

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Armoede onder vrouwen in Europa”

(2006/C 24/18)

Het Europees Parlement heeft op 28 april 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over *Armoede onder vrouwen in Europa*.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 september 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **King**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 september 2005 gehouden 420e zitting (vergadering van 29 september) onderstaand advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór, bij twee onthoudingen en zonder stemmen tegen, is goedgekeurd.

### 1. Context

#### 1.1 Internationale Dag tegen armoede

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft 17 oktober uitgeroepen tot Internationale Dag tegen armoede om de wereld te doordringen van de noodzaak om overal een einde te maken aan armoede en gebrek.

#### 1.2 Armoede onder vrouwen in de Europese Unie

Zowel het Comité van de Regio's als het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Parlement komen n.a.v. die internationale dag met een tekst over *Armoede onder vrouwen in de Europese Unie*, als bijdrage aan het bredere debat over de aard van de armoede in de huidige Europese Unie. De mate van coördinatie tussen deze instellingen was groot, alhoewel ieder stuk vanuit een andere invalshoek werd geschreven.

#### 1.3 Definitie van „risico op armoede”

Het armoederisico wordt gedefinieerd als het percentage personen met inkomsten die lager zijn dan 60 % van het nationale mediaan inkomen. Met „inkomsten” wordt bedoeld op het totale bedrag waarover een gezin beschikt, verdeeld over het aantal gezinsleden, en dus het bedrag dat ieder gezinslid te verteren heeft.

#### 1.4 Raamwerk voor de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting in de Europese Unie

De EU-lidstaten zijn in 2000 een strategie tegen armoede en maatschappelijke uitsluiting overeengekomen, waarbij de open coördinatiemethode wordt toegepast. Die strategie houdt o.m. in dat gemeenschappelijke doelstellingen worden nagestreefd en dat iedere lidstaat met die doelstellingen overeenstemmend tweejaarlijkse Nationale Actieplannen moet goedkeuren. De indicatoren voor maatschappelijke integratie zijn vierdimensionaal: geldgebrek, werkgelegenheid, gezondheid en onderwijs. Gelijkheid van mannen en vrouwen valt niet onder de algemene doelstellingen van deze EU-strategie.

De Raad heeft in 1999 zijn goedkeuring gehecht aan een gezamenlijke strategie om de sociale zekerheid te moderniseren. Sociale zekerheid is een van de belangrijke middelen om armoede en maatschappelijke uitsluiting uit de EU-lidstaten uit te bannen. Deze strategie draait om drie thema's: beleidsmaatregelen om de maatschappelijk integratie te bevorderen, hervorming van de pensioenregeling en hervorming van de gezondheidszorg. Ook hier wordt gelijkheid van mannen en vrouwen niet genoemd.

Gezien de uitslag van de recente referenda over de Europese Grondwet heeft het VK-voorzitterschap aangekondigd dat er in oktober 2005 een mededeling over de socialezekerheidsstelsels van de EU zal worden uitgebracht.

#### 1.5 Rechtskader

De meeste maatregelen tegen armoede en maatschappelijke uitsluiting blijven tot het domein van de lidstaten behoren. Daarentegen wordt het optreden van de lidstaten om maatschappelijke uitsluiting te bestrijden, krachtens de artikelen 136 en 137 van het EG-Verdrag, in EU-verband ondersteund en aangevuld.

Artikel 13 van het EG-Verdrag verschaft de EU de bevoegdheid om — ook wettelijke — maatregelen tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te nemen.

#### 1.6 Hoe groot is de armoede in de EU?

De relatieve-armoedecijfers voor 2001 spreken boekdelen: meer dan 55 miljoen mensen (15 % van de EU-bevolking) leefden in dat jaar op het randje van armoede<sup>(1)</sup>, waarbij meer dan de helft van hen voortdurend van een naar verhouding laag inkomen moest zien rond te komen. De percentages verschilden erg van land tot land, gaande van 9 % in Zweden (percentage van de bevolking dat tot armoede dreigt te vervallen) tot 21 % in Ierland. Over het algemeen vallen naar verhouding vooral veel vrouwen onder die percentages.

<sup>(1)</sup> „Dreigende armoede”-indicatoren zijn gehaald uit de gezinsenquête van de Europese Gemeenschap

### 1.7 Hoeveel mensen lijden onder maatschappelijke uitsluiting?

Hoe langer iemand van een laag inkomen moet leven, hoe groter de kans op ontberingen en uitsluiting van sociale, culturele en economische activiteiten. In alle lidstaten leefde de helft of meer van alle mensen die in 2001 tot armoede dreigden te vervallen, al geruime tijd van een laag inkomen, of anders gezegd: zij leefden van een equivalent inkomen dat in het lopende jaar en ten minste twee van de drie voorafgaande jaren (voor de cijfers van 2001 waren dat dus de jaren 1998-2000) onder de drempel van 60 % uitkwam. In 2001 was gemiddeld 9 % van de EU-bevolking „aanhoudend arm”. Ook hierbij gaat het om een naar verhouding hoog aantal vrouwen.

### 1.8 Demografische factoren en maatschappelijke context in de EU

De demografische randvoorwaarden in de EU zijn volop aan het veranderen doordat de omvang van de bevolking op arbeidsleeftijd, die een eeuwlang een stijgende tendens vertoonde, begint terug te lopen. Vijfenzestigplussers maken thans 16 % van de bevolking uit, tegen 17 % onder-de-vijftienjarigen, gecombineerd met een stijgende levensverwachting. De komende vijftien jaar zal het aantal tachtigplussers met bijna de helft toenemen (?).

