

De conclusies

van het VN-Vrouwenrechten Comité

in 2016 Nederland

moet vrouwenrechten

beter waarborgen

03 **DEEL 1 HET VN-VROUWENVERDRAG**

- 03 Nederland en het Vrouwenverdrag
- 10 Verdragsverplichtingen
- 12 De juridische inbedding van het Verdrag

16 **DEEL 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN HET CEDAW-COMITÉ PER THEMA**

- 16 'National machinery' en gender mainstreaming
- 20 Tijdelijke speciale maatregelen
- 21 Stereotypen en schadelijke praktijken
- 24 Geweld tegen vrouwen
- 28 Vrouwenhandel, gedwongen prostitutie en sekswerk
- 31 Politieke en publieke participatie
- 32 Onderwijs
- 35 Arbeid
- 40 Gezondheid
- 43 Achtergestelde groepen vrouwen
- 45 Vrouwen op het platteland
- 46 Huwelijk en gezin
- 49 Vrouwen, vrede en veiligheid

52 **TOT SLOT**

DEEL 1 HET VN-VROUWENVERDRAG

Nederland en het Vrouwenverdrag

Nederland heeft zich in 1991 gebonden aan het Vrouwenverdrag van de Verenigde Naties. De officiële naam is ‘Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen’. Het VN-Vrouwenverdrag beschrijft wat discriminatie van vrouwen inhoudt en wat de regering moet doen om die te bestrijden en de positie van vrouwen te verbeteren. Bijzonder is dat het Verdrag staten niet alleen verplicht de eigen regelgeving discriminatievrij te maken. Ze moeten er ook voor zorgen dat andere partijen – zoals het bedrijfsleven, verenigingen of politieke partijen – vrouwen niet discrimineren.

Het verdrag heeft een Comité dat toezicht houdt op de uitvoering ervan. De Nederlandse regering moet in principe elke vier jaar aan dit CEDAW-Comité rapporteren wat ze heeft gedaan om het verdrag uit te voeren. Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs) kunnen een eigen schaduwrapportage opstellen waarin ze hun visie geven op wat wel of niet goed gaat. Op basis van de rapportage en de mondelinge dialoog met de regering en de NGO’s formuleert het Comité conclusies en aanbevelingen, de zogenaamde ‘Concluding Observations’.

Waarom deze publicatie?

De schaduwrapportage geeft samen met de Concluding Observations goed weer waar het nog aan schort in Nederland met vrouwenrechten. Beide documenten bieden volop aanknopingspunten voor actie en beleidsbeïnvloeding. Maar niet iedereen kan goed uit

de voeten met uitgebreide Engelstalige teksten in VN-jargon. Reden voor het maken van een kort en krachtig Nederlandstalig overzicht van de zorgen en aanbevelingen van het CEDAW-Comité en de voornaamste punten uit de schaduwrapportage, gebundeld per thema.

Op sommige onderwerpen zijn er belangrijke nieuwe ontwikkelingen na het uitkomen van de Conclusies en Aanbevelingen. Deze zijn hier ook samengevat. Zo heeft het Comité dat toezicht houdt op het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR uit 1966) zich in juni 2017 gebogen over de Nederlandse rapportage. Waar deze aansloten op door CEDAW aangesneden onderwerpen, zijn de aanbevelingen van het CESCR-Comité eveneens samengevat.

Deze publicatie beperkt zich tot de aanbevelingen voor Nederland, het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het gehele koninkrijk is partij bij het VN-Vrouwenverdrag en andere fundamentele mensenrechtenverdragen. De aanbevelingen van de toezichthoudende comités hebben ook betrekking op de landen Aruba, Curaçao en St. Maarten en op de bijzondere gemeenten Bonaire, Saba en St. Eustatius. We hebben gekozen om deze uitgave tot Nederland te beperken omdat het Netwerk onvoldoende zicht heeft op de specifieke situatie op de Caribische eilanden en daarom niet de noodzakelijke achtergrondinformatie kan verstrekken.

Meer weten, dieper graven of zien op welke bronnen de schaduwrapportage is gebaseerd? Alle documenten zijn te vinden op de [website van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag](#). In de [kennisbank van het College voor de Rechten van de](#)

Mens (CRM) kunt u de aanbevelingen over mensenrechtenkwesties in Nederland van alle toezichthoudende comités vinden. Met de zoekfunctie kan ook op specifieke onderwerpen gezocht worden.

Schaduwrapportage

In het hele rapportageproces hebben Nederlandse vrouwenorganisaties en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld steeds van zich laten horen. Dat stelt het CEDAW-Comité zeer op prijs. Het Comité kan zonder aanvullende informatie immers niet beoordelen of staten niet een te rooskleurig beeld van de situatie en hun eigen optreden geven.

Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag verzamelde informatie over de feitelijke situatie en over knelpunten en bundelde deze in 65 paragrafen in het rapport **Unfinished Business - Women's Rights in the Netherlands**. In september 2016 stuurde het Netwerk deze schaduwrapportage namens **78 Nederlandse (vrouwenrechten) organisaties** naar het CEDAW-Comité. Ook brachten vertegenwoordigers van het Netwerk en de ondertekenende organisaties de inhoud van de rapportage onder de aandacht van de Comitéleden gedurende de CEDAW-sessie. Tijdens de mondelinge dialoog tussen Comité en regeringsdelegatie op 10 november 2016 konden toehoorders (in Genève, of thuis **via de livestream**) vaststellen dat de leden van het CEDAW-Comité goede nota hadden genomen van de informatie uit het schaduwrapport. Op het **blogspot van het Netwerk** vindt u een verslag van de belevenissen van de NGO/CSO-delegatie.

Het Vrouwenverdrag in kort bestek

In de eerste artikelen van het Verdrag wordt het discriminatieverbod uitgewerkt.

Daarna bevat het bepalingen die de gelijke rechten van vrouwen op tal van terreinen nader omschrijven, waaronder politiek en openbaar bestuur, werk en inkomen, onderwijs, gezondheid, nationaliteit, huwelijk en familielevens. Het Verdrag stelt uitdrukkelijk dat op al deze terreinen meer moet worden gedaan dan het garanderen van gelijkheid voor de wet. Gelijkheid moet ook in de praktijk worden bereikt. Dit wordt ook wel 'de facto gelijkheid' genoemd. Speciale aandacht is er voor het bestrijden van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. Ook de gelijke rechten van vrouwen in huwelijkse en familiebetrekkingen staan omschreven. De laatste twee delen van de verdragstekst gaan over de taken van het toezichthoudende CEDAW-Comité en de procedures voor toetreding, rapportage en dergelijke.

Het Verdrag is bindend. Artikel 24 luidt dat de staten die het verdrag ratificeren de verplichting hebben op nationaal niveau alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te komen tot volledige verwezenlijking van de in het verdrag erkende rechten. Intenties zijn niet voldoende. Burgers kunnen een direct beroep doen op de concrete bepalingen van het Verdrag voor de rechter (zie ook verder op p. 10).

Waarom een apart Vrouwenverdrag?

De algemene mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties (VN) garanderen gelijke rechten van mannen en vrouwen. Omdat de VN rond 1975 vaststelde dat discriminatie van vrouwen desondanks een wijdverbreid verschijnsel was, nam zij het initiatief tot een mensenrechtenverdrag dat specifiek de achterstelling van vrouwen ten opzichte van mannen bestrijdt. Op 18 december 1979 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het VN-Vrouwenverdrag – voluit 'Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women'. Sindsdien hebben 189

landen het Vrouwenverdrag geratificeerd. De volledige tekst van het Vrouwenverdrag in het Engels en in het Nederlands staat op de website van het Netwerk.

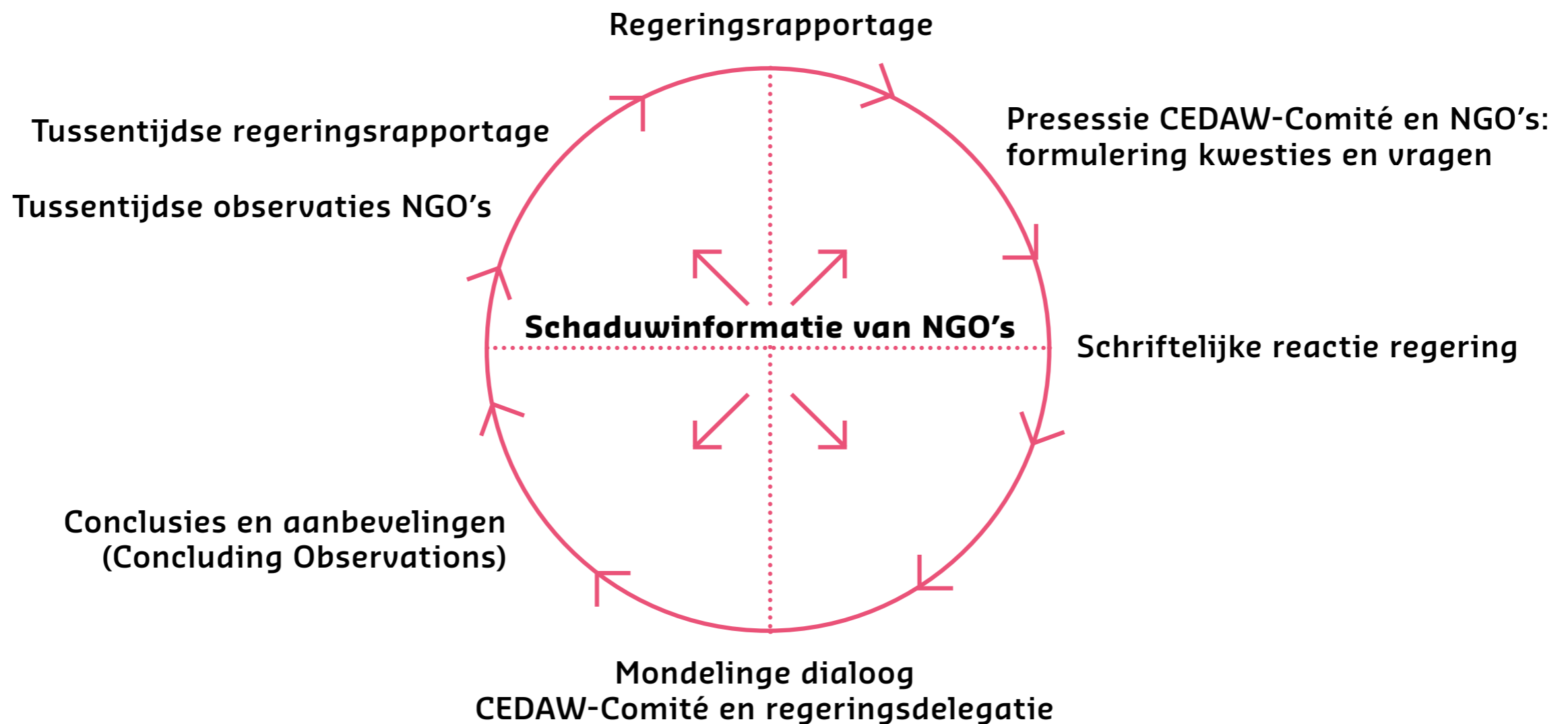
Het individueel klachtprotocol bij het VN-Vrouwenverdrag

Net als bij de andere mensenrechtenverdragen van de VN heeft ook het Vrouwenverdrag een individueel klachtprotocol. Via een aparte ratificatieprocedure binden landen zich aan zo'n klachtprotocol. Daarmee wordt het voor burgers mogelijk een klacht in te dienen bij het toezichthoudende VN-Comité als zij van mening zijn dat hun rechten onder het betreffende verdrag geschonden zijn. Er zijn strenge voorwaarden verbonden aan deze procedure. Een daarvan is dat alle nationale rechtsmiddelen uitgeput moeten zijn – met andere woorden: de hoogste nationale rechter moet een oordeel hebben geveld. Nederland ratificeerde het individueel klachtprotocol bij het VN-Vrouwenverdrag in 2002.

