ontvangt over nieuwe beleidsontwikkelingen op de departementen.

Willen deze gunstige effecten gerealiseerd worden dan zal de ambtelijke vertegenwoordiging in het adviesorgaan bij voorkeur vervuld moeten worden door de voorzitter of secretaris van de desbetreffende departementale coördinatiecommissie emancipatiebeleid, die tevens haar/zijn departement vertegenwoordigt in de ICE. Deze ambtelijke vertegenwoordigers kunnen ook aan werkgroepen van het adviesorgaan deelnemen, maar noodzakelijk is dat niet. De ambtelijke inbreng in de voorbereiding van adviezen in werkgroepen kan ook, en in sommige gevallen wellicht beter, plaatsvinden via de medewerking van per onderwerp uit te nodigen ambtelijke specialisten en/of leden van intracommissies. Na een aantal jaren zou dan opnieuw kunnen worden bekeken of deze vormgeving voor de relatie tussen het adviesorgaan en de departementen nog steeds voldoet of dat hierin wijzigingen moeten worden aangebracht (zie ook par. 5.7).

3. Naam, taakomschrijving en bevoegdheden

3.1. Naam

De EK zou willen voorkomen dat er evenals in het geval van de EK zelf een verschil ontstaat tussen de officiële en de roepnaam van het adviesorgaan. Immers de officiële benaming van de Nationale Adviescommissie Emancipatie, is op verschillende gronden al snel in Emancipatiecommissie omge-

zet. Voorts is het naar de mening van de EK juist om het verschil met de (tijdelijke) EK in de naamgeving tot uitdrukking te brengen: daarom geeft zij de voorkeur aan Raad boven Kommissie.

Emancipatieraad, afgekort ER, is dan de meest voor de hand liggende benaming voor het nieuwe adviesorgaan.

3.2. *Taakomschrijving*

3.2.1. De taak van de EK is in haar Instellingsbesluit in artikel 2.1 omschreven als het adviseren ter zake van «een samenhangend beleid ter bevordering van de emancipatie van de vrouw». De taakomschrijving van het nieuwe adviesorgaan zal iets ruimer geformuleerd moeten worden (zoals overigens ook uit de nota van toelichting op het Instellingsbesluit van de EK kan worden begrepen), namelijk «te adviseren over een samenhangend beleid ter bevordering van de emancipatie van vrouwen, en over de consequenties daarvan voor de positie van mannen en voor de samenleving als geheel». De EK hoopt dat met het vastleggen van een dergelijke formulering en eventueel met een daarop gegeven toelichting duidelijk komt vast te staan dat ook het beoordelen van (onderdelen van) het algemene regeringsbeleid op haar mogelijke effecten voor emancipatieontwikkelingen tot het werkkterrein van de ER moet worden gerekend.

3.2.2. Zoals in par. 2.1 en 2.2 is toegelicht, zal de ER een adviesorgaan van de Regering (respectievelijk van alle afzonderlijke bewindslieden) dienen te zijn. Wat betreft de advisering aan de lagere overheden lijkt voor de ER geen taak weggelegd, te meer nu in diverse (grotere) gemeenten voorbereidingen voor een eigen gemeentelijk emancipatiebeleid worden getroffen en plannen tot het instellen van gemeentelijke adviescommissies worden gemaakt. Toch lijkt het wel gewenst de ER expliciet op te dragen bij het vervullen van haar adviestaak het probleem van de verticale beleidscoördinatie (dat is de coördinatie van het beleid dat op de verschillende bestuursniveaus wordt gevoerd) in het oog te houden. Het is immers niet bij voorbaat vast te stellen in hoeverre toenemende decentralisatie van rijkstaken aan lagere overheden gunstig of ongunstig voor de emancipatie zal uitwerken.

3.2.3. De opsomming van functies van het adviesorgaan in par. 1 maakt duidelijk dat het zwaartepunt van de advisering in de fase van de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling zal liggen. Niettemin zal de EK, waar nodig, ook over kwesties van beleidsuitvoering adviezen moeten kunnen uitbrengen.

3.3. *Bevoegdheden van het adviesorgaan*

3.3.1. De bevoegdheid tot het niet alleen gevraagd, dat wil zeggen op verzoek van de Regering of van afzonderlijke bewindslieden, maar ook ongevroegd uitbrengen van adviezen spreekt welhaast vanzelf. Deze bevoegdheid is inherent aan de plaats van een onafhankelijk extern adviesorgaan en hangt voorts, zoals in par. 2.2 uiteengezet, ook samen met de voorttrekkersrol in het gehele beleidsontwikkelingsproces op emancipatiegebied, die aan het adviesorgaan wordt toegedacht.