Tegelijkertijd verandert ook de gezinsstructuur: minder huwelijken en op latere leeftijd, meer scheidingen en minder stellen met kinderen, waardoor een trend is ontstaan van steeds meer kleine huishoudens, dwars door alle leeftijdsgroepen heen. Volgens Nobelprijswinnaar en econoom Gary Becker en de jurist Richard Posner kunnen voor die ontwikkelingen tot op grote hoogte economische verklaringen worden gevonden (?). Doordat vrouwen steeds vaker een baan buitenshuis hebben en financieel onafhankelijk zijn, is het patriarchale huwelijk waarbij de man kostwinner is en de vrouw een afhankelijke positie inneemt, het veld aan het ruimen voor huwelijken tussen gelijkwaardige partners. Ook stijgen de alternatieve kosten van het baren van kinderen: hoe hoger het inkomen van een vrouw is en hoe groter het aanzien van haar baan, hoe meer ze opgeeft aan mogelijke loopbaanontwikkeling en inkomen als ze stopt met werken om kinderen te krijgen, of dat nu tijdelijk of voorgoed is.

De andere belangrijke ontwikkeling is het sterk groeiende aantal kinderen dat met één ouder leeft: in 2000 leefde 10 % van alle kinderen onder de veertien met een van beide ouders, tegen 6 % in 1990. De verklaring daarvoor is dat steeds meer echtparen en stellen uit elkaar gaan en dat steeds meer zwangerschappen niet gepland zijn.

(?) Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad over sociale integratie – 5 maart 2004

(?) „The sexual revolution” van Gary Becker en Richard Posner, 10 april 2005 (<http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>)

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC maakt graag gebruik van de gelegenheid om zijn standpunten over dit vraagstuk naar voren te brengen, maar vindt dat het zwaartepunt meer bij het verband tussen armoede en *gender* had moeten worden gelegd en niet bij armoede onder vrouwen alléén. Dan waren de voornaamste aandachtspunten bij het zoeken naar de oorzaken van armoede, de betrekkingen en de verschillen tussen mannen en vrouwen geweest.

Het EESC dringt er met klem op aan dat de Commissie zich nog eens op het begrip „armoede” bezint, omdat in de huidige definitie alleen de bekende oorzaken van armoede naar voren worden gebracht en de omvang van de armoede onder vrouwen, alsook de impact daarvan worden onderschat. Het uitgangspunt van de huidige definitie is dat de inkomsten van een gezin gelijkelijk over alle gezinsleden worden verdeeld. Er valt echter wel wat voor te zeggen dat armoede als een individuele last wordt ondervonden en dus ook als zodanig moet worden geanalyseerd, omdat alleen dan inzicht in het *gender*-aspect ervan kan worden verkregen.

2.2 Het EESC is er mee ingenomen dat het VK-voorzitterschap een nieuw debat over de socialezekerheidsstelsels heeft aangekondigd en adviseert ten zeerste dat daarbij de *gender*-impact wordt geanalyseerd om er zeker van te zijn dat die stelsels op de behoeften van vrouwen en mannen zijn afgestemd. De impliciete vooronderstelling is dat vrouwen altijd op het inkomen van een man kunnen terugvallen. Die veronderstelling die helemaal uit de tijd is, vormt een van de voornaamste redenen waarom vrouwen een grotere kans lopen om arm te worden.

## 3. Specifieke opmerkingen

### 3.1 Hoeveel mensen dreigen tot armoede te vervallen?

De kans om in een arm gezin te leven, is over het algemeen groter bij vrouwen. In 2001 had 16 % van de volwassen vrouwen (van zestien jaar en ouder) een inkomen onder de armoedegrens, tegen 14 % van de mannen in dezelfde leeftijdsgroep (\*). Dit patroon is in alle lidstaten vastgesteld. Het armoederisico is het hoogst onder eenoudergezinnen (35 % van het EU-gemiddelde). Alleenstaande ouders zijn voor 85 % vrouwen. Het armoederisico is vooral hoog bij alleenstaande moeders die achtien jaar of jonger zijn.

Ook vijfenzestigplussers lopen een naar verhouding hoog risico om arm te worden. Twee derde van alle vijfenzestigplussers zijn vrouwen. Het armoederisico is veel hoger bij alleenstaande vrouwen van die leeftijd, vooral als zij ouder zijn dan tachtig of geen bedrijfspensioen ontvangen. De verklaring daarvoor is vooral dat een gepensioneerde met het verglijden der jaren vanwege groeiende handicaps en de behoefte om mobiel te blijven, steeds meer uitgaven krijgt voor medische zorg.

(\*) Eurostat 2001: behalve bij eenoudergezinnen, moeten *gender*-verschillen t.a.v. het armoederisico met behoedzaamheid worden geïnterpreteerd, omdat er in tweoudergezinnen van wordt uitgegaan dat elke ouder de helft van het inkomen toekomt.

Onderzoek heeft uitgewezen dat vrouwen die om meerdere redenen met discriminatie worden geconfronteerd (bv. oudere vrouwen, vrouwen uit minderheids- of migrantengroepen, gehandicapte of lesbische vrouwen) een naar verhouding groter risico op maatschappelijke uitsluiting en armoede lopen.