De zesde rapportagecyclus

In oktober 2014 verscheen de zesde Nederlandse regeringsrapportage. In reactie daarop stelde het Comité in maart 2016 tijdens de zogenaamde pre-sessie een lijst met kwesties en vragen op. Diverse maatschappelijke (vrouwen)organisaties, waaronder het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, en het College voor de Rechten van de Mens (CRM) leverden hier schriftelijke (schaduw) informatie voor. Vertegenwoordigers van het Netwerk en van het CRM gaven tijdens de pre-sessie van het Comité nadere toelichting. De vragen werden door de Nederlandse regering in juli 2016 schriftelijk beantwoord. Op 10 november 2016 wisselde het Comité een dag lang met de Nederlandse regeringsdelegatie van gedachten over vrouwenrechten in Nederland – de zogenaamde Constructieve Dialoog.

Hierna formuleerde het Comité in zijn zogeheten Concluding Observations een serie aanbevelingen voor de Nederlandse regering. De conclusies en aanbevelingen die het CEDAW-Comité opstelde, waren duidelijk. **Samengevat: Nederland moet veel meer doen om rechten van vrouwen te waarborgen en ervoor te zorgen dat vrouwen ook daadwerkelijk gelijke posities hebben.**



Tussenrapportage over twee jaar

In beginsel moet de regering na vier jaar opnieuw rapporteren, maar voor urgente kwesties duurt dat te lang. Daarom heeft het CEDAW-Comité in 2009 een tussenrapportage over een beperkt aantal onderwerpen ingevoerd in de rapportagecyclus. In 2016 bepaalde het Comité dat de regering over de volgende onderwerpen binnen twee jaar moet rapporteren:

- Zij moet informatie leveren over welke stappen ondernomen zijn om in de Mediawet op te nemen dat genderstereotypering als discriminatie beschouwd moet worden; welk effectief strategisch beleid ter bestrijding van discriminerende seksestereotypering zij heeft ontwikkeld en geïmplementeerd; hoe zij positieve en niet-stereotype beeldvorming van vrouwen en meisjes (financieel) heeft gestimuleerd. Ook moet ze onderzoek (laten) doen naar de impact van seksistische beeldvorming, onder meer of deze aanleiding geeft tot geweld tegen vrouwen en meisjes.
- Daarnaast moet de regering data leveren over de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar leeftijd en soort geweld, beschermingsmaatregelen, vervolging van de daders en opgelegde straffen.
- Tenslotte moet ze rapporteren welke (extra) maatregelen getroffen zijn om zwangerschapsgerelateerde discriminatie en seksuele intimidatie te onderzoeken, te vervolgen en te sanctioneren.

Het CEDAW-Comité heeft de Nederlandse NGO's en andere mensenrechtenorganisaties uitdrukkelijk uitgenodigd om in 2018, tegelijk met de tussentijdse regeringsrapportage, hun visie te geven op deze onderwerpen.

Verdragsverplichtingen

Toetsing beleid aan het Vrouwenverdrag en bijbehorende Algemene Aanbevelingen

De Nederlandse regering zegt het VN-Vrouwenverdrag erg belangrijk te vinden. Wetsvoorstellen of beleidsnota's verwijzen echter zelden naar het Verdrag. Vrouwenrechtenorganisaties vinden dat de regering te weinig werk maakt van de verdragsverplichtingen. Volgens de regering vindt op de departementen wel een interne toetsing aan het Vrouwenverdrag en andere mensenrechtenverdragen plaats, maar dat is voor burgers en politici niet na te gaan.

Het Comité beveelt aan om de resultaten van die toetsing systematisch openbaar en transparant te maken (para 16 c).

Ook de Algemene Aanbevelingen (General Recommendations, GR) waarin het CEDAW-Comité een nadere uitleg geeft van de verdragsbepalingen en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, vinden in Nederland nauwelijks gehoor. Zo vestigt het Comité bijvoorbeeld de aandacht op de noodzaak van statistische informatie om de positie van vrouwen goed te kunnen beoordelen **Algemene Aanbeveling 8**. Verder formuleerde het Comité Algemene Aanbevelingen met betrekking tot de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Geweld wordt weliswaar niet specifiek benoemd in het Vrouwenverdrag, maar zorgt er voor dat vrouwen niet op gelijke voet met mannen van hun rechten en vrijheden kunnen genieten. Daarom stelt het CEDAW-Comité dat uitvoering van het Vrouwenverdrag vergt dat staten effectieve maatregelen nemen

tegen geweld tegen vrouwen (**Aanbevelingen 12 en 19**). In juli 2017 stelde het Comité een geactualiseerde aanbeveling over geweld tegen vrouwen vast (**General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19**).

Het Vrouwenverdrag kent geen specifieke bepaling over vrouwen uit minderheids-groepen, maar het CEDAW-Comité heeft van oudsher wel aandacht voor groepen vrouwen die minder kansen krijgen dan andere vrouwen, achtergesteld worden of specifieke vormen van discriminatie ervaren. In **Algemene Aanbeveling 28 uit 2010** werkt het Comité het begrip intersectionaliteit uit: *“De discriminatie van vrouwen op grond van sekse en gender is namelijk onlosmakelijk verbonden met andere factoren die vrouwen betreffen, zoals ras, etniciteit, religie of overtuiging, gezondheid, status, leeftijd, klasse, kaste, seksuele oriëntatie en genderidentiteit. Discriminatie op grond van sekse of gender kan vrouwen (die, red.) tot een groep behoren bovendien anders of in een andere mate treffen dan mannen die tot dezelfde groep behoren.”* (para 18) Door het samengaan van verschillende vormen van discriminatie kunnen bepaalde groepen vrouwen extra op achterstand geraken. Daar moet de regering oog voor hebben, data over verzamelen en zo nodig extra maatregelen treffen.

In de conclusies en aanbevelingen van het Comité aan Nederland komt dit onderwerp stelselmatig terug, soms in algemene zin, soms bij specifieke onderwerpen, soms bij beide (para 36, 37 en 38).

De laatste zes Algemene Aanbevelingen van het Comité zijn nog niet in het Nederlands vertaald. Het **Netwerk** heeft wel samenvattingen gemaakt en diverse bijeenkomsten

over de verschillende Algemene Aanbevelingen georganiseerd. Professor Flinterman, van 2001 – 2010 lid van het CEDAW-Comité, zette in zijn inleiding op de bijeenkomst over **GR 33** over *Toegang van vrouwen tot het recht* nog eens uiteen dat verdragsstaten in goede trouw gehouden zijn de Algemene Aanbevelingen uit te voeren. Ze hebben dezelfde status als het Verdrag zelf.

De juridische inbedding van het Verdrag

Rechtstreekse werking Vrouwenverdrag

Tot nu toe is er in ons land niet veel geprocedeerd over het VN-Vrouwenverdrag. De meeste aandacht ging uit naar de procedures die vrouwen- en mensenrechtenorganisaties voerden over de plicht van de staat om op te treden tegen discriminatie van vrouwen door de SGP. Volgens de statuten van deze partij konden vrouwen niet in politieke functies gekozen worden. In 2010 oordeelde de Hoge Raad (HR) dat Nederland gehouden is aan artikel 7 van het Vrouwenverdrag dat bepaalt dat mannen en vrouwen gelijke rechten hebben om deel te nemen aan het politieke en openbare leven.

De regering moest daarom maatregelen nemen tegen de SGP die vrouwen het passief kiesrecht ontzegde. Nadat de SGP tevergeefs had geprobeerd dit oordeel via het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van tafel te krijgen, heeft de partij in 2013 zijn statuten gewijzigd. Inmiddels is de eerste vrouw voor deze partij in een gemeenteraad verkozen.

Net als in de latere procedure over de afschaffing van de zwangerschapsuitkeringen voor zelfstandig ondernemers betoogde de landsadvocaat in de SGP-zaak dat de verdragsbepalingen geen directe werking hebben. Dat betekent dat individuele burgers geen rechtstreeks beroep op de bepalingen van het verdrag kunnen doen, volgens de landsadvocaat. In de procedure over de zwangere zelfstandigen werd dit pleidooi aanvankelijk gehonoreerd: de HR oordeelde in 2011 dat aan de bepalingen onder artikel 11 (gelijke rechten in het arbeidsproces) geen directe werking toegekend hoefde te worden. In 2017 vindt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) echter dat aan artikel 11 wel rechtstreekse werking toekomt. De CRvB wijst er daarbij op dat de HR in een later oordeel (in 2014) een zwaar gewicht had toegekend aan de visie van toezichthoudende VN-organen.

Het CEDAW-Comité spreekt haar teleurstelling uit over de opstelling van de regering, zoals verwoord door de landsadvocaat. Het wijst er net als in 2010 op dat de staat als verdragspartij moet regelen dat individuen zich kunnen verweren tegen mogelijke schendingen van rechten die het Verdrag garandeert. Het Comité verwijst ook naar de vorige aanbeveling, waarin het de regering opriep ervoor te zorgen dat rechters, advocaten en officieren van justitie beter geïnformeerd zijn over het Vrouwenverdrag en verwante regelgeving. Dan pas kan een beroep op het Vrouwenverdrag in juridische procedures op zijn waarde beoordeeld worden. Er moet een juridische cultuur komen die positief staat tegenover gelijkheid en non-discriminatie van vrouwen (para 10 en 14).

Vrouwenverdrag verplicht tot betaald bevallingsverlof voor zwangere zelfstandigen

In 2004 schafte de regering het betaalde zwangerschapsverlof voor zelfstandigen af. Volgens belangenorganisaties was dit strijdig met het Vrouwenverdrag. Ze stapten, met een aantal gedupeerde vrouwen, naar de rechter. Na het negatieve oordeel van de Hoge Raad in 2011 dienden de zwangere zelfstandigen met steun van het Proefprocessenfonds en de Vereniging voor Vrouw en Recht een klacht in bij het CEDAW-Comité op grond van het individueel klachtprotocol. Ondertussen had de regering in 2008 opnieuw een zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen ingevoerd, zonder voorziening voor de vrouwen tussen 2004 en 2008. In 2014 stelde het Comité de klaagsters volmondig in het gelijk en concludeerde tot schending van het verdrag. De regering weigerde echter de aanbevelingen van het Comité uit te voeren om betrokken vrouwen te compenseren. Met steun van de FNV, Vereniging voor Vrouw en Recht, Proefprocessenfonds en het Netwerk VN-Vrouwenverdrag vroegen de vrouwen, zich beroepend op het CEDAW-oordeel, toch een uitkering aan bij het UWV. Deze weigerde opnieuw, waarna drie van hen weer de hele rechtsgang doorliepen (bezwaar, beroep bij de Rechtbank en CRvB).