3.3.2. Op grond van het facetkarakter van het emancipatiebeleid is in par. 2.1 reeds geconcludeerd dat het adviesorgaan zich tot alle bewindslieden moet kunnen richten. Het uitsluitend advies uitbrengen aan de coördinerend bewindspersoon zou betekenen dat voor zover het adviezen betreft over beleidsonderdelen die tot de verantwoordelijkheid van andere ministers behoren, de boodschap als het ware in de verkeerde brievenbus wordt gedeponeerd. Het adviesorgaan wordt in dat geval in haar contact met het betrokken ministerie ook te zeer afhankelijk van de wijze waarop de coördinerend bewindspersoon haar taak opvat. Wel dient de coördinerend bewindspersoon uiteraard op de hoogte te worden gesteld van de adviezen die de ER aan andere bewindspersonen uitbrengt.

3.4. Middelen

De ER kan bij het uitoefenen van haar taak gebruik maken van de volgende middelen:

- raadplegen van het veld (zie ook par. 5.2)
- inschakelen van derden (deskundigen)
- contacten onderhouden met andere adviesorganen
- zelfstandig onderhouden van internationale contacten
- zelf openbaar maken van adviezen (zie par. 5.3)
- het zelfstandig verzorgen van de voorlichting over zijn activiteiten en over de uitgebrachte adviezen.

3.5. Verplichtingen van derden ten opzichte van het adviesorgaan

In de wet waarbij de ER wordt ingesteld dienen naar de mening van de EK de volgende zaken te worden vastgelegd:

1. de Regering, respectievelijk afzonderlijke bewindspersonen, zijn verplicht advies te vragen bij voorbereiding van wetsontwerpen, nota's e.d., die in belangrijke mate het werkterrein van het adviesorgaan raken (dit kunnen zowel «open» als «gerichte» adviesaanvragen zijn);
2. de coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid bevordert dat bij beleidsvoornemens waar dat geboden lijkt, het advies van de ER wordt gevraagd.

De combinatie van 1 en 2 legt de verplichting tot het doen uitgaan van adviesaanvragen zeer nadrukkelijk bij de verantwoordelijke vakministers, meer draagt de coördinerend bewindspersoon op om er op toe te zien dat een en ander ook inderdaad gebeurt. Een dergelijke wettelijke bepaling kan derhalve mede bijdragen aan de versterking van de positie van de coördinerend bewindspersoon ten opzichte van de andere bewindslieden. Een en ander kan worden ondersteund door uitvoering te geven aan een eerdere aanbeveling van de EK, namelijk om als standaardprocedure in te voeren dat bij aanbieding van stukken voor bespreking in de Ministerraad, respectievelijk aan de Tweede Kamer, de mogelijke consequenties voor de positie van de vrouw door de indieners worden aangegeven⁷.

3. de coördinerend bewindspersoon meldt aan de ER de van de Regering uitgaande adviesaanvragen aan andere externe adviesorganen, voor zover daaraan in belangrijke mate ook emancipatie-aspecten zijn verbonden;

Een dergelijke bepaling stelt de ER in de gelegenheid een zinvolle inhoud te geven aan de contacten met andere adviesorganen en waar nodig en mogelijk door overleg tot een gecoördineerde behandeling van verwante problemen te komen;

4. overheidsorganen (centrale en lagere overheden) zijn verplicht eigener beweging dan wel op verzoek aan de ER de inlichtingen te verschaffen die deze voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft,

5. verplichting van de Regering om binnen een bepaalde termijn te reageren op de uitgebrachte adviezen en deze reactie openbaar te maken.