### 3.2 Verband tussen de situatie op de arbeidsmarkt en de armoede en maatschappelijke uitsluiting waaronder vrouwen te lijden hebben

Algemeen wordt ingezien dat werkgelegenheid voor maatschappelijke integratie van doorslaggevend belang en de meest doeltreffende uitweg uit armoede is. De verklaring daarvoor is niet alleen dat een baan een inkomen oplevert, maar ook dat iemand met werk deelneemt aan het maatschappelijk leven en een kans krijgt om zichzelf te ontplooiën. Die overtuiging is ook terug te vinden in de doelstellingen van Lissabon volgens welke de Europese economie vóór 2010 „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld (moet worden) die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. Om dat doel te bereiken, is de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt noodzakelijk en doorslaggevend, met als concreet streefdoel een arbeidsparticipatie van vrouwen van 60 %. Alhoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen die van mannen begint te benaderen, lopen vrouwen met een baan toch nog steeds het risico om arm te worden, omdat hun positie op de arbeidsmarkt gepaard gaat met grote moeilijkheden, zoals de hoge vrouwenwerkloosheid in de EU-25 <sup>(5)</sup> en de moeilijkheid om gezins- en beroepstaken met elkaar te verenigen, de tendensen om vrouwen op de arbeidsmarkt af te zonderen of in bepaalde sectoren te concentreren, het wijd verspreid zijn van banen zonder arbeidszekerheid en met minder sociale bescherming, en het in alle Europese landen vastgestelde verschil in de beloning van mannen en vrouwen.

#### 3.2.1 Verschil in beloning

Dertig jaar na de uitvaardiging van de Richtlijn inzake gelijke beloning verdienen vrouwen in de EU gemiddeld nog steeds slechts 85 % van het (uur)loon van mannen <sup>(6)</sup>. In veel landen is het verschil zelfs nog groter en verdienen vrouwen niet meer dan 33 % van het (uur)loon van mannen. Het EESC deelt de verontwaardiging van de FEMM-commissie van het Europees Parlement daarover en staat achter het advies van die commissie aan de Raad en de Commissie om het nodige te doen om „met dat onrecht af te rekenen”.

##### 3.2.1.1 Alternatieve kosten van het krijgen van kinderen

Die alternatieve kosten (*opportunity cost*) ontstaan — volgens tal van studies — doordat vrouwen de kinderen baren en naar verhouding meer tijd met hun verzorging doorbrengen. De

meeste vrouwen onderbreken hun loopbaan in ieder geval voor een bepaalde periode, terwijl het loopbaanpatroon van mannen doorgaans was dat zij na hun voltijdse opleiding of studie tot hun pensionering voortdurend voltijds werkten. Loopbaanonderbreking kan de loonontwikkeling nadelig beïnvloeden. Stoppen met werken om voor de kinderen te zorgen, kan tot gevolg hebben dat werknemers minder lang eenzelfde baan bij dezelfde werkgever houden, minder ervaring opbouwen en minder gemakkelijk van opleidingsmogelijkheden gebruik kunnen maken. Loonsverhoging is vaak een beloning voor werknemers die jarenlang ononderbroken werken. De werkelijkheid is dat het loonnadeel groter is naarmate de werkonderbreking langer duurt.

#### 3.2.2 Opleidingsniveau van de moeder

Moeders met weinig opleiding zijn eerder geneigd om lang met werken te stoppen om voor de kinderen te zorgen. De duur van de werkonderbreking is in het geval van hoog opgeleide moeders korter geworden, maar het gedragspatroon van ongeleide moeders is onveranderd gebleven: moeders zonder opleiding stoppen meestal met werken totdat hun kind naar school gaat, terwijl gestudeerde moeders meestal alleen zwan-schapsverlof opnemen en daarna kinderopvang betalen.

Het gevolg is dat laag opgeleide moeders — die dus meestal lang stoppen met werken, maar over het algemeen daarvoor ook maar weinig verdienen — financieel het meest de dupe zijn.

#### 3.2.3 Eenouderschap

Het aantal eenoudergezinnen neemt toe (zie ook par. 1.8) en de cijfers wijzen uit dat eenoudergezinnen een groot armoederisico lopen. Dat risico is seksegebonden, omdat 85 % van de alleenstaande ouders vrouw is. Die situatie is voor een groot deel te wijten aan lage arbeidsparticipatie: slechts de helft van alle alleenstaande moeders heeft een baan, tegen 68 % van de getrouwde vrouwen <sup>(7)</sup>. De arbeidsparticipatie van getrouwde moeders neemt toe; in die van alleenstaande moeders is nauwelijks verandering gekomen.

Betaalbare kinderopvang moet in voldoende mate aanwezig zijn, maar uit studie is gebleken dat dit voor alleenstaande ouders vaak niet het enige struikelblok is dat hen belet om buitenshuis te gaan werken. Ander mogelijke problemen zijn dat

- werkloze alleenstaande ouders over het algemeen niet de nodige diploma's hebben om interessant te zijn voor de arbeidsmarkt <sup>(8)</sup>. Hoe minder gekwalificeerd zij zijn hoe kleiner hun kans om weer een baan te krijgen. Doorslaggevend in dat verband zijn de beschikbare en haalbare mogelijkheden om tijdens het ouderschapsverlof verder te leren;

<sup>(7)</sup> Eurostat 2003

<sup>(8)</sup> Finch e.a.: *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*. DSS Research Report No 92. Leeds: CDS; Lewis et al. (2000): *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships*. DSS Research Report No. 122. Leeds: CDS; Dawson et al. (2000): *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*. Research and Development Report ESR55. Sheffield: Employment Service; Holtermann et al. (1999): *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*. Employment Service Report 23. London: The Stationary Office.

