



Monitor Uitvoering van de Concluding Comments CEDAW

Op 2 februari 2007 heeft het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW-Comité) zijn Concluding Comments vastgesteld inzake het 4e periodieke rapport van de Nederlandse regering over de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag. De Minister van Onderwijs Cultuur & Wetenschappen heeft, als coördinerend minister van emancipatie, bij brief van 13 juli 2007 aan de Tweede Kamer hierop gereageerd. Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag concludeerde in zijn commentaar hierop dat het kabinet maar zeer gedeeltelijk op de CEDAW-aanbevelingen reageerde en aan sommige zelfs geheel voorbij ging.¹ Dit was voor de Tweede Kamer aanleiding om het Kabinet te verzoeken om een aanvullende notitie over de juridische werkingssfeer van het VN-vrouwenverdrag. De Minister heeft deze toegezegd². Eind juni 2008 was de notitie nog niet verschenen.

Het Kabinet zal in de 5e Nederlandse rapportage aan het CEDAW-Comité, voorzien voor augustus 2008, uiteen moeten zetten hoe het de aanbevelingen uit de Concluding Comments heeft uitgevoerd.

Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag heeft, samen met bij het Netwerk aangesloten organisaties³, de uitvoering van een aantal aanbevelingen van het CEDAW-Comité gevolgd. Dit document bevat de neerslag daarvan. Eerst wordt de tekst van de betreffende *Principal areas of concern and recommendations* van de CEDAW Concluding Comments geciteerd, vervolgens worden de door het kabinet getroffen maatregelen samengevat, en bezien in relatie tot de CEDAW-aanbevelingen.

I Zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen	2
Conclusie	3
II Geweld tegen vrouwen	4
Conclusie	6
III Prostitutie en vrouwenhandel	7
Conclusie	10
IV Gezinshereniging	11
Conclusie	12
Samenvatting en conclusies	13

¹ Bij brief van 21 september 2007 verzonden aan de leden van de Tweede Kamer.

² Kamerstukken TK 2007-2008 30420 106 Stenografisch Verslag van 12 november 2007

³ In het Netwerk VN-vrouwenverdrag participeren E-Quality, FNV-Vrouwensecretariaat, Aim for human rights, Nederlandse Vrouwen Raad, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten Universiteit Utrecht, Tiye International, Movisie, Vluchtelingenorganisaties Nederland, Stichting Buitenlandse Partner, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

I. Zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen

Concluding Comments

29. While the Committee notes the efforts made by the State party to improve the situation of women in the labour market, it remains concerned about the serious disadvantages women continue to experience in employment. (...) It is further concerned about the absence of proper procedures to deal with complaints from employees about discrimination, as well as the repeal of the Invalidity Insurance (Self-Employed Persons) Act in 2004, which resulted in the termination of maternity allowance for independent entrepreneurs.

30. The Committee urges the State party to intensify its efforts to ensure equal opportunities for women and men in the labour market. (...)The Committee calls upon the State party to adopt legislation designed to ensure that companies and organizations introduce proper complaints mechanisms, as well as to reinstate maternity benefits for all women in line with article 11 (2) (b) of the Convention. (...)

Wat is er beleidsmatig en politiek gedaan?

rechtszaak

Op 18 juni 2007 was het pleidooi in de rechtszaak die de FNV, het Proefprocessenfonds Clara Wichmann en zeven individuele vrouwen tegen de Staat der Nederlanden hadden aangespannen. Eiseressen hadden gesteld dat de afschaffing van de zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandig werkende vrouwen onrechtmatig was. Ze hadden daarbij expliciet er op gewezen dat de Staat in strijd had gehandeld met art. 11 (2) b van het VN-Vrouwenverdrag. Door de eiseressen waren de Concluding Comments van het CEDAW-Comité ingebracht als productie. De *landsadvocaat* stelde in zijn pleidooi namens de overheid dat het VN-vrouwenverdrag niet voor een ieder verbindende bepalingen bevat en dus geen rechtstreekse werking heeft. Hij stelde tevens dat art. 11 (2) (b) slechts van toepassing was op in loondienst werkende vrouwen. De opvattingen van het toezichthoudende CEDAW-Comité deed hij af als zou het hier slechts een van vele opvattingen betreffen.

