

## **Commentaar van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag<sup>1</sup> bij de kabinetsreactie Tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag van december 2003 en het algemeen deel van de Tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag van februari 2003<sup>2</sup>**

### **Belang van een nationale rapportage**

Wat voegt een vierjaarlijkse nationale rapportage over het Vrouwenverdrag, naast een regelmatige rapportage aan het CEDAW, toe aan wat we allemaal al weten? Waarom is zo iets nodig in het 'rapportagecircuit'?

Louise Groenman, voorzitter van de eerste Rapportagecommissie Naleving Vrouwenverdrag, verwoordde het bij de presentatie, maart 1997, aldus:

*“De rapportage aan het CEDAW kun je vergelijken met een push-up bra. De rapportage aan de Staten-Generaal moet de hand in eigen boezem zijn.”*

Groenman verwijst naar het alom bekende gegeven dat rapportages aan internationale organisaties mede worden bepaald door de wens in het buitenland een goed beeld van Nederland te geven en niet “de vuile was buiten te hangen.”. De wettelijke verplichting, opgenomen in de Goedkeuringswet Vrouwenverdrag, om daarnaast elke vier jaar een nationale rapportage aan de Tweede Kamer aan te bieden is bedoeld om binnen Nederland gezamenlijk eerlijk en kritisch te kijken naar (knelpunten in) de wijze waarop en de mate waarin Nederland de Verdragsverplichtingen naleeft en implementeert.

### **Status en betekenis van het Vrouwenverdrag**

In de eerste nationale rapportage is de Commissie-Groenman uitvoerig ingegaan op de status en de betekenis van het Vrouwenverdrag. Zij schetste het Verdrag als een 'modern' verdrag, dat verplicht tot het invoeren van gelijkheid voor de wet, het werken aan positieverbetering van vrouwen en het doorbreken van de op traditionele rolpatronen en vooroordelen gebaseerde cultuur. Het Verdrag houdt meer in dan een inspanningsverplichting: het is juist gericht op het tot stand brengen van concrete resultaten, van verbetering van de positie van vrouwen en omvat dan ook een resultaatsverplichting.

Wij memoreren dit hier nog eens uitdrukkelijk, omdat de tweede rapporteur in haar rapportage uitdrukkelijk niet de juridische invalshoek, maar de sociologische benadering heeft gekozen. Ook de Kabinetsreactie gaat voorbij aan de juridische status en betekenis van het Vrouwenverdrag. Het beschrijft vooral beleids-

---

<sup>1</sup> Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag is een open overlegstructuur, en bestaat in dit verband uit de volgende organisaties: Clara Wichmann Instituut, E-Quality, Humanistisch Overleg Mensenrechten, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten, Vluchtelingenorganisaties Nederland en Vrouwen Alliantie.

<sup>2</sup> Professor Dr. Marianne H. Marchand, *Emancipatie op een zijspoor? Tweede nationale rapportage inzake de implementatie van het Vn Vrouwenverdrag*, Amsterdam, februari 2003

inspanningen, zonder deze in (juridisch) verband te brengen met de verplichtingen in het Verdrag.

Daar komt bij, dat het Kabinet in recente stukken licht de indruk wekt dat zij het Vrouwenverdrag niet de status toekent die het volgens het nationale en internationale recht toekomt. Volgens een bijlage bij de nota 'Een veilig land waar vrouwen willen wonen'<sup>3</sup> heeft dit verdrag geen directe werking en kan een belanghebbende aan het verdrag niet rechtstreeks bepaalde rechten ontnemen. Ook stelt de bijlage dat het verdrag slechts inspanningsverplichtingen bevat, zonder dat daaraan een termijn voor de realisering van de verplichtingen is gekoppeld. Tenslotte wordt gesteld dat de uitspraken van het toezichthoudende comité, het CEDAW, niet juridisch bindend zijn. In deze paragraaf wordt op deze aspecten nader ingegaan.

#### *Rechtstreekse werking?*

Volgens artikel 93 van de Nederlandse Grondwet hebben bepalingen van verdragen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de grondwetgever dat elke bepaling individueel wordt beoordeeld. Het oordeel of een bepaling zich al dan niet leent voor rechtstreekse toepassing is aan de rechter. Tot op heden heeft de Nederlandse rechter zich slechts incidenteel uitgesproken over bepalingen uit het Vrouwenverdrag. In de literatuur is er tamelijk veel aandacht aan besteed.

