

Kabinetsreactie

Tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag

december 2003

1 Inleiding

1.1 Tweede nationale rapportage

Volgend jaar zal de regering voor de vierde maal rapporteren aan het toezichthoudend comité (het Cedaw) over de wijze waarop Nederland de verplichtingen uit het VN-Vrouwenverdrag naleeft.¹ Naast deze internationale rapportage dient de regering ook een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de uitvoering van het verdrag. Deze verplichting is opgenomen in de Goedkeuringswet².

Nederland heeft in 1991 het VN-Vrouwenverdrag geratificeerd. Met de ratificatie is tevens de verplichting aangegaan om (minstens) eens in de vier jaar te rapporteren aan het VN-comité dat toeziet op de naleving van het verdrag. Bij de ratificatie van het Verdrag heeft Nederland bovendien wettelijk vastgelegd dat vierjaarlijks een nationale rapportage wordt opgesteld en aangeboden aan het Parlement.

In 1999 heeft staatssecretaris Verstand uw Kamer per brief³ geïnformeerd over de wijze waarop invulling gegeven zou worden aan de rapportage verplichting. Het kabinet zou in het vervolg een tweejaarlijkse rapportagecyclus (internationaal 2000, nationaal 2002, internationaal 2004, etc.) gaan volgen.

Om tegemoet te komen aan tal van reacties van maatschappelijke organisaties over het vreemdelingenrecht is in het Meerjarenbeleidsplan emancipatiebeleid⁴ aangegeven dat de tweede nationale rapportage ingaat op de gendersensitiviteit van en de relatie tussen het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid, het nieuwkomersbeleid, het integratiebeleid en het terugkeerbeleid.

In 2001 is de internationale rapportage bij het Cedaw Comité verdedigd. Het verslag dat het Cedaw naar aanleiding hiervan heeft gemaakt, bevat diverse aanbevelingen en conclusies.⁵

In de Beleidsbrief Emancipatiebeleid 2002 is aangekondigd dat het kabinet voornemens was om de nationale rapportages te beperken tot telkens een bepaald thema; over een reeks van jaren zouden zij samen een volledig beeld opleveren van de implementatie van het verdrag⁶. Organisaties van vrouwen tekenden ernstig bezwaar aan tegen dit plan, dat zij zagen als een uitholling van de verdragsverplichtingen. Zij drongen aan op handhaving van volledige rapportage. Aan dit bezwaar is door Staatssecretaris Verstand tegemoet gekomen door naast de voorgenomen thematische rapportage ook een algemene rapportage te laten opstellen. Door deze gang van zaken zit er tussen de opdrachtverstrekking van de thematische rapportage en die van de algemene rapportage diverse maanden. Daarnaast heeft de oplevering ervan vertraging opgelopen.

In het algemene deel van de rapportage wordt ingegaan op de wijze waarop de informatie is vergaard. Daarbij wordt kritiek geuit op de informatieverstrekking door enkele

¹ Rijkswet van 3 juli 1991, Goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, Staatsblad 1991, 335. Hierna te noemen het Vrouwenverdrag of het Verdrag. Het toezichthoudend comité is het Comité inzake enz.; het wordt hierna het Cedaw genoemd, naar de Engelse afkorting.

² Het betreft het in deze wet opgenomen amendement van de leden Kalsbeek-Jasperse, Groenman en Weisglas (Kamerstukken II, 1989-1990, TK 82, p. 4622).

³ Kamerstukken II, 1998-1999, 25 893, nr. 7

⁴ *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, Het emancipatiebeleid voor de korte en middellange termijn, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, Den Haag, 2000, p. 88. (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 061, nr. 3).

⁵ Kamerstukken II, 2001-2002, SZW00-825, 1 oktober 2001.

⁶ Beleidsbrief Emancipatiebeleid 2002 (Kamerstukken II, 28 009, nr. 1, p. 45).

departementen, waarbij het ministerie van BZK in het bijzonder wordt genoemd. Het kabinet verwerpt uitdrukkelijk de kritiek van gebrek aan medewerking – de voor de rapportage benodigde informatie is tijdig verstrekt – maar acht deze reactie niet de plaats om op het meningsverschil met de rapporteur in te gaan.

Het algemene deel is opgesteld door prof. Dr. M. Marchand van het Belle van Zuylen Instituut⁷. De periode waarover wordt gerapporteerd is 1998 – 2002.

De thematische rapportage is opgesteld door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de rapportage op 10 juni jl. aangeboden aan uw Tweede Kamer⁸. De kabinetsreactie op deze rapportage is door V&I opgesteld en maakt deel uit van de voorliggende reactie.

Het kabinet geeft hieronder zijn reactie op beide delen van de tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag. Het doet dit als volgt.

Na het inleidende hoofdstuk, word in het tweede hoofdstuk een beeld gegeven van het emancipatiebeleid in de verslagperiode, door een overzicht te geven van de emancipatiedoelstellingen in de verslag periode. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de beleidsprioriteiten. In hoofdstuk vier geeft het kabinet zijn reactie op kritiek van het algemene deel van de tweede nationale rapportage. In het vijfde hoofdstuk geeft het kabinet zijn reactie op de kritiek van het thematische deel van de rapportage.

⁷ Prof. dr. Marianne H. Marchand, *Emancipatie op een zijspoor?, Tweede nationale rapportage inzake de implementatie van het VN Vrouwenverdrag*, Amsterdam, Belle van Zuylen Instituut, Universiteit van Amsterdam, februari 2003 (ontvangen mei 2003).

⁸ *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid, (Evaluerende) rapportage van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken*, Den Haag, 2002, en via de website www.acvz.com (Kamerstukken II, 2002-2003, Just 03-524).

2 Emancipatiebeleid in doelstellingen

Nederland vijf jaar na Beijing 1995-2000

In 1995 vindt de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing plaats. De aandachtsvelden uit het Beijing *Platform for Action* zijn: vrouwen en armoede, opleiding en onderwijs voor vrouwen, vrouwen en gezondheid, geweld tegen vrouwen, vrouwen en gewapend conflict, vrouwen en economie, vrouwen macht en invloed, institutionele mechanismen, mensenrechten van vrouwen, vrouwen en media, vrouwen en het milieu en meisjesbeleid. Na 'Beijing' verschuift zowel wereldwijd als ook in ons land de richting en strategie van het beleid naar tweesporenbeleid. Enerzijds is het beleid gericht op coördinatie, vernieuwing, evaluatie en monitoring. Anderzijds streeft het kabinet naar het verankeren van emancipatie in het algemene beleid (mainstreaming). Door nieuwe allianties met relevante beleidsmakers en maatschappelijke partners wordt gewerkt aan de vergroting van het draagvlak.

De Nederlandse regering formuleert kort na de VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing onder de verantwoordelijkheid van minister Melkert haar voornemens op emancipatiebeleid middels de emancipatienota's van de diverse ministeries, het actieprogramma 'Beijing, Nu en Toekomst' en de nota 'Emancipatie in uitvoering'. In lijn met de uitkomsten van Beijing wordt in de nota's vastgesteld dat het niet zozeer schort aan een analyse van het emancipatievraagstuk noch aan een analyse van de doelstellingen maar dat het nu aankomt op de uitvoering ervan.

Deze lijn wordt in de opeenvolgende jaren verder uitgewerkt in jaarlijkse begrotingsbrieven emancipatiebeleid die de regering in september tezamen met de algemene begroting naar het parlement stuurt. In de periode 1995 tot 2000 worden extra krachtige impulsen gegeven aan de thema's: arbeid en zorg en inkomen, verdeling van macht en invloed, mensenrechten van vrouwen (specifiek voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen) en de dagindeling van de samenleving.

Waar sprake is van een wederzijds belang lukt het aangaan van de nieuwe allianties in het algemeen. Zo worden in een vergrijzende en ontgroenende arbeidsmarkt de steeds beter opgeleide vrouwen door het bedrijfsleven in toenemende mate gezien als aantrekkelijke arbeidskrachten. Dat maakt het weer mogelijk de arbeidsvoorwaarden ter sprake te brengen die een belemmering zijn voor de combinatie van arbeid en zorg. Kortom successen op emancipatieterrein worden geboekt daar waar ook anderen belang hebben bij een succes.

Ook internationale ontwikkelingen spelen een positieve rol in het Nederlandse emancipatiebeleid. Sinds Beijing is de wisselwerking tussen nationaal beleid en internationaal beleid aanzienlijk versterkt. De inzichten en ervaringen uit het nationale emancipatiebeleid worden ingebracht in internationale gremia. Tegelijkertijd worden internationale afspraken en thema's bekeken op hun gevolgen voor het nationale beleid. Net als in het nationale beleid stuurt Nederland in internationaal verband aan op de wisselwerking tussen nationaal en internationaal emancipatiebeleid. Ook in Europees verband is die ontwikkeling zichtbaar. Zo geeft het Verdrag van Amsterdam aanleiding tot het integreren van het gelijke kansenbeleid in het werkgelegenheidsbeleid. De uitvoering van het *Platform for Action* en de beginnende mainstream initiatieven in VN verband stimuleren ook niet-genderspecialisten tot het leveren van een weloverwogen inbreng

Stimuleringsmaatregel dagindeling 1999 - 2003

In 1996 wordt de Commissie Dagindeling opgericht. Na een inventarisatie van de knelpunten is het advies: er is meer aandacht nodig voor de wensen van taakcombineerders, meer kinderopvang en een betere afstemming van tijden. Hier komt in 1999 de Stimuleringsmaatregel Dagindeling uit voort. Doel: maatschappelijke organisaties, bedrijven en lokale overheden uitdagen om met creatieve ideeën en oplossingen te komen voor nieuwe afspraken. In 140 experimenten wordt gezocht naar nieuwe oplossingen. Oplossingen die passen bij deze tijd. Die nieuwe kennis en ervaringen dienen vervolgens als input voor het beleid. Want Nederland is niet alleen toe aan nieuwe afspraken, die nieuwe afspraken moeten ook terecht komen op de beleidsagenda van de landelijke en lokale overheden en bedrijven. Het Projectbureau Dagindeling voert de maatregel uit. De Stuurgroep Dagindeling adviseert gevraagd en ongevraagd het kabinet. In maart 2003 worden de eindresultaten en aanbevelingen van de Stimuleringsmaatregel aan de Kamer aangeboden.

Emancipatie in uitvoering, koersbepaling voor het emancipatiebeleid na 1995

Er worden na 1995 in het Nederlandse emancipatiebeleid drie niveaus onderscheiden. Het niveau van formele gelijkheid, materiële gelijkheid en het opheffen van structurele en culturele belemmeringen. Deze drie niveaus hangen met elkaar samen en zijn erop gericht fundamentele verandering in de samenleving te realiseren.

De maatregelen gericht op formele gelijkheid van vrouwen en mannen zijn in Nederland veelal voltooid. Er wordt door de regering verder gewerkt aan een verbetering van wetgeving met betrekking tot gelijke behandeling. De onafhankelijke Commissie Gelijke Behandeling behandelt klachten op dit gebied en signaleert overgebleven ongelijkheden in de wet of ongelijkheden die indirect tot uiting komen. Ook de Europese richtlijnen gelijke behandeling spelen hierin een rol. Jurisprudentie wordt op deze wijze verder opgebouwd.

Het VN-Vrouwenverdrag en het facultatieve protocol alsook het Verdrag van Amsterdam verstevigen het internationale raamwerk voor gelijke behandeling verder. In het kader van het emancipatiebeleid wordt nu vooral gewerkt aan het toegankelijk maken van de wetgeving en jurisprudentie op dit gebied.

Op het punt van materiële gelijkheid tussen mannen en vrouwen zijn nog tal van initiatieven nodig. Zolang de doelstelling van een evenredige verdeling van arbeid, zorg en invloed tussen mannen en vrouwen niet is bereikt, ligt er een taak voor het emancipatiebeleid.

Na 1995 voltrekt zich nog een andere verschuiving in het emancipatieproces, namelijk die van achterstandsbeleid naar erkenning van diversiteit als kwaliteit van de samenleving. Daarmee wordt gericht op een complete cultuurverandering in de samenleving. De participatie van vrouwen in het mannendomein en van mannen in het vrouwendomein wordt niet langer gezien als enkel een zaak van rechtvaardigheid maar ook als een zaak van een verbetering van de algehele kwaliteit. Structurele- en culturele belemmeringen komen daarmee in een ander daglicht te staan.

Diversiteit als bron van kwaliteit

Lange tijd is de positie van vrouwen het in het Nederlandse emancipatiebeleid gezien als één van achterstand. Vrouwen hebben een achterstand op mannen, zo wordt beredeneerd. Door deze gedachte wordt in feite een belemmering gecreëerd voor de voortgang in en van het emancipatiebeleid omdat de manlijke norm standaard is. Sinds Beijing is de nadruk komen te liggen op het belang van diversiteit zonder de achterstandspositie van bepaalde groepen

vrouwen uit het oog te verliezen.

Waar voorheen vooral de positie van de vrouw op zich centraal stond, gaat het nu ook om begrippen als etniciteit, sekse, leeftijd, seksuele gerichtheid, handicap, cultuur en religie. Daarbij wordt uitgegaan van een positieve waardering van verschillen en een afwijzing van ongerechtvaardigde ongelijkheden op basis van die verschillen. Door de verschillen tussen mensen (en groeperingen) te erkennen en optimaal te gebruiken wordt de samenleving verrijkt. Het potentieel talent wordt dan immers pas echt benut.

Door het aanpakken van de belemmeringen die de diversiteit in de weg staan, is het mogelijk voor mannen en vrouwen om op *ieder* gebied gelijkwaardige posities in te nemen. Vanuit deze benadering is emancipatie niet langer een zaak van de vrouwen alleen maar een zaak van de gehele samenleving.

Combinatie van levenssferen

Zowel vrouwen als mannen moeten de mogelijkheid hebben om volwaardig te participeren in de persoonlijke levenssfeer, de sfeer van arbeid en inkomen en in de politiek-sociale levenssfeer. Om dat te kunnen bereiken zijn nog vele veranderingen nodig, zowel in de organisatie van de samenleving als in de cultuur. In het Regeerakkoord van kabinet Kok II staat vermeld dat het gaat om veranderingen in taakverdeling, de wijze waarop taken worden gewaardeerd en de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen in de meest brede zin. Het daarop gerichte beleid komt tot uitdrukking op alle terreinen van de rijksoverheid.

Strategie langs twee sporen

Niet alleen de inhoud van het beleid, ook de aanpak ervan ondergaat sinds Beijing een verschuiving. Meer dan voorheen is sprake van het volgen van twee sporen. Enerzijds is het beleid gericht op vernieuwing van de analyse, uitvoering van beleidsvoornemens en op evaluatie en monitoring. Anderzijds volgt het beleid een tweede spoor dat gericht is op verankering van emancipatie in het reguliere beleid, ook wel mainstreaming genoemd. Vanuit beide sporen wordt gestreefd naar een verbreding van het draagvlak voor het emancipatiebeleid ondermeer door het aangaan van nieuwe allianties.

Voor een verbreding van het draagvlak is communicatie in de hedendaagse informatie-maatschappij een must. Daarom gaan vernieuwende initiatieven vanuit het emancipatiebeleid steeds gepaard met een bewuste communicatiestrategie richting de media. Of het nu ging om de Haagse Verklaring inzake Vrouwenhandel (1997) dan wel de instelling van de Commissie Dagindeling (1998), steeds is het beleid erop gericht de initiatieven bekend te laten worden via radio, krant en televisie. Deze communicatiestrategie werkt in tal van gevallen. Emancipatiebeleid komt daarmee vanuit de hoek van emancipatiespecialisten in de spotlights en kan de invloed ervan sterk vergroten.

Kortom, het emancipatiebeleid is zich aan het verbreden tot de mainstream hetgeen nieuwe eisen stelt aan de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid en de beschikbare instrumenten.

De coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid heeft in toenemende mate behoefte aan overzicht, monitoring, analyses van trends, kansen en risico's maar ook aan een transparante en pragmatische wijze van werken waarin de uitvoering van beleidsvoornemens centraal staat.

Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid, Meerjarennota emancipatiebeleid (2000)

Eind jaren negentig wordt er gewerkt aan een visie voor het emancipatiebeleid ná het jaar 2000. In 2000 verschijnt onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Verstand-Bogaert de

Meerjarennota emancipatiebeleid. Hierin wordt op een vijftal gebieden de trends voor de komende tien jaar beschreven en geschetst. Een bestudering van de toekomstige trends is van belang om zo de kansen en risico's helder in kaart te kunnen brengen. Op basis hiervan wordt een eerste richting voor het emancipatiebeleid van de 21^{ste} eeuw gekozen.

De Meerjarennota komt langs twee sporen tot stand. Langs het ene spoor is een intensief traject gestart waarin verkenningen worden verricht op een vijftal terreinen die van centrale betekenis zijn voor het emancipatiebeleid in de toekomst. Deze terreinen zijn:

1. Arbeid zorg en inkomen;
2. Politieke en maatschappelijke besluitvorming;
3. Mensenrechten van vrouwen;
4. Dagindeling: de organisatie van het dagelijkse leven in ruimte en tijd;
5. Informatiemaatschappij en de gevolgen daarvan.

Op deze vijf terreinen worden wetenschappers gevraagd verkenningen te maken, met daarin verwerkt een beschrijving van de huidige stand van zaken en een korte terugblik op succesvolle en minder succesvolle ontwikkelingen. Daarnaast geven deze wetenschappers op basis van de trends en trendbreuken prognoses voor de voortgang van het emancipatieproces tot het jaar 2010. De schrijvers krijgen de ruimte voor een eigen interpretatie, die zoveel mogelijk onderbouwd is met resultaten uit onderzoek en uit cijfermateriaal.

Het andere spoor is het interactieve spoor. Op basis van de uitkomsten van de twee sporen wordt een eerste richting van beleid uitgezet. De nota wordt vervolgens voor advies naar de adviesraden gestuurd. Daarnaast wordt de nota voor maatschappelijke discussie aangeboden.

De Meerjarennota dient niet alleen als bouwsteen voor het Nederlandse emancipatiebeleid voor de langere termijn, maar dient ook ter voorbereiding van de Nederlandse inbreng bij de SAVVN, gericht op de follow-up van de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie die in juni 2000 plaats vindt.

Staatssecretaris Verstand-Bogaert draagt tijdens de 23^e Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN) "Vrouwen 2000: Gelijkheid, Ontwikkeling en Vrede in de 21^e eeuw" uit dat in een pluriforme samenleving diversiteit en gelijke rechten samen moeten gaan. Vrouwen en mannen moeten de mogelijkheid hebben een zelfstandig bestaan op te bouwen op grond van gelijke rechten, kansen en vrijheden, zonder dat verschillen in etniciteit, godsdienst of overtuiging, burgerlijke staat, validiteit, leeftijd en seksuele voorkeur, daarin een rol spelen. Essentieel is de keuzevrijheid van vrouwen en mannen: deze moet in elke levensfase tot zijn recht kunnen komen. Ieder individu heeft aanspraak op een economisch zelfstandig bestaan en op een eerlijke verdeling van arbeid, zorg en inkomen, vrij van armoede en geweld. Deze visie staat geen schending van mensenrechten toe.

In het slotdocument erkent de wereldgemeenschap dat voor het realiseren van gelijkheid tussen vrouwen en mannen rekening moet worden gehouden met diversiteit in omstandigheden en dat verschillen niet mogen leiden tot het niet kunnen realiseren van gelijke rechten, kansen en vrijheden.

Meerjarenbeleidplan Emancipatie, het emancipatiebeleid voor de korte en de middellange termijn (2000)

De Meerjarennota wordt in 2000 na de SAVVN nader uitgewerkt in een Meerjarenbeleidplan. In beide nota's staan de volgende onderwerpen centraal: arbeid, zorg en inkomen; dagindeling; macht en besluitvorming; mensenrechten; en de kennissamenleving. De

Meerjarennota is een verkenning van de stand van zaken. Het Meerjarenbeleidsplan is een plan van aanpak met doelstellingen tot 2010.

De opgaaf voor het emancipatiebeleid anno 2000 is de kloof tussen wens en werkelijkheid verder te slechten. De hoofddoelstelling, zoals geformuleerd in de Meerjarennota, wordt gehandhaafd door het kabinet. Deze hoofddoelstelling behelst: 'het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij waarin ieder ongeacht sekse, in wisselwerking met andere maatschappelijke ordeningsprincipes, zoals etniciteit, leeftijd, burgerlijke staat, validiteit en seksuele voorkeur, de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren'. Hoewel deze in de kern sinds 1985 gelijk is gebleven, is de context in de loop van de tijd veranderd en zijn accenten verschoven.

Het scheppen van voorwaarden

Het kabinet wil de voltrekking van het emancipatieproces stimuleren door de juiste economische, culturele en sociale voorwaarden te scheppen. De voorwaarden beogen flexibele keuzemogelijkheden te bieden.

Gelijke kansen, rechten, vrijheden en verantwoordelijkheden

Het emancipatiebeleid bestrijdt discriminatie, handhaaft en bewaakt mensenrechten en schept gelijke mogelijkheden voor vrouwen en mannen. Dit vraagt om een herziening van het sociale contract (impliciete afspraken over 'mannelijkheid' en 'vrouwelijkheid' – ook wel ongezien onderscheid genoemd).

Een pluriforme maatschappij

Rekening houden met diversiteit (gewenst onderscheid) betekent dat in het reguliere beleid nadrukkelijk rekening gehouden wordt met verschillende effecten van dat beleid op verschillende groepen mensen.

Een zelfstandig bestaan

Het kabinet ziet het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen door middel van arbeidsparticipatie nog altijd als de kern van het emancipatiebeleid.

Mensenrechten

Het realiseren en naleven van vrouwenrechten vormt hierbij de doelstelling. Daarbij zal het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen worden geïntensiveerd.

Instroom en doorstroom

Het kabinetsdoel is om een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op invloedrijke posities te krijgen. Daarbij gaat het om het bevorderen van instroom en doorstroom en het voorkomen van uitstroom.

Kansen voor diversiteit in kennissamenleving

Het kabinet wil de kansen die de kennissamenleving biedt voor diversiteit, voor versterking van de positie van vrouwen en voor meer geëmancipeerde sociale verhoudingen nadrukkelijk naar voren halen in initiatieven die zij zelf op dit gebied onderneemt.

Daarnaast wil het kabinet de komende jaren serieus werk maken van de implementatie van de experimenten dagindeling. Het Meerjarenbeleidsplan noemt streefpercentages voor de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2010 (65%) en het aandeel van mannen in zorg in 2010 (40%) en de deelname van vrouwen aan macht en besluitvorming. Een deel van de

laatstgenoemd streefcijfers staan hieronder afgebeeld.

	Doel 2000	Praktijk 2000	Doel 2010
Tweede Kamer	40%	35%	50%
Eerste Kamer	35%	28%	50%
Europarlement	35%	30%	50%
Provinciale Staten	35%	35%	50%
Gemeenteraden	30%	22%	45%
Commissaris van de Koningin	25%	0%	35%
Burgemeesters	25%	17%	35%
Magistratuur	-	38%	50%
Top Politiekorps	-	4%	25%
Secretarissen-Generaal	-	0%	25%
Plaatsvervangend SG	-	20%	35%
Directeuren-Generaal	-	10%	25%
Plaatsvervangend DG	-	0%	25%
Griffiers (provincie)	-	0%	25%
Gemeentesecretarissen	-	5%	25%
Top 100 bedrijfsleven	-	7%	20%
Non-profitsector: sociaal-economisch	-	12%	30%
Non-profitsector: zorg en welzijn	-	25%	50%

Bron: Emancipatiemonitor 2000, SCP/CBS, Toptelling 2000, SCP, Toplink en Opportunity in Bedrijf, Leijenaar & Niemoller, 1999.

Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen 1998-2002

Ingegeven door de strategie van emancipatie langs twee sporen heeft volgens het Regeerakkoord van kabinet Kok II ieder departement ook een eigen verantwoordelijkheid om een actieplan op te stellen "met tenminste drie concrete taakstellingen op het terrein van uitvoering en beleidstoepassing die binnen de regeerperiode geëffectueerd zullen worden".

De bedoeling hiervan is om een impuls te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van departementen om emancipatie op hun eigen beleidsterreinen vorm te geven. De ontwikkeling dat departementen steeds meer op eigen benen staan als het gaat om het uitvoeren van hun emancipatietaak is al geruime tijd gaande. De rol van de coördinerende bewindspersoon wordt daarmee steeds meer gericht op het monitoren van de resultaten van het interne en externe emancipatiebeleid, op het stimuleren van vernieuwende initiatieven en op de afstemming op hoofdlijnen van het rijksbrede emancipatiebeleid. Hiervoor worden nieuwe instrumenten nodig geacht. Het Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen is zo'n nieuw instrument.

Bewindspersonen kiezen voor uiteenlopende onderwerpen, die nauw aansluiten bij hun hoofdtaken. Sommige onderwerpen betekenen een extra impuls voor thema's die al langere tijd op de politieke agenda staan, zoals het verhogen van het aantal vrouwen in de besluitvormende organen op hun terreinen. Andere thema's zijn relatief nieuw. Een voorbeeld daarvan is het initiatief voor een departementsoverschrijdende aanpak voor het ontwikkelen van een 'bereikbaarheidsscenario' als alternatief voor de op 'aanwezigheid' gebaseerde organisatie van de arbeid. Behalve een betere combinatie van arbeid en zorg door mannen en vrouwen, staan daarbij het terugdringen van de mobiliteit en energiegebruik en het verdere gebruik maken van nieuwe informatie- en communicatietechnologie centraal. Een ander voorbeeld is gericht op de rol van Nederland in de internationale fora. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking maakt extra geld vrij voor het veiligstellen van reproductieve rechten van vrouwelijke vluchtelingen. De minister van Justitie heeft de bestrijding van geweld achter de voordeur tot een van haar taakstellingen gemaakt.

De te formuleren emancipatietaakstellingen moeten wel aan een aantal criteria voldoen. De taakstellingen moeten:

1. concreet meetbaar zijn;
2. binnen vier jaar realiseerbaar zijn;
3. verbonden zijn met de hoofdthema's van het ministeriële beleid;
4. verbonden zijn met het huidige emancipatiebeleid;
5. vooral gericht zijn op de effecten in de samenleving.

De bewindspersonen zijn ook gevraagd om in de voorbereiding en in de keuzen van de emancipatie taakstellingen de adviezen van de Commissie Dagindeling te betrekken.

Van de 46 taakstellingen zijn er in 2002 (nagenoeg) 34 uitgevoerd. Dit is 74 procent van alle emancipatietaakstellingen. Het merendeel van de taakstellingen heeft bijgedragen aan de intensivering van het emancipatiebeleid van de departementen. Er zijn echter, ondanks het overwegend positieve oordeel, ook kritische kanttekeningen te maken die tevens kunnen dienen als mogelijke verbeterpunten voor de toekomst:

- Emancipatiebeleid richt zich bij een enkel departement nog teveel uitsluitend op de doelgroep vrouwen, terwijl het beleid gericht zou moeten zijn op vrouwen en mannen.
- Emancipatiebeleid is niet alleen meer dan doelgroepenbeleid maar ook meer dan personeelsbeleid, waar zes taakstellingen zich op richtten. Het accent moet daarom niet alleen verschuiven van “vrouwen” naar “vrouwen en mannen”, maar ook naar de emancipatie-effecten van het reguliere beleid (mainstreaming) en naar externe effecten.
- Aan de departementen is gevraagd aan te geven hoeveel (extra) personele en financiële inzet met de uitvoering van de taakstellingen is gemoeid. Dat is in te weinig rapportages gebeurd.
- Niet alle departementen hebben voldaan aan “de opdracht” om concrete en op resultaat meetbare taakstellingen te formuleren.
- De Algemene Overleggen van de verantwoordelijke bewindspersonen met de Tweede Kamer over de taakstellingen hebben zeker bijgedragen aan de positieve uitwerking van het instrument, maar de overleggen blijven beperkt tot de vaste kamercommissie Sociale Zaken. Een verdere verbreding naar andere vaste kamercommissies kan dit effect nog versterken door politieke mainstreaming.