De rechtbank wees de vordering van de eiseressen af, zonder op de Concluding Comments of op de positie van het CEDAW-Comité in te gaan.⁴ Volgens de rechtbank had het VN-Vrouwenverdrag geen rechtstreekse werking. In een overweging ten overvloede bracht de rechtbank nog te berde dat art. 11 sterke aanwijzingen zou bevatten dat het tweede lid zich slechts uitstrekt tot werkneemsters. Het Proefprocessenfonds en de zeven individuele vrouwen zijn in hoger beroep gegaan. De Memorie van Grieven is ingediend. De uitspraak in Hoger Beroep is niet vóór 2009 te verwachten.

kabinetsberaad over zwangerschapsuitkering zelfstandigen

In zijn brief van 13 juli 2007 schreef minister Plasterk: "Het CEDAW-comité is van mening dat er een regeling voor een zwangerschapsuitkering moet komen. Het Kabinet is de mogelijkheid van een uitkeringsregeling voor zwangerschapsverlof voor zelfstandigen en meewerkende vrouwen aan het bezien." Dat het CEDAW-Comité opgeroepen had tot **herinvoering** werd dus niet genoemd.

Op 31 augustus 2007 schreven de ministers Donner (SZW) en Van der Hoeven (EZ) aan de Tweede Kamer een separate publieke voorziening te willen invoeren voor het risico van inkomensderving als gevolg van zwangerschap en bevalling.⁵ De brief is een reactie op de motie

⁴ Vonnis 25 juli 2007, LJV BB034, zaaknummer: 257427 / HA ZA 06-170.

⁵ Kamerstukken 2006-2007 TK 30420 nr. 49.

Halsema, die om informatie over de uitkomst van het bovenbedoelde kabinetsberaad had verzocht vóór 1 september 2007. In de brief wordt noch VN-Vrouwenverdrag, noch de oproep van het CEDAW-Comité genoemd. Wel wordt gememoreerd dat er volgens het rechtbankvonnis geen juridische noodzaak tot het treffen van een publieke voorziening is.

In het Algemeen Overleg over deze brief van de bewindspersonen met de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken op 26 september 2007 is, volgens het Verslag, evenmin het VN-Vrouwenverdrag en het CEDAW-Comité genoemd.⁶

wetsontwerp

Op 22 februari 2008 is het voorstel voor de Wet zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen ingediend bij de Tweede Kamer, met als beoogde invoeringsdatum 1 juli 2008. Er is niet voorzien in terugwerkende kracht of een andere compensatie voor de zelfstandig werkende vrouwen die tussen de afschaffing van de vorige uitkeringsregeling (1 augustus 2004) en de invoering van de nieuwe regeling zwanger zijn geworden. In de Memorie van Toelichting noch in het Verslag of de Nota naar aanleiding van het Verslag wordt het VN-Vrouwenverdrag genoemd. Wel wordt weer verwezen naar het rechtbankvonnis. De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann maakt zich, mede onder verwijzing naar het CEDAW-Comité, sterk voor de terugwerkende kracht.⁷

In het debat over het wetsontwerp op 16 april 2008 is het VN-Vrouwenverdrag door één kamerlid genoemd: Mei Li Vos van de PvdA was verheugd dat met de invoering van het wetsontwerp ons land weer in de pas zou lopen met andere landen "die het VN-Vrouwenverdrag al wel hebben omgezet in wetgeving." De kamerfractie die zich het meest sterk heeft gemaakt voor de terugwerkende kracht (de Socialistische Partij) beriep zich in haar argumentatie niet mede op het VN-Vrouwenverdrag. Groen Links noemde wel de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, maar niet het Verdrag, noch de oproep van het CEDAW-Comité.