<sup>(5)</sup> Eurostat 2004

<sup>(6)</sup> Eurostat 2003

- alleenstaande ouders meestal in geografische gebieden wonen waar de vraag naar arbeid tekort schiet;
- de gezondheid van alleenstaande ouders zonder werk vaak niet goed is, terwijl hun werkmogelijkheden in veel gevallen verder worden ingeperkt doordat er in huis ook nog een ziek kind of een andere zieke of gehandicapte is (dit geldt voor 10 % van alle alleenstaande ouders zonder werk);
- alleenstaande ouders het vaak erg moeilijk hebben, waardoor ze zwaarmoedig kunnen worden, wat een extra belemmering is om werk te vinden.

Ook moeten veel alleenstaande ouders zelf voor hun kinderen zorgen en zijn zij dus op zoek naar een baan waarbij ze zoveel mogelijk tijd met hun kinderen kunnen doorbrengen en hun beroepstaken met de zorg voor hun kinderen kunnen combineren. Daarom zit er voor die ouders vaak niets anders op dan preciaire banen te accepteren die weinig arbeidszekerheid bieden en slecht worden betaald.

### 3.2.3.1 Tienerzwangerschappen

Alleenstaande moeders die achttien jaar of jonger zijn, lopen een groot armoederisico. In de EU wordt gemiddeld 6 % van alle 18-jarige meisjes moeder, variërend van 3 % in Italië, Nederland, Spanje en Zweden tot 12 % in Hongarije en Slowakije en 13 % in het VK<sup>(9)</sup>.

Tienerouders lopen een grotere kans dan andere tieners om in armoede te leven en werkloos te worden. Het is voor hen moeilijk om daaraan te ontsnappen, omdat ze onvoldoende zijn opgeleid of om een van de andere hierboven genoemde redenen. Zo leeft 45 % van alle vrouwen die als tiener moeder zijn geworden, in gezinnen met een inkomen dat tot de categorie van de 20 % laagste inkomens behoort, tegen 21 % van alle vrouwen die rond hun twintigste hun eerste kind krijgen (EU-15). Negentig procent van alle tienerouders ontvangt een uitkering en tienermoeders zullen vaker dan vrouwen die op latere leeftijd alleenstaande ouder worden, alléén van een uitkering leven. Ook blijven tienermoeders langer afhankelijk van een uitkering.

De lidstaten hebben van het terugdringen van het aantal tienerouders — als middel om het armoederisico te verkleinen en te voorkomen dat armoede van de ene op de andere generatie overgaat — een prioriteit gemaakt. Over de vraag hoe kan worden voorkomen dat tieners kinderen krijgen, wordt volop gediscussieerd, waarbij een breed scala aan oplossingen de revue passeert: sommigen zijn voor méér seksuele voorlichting, anderen juist voor minder; sommigen willen dat tieners wordt geleerd om zich van seks te onthouden, terwijl anderen pleiten voor gratis voorbehoedsmiddelen op de scholen; sommigen zijn voorstander van de verstrekking van *morning-after-pillen*, terwijl anderen vinden dat de bijstandsvoorzieningen moeten worden aangepast om tienerouders tot trouwen of samenwonen aan te sporen.

<sup>(9)</sup> Innocenti Report Card, nummer van 3 juli 2001: een tabel met de ranglijst van kinderen van tienerouders in rijke landen (UNICEF)

De vier EU-lidstaten met de minste tienerzwangerschappen kunnen op dit gebied model staan voor de andere.

### 3.2.4 Een baan en toch arm

De arbeidsparticipatie van vrouwen is groter geworden, omdat er meer a-typische vormen van arbeid worden aangeboden, zoals deeltijdbanen, banen met glijdende werktijden, werk in ploegdienst en *term time* (optimale tijdbeheersing). Gemiddeld 27 % van alle vrouwen heeft een deeltijdbaan, tegen 4 % van alle mannen<sup>(10)</sup>. Het verschil in de uurlonen die mannen en vrouwen ontvangen, is bij deeltijdbanen (waar vrouwen nog geen 60 % van het uurloon van mannen verdienen) groter dan bij voltijdspanen (waar dat percentage oploopt tot 82 %).

Laag opgeleide werknemers, zwartwerkers en werknemers uit minderheids- of migrantengroepen met een onzekere of afhankelijke rechtspositie lopen een groot armoederisico, omdat de banen die zij kunnen krijgen, vaak slecht betaald zijn, weinig aanzien hebben en geen arbeidszekerheid bieden. Uit onderzoek is gebleken dat vrouwen in extreme gevallen in de zwarte handel of de prostitutie terecht dreigen te komen of het slachtoffer worden van geweld.

### 3.2.5 Onbetaald werk

Vrouwen worden nog steeds niet betaald voor het werk dat ze binnenshuis doen. Ook de talloze vrouwen die een baan buitenshuis hebben, worden nog altijd geacht om ook thuis alle zorg voor de kinderen en oudere huisgenoten op zich te nemen en de boodschappen te doen. Mannen doen minder dan 40 % van het huishoudelijk werk en nemen slechts 25 à 35 % van de zorg voor de kinderen voor hun rekening<sup>(11)</sup>. Dit onbetaalde werk wordt niet stelselmatig verwerkt in de nationale statistieken, waardoor het verborgen blijft voor de beleidsmakers.