Het CEDAW-Comité verwijst in zijn Concluding Observations naar GR 33 over de toegang van vrouwen tot het recht en doet een dringende aanbeveling op zijn oordeel in de klachtuitspraak zonder uitstel uit te voeren en concrete compensatie te bieden aan alle betrokken vrouwen, klaagsters én de (17.000) vrouwen in een vergelijkbare positie (para 14).

De CRvB oordeelde in juli 2017 dat artikel 11 lid 2 sub b van het Verdrag op alle werkzame vrouwen van toepassing is en niet alleen op vrouwen in loondienst, zoals het UWV en de minister van Sociale Zaken hadden betoogd. Verder dat het VN-Vrouwenverdrag rechtstreekse werking heeft en dat afschaffing van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen in 2004 zonder overgangsregeling en zonder vervangende regeling of compensatie in strijd is met het Vrouwenverdrag. Betrokken vrouwen hebben dus recht op een schadeloosstelling. UWV en staat kregen 16 weken om een regeling te treffen, omdat het Verdrag aan staten overlaat hoe invulling gegeven wordt aan een vorm van bevallingsverlof met een zeker inkomen. Voor half november 2017 moet er dus duidelijkheid komen. Daarna zal de CRvB een definitieve uitspraak doen.

DEEL 2

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN HET CEDAW-COMITÉ PER THEMA

Na de boven al aangestipte algemenere conclusies en aanbevelingen vervolgt het Comité met meer specifieke aanbevelingen, veelal corresponderend met een bepaald artikel uit het verdrag en met een of meer Algemene Aanbevelingen.

'National machinery' en gender mainstreaming

Onder 'national machinery' wordt in VN-kringen verstaan dat landen over een adequaat ambtelijke apparaat moeten beschikken om het Vrouwenverdrag te implementeren. Ook onafhankelijke adviesorganen, zoals vroeger de Emancipatieraad, en een gesubsidieerde emancipatie-infrastructuur vallen onder 'national machinery'. Hierover formuleerde het CEDAW-Comité al in 1988 een Algemene Aanbeveling (**GR 6**). Om tijdig na te gaan of voorgenomen maatregelen wellicht nadelig uitpakken voor vrouwen moet een gendertoets of emancipatie effectrapportage (gender impact assessment) worden uitgevoerd. Dit is een van de basisprincipes van gender mainstreaming en sinds de vierde wereldvrouwen-conferentie in Beijing in 1995 wereldwijd omarmd. Eerder benadrukte het Comité al het belang van vrouwenrechtenorganisaties en stelde het dat een dialoog met maatschappelijke organisaties onontbeerlijk is om vrouwenrechten effectief te beschermen en op een efficiënte manier uitvoering te geven aan het verdrag.

Uniform en alomvattend beleid voor implementatie verdrag nodig

Ondanks eerdere dringende aanbevelingen van het Comité maakt de Nederlandse regering niet of nauwelijks gebruik van instrumenten als emancipatie effect-rapportages en genderbudgeting (kort gezegd: naar wie V/M gaat hoeveel geld?). Als de regering nieuwe wet- en regelgeving al toetst op gendereffecten zijn de uitkomsten daarvan niet openbaar toegankelijk. Op vragen hierover van het Comité in de lijst met kwesties en vragen antwoordt de regering dat volgens de Nederlandse wetgevingsrichtlijnen alle nieuwe wet- en regelgeving getoetst moet worden op zijn effecten, waaronder mogelijke gevolgen voor de positie van vrouwen. Ook zou de Directie Emancipatie de genderdimensie van nieuwe wetgeving onderzoeken, maar zonder dat dit tot uitgebreide rapportages leidt. Daarnaast kondigt de regering in haar rapportage een verkennend onderzoek naar gender mainstreaming aan en stelt ze dat de inzet op gender mainstreaming is versterkt. In de praktijk echter lijkt gender mainstreaming eerder neer te komen op *'gender away streaming'*: zodra gender geïntegreerd wordt in het mainstream beleid wordt het vooral onzichtbaar. Er worden nauwelijks naar gender uitgesplitste data bijgehouden, er is geen zicht op de resultaten van beleid en duidelijke doelen en benchmarks ontbreken. Bovendien moet niet alleen getoetst worden op gendereffecten, maar ook op mogelijke strijdigheid met internationale verdragen, waaronder het Vrouwenverdrag.

Het Comité waardeert de inspanningen van de regering om te zorgen voor coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de emancipatiestructuur en om samenwerking te bevorderen met NGO's op het gebied van vrouwenrechten. Het blijft echter zorgen houden over het feit dat een uniform beleid voor de implementatie van de verschillende

bepalingen van het Vrouwenverdrag ontbreekt en dat het meeste beleid genderneutraal geformuleerd is. Net als in 2010 dringt het aan op versterking van de coördinatie van het emancipatiebeleid en het waarborgen van een duidelijk en samenhangend beheer van de verschillende nationale mechanismen voor de vooruitgang van vrouwen op alle niveaus. Er moet een uniform en alomvattend nationaal beleid komen voor de implementatie van de bepalingen van het Vrouwenverdrag. De strategie van gender mainstreaming moet op alle niveaus versterkt worden, ook op gemeentelijk niveau, en alle overheidsorganen moeten hiervoor passende richtlijnen en ondersteuning krijgen, waaronder voldoende menskracht en technische en financiële middelen. De resultaten van mensenrechten- en gendertoetsen moeten toegankelijk zijn en de procedures om naleving te controleren transparant (para 15-16).

Borgen van financiering kleine en zmv-vrouwen-organisaties

Het emancipatie subsidiebeleid richt zich vooral op grote, vaak niet genderspecifieke organisaties ten koste van kleine(re) of nieuwe vrouwenorganisaties en vrijwilligersorganisaties. Dat geldt extra voor zwarte, migranten en vluchtelingen vrouwenorganisaties (zmv- vrouwenorganisaties). Subsidiecriteria sluiten in de praktijk vaak kleine organisaties uit of maken ze afhankelijk van de bereidheid van grote organisaties om partnerschappen te sluiten. Dat geldt niet alleen voor ontwikkelings-samenwerking, maar ook voor de nieuwe subsidieregeling gender- en LHBTI-gelijkheid. Inclusiviteit is weliswaar een van de vele criteria, maar het is onduidelijk wat daar- onder wordt verstaan en hoe dat beoordeeld wordt. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat een van de allianties een zmv-of gemengd leiderschap zal hebben.

Tijdens de Constructieve Dialoog vraagt het Comité naar de betrokkenheid van kleine en zmv-vrouwenorganisaties bij de uitvoering van het Vrouwenverdrag, naar de

problematische situatie rondom hun financiering en het verlies van kennis, expertise en netwerken als gevolg daarvan. Volgens de regeringsdelegatie is er geen probleem: als goed voorbeeld wordt de grote betrokkenheid genoemd vanuit de Somalische gemeenschap bij de voorlichting over en het bestrijden van vrouwelijke genitale verminking. Het knelpunt juist bij dit voorbeeld is dat de representanten van de Somalische gemeenschap als vrijwilligers betrokken zijn bij de voorlichting, terwijl de merendeels witte professionals betaald worden. De regeringsdelegatie slaagde er dan ook niet in het Comité te overtuigen.

Het Comité uit zijn bezorgdheid over de mogelijke negatieve effecten van een verschuiving van organisatiesubsidies naar projectsubsidies en de verzwakking van vrouwenorganisaties als gevolg daarvan, waaronder organisaties van zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen. Ook in 2010 sprak het Comité al vergelijkbare zorgen uit. Het dringt er bij de regering op aan om de financiering van vrouwenrechtenorganisaties veilig te stellen, inclusief die van zmv-vrouwen, zodat zij in staat worden gesteld om effectief te blijven bijdragen aan de uitvoering van het verdrag (para 17-18).

Inmiddels zijn de uitkomsten bekend van de nieuwe instellingssubsidieregeling gender- en LHBTI-gelijkheid. De penvoerders van alle acht geselecteerde allianties/organisaties zijn grote organisaties met wie de rijksoverheid al een subsidierelatie heeft. Organisaties van zwarte, migranten en vluchtelingenorganisaties zijn vrijwel onzichtbaar bij de uitverkoren partnerschappen.

Tijdelijke speciale maatregelen

Het Vrouwenverdrag staat expliciet toe dat verdragsstaten tijdelijke speciale maatregelen nemen om gelijkheid tussen mannen en vrouwen sneller tot stand te brengen, zolang deze maatregelen geen permanent karakter krijgen en beëindigd worden zodra gelijkheid is bereikt (artikel 4.1). In **Algemene Aanbeveling 25** (2004) werkt het Comité deze mogelijkheid uit, mede op basis van succesvolle voorbeelden uit diverse landen. Bijvoorbeeld voorkeursbeleid bij werving en selectie, verplichtende quota voor politieke functies, gereserveerde zetels.

Nederland treft nauwelijks tijdelijke speciale maatregelen

Nederland ziet meestal niets in dit type maatregelen. In haar rapportage noemt de regering de tijdelijke verplichting voor beursgenoteerde bedrijven om te komen tot een aandeel van minimaal 30% vrouwen in raden van bestuur en commissarissen. Ze levert echter geen cijfers aan over de resultaten hiervan: de 30% is bij lange na niet gehaald. Zie voor de situatie op de universiteiten de betreffende paragraaf in het hoofdstuk onderwijs (zie ook verder op p. 32).

Het Comité beveelt aan dat de regering meer tijdelijke maatregelen introduceert die de facto gelijkheid bevorderen tussen vrouwen en mannen als het gaat om besluitvormende functies in het (hoger) onderwijs en in het politieke, publieke en private domein. Specifieke streefcijfers en tijdspaden moeten onderdeel uitmaken van de te treffen tijdelijke maatregelen (para 19-20).

Stereotypen en schadelijke praktijken

Het Verdrag verplicht staten om sekse-stereotypering te bestrijden omdat dit een vorm van discriminatie is (artikel 2f en 5a). Over schadelijke praktijken formuleerde CEDAW samen met het Kinderrechten Comité een Algemene Aanbeveling (GR31). Ter gelegenheid van een **bijeenkomst** daarover publiceerde het Netwerk een **samenvatting**.

Sekse-stereotypering in reclameboodschappen

De regering meent dat zij vanwege de persvrijheid een beperkte rol heeft in het bestrijden van stereotypen in reclameboodschappen. Volgens de Mediawet echter moeten zowel publieke als commerciële media zich houden aan de Reclame Code: reclame mag niet in strijd zijn met de waarheid, waardigheid en goede smaak. Daaruit volgt, aldus de Stichting Reclame Code, dat elke vorm van discriminatie op grond van onder meer sekse en etniciteit niet is toegestaan. De Stichting Reclame Code stelde tot voor kort echter dat sekse-stereotypering wèl is toegestaan.