Uiteindelijk is het wetsontwerp ongewijzigd aanvaard en per 4 juni 2008 van kracht geworden. De fracties van CDA en VVD van de Eerste Kamer stelden wel enige nadere vragen aan de minister, maar geen daarvan had betrekking op CEDAW.⁸

Conclusie

De Nederlandse regering heeft uiteindelijk een deel van de oproep van CEDAW uitgevoerd: een nieuwe regeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor zelfstandig werkende vrouwen is tot stand gekomen. Maar dit is niet gebeurd om uitvoering te geven aan de oproep van het CEDAW-Comité. Een terugwerkende kracht ("reinstate") is niet eens overwogen. Minister Donner voelde daar niets voor: dat zou "een douceurtje voor een willekeurige groep vrouwen" zijn. Implementatie van het VN-Vrouwenverdrag heeft geen enkele rol gespeeld bij de totstandkoming van de regeling.

⁶ Verslag, vastgesteld 30 oktober 2007, nr. 30420 nr. 58.

⁷ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 maart 2008.

⁸ Kamerstuk 31366 B, Eerste Kamer d.d. 9 mei 2008.

II Geweld tegen vrouwen

Concluding Comments CEDAW

19. While acknowledging plans to adopt protection orders, the Committee is concerned about the persistence of violence against women, including domestic violence, and that there is insufficient data on all forms of violence against women, in particular against immigrant, refugee and minority women. The Committee is also concerned that the policy on violence against women is couched in gender neutral language, which undermines the notion that such violence is a form of discrimination against women. The Committee is further concerned that no free legal aid is provided to victims of domestic violence, under certain circumstances only.

20. The Committee calls upon the State party to ensure the systematic collection of statistical data disaggregated by sex, by type of violence, by the relationship of the perpetrator to the victim and by ethnicity. It encourages the State party to proceed with the elaboration of effective protection orders and monitor the impact of its laws, policies and programmes on the persistence of violence against women and trends over time. It encourages the State party to engage in awareness-raising campaigns on violence against women. It further urges the State party to ensure that free legal aid is provided to all victims of domestic violence so that they can seek access to justice and remedies and make informed decisions regarding, inter alia, criminal proceedings and family law.

Wat is er beleidsmatig en politiek gedaan?

Net als het CEDAW-Comité maakt de Nederlandse regering zich zorgen om de hardnekkigheid van het probleem huiselijk geweld in Nederland. Het antwoord van de landelijke overheid daarop is ‘een krachtige voortzetting van het huiselijk geweldbeleid’.⁹ Het coalitieakkoord is vervolgens uitgewerkt in Pijler 5 van het kabinetsbeleidsprogramma.¹⁰ Dit beleidsprogramma is weer uitgewerkt in meerdere departementale beleidsplannen, waarvan de belangrijkste zijn: ‘Beschermd en Weerbaar, intensivering van de opvang en hulp bij geweld in afhankelijkheidsrelaties’ van het ministerie van VWS (2007) en het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld 2008-2011 van het - coördinerende - ministerie van Justitie (2008).

gender specifieke aspecten

Net als het CEDAW-Comité hadden de Visitatie Commissie Emancipatie en de VN-rapporteur Geweld tegen vrouwen Ertürk kritiek op het genderneutrale karakter van de aanpak van huiselijk geweld in Nederland. De overheid lijkt deze kritiek te hebben opgepakt; in een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister van Justitie: ‘Bijna 85% van de slachtoffers van huiselijk geweld is van het vrouwelijke geslacht; dit percentage is toegenomen vergeleken met voorgaande jaren. Gezien dit hoge percentage kunnen we bij huiselijk geweld eigenlijk ook spreken van “geweld tegen vrouwen”. Het is goed dit te beseffen, te benoemen en hiernaar te handelen. Dat is ook de reden dat ik in de komende periode ga onderzoeken hoe in het beleid meer rekening kan worden gehouden met dit gegeven’.¹¹ Ook in de emancipatienota van het kabinet wordt aandacht besteed aan het seksespecifieke karakter van huiselijk geweld.¹²

⁹ Coalitieakkoord tussen de kamerfracties van CDA, PvdA, Christenunie 7 februari 2007 V 15

¹⁰ ‘Het project Veiligheid begint bij Voorkómen’

¹¹ Kamerstuk 28345 nr. 53, brief 17 december 2007.