Kabinetsstandpunt gendermainstreaming 2001-2006

Nu de verantwoordelijkheid voor het verankeren van emancipatiebeleid in elk departementaal beleid ligt bij de desbetreffende departementen moeten genderaspecten onderdeel worden van de eigen beleidsafdeling. In 2001 wordt door staatssecretaris Verstand-Bogaert een kabinetsstandpunt gendermainstreaming 2001-2006 aan de Tweede kamer aangeboden en maakt de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid de omslag van ‘probleemhouder’ van emancipatieonderwerpen naar meer ‘stimulator’. De nota is een verdere uitwerking van de strategie langs twee sporen en de Emancipatietaakstellingen 1998 - 2002. Het uiteindelijke doel van dit initiatief is om eind 2006 gendermainstreaming ingebed te krijgen in de departementale en interdepartementale organisatie en beleid.

Rijksbegroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004: Beleidsartikel 12

Tot de prioriteiten in het emancipatiebeleid van kabinet Balkenende II behoren verbetering van de rechten en van de veiligheid van vrouwen, het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid en het stimuleren van deelname door vrouwen aan besluitvorming en bestuur.

1. Rechten en veiligheid

Er is nog veel geweld tegen vrouwen. Jaarlijks zijn circa 200.000 vrouwen slachtoffer van mishandeling door de partner of ex-partner. Dit geweld komt zowel in autochtone als allochtone relaties en gezinnen voor. Vrouwenhandel, gedwongen huwelijken en zwangerschappen, eerwraak en genitale verminking zijn in Nederland een groeiend probleem. Het streven is emancipatie en integratie van allochtone meisjes en vrouwen te bevorderen en het aantal slachtoffers van geweld bij zowel autochtone als allochtone meisjes en vrouwen terug te dringen.

2. Arbeid en economische zelfstandigheid

Slechts 38% van de Nederlandse vrouwen is economisch zelfstandig en verdient meer dan 70% van het minimumloon. De arbeidsparticipatie van vrouwen is weliswaar sterk gestegen tot gemiddeld 55%, maar onder laagopgeleide autochtone vrouwen en vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst is de arbeidsparticipatie nog lager dan 40%. De vrouwen die werken hebben vaak een kleine deeltijd baan. Het streven is de arbeidsparticipatie te vergroten tot meer dan 65% in 2010 en de economische zelfstandigheid tot meer dan 60% in 2010. Om deze doelen te bereiken wordt de combineerbaarheid van werken en zorgen voor kinderen vereenvoudigd en wordt de zorgverantwoordelijkheid van mannen gestimuleerd.

3. Besluitvorming en bestuur

In politieke besluitvorming en bestuur is in veel situaties nog lang geen sprake van evenredige vertegenwoordiging. Het aandeel vrouwen in de raden van bestuur, ambtelijke topfuncties, het lokale en provinciale bestuur en de universitaire topfuncties is nog zeer beperkt. Ook is er nog een ondervertegenwoordiging van vrouwen in verenigingsbesturen, wijkraden en belangenorganisaties. Het streven is de deelname van zowel autochtone als allochtone vrouwen te verhogen.

Op alle drie de terreinen zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de positieverbetering van laagopgeleide vrouwen en van allochtone vrouwen die in een kwetsbare positie verkeren. Dit vraagt ook aandacht voor de rol die mannen hierbij (kunnen) spelen.

Operationele doelstellingen

De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de algemene emancipatiedoelstellingen ligt bij de voor de verschillende beleidsterreinen verantwoordelijke bewindspersonen. De coördinerende bewindspersoon voor emancipatie heeft tot taak te bevorderen dat problemen integraal worden beoordeeld en dat over de aanpak en de resultaten integraal aan het parlement wordt gerapporteerd. Daarnaast heeft de coördinerend bewindspersoon voor emancipatie nog een aantal specifieke taken:

1. Agenderen van emancipatievraagstukken en het ontwikkelen van beleidsinitiatieven en publiek/private samenwerkingsprojecten ter versterking van het internationale, Europese en nationale emancipatiebeleid;
2. Ondersteunen van sectoren, bedrijven, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties bij het uitvoeren van projecten en experimenten gericht op het versterken van het emancipatieproces in de Nederlandse samenleving;
3. Monitoren van de voortgang van het emancipatiebeleid en de verankering van het emancipatieperspectief in politieke besluitvorming, beleidsvorming- en uitvoering op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Blijven werken aan emancipatie en integratie

Er staat veel nieuw emancipatie- en integratiebeleid in de steigers. Zo zal een plan van aanpak

allochtone meisjes en vrouwen worden opgesteld. Ook zal het thema integratie centraal staan in het emancipatiebeleid voor de komende jaren. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU zal dit thema bovendien een rol spelen bij SZW-activiteiten rond emancipatie.

Daarnaast zal het accent in de komende jaren liggen op de positieverbetering van laagopgeleide vrouwen en op allochtone vrouwen die in een kwetsbare positie verkeren. De commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM) zal via de ondersteuning van gemeenten stimuleren dat meer vrouwen uit etnische minderheidsgroepen actief participeren in de Nederlandse samenleving en deelnemen aan de arbeidsmarkt. In navolging van De nota *Een veilig land waar vrouwen willen wonen*, die in 2002 onder staatssecretaris Phoa tot stand kwam, komt er een apart plan van aanpak ter vermindering van geweld tegen vrouwen. Aandachtspunten hierin zijn: cultureel gelegitimeerd geweld zoals eerwraak en meisjesverminking, aanpak internationale vrouwenhandel, seksueel geweld, gedwongen zwangerschappen en gedwongen abortussen, structureel geweld met ernstige fysieke en/of psychische gevolgen.

Om de belemmering die kan uitgaan van de traditionele rolverdeling in de thuissituatie tegen te gaan, is het project Mannen in de hoofdrol gestart. Met dit project wordt beoogd de rolverdeling tussen mannen en vrouwen bespreekbaar te maken en zodoende ruimte te creëren voor een meer evenwichtige verdeling van taken en verantwoordelijkheden en voor een evenwichtige bijdrage van vrouwen en mannen aan betaalde en onbetaalde arbeid. De discussie zal niet alleen worden gevoerd via de media, maar ook in bedrijven, in sportverenigingen in arbeidstoeleidings- en inburgeringstrajecten en op scholen.

Vier jaar experimenteren met dagindeling heeft succesvolle oplossingen opgeleverd om het combineren van werken en zorgen te vereenvoudigen. Er zal nog in 2003 een kabinetsreactie komen op de adviezen van de Stuurgroep Dagindeling en de Commissie Dagarrangementen. Hieraan zal worden gekoppeld een concreet plan van aanpak voor de brede implementatie van de resultaten van de experimenten. Gemeenten zullen worden gestimuleerd actief vorm te geven aan een beleid gericht op samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsvoorzieningen (dagarrangementen) en combinatiefuncties in onderwijs, opvang en sport. Met een investeringsimpuls op lokaal niveau wil het kabinet de komende jaren serieus werk maken van de brede implementatie van de experimenten dagindeling. Het kabinet wil hierover afspraken maken met de gemeenten. Inzet is om hiervoor middelen uit de Europese Structuurfondsen (ESF 3) beschikbaar te stellen.

Er wordt een derde ambassadeursnetwerk voor doorstroming van vrouwen naar hogere functies ingesteld. Ook wordt een ambassadeursnetwerk ingesteld voor vergroting van de deelname van vrouwen aan landelijke of politieke besluitvorming, als ook deelname in verenigingen, wijkraden, buurtcomités en belangengroepen. Een deel van het subsidiebudget voor dit thema wordt geormerkt voor activiteiten gericht op allochtone vrouwen. Via een participatie-index en benchmarking worden de resultaten gevolgd.

De voortgang en uitvoering van het emancipatiebeleid blijft ook onder het kabinet Balkenende II behoren tot de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke beleidsdepartementen. De departementen worden door visitatiecommissie bevraagd over de wijze waarop zij het man/vrouw-perspectief verankeren in hun beleid en over nieuwe voornemens voor de komende De uitkomsten van deze toetsing worden aan de departementen en het parlement beschikbaar gesteld. Het expertisecentrum voor gender en etniciteit E-Quality krijgt opdracht dit proces van gendermainstreaming in de komende jaren te ondersteunen met expertise, themastudies, instrumenten en verspreiding van goede voorbeelden.

3 Het beleid in de verslagperiode

De kritiek van de Nationaal Rapporteur en van het Cedaw dient te worden gezien tegen de achtergrond van de beleidsprioriteiten, zoals beschreven in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het beleid, aan de hand van de huidige beleidsprioriteiten:

- gendermainstreaming;
- arbeid, zorg en inkomen;
- macht en besluitvorming;
- veiligheid en rechten.

De verbetering van de positie van allochtone vrouwen was in de verslagperiode nog geen zelfstandige beleidsprioriteit. Deze komt aan de orde in de verschillende onderdelen.

3.1 Verankering van het emancipatiebeleid (gendermainstreaming)

In 2001 werd door staatssecretaris Verstand-Bogaert het kabinetsstandpunt gendermainstreaming 2001-2006 aan uw Kamer aangeboden en maakte de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid de omslag van ‘probleemhouder’ van emancipatieonderwerpen naar ‘stimulator’. De nota is een verdere uitwerking van de strategie langs twee sporen en de Emancipatietaakstellingen 1998 - 2002. In 2006 dienen de departementen aan de basisvoorwaarden te voldoen: gendermainstreaming is adequaat ingebed in de departementale en interdepartementale organisatiestructuur en de benodigde instrumenten zijn beschikbaar. Dit betekent dat het vanzelf spreekt om in de beleidsvorming rekening te houden met mogelijk verschillende effecten voor vrouwen en mannen.

Voorjaar 2003 is een internationale expertmeeting gehouden in Den Haag, met 75 nationale en internationale beleidsmakers, adviseurs en onderzoekers uit negen EU-lidstaten alsmede Canada en Malta. Doel van de expertmeeting was het uitwisselen van ervaringen en successen bij de implementatie van de mainstreamstrategie. Tijdens de bijeenkomst is besloten tot het via EmancipatieWeb verder digitaal uitwisselen van good practices om gendermainstreaming beter over het voetlicht te brengen.

Visitatiecommissie gendermainstreaming

In het kabinetsstandpunt gender mainstreaming wordt aangekondigd dat alle departementen gevisiteerd zullen worden door een visitatiecommissie met als doel een impuls te geven aan de implementatie van het man/vrouw-perspectief in het beleidsproces (ontwerp en uitvoering) van alle departementen. Door het instellen van deze commissie worden de tegenstrijdige rollen van beoordeling en stimulans, die tot nu toe door de coördinerend bewindspersoon werden vervuld, uit elkaar gehaald en verhelderd. Deze onafhankelijke commissie is in december 2003 ingesteld.

Deze impuls is nodig, omdat op veel beleidsterreinen nog steeds impliciet wordt uitgegaan van “oude rolpatronen”, terwijl die het deelnemen van mensen aan de samenleving in de weg kunnen staan. Het implementeren van het man/vrouw-perspectief in het beleid verhoogt de kwaliteit en effectiviteit van het rijksoverheidsbeleid.

De resultaten van de visitatie zullen door de verantwoordelijke minister zelf (en niet door de coördinerend minister) aan de tweede Kamer gestuurd worden. De betrokken minister kan daarbij aangeven op welke wijze hij of zij het man/vrouw perspectief verder wil vormgeven en hoe wordt omgegaan met de uitkomsten van het visitatieproces.

Met deze werkwijze wordt aan departementen een grotere beleidsvrijheid gegeven dan in het eerdere Actieplan Emancipatietaakstellingen (SZW 02-500). Verschillende departementen hebben bij de evaluatie daarvan aangegeven behoefte te hebben aan meer vrijheid in het zelf inzetten van instrumenten ten behoeve van gender mainstreaming, dan was voorzien in het kabinetsstandpunt.

3.1.1 Instrumenten

➤ Handleiding gendermainstreaming

Van de Handleiding gendermainstreaming is een nieuwe versie gemaakt die beter aansluit op de praktijk.

➤ Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen⁹

In de kabinetsperiode 1998-2002 is het Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen uitgevoerd¹⁰. Het plan omvatte per departement ten minste drie taakstellingen. Over het plan, de uitvoering en de evaluatie ervan bent u regelmatig geïnformeerd.¹¹ De taakstellingen zijn een nuttig instrument gebleken voor gendermainstreaming. Van de 46 taakstellingen zijn er in 2002 (nagenoeg) 34 uitgevoerd. Dit is 74 procent van alle emancipatietaakstellingen.

➤ Emancipatie-effectrapportage

De emancipatie-effectrapportage (EER) is een instrument om beleid vooraf te onderzoeken op onvoorziene gevolgen voor de verhoudingen tussen vrouwen en mannen. Voor het gebruik is een handleiding EER vervaardigd.¹² Inmiddels zijn diverse beleidsvoornemens van de rijksoverheid aan een EER onderworpen. Voorbeelden zijn: de Verkenning belastingstelsel 21^e eeuw (1999) in opdracht van het ministerie van Financiën; Nota Wonen Mensen, Wensen, Wonen (mei 2000); Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening in opdracht van het ministerie van VROM (februari 2001); Emancipatiescan NVVP in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (april 2001); Wijziging Basisstelsel Huwelijksvermogensrecht in opdracht van het ministerie van Justitie (juni 2001); Commissie Donner in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (juni 2002); Verkenning Belastingen en premies in opdracht van het ministerie van Financiën (september 2002).

➤ Subsidies

Met het instrument subsidies wordt het emancipatieproces in de samenleving ondersteund en gestimuleerd. Vanuit het rijksbrede emancipatiebeleid zijn in de rapportageperiode verschillende subsidieregelingen uitgevoerd, welke hieronder worden beschreven. Daarnaast hebben, in lijn met het gendermainstreaming beleid, diverse vakministeries binnen de kaders van hun eigen subsidiebeleid en hun eigen specifieke beleidsterreinen diverse emancipatiegerelateerde subsidies verstrekt. Dit onderdeel van de rapportage beperkt zich tot subsidies die plaatsvonden vanuit het coördinerende emancipatiebeleid.

Subsidieregeling emancipatieondersteuning

Onder deze regeling zijn in de periode 1998-2003 diverse subsidies verstrekt aan niet-gouvernementele organisaties voor activiteiten ter ondersteuning en stimulering van het emancipatieproces in de samenleving en van de wisselwerking tussen daarbij betrokken organisaties.

Subsidies die onder deze regeling verstrekt zijn kunnen ingedeeld worden in:

- (a) meerjarige institutionele ondersteuning van een beperkt aantal instellingen;
- (b) eenmalige en meest eenjarige projectmatige subsidies.

⁹ Zie voor nadere uitwerking hiervan hoofdstuk 2.

¹⁰ Eindrapportage (Kamerstukken II, 2001-2002, SZW 02-500).

¹¹ Eerste voortgangsrapportage (Kamerstukken II, 1999-2000, SZW 00-534). Tweede voortgangsrapportage (Kamerstukken II, 2000-2001, SZW 01-541).

¹² H. van de Graaf, M. Mossink, M. J. Meesters en A. Oudejans, Handleiding Emancipatie-effectrapportage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2001 (Kamerstukken II, 2001-2002, SZW 01-541).

Meerjarige institutionele subsidie

In de rapportageperiode werd aan een zestal instellingen een meerjarige institutionele subsidie verstrekt:

- E-Quality, expertisecentrum op het gebied van gender en etniciteit;
- IIAV, internationaal informatiecentrum en archief voor de vrouwenbeweging;
- Vrouwen Alliantie, een koepelorganisatie van diverse vrouwenorganisaties;
- Opportunity in Bedrijf, een organisatieadviesbureau dat haar adviezen richt op het beter benutten van potentieel van vrouwen;
- Toplink, een bemiddelings- en adviesbureau voor vrouwen in bestuursfuncties;
- Vrouwen Vak Scholen, een opleidingsinstituut voor vrouwen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De subsidies aan Opportunity in Bedrijf en Toplink betroffen startsubsidies en werden verstrekt tot en met het jaar 2002. Vanaf 2003 dienden deze organisaties marktconform en op eigen kracht te draaien. De subsidie aan de Vrouwen Vak Scholen betrof een doorstartsubsidie welke eveneens tot en met het jaar 2002 werd verstrekt. De subsidies aan de overige drie instellingen zijn voortgezet en waarborgen een zekere infrastructuur ter ondersteuning van het emancipatieproces.

In totaal is in deze periode €31.208.595 verstrekt aan meerjarige institutionele subsidies aan bovengenoemde zes organisaties.

Eenmalige projectmatige subsidie

In genoemde periode is voor 241 eenmalige projecten subsidie verstrekt voor een totaal bedrag van €7.860.436. 128 projecten (61%) werden gesubsidieerd op basis van jaarlijks door de bewindspersoon voor emancipatie benoemde actuele thema's en binnen dat kader specifiek te bereiken doelstellingen. De volgende thema's zijn daarbij aan de orde geweest:

- 1998: herdenking 100 jaar vrouwenarbeid, mensenrechten/vrouwenrechten;
- 1999: vijf jaar na Beijing, de jongere generatie in de 21^e eeuw, wie zorgt in de 21^e eeuw;
- 2000: het glazen plafond, terugkoppeling vijf jaar na Beijing, wie zorgt in de 21^e eeuw;
- 2001: beeldvorming en geweld, digitale infrastructuur en ict, het VN-Vrouwenverdrag;
- 2002: levensloop en de jonge generatie, het VN-Vrouwenverdrag en nieuwkomers;
- 2003: integratie, rechten en veiligheid, participatie van laagopgeleide vrouwen.

De subsidieregeling bood de mogelijkheid om naast bovengenoemde specifieke themasubsidies ook projecten te subsidiëren die niet specifiek op één van de thema's betrekking hadden maar wel binnen de kaders van algemene emancipatiedoelstellingen vielen. 113 projecten (39%) werden gesubsidieerd op basis van deze bredere doelstelling.

In 2001 en 2002 vonden verschillende evaluaties van (onderdelen van) de subsidieregeling emancipatieondersteuning plaats, zowel in opdracht van de subsidiegever, als in opdracht van de subsidieontvangers. Mede op basis van de bevindingen en aanbevelingen uit deze onderzoeken wordt met ingang van 2004 de subsidieregeling vervangen voor een nieuwe regeling. In deze regeling wordt sterker dan voorheen de nadruk gelegd op resultaatgerichte projecten, waarbij de resultaten gezocht dienen te worden binnen de drie voor de komende jaren vastgestelde beleidsprioriteiten van het emancipatiebeleid. De nieuwe regeling komt ook tegemoet aan een aantal wensen van maatschappelijke organisaties zelf, te weten de mogelijkheid van meerjarige projecten en het afschaffen van het systeem van jaarlijks nieuwe thema's waarvoor men maar korte tijd heeft om projectvoorstellen te formuleren en in te

dienen. De focus die de nieuwe regeling heeft op een beperkt aantal beleidsprioriteiten gedurende een langere periode, dient ook bij te dragen aan betere en minder versnipperde resultaten.

Met het oog op de groeiende eisen ten aanzien van resultaatgerichtheid, is in 2002/2003 aan circa vijftig kleine maatschappelijke (vrouwen)organisaties een training aangeboden op het gebied van projectformulering, fondsenwerving en bedrijfsvoering.

➤ **Emancipatiemonitor**

In november 2000 verscheen de eerste Emancipatiemonitor, in opdracht van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van SZW gemaakt door het SCP en het CBS. De monitor is ook te raadplegen op Internet, op de website van het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De eerste Emancipatiemonitor bevatte informatie over de positie van mannen en vrouwen op vier terreinen: arbeid, zorg en inkomen; onderwijs; politieke en maatschappelijke besluitvorming; geweld tegen vrouwen. Waar mogelijk was de informatie uitgesplitst naar achtergrondkenmerken als leeftijd, etniciteit, opleiding of huishoudensamenstelling.

Aan de Emancipatiemonitor 2002 zijn twee terreinen toegevoegd, dagindeling en de kennissamenleving. In de monitor worden de belangrijkste ontwikkelingen steeds vergeleken met de doelstellingen van het overheidsbeleid. Het betreft een beperkte vorm van beleidsevaluatie.

➤ **EmancipatieWeb**

In 2003 is het voor iedereen toegankelijke EmancipatieWeb (www.emancipatieweb.nl) geopend, een beleidsportaal op Internet dat toegang biedt tot het rijksbrede emancipatiebeleid. Het EmancipatieWeb biedt aan de rijksoverheid, gemeenten en provincies, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties beleidsinformatie, maakt structuren en expertise inzichtelijk, bevat digitale versies van instrumenten en wordt ingezet als extra communicatiemedium. Daarnaast versterkt het de diverse emancipatie initiatieven op Internet door samenwerking en integratie met andere bij het concept passende webinitiatieven. Het magazine 'Op Gelijke Voet' heeft een eigen plaats op het EmancipatieWeb.

➤ **Interactieve beleidsvorming**

In 2003 is een pilot Interactieve beleidsvorming uitgevoerd, dat tot doel had aanbevelingen van burgers en maatschappelijke organisaties te krijgen voor vernieuwing van het beleid. In januari werd de website www.mannenwordenerbetervan.nl geopend; hierop is tien weken gediscussieerd over vernieuwing van het emancipatiebeleid.

Daarnaast zijn ook drie discussiebijeenkomsten georganiseerd. De discussie werd geconcentreerd rond drie thema's, 'Keuzevrijheid', 'Participatie', en 'Rechten en Veiligheid'. Ruim 55.000 mensen hebben de website bezocht. Samen hebben zij ongeveer 1600 discussiebijdragen geplaatst en ruim 8100 stemmen uitgebracht op meningspeilingen. In juni zijn de aanbevelingen vastgesteld en aangeboden aan de coördinerend minister emancipatiebeleid.

Onder alle deelnemers zal een boekje verspreid worden met daarin een terugblik op het hele project, een bloemlezing van het debat, de aanbevelingen en een weergave van de reactie van de minister op de aanbevelingen.

3.2 Arbeid, zorg en inkomen

De hoofddoelstelling op dit beleidsterrein is het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren. Om dit te bereiken is het nodig verdere vooruitgang te boeken op de volgende drie terreinen: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen; het bevorderen van het aandeel van mannen in de zorgverantwoordelijkheid; en het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid met zorg over de hele levensloop van mannen en vrouwen.¹³

Concreet is het kabinetsbeleid erop gericht dat in 2010:

- de netto arbeidsparticipatie van vrouwen 65% is;
- het percentage economisch zelfstandige vrouwen boven de 60% uitstijgt;
- het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid ruim 35% bedraagt;
- het aandeel van mannen in de zorg minimaal 40% is.¹⁴

Het emancipatiebeleid is dus gericht op versterking van de economische zelfstandigheid van vrouwen door het verkrijgen van inkomen uit betaalde arbeid. Hierbij wordt rekening gehouden met de sterke behoefte in de samenleving, om kinderen zoveel mogelijk zelf te verzorgen en op te voeden en om de huishoudelijke taken zelf voor het grootste deel uit te voeren. Een groot deel van de maatregelen is daarom gericht op verbetering van de mogelijkheden om werk en privé te combineren.

Hiernaast blijft de bestrijding van discriminatie in de betaalde arbeid aandacht vragen.

3.2.1 Bevorderen van gelijke rechten en bestrijden van discriminatie

De bestrijding van discriminatie moet leiden tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Op het terrein van arbeid, zorg en inkomen gaat het hierbij om het realiseren van gelijke beloning, om het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid van vrouwen en om de positie van vrouwelijke zelfstandige ondernemers in verband met zwangerschap, bevalling en adoptie.

➤ Gelijke beloning

Gelijke beloning is een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en sociale partners; ook van individuele werkgevers en werknemers wordt verwacht dat zij zich actief opstellen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2000 een plan van aanpak gelanceerd en vervolgens elk jaar in een voortgangsbrief de stand van zaken weergegeven en nieuwe activiteiten aangekondigd. Hierover heeft steeds overleg plaatsgehad met uw Kamer.

Om gelijke beloning te bereiken worden twee sporen gevolgd:

- algemeen emancipatiebeleid en algemeen minderhedenbeleid;
- gelijkebeloningsbeleid, direct gericht op het tegengaan van ongerechtvaardigde beloningsverschillen.

De minister van SZW heeft verschillende activiteiten ingezet:

- Subsidieverstrekking aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) voor de ontwikkeling van een quick scan om bij werkgevers het beloningsbeleid door te lichten.
- Ontwikkeling van cursusmateriaal voor ondernemingsraden over, onder andere, gelijke beloning.
- Internetvoorlichting over gelijke beloning voor werkgevers, werknemers en ondernemingsraden.
- Handleiding voor seksneutrale functiewaardering.

¹³ *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, blz. 23.

¹⁴ *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, blz. 23.

De CGB krijgt de mogelijkheid om onderzoek te doen naar een individueel bedrijf of instelling wanneer deze zich stelselmatig schuldig maakt aan ongelijke behandeling. Dat staat in het wetsvoorstel Evaluatiewet Algemene wet gelijke behandeling waarmee de Ministerraad op voorstel van minister de Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft ingestemd.

De uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid vloeit voort uit de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling. Alleen als de commissie aanwijzingen heeft dat bij een bepaald bedrijf of instelling sprake is van het maken van stelselmatig ongerechtvaardigd onderscheid, kan de commissie uit eigen beweging een onderzoek instellen naar die organisatie.

Het wetsvoorstel is voor advies naar de Raad van State gezonden.

➤ **Kwaliteit van de arbeid van vrouwen**

Nagegaan is, in hoeverre laagopgeleide vrouwen, werkzaam in bedrijven in traditioneel mannelijke sectoren, hebben geprofiteerd van investeringen in de kwaliteit van het werk en of zij daardoor meer uren of meer naar tevredenheid zijn gaan werken. Aan de hand van voorbeelden is een checklist gemaakt voor werkgevers, Centra voor Werk en Inkomen en uitzendbureaus.

➤ **Vrouwelijke zelfstandige ondernemers**

De Wet arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zelfstandigen wordt op afzienbare termijn beëindigd. Deze wet regelt onder meer de financiering van de uitkering tijdens zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptieverlof van als zelfstandige werkzame vrouwen. Bezien wordt hoe deze financiering geregeld dient te worden na de beëindiging van de Wet.

3.2.2 Het combineren van arbeid en zorg

Gestimuleerd wordt dat partners werk en zorg meer gelijk verdelen, waardoor vrouwen meer kunnen deelnemen aan de betaalde arbeid. Tegelijk wordt werk beter combineerbaar gemaakt met verantwoordelijkheden thuis.

De huidige regelgeving die de combinatie van arbeid en zorg moet vergemakkelijken, wordt gekenmerkt door:

- een accent op tijd voor zorgtaken, via een recht op deeltijdarbeid en verschillende verlofrechten;
- financieringsregelingen per verlofrecht, rekening houdend met de mate van medeverantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers.

De twee belangrijkste instrumenten van het beleid zijn de Wet Aanpassing Arbeidsduur (juli 2000) en de Wet arbeid en zorg (december 2001).

➤ **Wet aanpassing arbeidsduur (WAA)**

Deze wet maakt het niet alleen mogelijk dat werknemers hun arbeidsduur aanpassen aan *extra* zorgtaken in bepaalde levensfasen (minder werken als er bijvoorbeeld jonge kinderen zijn), maar ook aan *verminderde* zorgtaken in andere levensfasen (meer werken als de kinderen weer de deur uit zijn). Gelijke behandeling van voltijd- en deeltijdwerkers wordt gegarandeerd door de Wet verbod op Onderscheid naar Arbeidsduur (WOA) uit 1996.