Tijdens de Constructieve Dialoog zei minister Bussemaker dat de regering het vooral als haar taak ziet om andere actoren te stimuleren stereotypen te bestrijden, niet om nadere maatregelen te nemen en wetgeving op dit terrein tot stand te brengen. Het Comité is niet overtuigd.

Het Comité constateert dat discriminerende man/vrouw stereotypering in Nederland een hardnekkig verschijnsel is. Reclameboodschappen bevatten sekse-stereotype beelden van vrouwen en in diverse media wordt stereotype beeldvorming bevestigd. Hetzelfde geldt voor discriminerende stereotypering op grond van zowel gender als

ethniciteit van vrouwelijke migranten, asielzoekers en moslima's. Het Comité vindt dat zelfregulering door de media onvoldoende werkt en dat de Reclame Code Commissie onvoldoende optreedt tegen stereotypering, Het Comité dringt aan op wijziging van de Mediawet zodat sekse-stereotypering als een vorm van discriminatie wordt aangemerkt (para 22b).

Tijdens de Constructieve Dialoog zegt de minister toe te bezien of zij hieraan gevolg kan geven. Tot nu toe (oktober 2017) is nog geen actie van de regering bekend. Over twee jaar moet de regering in een tussenrapportage verantwoorden hoe ze de aanbeveling heeft uitgevoerd.

Het Comité roept de regering ook op om een omvattende strategie te ontwikkelen om een eind te maken aan discriminerende sekse-stereotypering, de effecten van maatregelen te monitoren en zo nodig alternatieve maatregelen te ontwikkelen. Om positieve en niet-stereotype beeldvorming van vrouwen en meisjes te stimuleren raadt het Comité aan om bewustwordingscampagnes te financieren. Ook moet zij onderzoek doen naar de impact van seksistische beeldvorming en in welke mate dit geweld tegen vrouwen en meisjes versterkt (para 22c).

Ook hierover moet de regering tussentijds rapporteren.

Schadelijke praktijken

Het Nederlandse beleid is nog niet effectief genoeg tegen schadelijke praktijken - het Comité noemt besnijdenis, gedwongen huwelijken en eer-gerelateerd geweld. Het Comité is positief over de wetgeving tegen gedwongen huwelijken die sinds december

2015 van kracht is, maar wijst erop dat vrouwen en meisjes nog steeds het risico lopen slachtoffer te worden van schadelijke praktijken. Huwelijkse gevangenschap wordt hier niet genoemd, maar verderop wel (zie p. 49).

Het Comité dringt aan om de bestrijding te intensiveren van stereotypering van vrouwelijke migranten, asielzoekers en moslima's, die het mikpunt zijn van haatdragende taal en racistisch geweld. Het vraagt de regering om schadelijke praktijken zoals gedwongen huwelijken, genitale mutilatie en zogenoemde eer-gerelateerde misdrijven aan te pakken en om systematisch uitgesplitste data te verzamelen over de omvang van deze praktijken (para 22 d en e).

Onnodige en onomkeerbare operaties van interseks kinderen onwenselijk

Interseks kinderen hebben zowel mannelijke als vrouwelijke geslachtskenmerken. Operatieve, onomkeerbare, behandeling hiervan vindt routinematig plaats, zonder geïnformeerde toestemming van de kinderen en hun ouders. Daarmee worden hun mensenrechten geschonden. Het CEDAW-Comité uit zijn zorgen hierover.

Het Comité roept de regering op een op rechten gebaseerd protocol te ontwikkelen en te implementeren om ervoor te zorgen dat interseks kinderen en hun ouders zorgvuldig worden geïnformeerd over de diverse opties. Kinderen moeten maximaal betrokken worden in beslissingen over medische interventies en hun keuzes moeten worden gerespecteerd. (para 22 f).

Eenzelfde aanbeveling doet het CESCRC-Comité (para 46-47).

Geweld tegen vrouwen

Geweld wordt niet specifiek benoemd in het Vrouwenverdrag, maar is erkend als een vorm van discriminatie omdat het vrouwen belemmert in het gebruik maken van hun rechten en vrijheden. Staten zijn verplicht om effectieve maatregelen te nemen om geweld tegen vrouwen in al zijn vormen te bestrijden. Het CEDAW-Comité stelt expliciet dat uitvoering van het Vrouwenverdrag vergt dat staten effectieve maatregelen nemen tegen geweld tegen vrouwen (Algemene Aanbeveling 12 en 19). In juli 2017 stelde het Comité een nieuwe geactualiseerde aanbeveling over geweld tegen vrouwen vast (**General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19**).

Systematische dataverzameling

Een terugkerend thema in de aanbevelingen van het Comité is het gebrek aan systematische dataverzameling door de Nederlandse overheid over geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar o.a. soort geweld en groepen slachtoffers (witte vrouwen, zmv-vrouwen, ongedocumenteerde vrouwen). Daardoor missen politieke keuzes onderbouwing en wordt de ontwikkeling van effectief beleid belemmerd.

Het Comité wijst opnieuw op de noodzaak om systematisch gegevens te verzamelen over alle vormen van geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar leeftijd, relatie tussen slachtoffer en dader, beschermingsmaatregelen, vervolgingen en sancties (para 24c).

Een vergelijkbare aanbeveling doet het CESCR-Comité. Dit roept de regering op om in

haar volgende rapportage met cijfers te komen over aantal en aard van huiselijk geweld zaken, het aantal veroordelingen en de aan slachtoffers geboden hulp (para 33).

Aanpak van huiselijk geweld moet gendersensitief

Een eveneens al langer bestaand probleem is dat de regering het beleid tegen huiselijk geweld genderneutraal formuleert, alsof het niets te maken heeft met traditionele genderrollen en ongelijke machtsverhoudingen. Eerdere aanbevelingen van het Comité om een gendersensitief beleid te ontwikkelen heeft de regering tot nu toe genegeerd, ondanks het feit dat zowel het Vrouwenverdrag als het Verdrag inzake voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van de Raad van Europa (Verdrag van Istanbul) hiertoe verplichten. De minister voor emancipatie heeft via doelgerichte subsidies voor gendersensitieve activiteiten op het terrein van geweld (zoals de *white ribbon campaign* van Emancipator) geprobeerd toch tegemoet te komen aan de kritiek. Dit is in de ogen van CEDAW echter onvoldoende: tijdens de Constructieve Dialoog stelt het de vraag hoe huiselijk geweld effectief bestreden kan worden zonder genderspecifieke analyse.

Het Comité beveelt opnieuw aan om het genderneutrale beleid met betrekking tot huiselijk geweld te herzien en te vervangen door een beleid dat zich richt op de genderspecifieke aspecten van huiselijk geweld (para 24e).

Onvoldoende zicht op gendereffecten van decentralisatie opvang en zorg

Er bestaan grote zorgen over de effecten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 2015) op (specifieke groepen) vrouwen. Dit geldt vooral voor de decentralisatie van de jeugdzorg, de maatschappelijke opvang en de thuiszorg naar de gemeenten, in

combinatie met bezuinigingen. Dit heeft onder andere geleid tot ongelijkheid tussen gemeenten in toegankelijkheid en kwaliteit van voorzieningen en een grotere afhankelijkheid van vrijwilligers en mantelzorg. Ongedocumenteerde vrouwen hebben, indien geweldsslachtoffer, zo goed als geen toegang tot opvang. Dat laatste geldt ook voor slachtoffers van eer-gerelateerd geweld en vrouwenhandel wanneer zij opvang nodig hebben in een andere gemeente dan waar zij geregistreerd staan. Onderzoek naar de gendereffecten van de Wmo, de decentralisatie en de bezuinigingen ontbreekt. Daarnaast heeft de reorganisatie van de politie geleid tot verlies van expertise op het gebied van geweld tegen vrouwen en een toename van het aantal klachten van slachtoffers over hun behandeling door de politie. De politie ontmoedigt aangiften en weigert deze soms zelfs op te nemen.

Het Comité prijst de regering voor haar inzet in de aanpak van gendergerelateerd geweld, zoals de uitbreiding van het begrip maatschappelijke ondersteuning met 'veiligheid thuis' in de Wmo, en voor het ratificeren van het Verdrag van Istanbul. Het blijft echter zorgen houden over het grote aantal vrouwen dat slachtoffer wordt van huiselijk geweld en het percentage daders met een huisverbod dat opnieuw geweld pleegt. Bovendien ontbreken gegevens over de effecten van de uitbreiding van de Wmo met 'veiligheid thuis' en het samenvoegen van de Steunpunten huiselijk geweld en de Advies- en steunpunten kindermishandeling in de nieuwe Veilig Thuis-organisaties. Ook ontbreekt informatie over de effecten van de maatregelen voor de aanpak van gendergerelateerd geweld na de invoering van een nieuwe genderneutrale politiedienst. Tenslotte is het Comité bezorgd over meldingen van haatmisdrijven tegen lesbische, biseksuele, transseksuele en interseks (LBTI-) vrouwen.

In zijn aanbevelingen verwijst het Comité naar Algemene Aanbeveling 19 over geweld tegen vrouwen. De regering moet ervoor zorgen dat politie en Openbaar Ministerie voldoende getraind zijn om gendergerelateerd geweld, waaronder huiselijk geweld, te identificeren, onderzoeken en vervolgen. Er moeten waarborgen komen voor de doeltreffende handhaving van huisverboden om recidive te voorkomen. De regering moet zich meer inspannen om geweld tegen LBTI-vrouwen te bestrijden. Daarnaast moet de regering de effecten evalueren van de overdracht van de opvang van het Rijk naar de gemeenten na de samenvoeging van de organisaties voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Het Comité vraagt de regering hier in het volgende regeringsrapport over te rapporteren (para 23-24).

Het CESC-Comité deelt de zorgen van het CEDAW-Comité over de verschuiving van verantwoordelijkheid naar de gemeenten en de toegang tot opvang. Het roept de regering op om de capaciteit van gemeenten te monitoren, de criteria voor opvang aan te passen aan de behoeften van slachtoffers en ervoor te zorgen dat slachtoffers overal toegang hebben tot kwalitatief goede opvang en hulpverlening (para 33 a en c).

Gratis toegang tot rechtshulp

Slachtoffers van huiselijk geweld die willen scheiden krijgen vaak met verschillende juridische procedures te maken. Voor elke procedure moeten ze een eigen bijdrage betalen. Als gevolg van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp is de eigen bijdrage in familiezaken verdriedubbeld. De laagste eigen bijdrage in familiezaken is bijna tweemaal zo hoog als die in arbeidszaken. Al eerder heeft het Comité aanbevolen de toegang voor rechtshulp van slachtoffers van huiselijk geweld te verbeteren.

Het Comité is hier kort over: de regering moet er zonder verder uitstel voor zorgen dat alle slachtoffers van huiselijk geweld toegang tot gratis rechtshulp hebben (para 25-26).