4. Samenstelling

4.1. Zoals in par. 2.6 uiteengezet kent het adviesorgaan twee soorten leden, te weten enerzijds stemhebbende leden, die primair op basis van hun emancipatiedeskundigheid worden benoemd en anderzijds adviserende leden, namelijk ambtelijke vertegenwoordigers die door hun minister worden aangewezen. Daarnaast kent de huidige EK ook nog de figuur van een waarnemend lid aangewezen door het Sociaal en Cultureel Planbureau; dit werd in de nota van toelichting op het Instellingsbesluit gemotiveerd met een verwijzing naar «de opdracht aan het SCP het werk van de commissie met we-

⁷ EK-advies Organisatie Emancipatiebeleid, mei 1977, blz. 14. Zie ook: Vrouwen en hun belangen, 42 (1977) 6 (sept), blz. 5.

tenschappelijke studies te ondersteunen». Dit waarnemerschap kan in de toekomst beter vervangen worden door een verbindingslijn met de Voorlopige Begeleidingscommissie Emancipatie Onderzoek (VBEO), waarin het SCP overigens ook een zetel heeft, dan wel met de medewerkers van het daaraan toe te voegen onderzoeksbureau (vgl. EK-advies Emancipatie-onderzoek, april 1979).

De EK is ten slotte van oordeel dat het de voorkeur verdient dat de secretaris, tevens hoofd van het bureau van de raad, zelf formeel als adviserend lid in de raad wordt benoemd. Een dergelijke constructie onderstreept de onafhankelijkheid van de raad respectievelijk van haar bureau ten opzichte van de departementale hiërarchie. De secretaris is voor de uitoefening van de opgedragen taken slechts verantwoordelijk verschuldigd aan de raad.

4.2. De benoeming van de stemhebbende leden zal geschieden door de coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid. Gezien het afwijken van het vertegenwoordigersmodel kan van een al dan niet bindende voordracht van kandidaten door bepaalde nader aan te wijzen maatschappelijke organisaties geen sprake zijn. Wel acht de EK het gewenst dat zowel bij de benoeming van de leden, waarmee de ER van start gaat, alsook bij het voorzien in tussentijdse vacatures en bij nieuwe benoemingen na afloop van de termijn van de zittende leden zoveel mogelijk openheid wordt betracht. De benoeming van de leden bij de installatie van de ER kan naar de mening van de EK het beste geschieden na advies van een benoemingscollege (zie par. 6.2), daarna – bij tussentijdse vacatures en na afloop van de zittingstermijn – na advies van de ER zelf. In beide gevallen dient de openheid gerealiseerd te worden door een officiële bekendmaking van de bestaande vacatures, waarbij een ieder die het aangaat (zowel personen als groepen) wordt uitgenodigd kandidaten voor te stellen (zie verder par. 5.3).

4.3. In par. 2.5 is betoogd dat de taak die het adviesorgaan moet vervullen en de (politieke) situatie waarin het werk verricht moet worden aanleiding geven een voorkeur uit te spreken voor een klein, actief zelf- en samenwerkend college. De tendens, niet alleen bij de huidige EK maar ook bij veel andere adviesorganen aanwezig, dat met de toenemende ingewikkeldheid van de te behandelen vraagstukken het zwaartepunt in de adviesvoorbereiding meer en meer bij de medewerkers van het bureau of secretariaat van het adviesorgaan komt te liggen, wordt ongewenst geacht. Om een reële inhoud te kunnen geven aan de gewenste actieve rol van de afzonderlijke leden van de raad bij de totstandkoming van de adviezen, zullen twee voorwaarden moeten worden vervuld:

a. het eigenlijke adviescollege, bestaande uit de stemhebbende leden, zal een niet al te grote omvang dienen te hebben. Te denken valt aan een maximum aantal leden van 12. (Anderzijds zal ook een minimum aantal leden, bij voorbeeld 8, moeten worden vastgelegd, ten einde het mogelijk te maken dat bij de samenstelling in voldoende mate ook met de in par. 2.6.2 genoemde nevencriteria rekening kan worden gehouden.)

b. De stemhebbende leden zullen in staat moeten worden gesteld voldoende tijd aan het werk van de ER te besteden, zowel aan de bijeenkomsten van de raad en van haar werkgroepen, als ook aan daarmee verband houdende voorbereidende studie en overleg. Om dit te bereiken zal van de stemhebbende leden van de ER moeten worden gevraagd dat zij tenminste twee dagen per week beschikbaar zijn en dat zij dienovereenkomstig worden gehonoreerd op een niveau dat in overeenstemming is met de vergoedingen die thans aan andere semi-professionele leden van adviesorganen (zoals van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Harnoisatieraad Welzijnsbeleid) worden gegeven.