➤ **Wet arbeid en zorg**

Deeltijdarbeid is een mogelijkheid om de arbeidstijd *structureel* aan te passen aan de wensen en verplichtingen bij het combineren van arbeid en zorg. Voor het *tijdelijk* aanpassen van de arbeidsduur aan actuele zorgtaken is een aantal verlofrechten geregeld in de Wet arbeid en

zorg. Deze verlofrechten zijn:

- zwangerschaps- en bevallingsverlof gedurende 16 weken; uitkering voor werknemers van 100% loon uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en voor zelfstandigen van maximaal 100% Wettelijk Minimum Loon (WML) uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds zelfstandigen (Aofz).

In 2002 deden 126.000 werknemers en 5.000 zelfstandigen een beroep op deze uitkering, voor een bedrag van in totaal €812 miljoen.

- calamiteiten- en ander kortdurend verzuimverlof: zoveel uren als nodig; 100% loondoorbetaling.
- kortdurend zorgverlof: maximaal 10 dagen per jaar; 70% loondoorbetaling
- kraamverlof: 2 werkdagen; 100% loondoorbetaling
- adoptieverlof: elke ouder (werknemer en zelfstandige) 4 weken; uitkering van 100% loon uit Awf of max. 100% WML uit het Aofz.

In 2002 deden 424 werknemers een beroep op deze uitkering.: 223 mannen en 201 vrouwen. De uitgaven daarvoor bedroegen €0.5 miljoen.

- ouderschapsverlof: elke ouder 13 weken; onbetaald. In 2001 (recentere cijfers zijn niet beschikbaar) werd in totaal door 55.000 werknemers ouderschapsverlof opgenomen. Dit is 25% van degenen die recht hadden op dit verlof. Het ging daarbij om 39.000 vrouwen en 16.000 mannen: 42% van de rechthebbende vrouwen en 12% van de rechthebbende mannen¹⁵.

Niet voor alle verlofvormen zijn gebruikscijfers beschikbaar. Dit geldt met name voor verlofvormen waarvoor geen uitkering wordt verstrekt.

De komende vier jaar zal het arbeid-en-zorgbeleid vooral in het teken staan van:

- *afronding en stroomlijning*. Het wetsvoorstel langdurend zorgverlof (5 juli 2002) stelt een (geclausuleerd) recht voor op maximaal zes weken verlof wanneer een partner, ouder of kind levensbedreigend of terminaal ziek is. Het voorgestelde recht op langdurend zorgverlof kan worden gezien als ‘het sluitstuk’ van de Wet arbeid en zorg. Verder beoogt het kabinet de introductie van een algemene financieringsregeling voor langer durend verlof tijdens het werkzame leven: een zogenaamde levensloopregeling. Medio september stuurde het kabinet een wetsvoorstel levensloopregeling naar de Tweede Kamer. Dit voorstel is echter aangehouden, omdat inmiddels in een Sociaal Akkoord met de sociale partners is afgesproken dat het kabinet met hen nog nader zal overleggen over het hele stelsel van fiscale regelingen voor vervroegde pensionering en langdurend verlof tijdens de levensloop. Inzet is om vóór april 2004 tot overeenstemming te komen over een nieuw stelsel, dat vervolgens vanaf 2006 in werking zou kunnen treden.
- *evaluatie en verbetering*. De Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur worden in 2004 respectievelijk 2003 geëvalueerd. Dit zal waar nodig en mogelijk leiden tot verbetering van de wet- en regelgeving.
- *versterken werkzaamheid* arbeid-en-zorgbeleid. Er is veel geregeld op het gebied van arbeid en zorg. Waar het nog aan ontbreekt, is optimale bekendheid van de mogelijkheden. Voorlichting over de bestaande en nieuwe regelingen wordt voortgezet.

➤ **Belastingen**

Het nieuwe belastingstelsel, dat per 1 januari 2001 is ingevoerd, bevat een belangrijke impuls voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Aan de ene kant gebeurt dit in het algemeen door lagere tarieven en een forse verhoging van de arbeidskorting. De combinatie van arbeid en zorg wordt rechtstreeks bevorderd door het invoeren van een individuele

¹⁵ W. Portegijs, A. Boelens, S. Keuzenkamp, (SCP/CBS), *Emancipatiemonitor* 2002, p. 112.

combinatiekorting die aan alle werknemers met de zorgverantwoordelijkheid voor kinderen wordt toegekend.

De algemene heffingskorting wordt rechtstreeks aan de afhankelijke partner uitgekeerd in plaats van, zoals in het oude belastingstelsel, aan de kostwinner.

➤ **Kinderopvang**

Een belangrijke voorwaarde de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen is de beschikbaarheid van voldoende en betaalbare kinderopvang. Gedurende de verslagperiode is door de regering fors geïnvesteerd in kinderopvang. Daarbij is een mix van beleidsinstrumenten ingezet.

In de eerste plaats zijn gemeenten door de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang gestimuleerd het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden. Het aantal plaatsen is gestegen van ruim 93.000 in 1998 tot ruim 172.000 in 2002. Vooral bij de buitenschoolse opvang was sprake van een sterke groei (bijna een verdrievoudiging van 19.000 naar 55.000 plaatsen). Daarmee is een belangrijke bijdrage geleverd aan het terugdringen van wachtlijsten en ontstaat op steeds meer plaatsen in het land een situatie waarbij vraag en aanbod min of meer in evenwicht zijn.

De fiscale regeling voor werkgevers die bijdragen aan de kinderopvangkosten van hun werknemers en de fiscale regeling voor ouders die kosten voor kinderopvang maken zijn beide verruimd in 1999 respectievelijk 2000 en 2001. Sociale partners hebben zich, mede dankzij de fiscale stimulansen, ingespannen in ondernemingen en bedrijfstakken afspraken te maken over de bijdragen van werkgevers aan de kinderopvangkosten van hun werknemers. Medio 2003 kan bijna 70% van de werknemers aanspraak maken op een regeling die voorziet in werkgeversbijdragen voor kinderopvang.

Voorts is een wetsontwerp in ontwikkeling teneinde de verschillende regelingen voor tegemoetkoming in de kosten en waarborgen van de kwaliteit te uniformeren. Met het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) wordt de combinatie arbeid en zorg voor ouders vergemakkelijkt en de financiële toegankelijkheid van kinderopvang vergroot. Daarnaast garandeert de Wbk kinderopvang van goede kwaliteit en uniform toezicht daarop. Uitgangspunt van de wet is de centrale positie van ouders en het vergroten van de keuzevrijheid voor ouders door vraagfinanciering. De Wbk zal per 1 januari 2005 in werking treden.

➤ **Stimuleringsmaatregel Dagindeling**

Het project waarmee de maatregel werd uitgevoerd, is in 2003 afgerond. De 140 experimenten, waarin 1000 organisaties met elkaar samenwerkten, hebben een groot aantal concrete oplossingen en producten opgeleverd om het combineren van werk en privé te vergemakkelijken. Het betreft, onder meer, 'moedercontracten', flexibele werktijden, nieuwe vormen van opvang (bengelbus), dienstenknooppunten en gemaksbalies, kleinschalig ondernemerschap in kinderopvang en ouderenzorg, ontwikkeling van lokaal tijdbeleid, veiliger routes van huis naar school (kindlint).

Tweederde van de experimenten wordt geheel of gedeeltelijk voortgezet, is verankerd in lokaal beleid of de resultaten zijn overgenomen door andere organisaties, sectoren of regio's.¹⁶ In ongeveer 20 experimenten lag de nadruk op zwarte, migranten- en vluchtelingenbevolkingsgroepen. Dat heeft geleid tot bijvoorbeeld grotere bekendheid en toegankelijkheid van kinderopvang, contracten voor mantelzorgers bij een thuiszorgorganisatie, methodes voor toeleiding naar de arbeidsmarkt met veel aandacht voor de arbeid/zorg-knelpunten,

¹⁶ S. Keuzenkamp (red), *Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsmaatregel Dagindeling*, onderzoeksrapport 2003-2.

telewerken voor Turkse en Marokkaanse vrouwen en allochtone moeders als contactouder in de school.

Met een aantal experimenten zijn modellen voor kleinschalig zorgondernemerschap ontwikkeld. Hierbij gaat het om kleinschalige kinderopvang in landelijk gebied en om tijdelijke opvang van ouderen die afhankelijk zijn van mantelzorg. Extra aandacht is besteed aan zelfstandig etnisch ondernemerschap.

Met uiteenlopende doelgroepen zijn expertmeetings gehouden over ‘Effecten van Cultuur’, ‘Diversiteit in Dagindeling’, ‘Kinderopvang in de sport’ en ‘Tijd’. De publicaties *Bouwen aan samenwerking* (een inventarisatie van 15 voorbeelden van multifunctionele schoolgebouwen) en *Internationale good practices in Europa en de VS* werden openbaar gemaakt tijdens een expertmeeting over multifunctioneel gebouwengebruik.

In 2001 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een voorstudie verricht naar de openingstijden in Nederland en de afstemming ervan (dan wel het gebrek daaraan) op onder meer de arbeidstijden.¹⁷ De resultaten van deze studie zijn een opmaat geweest voor een Monitor Tijdinfrastructuur. Ook zijn ze meegenomen in de verkenning *Visie op tijden* van eind 2002, waarin de verschillende overheden en sociale partners de eerste contouren van een ‘tijdbeleid’ schetsen.

In nauwe samenwerking met drie bestaande kenniscentra (Kenniscentrum Grote Steden, Kenniscentrum Sociaal Beleid XS-2 en het Informatie en Kenniscentrum Ruimtelijke Ordening) wordt een Kennisplatform Dagindeling, Ruimtelijke ordening en Tijd ingericht dat toegankelijk wordt via de zoek- en kennisstructuren van genoemde kenniscentra. Informatie uit de experimenten en over recente ontwikkelingen worden toegankelijk via digitale dossiers en kennisbijeenkomsten. Hieronder een *Leidraad/checklist ten behoeve van architecten, planologen, stedenbouwkundige en bestuurders* om de behoeften van taakcombineerders mee te nemen bij de ontwikkeling van nieuwbouw, de reconstructie van na-oorlogse wijken en het opstellen van bestemmingsplannen. Ook voorbeelden van multifunctionele accommodaties, en daarbij horende financierings- en exploitatiemodellen worden verspreid via het kennisplatform.

Met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit wordt de Stimuleringsimpuls sociale infrastructuur in het landelijk gebied ontwikkeld, die in 2003 van start gaat. Hierbij gaat het onder meer om het ontwikkelen van voorzieningen die het makkelijker maken om ook in dunbevolkt gebied werk en zorg te combineren. Hierbij wordt nauw aangesloten bij de resultaten van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) traject Vitaal Platteland.

Op uitnodiging van Rijkswaterstaat is kennis en ervaring ingebracht in de denktank voor concrete oplossingen van de fileproblematiek. Rijkswaterstaat zal aan deze inbreng een vervolg geven om de oplossingsrichtingen verder uit te werken.

In 2000 en 2001 is twee keer een Postbus 51 campagne ‘Combineren van werk en privé’ gevoerd. Via specifieke tijdschriften en een interactieve website zijn in 2002 en 2003 oplossingen voor knelpunten in de werk/privé-problematiek onder een breed publiek verspreid.

De Commissie Dagarrangementen (2001) deed diverse onderzoeken, o.a. naar wensen van ouders en kinderen en naar financierings- en exploitatiemodellen voor multifunctionele accommodaties en dienstenknooppunten. In januari 2002 presenteerde de commissie het *Advies Dagarrangementen*, waarin ze concrete voorstellen deed voor betere samenwerking tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen.¹⁸ Kern is het concept dagarrangementen,

¹⁷ *Ruimte voor Tijd*, Den Haag, 2002, Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁸ *Advies van de Commissie Dagarrangementen*, Den Haag, januari 2002 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

een doorlopend aanbod van voorzieningen voor kinderen in een aansluitend programma; flexibel gebruik van gebouwen voor onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsactiviteiten en combinatiefuncties. Dit advies is verwerkt in de zgn. Bundelbrief. Tegelijkertijd bracht de commissie de *Leidraad Multifunctionele Accommodaties* uit als handreiking aan gemeentes om het proces van samenwerking te stimuleren.¹⁹

Een Kabinetsreactie op het eindadvies van de stuurgroep en een implementatieplan zijn in voorbereiding.

In het Europees Sociaal Fonds – doelstelling 3 programma, is Dagindeling als zesde cluster opgenomen. In de periode 2000 t/m 2006 is 1% van het totale beschikbare ESF-3 budget in Nederland beschikbaar voor nieuwe experimenten die de combinatie van arbeid en zorg verbeteren, €17,5 miljoen. Er is een Subsidieregeling Dagindeling ESF-3 vastgesteld en jaarlijks wordt er een aanvraagronde georganiseerd met accent op specifieke aandachtsgebieden en prioriteiten. In 2002 zijn 27 lokale experimenten van start gegaan, in 2003 starten zo'n 70 nieuwe experimenten. Deze experimenten bestrijken de terreinen 'allochtone taakcombineerders', 'kleinschalig (zorg)ondernemerschap', 'landelijk gebied', 'lokale tijdnitiatieven/tijdbureaus', 'flexibele schooltijden en opvang', 'flexibele werktijden' en 'tijd, ruimte en transport'. Daarnaast worden er implementatietrajecten uitgevoerd om succesvolle resultaten uit eerdere experimenten te verspreiden naar andere organisaties en te laten 'landen' in lokaal of rijksbeleid of elders.

In voorbereiding is een plan om in 2004 e.v. met extra ESF-3 middelen de sociale infrastructuur te verbeteren en gemeenten te stimuleren actief vorm te geven aan beleid gericht op samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsvoorzieningen en combinatiefuncties in onderwijs, opvang en sport.

In het kader van de Communautaire Raamstrategie voor Gelijkheid tussen Mannen en Vrouwen 2001-2005 van de Europese Unie wordt in 2002 en 2003 het transnationale project '*Daily Routine Arrangements, from local practice to national policy*' uitgevoerd. De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid coördineert dit Europese project. Met organisaties in Italië, Frankrijk en Finland worden lokaal en nationaal beleid en praktijk met betrekking tot het combineren van werk en privé onderzocht. Het project duurt 18 maanden. Activiteiten zijn: vergelijking van beleid en praktijk; studiereizen naar de deelnemende landen; een publicatie over beleid en good practices en een Europese slotconferentie in januari 2004.

➤ Levensloop

In 2001 is door de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Verkenning "Levensloop, Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen"²⁰ opgesteld, die uw Kamer begin 2002 is aangeboden. In 2002 zijn door het vorige, en in 2003 door het huidige kabinet voorstellen voor een Levenslooplegeling bij uw Kamer ingediend. Naar verwachting zal een dergelijke regeling met ingang van 2004 van kracht worden.

In vervolg op de Verkenning Levensloop is de werkconferentie *Anders gaan denken over zekerheid* gehouden met vooraanstaande sociaal-economische deskundigen. In het najaar van 2002 is het rapport '*Anders denken over zekerheid*' van de denktank-Leijnse aangeboden aan het kabinet, dat het vervolgens aan uw Kamer heeft aangeboden. Daarbij heeft het kabinet de verwachting uitgesproken dat het rapport voor verschillende partijen een inspiratiebron zal

¹⁹ Commissie Dagarrangementen, *Leidraad voor multifunctionele accommodaties*, Den Haag, januari 2002 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

²⁰ Kamerstukken II, 2001-2002, 28 000 XV, nr. 36.

zijn voor verder te ontwikkelen beleid.

De visie van de denktank-Leijnse is ingebed in een bredere analyse van knelpunten in het huidige sociale stelsel en voorstellen voor een nieuwe denkrichting met behulp van het driepijlermodel. In dit denkmodel komen de keuzevrijheid en verantwoordelijkheid van burgers beter tot hun recht, doordat zekerheid minder wordt ontleend aan collectieve omslagstelsels en meer aan individuele levensloopspaarregelingen. Kernpunt in de discussie is vervolgens de wijze van faciliteren van het levensloopsparen, en de verantwoordelijkheidsverdeling per 'risico' (inclusief de nieuwe sociale risico's van zorg en onderscholing) tussen individu, sociale partners en overheid.

➤ **Maatregelen voor specifieke categorieën burgers**

Alleenstaande ouders. In het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie (2000) is een onderzoek aangekondigd naar de relatie tussen (kinder-)alimentatie, bijstandsverlening en de mogelijkheden voor alleenstaande ouders om economische zelfstandigheid te verwerven. Het onderzoek wees uit, dat de vaststelling en de inning van kinderalimentatie lacunes vertoont, waardoor na een scheiding 'automatisch' bijstand wordt aangevraagd.²¹ Een striktere regeling kan deze afwenteling op de bijstand terugdringen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek heeft het kabinet een zogenaamde Interdepartementaal Beleidsonderzoek ingesteld. Dit richtte zich op de naleving van alimentatie-verplichtingen zowel als op de consequenties van de toenemende diversiteit van gezinsvormen (tot nu toe betreft de regeling van kinderalimentatie hoofdzakelijk een formele scheiding na een huwelijk). Dit onderzoek is in 2002 afgerond.²² Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet besloten om de wet op kinderalimentatie te herzien. Einde 2003 wordt naar verwachting het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.

Herintredende vrouwen Wil de arbeidsparticipatie van vrouwen het door het kabinet nagestreefde niveau van 65% in 2010 bereiken, dan is een extra impuls nodig. Om die reden heeft de Kamer gevraagd om een Plan van Aanpak om potentiële herintreedsters zonder uitkering aan betaald werk te krijgen. Dit plan is uw Kamer in 2001 toegezonden. Omdat de Kamer het plan onvoldoende concreet vond, is in juli 2003 een Geactualiseerd plan van aanpak herintredende vrouwen aangeboden. Op 1 oktober jl. is dit Plan met de Vaste kamercommissie voor SZW besproken en door haar onderschreven. Het geactualiseerde plan van aanpak beoogt 50.000 herintreedsters tussen 2002-2005 op een baan te plaatsen (d.w.z. betaald werk voor 12 of meer uren per week).

Vastgesteld is dat er sprake is van een mismatch op de arbeidsmarkt: de wensen van herintreedsters om weer betaald aan de slag te gaan komen niet overeen met het aanbod van werkgevers. Herintreedsters zijn vaak laag- of niet meer voldoende gekwalificeerd. Bovendien variëren vraag en aanbod regionaal sterk. Om die reden wordt de convenantaanpak ingezet als belangrijkste instrument om de doelstelling te behalen. Voor medio 2004 dienen de drie bestaande regionale convenanten herintredende vrouwen uitgebreid te zijn tot 25. Betrokken partijen zijn in ieder geval Centra voor Werk en Inkomen, gemeenten en werkgevers en zo mogelijk scholingsinstellingen. Met hen worden concrete afspraken gemaakt over het plaatsen van aantallen herintreedsters op betaald werk, waarbij EVC, duale trajecten, reïntegratietrajecten, stages of andere scholingsmogelijkheden als aanloop kunnen worden gebruikt.

²¹ G. Jehoel-Gijsbers, L. Kok & L. Janssen, *Alleenstaande ouders, het combinatiescenario en kinderalimentatie, een onderzoek naar knelpunten en oplossingen in regelgeving en uitvoering*, Den Haag, 2001.

²² *Het kind centraal, verantwoordelijkheid blijft. Eindrapport van de werkgroep alimentatiebeleid*. Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag, 2002.

Daarnaast wordt gezocht naar sector- of branchevertegenwoordigers die zich willen aansluiten bij het bestaande convenant met landelijke partijen. Met hen worden afspraken gemaakt die moeten leiden tot grotere instroom van herintreedsters in een sector of branche door het slechten van belemmeringen (onder andere op het gebied van kwalificaties) of door gerichte informatie over herintreedsters. Bij de convenantafspraken krijgen afspraken die de instroom van allochtone vrouwen bevorderen speciale aandacht, vanwege de sterke ondervertegenwoordiging op de arbeidsmarkt van bepaalde groepen vrouwen uit etnische minderheden. De convenantpartijen rapporteren elk kwartaal aan het ministerie over de bereikte resultaten. Het kabinet wil naast het bevorderen van herintreden, ook werken aan het voorkomen van uittreden en als daar toch voor wordt gekozen, voorkomen dat er een grote afstand tot de arbeidsmarkt ontstaat. Komend jaar zal in overleg met sociale partners worden bezien welke maatregelen hierbij verdere ondersteuning kunnen bieden.

Allochtone vrouwen. De nota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, Plan van Aanpak 2000-2003, bevatte voorstellen om de achterstand in arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen op autochtonen verder in te lopen en om knelpunten op te lossen. De maatregelen waren vooral gericht op Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en vluchtelingenvrouwen.

Naar aanleiding van onderzoek, waarin de kansen, belemmeringen en stimulansen om de arbeidsparticipatie van (alleenstaande) vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te bevorderen, onder de loep zijn genomen, heeft de commissie Arbeidsdeelname Vrouwen uit Etnische-Minderheidsgroepen (AVEM) aanbevelingen gedaan. Op hoofdlijnen:

1. verbeteren van inburgeringsprogramma's;
2. erkenning en benutting van capaciteiten;
3. vergroting van de kinderopvang;
4. stimuleren van de arbeidsdeelname;
5. bereiken van de doelgroep;
6. tegengaan van de armoedeval;
7. regie, monitoring en evaluatie.

In reactie op het advies van de commissie (AVEM) zijn door het kabinet maatregelen genomen om belemmeringen tot arbeids- en maatschappelijke participatie voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen weg te nemen en het bereiken van de groep te verbeteren. Voorbeelden van dergelijke concrete maatregelen zijn een voorlichtingscampagne ten aanzien van kinderopvang, het verstrekken van informatie over duale trajecten aan werkgevers en het sluiten van convenanten herintredende vrouwen, waarin specifiek aandacht is voor allochtone vrouwen. Ook heeft het kabinet de commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen voor twee jaar ingesteld die gemeenten ondersteunt bij het vergroten van zowel arbeids- als maatschappelijke participatie, en tevens het kabinet kritisch zal volgen bij de uitvoering van de actiepunten uit de kabinetsreactie op het advies van de commissie AVEM.

In maart 2003 heeft uw Kamer de Beleidsinventarisatie ten behoeve van plan van aanpak "emancipatie en integratie" (SZW 03-194) ontvangen (zie verder 3.4.1: emancipatie en integratie).

Mannen. De coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid heeft februari 2003 het startsein gegeven voor het project 'Mannen in de Hoofdrol'. Het project heeft tot doel de huidige rol- en taakverdeling tussen mannen en vrouwen bespreekbaar te maken. Door het stimuleren van bewustwording en discussie wil het project een grotere bijdrage van mannen aan de taken thuis bewerkstelligen en een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt realiseren. Het project bestaat uit twee onderdelen: het multimedia project 'Wie

doet wat.nl' en het onderzoek 'Werkende Vaders, Zorgende Mannen'.

'Wie doet wat.nl'. Met radio- en televisiespotjes, de internetsite www.wiedoetwat.nl, public relations, acties, debatten, medialobby en freecards wordt een groot deel van de Nederlandse bevolking bereikt. Een televisieserie 'Vaders' maakt deel uit van de campagne. Andere uitingen gaan dieper en geven concrete tips en handreikingen, zoals de speciaal ontwikkelde module voor allochtone gezinnen ten behoeve van inburgeringstrajecten en activerings- en arbeidstoeleidingstrajecten voor gezinnen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Het zwaartepunt ligt bij jongvolwassen mannen en vrouwen vanaf 15 jaar. Voor de best mogelijke resultaten worden ook specifieke doelgroepen benaderd. Het gaat om scholieren en docenten, topmanagers, allochtone Nederlanders en werkgevers- en werknemers, die vooral worden bereikt via de nationale projectpartners, zoals het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP), het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), en een aantal intermediaire organisaties, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties en sportorganisaties. Inmiddels zijn bijvoorbeeld de KNVB, CNV Vakcentrale, Jong Management (VNO-NCW) en Artis, als intermediaire partner aangesloten. Op meerdere Regionale Opleidingscentra (ROC's) zullen debatten gevoerd worden onder jongeren.

Werkende Vaders, Zorgende Mannen De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Hilda Verwey-Jonker Instituut zijn een onderzoek gestart naar de combinatie mannen-en-zorg in een Europese context. Het onderzoek richt zich op vernieuwende initiatieven en 'exceptional practices'. De onderzoeksresultaten worden getoetst aan een zogenaamde 'Mannentafel'. Dit is een bijeenkomst van mannen uit allerlei lagen van de samenleving, die de gevonden resultaten vergelijken met hun persoonlijke situaties. Steeds meer taken die vroeger typisch vrouwelijk waren (zoals boodschappen doen) worden sinds enkele jaren ook door mannen uitgevoerd. Hoe kan het dat dit patroon wel doorbroken wordt in relatie tot de ene taak (kinderen naar school brengen) en niet waar het gaat om andere taken? Dit onderzoek wil tevens een antwoord geven op die vraag. De onderzoeksresultaten zullen gepresenteerd worden tijdens een tweedaagse Europese conferentie in september 2004, wanneer Nederland het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt.

3.3 Macht en besluitvorming

Deze beleidsprioriteit betreft het aandeel van vrouwen in besluitvormende posities, zoals de leiding van bedrijven, het bestuur van maatschappelijke organisaties, de politiek en het openbaar bestuur, alsook hun aandeel in het management op het middenniveau van organisaties. Specifieke aandacht gaat uit naar de positie van allochtone vrouwen en naar de doorstroomkansen van vrouwen op de arbeidsmarkt, waarmee ook het middenkader in beeld komt.

In het Meerjarenbeleidsplan zijn prestatie-indicatoren geformuleerd voor het aandeel van vrouwen in hogere, invloedrijke functies. De overheidsorganen en de bedrijven zijn zelf in de eerste plaats verantwoordelijk voor het realiseren van deze streefcijfers. Gezien het grote maatschappelijke en economische belang dat ermee gemoeid is, heeft de regering de taak hen daarin te stimuleren.

De problemen zijn grotendeels bekend, oplossingen worden al lange tijd nagestreefd maar bevredigende resultaten blijven vooralsnog uit. Daarom blijven duidelijke prikkels nodig.

3.3.1 Politiek en openbaar bestuur

Zowel op landelijk als op provinciaal en lokaal niveau blijken de politieke cultuur en de 'arbeidsvoorwaarden' de voornaamste obstakels voor vrouwen te zijn om het ambt van volksvertegenwoordiger te bekleden. Op beide terreinen heeft primair de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) acties ondernomen om deze obstakels weg te nemen. Ook brengt de minister van BZK jaarlijks een beknopte voortgangsrapportage uit.

➤ Kiesstelsel

Aan uw Kamer worden mogelijkheden voorgelegd tot wijziging van het kiesstelsel. Vóór een wetsvoorstel wordt ingediend, zal het effect van dit stelsel worden gezien op de kansen die het biedt aan vrouwen en allochtonen om een zetel te verwerven.²³ Het is de bedoeling dat de minister voor BVK hier met een hoofdlijnennotitie over zal komen.

➤ Dualisme en lokale democratie

Ter uitwerking van de aanbevelingen van de staatscommissie Elzinga is met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een 'vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie' ontwikkeld. Een belangrijk doel van deze vernieuwingsimpuls is het 'openbreken' van de politieke cultuur door de invoering van dualisme, waardoor raadsleden zich beter kunnen profileren als volksvertegenwoordigers. Dat zou de aantrekkelijkheid van het ambt vergroten, mogelijk ook voor een grotere diversiteit aan burgers. In de evaluatie die de minister van BZK laat uitvoeren, zal worden gezien of dit effect inderdaad is opgetreden.

Via de website van Vernieuwingsimpuls Lokaal Bestuur is een leidraad voor de werving en selectie van vrouwelijke en allochtone kandidaten verspreid, in eerste instantie met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2002.