*Rechtstreekse werking van een aantal verdragsbepalingen is zeker niet uitgesloten.<sup>4</sup> De algemeen geformuleerde stelling in de Kabinetsreactie dat het Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking heeft is dan ook onjuist.*

#### *Inspanningsverplichting? Of méér: een resultaatsverplichting?*

Een andere, zeker niet minder belangrijke kwestie, is die van de aard van de verplichtingen. Volgens eerder genoemde bijlage roept het Vrouwenverdrag niet meer dan een inspanningsverplichting in het leven. Het Vrouwenverdrag roept echter wel degelijk verder gaande verplichtingen in het leven voor de overheid. We kunnen in zijn algemeenheid zelfs stellen, dat het verdrag resultaatsverplichtingen bevat. Dit valt af te leiden uit de bewoordingen van het verdrag. In de meeste bepalingen worden termen gebruikt als 'garanderen' en 'verzekeren', en veel minder vaak termen als 'aanmoedigen' en 'bevorderen'. Het rapport Groenman stelde al dat in brede kring is aanvaard dat het Vrouwenverdrag resultaatsverplichtingen bevat.<sup>5</sup>

Het feit dat het Vrouwenverdrag staten verplicht 'passende maatregelen' te treffen, doet intussen aan de aard van deze verplichtingen niet af. Vaak wordt deze term in die zin begrepen dat hij staten een min of meer onbeperkte beleidsvrijheid biedt. Staten hebben

---

<sup>3</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid, *Een veilig land waar vrouwen willen wonen. Beleidsreactie op het rapport Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten en op het advies Geweld tegen vrouwen van de Adviesraad Internationale Vraagstukken*. Bijlage 2. Den Haag, december 2002.

<sup>4</sup> L.S. Groenman et al., *Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de commissie voor de eerste nationale rapportage over de implementatie in Nederland van het Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen*, Den Haag: VUGA/Ministerie van SZW, februari 1997, p. 41-42. Voor een overzicht van mogelijk rechtstreeks werkende bepalingen van het Vrouwenverdrag, zie de artikelsgewijze bijdragen in: Heringa, Hes en Lijnzaad (red.), A.W. Heringa, J. Hes en L. Lijnzaad (red.), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag...*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu Uitgevers, 1994, en I. Boerefijn, M.M. van der Liet- Senders, T. Loenen, *Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Een verdiepend onderzoek naar het Nederlandse beleid in het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit het Vrouwenverdrag*. Den Haag: SZW/Elsevier Bedrijfsinformatie. 2000. p. 40-41.

<sup>5</sup> Rapport Groenman, p. 41.

inderdaad een zekere beleidsvrijheid om de gestelde doelen te bereiken. Maar de verplichting voor staten om passende maatregelen te treffen, betekent ook dat zij onderzoek moeten doen naar aard en oorzaken van discriminatie van vrouwen, vervolgens op basis daarvan adequate maatregelen moeten treffen, en daarna te monitoren of door de maatregelen de gestelde doelen bereikt worden.<sup>6</sup>

*In brede kring wordt erkend dat, zoal de Commissie-Groenman al stelde, het Vrouwenverdrag resultaatsverplichtingen omvat. De indruk die het Kabinet in diverse stukken wekt als zou het alleen om een inspanningsverplichting gaan is dan ook onjuist.*

#### *Uitspraken van het CEDAW juridisch bindend?*

Het derde punt betreft de status van de uitspraken van het CEDAW. Strikt gesproken is het niet onjuist dat deze uitspraken níet juridisch bindend zijn. Maar welke status hebben ze dan wel? Helaas spreekt het document zich hier niet over uit. Maar uit de taken en bevoegdheden van het CEDAW is wel het een en ander af te leiden. Het CEDAW is een comité van onafhankelijke deskundigen, dat tot taak heeft om toezicht te houden op de naleving van de verdragsbepaling door de verdragsstaten. De bepalingen uit het verdrag zelf zijn juridisch bindend. Teneinde zijn taken goed te kunnen uitoefenen, heeft het CEDAW de bevoegdheid om de verdragsbepalingen

- te interpreteren,
- uitspraken te doen over de mate waarin het verdrag wordt nageleefd en
- aanbevelingen te richten tot de verdragsstaten.