¹² Meer kansen voor Vrouwen, emancipatiebeleid 2008-2011

In haar rapportage aan het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties kondigt de regering aan aandacht aan het genderspecifieke karakter te gaan besteden, onder verwijzing naar de kritiek van o.a. het CEDAW-Comité: 'Several UN treaty bodies (CEDAW, CESCR and CAT) have expressed concern about aspects of Dutch domestic violence policy. The Special Rapporteur on Violence against Women, Ms Yakin Ertürk, commented after her visit to the Netherlands in July 2006 that while many worthy efforts are being made to combat violence against women nationally and locally, she regretted that this is being done in a gender-neutral way. In her view, this means that the programmes neglect the root causes of the problem. The new programme Dealing with Domestic Violence will take account of these criticisms. In the coming months, it will be considered whether a gender-specific formulation of policy is advisable, and if so, just how gender-specific policy could aid in dealing with domestic violence. An intensive public information campaign will also be organised to promote more knowledge and awareness of the gender-related character of domestic violence, notably through a training course on gender and domestic violence. Instruments for gender analysis of policy will also be used.'¹³

Tot nu toe blijft het echter bij deze woorden en is nog geen uitwerking gegeven aan de gedane toezeggingen om:

- te onderzoeken hoe in het beleid meer rekening kan worden gehouden met het seksespecifieke karakter van huiselijk geweld;
- de intensieve publiciteitscampagne om het bewustzijn omtrent het gender-gerelateerde karakter van huiselijk geweld te bevorderen door een training over gender en huiselijk geweld;
- instrumenten van gender mainstreaming te gebruiken op het terrein van huiselijk geweld.

verzameling van gegevens

De aanbeveling van zowel het CEDAW-Comité als VN-Rapporteur Ertürk om systematisch statistische gegevens te verzamelen waarbij gedifferentieerd wordt naar sekse, leeftijd, sociaal economische status en etnisch-culturele achtergrond wordt slechts ten dele uitgevoerd. Vanaf 2007 wordt een groot onderzoek naar aard en omvang van huiselijk geweld uitgevoerd door het aan het ministerie van Justitie gelieerde WODC. De onderzoeksopzet van het WODC voldoet echter niet aan de normen van verantwoord genderspecifiek onderzoek zoals geformuleerd door de Europese Unie. Het onderzoek heeft mede tot doel meer inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken en het hulpzoekgedrag van daders en slachtoffers, en zal slechts op onderdelen naar sekse en naar etniciteit gedifferentieerd worden. De uitkomsten zijn naar schatting voorjaar 2009 beschikbaar.

huisverbod voor plegers

Het Tijdelijk Huisverbod voor plegers wordt, na een akkoord door de Tweede Kamer, naar verwachting binnenkort (vóór het einde van 2008) ook door de Eerste Kamer aangenomen. Het kan dan van kracht worden per 1 januari 2009. De invoering wordt voorbereid en geflankeerd door een aantal activiteiten als informatiebijeenkomsten, 'toolkit uitvoering huisverbod' en 'risicotaxatie instrument' voor de politie'.

publiekscampagne

In 2007 is een grote publiciteitscampagne gehouden met de slogan 'Nu is het genoeg'. Uit het effectonderzoek dat de overheid heeft laten doen, blijkt dat het resultaat t.o.v. vergelijkbare campagnes goed is te noemen. In 2008, en mogelijk herhaald in volgende jaren, wordt daarom opnieuw een publiciteitscampagne gehouden, met dezelfde slogan. Daarnaast zal een publiciteitscampagne over kindermishandeling worden gehouden. Over de aan het VN Mensenrechtencomité aangekondigde campagne gericht op de genderspecten (zie hierboven) is nog niets bekend.

¹³ Universal Periodic Review, Februari 2008

andere vormen van geweld tegen vrouwen

Naast de aanpak van huiselijk geweld, zet de overheid zich in voor de bestrijding van eengerelateerd geweld en genitale verminking van meisjes. Op beide dossiers is de aanpak geïntensiveerd. Na eerdere kritiek van onder meer de Tweede Kamer krijgen migrantenorganisaties bij de aanpak van genitale verminking nu een centrale rol. Ook bij de aanpak van eengerelateerd geweld zijn migrantenorganisaties betrokken. De (ZMV)vrouwenorganisaties zijn echter niet uitgenodigd om mee te doen. Net als bij de aanpak van huiselijk geweld wordt nauwelijks aandacht besteed aan de gender-aspecten, zoals de onderliggende man/vrouw-rollen.¹⁴

Ten aanzien van seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes zijn in de emancipatienota¹⁵ een aantal doelstellingen geformuleerd:

Hoofddoelstelling 3b: Seksuele en relationele vorming van meisjes en jongens en het vergroten van hun weerbaarheid tegen (seksueel) geweld.