Onderzocht is wat de redenen zijn van de tussentijdse uitstroom van vrouwen uit de lokale politiek en hoe hun kortere zittingsduur valt te verklaren. Het onderzoek bevestigt dat relatief meer vrouwen tussentijds opstappen of slechts één periode in de raad zitten. Cultuuraspecten blijken daar niet de belangrijkste verklaring van. Het belangrijkste aspect is het gebrek aan tijd. Dat geldt niet alleen voor de vrouwen maar ook voor mannen die eerder uitstromen. Tijdgebrek en problemen met het combineren van raadswerk met betaald werk en/of een gezin blijken doorslaggevend en in allerlei varianten terug te komen in de motivering om te stoppen. Dit gaat op voor de hele leeftijdscategorie tussen 25 en 45, zowel mannen als

²³ *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie*, blz. 72.

vrouwen. Aangezien vrouwen toch nog significant eerder uitstromen dan mannen, ervaren zij de drievoudige belasting van werk, zorg en politiek blijkbaar als zwaarder.

➤ **Allochtone vrouwen met een (lokale) politieke ambitie**

In het project 'Kweekvijver' van het Multicultureel Instituut voor Politieke Participatie (MIPP) worden cursussen gegeven aan allochtone vrouwen met een (lokale) politieke ambitie. Met het oog op de verkiezingen in 2002 heeft de minister van BZK het aantal leerplaatsen van de Kweekvijver vergroot. Het totaal aantal vrouwen dat momenteel deze cursus heeft gevolgd is 50. Vanaf juni 1999 neemt ook een aantal reeds gekozen politici aan een aangepast programma deel. Neveneffect van het project is dat diverse maatschappelijke organisaties de Kweekvijver hebben benaderd om korte projecten te verzorgen.

Inmiddels is een volgsysteem ontwikkeld waarmee de politieke loopbaan van de gewezen cursistes kan worden gemonitord. Tevens is de eerste meting verricht. Daaruit blijkt dat de Kweekvijver een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de politieke participatie van de deelnemers. De opleiding heeft een groep gemotiveerde allochtone vrouwen bereikt die voorheen nog niet bij de politiek betrokken was. Daarmee is een nieuw reservoir aan (potentiële) kandidaten voor een politieke functie aangeboord. De Kweekvijver heeft tevens bijgedragen aan de voorbereiding van de vrouwen op een politieke functie en het daadwerkelijk verwerven ervan.

Een kwart van de vijftig vrouwen die de Kweekvijver hebben afgerond, heeft een politiek ambt verworven – met name op gemeentelijk niveau. Daarnaast heeft nog ruim een kwart van de cursistes een bestuursfunctie in een politieke partij gekregen. Nog eens een kwart van de deelnemers is op een andere wijze politiek actief, voor een belangrijk deel als duo-raadslid of fractie-assistent. Veel vrouwen ervaren deze activiteiten als een opstap voor een politieke functie in de toekomst.

➤ **Arbeidsvoorwaarden**

Een voorstel tot wijziging van de Grondwet met het oog op tijdelijke vervanging van leden van vertegenwoordigende lichamen in verband met zwangerschap, bevalling of ziekte is in behandeling. Bij uw Kamer liggen ook voorstellen voor de introductie van secundaire arbeidsvoorwaarden voor provinciale en lokale politieke ambtsdragers. Deze hebben onder andere betrekking op de voorzieningen die de combinatie van een vertegenwoordigende functie en zorgtaken moeten vergemakkelijken, zoals kinderopvang.

➤ **Openbaar bestuur**

Versillende pilots van het ESF-Equal-project Mixed (zie hieronder) richten zich op de doorstroming van vrouwen naar hogere functies bij de overheid.

3.3.2 Hogere functies in profit en non-profitsector

➤ **Glazen plafond**

Ook in de hogere echelons van de arbeidsmarkt - in het bedrijfsleven, bij de overheid en in non-profitinstellingen - stopt de doorstroming van vrouwen naar hogere en besluitvormende posities. Er is nog steeds een hardnekkig 'glazen plafond', een moeilijk te doorbreken scheiding tussen de hogere en midden-echelons van organisaties - in stand gehouden door uiteenlopende zichtbare en onzichtbare mechanismen.

Er zijn verschillende onderzoeken verricht naar bepaalde aspecten van het glazen plafond, bijvoorbeeld naar de cijfermatige stand van zaken, uitgesplitst naar sectoren, naar de rol van organisatiecultuur en naar de functie die coaching kan hebben als instrument om organisaties te veranderen en toegankelijker te maken.

➤ **Project Mixed – naar een betere m/v balans op het werk**

De seksesegregatie op de arbeidsmarkt, waaronder het gebrek aan doorstroming van vrouwen naar hogere functies, is een van de aandachtsgebieden in het Equal-programma van het Europees Sociaal Fonds. De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert binnen dit programma samen met enkele centrale spelers in het veld het project Mixed - naar een betere balans m/v op het werk, uit, waarmee in totaal ongeveer 5 miljoen euro gemoeid is.

Mixed richt zich op bedrijven en organisaties. Daarbinnen gaat het om vrouwelijke werknemers en om leidinggevendenden en personeelsfunctionarissen.

Mixed heeft twee doelstellingen:

- het ontwikkelen, verspreiden en in de praktijk toetsen van instrumenten ter bevordering van de doorstroming van vrouwen;
- de doorstroming van vrouwen naar hogere functies in arbeidsorganisaties op de agenda zetten en houden.

Aan deze doelstellingen wordt gewerkt met negen verschillende instrumenten, verdeeld in drie sporen. Deze sporen worden centraal geregisseerd en verbonden in een overkoepelende campagne:

- Talent - het vergroten en zichtbaar maken van het aanbod aan vrouwelijk talent in bedrijven en organisaties (scholing, coaching, mentoring).
- Cultuur en Organisatie - het scheppen van voorwaarden voor het beter benutten van het vrouwelijk talent in bedrijven en organisaties (werving en selectie, loopbaanbeleid, cultuurverandering).
- Verankering - het verankeren van maatregelen die de doorstroming van vrouwen bevorderen in het reguliere personeelsbeleid d.m.v. het internationale certificeringsinstrument Investors in People.

Pilots met de aangeboden instrumenten vormen de kern van Mixed. Uiteenlopende bedrijven en organisaties doen mee. Het gaat om 30 pilots in bedrijven en instellingen die verschillen naar omvang, sector, stand van zaken wat betreft de aandacht voor diversiteit en doorstroming en de mate van uitstraling naar de eigen branche. Het uitgangspunt is dat er in elk spoor pilots zijn met specifieke aandacht voor de positie van allochtone vrouwen. Internationale uitwisseling van kennis en ervaringen is een belangrijk element van het project. Mixed werkt nauw samen met een vergelijkbaar project in Griekenland, onder de noemer Ariadne. Informatie over de ervaringen in Griekenland komt beschikbaar voor de Nederlandse deelnemers en vice versa.²⁴

➤ **Benchmark ‘Vrouwen in hogere functies’**

In het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie van november 2000 zijn prestatie-indicatoren gesteld voor de overheidssector zowel als voor het bedrijfsleven. Daarop voortbouwend is een benchmark ‘Vrouwen in hogere functies’ in ontwikkeling. Het eerste benchmark-rapport is uw Kamer in april 2003 aangeboden.²⁵ Het doel van de benchmark is het ontwikkelen van referentiepunten. Hiermee kan het ministerie van SZW in diverse sectoren van de arbeidsmarkt vergelijken hoe toegankelijk de hoogste posities voor vrouwen zijn, dus hoe dik of hoe dun het glazen plafond is. Deze eerste benchmark is kwantitatief van aard. De volgende stap is de uitbreiding met een kwalitatieve dimensie. Dit wil zeggen dat ook

²⁴ Meer informatie over inhoud, deelnemers en voortgang van Mixed staat op www.mixed-equal.nl.

²⁵ Kees Zandvliet c.s., *Vrouwen in hogere functies, Ontwikkeling benchmark, Eindrapport*, Den Haag, Ministerie van SZW, DCE / SEOR, november 2002 (Kamerstukken II, 2002-2003, SZW 03-234).

gegevens over organisatiekenmerken als arbeidsvoorwaarden met betrekking tot de combinatie van arbeid en zorg, deeltijd in hogere functies, werving, selectie en loopbaanbeleid onderdeel worden van de benchmark.

Vanaf 2004 kunnen ook afzonderlijke bedrijven de benchmark gebruiken om hun resultaten te beoordelen. Op grond van hun eigen gegevens kunnen ze dan hun plaats bepalen ten opzichte van andere bedrijven in vergelijkbare of andere sectoren. Dit kan voor hen een stimulans zijn om maatregelen te nemen om de doorstroom van vrouwen te bevorderen.

De ontwikkeling van een internationale benchmark is een onderdeel van het project Mixed. Er is een voorstudie afgerond naar de aanknopingspunten die de aan internationale relevantie winnende 'duurzaamheidsverslagen' van bedrijven bieden op het punt van de positie van vrouwen. Via een participatie-index en benchmarking zullen de resultaten worden gevolgd.

➤ **Ambassadeursnetwerk**

In 2002 zijn 14 prominenten uit het bedrijfsleven actief geweest als ambassadeursnetwerk. Voorzitter was mr. E. Kist, voorzitter van de Raad van Bestuur van ING Group. Het netwerk is een belangrijke impuls gebleken om de doorstroming van vrouwen naar hogere functies in het bedrijfsleven op de agenda te krijgen. De positieve respons uit het bedrijfsleven heeft ertoe geleid dat in maart 2003 een tweede netwerk van start is gegaan, opnieuw voor een jaar. Dit netwerk wordt voorgezeten door de heer G. Cerfontaine, president-directeur van de Schiphol Group.

Lag in het eerste netwerk het accent op de sector zakelijke dienstverlening, de tweede lichter 'ambassadeurs' is afkomstig uit meerdere sectoren. Zo zijn nu ook de universiteiten, technische sectoren, de IT-branche, de zorg en de gemeentelijke overheden vertegenwoordigd. De werkgeversorganisatie VNO-NCW speelt er een actievere rol in.²⁶

De twintig ambassadeurs formuleren elk in ieder geval drie actiepunten, gericht op het eigen bedrijf, hun branche of netwerk of gericht op de algemene pr rond het onderwerp. De actiepunten moesten concreet zijn, uitstralingseffect hebben op anderen en binnen het jaar afgerond zijn. Ze lopen uiteen van streefcijfers en kwantitatieve doelstellingen t.a.v. de deelname van vrouwen aan interne managementopleidingen tot netwerkvorming of het beleggen van bijeenkomsten over kansen en barrières voor vrouwelijk potentieel. Het zichtbaar maken van vrouwelijk talent vormt een gemeenschappelijk accent voor dit netwerk. Opportunity Advies verzorgt de logistieke en inhoudelijke ondersteuning.

➤ **Interdepartementaal samenwerkingsverband Vrouw/Man in Beroep**

In 2003 wordt het interdepartementale samenwerkingsverband Vrouw/Man in Beroep voorbereid. Dit project richt zich op het 'ontschotten van de arbeidsmarkt', dat wil zeggen het doorbreken van het (voort)bestaan van typische mannen- en vrouwensectoren op de arbeidsmarkt. In samenwerking met diverse departementen zal worden gezocht naar vernieuwende initiatieven in deze op allerlei plekken in het maatschappelijke veld (landelijk, gemeentelijk, onderwijs, bedrijfsleven) en zullen aanbevelingen worden geformuleerd voor beleid. Het project is in oktober 2003 gestart met een verkenningsfase van een half jaar; de uitvoering loopt tot eind 2004.

²⁶ Zie ook: www.ambassadeursnetwerk.nl.

3.4 Veiligheid en rechten

Het VN-Vrouwenverdrag verplicht tot het invoeren van gelijkheid voor de wet, het werken aan de positieverbetering van vrouwen en het doorbreken van de op traditionele rolpatronen en vooroordelen gebaseerde cultuur. Generatieverschillen, etnische verschillen, verschillen in levensstijl, milieu, opleiding en toegang tot de arbeidsmarkt, zijn alle van invloed op de uitgangspositie en de mogelijkheden van individuele mensen om invulling te geven aan het eigen bestaan. Juist in een samenleving die zich kenmerkt door een vermenging van tradities, levensstijlen, religies en culturen bestaat de noodzaak om het universele karakter van mensenrechten en fundamentele vrijheden te benadrukken en te garanderen.

Om de mensenrechten van vrouwen te waarborgen is het VN-Vrouwenverdrag en Europese en nationale wet- en regelgeving van belang. De naleving van mensenrechten is niet alleen een zaak van de overheid. Ook individuele burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven hebben daarbij een taak.

3.4.1. Bevorderen van gelijke rechten en bestrijden van discriminatie

In de afgelopen jaren heeft het kabinet gewerkt aan een verbetering van wetgeving met betrekking tot gelijke behandeling en bestrijding van discriminatie. Het heeft zich ook ingespannen voor de verdere uitvoering van het Verdrag van Amsterdam en heeft bevordert dat het facultatief protocol bij het VN-Vrouwenverdrag en het protocol voor het nemen van maatregelen tegen discriminatie bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van kracht werden²⁷.

➤ Gelijke behandeling

In de Europese Unie (EU) zijn aanvullingen op de bestaande gelijke behandelingsregelgeving totstandgekomen: te weten twee richtlijnen en een actieprogramma op grond van artikel 13 van het EG-verdrag. De eerste richtlijn bevat regels om in arbeid en beroep discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid tegen te gaan. De materiële werkingssfeer van de richtlijn strekt zich uit tot toegang tot werkgelegenheid en beroep, promotiekansen, beroepsopleiding, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden met inbegrip van ontslag en beloning en het lidmaatschap van bepaalde organen zoals werknemers- of werkgeversorganisaties.

De tweede richtlijn verplicht de lidstaten de naleving van het beginsel van gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming ter hand te nemen. Deze richtlijn heeft niet alleen betrekking op de werksituatie, maar ook op sociale zekerheid, bijstand, onderwijs en het aanbieden van goederen en diensten. Deze Rassendiscriminatie-richtlijn is op 19 juli 2000 in werking getreden. De Richtlijn tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep is in oktober 2000 aangenomen.

Ter implementatie van deze richtlijnen zijn drie wetsvoorstellen ingediend, namelijk de EG implementatiewet Awgb, het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De twee eerste wetsvoorstellen zijn door de Tweede Kamer aanvaard en moeten nog behandeld worden door de Eerste Kamer. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is ook door de Eerste kamer aangenomen en is op 1 december 2003 in werking getreden.

De hierboven genoemde twee richtlijnen ter uitwerking van artikel 13 van het EG-verdrag bieden op onderdelen een betere bescherming tegen discriminatie (ras, etniciteit, leeftijd, handicap, godsdienst en levensovertuiging, seksuele voorkeur) dan de oudere richtlijnen op

²⁷ Protocol 12 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

grond van geslacht. Eind 2002 is er een herziening tot stand gekomen van richtlijn 76/207/EEG van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoeringlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Hierdoor is er ook voor de grond geslacht een vergelijkbare bescherming tot stand gebracht. Bovendien is in deze herziene richtlijn een expliciete bepaling opgenomen met betrekking tot seksuele intimidatie. De implementatie dient in oktober 2005 te zijn afgerond.

Het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn over de (verschuiving van de) bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht is op 1 januari 2001 in werking getreden.²⁸

Genoemde maatregelen verstevigen het internationale raamwerk voor het bevorderen van gelijke behandeling en het bestrijden van discriminatie. Op de middellange termijn blijven de inspanningen van het kabinet gericht op verbetering van het wettelijk gelijke behandelingskader. Het gaat daarbij onder andere om het stroomlijnen, op elkaar afstemmen en het bevorderen van de toegankelijkheid van de regelgeving. Niet alleen de hierboven beschreven internationale ontwikkelingen noodzaken daartoe. Ook de evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling vraagt hierom. Gebleken is namelijk dat de gelijke behandelingsnormen weinig bekendheid genieten. Het kabinetsstandpunt over deze evaluatie is op 12 juli 2002 aan uw Kamer aangeboden. Een belangrijk punt dat hierin naar voren komt betreft de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Op dit moment kan de CGB alleen op eigen initiatief een onderzoek kan doen indien dit onderzoek een hele sector of een aantal sectoren betreft. Het vereiste van sectorbreed onderzoek zal echter komen te vervallen, omdat in de praktijk bleek dat dit vereiste onnodig zwaar was. Dit zal worden geregeld door middel van de Evaluatiewet Awgb, die op 21 november 2003 aan uw Kamer is aangeboden²⁹.

Daarnaast zal het kabinet om de bekendheid met de gelijke behandelingsnormen te vergroten de wetgeving en jurisprudentie op dit gebied toegankelijker maken. De Commissie Gelijke Behandeling speelt hierbij een belangrijke rol.

Meer in het algemeen gaat het kabinet na welke maatregelen het kan treffen ten behoeve van de daadwerkelijke naleving van de gelijke-behandelingsnormen. Noodzakelijk hierbij is een duidelijk representatief beeld over hoe de in principe deugdelijke wetgeving op het terrein van gelijke behandeling 'leeft' en wordt nageleefd in alle geledingen van de samenleving. Het basismateriaal hiervoor kan ontleend worden aan het rechtssociologische deel van de evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

Om gelijke behandeling op de werkvloer daadwerkelijk te laten landen, is in 2002 een project gestart om werkgevers en ondernemingsraden te informeren over gelijke behandeling. Het project zit op alle discriminatiegronden van artikel 13 van het Verdrag en wordt uitgevoerd in samenwerking met sociale partners, NGO's en de CGB. Er wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij hetgeen bijvoorbeeld werkgevers al bezighoudt.

Tevens is een voorlichtingstraject in gang gezet. Er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd over gelijke behandelingsonderwerpen (bijvoorbeeld over recente wetgeving), er is een algemene brochure over gelijke behandeling in Nederland gemaakt (ook in het

²⁸ Wet van 13 december 2000 tot wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van Titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van de EG-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht (Kamerstukken II, 1999-2000, 27 026).

²⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 311, nrs. 1-3.

engels verkrijgbaar) en in een groot aantal verschillend vakbladen zijn artikelen over gelijke behandeling verschenen.

➤ **Emancipatie en integratie**

In maart 2003 is uw Kamer de “Inventarisatie van Kabinetsbeleid voor allochtone vrouwen en meisjes” aangeboden. Aan deze inventarisatie hebben de ministeries van OCenW, VWS, Justitie, SZW en EZ meegewerkt. Daarnaast zijn er rondetafelgesprekken gevoerd met vrouwen uit de doelgroep. Ook hebben departementen en mensen uit de doelgroep of behorend tot organisaties die met en voor de doelgroep werken elkaar gesproken op een werkconferentie.

Doel van de inventarisatie was een inventarisatie te maken van bestaand beleid op het terrein van onderwijs, arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, seksuele zelfbeschikking en zelfontplooiing voor (laagopgeleide) allochtone vrouwen.

Op 28 oktober jl. heeft minister De Geus, samen met minister Verdonk, een plan van aanpak “emancipatie en integratie” aan uw Kamer toegestuurd. Het betreft een plan van aanpak op hoofdlijnen. In het plan van aanpak geven de ministers aan dat het accent in het emancipatiebeleid moet verschuiven van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van initiatieven van de vrouwen en meisjes zelf. Om de doelgroep aan te sporen zelf stappen te ondernemen, wordt een landelijke campagne uitgevoerd waarin de doelgroep direct wordt aangesproken. Voor de uitvoering van het plan van aanpak wordt ruim 5,5 miljoen euro uitgetrokken in de komende drie jaar.

3.4.2 De bestrijding en uitbanning van geweld tegen vrouwen

Voorop in de bestrijding van geweld tegen vrouwen staat de aanpak van ‘geweld achter de voordeur’. Hoewel cijfers ontbreken en de omvang ervan vooralsnog beperkt lijkt, wordt de aandacht ook gericht op de bestrijding van genitale verminking van meisjes en vrouwen en op de bestrijding van eerwraak.

➤ **Vierde verdiepend onderzoek**

Het vierde verdiepend onderzoek naar de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde, *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen*, heeft de bestrijding en uitbanning van geweld tegen vrouwen een nieuwe impuls gegeven. Het ‘geweld achter de voordeur’ heeft hernieuwde aandacht gekregen, vooral door het project Huiselijk geweld van het ministerie van Justitie. Tezamen met de aandacht voor mensenhandel (mede door de benoeming van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel) en voor de versterking van de rol van vrouwen en van genderdeskundigheid in conflictsituaties en de oplossing daarvan (in navolging van de Verenigde Naties en de Raad van Europa) heeft dit geleid tot een grotere nadruk op de veiligheid van vrouwen, binnen- zowel als buitenshuis.

De beleidsprioriteit omvat twee onderdelen: de bestrijding en uitbanning van geweld tegen vrouwen, en de uitwisseling tussen het Nederlandse en het internationale emancipatiebeleid.

➤ **‘Privé geweld - publieke zaak’, een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld**

Voorjaar 2002 is de kabinetsnota ‘Privé geweld-publieke zaak’ (28345, nr. 2) aan uw Kamer aangeboden. De aanpak van geweld in de privé-sfeer is onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid alsook van het volksgezondheidsbeleid. De nota was het resultaat van het project *Voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld*. Voor de coördinatie was ten tijde van het project een interdepartementale stuurgroep op hoog ambtelijk niveau ingesteld.

Op basis van het onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld tegen allochtone

vrouwen en mannen heeft het ministerie van Justitie enkele maatschappelijke organisaties verzocht een plan van aanpak uit te werken om het onderwerp beter bespreekbaar te maken.

➤ **'Een veilig land waar vrouwen willen wonen'**

In reactie op het onderzoek *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen* alsook op het advies *Geweld tegen vrouwen* van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is uw Kamer de nota *Een veilig land waar vrouwen willen wonen* (SoZa-03-004) aangeboden. De nota behelst het beleidskader van het onderwerp, de uitgangspunten, de recente activiteiten van de overheid, de algemene beleidsconclusies, en (in termen van functies) de wijze waarop verdere verbetering van het beleid vanuit de coördinatie van het emancipatiebeleid zal worden geïnitieerd.

➤ **Vrouwen Veiligheid Index**

Gemeenten werden al gestimuleerd om een veiligheidsanalyse en -index te maken om geweld effectiever te kunnen bestrijden. Sommige grotere gemeenten hebben een index, maar daarin ontbreekt nog de seksespecifieke dimensie. Daarom wordt met enkele gemeenten in 2004 begonnen met de ontwikkeling van een pilot Vrouwen Veiligheid Index, aan de hand waarvan de relevante gegevens voor de seksespecifieke dimensie van geweld kunnen worden verzameld. In een latere fase kan deze VVI geïntegreerd worden in al bestaande veiligheidsindexen.

➤ **Onderzoek genitale verminking**

In een brief aan u van 6 juli 2001 heeft de minister van Justitie het beleid uiteengezet om genitale verminking te voorkomen en bestrijden. Het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Geweld tegen vrouwen* ondersteunt dit beleid.

In het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* is een onderzoek aangekondigd waarin wordt nagegaan of een aanpassing van het strafrecht (in het bijzonder de opheffing van de eis van dubbele strafbaarheidstelling) daaraan kan bijdragen. De AIV heeft hiertoe ook geadviseerd. Het onderzoek is in december 2003 aan uw Kamer toegezonden.

➤ **Eerwraak**

De afgelopen jaren ijverde Nederland in VN-verband in het bijzonder voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN op initiatief van Nederland resoluties aangenomen op het gebied van traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van vrouwen en meisjes, met inbegrip van genitale verminking. Ook aanvaarde de AVVN op initiatief van Nederland een resolutie over bestrijding van eerwraak³⁰. Hiermee is het onderwerp definitief op de internationale agenda geplaatst. Nederland heeft tijdens de 59^{ste} zitting van de AVVN wederom een resolutie ingediend over de bestrijding van eerwraak³¹. Nederland heeft, in vervolg op deze eerdere resoluties, in 2003 een omnibus-resolutie over geweld tegen vrouwen mede ingediend, waarin de bestrijding van eerwraak en genitale verminking prominente aandacht gegeven is.

➤ **Inburgeringsprogramma's**

Met de toenmalige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is bezien hoe voorlichting over mensenrechten in de Nederlandse samenleving onderdeel kan uitmaken van het educatieve deel van de inburgeringsprogramma's. Dit heeft ertoe geleid dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid subsidie heeft verleend aan de stichting TransAct in het kader van de themasubsidie 'Integratie, Rechten en Veiligheid' (2003). De subsidie is

³⁰ Tijdens de 55^e zitting in 2000.

³¹ De resolutie op 24 oktober 2002 met algemene stemmen aangenomen in de derde commissie van de AVVN.

bestemd voor een project, waarin de methodieken en materialen van inburgeringstrajecten over de rechten en mogelijkheden van vrouwen in Nederland, in het bijzonder met het oog op hun weerbaarheid tegen huiselijk geweld, worden geïnventariseerd, geëvalueerd en, voorzover nodig, aangevuld.

➤ **Nationaal Actie Plan Aanpak Seksueel misbruik van kinderen (NAPS)**

Het Actieplan komt voort uit de afspraken die in 1996 zijn gemaakt op de internationale conferentie in Stockholm tegen commerciële exploitatie van kinderen. Het was een vervolg op de kabinetsnota Aanpak Seksueel Misbruik van en Seksueel Geweld tegen Kinderen uit 1999.

Een projectteam met vertegenwoordigers van de overheid en van diverse maatschappelijke organisaties begeleidde de uitvoering van het Actieplan. Medio 2002 is het project NAPS afgerond met een eindrapportage die uw Kamer is aangeboden.³²

➤ **Nationaal Rapporteur Mensenhandel**

In navolging van de Verklaring van Den Haag (1997) heeft Nederland met ingang van 1 april 2000 als eerste land een onafhankelijke Nationaal Rapporteur Mensenhandel aangesteld (NRM).³³ Deze rapporteur, die aan de regering rapporteert en aanbevelingen doet over oorzaken, factoren en trends van mensenhandel, is een belangrijke motor voor de aanpak van vrouwenhandel voor seksuele exploitatie. De Rapporteur heeft tot dusver twee rapporten uitgebracht, het eerste, zeer uitgebreide, voorzien van een reeks aanbevelingen³⁴, het tweede kwantitatief van aard.³⁵ In oktober 2002 heeft het kabinet zijn standpunt naar aanleiding van het eerste rapport aan de Kamer aangeboden.³⁶

➤ **Monitoringsoverleg Prostitutiebeleid**

De bescherming van de positie van de prostituee was een van de doelstellingen van het opheffen per 1 oktober 2000 van het algemeen bordeelverbod. Om deze wetswijziging te evalueren heeft landelijke monitoring plaatsgevonden van wat zich binnen de prostitutie afspeelt. De uiteindelijke evaluatie van de situatie twee jaar na de opheffing heeft in 2002 plaatsgevonden. Ook eventuele neveneffecten van de opheffing van het bordeelverbod werden onderzocht. Daarbij werd ook gekeken naar het fenomeen mensenhandel. In 2003 heeft de regering haar reactie gegeven op het evaluatierapport dat in 2002 is verschenen.³⁷ Daarin onderschrijft de regering de conclusie van de onderzoeker dat het nog te vroeg is om te kunnen concluderen wat de werkelijke effecten van de wetswijziging zijn. Het kabinet houdt vast aan de gekozen doelstellingen om gewenste ontwikkelingen in gang te zetten en te houden.

³² Eindrapportage NAPS, Ministerie van Justitie, november 2002 (Kamerstukken II, 2002-2003, 26 690, nr. 12).