Vrouwenhandel, gedwongen prostitutie en sekswerk

Artikel 6 van het Vrouwenverdrag verplicht staten alle vormen van vrouwenhandel en uitbuiting van vrouwen in de prostitutie te bestrijden. Vrouwen die onder dwang in de prostitutie werken of gedwongen worden hun inkomsten af te staan, moeten hulp en bescherming krijgen. Vrouwen die uit vrije wil in de relax- of sekssector werken, moeten gelijke bescherming van de wet krijgen tegen verkrachting en andere vormen van geweld. Alle mensenrechten zijn op dezelfde manier van toepassing op hen. In **Algemene Aanbeveling 26** over vrouwelijke arbeidsmigranten besteedt CEDAW specifiek aandacht aan vrouwen in deze sector.

Effectieve uitvoering bestaande wetgeving met speciale aandacht voor de bestrijding van loverboys en uitstapprogramma's

De focus van het Nederlandse mensenhandelbeleid ligt vooral bij het nut van slachtoffers als getuigen in plaats van dat de behoeften van het slachtoffer leidend zijn, zoals onder andere voorgeschreven door het Verdrag van Istanbul. In de praktijk wordt vaak (in strijd met de officiële richtlijnen) eerst gekeken of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek voordat bedenktijd of een tijdelijke verblijfsvergunning wordt gegeven. De verplaatsing van de mensenhandelteams van de

zedepolitie naar de vreemdelingenpolitie heeft deze tendens versterkt en geleid tot een sterkere focus op vreemdelingenwetgeving in plaats van op de opvang en bescherming van slachtoffers. Bovendien dreigt onder invloed van de vluchtelingenstroom de aandacht van de politie te verschuiven naar mensensmokkel (het illegaal over de grens brengen van mensen) ten koste van die voor mensenhandel (het gebruik van misleiding, dwang of geweld met het doel iemand uit te buiten, waarbij soms, maar lang niet altijd een landsgrens wordt overschreden). De in de regeringsrapportage genoemde stijging van het aantal vervolgingen is dan ook inmiddels weer teniet gedaan.

Op vragen van het Comité tijdens de Constructieve Dialoog naar programma's om te bevorderen dat vrouwen de prostitutie verlaten, antwoordt de minister dat als vrouwen zelf besluiten in de prostitutie te werken, de regering hen wil steunen, hen wil informeren over hun rechten en hen wil helpen eruit te stappen, maar alleen als ze dat zelf willen.

Het Comité complimenteert de regering voor de sterke stijging in het aantal vrouwenhandel-zaken dat vervolgd wordt en de, daarmee samenhangende, specialisering van officieren van justitie, rechters en politie. Dat neemt niet weg dat het Comité zorgen heeft over de omvang van vrouwenhandel voor seksuele uitbuiting en berichten over het verschuiven van de prioriteit van mensenhandel naar mensensmokkel. Het Comité constateert dat prostitutie legaal is in Nederland, maar is bezorgd over het ontbreken van informatie over uitstapprogramma's voor vrouwen die uit de prostitutie willen en over maatregelen voor de vervolging van zgn. 'loverboys'. De regering moet de bestaande wetgeving over mensenhandel effectief implementeren en ervoor zorgen dat

de daders worden gestraft en slachtoffers vroegtijdig worden geïdentificeerd, beschermd en geholpen. Bovendien moet het adequate maatregelen nemen voor de aanpak van de seksuele uitbuiting van vrouwen en meisjes door 'loverboys'. Het Comité verzoekt de regering in haar volgende rapportage informatie te geven over specifieke programma's voor vrouwen die uit de prostitutie willen stappen, waaronder voorzieningen voor alternatieve inkomensbronnen (para 27-28).

Geen illegale registratie van sekswerkers door gemeenten

Mede onder invloed van de kritiek van het Comité in 2010, is de verplichte registratie van sekswerkers uit het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp) gehaald. Het Comité vond dat de regering eerst de risico's van de invoering van een registratieplicht voor prostituees moest onderzoeken, bijvoorbeeld voor hun veiligheid en de bescherming van hun privacy. Hoewel de verplichte registratie uit het wetsvoorstel is geschrapt, onder andere omdat deze op gespannen voet stond met het recht op privacy zoals gewaarborgd in Nederlandse en EU privacy-wetgeving, gaan verschillende gemeenten toch door met het (illegaal) registreren van sekswerkers. Daarbij gaan ze voorbij aan het feit dat de minister tijdens de behandeling van de Wrp expliciet aangaf dat registratie tegen de wet is.

Het Comité beveelt de regering aan om, wanneer het wetsontwerp wordt aangenomen, nauwkeurig te monitoren dat gemeenten zich niet schuldig maken aan de illegale registratie van vrouwen in de prostitutie (para 29-30).

Inmiddels heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (vroeger: College Bescherming Persoonsgegevens) in de zaak van twee grote gemeenten (**Den Haag** en **Utrecht**)

geoordeeld dat de door hen uitgevoerde registratie van sekswerkers onrechtmatig is en in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. In beide procedures is PROUD, de sekswerkersorganisatie, als belanghebbende opgetreden. Daarbij heeft zij onder andere gewezen op de aanbevelingen van het CEDAW-Comité. De Rechtbank Amsterdam deed op 1 augustus 2017 een vergelijkbare **uitspraak** in een zaak die was aangespannen door een aantal exploitanten en sekswerkers.

Politieke en publieke participatie

Gelijke rechten wat betreft actief en passief kiesrecht, deelname aan het openbare leven en alle overheidsniveaus zijn opgenomen in artikel 7, terwijl artikel 8 dit specificeert naar het internationale niveau. In **Algemene Aanbeveling 23** werkt CEDAW dit nader uit.

Specifieke taakstellende maatregelen vereist

De doelstelling om het aantal vrouwelijke hoge ambtenaren op landelijk niveau op minstens 30% te brengen, is gerealiseerd. Dit levert een compliment van het Comité op. Wel is het Comité bezorgd over het geringe aantal vrouwen in lokaal bestuur, zoals vrouwelijke burgemeesters. Maar hier kan ook gedacht worden aan het provinciale bestuur, zoals commissarissen van de koning, en de diplomatieke dienst.

Het CEDAW-Comité vindt dat de regering moet doorgaan met maatregelen om het aantal vrouwelijke hoge functionarissen in diplomatieke dienst en op lokaal bestuurlijk niveau te vergroten. Die maatregelen moeten gepaard gaan met een tijdpad (para 32a).

Onderwijs

Artikel 10 gaat over het uitbannen van discriminatie en het bieden van gelijke kansen op het gebied van onderwijs en vorming. Alle niveaus, richtingen en vormen van onderwijs worden genoemd, ook het volwassenenonderwijs. Het artikel verplicht ook tot uitbanning van elke stereotype opvatting van de rol van mannen en vrouwen en tot het verminderen van uitval van meisjes en vrouwen en van vroegtijdige schoolverlating.

Meer actie tegen stereotype vakkenkeus

De kwaliteit van het onderwijs in Nederland is in algemene zin hoog net als de onderwijsdeelname door meisjes. Meisjes kiezen echter weinig voor techniek en jongens kiezen weinig voor zorg, vooral in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De regeringsrapportage stelt dat de keuze voor een vakkenpakket niet alleen door genderstereotypen beïnvloed wordt, maar ook sterk gebaseerd is op etnische achtergrond, zonder bronvermelding. Recent onderzoek bevestigt de gegenderde vakkenkeuze, maar niet de invloed van etniciteit. Sociaal-economische status heeft een veel groter effect.

Het CEDAW-Comité spreekt opnieuw zijn zorgen uit over de hardnekkige segregatie in het onderwijs. Daarom moet de regering haar inspanningen intensiveren om discriminerende stereotypen aan te pakken en structurele belemmeringen weg te nemen die meisjes mogelijk weerhouden van deelname aan opleidingen in traditioneel door mannen gedomineerde sectoren, zoals natuurkunde, technologie, informatica en wiskunde (para 34a).

Beleid ontwikkelen voor zwangere studenten en studerende moeders

De meeste MBO, HBO en universitaire opleidingen hebben geen (adequaat) beleid voor studenten die zwanger zijn of voor kinderen zorgen. De uitval en studievertraging van vrouwen is dan ook groot, van meer dan 50% tot wel 75%. Dit heeft grote consequenties voor de toekomstvooruitzichten van betrokken vrouwen. De minister van Onderwijs heeft tot dusver nadere landelijke regelgeving afgehouden en wijst op de verantwoordelijkheid van de instellingen om de gelijke behandelingswetgeving na te leven. Als ze dat niet goed doen, dan moeten studenten of hun ouders maar een klacht indienen of een procedure aanspannen. Voor topsporters en voor studenten met een handicap bestaat wel landelijke regelgeving. Vraag is waarom dit dan niet voor zwangere studenten kan. Het Vrouwenverdrag verplicht de staat bovendien niet alleen om discriminatie van vrouwen bij wet te verbieden, maar ook om discriminatie door anderen (opleidingen, werkgevers en instellingen) actief aan te pakken.

Zwangerschap en opnemen van ouderschapsverlof levert ook problemen op voor promovenda (AIO's en OIO's), postdocs en andere onderzoekers met een tijdelijk contract omdat universiteiten en onderzoeksinstellingen geen of onvoldoende verlofcompensatie willen geven. Ze willen niet riskeren onderzoekers een vast contract te moeten geven vanwege de gewijzigde Wet werk en zekerheid (Wwz), maar weigeren tegelijkertijd (cao)afspraken met de vakbonden te maken die zulke risico's wegnemen. De vermeende risico's kunnen ook leiden tot discriminatie van vrouwen bij aanstelling: zonder zwangerschap doet zich immers het probleem niet voor.

Het CEDAW-Comité maakt zich zorgen over de negatieve effecten van het gebrek aan beleid van onderwijsinstellingen ten aanzien van zwangere studenten en beveelt aan dit aan te pakken. De regering moet nagaan of specifieke wetgeving, zoals de Wwz, problemen oplevert voor onderzoekers met een tijdelijk contract die zwanger zijn of ouderschapsverlof willen opnemen. De voorwaarden voor vrouwen om hun studie af te maken, een diploma te behalen en een onderzoekscarrière te volgen, moeten worden verbeterd. Het is belangrijk er voor te zorgen dat universiteiten vrouwen aan zich binden op het terrein van onderzoek, vindt het Comité (para 34b).

Meer vrouwelijke hoogleraren

Slechts 17 % van de hoogleraren is vrouw. Daarmee doet Nederland het in internationaal opzicht al jaren erg slecht – de één na laatste plaats in EU-verband! De universiteiten hebben inmiddels streefcijfers geformuleerd, die ervoor moeten zorgen dat er in 2020 tweehonderd extra vrouwelijke hoogleraren zijn.

Het CEDAW-Comité vindt dit niet genoeg en spoort de regering indringend aan meer gebruik te maken van tijdelijke speciale maatregelen onder andere in de academische wereld (para 20).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft begin januari 2017, een eeuw na de aanstelling van de eerste vrouwelijke hoogleraar, bekend gemaakt 5 miljoen euro extra ter beschikking te stellen – zonder overigens te verwijzen naar de aanbeveling van CEDAW. Ze heeft afspraken gemaakt met de universiteiten om nog eens 100 extra vrouwelijke hoogleraren aan te stellen. Daarmee zou in 2020 de EU-Lissabon-doelstelling van 25% gehaald worden. Dat is een goede ontwikkeling, maar het blijft

belangrijk om de vinger aan de pols te houden: bij sommige universiteiten was sprake van een daling tussen 2011 en 2015. Er zijn dan ook aanvullende afspraken over monitoring gemaakt.