Subdoelstellingen:

3.6 Het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van de seksualisering van de rol van meisjes en vrouwen in de maatschappij.

3.7 Het vergroten van de weerbaarheid van meisjes en jongens tegen (seksueel) geweld.

3.8 Het voorkomen van tienerzwangerschappen.

De aanpak concentreert zich vooralsnog op nader onderzoek, op bewustwording en voorlichting (o.a. via de media), en op deskundigheidsbevordering (van bijvoorbeeld leraren). Er is geen actueel beleid ten aanzien van de opvang van slachtoffers van seksueel geweld.

verzekering van rechtsbijstand

Het is nog steeds niet zo dat elk slachtoffer van huiselijk geweld, of van andere vormen van geweld tegen vrouwen, verzekerd is van rechtsbijstand. In tegendeel: er wordt verder bezuinigd op de sociale rechtshulp. Dat betekent dat voor mensen met een inkomen tot modaal de drempel tot rechtsbijstand weer hoger wordt.

Conclusie

De Nederlandse regering neemt huiselijk geweld als probleem zeer serieus ("krachtige voortzetting van het beleid"). Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de aansporingen en kritiek van het CEDAW-Comité een rol hebben gespeeld bij de formulering van de nieuwe actieplannen. In nationaal verband is er in ieder geval niet naar verwezen.

In internationaal verband wel (UPR rapportage). Daarbij ging het met name om de aanbeveling meer aandacht te besteden aan de genderspecten van huiselijk geweld. Dat nu door de Nederlandse regering in woorden wordt onderkend dat deze genderspecten van belang zijn, is winst. Het komt er nu op aan deze woorden om te zetten in daden. Het is van belang te kijken naar de onderliggende oorzaken van huiselijk geweld, en ook deze aan te pakken. Macht en afhankelijkheid spelen hierbij een belangrijke rol, net als aangeleerde genderrollen. Dat betekent ook dat de aanpak van huiselijk geweld meer dan nu het geval is moet worden verbonden met sociaal-economisch beleid, emancipatie- en integratiebeleid.

Daarbij is het tevens van belang te onderkennen dat huiselijk geweld een structureel en blijvend probleem is. Een projectmatige aanpak, per definitie eindig, is onvoldoende in het licht van het CEDAW-Comité en het VN-Vrouwenverdrag .

¹⁴ Zie voor een analyse van het meisjesbesnijdenisbeleid: *Meisjesbesnijdenis in Nederland, een kwestie van Mensenrechten?*, VON, 2007. Hierin wordt ook veel aandacht besteed aan de – toen nog – gebrekkige participatie van vrouwen- en migrantenorganisaties in het beleid.

¹⁵ *Meer kansen voor Vrouwen*, Emancipatiebeleid 2008-2001, Ministerie van OCW.

III Prostitutie en vrouwenhandel

Concluding Comments

21. The Committee is concerned at the insufficient evaluation of the abolition of the ban on brothels, noting that the study that was conducted was inconclusive. The Committee is especially concerned about the insufficient assessment of the impact of the law on the position of foreign women engaged in prostitution, since the vast majority of prostitutes are migrant women who are excluded from working legally as prostitutes and who may be especially vulnerable to exploitation and violence.

22. The Committee encourages the State party to appoint a neutral, independent body to conduct an impact assessment of the intended as well as unintended effects of the law abolishing the ban on brothels. Such an assessment should also cover the risks of violence and health risks, in particular for women without residence permits who are engaged in prostitution. It requests the State party to provide the findings of such an assessment in its next report, including information about steps and measures taken in response thereto.

23. The Committee is concerned about the number of women and minor girls who are victims of trafficking. It is also concerned about the exclusion from protection under the B-9 regulation of victims who do not cooperate in the investigation and prosecution of traffickers.