Belangrijk is op te merken dat werk en gezinstaken met elkaar combineren, zowel voor mannen als voor vrouwen een gigantische uitdaging is: vrouwen met kinderen tot twaalf jaar hebben 15 % minder vaak betaald werk dan vrouwen zonder kinderen (in 60 % van de gevallen tegen 75 %). Daarentegen is de arbeidsparticipatie van mannen met kinderen tot twaalf jaar 91 %, vijf procentpunten meer dan bij mannen zonder kinderen.

### 3.2.6 Langdurige werkloosheid

Langdurige werkloosheid en sociale nood gaan vaak samen, omdat mensen die lang werkloos zijn, geneigd zijn de vaardigheden en het zelfvertrouwen kwijt te raken die nodig zijn om weer vaste voet op de arbeidsmarkt te krijgen, tenzij er op tijd adequate hulp wordt geboden. In de EU is 4,5 % van alle

<sup>(10)</sup> Eurostat – onderzoek naar de Europese arbeidskrachten 2003

<sup>(11)</sup> Tijdsbesteding van Europeanen, Eurostat 1998/2002

werkloze vrouwen langdurig werkloos, tegen 3,6 % van de mannen <sup>(12)</sup>. In weerwil daarvan zijn de programma's om langdurig werklozen weer aan het werk te krijgen, meestal vooral voor mannen interessant: vrouwen worden minder opleidingsmogelijkheden geboden, en dan nog meestal voor „typisch vrouwenwerk”, dat dus ook minder goed wordt betaald.

### 3.2.7 Pensioenen

3.2.7.1 De nadelen die vrouwen op de arbeidsmarkt ondervinden en de verschillen in beloning die daarvan het gevolg zijn, werken door bij hun pensionering, omdat de pensioenregelingen in veel lidstaten vanuit de invalshoek van mannen zijn uitgewerkt en discriminerend zijn voor vrouwen, die immers vaak hun loopbaan onderbreken, een a-typische baan hebben of een tijdje onbetaald werk doen. Daarom is het voor vrouwen vaak moeilijk om de noodzakelijke pensioenrechten te verwerven en genoeg geld te sparen om op oudere leeftijd financiële zekerheid te genieten. Twee derde van de gepensioneerden zijn vrouwen die moeten rondkomen van een inkomen dat gemiddeld 53 % bedraagt van dat van een man, met alle mogelijke gevolgen van dien voor hun gezondheid, huisvesting en levenskwaliteit. Van de gepensioneerden die inkomensgerelateerde bijstand krijgen is 75 % vrouw. Het resultaat is dat oudere vrouwen, óók weduwen en gescheiden vrouwen, tot de armsten onder de gepensioneerden behoren. Die trend zal op de lange termijn, gecombineerd met de maatschappelijke consequenties van de vergrijzing van de bevolking, alleen nog maar verder doorzetten, tenzij er iets aan wordt gedaan.

Het EESC heeft al in een eerder advies <sup>(13)</sup> aanbevolen om de pensioenregelingen aan te passen om daarin de gelijkheid van mannen en vrouwen te garanderen, met als uiteindelijke doel die regelingen individueel te maken. Ook adviseerde het de lidstaten om hun ervaringen op dit gebied uit te wisselen, ten einde te voorkomen dat bepaalde vrouwen, c.q. vrouwen met loopbaanonderbrekingen, met ontoereikende pensioenen komen te zitten.

Ook staat in dat advies dat sommige lidstaten hun ouderen niet alleen een pensioen geven, maar hen ook nog op andere manieren terzijde staan, bijvoorbeeld door belastingfaciliteiten, gratis stroom, goedkoop of gratis gebruik van het openbaar vervoer, en belastingvermindering voor de huur. Die aanbeveling valt toe te juichen, omdat vrouwen meestal langer leven dan mannen en dus ouder worden en een grotere kans lopen om alleen achter te blijven: vrouwen zullen dus vaker dan mannen met de problemen van gepensioneerden op hoge leeftijd worden geconfronteerd. Over het algemeen nemen de inkomsten uit lonen en investeringen van oudere gepensioneerden af, terwijl hun uitgaven, omdat ze een hogere leeftijd bereiken, juist toenemen als gevolg van handicaps, beperkte mobiliteit en de waardedaling van hun vermogen.

3.2.7.2 Vrouwen met een a-typische baan (waaronder vrouwen uit minderheidsgroepen of immigrantenvrouwen met

of zonder papieren) hebben als extra nadeel dat aan dergelijke arbeidscontracten meestal geen pensioenregeling is verbonden. Aangezien mannen tijdens hun werkende bestaan meer verdienen dan vrouwen, zullen hun pensioenen ook hoger zijn. Bovendien werd het pensioen vroeger opgebouwd door de hoofdkostwinner die de pensioenrechten verwierf, en dat is nu eenmaal meestal de man. Naarmate het aantal scheidingen toenam, werd de gegrondheid van dat beginsel echter steeds twijfelachtiger, omdat de vrouw meestal aan het kortste eindje bleek te trekken. Inmiddels zijn er in een aantal lidstaten wetten uitgevaardigd waardoor rechters bij scheidingen naar eigen goeddunken tot vermogensdeling kunnen besluiten.