³³ De Verklaring van Den Haag die op initiatief van de coördinerend bewindspersoon emancipatiebeleid en de minister van Justitie tot stand kwam tijdens het Nederlands EU Voorzitterschap in 1997, zet de EU-lidstaten aan tot het nemen van maatregelen op Europees en internationaal alsook op nationaal niveau en spitst zich toe op drie hoofddoelstellingen, te weten: het versterken van het preventieve beleid; het versterken van het opsporings- en vervolgingsbeleid; het intensiveren van de slachtofferhulp.

³⁴ *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag, 2002 (Kamerstukken II, 2001-2002, just 02-497).

³⁵ *Mensenhandel. Aanvullende kwantitatieve gegevens. Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel*, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag, 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, just 03-73).

³⁶ Kabinetsreactie naar aanleiding van de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 638, nr. 1).

³⁷ *Het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie in 2000-2001*, A.L. Daalder, WODC, 2002 (Kamerstukken II, 2002-2003, just 02-801).

Daarbij is nadrukkelijk ook de bescherming van de prostituee in beeld.³⁸ De landelijke monitoring van ontwikkelingen in de prostitutie zal worden voortgezet.

Aan dit overleg nemen alle betrokken departementen deel, alsmede vertegenwoordigers van landelijke diensten, maatschappelijke organisaties en NGO's. Ook belangenorganisaties van prostituees zijn in het overleg vertegenwoordigd.

➤ **Aanpak van seksuele intimidatie op het werk en op school**

De Arbeidsomstandighedenwet is in 2000 geëvalueerd als het gaat om seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten op het werk.³⁹ Uit deze evaluatie blijkt dat met name grote organisaties een vertrouwenspersoon en klachtenregeling hebben op het gebied van seksuele intimidatie. Voor kleine en middelgrote organisaties ligt dit veel moeilijker, omdat de kosten relatief hoger zijn.

Naar aanleiding van de totstandkoming van twee Europese richtlijnen op het terrein van gelijke behandeling is bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend om een verbod op intimidatie op te nemen in de Algemene wet gelijke behandeling.⁴⁰ Bovendien wordt een wetsvoorstel voorbereid ter implementatie van een Europese richtlijn over het verbod op *seksuele intimidatie*.⁴¹

Ter bestrijding van seksuele intimidatie in het onderwijs is sinds 1999 een wetswijziging van kracht die onderwijsbevoegden verplicht (na overleg met de vertrouwensinspecteur) aangifte te doen bij justitie of politie van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.⁴² Dit was in het verleden niet verplicht. De vertrouwensinspecteurs (zowel voor primair als voortgezet onderwijs) vervullen hierbij een rol. Daarnaast maakt het thema seksuele intimidatie deel uit van het bredere thema 'veiligheid op school'.

3.4.3 De uitwisseling tussen het Nederlandse en het internationale emancipatiebeleid

Door reeds bestaande afspraken versneld uit te voeren heeft het kabinet de juridische en feitelijke betekenis van mensenrechten van vrouwen op internationaal en nationaal niveau versterkt en een verdergaand internationaal beleid gestimuleerd. Internationale ontwikkelingen spelen een steeds belangrijkere rol in het Nederlandse emancipatiebeleid. Sinds de vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995 is de wisselwerking tussen nationaal beleid en internationaal beleid aanzienlijk versterkt. De inzichten, ervaringen en 'good practices' uit het nationale emancipatiebeleid brengt het kabinet in bij internationale gremia, zoals de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU), de Raad van Europa, de Internationale Arbeids Organisatie (ILO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Tegelijkertijd gaat het om de gevolgen van internationale afspraken en thema's voor het nationale beleid. Net als in het nationale beleid stuurt Nederland in internationaal verband aan op de wisselwerking tussen nationaal en internationaal emancipatiebeleid volgens twee sporen. Hiermee streeft het kabinet ook een verbreding van

³⁸ Reactie van het kabinet op het rapport *Het bordeelverbod opgeheven* van het WODC, ministerie van Justitie, 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, 25 437, nr. 30).

³⁹ Brief van de Staatssecretaris van SZW ARBO/ATB/00 42852, d.d. juni 2000.

⁴⁰ Ontwerp EG Implementatiewet Awbg; de Europese richtlijnen zijn: Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, PbEG L 180; richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PbEG L 3003.

⁴¹ Herziene Tweede gelijke behandelingsrichtlijn m/v.

⁴² Volgens artikel 3 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs is het bevoegd gezag van een school verplicht om bij het vermoeden van seksuele intimidatie te overleggen met de vertrouwensinspecteur. Wanneer na dit overleg wordt geconcludeerd dat er inderdaad sprake is van een redelijk vermoeden wordt er aangifte gedaan. De ouders van de leerling en de contactpersoon bij de school worden hiervan van te voren op de hoogte gesteld.

het draagvlak in binnen- en buitenland na.

Ook in Europees verband is deze verbreding van draagvlak zichtbaar. Zo geeft het Verdrag van Amsterdam aanleiding tot het integreren van het gelijke-kansenbeleid in het werkgelegenheidsbeleid en beschikken organisaties zoals de Raad van Europa, de OESO en de OVSE inmiddels over een gendermainstreamingstrategie. De versnelde uitvoering van het Platform voor Actie en de initiatieven tot mainstreaming in VN-verband stimuleren ook niet-emancipatiedeskundigen tot het leveren van een inbreng. Kortom, het internationale emancipatiebeleid is zich aan het verbreden tot het algemene beleid, hetgeen nieuwe eisen stelt aan de coördinerende en vernieuwende rol van de 'national machinery' en de beschikbare instrumenten.

Het kabinet was tevreden met het resultaat van de Speciale Zitting 'Vijf jaar na Beijing' van de Algemene Vergadering van de VN (SAVVN)⁴³. Al gaven de opnieuw gebleken mondiale partijvorming en de gevoerde onderhandelingen reden tot een zekere bezorgdheid. Het beperkte aantal behoudende landen dat wenste af te dingen op de afspraken in het Platform voor Actie (vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in Beijing), is ook in de komende jaren zijn stempel blijven drukken op het werk in VN-verband. De SAVVN heeft wereldwijd geleid tot hernieuwde politieke aandacht voor het nationale en internationale emancipatiebeleid. Het stellen van prioriteiten voor acties op de korte en middellange termijn moest leiden tot een versnelde uitvoering van het Platform voor Actie. Zo heeft het kabinet de Nederlandse prioriteiten uit het slotdocument 'Vijf jaar na Beijing' mede gehanteerd voor de invulling van het Meerjarenbeleidsplan. Omgekeerd is het Meerjarenbeleidsplan in de afgelopen tijd algemene leidraad geweest voor de stellingname van de Nederlandse delegatie in de Commissie voor de positieverbetering van vrouwen.

➤ **'Duurzame verandering en water in internationaal gender perspectief'**

Als uitwerking van een onderdeel van het Beijing Platform voor Actie, in 1995 aangenomen door de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie, is in 2000 een internationale conferentie van deskundigen belegd over 'Duurzame verandering en water in internationaal gender perspectief'. Aan deze conferentie is door in totaal 90 internationale deskundigen deelgenomen, uit Afrikaanse, Aziatische en Europese landen en uit verschillende relevante sectoren.

De conclusies en aanbevelingen van deze conferentie zijn ingebracht in het Tweede Wereld Water Forum en in de Ministeriële Conferentie over water in Den Haag, maart 2000. Ook zijn ze gebruikt bij de voorbereiding van de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, in juni 2000 in New York, waarin het Platform voor Actie werd geëvalueerd.

➤ **Vrouwen, veiligheid en conflict**

De Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie in 1995 heeft het onderwerp "vrouwen en gewapend conflict" expliciet op de internationale agenda geplaatst. De VN Veiligheidsraad nam op 31 oktober 2000 een resolutie (1325) aan over Vrouwen in conflictsituaties. Deze resolutie is gebaseerd op ondermeer het Beijing *Platform for Action*. Na Beijing kwam de Raad van Europa met een gedocumenteerd rapport over Gendermainstreaming en met diverse onderzoeken over vrouwen als slachtoffer van conflicten. Het Europees Parlement nam in december 2000 een resolutie aan: "De rol van vrouwen bij de vreedzame conflictregeling" (2000/2025(INI)).

⁴³ Verklaring en slotdocument van de 23e Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, Vrouwen 2000: Gelijkheid, Ontwikkeling en Vrede in de 12ste eeuw, (Vijf jaar na Beijing), 5 t/m 9 juni 2000, New York.

Hierop heeft Instituut Clingendael van september 2001 tot medio 2002, in opdracht van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een onderzoek gedaan naar de rol van vrouwen in conflictpreventie, -oplossing en naoorlogse wederopbouw. Aan het instituut is het nadrukkelijk verzoek gedaan conclusies en aanbevelingen te formuleren die direct toepasbaar zijn voor de Nederlandse inzet in de (inter)nationale praktijk. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De toenmalig coördinerend staatssecretaris emancipatiebeleid, mevrouw Verstand-Bogaert, heeft het rapport op 5 juli 2002 aan uw Kamer doen toekomen. In de aanbiedingsbrief is de oprichting van een Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict aangekondigd.

De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, in samenspraak met de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gekozen voor een onafhankelijke Taskforce van ambassadeurs die zelfstandig, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gedurende drie jaar gaat opereren. De Taskforce is op 15 november 2003 geïnstalleerd.

De Taskforce heeft als taak:

- a. het *promoten* van het belang van het vergroten van de rol van vrouwen in conflictpreventie, conflictoplossing en naoorlogse wederopbouw;
- b. het *actief bevorderen* van een optimale uitvoering van een aantal van de aanbevelingen van het Clingendaelrapport en van VN-resolutie 1325;
- c. het *(laten) ontwikkelen* van ideeën en het *bundelen* en *uitdragen van kennis en ervaring* ter ondersteuning van de verschillende betrokken instellingen;
- d. het *initiëren van activiteiten* ter bevordering van de rol van vrouwen in conflictpreventie, conflictoplossing en naoorlogse wederopbouw.

De Taskforce zal zich in eerste instantie richten op het laten ontwikkelen van trainings- en opleidingsmateriaal voor militair- en politiepersoneel dat wordt uitgezonden op internationale missies. Daartoe wordt een analyse gemaakt van de bestaande opleidingen, wordt trainingsmateriaal dat in andere landen wordt gebruikt onder de loep genomen op bruikbaarheid, worden ervaringen van militair- en politiepersoneel dat op missie is geweest uitgewisseld en wordt bekeken waar de omissies zitten in het huidige opleidingsmateriaal. Daarnaast zal de Taskforce zich beijveren om een genderparagraaf in operatiebevelen opgenomen te krijgen.

Seksuele en reproductieve rechten. Volgens het Meerjarenbeleidsplan bevat het VN-Vrouwenverdrag bevat bepalingen die erop gericht zijn bescherming tegen geweld te verlenen. Daaronder vallen ook seksuele en reproductieve rechten. Deze verschaffen vrouwen de vrijheid om zelf te beslissen wanneer en of zij kinderen krijgen. Vrouwen zijn vrij om op persoonlijke wijze en naar eigen inzicht hun seksueel en reproductief gedrag vorm te geven. Deze vrijheid is een fundamenteel mensenrecht met een specifieke betekenis voor vrouwen. Toegang tot voorlichting en voorbehoedsmiddelen is daarbij een essentiële voorwaarde. Met betrekking tot het tijdstip waarop vrouwen hun eerste kind krijgen is sprake van twee tegengestelde trends. De eerste is, dat de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen, tussen 1970 en 2000 is gestegen van 24,2 naar 29,1 en dat inmiddels 18 procent van de vrouwen kinderloos blijft. De andere, tegenovergestelde trend is dat de aantallen abortussen, tienerzwangerschappen en tienermoeders de laatste jaren toenemen, vooral onder

allochtone meisjes. Het seksuele risicogedrag onder jongeren neemt toe. Dit uit zich onder andere in een toename van het aantal seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's) en meer tienerzwangerschappen.

In 2002 is de conferentie 'Van tienermoeder tot carrièrepil' gehouden om inzicht te krijgen in de omstandigheden en cultuurverschillen die met deze tegengestelde keuzen te maken hebben. Ter voorbereiding op deze conferentie heeft staatssecretaris Verstand-Bogaert een werkbezoek gebracht aan de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname. Er zijn tijdens het werkbezoek gesprekken over o.a. tienerzwangerschappen gevoerd met diverse NGO's.

De aanbevelingen die voortgekomen zijn uit de conferentie laten zich in een aantal kernbegrippen samenvatten:

- Voorlichting, over relaties en seksualiteit, vanaf groep 8, aan meisjes en jongens;
- Preventie van tienerzwangerschappen;
- Informatie over de risico's van laat kinderen krijgen;
- Structurele opvang en zorg voor zwangere tieners en tienermoeders;
- Facilitering van de combinatie arbeid en zorg, waaronder voldoende kinderopvang.

Op het gebied van preventie van ongewenste zwangerschap is een aantal maatregelen ingezet, waaronder acties specifiek gericht op jongeren. Zo wordt er op dit moment gewerkt aan een meerjarige programmering rond schoolgezondheidsbeleid, waarvan de bevordering van gezond seksueel gedrag onderdeel van is.

Tot slot moeten er voldoende voorzieningen zijn waar zwangere tieners en tienermoeders terecht kunnen. De opvang van zwangere tieners en tienermoeders maakt deel uit van de vrouwenopvang. Dit is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze krijgen hiervoor een specifieke uitkering. Recent is er structureel extra geld (oplopend tot 4 miljoen euro in 2007) beschikbaar gekomen voor de capaciteit in de vrouwenopvang⁴⁴.

➤ Internationale verdragen

Facultatief protocol bij het VN-Vrouwenverdrag. In augustus 2002 is voor Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba het facultatief protocol bij het VN-Vrouwenverdrag in werking getreden. Het protocol voorziet in een individueel klachtrecht voor vrouwen, die menen dat hun rechten geschonden zijn. Nadat zij de nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput kunnen zij een klacht indienen bij het Comité bij het VN-Vrouwenverdrag.

Internationaal Verdrag inzake Bestrijding Georganiseerde Misdad en de bijbehorende Protocollen. Op 12 december 2000 heeft Nederland het Verdrag met protocollen, waaronder een protocol voor de bestrijding van mensenhandel en de seksuele uitbuiting van kinderen, ondertekend. Najaar 2001 is de voorbereiding van de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving gestart. In 2004 zal goedkeuring van het VN-Verdrag inzake transnationale georganiseerde misdaad plaatsvinden en wetgeving ter uitvoering van internationale regelgeving worden geïmplementeerd.⁴⁵

In reactie op het eerste rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de voorgenomen ratificatie van het VN-Vrouwenverdrag, waaronder een protocol van de bestrijding van mensenhandel en de seksuele uitbuiting van kinderen, is besloten tot uitbreiding van de omschrijving van het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht.

⁴⁴ Kabinetsreactie IBO-onderzoek 'De opvang verstopt', november 2003 (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 325, nr. 1).

⁴⁵ Het voorstel van wet ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel zal binnenkort aan uw Kamer worden gezonden.

Bij de Raad van State ligt momenteel een wetsvoorstel om naar aanleiding van dit verdrag en andere internationale wet- en regelgeving en beleidsontwikkeling het Wetboek van Strafrecht aan te passen (oa. VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad en het daarbij behorende Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (Trb. 2001, 68) en het EU kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (juli 2002)). Het voorstel is op 26 mei 2003 aan het kabinet voorgelegd.

Een evaluatieonderzoek over de eerste termijn van het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel is nagenoeg afgerond. Binnenkort wordt een kabinetsstandpunt bepaald dat een beslissing bevat over voortzetting van het instituut en eventuele uitbreiding van taken in verband met de op handen zijnde uitbreiding van de omschrijving van het delict mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht.

EU kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel. In het kader van de Europese Unie werkt Nederland in opvolging van het Kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel mee aan het opstellen van een EU richtlijn voor slachtoffers van illegale immigratie en mensenhandel.

Europees verdrag ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel (Raad van Europa). Onlangs besloot het Comité van Ministers van de Raad van Europa –op basis van een haalbaarheidsstudie van het Comité van Gelijke Kansen onder Nederlands voorzitterschap van de coördinatie van het emancipatiebeleid- tot het instellen van het Adhoc Comité voor de bestrijding van mensenhandel. Het Adhoc Comité is in september 2003 van start gegaan om – in aanvulling van het VN-Verdrag ter bestrijding van georganiseerde misdaad- een Europees Verdrag voor de bestrijding van mensenhandel op te stellen. Leidende principes voor het werk van het Adhoc Comité zijn preventie en mensenrechten (van vrouwen).

Protocol nr. 12 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit protocol biedt een uitbreiding van het verbod tot discriminatie ten opzichte van het EVRM. Het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit protocol is op 23 september 2003 door de Tweede Kamer aanvaard en is nu in behandeling bij de Eerste Kamer.

➤ **Europese ontwikkelingen**

Met het Verdrag van Amsterdam is het opheffen van ongelijkheid en het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen een ‘horizontale’ doelstelling van de Europese Unie geworden (artikel 2 en 3). Emancipatiebeleid is sindsdien tweesporenbeleid. Enerzijds is sprake van vernieuwing, monitoring en evaluatie van het emancipatiebeleid, anderzijds van verankering van emancipatiedoelstellingen in alle geledingen van het reguliere beleid. Bovendien heeft de Europese Raad de bevoegdheid gekregen maatregelen te nemen tegen discriminatie (artikel 13) en voor positieve actie en gelijke beloning (artikel 137 en 141). De Europese Commissie heeft daartoe diverse voorstellen gedaan. De integratie van gelijke kansen voor vrouwen en mannen in het Europese sociaal beleid (gendermainstreaming) is een vast punt geworden op de agenda van de Sociale Raad. De Europese werkgelegenheidsstrategie wordt jaarlijks uitgewerkt in richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, die op hun beurt leiden tot nationale actieplannen voor werkgelegenheid. Vast onderdeel hiervan is de integratie en toetsing van de gelijke-kansendimensie. Ook bij de hervorming van de Europese Structuurfondsen (2001 - 2006) heeft het gelijke-kansenperspectief zijn beslag gekregen en vormt het een integraal onderdeel hiervan. Omdat mainstreaming vraagt om effectieve coördinatie, evaluatie en monitoring is in

de periode 2001-2005 nog sprake van een Vijfde communautair actieprogramma voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

In maart 2003 heeft de EU op voordracht van de Europese Commissie en de High Level Group Gendermainstreaming besloten tot een jaarlijkse rapportage gendermainstreaming aan de Voorjaarsstop.

ESF-Equal. De Europese Structuur Fondsen van de Europese Unie bevatten oa. het programma ESF-Equal, dat gericht is op het bestrijden van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt. Twee van de thema's uit het Equalprogramma ondersteunen de emancipatie van vrouwen en mannen: het combineren van arbeid en zorg (thema G) en het tegengaan van seksesegregatie op de arbeidsmarkt (thema H). De Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van SZW voert samen met relevante partners twee projecten uit die voor de helft gefinancierd zijn uit de Equalsubsidie en voor de andere helft uit eigen middelen. Conform de opzet van het Equal-programma wordt in deze projecten samengewerkt met partners in andere lidstaten van de Europese Unie. De projecten zijn Mannen in de Hoofdrol en Mixed – naar een betere m/v-balans op het werk.

De subsidie voor het transnationale project Dagarrangementen: from local practice to national policy komt rechtstreeks van de Europese Unie en valt onder het programma dat gerelateerd is aan de Communautaire Raamstrategie inzake Gelijke Kansen tussen mannen en vrouwen.

Daphne-programma. Op 31 december 2003 loopt het Daphne-programma (2000-2003), ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, af. Voor dit programma werd indertijd Euro 20 miljoen uitgetrokken. Met dit budget konden 140 projecten worden medegefinancierd. Het Daphne-programma - en alle hieruit voortvloeiende projecten en resultaten - is een belangrijk programmeringsinstrument op het gebied van de bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen en is interessant als een model van goede praktijken op het gebied van de coördinatie van de regionale beleidsmaatregelen en structuren met regionale samenwerkingsmaatregelen. De Europese Commissie heeft inmiddels een voorstel voor een tweede fase van het Daphne-programma gedaan dat in de Sociale Raad van 20 oktober jl. politiek akkoord heeft gekregen. Wegens de grote belangstelling voor het vorige programma en de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU zal dit programma een periode van 5 jaar beslaan (2004 t/m 2008) en is er een bedrag van Euro 50 miljoen mee gemoeid.

4 Reactie van het kabinet op het algemene deel

4.1 Inleiding

Het Cedaw publiceerde in 2002 zijn landenrapport over Nederland⁴⁶, na bespreking van de tweede en derde Nederlandse rapportage met de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mevrouw mr. A.E. Verstand-Bogaert als vertegenwoordigster van de Nederlandse regering. In zijn rapport uitte het Cedaw fundamentele kritiek op het beleid om de arbeidsdeelname van vrouwen te vergroten door de combinatie van werk en privé beter mogelijk te maken. Ook op de opheffing van het bordeelverbod had het ernstige kritiek. De aanwezigheid in het parlement van een politieke partij, in casu de SGP, die vrouwen niet toelaat tot het gewone lidmaatschap noch in vertegenwoordigende posities, acht het Cedaw een schending van artikel 7c van het Verdrag. Voorts schoot naar het oordeel van het Cedaw het beleid op een aantal punten tekort, in het bijzonder wat betreft de verbetering van de positie van allochtone vrouwen.

De tweede nationaal rapporteur heeft de kritiek van het Cedaw als vertrekpunt genomen. Zij besluit haar rapportage met 25 aanbevelingen.

In dit hoofdstuk reageert het kabinet op twee centrale onderwerpen, te weten het beleid ter verbetering van de positie van allochtone vrouwen en de kwestie van de SGP. Daarna worden de aanbevelingen van de nationaal rapporteur achtereenvolgens van een reactie voorzien.

4.2 De rol van de overheid

Hoofddoelstelling van het emancipatiebeleid is het scheppen van voorwaarden voor een pluriforme maatschappij, waarin een ieder ongeacht sekse de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven en waarin vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en (sociale) verantwoordelijkheden kunnen realiseren.

De verantwoordelijkheid voor het bereiken van de algemene emancipatiedoelstellingen ligt bij de voor de verschillende beleidsterreinen verantwoordelijke bewindspersonen. De coördinerende bewindspersoon voor emancipatie en familiezaken heeft tot taak te bevorderen dat problemen integraal worden beoordeeld en over de aanpak en de resultaten integraal aan het parlement wordt gerapporteerd. Daarnaast heeft de coördinerend bewindspersoon voor emancipatie en familiezaken nog een aantal specifieke taken:

1. Agenderen van emancipatievraagstukken en het ontwikkelen van beleidsinitiatieven en publiek/private samenwerkingsprojecten ter versterking van het internationale, Europese en nationale emancipatiebeleid;
2. Ondersteunen van sectoren, bedrijven, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties bij het uitvoeren van projecten en experimenten gericht op het versterken van het emancipatieproces in de Nederlandse samenleving;
3. Monitoren van de voortgang van het emancipatiebeleid en de verankering van het emancipatieperspectief in politieke besluitvorming, beleidsvorming – en uitvoering op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

4.3 De emancipatie en integratie van allochtone vrouwen, en de kwestie van de SGP

4.3.1 Allochtone vrouwen

Voorjaar 2003 is geïnventariseerd welk concreet beleid de departementen voeren ter verbetering van de positie van allochtone vrouwen. Ofschoon de inventarisatie een groot

⁴⁶ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-fifth session, 2-20 July 2001, Consideration of reports of States parties, The Netherlands, Second and third periodic reports, CEDAW/C/2001/II/CRP.3/add.1, 11 July 2001.

aantal initiatieven laat zien, wordt in het rapport geconstateerd, dat de samenhang tussen de diverse maatregelen te wensen overlaat en dat van coördinatie in feite niet kan worden gesproken

Tenslotte zijn het bereik en de effecten van het beschreven beleid onvoldoende systematisch geëvalueerd: het merendeel van de initiatieven richt zich ofwel op de doelgroep vrouwen ofwel op de doelgroep etnische minderheden. Vrouwen uit etnische minderheden *kunnen* van deze initiatieven profiteren, maar er worden over het algemeen geen streefcijfers voor deze doelgroep gehanteerd. In vervolg hierop heeft uw Kamer op 28 oktober jl. het plan van aanpak emancipatie en integratie ontvangen.

Voorts is op 1 september 2003 de Commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM) gestart. Deze onafhankelijke commissie heeft als doel de gemeenten te ondersteunen en het kabinet te volgen bij hun acties om de deelname van allochtone vrouwen aan alle facetten van de Nederlandse samenleving te stimuleren.

Bij brief van 17 oktober 2003 is u medegedeeld dat de moties van uw leden Adelmund c.s.⁴⁷ en Bussemaker c.s.⁴⁸, waarin de regering wordt gevraagd het desbetreffende beleid zodanig aan te passen dat het aantoonbaar slachtoffer zijn van (seksueel) geweld binnen de relatie een zelfstandige verblijfsgrond wordt voor personen die hun relatie beëindigen en in het bezit zijn van een afhankelijke verblijfstitel, zijn overgenomen.

Indien het huiselijk geweld wordt aangetoond door middel van het overleggen van zowel een proces-verbaal van aangifte als een verklaring van een (vertrouwens)arts dienaangaande zal in het vervolg in het voortgezet verblijf van betrokkene worden berust. In gevallen waarin ambtshalve vervolging tegen de dader wordt ingesteld, dus zonder dat aangifte van huiselijk geweld is gedaan, is een verklaring van de desbetreffende instantie waaruit van die ambtshalve vervolging blijkt, in combinatie met een verklaring van een (vertrouwens)arts, eveneens voldoende voor het toestaan van voortgezet verblijf. Daarbij zal in vorengenoemde gevallen dan niet meer als voorwaarde worden gesteld dat betrokkene aantoonbaar is van de overige klemmende redenen van humanitaire aard, zoals in de Vreemdelingen-circulaire 2000 in hoofdstuk B2/5.3.3. genoemd, op haar situatie van toepassing is. De Vreemdelingen-circulaire wordt overeenkomstig het vorenstaande aangepast.

4.3.2 De kwestie van de SGP

In de bespreking van de tweede en derde Nederlandse rapportages over de implementatie van het Verdrag is door het Cedaw nadrukkelijk stilgestaan bij de positie van de SGP, wegens de weigering van deze partij om vrouwen toe te laten als gewoon lid en haar standpunt dat vrouwen geen bestuurlijke functies behoren in te nemen, in de partij noch daarbuiten.

In zijn landenrapport heeft het Cedaw geconcludeerd, dat de aanwezigheid van de SGP in het Nederlandse politieke bestel, in het bijzonder in het parlement, in strijd is met het Verdrag. Het Cedaw dringt aan op wetgeving die het lidmaatschap van politieke partijen in overeenstemming brengt met de verplichtingen onder artikel 7 van het Verdrag.

De nationaal rapporteur merkt hierover op: "De conclusie van CEDAW moet zeer serieus worden genomen aangezien het zelden voorkomt dat CEDAW bij een Europese staat vaststelt dat deze een verdragsartikel op directe wijze schendt."⁴⁹

Zoals in de brief⁵⁰ van toenmalig staatssecretaris mr. A.E. Verstand-Bogaert aan uw Kamer aangegeven, en herhaald in de reactie op de sommatie door het Clara Wichmann Instituut c.s., acht de regering het buitengewoon betreurenswaardig dat de SGP voor vrouwen uitsluitend het buitengewoon lidmaatschap openstelt. Zij neemt evenwel het standpunt in, dat artikel 7

⁴⁷ Voorgesteld op 7 november 2002 (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 45).

⁴⁸ Voorgesteld op 8 april 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 XV, nr. 101).

⁴⁹ *Emancipatie op een zijspoor?*, blz. 3.