24. The Committee urges the State party to provide information in its next report on the number of women and minor girls who are victims of trafficking. It calls upon the State party to provide for the extension of temporary protection visas, reintegration and support services to all victims of trafficking, including those who are unable or unwilling to cooperate in the investigation and prosecution of traffickers.

Wat is er beleidsmatig en politiek gebeurd?

evaluatie opheffing bordeelverbod en de effecten op migrantenprostituees

In 2007 heeft een tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod plaatsgevonden in opdracht van het WODC.¹⁶ Onderdeel hiervan was een onderzoek naar de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door kinderen en prostitutie door mensen zonder een geldige werkvergunning.

De evaluatie concludeert dat het aantal prostituees zonder verblijfsvergunning in de (vergunde) sector lijkt te zijn afgenomen, evenals het aanbod van buitenlandse vrouwen door bemiddelaars bij (vergunde) seksbedrijven, zonder dat sprake lijkt te zijn van het ontstaan van een omvangrijk illegaal circuit. (Signalen van) onvrijwillige prostitutie werden slechts beperkt aangetroffen. Ook waren er geen aanwijzingen voor een grote aanwezigheid van minderjarigen in de (vergunde) sector. Op de onvergunde sector bestaat slechter zicht. Een probleem bij de bestrijding van dwang is dat het beleid zich vooral op de exploitanten richt, maar dat dwang vaak juist door pooiers op de achtergrond wordt uitgeoefend. Een tweede probleem is dat de controle op de vergunde bedrijven nog steeds vooral door de politie wordt gedaan, ook als de arbeidsinspectie dit zou kunnen doen. Dit gaat ten koste van de capaciteit van de politie om de onvergunde en illegale sector te controleren op gedwongen prostitutie en minderjarigen.¹⁷

¹⁶ *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, A.L. Daalder, WODC 2007.

¹⁷ Deelonderzoek *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet legale prostitutie*, S. Biesma e.a. IntraVal 2006.

De evaluatie biedt geen inzicht in de effecten van de wetswijziging op de positie van migrantenprostituees, hun gezondheidssituatie en hun kwetsbaarheid voor dwang en geweld. Ook zijn de effecten van de handhaving van de huidige uitsluiting van deze groep van arbeid in de vergunde sector niet meegenomen. In een recente brief van de verantwoordelijke ministers aan de Tweede Kamer¹⁸ wordt als argument voor handhaving van het verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen het risico aangevoerd dat buitenlandse prostituees slachtoffer worden van uitbuiting. Er is echter niet onderzocht of juist hun uitsluiting van de legale sector dat risico verhoogt. In de evaluatie wordt wel opgemerkt dat de strengere controles nopen tot het gebruik van valse paspoorten, waardoor vrouwen meer aangewezen zijn op mensenhandelaren. Verder wordt geconstateerd dat een deel van de vrouwen (waarschijnlijk) in andere landen is gaan werken.

geen positieverbetering prostituees

Volgens de evaluatie hebben de meeste gemeenten de vergunningverlening aan seksbedrijven op orde.¹⁹ De positie van prostituees is echter niet of nauwelijks verbeterd. De arbeidsverhoudingen in de prostitutie zijn nog steeds onduidelijk en de rechtspositie van prostituees is onverminderd slecht. Naar verwachting zal dit niet vanzelf beter worden. Geconstateerd wordt dat er weinig is ondernomen om de arbeidsrechtelijke en sociale positie van prostituees te verbeteren. Voorlichting over arbeidsrecht, gezondheidszorg, belastingwetgeving en het risico op uitbuiting is uitgebleven.²⁰

Een belangrijke doelstelling van de opheffing van het bordeelverbod was verbetering van de positie van prostituees. Juist op dit punt is echter niet alleen geen verbetering tot stand gebracht, maar blijkt ook nauwelijks inzet te zijn gepleegd. Bij de invoering van het vergunningenstelsel is nauwelijks rekening gehouden met de belangen van prostituees (bijvoorbeeld wat betreft privacy bescherming).²¹ Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor prostituees om zelfstandig te werken of hun eigen bedrijf te beginnen kleiner geworden. Een van de redenen is de beperking van het aantal vergunningen, waardoor nieuwe initiatieven worden gefrustreerd.²²