### 3.3 Verband tussen onderwijs en de armoede en maatschappelijke uitsluiting waaronder vrouwen lijden

3.3.1 Bepalend voor de beroepskeuze en de mogelijkheid om een baan te krijgen, zijn de behaalde diploma's. Uit de cijfers blijkt dat dit vooral opgaat voor vrouwen. Hoger opgeleide vrouwen (niveau 5 en 6 van de ISCED, de Internationale standaardclassificatie van het onderwijs) hebben vaker een baan dan lager opgeleide vrouwen (onder niveau 2 van de ISCED) <sup>(14)</sup>. In de EU-25 heeft 49 % van de lager opgeleide vrouwen in de leeftijdsgroep van 20 tot 49 jaar een baan, tegen 84 % van de hoger opgeleide vrouwen in dezelfde leeftijdsgroep. Dit verschil, dat bij vrouwen dus 30 procentpunten bedraagt, is bij mannen niet groter dan 10 procentpunten (83 % i.p.v. 93 %). Hoger opgeleide vrouwen blijven meestal werken als ze kinderen krijgen. In de EU-25 heeft 88 % van de hoger opgeleide vrouwen zonder kinderen een baan, tegen 57 % van de lager opgeleide vrouwen zonder kinderen; dat verschil wordt resp. 80 % en 43 % bij één of twee kinderen, en resp. 63 % en 22 % bij drie of meer kinderen.

3.3.2 Het onderwijsprogramma stimuleert een sterk seksegebonden keuze van vakken en loopbanen: meisjes worden aangemoedigd om voor vakken te kiezen die hen op slecht betaalde loopbanen voorbereiden. Bovendien zijn de leerkrachten en studieadviseurs er niet op getraind om het belang van de *gender*-problematiek te onderkennen. Vooral meisjes uit gezinnen die al een armoederisico lopen, dreigen het slachtoffer van deze vorm van discriminatie te worden. Die meisjes zijn volgens onderzoek <sup>(15)</sup> oververtegenwoordigd in de categorie werknemers met banen van weinig aanzien wegens gebrekkige scholing. Het slechtst eraan toe zijn vrouwen die handenaarbeid doen in een deeltijdbaan (dat is slechter dan welke andere deeltijdbaan ook, en dan handenaarbeid in een voltijdse baan), omdat die vrouwen minimaal zijn opgeleid. Hun keuze van werk is beperkt, omdat ze in de tijd dat ze iets hadden kunnen leren, de gecombineerde gevolgen ondervonden van armoede en *gender*-discriminatie. Dat alles heeft niet alleen consequenties voor hun werk en pensioen, maar kan ook leiden tot een cyclus van armoede die van generatie op generatie overgaat.

<sup>(12)</sup> Eurostat – onderzoek naar de Europese arbeidskrachten 2003

<sup>(13)</sup> EESC-advies van 29 november 2001 over *Economische groei, belastingen en duurzaamheid van pensioenrechten in de EU*, PB C 48 van 21 februari 2002 (rapporteur: de heer Byrne, co-rapporteur: de heer Van Dijk)

<sup>(14)</sup> *EC Statistics in focus* – bevolking en maatschappelijke omstandigheden, 4/2005

<sup>(15)</sup> Warren, T. „Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality”, *Sociological Review* 2001, 49(4), 548-567

3.3.3 Alhoewel het EESC er goed over te spreken is dat de nadruk in de doelstellingen van Lissabon op werkgelegenheid, en met name op die van vrouwen, is gelegd, toch ontkomt het niet aan de vaststelling dat dit onvoldoende is als het gaat om vrouwen die een armoederisico lopen. Door tegen de stereotye studiekeuze van jongens en meisjes op te treden en behoorlijk volwassenenonderwijs te bieden (d.w.z. onderwijs dat toegankelijk is, dat gericht is op het aanleren van vaardigheden die interessant zijn voor de arbeidsmarkt en dat aan de behoeften van deze doelgroep van vrouwen voldoet) kunnen de lidstaten, samen met het maatschappelijk middenveld en ngo's (met name ngo's die werkzaam zijn op het gebied van gender-gelijkheid en armoedebestrijding) proberen om die vicieuze cirkel van levenslange, intergenerationale armoede te doorbreken.

#### 3.4 *Verband tussen strafrechtspleging en de armoede en maatschappelijke uitsluiting waaronder vrouwen lijden*

3.4.1 Onderzoek heeft uitgewezen dat vrouwen een minderheid vormen onder degenen die verdacht zijn van of veroordeeld zijn voor strafbare feiten: slechts 20 % van hen is vrouw, en slechts 6 % van de gedetineerden is vrouwelijk. Het aantal vrouwelijke gedetineerden is in de afgelopen tien jaar echter wel enorm toegenomen, ook al heeft de misdaad onder vrouwen in die periode geen navenante stijging gekend<sup>(16)</sup>. De meeste vrouwen gaan naar de gevangenis voor niet-gewelddadige vergripen en hun verblijf in de gevangenis duurt zelden langer dan een jaar. Bijna een kwart van alle vrouwelijke gedetineerden is in voorarrest en dus niet veroordeeld.