*Hoewel de uitspraken en aanbevelingen van het CEDAW niet strikt juridisch bindend zijn, kan Nederland deze aanbevelingen niet zonder meer naast zich neerleggen.*

#### *Bekendheid met het Vrouwenverdrag, de CEDAW-aanbevelingen en de landencommentaren.*

De Kabinetsreactie schenkt nauwelijks aandacht aan het feit, dat een goede en correcte implementatie van het Verdrag vereist dat in ieder geval degenen die het Verdrag moeten uitvoeren, toepassen en bewaken de verdragsverplichtingen voldoende kennen. De verdragsverplichtingen zijn bovendien niet los te zien van de landenrapportages en landencommentaren, alsook niet van de CEDAW-aanbevelingen. Samen maken zij duidelijk wat de verdragsbepalingen in steeds veranderende concrete situaties en omstandigheden betekenen.

Het is zeker voor betrokken beleidsambtenaren, parlementsleden, leden van de rechterlijke macht en NGO's van het grootste belang dat zij hierover goed geïnformeerd zijn én blijven. Dat geldt met het van kracht geworden individueel klachtrecht ook voor de Nederlandse burgers.

Inmiddels heeft het CEDAW een aanzienlijk aantal belangrijke algemene aanbevelingen gedaan, en tot Nederland gerichte landencommentaren gegeven. Deze zijn echter nog steeds niet in het Nederlands vertaald.

*Voor een goede implementatie van het Vrouwenverdrag is het nodig dat op korte termijn een Nederlandse vertaling verschijnt van de CEDAW-aanbevelingen en (in ieder geval) de tot Nederland gerichte landencommentaren.*

---

<sup>6</sup> Zie uitgebreider F. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten. Een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten*, Deventer: Tjeenk Willink, 1998, p. 67-72.

## National Machinery

Alle drie de deelrapportages – van de nationale rapporteur, de ACVZ en het Kabinet – besteden aandacht aan de national machinery. Het CEDAW acht in aanbeveling 6 (1988) een effectieve national machinery nodig en noemt als taken:

- advisering over de invloed van het regeringsbeleid op vrouwen;
- bewaking (monitoring) van de samenhang;
- hulp bij de beleidsvoorbereiding en het ontwikkelen van effectieve strategieën en maatregelen;
- periodieke rapportage van de wijze waarop de adviezen van de CEDAW ter harte zijn genomen.

In de jaren negentig, zo merkte de Commissie-Groenman in de eerste nationale rapportage al op, was de national machinery minder omvangrijk geworden. Ook in deze tweede rapportage formuleren de nationale rapporteur en de ACVZ de nodige kritische kanttekeningen over omvang en functioneren daarvan.

In zijn reactie wijst het Kabinet op de nieuw in te stellen Visitatiecommissie Gendermainstreaming, en ook op het feit dat een instrument als de emancipatie-effectrapportage inmiddels ingang heeft gevonden en in toenemende mate wordt toegepast.

Wij constateren dat het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2000–2010 (2000) in ieder geval nieuwe kaders voor de samenhang in het emancipatiebeleid heeft vastgesteld, en een groot aantal concrete maatregelen geformuleerd. Het Kabinetsstandpunt Gendermainstreaming (2001) kondigde vervolgens vernieuwing aan van de tot dan bestaande national machinery, met duidelijke taken en procedures voor de coördinatie enerzijds en anderzijds aanscherping en precisering van de departementale taken en verantwoordelijkheid.

Sindsdien overheerst echter radiostilte over de uitvoering van al deze voornemens.

Rapportages over de voortgang in de uitvoering van het Meerjarenbeleidsplan ontbreken. Departementale emancipatienota's of nota's die inzicht geven in voortgang van het proces van mainstreaming sinds de eindrapportage van TECENA terzake<sup>7</sup> (december 2000) en het Kabinetsstandpunt Gendermainstreaming (2001) zijn niet verschenen. De aangekondigde vernieuwing van de national machinery heeft feitelijk ruim twee jaar stilgestaan.