De EK realiseert zich dat met het stellen van deze voorwaarde aan de benoeming tot lid van de raad het risico wordt gelopen dat mensen, van wie een goede deskundige inbreng kan worden verwacht, niet voor het lidmaatschap van de raad in aanmerking komen, voor zover zij zich niet twee dagen

per week van hun huidige werkring kunnen losmaken. Desalniettemin geeft het streven naar een actief werkend college en het afwijzen van een slechts legitimerend orgaan voor de EK de doorslag, te meer daar er binnen de werkgroepen van de raad wel ruimte zal zijn de genoemde deskundigen in te schakelen zonder dat het te verwachten tijdsbeslag voor hen een belemmering zal zijn.

Voor de functie van voorzitter van de ER lijkt een beschikbaarheid van twee dagen per week onvoldoende gezien de actieve en sturende rol die haar wordt toegedacht. Deze functie zal meer het karakter van een «volledige» baan van minimaal drie à vier dagen per week hebben. De EK acht het vanzelfsprekend dat de voorzitter van de ER een vrouw zal zijn.

4.4. Om voldoende doorstroming van leden te garanderen maar anderzijds rekening houdend met vooralsnog bestaande schaarste van emancipatiedeskundigen met ervaring in de sfeer van het overheidsbeleid, wil de EK de zittingstermijn van de in de ER te benoemen stemhebbende leden bepalen op vier jaar, met de mogelijkheid om daarna voor maximaal nog één termijn voor herbenoeming in aanmerking te komen.

4.5. De EK is er geen voorstander van dat parlementsleden lid van de ER worden. Zij sluit zich aan bij het in dat opzicht door de Regering ingenomen standpunt⁸ en merkt verder op dat deze combinatie van functies bij voorbaat ook reeds door de te stellen eis van tweedaagse beschikbaarheid onmogelijk zal worden.

Uiteraard zullen departementsambtenaren tot wier functie het behoort hun minister te adviseren inzake kwesties van emancipatiebeleid evenals medewerkers van het bureau van de ER geen stemhebbend lid van de Raad kunnen zijn. De ER zal krachtens haar opdracht wel contact moeten onderhouden met andere instanties die ten behoeve van het emancipatiebeleid in het leven zullen worden geroepen, zoals een Kommissie tegen Seksediscriminatie, een Landelijk Vrouwenbureau, de Voorlopige Begeleidingscommissie Emancipatie Onderzoek. Het lijkt de EK echter niet raadzaam de verbindinglijn tussen deze structuren bij voorbaat dwingend voor te schrijven in de vorm van personele unies over en weer. Er dient gewaakt te worden tegen een te grote concentratie van informatie en bevoegdheden bij enkele personen.

5. Werkwijze

5.1. De EK acht het niet gewenst de werkwijze van de ER gedetailleerd te regelen in haar Instellingswet. Daarin zullen slechts enkele globale lijnen worden aangegeven, terwijl de uitwerking daarvan aan de ER zelf dient te worden overgelaten; de ER zal zelf krachtens de wet verplicht zijn een intern reglement op te stellen.

In het onderstaande zal de EK enige elementen aandragen, die naar haar mening hetzij als voorschrift in de wet behoren te worden opgenomen, hetzij onderdeel zullen moeten uitmaken van het door de ER op te stellen reglement.

5.2. De ER is bevoegd vaste en/of ad hoc werkgroepen in te stellen, waaraan de voorbereiding van bepaalde adviezen of standpunten wordt opgedragen. Aan deze werkgroepen kunnen externe deskundigen (met adviserende stem) deelnemen, waaronder ook desgewenst personen uit kringen van bij het betreffende onderwerp betrokken vrouwenorganisaties en/of emancipatiegroeperingen of andere maatschappelijke organisaties. Ook ambtelijke leden van de ER kunnen aan werkgroepen deelnemen. Zij kunnen echter indien nodig ook worden bijgestaan dan wel vervangen worden door andere ambtenaren van hun departement, die meer in het bijzonder met de in de werkgroep te bespreken materie op de hoogte zijn. De inschakeling van deze ambtenaren die geen adviserend lid zijn van de ER behoeft de goedkeuring van de betreffende minister. Zij hebben in de werkgroep een adviserende stem.

⁸ vaststelling Aanwijzing inzake Adviesorganen, Staatscourant 3 november 1978 (nr. 215); Zie ook Handelingen Tweede Kamer, 1978-1979, weekeditie nr. 15 dd. 31 januari 1979, blz. 2864-2866.