3.4.2 Een andere bevinding uit datzelfde onderzoek is dat veel vrouwelijke gedetineerden voor hun opsluiting geen financiële zekerheid genoten, nooit gewerkt hadden of alleen slecht betaalde banen zonder arbeidszekerheid hadden gehad, geen vaste huisvesting hadden, weinig onderwijs hadden genoten en te lijden hadden gehad onder lichamelijke geweld en/of seksuele mishandeling door gezinsleden of mannen die niet tot de familie behoorden. Detentie heeft voor vrouwen dus tot gevolg dat het maatschappelijk isolement waarin ze zich toch al bevinden, alleen nog maar groter wordt.

3.4.3 Een verklaring voor de sterke stijging van het aantal vrouwelijke gedetineerden in de afgelopen tien jaar kan worden gevonden in de studies naar de in een aantal lidstaten uitgesproken vonnissen, waarnaar in dit onderzoek wordt verwezen. Volgens die studies zouden vrouwen dikwijls tot een gevangenisstraf worden veroordeeld, omdat ze al in een maatschappelijk isolement zitten (dus: vrouwen die dakloos, werkloos en/of aan drugs verslaafd zijn) en de rechters ervan uitgaan dat ze juist vanwege hun isolement eerder geneigd zullen zijn om een misdaad te gaan plegen. Door hun detentie, en de bijbehorende reclasseringssystemen en -programma's, zou en kan de kans op recidive of het terugvallen in drugsgebruik van al maatschappelijk uitgesloten vrouwen, als ze weer vrij komen, worden verkleind.

3.4.4 Uit het onderzoek blijkt de onmogelijkheid voor vrouwelijke gedetineerden om na hun vrijlating weer terug te komen in de maatschappij, vanwege hun ongunstige achtergrond wat werk en onderwijs betreft en het hoge percentage geesteszieken onder hen (50 % in Engeland en Wales<sup>(17)</sup>), temeer daar hun detentie meestal maar van betrekkelijk korte duur is. Of gevangenisstraf bedoeld is als reclasseringinstel-

lingen is een controversiële vraag, maar zelfs al is dat zo, dan nog is moeilijk voorstelbaar (zoals het onderzoek uitwijst) dat gevangenisstraf alléén ooit in staat zullen zijn om het merendeel van de gedetineerden aan behoorlijke cursussen, duurzame afkicking van drugsgebruik, emotionele steun of voor de arbeidsmarkt interessante vaardigheden te helpen.

3.4.5 De eerste functie van gevangenisstraf is: straffen. Het onderzoek toont aan dat voor hun detentie niet maatschappelijk uitgesloten vrouwen dat na hun detentie wel worden, terwijl vóór hun detentie al wel maatschappelijk uitgesloten vrouwen hun isolement na hun detentie alleen nog maar groter zien worden. Detentie van vrouwen is zelfs nog schadelijker dan detentie van mannen, omdat de gevolgen van de detentie van vrouwen ook hun kinderen treffen. Zo heeft een kwart van de vrouwelijke gedetineerden in het VK verklaard dat de andere ouder van haar kinderen (haar echtgenoot of partner) voor de kinderen zorgde. Bij mannelijke gedetineerden was dat percentage 92 %. Dus als rechters al denken dat voordeel kan worden gehaald uit deze vorm van strafrechtspleging voor vrouwen (omdat het risico op recidive daardoor zou worden opgeheven of verkleind), dan wordt dat voordeel door deze vaststelling ruimschoots teniet gedaan.

3.4.6 Buitenlandse vrouwen en vrouwen uit minderheids-groepen zijn het slachtoffer van dubbele discriminatie en zijn in het strafrechtelijk systeem dan ook oververtegenwoordigd.

3.4.7 Het EESC stemt in met de aanbeveling uit het rapport over dit onderzoek dat er maatregelen nodig zijn om het aantal gedetineerde vrouwen drastisch te verminderen, vooral omdat veel van die vrouwen in voorarrest zitten en voor geen enkel misdrijf zijn veroordeeld, terwijl als er al een misdrijf werd gepleegd, het meestal om een niet-gewelddadig misdrijf gaat. Er zijn lidstaten die minder schadelijke alternatieven voor detentie hebben ingevoerd: vrouwen met veel problemen die de wet hebben overtreden, kunnen, met de juiste reclasseringssteun en -begeleiding, met succes weer in de maatschappij terugkeren.

#### 3.5 *Bestrijding van vrouwen- en kinderhandel*

Handel in vrouwen en kinderen is een gevolg van structurele ongelijkheid tussen mannen en vrouwen en een vorm van geweldpleging, en tiert op armoede. De slachtoffers ervan hebben te lijden onder meer dan één vorm van armoede, wat o.m. leidt tot dwangarbeid, seksslavernij, problemen met hun lichamelijke en geestelijke gezondheid, en maatschappelijke uitsluiting. Preventief beleid in de landen van herkomst moet zijn geënt op armoedebestrijding en strategieën voor sociale ontwikkeling met een specifieke verwijzing naar kansen voor vrouwen. Preventief langetermijnbeleid moet het kwaad bij de wortels aanpakken, met als mogelijke grondoorzaken van de handel: armoede, discriminatie, racisme, patriarchale structuren, geweld tegen vrouwen, fundamentalisme, ongelijkheid tussen mannen en vrouwen, het ontbreken van sociale vangnetten, witwaspraktijken, corruptie, politieke instabiliteit, conflicten en gebieden waarop geen controle is, barrières en ongelijkheden tussen landen. Regeringen moeten zonder uitzondering maatregelen uitvaardigen waarin erkenning wordt gegeven aan de ongelijkheid in de machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen, alsook positieve maatregelen om vrouwen te helpen om op alle gebieden van het bestaan meer macht te verwerven (*empowerment*).