*De rapporteur in deze tweede nationale rapportage had, behalve de rapportage van TECENA (2000), nauwelijks recent concreet materiaal om de effectiviteit van de 'national machinery' te beoordelen en moest volstaan met enkele incidentele opmerkingen.*

Kort geleden heeft de coördinerend minister in een brief aan de Tweede Kamer de draad weer opgepakt, maar in vergelijking met de eerdere plannen in sterk afgeslankte vorm. Hij geeft nog steeds geen voortgangsrapportage van het eerdere Kabinetsstandpunt Gendermainstreaming, en rept bijvoorbeeld met geen woord over de ervaringen met en effectiviteit van de nieuwe taken van de ambtelijk coördinerende directie en de interdepartementale coördinatiestructuur. Hoe is het de interdepartementale werkgroep Mainstreaming vergaan? Hebben departementen sinds 2002 nog uit zichzelf concrete emancipatietaakstellingen geformuleerd en uitgevoerd? De minister geeft evenmin informatie over de wijze waarop en de mate waarin departementen sindsdien het pakket van aanbevolen instrumenten inzetten. Hij stelt alleen, dat departementen

---

<sup>7</sup> Emancipatie in de hoofdstroom. Rapportage van TECENA naar de effectiviteit van de departementale taakstellingen emancipatie voor het proces van duurzame integratie / Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (TECENA), Den Haag, 2000

geen plannen van aanpak voor gendermainstreaming (meer) behoeven te maken, een verplichting die departementaal ‘maatwerk’ in de weg zou staan. Hij ziet af van inzet van zijn coördinerende taken bij de opzet en de voortgangsrapportages van gendermainstreaming door de afzonderlijke departementen. Hij geeft geen precisering van haar de precieze taakstelling en geeft evenmin helderheid over de bewerktuiging van de nog steeds in te stellen Visitatiecommissie Gendermainstreaming, in de zin van bevoegdheden (informatieplicht), bestaffing en beschikbaar budget.

*De conclusie kan geen andere zijn, dan dat na de verzwakking die de Commissie-Groenman al in de eerste nationale rapportage (1997) constateerde, de national machinery – na eerst enige hoopvolle tekenen in 2000 en 2001 – nog verder is afgekalfd.*

Vraag is natuurlijk: hoe erg is dat? Kan een effectieve national machinery in Nederland wellicht toe met een (veel) lager niveau van coördinatie en interdepartementale instituties en procedures, zonder dat de voortgang van het emancipatieproces in gevaar komt? Kan het emancipatiebeleid met een tandje minder toe?

*Zou het Kabinet van mening zijn dat de ‘national machinery’ inmiddels wel een tandje minder kan, dan zal het die stelling, in het licht van de verplichtingen van het Vrouwenverdrag, eerst grondig moeten onderbouwen, aan de hand van zowel evaluatie van de beleidsinspanningen en -resultaten tot nu toe, als van de feitelijke stand van zaken in het emancipatieproces. Op dit moment ontbreken dergelijke gegevens echter.*

Zélf zijn wij van mening dat er bepaald geen aanleiding is voor een conclusie als zou een lichtere ‘national machinery’ zoals het Kabinet die nu voorstelt voldoende effectief zijn.