Dat is niet is geïnvesteerd in positieverbetering heeft tot gevolg dat niet alleen illegale vreemdelingen, maar ook een aanzienlijk deel van de Nederlandse prostituees er de voorkeur aan geeft anoniem te werken buiten het gereguleerde en gecontroleerde circuit. Daarmee worden ook de andere doelen van de wetswijziging ondermijnd: regulering van vrijwillige prostitutie en het tegen gaan van onvrijwillige prostitutie en bestrijden van misstanden. Zoals ook de verantwoordelijke ministers erkennen vormt de verbetering van de positie van prostituees een belangrijk element van de bestrijding van misstanden. Een aantal van de recentelijk voorgestelde maatregelen kan echter de positie van prostituees en hun mogelijkheden om zelfstandig te werken of een eigen bedrijf te starten verder verslechteren. Daarbij moet gedacht worden aan het voor gemeenten mogelijk maken om (legale) prostitutie binnen hun gemeente geheel te verbieden (de

¹⁸ Brief van de minister van Justitie, Binnenlandse Zaken en en SZW aan de Tweede Kamer dd 16 mei 2008 t.b.v. het AO over de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.

¹⁹ Deelonderzoek *Gemeentelijke beleid*, S. Flight e.a., DSP-Groep, 2006.

²⁰ Deelonderzoek *Sociale positie van prostituees 2006*, H. Dekker e.a., Regioplan beleidsonderzoek, 2006.

²¹ Exploitanten moeten bijvoorbeeld controleren of de prostituees in hun bedrijf legaal mogen werken via een kopie van hun paspoort. Daardoor beschikken zij over de privé gegevens van de prostituee. Dit versterkt hun machtspositie aanzienlijk, terwijl juist meer evenwichtige verhoudingen werden nagestreefd.

²² Exemplarisch is onderstaande verzuchting van een prostituee:

Ik betaal belasting. Ik ben meerderjarig en ik werk legaal. Ik wil voor mezelf vanuit mijn eigen huis als escort beginnen. Maar dat mag niet, want dan moet ik mijn postcode vermelden. Dat komt neer op mijn adres in de krant zetten. Ik heb nog geprobeerd een vergunning aan te vragen, maar die krijg ik niet. Ze willen zeker dat ik weer in een club ga werken, waar ik de helft moet afdragen en waar in de kamers een bordje hangt met de tekst "Als een meisje bepaalde handelingen niet wil verrichten, kunt u als klant reclameren bij de gastvrouw". Hier in deze gemeente lukt het niet een vergunning te krijgen. Moet ik dan verhuizen?" Rechten van Prostituees, Sietske Altink en Sylvia Bokelman, Stichting De Rode Draad, 2006.

zgn. nuloptie) en het invoeren van een registratieplicht voor individuele zelfstandig werkende prostituees, al dan niet in combinatie met sancties voor vrouwen die uit privacy-overwegingen weigeren zich te laten registreren. Er is geen aandacht voor onbedoelde effecten, terwijl het CEDAW-Comité daar toch uitdrukkelijk om had gevraagd.

Wel wordt toegezegd aandacht te zullen besteden aan verduidelijking van de arbeidsverhoudingen, uitstapprogramma's en voorlichting. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer afgelopen 19 juni naar aanleiding van de tweede evaluatie heeft de minister toegezegd met een aparte brief te komen over dit onderwerp.

positie slachtoffers van mensenhandel

In 2007 vond een onderzoek plaats naar (ontwikkelingen in) de positie van slachtoffers van mensenhandel.²³ Het is de bedoeling dit periodiek te herhalen. De monitor mensenhandel brengt de positie van slachtoffers op zeven thema's in kaart:²⁴ Het systematisch monitoren van de positie van slachtoffers en de effecten van beleid is een positieve ontwikkeling.