Arbeid

Artikel 11 gaat over het bestrijden van discriminatie in het arbeidsproces. Een aantal onderwerpen wordt in het bijzonder genoemd, waaronder gelijk loon en overige arbeidsvoorwaarden voor arbeid van gelijke waarde, recht op beroepsopleiding en herscholing, het recht op sociale zekerheid en bestrijding van discriminatie op grond van huwelijk of moederschap, inclusief het recht op betaald zwangerschapsverlof. Artikel 13 handelt over maatregelen om discriminatie van vrouwen op andere terreinen van het economische en maatschappelijk leven uit te bannen, zoals bij kredietverlening.

Hardnekkige segregatie bij arbeidsparticipatie van vrouwen

Sinds jaar en dag is verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen een van de kerndoelstellingen van het Nederlandse emancipatiebeleid. Internationaal zit Nederland wat betreft aantallen in de top vier van de Europese Unie – twee op de drie vrouwen in de leeftijd 15-65 jaar verricht betaald werk. Qua volume, gemeten in voltijdbanen, zakt Nederland echter naar de onderste regionen van de Europese Unie. Dat komt omdat driekwart van de vrouwen in deeltijd werkt en vaak in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt (verticale segregatie).

Het CEDAW-Comité maakt zich hier al geruime tijd zorgen over. Het wijst er op dat deeltijdwerk van vrouwen samen gaat met de verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen. Hierdoor worden loopbaanmogelijkheden beperkt, beloningsverschillen vergroot en bovendien leidt dit tot minder pensioenopbouw van vrouwen. CEDAW doet dan ook aanbevelingen om gelijke kansen voor vrouwen op de arbeidsmarkt beter te waarborgen en de mogelijkheden voor voltijdbanen te vergroten. Meer specifiek vindt het Comité dat de (achterliggende) oorzaken van de afname van het gebruik van kinderopvang moeten worden aangepakt en dat er meer stimulansen moeten komen voor mannen om ouderschapsverlof op te nemen en de verantwoordelijkheid voor kinderopvang eerlijker te verdelen (para 36a en b).

Omvangrijke (zwangerschaps)discriminatie van vrouwen

Discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is in Nederland al sinds het midden van de jaren 70 in de vorige eeuw verboden, maar daarmee nog niet uitgebannen. Dat geldt zeker discriminatie wegens zwangerschap, zo blijkt uit onderzoek van Commissie Gelijke Behandeling (CGB) en haar rechtsopvolger het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Bijna de helft van de zwangere vrouwen krijgt te maken met een vorm van zwangerschapsdiscriminatie. De regering heeft zich lang beperkt tot het creëren en verbeteren van het wettelijk kader en het faciliteren van de CGB en het CRM, maar lanceerde in 2014 een Actieplan tegen discriminatie op de arbeidsmarkt. Daarnaast is in 2016 een Nationaal Actieprogramma tegen Discriminatie tot stand gekomen. Vooral het laatste besteedt amper aandacht aan discriminatie van vrouwen, terwijl het eerste geen adequate maatregelen tegen zwangerschapsgerelateerde discriminatie behelst.

Het Comité verwelkomt het aannemen van een Actieplan tegen discriminatie op de arbeidsmarkt, maar wijst ook op het hoge aantal vrouwen dat zwangerschapsdiscriminatie ervaart en op de onderrapportage van seksuele intimidatie. De regering moet haar inspanningen vergroten om gevallen van zwangerschapsgerelateerde discriminatie en seksuele intimidatie te onderzoeken, vervolgen en bestraffen. Binnen twee jaar moet de regering hier over rapporteren (para 36d).

Gelijke rechten voor huishoudelijk personeel

Deeltijd huishoudelijk personeel heeft in Nederland minder sociale rechten dan alle andere werknemers. Meer dan 100.000 hulpen in de huishouding, alfahulpen en PGB-zorgverleners komen daar vanwege de Regeling dienstverlening aan huis niet in aanmerking voor. Ze vallen niet onder de sociale zekerheid en zijn dus niet verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Bovendien moeten ze meer betalen voor de zorgverzekeringswet. Verder hebben ze zo goed als geen ontslagbescherming en zitten ze niet in een pensioenregeling. In 2010 was het CEDAW-Comité hier al kort en duidelijk over: dat zo veel werkende vrouwen minder sociale rechten hebben, strookt niet met het VN-Vrouwenverdrag. Deze uitzonderingspositie in het sociale recht moet volgens het Comité opgeheven worden en huishoudelijk personeel moet sociale zekerheidsrechten krijgen. In datzelfde jaar wees het CESCR-Comité erop dat de slechte positie van huishoudelijk personeel ook strijdig is met het IVESCR. In 2011 nam de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) Verdrag 189 betreffende fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel aan. Dit verdrag bevat internationale minimumstandaarden en is inmiddels door 24 landen geratificeerd, waaronder zes

EU-landen en Zwitserland. De Europese Raad en het Europees Parlement hebben onderstreept dat de bepalingen van het ILO-verdrag in lijn zijn met de regelgeving en het gemeenschapsrecht van de Europese Unie. Daarom bevelen ze alle EU-landen aan het verdrag te ratificeren. Nederland heeft van meet af aan echter laten weten dat niet te doen, omdat de uitzonderingspositie van huishoudelijk personeel strijdig is met het ILO-verdrag. Die uitzonderingspositie van het huishoudelijk personeel strookt echter ook niet met al wel geratificeerde verdragen zoals het VN-Vrouwenverdrag en het IVESCR, én met het gemeenschapsrecht van de EU. Ook zonder het ILO-Verdrag is afschaffing van de Regeling dienstverlening aan huis dus al geboden.

Het CEDAW-Comité beveelt aan om de Regeling dienstverlening aan huis zo te wijzigen dat huishoudelijk personeel volledige sociale en arbeidsrechtelijke bescherming geniet en het ILO-Verdrag geratificeerd kan worden (para 36 f).

In dezelfde lijn beveelt het CESCR-Comité in 2017 aan onmiddellijk actie te ondernemen opdat alle werknemers, inclusief huishoudelijk personeel en migranten, volledige en effectieve bescherming genieten zoals het Verdrag voorschrijft (para 28 en 29).

Aandacht voor positie zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen op de arbeidsmarkt

In 2010 beval het CEDAW-Comité de regering dringend aan om zich meer in te spannen om discriminatie van zwarte, migranten en moslim-vrouwen en vrouwen uit andere minderheidsgroepen te bestrijden. Voorts om proactieve maatregelen te treffen om hun participatie op de arbeidsmarkt te vergroten, meer onderzoek te doen naar discriminatie en feiten en cijfers te verzamelen op de terreinen arbeid, onderwijs

en gezondheid en daarover te rapporteren. De regering heeft deze aanbeveling genegeerd. In de inleiding van de regeringsrapportage wordt kort meegedeeld dat afgestapt is van doelgroepenbeleid en alleen nog algemeen beleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt. Nadere vragen van het Comité over deze groepen zijn systematisch niet of ontkennend beantwoord, waarmee deze groepen onzichtbaar zijn gemaakt. Dit ondanks het feit dat cijfers wel degelijk een achtergestelde positie op de arbeidsmarkt aantonen en aanleiding geven tot specifieke inspanningen. Vrouwen, vooral vrouwen uit minderheidsgroepen, hebben een hoger risico op (verborgen) werkloosheid, tijdelijke contracten en onderbenutting van capaciteiten (zoals te weinig uren of onder het opleidingsniveau werken).

Het CEDAW-Comité spreekt zijn zorgen uit over het uitblijven van informatie over de arbeidsparticipatie van vrouwen met een migratieachtergrond en de arbeidsuitbuiting van vrouwen uit etnische minderheden. Het vraagt in de volgende regeringsrapportage specifieke informatie te geven over de arbeidsparticipatie van deze groep vrouwen en beveelt aan om werkgerelateerde uitbuitingspraktijken geregeld te monitoren, te onderzoeken en passend te bestraffen (para 36c).

Elders uit het Comité zorgen over de blijvende obstakels die vrouwen met een migrantieachtergrond op verschillende terreinen ervaren, inclusief de intersectie of samenloop van verschillende vormen van discriminatie (bijvoorbeeld zowel discriminatie naar sekse als naar etniciteit en ras). Het verwelkomt de actieprogramma's tegen discriminatie uit 2016 en 2014 (algemeen en meer specifiek op de arbeidsmarkt), maar de aanbeveling om de inspanningen specifiek voor deze groepen te intensiveren is niet mis te verstaan (para 40c).

Het CESCR-Comité benoemt eveneens de noodzaak om beleid tegen discriminatie van minderheidsgroepen voort te zetten met specifieke aandacht voor de dieperliggende oorzaken daarvan. Daarnaast beveelt het CESCR-Comité aan de werkloosheid onder etnische minderheden aan te pakken en meer specifiek die onder Turkse en Marokkaanse vrouwen (para 24-25).

Gezondheid

Artikel 12 handelt over het bestrijden van discriminatie op het gebied van gezondheidszorg. Bij het op gelijke voet als mannen gebruik maken van medische zorg, wordt expliciet de zorg die verband houdt met geboorteregeling genoemd. Ook passende, zonodig gratis dienstverlening in verband met zwangerschap, bevalling en borstvoeding wordt expliciet genoemd. **Algemene Aanbeveling 24** werkt dit artikel nader uit.

Gender en gezondheid, een intersectionele aanpak?

In 2016 is het Nationaal Kennisprogramma Gender en Gezondheid gestart, met 12 miljoen euro subsidie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit vierjarige programma wil de kennisachterstand over man-vrouw verschillen in gezondheid en zorg verkleinen. Het komt voort uit de door Women Inc. geïnitieerde Alliantie Gender & Gezondheid, een interdisciplinair samenwerkingsverband van hoogleraren, medisch specialisten, beleidsmakers en andere zorgprofessionals. Het is niet duidelijk in hoeverre het kennisprogramma ook aandacht besteedt aan andere relevante verschillen dan tussen mannen en vrouwen, die mogelijk met

M/V-verschillen kunnen interfereren. Zo is bekend dat naast biologische verschillen tussen mannen en vrouwen ook leeftijd de werking van medicijnen kan beïnvloeden. Voor kinderen staan meestal speciale gebruiksaanwijzingen vermeld, maar dat het lichaam op oudere leeftijd anders reageert op dezelfde hoeveelheid medicatie wordt meestal niet meegenomen. Alle reden dus voor een intersectionele benadering in het kennisprogramma. De ervaring leert dat zoiets niet vanzelf gebeurt.