⁵⁰ Brief van 1 oktober 2001 (Kamerstukken II, 2001-2002, SZW 00-825).

van het Vrouwenverdrag met zich brengt dat de overheid moet verzekeren dat individuele vrouwen toegang hebben tot (onder meer) de politieke partij van hun keuze, maar dat de Nederlandse wetgever beleidsvrijheid heeft bij het vormgeven aan deze verdragsverplichting. Met de huidige wetgeving wordt voldaan aan de verplichtingen op grond van artikel 7 van het VN-Vrouwenverdrag. Zoals blijkt uit de behandeling van de goedkeuringswet voor het VN-Vrouwenverdrag in zowel de Eerste als de Tweede Kamer, is dit ook het standpunt van de Nederlandse wetgever.

De regering ziet diverse redenen tot grote terughoudendheid met het geven van nieuwe wettelijke voorschriften. In de eerste plaats zijn hier uiteenlopende grondrechten en fundamentele rechten en vrijheden in het geding, waarvan de onderlinge verhouding zeer zorgvuldige afweging behoeft. In de tweede plaats dient acht te worden geslagen op het beleid met betrekking tot artikel 20 Boek 2 BW. Op grond van dit artikel kan een rechtspersoon, waarvan de werkzaamheden of het doel in strijd zijn met de openbare orde, op vordering van het Openbaar Ministerie verboden worden verklaard en ontbonden. Van deze mogelijkheid wordt – voorzover het gaat om politieke partijen - bij bestrijding van discriminatie pas gebruik gemaakt indien de discriminatie of het aanzetten daartoe zodanige vormen aannemen dat er sprake is van stelselmatige, zeer ernstige verstoring van het democratische proces. In de derde plaats krijgt handhaving van bestaande voorschriften tegen discriminatie reeds bijzondere aandacht. Zo wordt in artikel 16 van de Wet subsidiëring politieke partijen voorzien in een regeling die politieke partijen, die op grond van de anti-discriminatie bepaling in het Wetboek van Strafrecht (de artikelen 137c, d, e, f, of g, en artikel 429 quater) worden veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete, voor een nader bepaalde periode van rechtswege hun aanspraak op subsidie ontnemt.

De regering heeft er kennis van genomen dat de SGP zich inmiddels opnieuw bezint op haar standpunt in dezen.

4.4 De aanbevelingen

Aanbeveling 1 en 2: Volgende nationale rapportages

1. Bij de voorbereiding van volgende nationale rapportages is het gewenst dat DCE de andere ministeries duidelijk inlicht en voorbereidt. Daarnaast is logistieke ondersteuning van DCE, met name bij het benaderen van de ministeries, van groot belang voor een goede informatievoorziening. Dergelijke ondersteuning moet in de toekomst dan ook structureel worden verleend.

2. De Tweede Kamer moet duidelijke kaders scheppen aangaande de verplichting van ministeries om medewerking te verlenen aan de nationale rapportage. Verder moeten sancties worden opgelegd aan ministeries die weigeren medewerking te verlenen.

Reactie: In de brief aan uw Kamer over de uitvoering VN-Vrouwenverdrag stelde staatssecretaris Verstand-Bogaert voor de nationale rapportage door een onafhankelijke rapporteur te laten opstellen. Op grond hiervan is opdracht verleend aan een externe deskundige om ten behoeve van het Parlement een rapport op te stellen in aanvulling op het thematisch deel, met een onafhankelijk oordeel over het in de afgelopen jaren gevoerde beleid. Uitgangspunt is dat de rapportage zelfstandig haar werkzaamheden verricht. Dit betreft ook het inwinnen van informatie.

Aanbeveling 3, 4 en 5: Gendermainstreaming

3. Gendermainstreaming kan alleen slagen als het aan bepaalde voorwaarden voldoet. Het gendermainstreamingbeleid moet derhalve geëvalueerd worden op basis van de door TECENA ontwikkelde ijkpunten. Daarbij moet vooral gelet worden op commitment bij de

ambtelijke top, en de aanwezigheid van gender-deskundigheid binnen departementen en daarbuiten.

Reactie: Tecena⁵¹ heeft in 2000 een audit uitgevoerd op de emancipatietaakstellingen. Deze had vooral het karakter van een zelfevaluatie. De conclusie⁵² van Tecena luidde dat de taakstellingen een goed instrument zijn voor het integreren van emancipatie in departementaal beleid. Naar aanleiding van de audit formuleerde Tecena zes ijkpunten voor een duurzame integratie van het emancipatiebeleid: probleemeigenaarschap, structuur en organisatie, genderdeskundigheid, integratie-instrumenten, informatie, capaciteit en budget. De aanbevelingen en bovengenoemde ijkpunten van Tecena zijn bij de werkzaamheden van de Interdepartementale Werkgroep Mainstreaming⁵³ betrokken en in het kabinetsstandpunt gendermainstreaming verwerkt.

In het kabinetsstandpunt gender mainstreaming wordt aangekondigd dat alle departementen gevisiteerd zullen worden door een visitatiecommissie met als doel een impuls te geven aan de implementatie van het man/vrouw-perspectief in het beleidsproces (ontwerp en uitvoering) van alle departementen. Door het instellen van deze commissie worden de tegenstrijdige rollen van beoordeling en stimulator, die tot nu toe door de coördinerend bewindspersoon werden vervuld, uit elkaar gehaald en verhelderd. Deze onafhankelijke commissie is in december 2003 ingesteld.

De resultaten van de visitatie zullen door de verantwoordelijke minister zelf (en niet door de coördinerend minister) aan de tweede Kamer gestuurd worden. De betrokken minister kan daarbij aangeven op welke wijze hij of zij het man/vrouw perspectief verder wil vormgeven en hoe wordt omgegaan met de uitkomsten van het visitatieproces.

Met deze werkwijze wordt aan departementen een grotere beleidsvrijheid gegeven dan in het eerdere Actieplan Emancipatietaakstellingen (SZW 02-500). Verschillende departementen hebben bij de evaluatie daarvan aangegeven behoefte te hebben aan meer vrijheid in het zelf inzetten van instrumenten ten behoeve van gender mainstreaming, dan was voorzien in het kabinetsstandpunt.

4. In tegenstelling tot de milieu-effectrapportage is de emancipatie-effectrapportage niet verplicht. Vooral in het kader van een gendermainstreamingbeleid moet een (vereenvoudigde) EER verplicht worden gesteld. Op deze manier is immers gewaarborgd dat gender aspecten bij beleidsbeslissingen worden meegenomen.

Reactie: In de afgelopen jaren is een toenemend aantal emancipatie-effectrapportages uitgevoerd. Een evaluatie⁵⁴ van de verwerking ervan in beleidsprocessen werd uw Kamer onlangs toegezonden. Niet de vermeende complexiteit van de rapportage staat het gebruik ervan in de weg, maar het (veelal late) tijdstip waarop inzet van het instrument wordt overwogen. Vereenvoudiging zou afbreuk doen aan de waarde.

Nu de EER ingang blijkt te vinden, wil het kabinet eerst bezien of deze ontwikkeling doorzet. Verplichtstelling zou contraproductief kunnen werken.

⁵¹ Tecena staat voor Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel.

⁵² Tecena, *Emancipatie in de hoofdstroom*, december 2000.

⁵³ Het advies van de werkgroep is samen met het kabinetsstandpunt naar de Kamer gestuurd. (Kabinetsstandpunt gendermainstreaming: Kamerstukken II, 2000-2001, 27 061, nr. 15).

⁵⁴ Peter Hupe, e.a., Doorwerking van Emancipatie-effectrapportages in beleidsprocessen, Erasmus Universiteit Rotterdam, Opleiding Bestuurskunde / Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocument 278, Den Haag, december 2002.

5. Voor een effectief gendermainstreamingbeleid is een goede “national machinery” of emancipatie-ondersteuningsstructuur nodig. Om deze te waarborgen alsmede de samenhang en samenwerking van overheidsbeleid en activiteiten van maatschappelijke organisaties is het noodzakelijk een aantal organisaties programmatisch, in plaats van projectmatig, te subsidiëren.

Reactie: De 'national machinery' staat de regering binnen de overheid bij om beleid en maatregelen te ontwikkelen. Een kennis infrastructuur buiten de overheid blijft nodig om het proces van de gewenste verandering in de richting van een geëmancipeerde samenleving te blijven stimuleren.

In de rapportageperiode diende het subsidiebeleid twee doelen: vernieuwende initiatieven ondersteunen en het draagvlak voor het emancipatiebeleid in de samenleving verbreden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen institutionele ondersteuning van een beperkt aantal organisaties en projectmatige subsidies. Institutionele steun is een vorm van programmatische steun. Ter waarborging van een emancipatie-ondersteuningsstructuur werd institutionele subsidie verstrekt aan vijf organisaties (tot en met 2002, daarna nog 3 organisaties).

De projectmatige subsidies beoogden gerichte resultaten rond bepaalde thema's. Jaarlijks zijn er 2 tot 3 actuele thema's uit het emancipatiebeleid benoemd waarop projecten ingediend konden worden.

In 2001 en 2002 vonden verschillende evaluaties van (onderdelen van) de subsidieregeling emancipatieondersteuning plaats, zowel in opdracht van de subsidiegever, als in opdracht van de subsidieontvangers. Mede op basis van de bevindingen en aanbevelingen uit deze onderzoeken wordt met ingang van 2004 de subsidieregeling vervangen voor een nieuwe regeling. In deze regeling wordt sterker dan voorheen de nadruk gelegd op resultaatgerichte projecten, waarbij de resultaten gezocht dienen te worden binnen de drie voor de komende jaren vastgestelde beleidsprioriteiten van het emancipatiebeleid. De nieuwe regeling komt ook tegemoet aan een aantal wensen van maatschappelijke organisaties zelf, te weten de mogelijkheid van meerjarige projecten en het afschaffen van het systeem van jaarlijks nieuwe thema's waarvoor men maar korte tijd heeft om projectvoorstellen te formuleren en in te dienen. De focus die de nieuwe regeling heeft op een beperkt aantal beleidsprioriteiten gedurende een langere periode, dient ook bij te dragen aan betere en minder versnipperde resultaten.

Aanbeveling 6 en 7: Seksuele intimidatie

6. Wat betreft seksuele intimidatie is het noodzakelijk dat regelgeving voor de particuliere sector wordt opgesteld die zowel het hebben van een goede klachtenregeling als het bieden van voldoende bescherming aan slachtoffers verplicht stelt.

Reactie: De Arbeidsomstandighedenwet bepaalt sinds oktober 1994 dat werkgevers een beleid moeten voeren ter preventie van seksuele intimidatie en agressie en geweld op het werk (art. 1 en 4 lid 2). Het betreft agressie en geweld van cliënten en patiënten tegen werknemers, maar het betreft tevens agressie en geweld van werknemers en werkgever onderling. Hierbij valt te denken aan ongewenste omgangsvormen als pesten, discriminatie, conflicten en intimidatie op het werk.

In 2000 is de Arbeidsomstandighedenwet geëvalueerd wat betreft seksuele intimidatie, agressie, geweld en pesten op het werk. Uit deze evaluatie blijkt dat met name grote organisaties een vertrouwenspersoon en klachtenregeling hebben op het gebied van seksuele intimidatie. Voor kleine en middelgrote organisaties ligt dit veel moeilijker, omdat de kosten relatief hoger zijn.

Naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie is nieuw voorlichtingsmateriaal

ontwikkeld over de verbetering van de omgangsvormen op het werk, ten behoeve van werkgevers, werknemers en Arbodiensten. De Arbodiensten hebben een taak in preventie van uitval door arbo-risico's, bij reïntegratie van werknemers en bij behandeling en nazorg na gevallen van seksuele intimidatie en agressie. Initiatieven die daaruit voortkomen worden ondersteund.

Naar aanleiding van de totstandkoming van twee Europese richtlijnen op het terrein van gelijke behandeling is bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend om een verbod op intimidatie op te nemen in de Algemene wet gelijke behandeling. Bovendien wordt een wetsvoorstel voorbereid ter implementatie van een Europese richtlijn over, onder meer, het verbod op *seksuele* intimidatie.⁵⁵ Het verbod op seksuele intimidatie wordt opgenomen in de Wet Gelijke behandeling m/v en gaat deel uitmaken van het verbod tot het maken van (direct) onderscheid.

Tot slot kan gewezen worden op het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een klachtrecht voor de individuele werknemer dat sinds 2000 in de Tweede Kamer voorligt.⁵⁶ In het wetsvoorstel is een (ruime) bepaling opgenomen inhoudende dat werknemers klachten kunnen indienen die hun arbeidssituatie betreffen.

Een klachtenregeling behoort in enigerlei vorm deel uit te maken van een modern personeelsbeleid. In 2000 is uit onderzoek van het Hugo Sinzheimer Instituut gebleken dat weinig ondernemingen een klachtenregeling hadden.⁵⁷ Naar aanleiding van het onderzoek is de Stichting van de Arbeid verzocht om de invoering van klachtenregelingen in bedrijven en CAO's te bevorderen.

Momenteel verricht de Arbeidsinspectie een onderzoek naar soorten klachtenregelingen in CAO's. Onderzocht wordt in hoeverre klachtenregelingen in CAO's voorkomen, de soorten klachtwaardige zaken en het klachtenproces. Uit het vorige CAO-onderzoek van 1996 bleek dat in 15% van de CAO's een klachtenregeling voorkomt. Uit een pilot-studie, die in juni 2003 ten behoeve van het huidige CAO-onderzoek is gehouden, blijkt dat dit percentage inmiddels veel hoger ligt: naar schatting tussen de 60 en 80 %. Eind 2003 worden de definitieve resultaten van het CAO-onderzoek verwacht.

7. In overeenstemming met de verplichtingen in het kader van het VN Vrouwenverdrag moet er voor onderwijsinstellingen een aparte regeling voor seksuele intimidatie opgesteld worden. Hierbij moet ook een onafhankelijke vertrouwenspersoon verplicht gesteld worden.

Reactie: Door wettelijke maatregelen op initiatief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moet er sinds 1 augustus 1998 op iedere school een klachtencommissie, een klachtenregeling en een vertrouwenspersoon zijn. Per 1 juli 1999 is de Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs ingevoerd. Docenten, onderwijsondersteunend personeel en directeuren die een vermoeden hebben van seksuele intimidatie of misbruik, hebben een meldingsplicht. Het bevoegd gezag heeft een aangifteplicht zodra sprake is van een redelijk vermoeden.

In het kader van het Nationaal Actieplan 'Aanpak seksueel misbruik van kinderen' (NAPS) is voorlichting gegeven over deze twee wettelijke maatregelen. Het Project Preventie Seksuele

⁵⁵ Herzien Tweede gelijke behandelingsrichtlijn m/v.

⁵⁶ Kamerstukken II, 1999-2000, 27 274.

⁵⁷ Hugo Sinzheimer Instituut, *Regelingen inzake een individueel klachtrecht van werknemers in bedrijven*, Amsterdam, september 2000.

Intimidatie (PPSI)⁵⁸ heeft in 2000 in een aantal conferenties de deelnemende onderwijsinstellingen geïnformeerd. In de schoolgids voor ouders, verzorgers en leerlingen in het voortgezet onderwijs staat vermeld dat scholen een veiligheidsplan moeten opstellen, waarin onder meer wordt vermeld wat de school doet om seksuele intimidatie tegen te gaan. In deze schoolgids staat ook vermeld dat scholen verplicht zijn om aangifte te doen bij een redelijk vermoeden van seksueel misbruik.

In het primair onderwijs is het Marietje Kesselsproject uitgevoerd, een cursus gericht op het vergroten van de weerbaarheid van de leerlingen. De methode is succesvol gebleken. Daarom is het materiaal ook voor leerlingen in het voortgezet onderwijs geschikt gemaakt. Nagenoeg alle scholen voor voortgezet onderwijs en ook bijna alle scholen voor primair onderwijs zijn aangesloten op het Kennisnet, waarop ook informatie over seksuele intimidatie is te vinden. Het beleid ter preventie van seksuele intimidatie op scholen is in 2001 geëvalueerd.⁵⁹ Het PPSI heeft de aanbevelingen uit het onderzoek verwerkt in zijn aanpak. De onderwijsinspectie toetst in het kader van regulier en integraal schooltoezicht scholen op veiligheid als onderdeel van de kwaliteitskenmerken 'pedagogisch klimaat' en 'schoolklimaat'.

Aanbeveling 8: Huiselijk geweld

8. Uit internationale literatuur blijkt dat voor een integrale aanpak van huiselijk geweld tegen vrouwen een multidisciplinaire aanpak het meest effectief is. Een dergelijke aanpak staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Het is dan ook wenselijk dat een multidisciplinaire aanpak op korte termijn wordt ingevoerd.

Reactie: Een multidisciplinaire aanpak van huiselijk geweld is in Nederland in ontwikkeling. In een toenemend aantal regio's functioneren samenwerkingsverbanden waarin politie, OM en hulpverlening gezamenlijk huiselijk geweld aanpakken. Dit proces wordt landelijk ondersteund door maatregelen die in het kader van de nota *Privé Geweld - Publieke Zaak* worden uitgevoerd. In reactie op motie 28 600-XV, nr. 100, van Kamerlid Hirsi Ali c.s. over de ontwikkeling van een plan van aanpak 'huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen' heeft de Minister van SZW de Kamer een notitie gestuurd.

Inzet van het kabinet is om voor de aanpak van huiselijk geweld samen met de gemeenten te bereiken dat in deze kabinetsperiode een landelijk dekkende structuur ontstaat waarin lokaal of regionaal een sluitende en kwalitatief goede aanpak tot stand komt, georganiseerd rond één 'loket', de advies- en meldpunten huiselijk geweld, en dat die aanpak ook daadwerkelijk tot succes leidt.

Aanbeveling 9-12: Prostitutie

9. Mede met het oog op de door het Verdragscomité getoonde bezorgdheid t.a.v. het Nederlandse prostitutiebeleid is het belangrijk dat de effecten van het opheffen van het bordeelverbod op andere prostitutievormen en mensenhandel systematisch en voortdurend gevolgd worden.

Reactie: Het kabinet acht het van belang de voortgang in het proces van normalisering van de legale prostitutiebranche te blijven volgen. De landelijke monitoring van ontwikkelingen in de

⁵⁸ Het PPSI bestaat ruim tien jaar en maakt thans deel uit van het Transferpunt Jongeren, school en veiligheid. Dit Transferpunt bestaat sinds 1998 en is bedoeld om de bestrijding van onveiligheid in het onderwijs te stroomlijnen en kennis en middelen te bundelen. Het TP is ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum. Het PPSI geeft informatie en advies en richt zich, bijvoorbeeld, ook op deskundigheidsbevordering van vertrouwenspersonen.

⁵⁹ Greetje Timmerman e.a., *Ongewenst seksueel gedrag en veiligheid in op school. Leerlingen en vertrouwenspersonen aan het woord*, Groningen, Rijksuniversiteit, 2001.

prostitutie zal derhalve worden voortgezet. Het kabinet wil in 2005 een tweede evaluatie verrichten, waarbij in het bijzonder wordt onderzocht welke voortgang is geboekt in de oplossing van de knelpunten die zijn gesignaleerd in het WODC-onderzoek⁶⁰.

10. Wat betreft de uitvoering van het prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod is het noodzakelijk dat samenwerkende (controleerende) instanties duidelijkheid verschaffen over zulke zaken als arbeidsvoorwaarden en status als zelfstandige.

Reactie: Een consistent optreden van de betrokken handhavende instanties op het punt van de arbeidsrelatie die bestaat tussen exploitant en prostituee bevordert de met de opheffing van het bordeelverbod beoogde normalisering van de arbeidsverhoudingen. In de kabinetsreactie van 21 februari 2003 op de evaluatie die het WODC heeft uitgevoerd en in de beantwoording van 12 mei 2003 van de vragen die de Vaste Kamercommissie van Justitie naar aanleiding van deze vragen heeft gesteld, is uitgebreid ingegaan op de afstemming die hierbij plaatsvindt tussen Belastingdienst, UWV en Arbeidsinspectie. Belastingdienst en UWV hanteren gezamenlijke beleidsregels voor de beoordeling van het al dan niet bestaan van een dienstbetrekking. Hierdoor zullen zij nu reeds in vergelijkbare situaties tot eenzelfde oordeel komen. Met de overheveling van de inning van de werknemerspremies naar de Belastingdienst zal uiteraard een volledige uniformiteit zijn bereikt. De Arbeidsinspectie dient op grond van de Arbeidsomstandighedenwet van enigszins afwijkende criteria uit te gaan. In de samenwerkingsprojecten met Belastingdienst en UWV in het kader van "Handhaven op niveau" blijkt dat ook de Arbeidsinspectie in voorkomende gevallen tot dezelfde conclusie komt als de Belastingdienst.

Overigens blijkt, zoals in bovengenoemde kabinetsreactie en beantwoording vermeld, dat het aantonen van de aard van de arbeidsrelatie op aanmerkelijke bewijsproblemen stuit. In veel gevallen waarin Belastingdienst en Arbeidsinspectie op grond van hun waarnemingen constateren dat feitelijk sprake is van een dienstbetrekking, wordt de situatie door exploitant en prostituee gepresenteerd als die van een zelfstandig werkende. Beide diensten zullen de komende periode conclusies trekken over de te volgen gedragslijn in deze sector.

11. In overeenstemming met de suggesties van het Verdragscomité is het wenselijk dat de overheid bijscholingscursussen aanbiedt voor prostituees die uit het vak willen stappen.

Reactie: De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Stichting de Rode Draad in 2003 in het kader van de subsidieregeling emancipatieondersteuning een projectsubsidie verleend om op lokaal niveau de verandering van beroep van een aantal laagopgeleide prostituees te begeleiden. In deze pilotproject zal De Rode Draad in samenwerking met het ROC Amsterdam cursus-modules ontwikkelen die zijn toegesneden op de specifieke situatie en mogelijkheden van prostituees die zich op ander werk willen oriënteren. Daarnaast zal de Rode Draad samen met het CWI in Nijmegen 'good practices' ontwikkelen ter ondersteuning van de weg naar de arbeidsmarkt. Ook hierbij gaat het om het ontwikkelen van instrumenten die zijn toegesneden op de specifieke omstandigheden van ex-prostituees. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de groep prostituees die van loopbaan wil veranderen te signaleren, op te vangen, te ondersteunen en te begeleiden naar ander werk.

12. Er bestaat nu een tegenstrijdigheid in de Nederlandse wetgeving, waarbij aan de ene kant prostitutie als een reguliere vorm van arbeid wordt aangemerkt en aan de andere kant het de

⁶⁰ A.L. Daalder, *Het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie in 2000-2001*, WODC, Den Haag, 2002.

enige beroepscategorie is waarvoor door personen van buiten de EU geen werkvergunning kan worden aangevraagd in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Deze situatie verzwakt de positie van prostituees afkomstig uit niet-EU landen doordat ze gedwongen worden het verborgen circuit in te gaan. Deze tegenstrijdigheid in de wetgeving moet worden opgeheven, mits kan worden vastgesteld dat het niet om gedwongen prostitutie gaat.

Reactie: Op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) kunnen geen tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven voor prostitutie-werkzaamheden. Het verbod hierop stamt uit de periode dat het bordeelverbod nog van kracht was. De bepaling is echter nog steeds van kracht, in afwachting van een toelatingsregeling in de Vreemdelingenwet 2000.

Reden om de WAV niet van toepassing te verklaren is gelegen in het gegeven dat, hoewel prostitutie met de opheffing van het bordeelverbod gelegaliseerd is, de aard van het beroep met zich brengt dat daarop geen actieve bemiddeling kan plaatsvinden door de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). In de systematiek van de WAV is aan de toelating van personen van buiten de EU de voorwaarde verbonden dat er geen prioriteit genietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Omdat het CWI niet actief bemiddelt, kan een dergelijke toetsing niet plaatsvinden. In de visie van het kabinet is hierbij derhalve geen sprake van een tegenstrijdigheid, maar van het erkennen van het bijzondere karakter van arbeid in de prostitutie.

Momenteel wordt bezien in hoeverre het mogelijk is door middel van de Vreemdelingenwet 2000 de toelating te reguleren van personen van buiten de EU die in de prostitutie werkzaam willen zijn. Daarbij wordt met name onderzocht op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan de toetsing van het voor de Vreemdelingenwet 2000 van belang zijnde criterium dat met toelating een Nederlands belang wordt gediend. Op korte termijn worden de resultaten verwacht van een ambtelijke studie, waarbij ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betrokken is.

Overigens geeft het genoemde evaluatierapport van het WODC geen aanwijzingen dat het buiten toepassing zijn van de WAV een verschuiving naar het illegale circuit tot gevolg zou hebben gehad.

Aanbeveling 13: De overheid als werkgever

13. De overheid moet haar functie als modelwerkgever serieus nemen en gericht beleid voeren om het aandeel vrouwen in hogere functies te vergroten.

Reactie: De overheid heeft streefcijfers⁶¹ opgesteld voor het aandeel van vrouwen op hogere posities. Zo zou in 2010 de ambtelijke top in Nederland (schaal 18 en hoger) voor een kwart uit vrouwen moeten bestaan. Het aandeel van vrouwen in de echelons daar direct onder (schaal 15-18) zou dan 30 procent moeten zijn. Sommige ministeries hanteren nog aanvullende streefcijfers, toegesneden op hun specifieke situatie. Voor de Algemene Bestuursdienst, die verantwoordelijk is voor de topbenoemingen bij de Nederlandse overheid, is de vertegenwoordiging van vrouwen een aandachtspunt, met name in de recruiteringsfase.

Waar het gaat om de inhoud van het personeelsbeleid van de overheid, loopt er een onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop dit 'genderbewust' is.

Aanbeveling 14: Aandeel vrouwen in het openbare leven

14. De overheid moet gericht stimuleringsbeleid voeren om het aandeel vrouwen in het openbaar leven te vergroten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan belastingvoordelen voor die bedrijven die succesvol zijn in het doorbreken van het glazen plafond.

⁶¹ Meerjarenbeleidsplan emancipatie, 2000, blz. 71.

Reactie: In hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2, is uiteengezet welke activiteiten worden ontplooid om het aandeel vrouwen in het openbare leven te vergroten, waaronder het project *Mixed*, de ontwikkeling van de benchmark ‘Vrouwen in hogere functies’, het ambassadeursnetwerk en het Interdepartementaal samenwerkingsverband Vrouw/Man in Beroep. Het kabinet wil vooreerst de effecten hiervan bezien alvorens mogelijk te besluiten tot nadere maatregelen.

Aanbeveling 15: Meisjes en exacte vakkenpakketten

15. De overheid moet een gericht beleid voeren om meisjes te stimuleren een exact vakkenpakket te kiezen op school. Wellicht is het raadzaam om een vergelijkend onderzoek te doen naar de redenen waarom meisjes in omliggende landen meer bereid zijn exact te kiezen dan meisjes in Nederland.

Reactie: Op Europees niveau is de ambitie om in 2010 15% meer afgestudeerden in de bètavakken te realiseren. Op 4 juli jongstleden is aan de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Economische Zaken een actieplan gepresenteerd dat vijftig stappen telt om die 15% te verwezenlijken. Het comité van aanbeveling heeft aangegeven dat het vernieuwing van opleidingen effectiever vindt dan dure imagocampagnes.

Er is inmiddels extra geld beschikbaar voor ‘verbreding techniek’ op de basisschool. Binnen dit project worden geen specifieke acties voor meisjes ondernomen. Wel blijkt uit interessevragenlijsten en resultaten dat met name meisjes boven komen drijven. Extra aandacht voor techniek op de basisschool heeft als effect dat meisjes zich hier meer voor gaan interesseren.

In het voortgezet onderwijs is bij de inrichting van de huidige bèta-profielen in de tweede fase uitdrukkelijk rekening gehouden met genderverschillen, zowel in de opbouw als in de naamgeving ervan. Dit heeft erin geresulteerd dat met name het profiel ‘Natuur en gezondheid’ door ontzettend veel meisjes gekozen wordt.