Het voorzitterschap van dergelijke werkgroepen berust steeds bij een lid van de ER; het secretariaat wordt verzorgd door medewerker(s) van het bureau van de raad. Werkgroepen kunnen niet zelfstandig en buiten de raad om adviezen publiceren dan wel anderszins standpunten naar buiten brengen.

De werkgroepen zullen voor zover nodig zich steeds op de hoogte stellen van de mening van bij het door hen te behandelen onderwerp betrokken vrouwenorganisaties/groeperingen en andere in dat opzicht relevante maatschappelijke groeperingen. De werkgroepen kunnen zich van deze inbreng verzekeren door mensen afkomstig uit de bedoelde groeperingen als extern deskundige voor deelname aan de werkzaamheden uit te nodigen of door met hen ad hoc te overleggen, dan wel door hoorzittingen, schriftelijke rondvraag, en dergelijke. De werkgroepen zullen wanneer zij op dergelijke wijze informatie van buiten hebben ingewonnen, een overzicht van de in het veld levende standpunten bij hun aan de raad voorgelegde concept-adviezen voegen, alsmede een gemotiveerde uiteenzetting over de mate waarin deze meningen in het desbetreffende concept-advies zijn verwerkt. Uiteindelijk beslist de raad over de inhoud van het uit te brengen advies, alsmede over de wijze waarop daarin al dan niet naar standpunten van derden zal worden verwezen.

In ieder geval worden de organisaties/groeperingen die door de werkgroep bij de voorbereiding van het advies zijn betrokken na de definitieve vaststelling van het advies in de raad, op de hoogte gesteld van de mate waarin hun meningen zijn verwerkt. Om het veld in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren aan de door de ER voorbereide adviezen wordt regelmatig voorlichting verstrekt over de onderwerpen, die in de raad respectievelijk in de werkgroepen aan de orde zijn.

De EK heeft er nadrukkelijk voor gekozen de inbreng van «het veld» in de totstandkoming van de adviezen vorm te geven via de voorbereidende fase die in de werkgroepen plaatsvindt. Deze werkgroepen zijn daarbij vrij om daarvoor per geval de meest passende vorm en procedure te kiezen. Het strict voorschrijven van inspraakvormen en -procedures, laat staan het samenstellen van schaduworganen, referentie- of resonansgroepen en dergelijke neigt te zeer naar een verplichting, en zal mede daardoor misverstanden oproepen omtrent de status van die inspraak, dat wil zeggen omtrent het gewicht dat de gehoorde meningen zullen (moeten) krijgen bij de uiteindelijke oordeelsvorming in de raad. Vaste inspraakorganen zullen bovendien bij hun samenstelling dezelfde problemen ondervinden die zich voordoen, wanneer het adviescollege zelf op basis van vertegenwoordiging zou worden samengesteld (zie par. 2.4): bovendien bestaat het gevaar van het naast elkaar ontstaan van meerdere adviesstructuren en van het daardoor uithollen van de onafhankelijke advisering door de ER.

Dit alles neemt overigens niet weg dat de EK er zich zeer goed van bewust is dat het gewicht van de door de ER uit te brengen adviezen mede bepaald zal worden doordat men bij het opstellen daarvan elders te rade is gegaan. Een verantwoorde advisering zal met zich mee brengen dat de raad voeling houdt met wat er in het veld gedacht en gedaan wordt en dat ook de opinies van andere maatschappelijke groepen en instituties in beschouwing worden genomen. De EK wil er voorts op wijzen dat ook dit aspect van de taak van het adviesorgaan consequenties in de personele en materiële sfeer zal dienen te hebben, dat wil zeggen dat daarmee rekening gehouden dient te worden bij het nemen van beslissingen omtrent de van de kandidaat-leden te vragen beschikbaarheid, de omvang van het secretariaat alsmede de aan de ER toe te wijzen gelden voor het betalen van diensten aan derden.