Het CEDAW-Comité verwelkomt de initiatieven om kennis en bewustzijn teneinde gender-sensitieve gezondheidszorg te bevorderen, maar vraagt zich af of aandacht wordt besteed aan de intersectie van verschillende vormen van discriminatie. Dit moet gezien worden in het licht van de dringende aanbeveling van het Comité in 2010 om informatie te verstrekken over de uitkomsten van onderzoek naar de gezondheidstoestand van vrouwen uit etnische minderheden. De regering liet weten hierover pas in 2020 te kunnen rapporteren. Het Comité vraagt om nadere informatie en speciale aandacht voor die verschillen in de volgende regeringsrapportage (para 38a).

Overtijdbehandeling door huisartsen

Uitblijven van de menstruatie kan een indicatie van zwangerschap zijn. Een overtijdbehandeling met de abortuspil of door middel van curettage binnen 16 dagen valt niet onder de abortuswet. Desondanks vindt de behandeling uitsluitend plaats in abortusklinieken en ziekenhuizen met een abortusvergunning. Huisartsen zouden de overtijdbehandeling met de abortuspil goedkoop, zorgvuldig en laagdrempelig kunnen uitvoeren. De Inspectie Gezondheidszorg dreigt echter huisartsen én apothekers die de abortuspil voorschrijven of verstrekken te vervolgen wegens illegale zwangerschaps-

afbreking – een misdrijf waar een paar jaar gevangenisstraf op staat. Dit weerhoudt huisartsen en apothekers van gebruik van de abortuspil. Het feit dat de herhaalde aangiftes van de Inspectie tegen Women on Waves vanwege het uitvoeren van de overtijdbehandeling met de abortuspil alleen maar tot sepo's hebben geleid, neemt hun vrees niet weg. In 2016 is Women on Waves samen met huisartsen en gesteund door het Proefprocessenfonds een juridische procedure begonnen om de dreiging door de Inspectie weg te nemen onder meer met een beroep op het Vrouwenverdrag, maar dit heeft nog geen tastbaar resultaat opgeleverd.

Intussen heeft de regering een wetsvoorstel ingediend om de overtijdbehandeling onder de abortuswet te brengen. Huisartsen zouden dan onder strikte voorwaarden de abortuspil voor overtijdbehandelingen mogen voorschrijven, mits ze een vergunning hiervoor aanvragen en een afzonderlijke registratie bijhouden. Doen ze dat niet, dan zijn ze strafbaar voor een misdrijf. De verplichte vijf dagen bedenktijd voor abortus zou niet voor overtijdbehandelingen gaan gelden. Daar zou een 'flexibele bedenktijd' van toepassing gaan zijn. Naar verwachting zullen weinig huisartsen zo'n vergunning aanvragen: veel te veel rompslomp zonder compensatie daarvoor. Het voorstel betekent geen versoepeling van de abortuswet maar een verscherping – het bereik van de abortuswet wordt uitgebreid. Daarmee wordt goedkope en laagdrempelige hulpverlening onmogelijk gemaakt. Vanwege de demissionaire status van het kabinet is verdere behandeling aangehouden.

Tijdens de Constructieve Dialoog deed de minister nog wel een poging om de voorgenomen wetswijziging uit te leggen in antwoord op vragen van het CEDAW-Comité over de verkrijgbaarheid van de abortuspil, maar slaagde daar niet in.

Het CEDAW-Comité is kort maar duidelijk: het beveelt de regering te garanderen dat de abortuspil gemakkelijk verkrijgbaar is bij de apotheek als huisartsen het voorschrijven (para 38 b).

Achtergestelde groepen vrouwen

Het Vrouwenverdrag kent geen specifieke bepaling over vrouwen uit minderheids-groepen, maar het CEDAW-Comité heeft van oudsher wel aandacht voor groepen vrouwen die minder kansen krijgen dan andere vrouwen, achtergesteld worden of specifieke vormen van discriminatie ervaren. In het stramien voor de conclusies en aanbevelingen staan deze categorieën specifiek benoemd.

Armoede

Pas op expliciete vragen van het CEDAW-Comité verschaftte de regering enige informatie over inkomen, armoede en (slechtere) pensioenopbouw van vrouwen. Niet genoemd werd de oververtegenwoordiging van vrouwen tussen de 20 en 39 jaar onder de langdurig lage inkomensgroepen, evenals het feit dat een kwart van de alleenstaande vrouwen met minderjarige kinderen in armoede leeft. Ook in de IVESCR-rapportage verstrekke de regering slechts algemene cijfers over armoede en armoededuur.

Het CEDAW-Comité spreekt zijn zorg uit over het hogere risico dat vrouwen en kinderen lopen (ten opzichte van mannen) op armoede en over de lagere pensioenopbouw van vrouwen die resulteren in een hoger armoedecijfer onder oudere vrouwen.

Op dat laatste concentreert het Comité zijn aanbeveling: pak de dieper liggende oorzaken van de armoede onder oudere vrouwen aan, inclusief de factoren die er voor zorgen dat vrouwen een lager pensioen op bouwen, zoals een concentratie in lager betaalde banen en in deeltijdwerk. (para 40 a)

Het CESCR-Comité draagt de regering op in de volgende rapportage uitgesplitste cijfers te presenteren (para 37).

Informele zorg

De decentralisering van zorg voor ouderen en anderen met specifieke zorgbehoeften naar de gemeenten samen met omvangrijke bezuinigingen, heeft ingrijpende gevolgen (gehad) voor vrouwen. Dat geldt voor vrouwen die werkzaam zijn of waren in deze sector, maar ook voor anderen: bezuinigingen op de formele zorg zorgen vaak voor een verschuiving naar de informele, onbetaalde zorg, beiden grotendeels in handen van vrouwen. Meer verantwoordelijkheid voor informele zorg leidt tot vermindering van de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt en daarmee tot afnemende economische zelfstandigheid van vrouwen. Dit, terwijl vergroting van economische zelfstandigheid van vrouwen een officieel speerpunt van regeringsbeleid is. De gewijzigde Wmo en de Wet langdurige zorg zijn zonder enige aandacht voor deze gevolgen aangenomen. Het CEDAW-Comité stelt deze punten aan de orde tijdens de Constructieve Dialoog. Minister Bussemaker erkent de problematiek. Het feit dat gemeenten nu verantwoordelijk zijn, is haars inziens geen excuus voor de onbalans tussen vrouwen en mannen in de informele zorg. Daarom, stelt ze, heeft ze het initiatief genomen tot interdepartementale expertmeetings waarbij ook vertegenwoordigers van de

gemeenten aanwezig zijn. In de woorden van Bussemaker: “we werken eraan en dat blijven we doen”.

Het CEDAW-Comité acht het desalniettemin verstandig om aan te bevelen dat er gender-sensitieve maatregelen getroffen moeten worden om er voor te zorgen dat vrouwen en meisjes niet overbelast worden met informele zorg. De volgende keer moet de regering rapporteren over wat ze hier aan gedaan heeft (para 40b).

Vrouwen op het platteland

Het VN-Vrouwenverdrag kent een apart en vrij uitgebreid artikel over vrouwen in plattelandsgebieden (artikel 14). Er is inmiddels ook een **Algemene Aanbeveling** over geformuleerd (Nr. 34).

Genderperspectief integreren voor regio's met bevolkingsdaling

De regeringsrapportages besteden meestal geen of nauwelijks aandacht aan dit onderwerp. Nederland kent geen platteland, hooguit meer en minder geürbaniseerde gebieden, aldus staatssecretaris Dijkema in de dialoog met CEDAW in 2010. In dezelfde lijn betoogt minister Bussemaker in 2016 dat Nederland geen plattelandsbevolking kent en dat er weinig verschillen zijn tussen vrouwen in meer of minder geürbaniseerde regio's. Dit laatste staft ze niet met cijfers: dat kan ook niet, want er zijn wel degelijk verschillen, ook, en daar gaat het vooral om bij CEDAW, tussen mannen en vrouwen op het platteland. Eén van de zaken die specifiek vrouwen op het platteland of de minder geürbaniseerde delen van het land treffen en die

aandacht behoren te krijgen vanuit genderperspectief, is de achteruitgang van publieke dienstverlening op het platteland, onder meer in de zorg en het openbaar vervoer, waar vrouwen meer last van hebben dan mannen. Verder is de (verborgen) werkloosheid van vrouwen hoger, zowel ten opzichte van mannen op het platteland als ten opzichte van vrouwen en mannen in de urbane gebieden. Op vragen van het Comité in de lijst van kwesties en vragen wijst de regering op het Programma Bevolkingsdaling 2015-2019, maar dit is geheel gender-neutraal geformuleerd.

Het CEDAW-Comité beveelt dan ook aan om een genderperspectief te integreren in het Programma Bevolkingsdaling. In de volgende rapportage moet de regering informatie verschaffen over de situatie van vrouwen op het platteland en in de minder geürbaniseerde gebieden, inclusief de gevolgen van de bevolkingsdaling op de toegang van vrouwen tot openbaar vervoer, werkgelegenheid, zorg en andere basisdienstverlening (para 42).

Huwelijk en gezin

Volgens het verdrag moeten mannen en vrouwen gelijke rechten hebben in het huwelijk en familierelaties (artikel 16). Dit houdt ook de verplichting in om maatregelen te nemen ter bestrijding van huiselijk geweld. Discriminerende wetten, tradities en gewoonten met betrekking tot de positie van vrouwen in het huwelijk moeten uitgebannen worden. Algemene **Aanbeveling 29** (nog niet vertaald) gaat specifiek in op de economische gevolgen van huwelijk en echtscheiding.

Gezamenlijk gezag bij huiselijk geweld?

Uitgangspunt bij echtscheiding is dat ouders het gezamenlijk gezag over de kinderen krijgen, ook wanneer sprake is van huiselijk geweld. Ouders zijn verplicht gezamenlijk een ouderschapsplan te maken. Dit betekent dat gescheiden vrouwen voortdurend geconfronteerd blijven met hun (mishandelende) partner. Het Verdrag van Istanbul schrijft echter voor dat een geschiedenis van huiselijk geweld betrokken moet worden bij beslissingen over voogdij en omgang en er altijd een risico-analyse moet worden gemaakt. In zijn follow-up op de vorige aanbevelingen benadrukte het Comité al dat een ouderschapsplan geen verplichting moet zijn om een echtscheidingsprocedure te starten, zeker niet als sprake is van huiselijk geweld. Het vroeg de regering toen ook om in de volgende rapportage aanvullende informatie te geven over de toepassing in de praktijk. De regeringsrapportage geeft die echter niet.

Het Comité is bezorgd over het ontbreken van antwoord op de vraag of rechters systematisch het bestaan van huiselijk geweld betrekken bij beslissingen over gezamenlijk gezag na echtscheiding. De regering moet er via juridische scholing voor zorgen dat rechters rekening houden met huiselijk geweld bij beslissingen over ouderlijk gezag en omgang en dat zij kennis hebben van de negatieve effecten van huiselijk geweld op de ontwikkeling van een kind (para 43-44).

Economische ongelijkheid bij echtscheiding

Tijdens de Constructieve Dialoog stelt het Comité expliciet vragen over de economische gevolgen van echtscheiding en in hoeverre rekening werd gehouden met

de economische verschillen tussen mannen en vrouwen. De minister kon daar geen antwoord op geven.