De afgelopen jaren heeft OCW de deelname van Technika10-meisjes in het primair en voortgezet onderwijs aan de ict-wedstrijden Think Quest Junior en Think Quest Leerling wedstrijden gesubsidieerd. Het landelijke bureau Technika10 verstrekt informatie, geeft advies en biedt ondersteuning bij het organiseren van technische cursussen aan meisjes. De aanpak binnen de cursussen is erop gericht het beeld en de houding van meisjes ten aanzien van techniek in positieve zin te beïnvloeden. De begeleiding van een club of cursus is altijd in handen van een vrouw. Naast clubs en cursussen is Technika10 ook steeds vaker binnen het onderwijs actief.

Aanbeveling 16: Evenredige vertegenwoordiging in leidinggevende onderwijsfuncties

16. De overheid moet serieuze stappen nemen om de Wet inzake de evenredige vertegenwoordiging in leidinggevende functies in het onderwijs daadwerkelijk te implementeren.

Reactie: De Wet Evenredige Vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs (WEV) is sinds 7 maart 1997 van kracht. Vanaf 8 maart 1998, een jaar na inwerkingtreding van de wet, is een planverplichting van kracht: als vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in door de wet genoemde functies, dan moet de onderwijsinstelling een document opstellen met streefcijfers voor het vergroten van het aandeel vrouwen en met concrete maatregelen en een tijdpad om deze streefcijfers te halen.

Voor het primair en voortgezet onderwijs heeft de WEV betrekking op de functies van directeur en adjunct-directeur, voor de BVE-sector gaat het om leden van centrale directies en colleges van bestuur, voor het HBO en WO gaat het om functies van schaal 13 en hoger; voor het WO gaat het om onderwijs- en onderzoeksfuncties.

Naar aanleiding van een evaluatie-onderzoek is de WEV in december 2001 verlengd. In 2005 wordt de wet opnieuw geëvalueerd.

Het is aan het bevoegd gezag zelf om, op basis van door het ministerie van OCenW gepubliceerde cijfers, streefcijfers vast te stellen voor haar scholen. De meest recente cijfers van het primair onderwijs zijn: 76,8% van het onderwijsgevend personeel is vrouw, in de leidinggevende functies is dat 18,4%. In het voortgezet onderwijs is het percentage vrouwen dat een functie bekleedt als directeur of als adjunct directeur, licht gestegen. Toch is het percentage vrouwen dat een managementfunctie bekleedt nog steeds laag: in 2002 was 10,1% van de rectoren en 16,2% van de adjunct-directeuren vrouw.

Aanbeveling 17: Emancipatie-effectrapportages door het ministerie van OCenW

17. Het ministerie van OCenW heeft zelf aangegeven het instrument van de EER in te zetten op majeure beleidsvoornemens. Het is wenselijk dat het ministerie zich aan die belofte houdt. Twee beleidsveranderingen die met terugwerkende kracht daarvoor in aanmerking komen zijn het studiehuis en de universitaire bestuurshervormingen.

Reactie: In de ontwikkeling van de wetgeving voor de tweede fase en de inrichting van het studiehuis is uitdrukkelijk rekening gehouden met gender-aspecten. De huidige profielen van de tweede fase zijn hier mede op ingericht. Vooral bij de inrichting van de bèta-profielen is in de opbouw en in de naamgeving rekening gehouden met genderverschillen. De invulling van de profielen is destijds ook aan de Emancipatieraad voorgelegd voor advies. Als gevolg hiervan was er geen aanleiding meer om een EER uit te voeren. Er is momenteel geen aanleiding om dit alsnog te doen. In de lopende evaluatie van de tweede fase blijft het genderaspect een punt van aandacht. Wanneer er alsnog aanleiding is, omdat zich (ongewenste) genderontwikkelingen voordoen, zal worden bezien het instrument van de EER alsnog in te zetten.

Aanbeveling 18: Vrouwen in leidinggevende gezondheidszorgposities

18. De intentie van het ministerie van VWS om te stimuleren dat meer vrouwen leidinggevende posities in de gezondheidszorg betrekken en dat deeltijdwerken voor medisch specialisten mogelijk wordt valt toe te juichen. Toch is het noodzakelijk dat wordt nagegaan wat de concrete resultaten zijn van deze maatregelen en de eventuele negatieve bij-effecten, zoals gender segregatie onder medisch specialisten.

Reactie: Het gevaar voor seksesegregatie onder medisch specialisten is niet ondenkbaar, maar was aanzienlijk groter vóórdat deeltijdwerken voor medisch specialisten mogelijk werd. In het kader van behoud van verplegend en verzorgend personeel is veel gedaan om meer carrièreperspectieven te bieden en om doorstroom naar hogere functies te bevorderen.

In de zorgsector werken 80% vrouwen; 50% van de leidinggevende functies wordt door vrouwen bekleed. In de zorg is vooral doorstroom, carrièreperspectief, loopbaan een issue, dat geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Het zijn echter de werkgevers en werknemers zelf die voor de implementatie van het beleid verantwoordelijk zijn. Er is voor de periode 2003-2004 een ambassadeursnetwerk vrouwen in hogere functies in de zorg opgericht.

De inzet van het ministerie van VWS is gericht op ondersteuning van de inzet van het veld zelf om deeltijd mogelijk te maken. De druk op de arbeidsmarkt van medisch specialisten heeft daarbij ook resultaat geboekt; deeltijd werken vindt in toenemende mate plaats. De cultuurverandering op de werkplek (het wordt 'gewoner') doet vervolgens de rest.

Aanbeveling 19: Stopzetting subsidie Rutgers Stichting

19. Het stopzetten van de subsidie aan de Rutgers Stichting die heeft geleid tot haar opheffing

moet geëvalueerd worden op de effecten voor jonge allochtone vrouwen en voor de informatievoorziening op het gebied van seksualiteit en reproductieve gezondheid naar jongeren toe.

Reactie: Met ingang van 2002 is de voormalige Rutgers hulpverlening (en financiering) ondergebracht bij zeven abortusklinieken, in de steden waar de voormalige Rutgers Huizen gevestigd waren. Eind 2005, begin 2006 wordt de organisatie, structuur en financiering van de eerstelijns seksualiteitshulpverlening in zijn geheel onder de loep genomen. De evaluatie moet laten zien of dit de juiste organisatie, structuur en financiering is voor deze vorm van hulpverlening. Daarnaast zal worden bezien of deze vorm van hulpverlening voldoende toegankelijk is voor kwetsbare groepen, zoals jonge allochtone meisjes.

Aanbeveling 20: Beperking kostenstijgingen gezondheidszorg

20. De maatregelen om kostenstijgingen in de gezondheidszorg te beperken moeten op hun gender-effecten geëvalueerd en, indien nodig, bijgesteld worden.

Reactie: Het kabinet is niet voornemens gender effect evaluaties uit te voeren naar de maatregelen om de kostenstijging in de gezondheidszorg te beperken.

Aanbeveling 21: Effecten regelgeving

21. Regelgeving, zoals de Wet Arbeid en zorg en het nieuwe belastingstelsel, dient geëvalueerd te worden op de effecten voor een herverdeling van arbeid en zorg en economische zelfstandigheid. Waar nodig dient bijstelling plaats te vinden om het combinatiescenario daadwerkelijk te verwezenlijken.

Reactie: De effecten van regelgeving worden nauwlettend gevolgd en zonodig geëvalueerd. Indien noodzakelijk en mogelijk, heeft bijstelling plaats.

Aanbeveling 22: Kinderopvang

22. Het besluit om de invoering van de WBK een jaar uit te stellen dient geëvalueerd te worden op de effecten voor een herverdeling van arbeid en zorg en economische zelfstandigheid. De financiële afhankelijkheid van een vrijwillige bijdrage van het bedrijfsleven dient in heroverweging te worden genomen.

Reactie: De WBK zal per 1 januari 2005 worden ingevoerd. Evaluatie van het uitstel lijkt daarom weinig zinvol. Voor het overige zij verwezen naar de desbetreffende paragraaf in hoofdstuk 3.

Aanbeveling 23 en 24: Beloningsverschillen

23. De overheid dient gerichte (stimulerings)maatregelen te formuleren om beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen terug te dringen. Deze maatregelen moeten op hun concrete resultaten worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Reactie: Zoals vermeld in hoofdstuk 3, worden door middel van plan van aanpak gelijke gerichte stimuleringsmaatregelen genomen om de ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen terug te dringen.

De concrete resultaten worden geëvalueerd aan de hand van de tweejaarlijkse onderzoeken van de Arbeidsinspectie. Dan wordt ook bezien of de gehanteerde aanpak aanpassing behoeft. In 2004 komen de gegevens van de Arbeidsinspectie over 2002 beschikbaar. Dan zal bekeken worden of resultaat werd geboekt met het ingezette beleid en of er naast de reeds ingezette

maatregelen aanvullend beleid noodzakelijk is. Via de Voortgangsbrieven gelijke beloning wordt de Tweede Kamer regelmatig op de hoogte gebracht.

24. De gecorrigeerde statistieken die gebruikt worden om het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen alsmede allochtonen en autochtonen aan te geven moeten op eventuele “verstopte” discriminatie geëvalueerd en eventueel aangepast worden.

Reactie: Het onderzoek van de Arbeidsinspectie levert waardevolle informatie op macro-niveau op. Het is belangrijk om de trends en de ontwikkelingen in de tijd te zien in de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Het AI-onderzoek levert twee soorten gegevens op: de zogenaamde ongecorrigeerde beloningsverschillen en de zogenaamde gecorrigeerde beloningsverschillen. Het ongecorrigeerde beloningsverschil geeft - zonder analyse van oorzaken - weer wat het gemiddelde beloningsverschil is tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij het gecorrigeerde beloningsverschil heeft er een correctie plaatsgevonden op een aantal functiekenmerken waaronder functieniveau en functiesoort en een aantal persoonskenmerken zoals aantal dienstjaren en ervaring. Het beloningsverschil dat resteert na de correctie kan veroorzaakt zijn door andere van invloed zijnde achtergrondkenmerken en door beloningsdiscriminatie in strijd met de gelijke behandelingswetgeving.

De onderzoeksmethodiek van de Arbeidsinspectie is niet geschikt om de exacte omvang van de beloningsdiscriminatie te meten. Daarvoor is onderzoek op micro-niveau noodzakelijk. Probleem met dergelijk onderzoek is echter weer dat dit bijzonder arbeidsintensief is en niet op grote en op een representatieve schaal kan gebeuren.

De regering is zich ervan bewust dat er in de correctiefactor 'functiesoort' enige beloningsdiscriminatie 'verstoppt' zou kunnen zitten, namelijk in het geval het twee functiesoorten betreft die betrekking hebben op arbeid van gelijke waarde. Het weglaten van deze correctiefactor zou echter het verklarend effect van de analyse te zeer doen afnemen.

Aanbeveling 25: Aan zorg gekoppelde belastingheffing

25. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen en tegelijkertijd zorgtaken een hogere waardering te geven moet de introductie van een aan zorg gekoppelde heffing in het nieuwe belastingstelsel serieus overwogen worden.

Reactie: Met de nationaal rapporteur constateert het kabinet dat het nieuwe belastingstelsel ook in emancipatoir opzicht een verbetering is. Gevolgd wordt hoe het nieuwe stelsel in de praktijk uitwerkt.

5 Reactie van het kabinet op het thematisch deel

Toenmalige staatssecretaris van Justitie Kalsbeek, mede namens de coördinerend staatssecretaris Verstand-Bogaert, heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken verzocht haar van advies te dienen over de wijze waarop de Nederlandse overheid het VN-Vrouwenverdrag naleeft voor wat betreft het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid, het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid. De AVCZ heeft in overleg gekozen voor behandeling van de onderwerpen vrouwen in de asielprocedure; inkomenseis en afhankelijke verblijfstitel bij gezinshereniging/gezinsvorming; au pairs; vrouwenhandel; en vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en in de prostitutie.

In het onderstaande worden de door de ACVZ in haar advies van november 2002 gedane aanbevelingen per hoofdstuk van het advies weergegeven, voorzien van een kabinetsreactie. Daarbij zijn alleen die hoofdstukken en paragrafen van het advies opgenomen waarin de aanbevelingen staan vermeld.

Hoofdstuk 2 Gezinshereniging en gezinsvorming

2.2 Inkomenseis bij gezinshereniging en gezinsvorming

Aanbevelingen ACVZ

Een goede naleving van het VN-Vrouwenverdrag maakt het naar de mening van de ACVZ noodzakelijk dat de overheid betrouwbaar statistisch materiaal verzamelt over de vraag in welke mate in Nederland verblijvende personen (uitgesplitst naar geslacht en etnische achtergrond) kunnen voldoen aan de thans geldende inkomenseis. Dat materiaal is momenteel niet voorhanden.

De ACVZ adviseert tevens om de voornemens tot beleidswijziging (verhoging inkomenseis, verhoging van de leges en zelffinanciering van de inburgeringscursus) vóór de beslissing over inwerkingtreding, te onderwerpen aan een Emancipatie Effect Rapportage (EER).

Reactie: Ervan uitgaand dat genoemde statistische gegevens verzameld zouden kunnen worden, verdient opmerking dat dergelijke gegevens op zichzelf niets zeggen over de bij die groep aanwezige wens en intentie om tot gezinshereniging of gezinsvorming over te gaan. Over de wenselijkheid genoemde gegevens te verzamelen vindt dan ook nog nader beraad plaats.

Bezien zal worden of het instrument van de Emancipatie Effectrapportage bij substantiële beleidswijzigingen toegepast kan worden. Dit zal zeker niet het geval zijn bij elk voornemen tot beleidswijziging. De totstandkoming van een Emancipatie Effectrapportage is immers tijdsintensief en daarnaast niet in alle gevallen nodig, bijvoorbeeld indien het onderscheid al wordt gezien en hiermee in de beleidsontwikkeling rekening wordt gehouden. Voorts is het met betrekking tot bijvoorbeeld de verhoging van de inkomenseis zo, dat het kabinet zich hiertoe al middels het Hoofdlijnenakkoord heeft uitgesproken. Het doen uitvoeren van een Emancipatie Effectrapportage heeft in dezen dan ook geen nut, aangezien de uitslag ervan geen effect zal hebben op de beleidswijziging.

2.3 Afhankelijke verblijfstitel en voorkoming schijnhuwelijken

De afhankelijke verblijfsstatus

Gedurende de eerste drie jaren van het verblijf van een man of vrouw die in het kader van

gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland komt, is het verblijf afhankelijk van de hoofdpersoon in Nederland. Dat houdt in dat indien de relatie of het verblijf drie jaar of langer heeft geduurd, betrokkene een zelfstandige verblijfsvergunning verleend kan krijgen. Indien de relatie of het verblijf korter dan drie jaren hebben standgehouden, komt betrokkene over het algemeen niet automatisch in aanmerking voor een zelfstandige verblijfsstatus. Dit is anders indien de relatie niet kan worden voortgezet wegens het overlijden van de hoofdpersoon. In overige gevallen dient er voor het verkrijgen van voortgezet verblijf steeds sprake te zijn van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. Een uitzondering hierop vormt aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de familie. Naar onlangs is besloten en bij brief van 17 oktober 2003 aan de Tweede Kamer is meegedeeld wordt aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de familie wel als zelfstandige humanitaire reden voor het verlenen van voortgezet verblijf beschouwd. Het geweld kan in deze gevallen worden aangetoond door middel van hetzij een proces-verbaal van aangifte in combinatie met een artsenverklaring, hetzij een verklaring van de desbetreffende instantie over tegen de dader ingestelde ambtshalve vervolging in combinatie met een artsenverklaring.

Aanbevelingen ACVZ

De ACVZ constateert dat de zogeheten afhankelijke verblijfsvergunning (gedurende 3 jaar) voor partners van buiten de EU het gevaar met zich meebrengt dat met name vrouwen in een afhankelijke positie van hun partner komen te staan. De ACVZ is van mening – in tegenstelling tot vele vrouwenorganisaties – dat dit instrument niettemin noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of het doel van het verblijf ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hier past naar de mening van de Commissie echter wel een goede bescherming van de vrouwen als zij die nodig hebben. De huidige mogelijkheid om vrouwen een zelfstandige verblijfsvergunning te verlenen indien binnen drie jaar is aangetoond dat de vrouw is mishandeld, is een dergelijke beschermingsmaatregel. De Commissie is van mening dat mishandeling een dermate zware humanitaire omstandigheid is, dat deze reden *op zichzelf* voldoende kan zijn voor het verlenen van een zelfstandige verblijfsvergunning (en niet de eis moet worden gesteld: “in combinatie met andere schrijnende factoren”).

De onduidelijkheid die bestaat over (de financiering van) de opvang van mishandelde vrouwen die binnen de driejaarstermijn hun partner verlaten en nog geen zelfstandige verblijfsvergunning hebben, moet worden weggenomen. Daarnaast moet voorzien worden in de behoefte aan een betere informatievoorziening en duidelijker voorlichting voor vrouwen opdat zij beter in staat worden gesteld om informatie in te winnen over hun rechtspositie, zo mogelijk ook vóór hun komst naar Nederland. De Commissie is van oordeel dat de bestaande informatievoorzieningen voor (migranten-)vrouwen beter kunnen en moeten worden benut.

Reactie: De eerstgenoemde aanbeveling is zoals hierboven vermeld reeds overgenomen. Besloten is de moties van het lid Adelmund c.s. en van het lid Bussemaker c.s. waarmee werd beoogd van het vereiste van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard af te stappen en het aantoonbaar slachtoffer zijn van (seksueel) geweld binnen de relatie als zelfstandige verblijfsgrond in het beleid op te nemen, over te nemen.

Met de tweede aanbeveling wordt beoogd de in de praktijk bij slachtoffers en hulpverleners bestaande onduidelijkheid weg te nemen en allochtone vrouwen beter van informatie te voorzien. Deze aanbeveling van de ACVZ zal worden overgenomen. In overleg met het ministerie van VWS wordt momenteel bezien welke mogelijkheden er hiervoor kunnen worden aangewend.

Hoofdstuk 3 Asiel

3.2 Weergave van genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire ‘landgebonden TBV’s’ en in ambtsberichten

Aanbeveling ACVZ

De ACVZ is van mening dat in de Vreemdelingencirculaire, de TBV’s en de ambtsberichten in het recente verleden al veel aandacht aan genderaspecten is besteed. De ACVZ constateert echter ook dat een en ander nog niet volledig en eenduidig is uitgewerkt. Dat kan in de praktijk aanleiding geven tot verwarring en het trekken van onjuiste conclusies.

De ACVZ beveelt aan om steeds systematisch, consequent en eenduidig aandacht te besteden aan de positie van vrouwen. Zij beveelt aan om de ‘genderrichtlijnen’, zoals bijvoorbeeld de UNHCR heeft opgesteld, bij deze voorgestelde systematiek te betrekken. Ook de UNHCR-trainingskit over gender kan voor het Nederlandse beleid en de (begeleiding van de) uitvoering daarvan waardevolle handvatten bieden.

Reactie: Bij het aanvragen van een ambtsbericht over landen van herkomst worden reeds standaard vragen gesteld over de gendergerelateerde onderwerpen zoals de positie van vrouwen en van homoseksuelen. Ook in TBV’s die naar aanleiding van deze ambtsberichten uitkomen, wordt aandacht besteed aan deze aspecten. Wel is het zo dat de ambtsberichten en TBV’s geen algemene beschrijvingen zijn van de mensenrechtensituatie in een land, maar voldoen aan een concrete informatiebehoefte bij de IND. Zij gaan in op vaak aangevoerde asielmotieven en op onderwerpen die spelen bij de beoordeling van asielaanvragen uit dat land. Dat betekent bijvoorbeeld dat een ambtsbericht en een TBV niet zullen ingaan op een onderwerp als vrouwenbesnijdenis, als dat onderwerp in de behandeling van asielaanvragen van personen uit dat land niet speelt.

Ook in het algemene asielbeleid wordt aandacht besteed aan gendergerelateerde aspecten. Werkinstructie 148 is met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Bij deze operatie is er bewust voor gekozen om geen apart hoofdstuk over asielaanvragen door vrouwen op te nemen, maar de verschillende onderwerpen van de werkinstructie op te nemen in de overeenkomende algemene paragrafen. Een algemeen hoofdstuk over vrouwen zou ten eerste niet passen in de systematiek van de Vreemdelingencirculaire, maar zou bovendien ten onrechte het idee kunnen wekken dat het beschreven beleid in de eerste plaats van toepassing is op situaties waarin de asielzoeker een man is en dat een vrouwelijke asielzoeker de uitzondering is.

Het opstellen van richtlijnen, zoals dat in Angelsaksische landen gebruikelijk is, past niet in het systeem van regelgeving dat thans in het Nederlandse vreemdelingenrecht gehanteerd wordt, en waarin het beleid consequent op het niveau van de Vreemdelingencirculaire wordt beschreven en waarin werkafspraken worden geregeld op het niveau van werkinstructies. Wel bestaat het voornemen om te bestuderen of er aanpassingen nodig zijn in de huidige teksten.

Aanbeveling ACVZ

De Commissie is van mening dat het onderwerp ‘besnijdenis’ een specifiek onderdeel van de TBV zou moeten zijn. In deze landgebonden TBV’s dient, naast een duidelijker beschrijving van de situatie in het betreffende land, aangegeven te worden onder welke voorwaarden vrouwenbesnijdenis een grond is voor asiel. Hierbij zou gekeken moeten worden naar de vlucht uit angst om zelf besneden te worden, en de vlucht om te voorkomen dat kinderen besneden worden. Het verdient aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen voor een heldere standpuntbepaling zodat medewerkers van beslissende instanties hieraan een

bruikbaar kader voor beslissingen in individuele zaken hebben.

Reactie: Op het gebied van vrouwenbesnijdenis ofwel genitale verminking is inmiddels een TBV (TBV 2003/48) verschenen. Uitgangspunt daarbij is dat de Nederlandse overheid bescherming moet bieden tegen een risico van genitale verminking, indien de autoriteiten van het land van herkomst geen bescherming kunnen of willen bieden en indien er in het land van herkomst geen mogelijkheden zijn om zich aan de genitale verminking te onttrekken (het vestigingsalternatief). Die bescherming kan plaatsvinden door verlening van een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000.

De beleidswijziging wordt in het algemene deel van de Vreemdelingencirculaire opgenomen. In beginsel kan vervolgens in landgebonden TBV's volstaan worden met een verwijzing naar het algemene beleid, aangevuld met een opmerking over het al dan niet bestaan van vestigingsalternatieven. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal hierover rapporteren in haar ambtsberichten. In de Terms of reference zal specifiek naar vrouwenbesnijdenis moeten worden gevraagd. Genoemde beleidswijziging heeft meer duidelijkheid en eenduidigheid tot gevolg.

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ wijst op het feit dat volgens het Vluchtelingenverdrag, het huidige beleid en de jurisprudentie huiselijk geweld als zodanig geen asielfgrond is. Het betreft handelingen in de privé-sfeer en geen vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Echter, te overwegen ware om in zeer ernstige gevallen van huiselijk geweld, als gebleken is dat de betreffende overheid geen bescherming biedt en vaststaat dat de betrokkene ook elders in het land van herkomst geen heenkomen had kunnen vinden, de mogelijkheid te bieden tot verblijf in Nederland wegens klemmende redenen van humanitaire aard. De Vc 2000 is op dit punt onvoldoende helder.

Reactie: Bij huiselijk geweld blijft het uitgangspunt dat deze vorm van geweld plaatsvindt in de privé-sfeer, en daarmee geen vervolgingsgrond in de zin van het Vluchtelingenverdrag oplevert. Het feit dat de overheid niet in alle gevallen voldoende bescherming biedt, maakt dit niet anders. Indien de overheid geen bescherming wil bieden kan, afhankelijk van de achterliggende reden, het Vluchtelingenverdrag alsnog in beeld komen: bijvoorbeeld er wordt geen bescherming geboden omdat de vrouw tot een specifieke bevolkingsgroep behoort, of actief is in de politieke oppositie.

Daarnaast kan er een situatie in de zin van artikel 3 EVRM ontstaan, indien bijvoorbeeld komt vast te staan dat de vrouw bij terugkeer zal worden mishandeld, de overheid geen bescherming zal bieden en de vrouw geen mogelijkheid heeft zich elders in het land van herkomst te vestigen. Op grond van het huidige beleid bestaat dus reeds de mogelijkheid verblijf in Nederland te verkrijgen in geval van huiselijk geweld.

3.3 Nader gehoor

Aanbeveling AVCZ

Voor de ACVZ is het van groot belang dat de asielzoeker zo goed mogelijk de gelegenheid krijgt om zijn of haar asielrelaas te vertellen. Het is een bekend gegeven dat vrouwelijke asielzoekers dikwijls schroom hebben om ondervonden problemen die hen als vrouw betreffen, aan een mannelijke gehoordmedewerker te vertellen. Daarom beveelt de ACVZ aan om de vrouwelijke asielzoeker de keuze te geven om voor een vrouwelijke gehoordmedewerker en/of tolk te kiezen. De vraag of men behoefte heeft aan een vrouwelijke

gehoormedewerker en/of tolk zal zodanig vroeg in de procedure moeten worden gesteld, dat er in de planning van het nader gehoor rekening mee kan worden gehouden en de vrouw zich niet uit beleefdheid gedwongen voelt te accepteren dat zij door een mannelijke gehoormedewerker of tolk wordt gehoord omdat dat zo in eerste instantie is gepland. De Commissie beveelt aan dat op het standaardformulier voor het nader gehoor, vermelding van het geslacht van de gehoormedewerker en tolk wordt opgenomen.

Reactie: Indien in de AC-procedure reeds op voorhand het vermoeden bestaat dat een asielzoekster om medische of psychische redenen niet gehoord kan worden, wordt hierover aan de GGD een advies gevraagd. Daarnaast wordt, sedert augustus 2003, standaard in het eerste gehoor gevraagd of betrokkene een voorkeur heeft voor een vrouwelijke tolk en medewerker voor het nader gehoor. Als de asielzoekster dat aangeeft wordt het als een inspanningsverplichting gezien om hiervoor te zorgen. Indien aan deze inspanningsverplichting niet kan worden voldaan is er niet per definitie sprake van een onzorgvuldig gehoor. Wel zal er dan bij het horen rekening mee worden gehouden als er geen vrouwelijke tolk voorhanden is. Wanneer er tijdens het gehoor aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de zorgvuldigheid in het geding komt, zal OC-zending plaatsvinden. Ook de medewerker die beslist, zal hiermee rekening moeten houden. Indien er sprake is van vaagheden en hiaten in het relaas zal bezien moeten worden of dit is terug te voeren op het feit dat er geen vrouwelijke tolk bij het gehoor aanwezig kon zijn.

Aanbeveling AVCZ

Adequate kinderopvang is in de aanmeldcentra en onderzoekcentra tijdens (nader) gehoor van hun ouder(s) nodig. Hierop zal reeds voor het eerste gehoor moeten worden gewezen.

Reactie: In de Aanmeldcentra is er een aparte ruimte waar kinderen kunnen verblijven die daarvoor is ingericht en waar ook toezicht aanwezig is. De kinderen kunnen hier ook verblijven gedurende het nader gehoor. De openingstijden van deze ruimte zijn echter beperkter dan de procedures, hetgeen betekent dat soms een gehoor plaats kan vinden terwijl er geen opvang voor de kinderen is. In de behandelkantoren is over het algemeen wel speelgoed aanwezig maar is er geen toezicht mogelijk op kinderen. Dit betekent dat als de kinderen niet alleen gelaten kunnen worden of er anderszins geen oppas geregeld kan worden, zij bij het gehoor zitten. Bij het horen op een behandelkantoor geldt echter wel, dat betrokkene of diens hulpverlener gedurende enige tijd, namelijk de tijd voordat het gehoor plaatsvindt, in staat zal zijn om een oppas voor de duur van het gehoor te regelen.