5.3. Rekening houdend met de in de Wet op de Openbaarheid neergelegde uitgangspunten zal door de raad op de volgende wijze openbaarheid worden betracht:

a. De ER is bevoegd om zelfstandig en op een door haar te kiezen tijdstip haar adviezen openbaar te maken en de publiciteit rondom haar adviezen te verzorgen.

b. De Raad brengt jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden uit aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Dit wordt op dezelfde wijze als onder a genoemd openbaar gemaakt.

c. De vergaderingen van de raad zijn openbaar; de agenda alsmede de tijd en plaats van de vergadering worden 3 weken tevoren in de Staatscourant gepubliceerd. In bijzonder nader te omschrijven gevallen kan de raad besluiten met gesloten deuren te vergaderen; in dat geval kunnen de stemhebbende leden ook besluiten tot het houden van een vergadering zonder de ambtelijke vertegenwoordigers.

d. De tot de raad gerichte adviesaanvragen zijn eveneens openbaar. De coördinerend bewindspersoon ziet er op toe dat een samenvatting van deze adviesaanvragen in de Staatscourant wordt gepubliceerd.

e. Bij een tussentijdse vacature dan wel bij het aflopen van de termijn van een of meer zittende leden wordt daaraan in de Staatscourant (en in de landelijke dagbladen) bekendheid gegeven. Daarin wordt aan een ieder die zich in deze betrokken acht (dat kan zowel organisaties/groeperingen als personen betreffen) gevraagd kandidaten te noemen. De ER kan ook zelf los daarvan kandidaten benaderen.

f. Jaarlijks publiceert de raad zijn werkprogramma waarin een overzicht wordt gegeven van de nog te beantwoorden adviesaanvragen alsmede van de onderwerpen waarover hij ongevraagd zal adviseren. Tevens wordt daarin nadere informatie over samenstelling en werkplan van de daarbij betrokken werkgroepen gegeven.

5.4. De raad kan uit zijn midden een of meer vice-voorzitters benoemen. Er is regelmatig overleg tussen voorzitter, secretaris en die leden van de raad die als voorzitter van werkgroepen optreden.

5.5. Het bureau van de raad verricht niet alleen secretariaatsaken ten behoeve van de werkzaamheden van de raad, maar fungeert ook als wetenschappelijke staf, dat wil zeggen verricht studie ten behoeve van de voorbereiding van adviezen. De secretaris van de raad, tevens adviserend lid, is hoofd van het bureau. Ten einde voldoende medewerkers met verschillende specialisaties te kunnen aantrekken ten behoeve van de verschillende in par. 2.3 genoemde onderwerpen/beleidssterreinen, zal een formatieopbouw als de volgende mogelijk moeten zijn:

1 secretaris, tevens hoofd van het bureau	1,0
1 plv. secretaris	1,0
6 wetenschappelijke medewerkers	6,0
7 project-assistenten	3,5
2 medewerkers documentatie	2,0
1 medewerker voorlichting	1,0
8 administratieve medewerkers (waaronder chef de bureau/boekhouder)	8,0
	—
	22,5

Deze schets van een formatieopbouw voor het bureau van de toekomstige ER is niet meer dan indicatief van aard. De concrete invulling van de nodige stafondersteuning zal door de ER zelf dienen te geschieden. In bovenstaande opstelling is wel getracht rekening te houden met verschillende aspecten van de taak van het adviesorgaan, zoals deze in par. 1 en 2 van dit advies is geschetst, alsmede met enkele ervaringen die bij het EK-secretariaat zijn opgedaan. (Zo zijn bij voorbeeld project-assistenten opgenomen naar aanleiding van de bij EK-werkgroepen gebleken behoefte aan technische ondersteuning van de met beleidsvoorbereidend werk belaste projectleiders). De medewerkers van het bureau van de ER komen als ambtenaar in dienst van het departement van de coördinerend bewindspersoon voor emancipatiebeleid. Dit departement (CRM) dient hiervoor op zijn personeelsbezetting (exogeen) reguliere formatieplaatsen aan te wijzen.

5.6. De ER krijgt ten behoeve van haar materiële uitgaven het zelfstandig beheer over een eigen begroting (onderdeel van het CRM-budget). De ER doet zelf jaarlijks een voorstel omtrent hoogte en samenstelling van dit bedrag aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze begroting zal in ieder geval voldoende gelden bevatten om diensten van derden (studieopdrachten, deelname van deskundigen aan werkgroepen, en dergelijke) te bekostigen, en om de kosten verbonden aan arbeidsintensieve raadplegingen van het veld te kunnen bestrijden.