In de aanbevelingen merkt het Comité op dat informatie ontbreekt of rechters bij de verdeling van de boedel rekening houden met de gender-gerelateerde verschillen in verdien capaciteit tussen de partners. Het wijst erop dat volgens Algemene Aanbeveling 29 en artikel 16 van het Verdrag de regering onderzoek moet doen naar de economische gevolgen van echtscheiding. Daarbij moet speciaal worden gekeken naar de verschillen in verdien capaciteit tussen de partners en gender-gerelateerde economische ongelijkheid tussen de partners als gevolg van de bestaande arbeidsmarkt-segregatie, de loonkloof en het disproportionele aandeel van vrouwen in onbetaald werk, zoals de verzorging van kinderen. Focus van het onderzoek moet zijn of rechters hier rekening mee houden (para 44 b).

Gender-effecten van de verscherping van het inburgeringsexamen

Eerder vroeg het Comité de regering naar de gender-effecten van de verscherping van het inburgeringsexamen. Hoewel dit volgens de regering niet duidelijk is, laten de cijfers zien dat 40% van de migranten die in 2013 naar Nederland kwam, zakte voor het examen. Onderzoek toont ook aan dat dit een belangrijke grond is om voortgezet verblijf te weigeren en dat meer aanvragen van vrouwen dan van mannen worden geweigerd. Wanneer migranten het examen niet binnen 3 jaar halen, kunnen ze een boete krijgen en hun verblijfsvergunning verliezen.

Het Comité vraagt opnieuw om informatie over de verscherping van het inburgeringsexamen als voorwaarde voor familiehereniging, waardoor analfabete en

lageropgeleide vrouwen het examen niet halen. Het beveelt de regering aan om het inburgeringsexamen zodanig te herzien dat het geen belemmering vormt voor lageropgeleide vrouwen (para 43-44 c).

Huwelijkse gevangenschap

Er is sprake van huwelijkse gevangenschap als vrouwen een (religieus) huwelijk niet kunnen ontbinden zonder medewerking van de echtgenoot. Dit is een vorm van gedwongen huwelijk. De rechter heeft de mogelijkheid een dwangsom op te leggen om medewerking af te dwingen wanneer een partner weigert mee te werken aan een (religieuze) echtscheiding. Zowel de vrouwen zelf als rechters en advocaten zijn hiervan echter niet of nauwelijks op de hoogte. Ook is het in Nederland verboden een religieus huwelijk te sluiten zonder een voorafgaand burgerlijk huwelijk. Veel vrouwen weten dit echter niet.

Het Comité constateert dat de regering zich inspant om huwelijkse gevangenschap aan te pakken. Ondanks eerdere vragen mist het echter informatie of rechters getraind worden in de toepassing van de wetgeving over huwelijkse gevangenschap wanneer de mannelijke partner (onrechtmatig) weigert mee te werken aan een echtscheiding. De regering moet zorgen voor training en bewustwordingscampagnes voor rechters, Openbaar Ministerie en politie om dit fenomeen de wereld uit te helpen (para 43-44 d).

Vrouwen, vrede en veiligheid

Over dit onderwerp bestaat geen specifiek artikel in het Vrouwenverdrag. Het CEDAW-Comité verbindt het Verdrag echter altijd met andere mijlpalen in VN-verband

waarmee grosso modo hetzelfde wordt beoogd als met het Vrouwenverdrag, namelijk *de facto* verbetering van de positie van vrouwen. Zo roept het Comité in zijn aanbevelingen altijd op om de Verklaring en het Actieplan van Beijing uit 1995 te gebruiken bij de implementatie van het Vrouwenverdrag. Hetzelfde geldt voor de Millenniumdoelen van de VN en sinds 2015 de 2030-Agenda voor Duurzame Ontwikkeling. Resolutie 1325 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties over Vrouwen, Vrede en Veiligheid uit 2000 heeft in 2013 een plek gekregen in een Algemene Aanbeveling: **GR 30 over vrouwen in conflictpreventie, conflict en post-conflict situaties.**

Nederland heeft deze Algemene Aanbeveling niet vertaald en doet er in de praktijk niets mee. De invulling van gender mainstreaming op een aantal terreinen in het internationaal beleid behoeft verbetering volgens een recente officiële omvangrijke evaluatie van het regeringsbeleid tussen 2007-2014. Tot die terreinen behoren Vrede en Veiligheid en economische ontwikkeling, waaronder ontwikkeling van de private sector en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook de effecten van contra-terrorisme-maatregelen worden niet specifiek voor vrouwen en vrouwenrechtenorganisaties gezien.

Het CEDAW-Comité deelt complimenten uit voor de inzet van de regering op het terrein van vrouwen, vrede en veiligheid, waaronder het Nationale Actieplan resolutie 1325. Het wijst er echter op dat er onvoldoende aandacht is voor de implementatie van Algemene Aanbeveling 30 uit 2013 over vrouwen in conflictpreventie, conflict en post-conflict situaties. Formele en informele inzet van vrouwen inzake conflictpreventie moet ondersteund worden en met technische ondersteuning moet de regering er voor

zorgen dat vrouwen effectief participeren in de opbouw van landen met een conflictueuze achtergrond. Bovendien moet de regering er voor zorgen dat er een doeltreffende en transparante beoordeling wordt gemaakt van het effect van wapenexport op de rechten van vrouwen voordat een vergunning wordt verleend, vooral als het gaat om export naar landen waar wapens direct of indirect gebruik kunnen worden bij het schenden van rechten van vrouwen en meisjes.

Verder dringt het Comité er op aan te zorgen dat economische ontwikkelingsstrategieën gendergelijkheid bevorderen en dat vrouwen betrokken worden in de vormgeving en uitvoering van die economische strategieën en programma's (para 46).

Tot Slot

Met deze uitgave maken we inzichtelijk op welke gebieden de mensenrechten van vrouwen in Nederland nog onvoldoende zijn geborgd. Hierbij zijn de verplichtingen voortvloeiend uit het VN-Vrouwenverdrag (CEDAW) maatgevend. Aan het schaduw-rapport van de zesde rapportage-cyclus hebben meer vrouwen- en andere maatschappelijke organisaties bijgedragen dan bij eerdere cycli. Niet eerder was het aantal ondertekenende NGO's zo groot. Daardoor is meer bekendheid gegeven aan het Verdrag en de daaruit voortvloeiende verplichtingen, en aan de mogelijkheid die in te zetten bij beleidsbeïnvloeding en lobby. Zonder actieve vrouwen- en maatschappelijke organisaties is de kans groot dat de kritische beoordeling door het toezichthoudend Comité gauw naar de achtergrond verdwijnt. Verdragsrechtelijke verplichtingen raken nogal eens onder-gesneeuwd door de politieke actualiteit en opportuniteit, zeker bij ministeries waar weinig of geen kennis aanwezig is over het Verdrag.

Het Koninkrijk der Nederlanden is verdragspartij, maar de uitvoering van een aantal dringende aanbevelingen van het CEDAW-Comité ligt op het bord van de coördinerend bewindspersoon emancipatie en de Directie Emancipatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waar emancipatie op dit moment onder valt. Brede bekendmaking bij politiek, rechterlijke macht en gemeenten van de aanbevelingen in 's lands taal, is een van die dringende aanbevelingen (para 49).

Ondanks verschillende pogingen is het echter niet gelukt subsidie te verkrijgen voor het opstellen en uitgeven van deze publieksinformatie. Volgens voormalig CEDAW-lid

Prof. C. Flinterman is de weigering van de Nederlandse regering de conclusies en aanbevelingen van het CEDAW-Comité te vertalen en te verspreiden een **schending van het verdrag** (p. 3 van het verslag). Het is aan de NGO's om hun voordeel te doen met de uitspraken van het Comité: bij politieke lobby (landelijk en lokaal) en in de rechtszaal. Zo kan verbetering tot stand komen.

Voor een aantal onderwerpen heeft het CEDAW-Comité de druk opgevoerd. In 2018 moet Nederland tussentijds rapporteren over de genomen maatregelen en geboekte vooruitgang met betrekking tot:

- *de opname van genderstereotypering als vorm van discriminatie in de Mediawet;*
- *de ontwikkeling van effectief strategisch beleid ter bestrijding van discriminerende seksstereotypering en het stimuleren van positieve en niet-stereotype beeldvorming van vrouwen en meisjes;*
- *onderzoek naar de impact van seksistische beeldvorming, onder meer of deze aanleiding geeft tot geweld tegen vrouwen en meisjes.*
- *de systematische verzameling van data over de verschillende vormen van geweld tegen vrouwen, uitgesplitst naar leeftijd en soort geweld, beschermingsmaatregelen, vervolging van de daders en opgelegde straffen.*
- *de geleverde inspanning om zwangerschap-gerelateerde discriminatie en seksuele intimidatie te onderzoeken, te vervolgen en te bestraffen.*

In 2019 zal het Comité zich over de tussentijdse rapportage buigen en zonodig vervolgaanbevelingen doen. In 2020 moet de 7^{de} regeringsrapportage worden ingeleverd.

Tekst: Leontine Bijleveld, Ines Orobio de Castro en Marjan Wijers
Eindredactie: Hanan Nhass (Movisie) en Marjan Wijers
Productie: Leontine Bijleveld
Vormgeving: Frissewind - in communicatie en design, Amsterdam

Uitgave: Dames fan 'e Riege i.s.m. de Stichting Netwerk VN-Vrouwenverdrag
Pingjum/Amsterdam, oktober 2017

In het Netwerk VN-Vrouwenverdrag werken samen: African Sky, Atria kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis, CoMensha, Emancipator, Femmes for Freedom, Movisie, Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap, Nederlandse Vrouwenraad, RESPECT Network NL, Rights 4 Change, SEDA Curaçao (geen website wel op Facebook), SONPPCAN, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten van de Universiteit Utrecht, TIYE International, Vereniging voor Vrouw en Recht, en diverse onafhankelijke experts.

© Netwerk VN-Vrouwenverdrag | Met bronvermelding mag de tekst worden overgenomen.
Netwerk VN-Vrouwenverdrag | Postbus 15180 | 1001 MD Amsterdam | <http://vn-vrouwenverdrag.nl> | schaduwrapportage@gmail.com

ISBN: 978-90-824796-2-1
NUR: 745

Voor het schaduwproces is een subsidie verkregen van het ministerie van OCW die lager was dan voor de vorige rapportagecyclus. De subsidie voorzag uitdrukkelijk niet in een bijdrage voor publieksinformatie over de conclusies en aanbevelingen van het CEDAW-Comité.

Deze publieksinformatie is gefinancierd via crowdfunding. Aan alle ondertekenaars van de schaduwrapportage is gevraagd naar vermogen bij te dragen, zodat de grotere organisaties het gebrek aan middelen bij de kleine (veelal zmv-) organisaties zouden kunnen compenseren. Speciale dank aan Mama Cash, Oxfam/Novib, FNV, Shop Hulp en Opvang prostitutie en mensenhandel, Wij Vrouwen Eisen, Femmes for Freedom, Vluchtelingenwerk Nederland, VVAO, Proefprocessenfonds Clara Wichmann en Movisie voor hun extra bijdrage. Dank ook aan de overige organisaties voor hun bijdrage en aan de individuele gulle gevers.