De feitelijke stand van zaken in het emancipatieproces in Nederland geeft reden tot enige voldoening, maar ook veel reden tot zorg. Ondanks alle geboekte vooruitgang dienen zich met de regelmaat van de klok *nieuwe en urgente emancipatiekwesities* aan. De kwetsbare positie van allochtone vrouwen trekt in het bijzonder de aandacht, met specifieke problemen bij inburgering, huiselijk geweld, gezinsvorming, onderwijs en opleiding, arbeidsmarktpositie, genitale verminking, gezondheidshulpverlening en – nog weinig onderkend - de positie van ouder wordende allochtone vrouwen. Maar er zijn ook de nodige nieuwe kwesities voor alle vrouwen (en mannen), zoals blijkt bij de inrichting en vormgeving van het levensloopbeleid, de herinrichting van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Bovendien zijn er nog steeds vele *hardnekkige en zelfs zeurende emancipatiekwesities* zoals ongelijke beloning; het glazen plafond in maatschappij, wetenschap en politiek; seksueel geweld in huis, op straat en op het werk; de positie van herintre(e)d(st)ers; beeldvorming; financiële zelfstandigheid van vrouwen; en de slechte financiële positie van bijstandhouders en van oudere vrouwen. Deze kwesities mogen zich weliswaar in de aandacht van beleid en politiek verheugen, maar die aandacht is veelal van korte duur, vaak gevoed door actuele verontwaardiging en/of een nieuwe politieke benadering. Die aandacht raakt doorgaans weer een kortere of langere periode op de achtergrond, om vervolgens later vaak wel weer op te duiken, maar dan in een andere context resp. onder een andere benaming (re-naming and re-framing). Juist het gebrek aan continuïteit in beleid, de versnippering en ook – mede daardoor – het gebrek aan continue expertise bedreigen een effectieve beleidsaanpak.

Bovendien, de rol van vrouwen- en emancipatieorganisaties en van expertisecentra emancipatie is inmiddels verzwakt, vooral ten gevolge van recente bezuinigingen en

opgelegde veranderingen in de taakstelling. Zij kunnen daarom steeds minder effectief hun agenderings- en signaleringsfunctie vervullen en bij de beleidsvorming en –uitvoering hun expertise inbrengen en kritisch commentaar leveren.

*Een krachtige ‘national machinery’ van emancipatiebeleid blijft nodig om de samenhang én de continuïteit in de beleidsaandacht en beleidsaanpak van nieuwe én oude, zeurende emancipatiekwesities effectief te bewaken en zonodig te stimuleren.*

We willen in dit verband nog eens benadrukken, dat het de centrale overheid is die verantwoordelijk is voor de naleving van de verplichtingen in het VN-Vrouwenverdrag. Het gaat daarbij om méér dan alleen een inspanningsverplichting, namelijk een verplichting dat daadwerkelijk voortgang wordt geboekt in de verbetering van de positie van vrouwen. Ook als, zoals in het huidige Kabinetsbeleid, de centrale overheid meer verantwoordelijkheid legt bij lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen, particuliere uitvoerders of ook individuele burgers en collectieve voorzieningen wil beperken, mag dat de voortgang in het emancipatieproces niet belemmeren. Een dergelijke paradigma-wijziging in het overheidsbeleid maakt het juist extra noodzakelijk om tevoren de emancipatie-effecten van het nieuwe beleid goed in te schatten, met emancipatie-effectrapportages of met de vele andere instrumenten die in het Kabinetsstandpunt Gendermainstreaming staan genoemd, én na invoering regelmatig de feitelijke effecten te meten om na te gaan of alsnog beleidsaanpassingen nodig zijn.

*In het licht van de grotere eigen verantwoordelijkheden voor individuele burgers die het Kabinet invoert, is de terughoudendheid in de Kabinetsreactie om uitvoering van EER's en andere instrumenten te stimuleren teleurstellend, en in het licht van de VN-verplichtingen zelfs riskant.*

### **Emancipatie-ondersteuningsstructuur**

Het Kabinet onderkent in zijn reactie het belang van een emancipatie-infrastructuur buiten de overheid. De definitie die het Kabinet daarvoor echter hanteert is verengd tot een “ kennisinfrastructuur om het proces van de gewenste verandering in de richting van een geëmancipeerde samenleving te blijven stimuleren”. Dat staat ver weg van de aanbeveling van het Platform for Action (1995), om de vrouwenbeweging actief te betrekken bij de beleidsvorming, de concretisering van beleid en de beleidsuitvoering. De Commissie-Groenman wees er in haar rapportage (1997) al op, dat de vrouwenbeweging nu eenmaal de eerste alliantie is van het emancipatiebeleid. Nieuwe allianties met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, zijn, zo stelde zij, nuttig, maar dragen weinig bij aan de vernieuwing van de beleidsvorming en –uitvoering, noch lossen zij het deskundigheidsprobleem op. In het Kabinetsstandpunt Gendermainstreaming (2001) onderkende het toenmalige Kabinet het belang van de zgn “buitenschil”, waaronder ook de inbreng van expertise en deskundig commentaar vanuit emancipatie-organisaties valt.