<sup>(16)</sup> Vergelijkend rapport, gebaseerd op de door het Central European University Team opgestelde nationale rapporten van de bevindingen op het veld. De cijfers betreffen zes EU-lidstaten: Spanje, Duitsland, Engeland en Wales, Italië, Frankrijk en Hongarije.

<sup>(17)</sup> UK Women National Commission, maart 2005

#### 4. Aanbevelingen

4.1 Het EESC juicht het op 5 maart 2004 gezamenlijk door de Commissie en de Raad uitgebrachte verslag over sociale integratie toe. Het staat achter de zes beleidsprioriteiten die bij de lidstaten worden aanbevolen voor opname in hun nationale actieplannen (zie bijlage). Een ernstig verzuim is echter dat geen gewag wordt gemaakt van de vaststelling van en het toezicht op *gender*-specifieke indicatoren. Het dringt er dan ook met klem op aan dat dergelijke indicatoren er alsnog in worden opgenomen, omdat bij armoede sprake is van significante *gender*-verschillen. Zolang die verschillen buiten beschouwing worden gelaten en de gevolgen van beleid voor mannen en voor vrouwen over één kam worden geschoren, kan niet worden uitgesloten dat veel armoedebestrijdingmaatregelen niet alle daarvan verwachte resultaten opleveren. Bovendien betekent ook kijken naar *gender*-verschillen dat de verbintenis inzake armoedebestrijding wordt nagekomen die op de in 1995 in Kopenhagen gehouden Wereldtop voor sociale ontwikkeling is aangegaan: daar werd afgesproken om vooral prioriteit te verlenen aan de behoeften en rechten van vrouwen en kinderen, die dikwijls het meest onder armoede te lijden hebben.

4.2 Tal van lidstaten hebben de nodige voorzieningen getroffen om armoede en maatschappelijke integratie onderdeel te maken van hun nationale beleidsvorming. Toch zou er nog meer moeten worden gedaan: zo zouden de sociale partners en de ngo's op lokaal, regionaal en nationaal niveau, met name op gebieden als onderwijs, werkgelegenheid en pensioenen, bij de besluitvorming over en de uitvoering van beleid moeten worden betrokken.

4.3 Het EESC pleit er met klem voor dat de doelstellingen van Lissabon die op meer werkgelegenheid voor vrouwen zijn gericht, worden aangevuld met strategieën om vrouwen die een armoederisico lopen, voor de arbeidsmarkt interessante vaardigheden aan te leren waardoor ze financieel onafhankelijk kunnen worden. Bovendien zijn vérstrekkendere initiatieven en maatregelen nodig om vrouwen in alle fasen van hun leven bestaanszekerheid te bieden. Die maatregelen moeten erop zijn gericht om de werkgelegenheid voor vrouwen kwalitatief te verbeteren en de verschillen in inkomens op te heffen. Het EESC heeft er zich in zijn eerdere advies over de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid al over verwon-

derd dat het huidige pakket van werkgelegenheidsrichtsnoeren geen specifieke richtsnoer voor de werkgelegenheid van vrouwen bevat.

4.4 Verder is het ervan overtuigd dat de lidstaten veel baat zullen hebben bij de uitwisseling van hun ervaringen op gebieden die voor het vraagstuk van armoede onder vrouwen van belang zijn (pensioenregelingen, socialezekerheidsstelsels, tienerzwangerschappen, bestrijding van geweld tegen vrouwen — m.i.v. vrouwenhandel -, detentie van vrouwen e.d.).

4.5 In september 1995 hebben tal van lidstaten hun handtekening onder het actieprogramma van Beijing gezet, waarin regeringen ertoe worden opgeroepen om een evaluatie te maken van de economische waarde van onbetaald werk. Nu, tien jaar later, hebben de lidstaten nog steeds geen systeem voor de daarvoor benodigde metingen en controles opgezet. De lidstaten moeten ertoe worden aangespoord om hiertoe alsnog over te gaan en deze gegevens in hun nationale statistieken op te nemen.

4.6 In 2007 zal het Europees Instituut voor Gendergelijkheid worden opgericht. Aangezien *gender*-verschillen onvoldoende meespelen in beleid om de armoede in de EU te bestrijden, is er ook te weinig onderzoek gedaan naar en statistische literatuur beschikbaar over het verband tussen *gender* en armoede. Het instituut kan hierin alleen verandering brengen als het daarvoor de benodigde financiële middelen krijgt. Het EESC heeft er in zijn advies over dat instituut al op gewezen dat het voorstel voor de desbetreffende verordening in dat opzicht niet de nodige garanties biedt.

4.7 Daarom stelt het voor dat aan bepaalde onderzoeksgebieden voorrang wordt gegeven. Zo zou het nieuwe instituut de beschikbare gegevensreeksen grondig kunnen analyseren vanuit de invalshoek van de *gender*-verschillen.

4.8 Een ander in dit opzicht belangwekkend onderzoeksthema is de impact van armoede op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van vrouwen.

4.9 Ten slotte is er kennelijk nog maar weinig onderzoek gedaan naar de ideeën en gevoelens van vrouwen over hun armoede en naar de vraag of vrouwen armoede anders ervaren dan mannen.

Brussel, 29 september 2005

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Anne-Marie SIGMUND