Overigens is in de praktijk gebleken dat het slechts in een in een enkel geval voorkomt dat een gehoor afgebroken wordt op het moment dat de kinderen het gehoor 'verstoren'. Het gehoor wordt dan op een ander moment hervat, waarbij gekeken wordt of er een oplossing te vinden is voor de opvang van de kinderen.

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ is van oordeel dat bij het nader gehoor van minderjarige meisjes de inzet van vrouwelijke gehoormedewerker en vrouwelijke tolk regel moet zijn.

Reactie: Met betrekking tot deze aanbeveling geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot het horen van vrouwelijke asielzoekers.

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ onderkent dat het uitvoeren van het nader gehoor van een echtpaar door twee verschillende gehoormedewerkers voordelen heeft (onbevangenheid) maar ook nadelen

(moeilijker kunnen inspelen op bij de ander verkregen informatie). Naar het oordeel van de Commissie heeft het gescheiden horen van een echtpaar door verschillende medewerkers de voorkeur. Omdat een echtpaar veelal dezelfde rechtshulpverlener heeft, verdient het overweging de twee gehoren direct na elkaar plaats te doen vinden.

Reactie: De aanbeveling is overgenomen in de zin dat man en vrouw sedert enige tijd gescheiden worden gehoord. Het horen geschiedt, juist vanwege het door de ACVZ genoemde voordeel met betrekking tot het beter kunnen inspelen op bij de ander verkregen informatie, wel door dezelfde gehoormedewerker.

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ erkent de problemen die de vertrouwelijkheid van het asielrelaas met zich mee kan brengen. In de huidige constellatie, met name omdat het echtpaar meestal dezelfde rechtshulpverlener heeft, is niet altijd te voorkomen dat vertrouwelijke stukken of uitspraken aan een echtgenoot bekend raken. In geval van beroep pleegt één dossier te worden gemaakt. Het verdient aanbeveling voor het probleem van de vertrouwelijkheid van stukken die maatregelen te treffen die ongewenste bekendheid bij een echtgenoot zoveel mogelijk tegen gaan. Daartoe dient de bestaande procedure opnieuw tegen het licht te worden gehouden.

Reactie: De vertrouwelijkheid binnen de IND is doorgaans voldoende gewaarborgd. Waar nodig en mogelijk wordt de vertrouwelijkheid gerespecteerd. Overigens is er op dit vlak vooral ook een rol voor de rechtshulpverlener, die evenzeer de vertrouwelijkheid van verklaringen dient te respecteren. Daarnaast is het zo, dat de IND er niet te allen tijde aan ontkomt vertrouwelijke verklaringen mee te nemen in voornemens en beschikkingen.

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ is van oordeel dat in de opleiding van gehoormedewerker meer lesruimte moet worden besteed aan gender-sensitiviteit dan tot op heden het geval is. Ook dient de diepgang van de lesstof te worden verbeterd. Herhalingslessen en collegiale toetsingen kunnen worden ingezet als middel om gehoormedewerker ‘bij’ te houden in hun gender-sensitiviteit. In de trainingen zou ook apart aandacht besteed moeten worden aan traumatische ervaringen en de benadering hiervan door gehoormedewerkers.

Reactie: De IND heeft in 2001 en 2002 reeds in ruime mate aandacht besteed aan het onderwerp traumatische ervaringen en de benadering daarvan door gehoormedewerkers. Enerzijds zijn er seminars en opleidingen over het traumatabeleid georganiseerd, voor zowel hoor- als beslismedewerkers, waaraan ook externe deskundigen op het gebied van het horen van personen bij wie dit mogelijk zou kunnen spelen een bijdrage hebben geleverd. Anderzijds is een experiment gestart met “speciale gehoormedewerkers”. Dat zijn medewerkers die extra getraind zijn om personen met traumatische ervaringen te horen. In 2003 is er opnieuw aandacht geweest voor “traumatabeleid en klemmende redenen van humanitaire aard” voor hoormedewerkers. Daarin is in het bijzonder aandacht gegeven aan hoortechneken.

Aanbevelingen AVCZ

Doorverwijzing naar een psycholoog bij de constatering dat het relaas over traumatiserende gebeurtenissen voor de asielzoeker belastend zijn, kan beperkt blijven tot zeer ernstige gevallen. De Commissie hecht er belang aan dat de gehoormedewerkers dusdanig geoutilleerd worden dat zij zelf het gesprek in goede banen kunnen leiden en afhandelen. Een gespreksprotocol kan hierbij ondersteuning bieden.

Indien reeds bij het eerste gehoor in het Aanmeldcentrum (AC) een ernstig vermoeden rijst dat er sprake is van traumata dan is de Commissie van mening dat verdere behandeling altijd in een Onderzoekscentrum (OC) dient plaats te vinden opdat de asielzoeker voor het nader gehoor enige rust geboden wordt.

Reactie: De hoornmedewerkers zijn of worden al getraind in het horen in dit soort gevallen en zijn hiertoe dan ook goed toegerust.

Doorverwijzing naar het OC kan plaatsvinden indien nader onderzoek vereist is en dat niet binnen de AC-termijn kan worden afgerond. Het enkele feit dat een asielzoeker traumatiserende ervaringen heeft gehad wil niet zeggen dat altijd een verblijfsvergunning moet worden verleend. Er kan bijvoorbeeld op grond van de Overeenkomst van Dublin redenen zijn om de verantwoordelijkheid voor de aanvraag (en dus voor de asielzoeker) aan een ander land over te dragen. Die zaken worden indien mogelijk gewoon in het AC behandeld.

Wanneer geconcludeerd is dat het gehoor, ondanks het feit dat een asielzoeker mogelijk een trauma heeft, zorgvuldig heeft kunnen plaatsvinden, zal een inhoudelijke beoordeling plaatsvinden. Hierbij wordt gekeken of er op basis van het gehoor een OC-zending zal dienen plaats te vinden. Daarbij is onder meer van belang of betrokkene in aanmerking zou kunnen komen voor een vergunning op grond van het traumatabeleid. Als er geen inhoudelijke gronden zijn om naar een OC te zenden, is het enkele bestaan van een trauma alleen geen reden om toch OC te zenden. Daarbij is wel van belang dat er geen aanwijzingen mogen zijn dat er niet zorgvuldig is gehoord. Overigens wordt er niet van uit gegaan dat IND-medewerkers een posttraumatische stress stoornis kunnen onderkennen. Om die reden wordt bij twijfel over de mogelijkheid tot horen advies aan de GGD gevraagd. Daarbij wordt de GGD niet gevraagd of er sprake is van een posttraumatische stress stoornis, maar of betrokkene gehoord kan worden.

3.4 Het in tweede instantie doen van mededelingen omtrent traumatische gebeurtenissen in relatie tot artikel 4.6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Aanbeveling AVCZ

De ACVZ is van oordeel dat een aanvulling op het in hoofdstuk C1/4.2.2 Vc 2000 neergelegde traumatabeleid in de rede ligt. Daarbij zou dienen te worden vastgelegd dat als na een afwijzende beslissing niet eerder naar voren gebrachte feiten of omstandigheden worden gepresenteerd die zouden kunnen wijzen op het bestaan van een ernstig trauma, de betreffende eerdere beslissing in beginsel voor heroverweging in aanmerking komt. In een dergelijk geval zou dan wel op grond van een psychiatrische rapportage, op aanvraag door de gemachtigde van betrokkene, opgesteld door een psychiater die ook door het Bureau Medisch Adviseur van het ministerie van Justitie als onafhankelijk deskundige pleegt te worden ingeschakeld, aannemelijk moeten worden gemaakt dat sprake is van een zodanig ernstig PTSS of andere ernstige posttraumatische stressreacties dat daardoor het niet bij gelegenheid van de eerdere aanvraag ter sprake brengen door de betrokkene van de traumatische gebeurtenissen zou kunnen worden verklaard.

Reactie: Als na een afwijzing de vreemdeling met medische stukken kan aantonen dat vanwege een trauma niet alle relevante asielaspecten naar voren zijn gekomen, laat de IND ruimte om dit alsnog mee te wegen. In TBV 2003/24 wordt onder andere op dit punt ingegaan. Hierin is opgenomen dat bij tweede of volgende aanvragen ruimte bestaat om nieuwe aspecten mee te wegen als aannemelijk is dat deze door het bestaan van een trauma redelijkerwijs niet eerder door de vreemdeling naar voren konden worden gebracht.

Indien dit feit naar voren komt voordat de asielzoeker met betrekking tot de eerste aanvraag is uitgeprocedeerd, kan dit aspect ook nog in diezelfde procedure worden meegewogen.

Een medische verklaring waaruit blijkt dat betrokkene een posttraumatische stress stoornis heeft kan daarbij een rol spelen. Uiteraard is daarbij wel van belang dat de vreemdeling dan alsnog aangeeft welke aspecten van het asielrelaas door aanwezigheid van het trauma niet naar voren zijn gebracht. Wanneer ook deze aspecten niet leiden tot een statusindicatie zal, ondanks een mogelijk aanwezig trauma, niet toegekomen worden aan de intrekking van de eerdere afwijzing.

Hoofdstuk 4 Au Pair

4.2 Arbeidsrelatie au pair en onderscheid van huishoudelijke kracht

Au pair-beleid

Met betrekking tot de aanbevelingen van de ACVZ inzake het au pair-beleid wordt vooraf het volgende opgemerkt. Onlangs is het evaluatieonderzoek naar het au pair-beleid gepubliceerd. Onderzocht is of de au pair-regeling oneigenlijk gebruikt wordt, in de zin dat de au pair primair in het kader van werk bij een gastgezin in Nederland verblijft in plaats van ter kennismaking met de Nederlandse taal en cultuur.

De conclusie van de evaluatie is dat oneigenlijk gebruik van de au pair regeling veelvuldig voorkomt. De invulling van het au pairschap wordt niet spontaan gecontroleerd door toezichthouders; zij weten ook niet hoe dit te doen. Het oneigenlijk gebruik van de regeling richt zich met name op misbruik van die regels die de arbeidsrelatie tussen au pair en gastouder betreffen, zoals omvang van de werkweek en zwaarte van het werk. Fysiek misbruik van de au pairs komt in dit onderzoek niet voor. Psychisch misbruik komt, zij het sporadisch, wel voor. Het toezicht op de au pairregeling ligt in eerste instantie bij de Vreemdelingendienst. De prioriteiten van de vreemdelingendienst liggen echter niet op dit terrein. Wanneer de MVV is geregeld en de au pair in Nederland is, vinden nog maar sporadisch controles plaats. De arbeidsinspectie reageert alleen na tips, en controleert niet actief.

Aanbevelingen AVCZ

De ACVZ beveelt aan om voor toelating een au pair-overeenkomst verplicht op te stellen waarin in elk geval zijn vastgelegd het aantal uren werk, aantal uren vrije tijd (minimum aantal dagen), aard van de werkzaamheden, weekindeling, beloning en opzegtermijn. Voorts ware in de overeenkomst de clausele op te nemen dat bij opzegging om een reden die niet ligt in de risicosfeer van de au pair, de volledige vergoeding over de afgesproken periode moet worden uitbetaald. Daarnaast dient een snelle arbitrageprocedure bij een landelijke arbitragecommissie bereikbaar te zijn in geval van een conflict over de au pair-overeenkomst.

De au pair dient scherp onderscheiden te blijven van de huishoudelijke kracht. Bij de au pair dient een combinatie van ontplooiingsmogelijkheden en gezinsondersteuning uitgangspunt te blijven. Voor de huishoudelijke kracht dient de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) onverkort van toepassing te blijven

Reactie: De aanbeveling met betrekking tot de au pair-overeenkomst wordt overgenomen. Dit betekent dat er naast een bewustverklaring ook een au pair-overeenkomst moet worden opgesteld.

Voor wat betreft de opzegtermijn wordt opgemerkt dat de verblijfsvergunning voor een au pair slechts verleend wordt voor de duur van een jaar en dat de vergunning na dit jaar niet op dezelfde verblijfsgrond wordt verlengd. Wanneer binnen het jaar mocht blijken dat het tussen het gastgezin en de au pair niet klikt dan is daar een rol voor het bemiddelingsbureau – als dat in eerdere instantie bij de contacten tussen au pair en gastgezin betrokken is geweest - weggelegd. Wanneer de au pair vervolgens wordt ondergebracht in een nieuw gastgezin dan dient er opnieuw een bewustverklaring en garantverklaring te worden ondertekend.

Met betrekking tot de aanbeveling voor een landelijke arbitragecommissie wordt opgemerkt dat verplichtingen die voortvloeien uit de bewustverklaring moeten worden nagekomen. Onafhankelijk toezicht hierop is van belang. In het kader van het toezicht op vreemdelingen, kan de vreemdelingendienst de au pair en/of het gastgezin hetzij met concrete aanleiding, hetzij steekproefsgewijs bezoeken of oproepen voor een controle op het nakomen van de gemaakte afspraken. Deze toezichtstaak van de vreemdelingendienst zal bovendien met ingang van 2004 geïntensiveerd worden. Het instellen van een landelijke arbitragecommissie wordt in dit stadium nog niet opportuun geacht. Wel zullen andere maatregelen in dit kader worden genomen (zie Justitievoorstellen).

Aan de aanbeveling die zich richt op een scherp onderscheid tussen au pairs en huishoudelijke krachten is als volgt uitvoering gegeven. In dit kader is het Ministerie van Justitie namelijk voornemens meer aandacht te besteden aan de informatievoorziening inzake het au pair-beleid. Dat betekent dat het Nederlandse uitgangspunt van de au pair regeling meer onder de aandacht moet worden gebracht. In het voorlichtingsmateriaal zal het accent worden verlegd naar de kennismaking met de Nederlandse samenleving en cultuur. Dit uitgangspunt zal ook in de bewustverklaring meer uitdrukkelijk naar voren worden gebracht.

4.3 Bemiddelingsbureaus

Aanbevelingen AVCZ

De Commissie is van mening dat er een keurmerk moet komen voor bemiddelingsbureaus, waarbij aan de volgende eisen moet zijn voldaan:

- Het bureau dient vooraf een gesprek bij het gastgezin in sp e thuis te hebben.
- Het gastgezin dient tijdens het verblijf van de au pair door het bureau te worden gecontroleerd, waarbij tevens een afzonderlijk onderhoud met de au pair plaatsvindt.
- In geval van een klacht of conflict tussen au pair en gastgezin dient het bureau een bemiddelingsfunctie te vervullen.
- Het bureau dient met de au pair te kunnen communiceren in een taal die de au pair goed beheerst.

Overwogen zou kunnen worden om, in het geval dat een aanvraag is begeleid door een goedgekeurd bemiddelingsbureau, een verkorte procedure voor toelating te introduceren.

Reactie: Voor wat betreft de aanbevelingen inzake de bemiddelingsbureaus het volgende. Een keurmerk voor de bemiddelingsbranche zal niet worden opgesteld. Niet alleen omdat dit ten tijde van bezuinigingen uitvoeringstechnisch niet opportuun is, maar met name ook omdat niet vaststaat dat dit een oplossing zal bieden. Gebleken is dat au pairs niet alleen meer via bemiddelingsbureaus de weg naar Nederland weten te vinden maar steeds meer contacten leggen middels het internet. Het beoogde doel, het versterken en beschermen van de positie van au pair, wordt hiermee dus niet bereikt.

Extra Justitievoorstellen voor verbetering van au pair regeling

- Het inrichten van een meldpunt. Momenteel wordt bezien waar dit meldpunt het beste kan worden ingericht.
- Gebruik maken van sancties bij overtreding au pair regeling. Wanneer geconstateerd wordt dat gastgezinnen de au pair oneigenlijk gebruiken dan moeten er sancties kunnen worden opgelegd:
 1. Bij overtreding van het aantal toegestane arbeidsuren kan artikel 23 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) worden toegepast. In artikel 23 van de Wav is neergelegd dat ‘werkgevers’ die vreemdelingen illegaal te werk stellen (en dat is in de huidige au pairregeling het geval wanneer de au pair meer dan 30 uur heeft gewerkt), er vermoed wordt dat de vreemdeling gedurende ten minste zes maanden werkzaam is voor die werkgever tegen een beloning en een arbeidsduur die in de betreffende arbeidstak gebruikelijk is. Deze sanctie kan meer stringent worden toegepast;
 2. Wanneer bij een gastgezin misbruik van de au pair regeling wordt geconstateerd dan kan dit gezin gedurende 5 jaar van de regeling uitgesloten. Deze sanctie zal in de au pairregeling vast worden gelegd;

Hoofdstuk 5 Vrouwenhandel

5.2 De werking van de “B 9 regeling” voor slachtoffers van vrouwenhandel

Aanbevelingen AVCZ

De regeling voor opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel die aangifte overwegen (de zogeheten B 9-regeling), wordt in den lande door de Vreemdelingendiensten van de Politie niet overal op dezelfde manier en consequent toegepast. Daarom is het naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk dat er, met als uitgangspunt de ‘goedlopende’ politieregio’s, een landelijke uitvoeringsrichtlijn komt. Deze richtlijn moet in samenspraak met hulpverleners worden opgesteld. De richtlijn dient met name ook inzichtelijk te maken hoe praktische invulling moet worden gegeven aan de afweging van enerzijds het belang van het te beschermen slachtoffer en anderzijds het openbaar belang van het opsporen en berechten van mensenhandelaren.

Het bereiken van de verbeteringen dient te worden gemonitord.

Reactie: De B-9 regeling zelf is een uitvoeringsregeling voor Vreemdelingendiensten en daarom ook als zodanig opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Onderkend wordt dat de B-9 regeling, hoewel deze al geruime tijd bestaat, kampt met enige mate van onbekendheid, maar dat probleem wordt door een regeling tot uitvoering van de B-9 (die dan mogelijk hetzelfde lot beschoren is) op zichzelf niet weggenomen. De crux van de oplossing zit in het vergroten van de bekendheid en in de samenwerking tussen verschillende diensten binnen de korpsen en met het Openbaar Ministerie. In het project Prostitutie en Mensenhandel van de Nederlandse politie, waarin formeel alle Korpsen vertegenwoordigd zijn, staan uitvoeringsknelpunten van de B-9 regeling regelmatig op de agenda. Gestreefd wordt gezamenlijk tot “best practices” te komen. Verder vindt er regelmatig overleg plaats tussen het ministerie van Justitie, de IND en het OM om de B-9 regeling op de kaart te houden. Bij het opstellen van de huidige B9 is de hulpverlening betrokken geweest. De B-9 is primair een verblijfsregeling; de verblijfspositie van een slachtoffer wordt geregeld gedurende de periode van opsporing en de vervolging van de verdachte tot en met de behandeling van de zaak in beroep bij het Hof. Er is een duidelijke koppeling met het belang van het Openbaar Ministerie. Wordt een zaak geseponeerd dan ontvalt de grond aan de verblijfstitel. De B-9

regelt de rechten van het slachtoffer, voor zover gerelateerd aan het verblijf (zoals opvang en financiële bijstand). De reikwijdte van de B-9 als onderdeel van de Vreemdelingencirculaire en dus alleen vallend onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, is beperkt. Overige belangen van het te beschermen slachtoffer, zoals opvang en begeleiding behoren niet tot de beleidsverantwoordelijkheid van Justitie. Wil een uitvoeringsregeling geen dubbel zijn met de B9 dan zou een uitvoeringsregeling zich juist op dit laatste moeten richten.

Het in kaart brengen van de effecten van het beleid tot bestrijding van mensenhandel alsmede de rol die de B-9 regeling daarbinnen speelt maakt onderdeel uit van de opdracht aan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Door middel van haar rapportages aan de regering wordt de voortgang op het gehele terrein, waarvan de B-9 onderdeel uitmaakt, gemonitord.

5.3 Opvang voor slachtoffers van vrouwenhandel

Aanbevelingen AVCZ

Meer aandacht moet worden besteed aan de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel. Uit de praktijk blijkt dat het soms moeilijk is om direct opvang te realiseren voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan. Gebleken is dat de STV (Stichting Tegen Vrouwenhandel) niet steeds in staat is deze opvang meteen na het eerste contact met de politie te bieden. Dat betekent, dat niet altijd wordt voldaan aan een van de belangrijkste voorwaarden voor een zo goed mogelijke toepassing van de B-9-regeling. De Commissie is van mening dat hierin zo spoedig mogelijk verbetering moet worden gebracht.

Minderjarige slachtoffers moeten direct een voogd toegewezen krijgen, om de belangen van het kind zo goed mogelijk te beschermen. De samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie, de IND en de Raad voor de Kinderbescherming dient te worden verbeterd om de bestaande knelpunten op te lossen.

Reactie: Slachtoffers van mensenhandel zijn voor wat betreft hun opvang aangewezen op de reguliere vrouwenopvang waarvoor de gemeenten in principe verantwoordelijk zijn. Er is, behoudens een gering aantal gemeentelijke initiatieven voor differentiatie op dit punt niet voorzien in specifieke opvangvoorzieningen voor slachtoffers van dit delict. De Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) speelt slechts een bemiddelende rol bij het vinden van opvang, wanneer de politie een slachtoffer bij STV aanmeldt. De toegang tot de vrouwenopvang is problematisch. Dit maakt dat het snel vinden van een geschikte opvanglocatie voor een slachtoffer niet altijd lukt. In een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over de maatschappelijke opvang is hier aandacht aan besteed. In een kabinetsreactie op dit IBO worden maatregelen getroffen om de instroomprocessen te verbeteren (€ 8 miljoen) en de capaciteit van de vrouwenopvang te versterken (€4 miljoen) voor onder meer slachtoffers van vrouwenhandel. Daarnaast versterkt de STV haar inzet bij de methodische, beleidsmatige en fysieke ondersteuning van de regionale netwerken vrouwenhandel.

Voor wat betreft minderjarige prostituees wordt het opvangcentrum Asja in Leeuwarden structureel gefinancierd door het ministerie van VWS. In het geval van Asja gaat het om een landelijke voorziening. De specifieke uitkering vrouwenopvang is hiervoor met ingang van 2002 opgehoogd met 500.000 euro. Dit is een uitzondering op het beleid omdat in beginsel gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van opvangvoorzieningen en de eventuele differentiatie van het aanbod.

Aan verbetering van de samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie, de IND en de Raad

voor de Kinderbescherming wordt aandacht gegeven.

5.4 Mogelijkheden tot het verlenen van een asielstatus

Aanbevelingen AVCZ

De ACVZ kan zich niet vinden in het pleidooi om aan slachtoffers van vrouwenhandel een asielstatus te verlenen. De bescherming die wordt geboden door de (eventuele)verlening van een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard acht de Commissie voldoende.

De Commissie beveelt aan het gestelde overheidsbeleid consequent uit te voeren: vrouwen, die na het verstrijken van de B 9-regeling niet in Nederland mogen verblijven, moeten bij terugkeer naar het land van herkomst een goede begeleiding krijgen en hulp bij het starten van een nieuw leven aldaar.

Reactie: Deze aanbeveling wordt integraal overgenomen. Naar genoemde initiatieven is onder het Nederlands voorzitterschap van de OVSE nu ook een aanzet gegeven tot een goede samenwerking met zogenoemde bronlanden op dit punt. Een belangrijke taak is hier immers weggelegd voor NGO's en het IOM.

5.5 Vrouwenhandel in relatie tot de opheffing van het bordeelverbod

Aanbeveling AVCZ

Er zijn voldoende aanwijzingen om te veronderstellen dat de opheffing van het bordeelverbod de positie van illegale prostituees nadelig beïnvloedt en de vrouwenhandel bevordert. Deze situatie dient op korte termijn grondig en zorgvuldig te worden onderzocht. In het onderzoek dient de vraag betrokken te worden in hoeverre illegale prostituees slachtoffer zijn van vrouwenhandel en uitbuiting van prostitutie en andere vormen van geweld. Als uit dit onderzoek blijkt dat de positie van vrouwen zonder geldige verblijfstitel inderdaad niet verbeterd is, of zelfs is verslechterd, dient de overheid op korte termijn passende maatregelen te treffen die erop gericht zijn deze categorie vrouwen te beschermen tegen vrouwenhandel, uitbuiting van prostitutie en andere vormen van geweld. In het onderzoek dient centraal te staan wat de precieze oorzaken zijn van de verslechtering van de positie. De Commissie beveelt aan om hierover een separate expertmeeting met alle betrokkenen (politie, OM, gemeentelijke overheid, hulpverleners, vertegenwoordigers van prostituees) te organiseren.

Reactie: Deze veronderstelling heeft deel uitgemaakt van de evaluatie in zes deelonderzoeken naar de (neven)effecten van de opheffing van het bordeelverbod die is uitgevoerd onder regie van het WODC en waarover op 21 februari jl. een Kabinetsreactie aan de Tweede Kamer is gezonden. Verschuivingseffecten zijn en blijven, zoals de ACVZ terecht opmerkt, een punt van aandacht. Onderzoek heeft tot dusver echter opgeleverd dat er geen bevestiging is gevonden voor de vaak veronderstelde grootschalige vlucht naar het zwarte circuit als gevolg van de wetswijziging.

Hoofdstuk 6 Vrouwen zonder verblijfstitel

6.2 Naleving Vreemdelingenwet voor illegaal in Nederland werkzame prostituees

Aanbeveling AVCZ

Als de veronderstelling dat het nieuwe beleid inzake prostitutie de facto leidt tot slechtere

positie van in Nederland aanwezige vrouwen, dan zou kunnen worden betoogd dat dit beleid op gespannen voet staat met artikel 6 VN-Vrouwenverdrag dat Staten verplicht alle passende maatregelen te nemen ter bestrijding van alle vormen van mensenhandel. Dat zou overigens niet zonder meer leiden tot de conclusie dat de opheffing van het bordeelverbod in strijd is met het Verdrag, maar dat eventueel voor de betreffende groep vrouwen aanvullende maatregelen zouden dienen te worden genomen. Het hiervoor overwogene zet kracht bij aan de in hoofdstuk 5 gedane aanbeveling hiernaar nader onderzoek te doen verrichten.

Reactie: In deze aanbeveling wordt het laten verrichten van nader onderzoek, zoals bepleit in de aanbeveling onder 5.5, nog eens benadrukt. Op deze plaats wordt korthedshalve verwezen naar de reactie op de aldaar genoemde aanbeveling.

6.3 Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel

Aanbevelingen AVCZ

De Commissie acht het dringend nodig dat in dit kader nader onderzoek wordt ingesteld naar de gezondheidstoestand van vrouwen zonder verblijfstitel en tevens dat een vergelijking wordt gemaakt met de gezondheidssituatie van legale, overigens vergelijkbare bevolkingsgroepen.

Het is van het grootste belang dat hulpverleners weten wat moet worden verstaan onder medisch noodzakelijke zorg die zij moeten verlenen en de zekerheid hebben dat die hulp, respectievelijk de benodigde medicijnen zonder grote vertragingen worden vergoed. Gebleken is dat zowel aan de kennis op dit vlak alsook aan een steeds tijdige uitbetaling nog het een en ander schort. Daarin is een taak weggelegd voor regionale platforms, waarin ook de Stichting Koppeling en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Reactie: Wat de eerstgenoemde aanbeveling betreft verdient opmerking dat onderzoek naar de gezondheidstoestand van illegale vrouwen weliswaar nuttig kan zijn, doch dat hierbij van belang is dat de groep illegalen in het algemeen een groep betreft waarvoor geldt dat het uitvoeren van onderzoek een moeizame aangelegenheid betreft. Onderzoek onder de groep illegale vrouwen is daarnaast nog moeilijker, omdat deze groep vaak niet goed zichtbaar is. Nader bezien dient derhalve te worden of een onderzoek als aanbevolen wel op verantwoorde wijze is uit te voeren en op welke wijze hieraan alsdan gestalte zal kunnen worden gegeven.

Hetgeen in de tweede in deze paragraaf genoemde aanbeveling is opgenomen, wordt onderschreven.