*Verschraling van het emancipatieveld: verlies van expertise en kritisch commentaar op beleidsvorming, beleidsuitvoering en maatschappelijke en politieke agendering*  
Het pleidooi van de rapporteur voor meer ruimte voor programmatische subsidiering dateert nog van vóór de zware subsidie-ingrepen. Inmiddels is het nog slechter gesteld met de vrouwen- en emancipatie-organisaties, en de expertisecentra. De verschillende departementen hebben in hun nieuwe subsidiebeleid de subsidies voor hen sterk gekort of zelfs beëindigd. Het Clara Wichmanninstituut zal naar verwachting binnenkort zijn deuren moeten sluiten: het ministerie van Justitie meent dat het voor zover nodig

zelf die taken wel kan vervullen. De Vrouwenalliantie ziet zich geconfronteerd met beëindiging van haar programmatische subsidie. E-Quality is gekort en moet volgens de subsidievoorwaarden het verstrekken van informatie en expertise aan beleidsmakers centraal stellen. De rol van maatschappelijke en politieke agendering, alsook van het ondersteunen en stimuleren van het emancipatieveld om kritisch commentaar te geven past niet meer in haar activiteitenpakket.

In zijn reactie beperkt het Kabinet zich tot het subsidiebeleid van de coördinerende directie DCE. Het laat de negatieve subsidiebeslissingen van de afzonderlijke departementen ten aanzien van vrouwen- en emancipatie-organisaties en –expertisecentra in hun specifieke beleidsveld onbesproken. Hier komen dus de gevolgen aan het licht van een zwakke coördinatie van emancipatiebeleid dat de samenhang niet bewaakt en andere departementen niet kan overtuigen.

Het nieuwe subsidiebeleid van DCE is, zo merkt het Kabinet op, juist gericht op de versterking van de projectmatige, resultaatgerichte subsidies, die nu ook meerjarig kunnen zijn, ten koste van programmatische subsidiering. Deze wijziging zou mede tegemoet komen aan een aantal wensen van maatschappelijke organisaties zelf. Probleem is echter juist, dat deze te subsidiëren projecten geen betrekking hebben op de functies van de “buitenschil”. De projecten moeten zich richten op de burgers en het maatschappelijk veld. Een subsidietitel voor activiteiten voor behoud en ontwikkeling van expertise respectievelijk informatievoorziening, voor het agenderen van oude en nieuwe kwesties of voor het geven van kritisch commentaar op voorgenomen wetgeving en beleid ontbreekt.

*De ‘buitenschil’ wordt in het subsidiebeleid van de afzonderlijke departementen en ook in het nieuwe subsidiebeleid van de DCE aan z’n lot overgelaten. Dat is in strijd met de aanbevelingen van het Platform for Action en de aanbevelingen van het CEDAW. En zeker ook in strijd met de geest van het Vrouwenverdrag.*

*Het nieuwe subsidiebeleid van de DCE moet, voor de korte termijn, zodanig worden aangepast dat het in voldoende mate voorziet in de gaten die er vallen, ook als het beleidsterreinen van de afzonderlijke departementen betreft. Voor de middellange termijn moeten de departementen opnieuw subsidietitels voor de ‘buitenschil’ creëren.*

### **Informatie en voorlichting**

De CEDAW-aanbeveling 6 vereist uitdrukkelijk dat, ook in de nationale taal, brede bekendheid wordt gegeven aan het Verdrag zelf, de CEDAW-aanbevelingen en de betreffende landencommentaren. Dat geldt eens te meer nu ook Nederland het individueel klachtrecht over vermeende overtredingen van het Vrouwenverdrag heeft erkend.