5.7. Eens in de vier jaar wordt door de ER een evaluatie van het eigen functioneren gemaakt. Dit leidt tot het opstellen van een rapport, dat door de raad aan de coördinerend bewindspersoon wordt aangeboden. Dit rapport kan voorstellen bevatten om bepaalde wijzigingen in taakstelling, samenstelling of werkwijze van de raad aan te brengen, die al dan niet zullen moeten leiden tot voorstellen tot wijziging van de Instellingswet dan wel het interne reglement.

5.8. Er worden structurele voorwaarden geschapen die het mogelijk maken dat de ER voldoende informatie ontvangt over lopende beleidsontwikkelingen: Voorzitter en secretaris van de raad onderhouden regelmatig contact met de coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid alsmede met het hoofd van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, tevens voorzitter van de ICE. De secretaris van de ER woont de vergaderingen van de ICE als waarnemer bij; Voorts lijkt het gewenst dat zoals elders ook wel gebruikelijk is⁹, de agenda alsmede de verslagen van de vergaderingen van de ICE ter kennis van de ER worden gebracht; zoals ook de voorzitter van de ICE stukken en verslagen van de ER-vergaderingen zal ontvangen.

6. Aanbevelingen over de wijze van instellen

6.1. De instelling van een Emancipatieraad zal in een wet moeten worden geregeld. De termijn van de EK loopt krachtens haar Instellingsbesluit echter op 17 december 1979 af. Om geen «gat» in de externe advisering op het terrein van het emancipatiebeleid te laten ontstaan is het gewenst gebruik te maken van de mogelijkheid, die de Regering in haar Aanwijzing inzake Adviesorganen¹⁰ heeft geopend, namelijk om op of omstreeks die datum de ER – vooruitlopend op haar instelling bij wet – bij Koninklijk besluit in te stellen en tegelijkertijd of spoedig daarna het desbetreffende wetsontwerp in te dienen. De voorbereiding van dit wetsontwerp zal aanzienlijk vergemakkelijkt worden, doordat in het nader gewijzigd ontwerp van wet tot instelling van een Raad voor het Jeugdbeleid¹¹ een model voorhanden is waarbij naar de mening van de EK in belangrijke mate zal kunnen worden aangesloten. (Alleen op het terrein van de verplichting tot adviesaanvragen is de EK tot een andere conclusie gekomen dan de ondertekenaar van dit wetsontwerp, vergelijk par. 3.5 van dit advies en artikel 3, lid 1 en 3 van het wetsontwerp).

6.2. Om een dergelijke gang van zaken mogelijk te maken is het noodzakelijk dat zo snel mogelijk een aantal principebesluiten omtrent taak, aard en samenstelling van het nieuwe adviesorgaan worden genomen. Voorts wil de EK aanbevelen dat de benoeming van de leden in de ER wordt voorbereid door een door de coördinerend bewindspersoon in te stellen benoemings-(advies)college. Dit college, bij voorbeeld bestaande uit drie «wijze vrouwen», waaronder één lid uit de huidige EK en indien mogelijk de kandidaatvoorzitter van de nieuwe ER, stelt een advies omtrent de in de ER te benoemen personen op, rekening houdend met de benoemingscriteria zoals in par. 2.6 omschreven. Dit benoemingsadviescollege zal vrij zijn door hem geschikt geachte kandidaten te polsen, en zal daarnaast door middel van openbare bekendmaking en gerichte informatieverbreiding kandidaten oproepen, dan wel personen en organisaties/groeperingen uitnodigen op mogelijke kandidaten de aandacht te vestigen.

⁹ Bijlage II, zitting 1977–1978, 14 476 (Instelling van een Raad voor het Jeugdbeleid) nr. 6 (memorie van antwoord), biz. 12.

¹⁰ Staatscourant, 3 november 1978 (nr. 215).

¹¹ Bijl. II, zitting 1978–1979, 14 476, nr. 12.

6.3. De EK acht het van belang dat de bij het secretariaat van de EK opgebouwde kennis en ervaring zo goed mogelijk wordt overgedragen aan het bureau van de nieuwe ER. Behalve voorzieningen in de materiële sfeer, waaronder huisvesting en overdracht van de archieven en documentatie, is het ook gewenst dat aan de medewerkers verbonden aan het secretariaat van de EK tijdig de garantie wordt geboden dat zij op aanstelling bij het bureau van de ER kunnen rekenen. De EK wil er met klem op aandringen dat bij het volgen van de verdere procedure die tot instelling van de ER moet leiden dit aspect in voldoende mate in beschouwing wordt genomen.