Vanaf 2001 was – vooral op aandrang van de Tweede Kamer<sup>8</sup> - in het subsidiebeleid van de DCE een jaarlijks budget van 750.000 gulden beschikbaar voor de naleving van het VN-Vrouwenverdrag. Eind 2000 sprak de Kamer in een motie Bussemaker (mede ondertekend door Schimmel, Van Gent en Visser-Van Doorn)<sup>9</sup> uit dat 500.000 gulden daarvan moet worden besteed aan concrete activiteiten ter implementatie van

---

<sup>8</sup> De Tweede Kamer sprak in een motie Bussemaker (mede ondertekend door Schimmel, Van Gent en Visser-Van Doorn)<sup>8</sup> uit dat 500.000 gulden daarvan moet worden besteed aan concrete activiteiten ter implementatie van het VN-Vrouwenverdrag. De resterende 250.000 gulden zou moeten worden gereserveerd voor een algemeen Informatiepunt Gelijke Behandeling, in gedeelde verantwoordelijkheid met de ministeries van BZK en Justitie.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27411, nr. 9, aangenomen op 14 december 2000.

het VN-Vrouwenverdrag en dat de resterende 250.000 gulden zou moeten worden gereserveerd voor een algemeen informatiepunt gelijke behandeling, in gedeelde verantwoordelijkheid met de ministeries van BZK en Justitie.

Welnu, dat budget is in de mist van het beleid verdwenen.

- bij de emancipatie-thema-subsidies 2001 t/m 2003 is het Vrouwenverdrag wel als een van de ijkpunten genoemd, maar in geen van die jaren is het door de Kamer gestelde budget van 500.000 gulden (227.000 euro) zelfs maar bij benadering besteed aan activiteiten ter implementatie van het VN-Vrouwenverdrag. Overigens: dat lag niet aan een gebrek aan subsidieaanvragen. Deze werden in die tijd echter mede afgewezen omdat ze impliciet meerjarig zouden zijn.
- Wat betreft het Informatiepunt Gelijke Behandeling: het Kabinet heeft inmiddels laten weten dat dat Informatiepunt er, na diverse kostbare onderzoeken en projectplannen, niet komt<sup>10</sup>. Onderdeel van de argumentatie was, dat via websites van de overheid en van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld het EmancipatieWeb en emancipatie.nl, de desbetreffende informatie inmiddels aan burgers wordt aangeboden.

*Een chronologisch overzicht van de ontwikkelingen rond het IGB is als bijlage bij dit commentaar gevoegd.*

- In de nieuwe Subsidieregeling emancipatieprojecten<sup>11</sup> is het begrip “Vrouwenverdrag” noch in de tekst, noch in de toelichting te vinden.

Kortom: het aanvankelijke budget voor informatie en voorlichting over het Vrouwenverdrag is onderbenut, en inmiddels bestaat hiervoor zelfs geen uitdrukkelijke subsidietitel meer. De suggestie als zou de desbetreffende informatie via websites inmiddels aan burgers worden aangeboden is in zoverre onjuist, dat het EmancipatieWeb – gefinancierd en beheerd door de overheid - voornamelijk verwijst naar andere websites. Verreweg de meeste informatie over het Vrouwenverdrag is te vinden op de websites gelijkebehandeling.nl en vrouwenverdrag.nl van de Stichting emancipatie online die door particulieren uit eigen privé-middelen in stand worden gehouden.

*Naleving van het Vrouwenverdrag vereist in ieder geval dat er uitdrukkelijke subsidietitels bestaan voor het geven van informatie en voorlichting over het Vrouwenverdrag – in brede en in engere zin –. De nieuwe Subsidieregeling emancipatieprojecten moet in die zin worden aangepast.*

## **De toekomst van nationale rapportages**

Het Kabinet is voornemens, aldus de aanbiedingsbrief van minister De Geus van 22 december 2003, “om in het vervolg de nationale rapportage te beperken tot telkens een bepaald thema. Over een reeks van jaren zullen zij, samen met andere documenten die de Kamer zal ontvangen, een volledig beeld opleveren van implementatie van het Verdrag.”

Deze uitspraak wekt bevreemding. De verplichting in de Goedkeuringswet voor het VN-Vrouwenverdrag (1991) om eens per vier jaar een nationale rapportage aan de Staten-Generaal te zenden was bedoeld om een “werkelijk overzicht” te hebben “van

---

<sup>10</sup> Zie het ["Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden"](#) inzake de SZW-begroting 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 29200 XV, nr. 12, antwoord 173).

<sup>11</sup> Staatscourant, 29 december 2003, nr. 250, p. 37.



de stand van zaken met betrekking tot de gelijke behandeling van vrouwen op alle denkbare terreinen.” Niet een ‘push-up bra’ dus, maar de kans om in het licht van de juridische verplichtingen van het VN-Verdrag de hand in eigen boezem te steken.

De regering stelde in 1994 voor, deze rapportage als volgt in te delen:

- a. een ambtelijke rapportage die alle onderdelen van het Vrouwenverdrag bestrijkt;
- b. een rapport over de opvattingen van de NGO's;
- c. juridisch onderzoek naar de betekenis van het verdrag voor de Nederlandse rechtsorde;
- d. verdiepend onderzoek op deelterreinen;
- e. een analyse van het emancipatiebeleid op sociaal-economisch terrein;
- f. een regeringsnotitie met hoofdlijnen uit de hiervoor bedoelde documenten en de conclusies die zij verbindt aan de verzamelde gegevens en opvattingen.
- g. flankerende activiteiten, vooral met het oog op de kennisvergroting over het Verdrag.

In het kader van de eerste nationale rapportage is deze opzet grotendeels gevolgd.

#### *Tweede nationale rapportage steekt bleek af*

Sindsdien is er in een aantal opzichten de klad in gekomen. Maar om te beginnen met een verbetering: het is verheugend dat naast een algemene rapportage ook een thematisch advies is gevraagd aan de Adviescommissie Vreemdelingenzaken. Voor het overige steekt de onderhavige tweede nationale rapportage bleek af tegen de eerste.

- De rapporteur heeft zich beperkt tot een sociologische invalshoek, maar haar bevindingen niet in relatie gebracht tot de (juridische) Verdragsverplichtingen.
- Ook het Kabinet is in zijn reactie grotendeels voorbijgegaan aan de juridische verplichtingen.
- Voorts zijn de ambtelijke rapportages kennelijk wel gevraagd, maar de inhoud is niet bekend gemaakt.
- De NGO's hebben niet de gelegenheid gehad om input te leveren. Volstaan is met het raadplegen van een 14-tal individuele deskundigen.
- Het rapport is ook niet, zoals aanbevolen door de Commissie-Groenman en door het Kabinet onderschreven bij brief van 1 juli 1999, ter toetsing voorgelegd aan een nationale conferentie.
- Het is bovendien pas een half jaar na de totstandkoming aan de Tweede Kamer toegezonden. Het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken is zelfs pas een jaar na het uitbrengen daarvan aan de Tweede Kamer gezonden.

We moeten voorts constateren dat de andere genoemde elementen van de nationale rapportage ook in de versukkeling zijn geraakt. Zo zijn sinds 2000 geen verdiepende onderzoeken meer verschenen, ondanks het voorstel uit kringen van ons Netwerk om een onderzoek te doen naar het thema ‘beeldvorming’. De flankerende activiteiten, vooral met het oog op kennisvergroting van het Verdrag, zijn, zoals hiervoor al bleek, in aard en omvang ernstig achtergebleven.

#### *Verdere beperking doet onrecht aan de wet en aan het Verdrag*

Het voorstel van het Kabinet om de nationale rapportage in de toekomst nóg verder te beperken doet ons inziens geen recht aan de wettelijke verplichting, en ook niet aan de status en de juridische betekenis van het Verdrag.

Centraal staat immers niet, of op één bepaald thema de betreffende verdragsverplichtingen voldoende worden geïmplementeerd, maar juist de vraag hoe het staat met de implementatie van alle verdragsverplichtingen. De rapportage eist bovendien méér dan alleen een beschrijving van beleidsinspanningen, zoals de reguliere rapportages van het Kabinet: essentie van de nationale rapportage is juist, dat het de resultaten daarvan, met ‘hand in eigen boezem’, relateert aan de Verdragsverplichtingen.

*De derde nationale rapportage – 2004 – 2008 – moet de volle breedte van het Vrouwenverdrag bestrijken, liefs aangevuld met een dieper gravende thematische rapportage. Deze rapportage dient de aanvankelijke opzet van 1994 te volgen, en uitdrukkelijk worden gerelateerd aan de Verdragsverplichtingen.*