Sinds februari 2008 hoeven slachtoffers van mensenhandel geen aangifte meer te doen om toegang te hebben tot een tijdelijke verblijfsvergunning en hulp, maar hoeven zij alleen medewerking te verlenen aan de autoriteiten. Ook zijn sinds 2007 de mogelijkheden verruimd voor slachtoffers om na afloop van de strafzaak of na drie jaar aaneengesloten verblijf op grond van een B9- vergunning een verblijfsvergunning op humanitaire gronden te krijgen. Dit zijn positieve ontwikkelingen. De toegang tot hulp en bescherming blijft echter afhankelijk van de bereidheid van het slachtoffer mee te werken aan opsporing en vervolging. Veel slachtoffers durven of kunnen dit niet. Een aanzienlijk deel van de slachtoffers blijft dus uitgesloten van hulp en bescherming. Bij de verlening van een (tijdelijke) verblijfsvergunning zouden de mensenrechten van het slachtoffer centraal dienen te staan en niet uitsluitend zijn of haar waarde voor de vervolging. Het CEDAW-Comité had hierop gewezen.

Per 27 februari 2008 is een Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld als onderdeel van het actieplan behorende bij de mensenrechtenstrategie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Met deze Task Force wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar vijfde rapportage. Die volgde op de constatering dat veel knelpunten betrekking hebben op het daadwerkelijk in de praktijk brengen van wat op papier al geregeld is. De Task Force zou een aanzienlijke bijdrage kunnen verlenen aan de verbetering van de mensenrechtelijke positie van slachtoffers. Echter in de huidige samenstelling - OM, KLPD, Rechterlijke macht, Nationaal Rapporteur, bestuurders en beleidsmakers – ontbreken de NGO's, de partijen die de hulp en opvang van slachtoffers verzorgen, zoals Comensha en BLinN. Om tot een werkelijk integrale aanpak te komen dienen *alle* betrokken partijen structureel deel uit te maken van de Task Force.

Tenslotte is voorgesteld²⁵ om klanten van illegale prostituees en slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. Vanuit het veld zijn ernstige bezwaren aangevoerd tegen het criminaliseren van klanten als methode om mensenhandel te bestrijden. Is dit praktisch al vrijwel niet handhaafbaar (het is voor de politie al moeilijk om dwang vast te stellen, laat staan voor klanten), ook wordt gewezen op het risico dat klanten die misstanden herkennen dit niet meer zullen melden uit angst zelf vervolgd te worden. Bovendien is illegaliteit niet hetzelfde als dwang.

²³ *Positie van slachtoffers van mensenhandel, 1^e trendrapportage 2006*, Van Vianen en Wijers e.a., Bureau van Montfoort/Verwey-Jonker Instituut, 2007.

²⁴ De zeven thema's zijn: signalering, toegang tot en gebruik van de B9-regeling, rechtshulp en de strafrechtelijke procedure, opvang & huisvesting, gezondheidszorg, inkomen & scholing, voortgezet verblijf en terugkeer. Daarnaast registreren zowel Comensha als de Nationale Rapporteur Mensenhandel gegevens over (onder meer) het aantal slachtoffers dat aangifte doet

²⁵ Brief van de minister van Justitie, Binnenlandse Zaken en en SZW aan de Tweede Kamer d.d. 16 mei 2008 t.b.v. het AO over de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.

Verreweg de meeste slachtoffers van mensenhandel - vrouwen uit Oost Europa en vrouwen die onder invloed staan van een loverboy -, werken legaal. Dwang in de prostitutie is iets anders dan een illegale status (vanwege het ontbreken van geldige verblijfspapieren of vanwege het mogelijk in de toekomst niet voldoen aan de registratieplicht als zelfstandig werkende prostitutie), en ook legale vrouwen kunnen door derden tot prostitutie worden gedwongen, zoals het WODC onderzoek laat zien. Vergelijkbare bezwaren zijn aangevoerd tegen de verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie.

Conclusie

De aanbevelingen van het CEDAW-Comité hebben geen rol gespeeld bij de (voorgestelde) beleidswijzigingen. De regering verwijst er nergens naar. Wel heeft er een uitgebreide (tweede) evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod plaatsgevonden, maar zonder de onderwerpen waar in de Concluding Comments op was gewezen. Er is geen onderzoek geweest naar de effecten van de wetswijziging en de handhaving van het verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen op de kwetsbaarheid van migrantenprostituees voor dwang en uitbuiting. Verder blijkt uit de evaluatie dat er tot nu toe nauwelijks is geïnvesteerd in de verbetering van de (sociale) positie van prostituees. Hun (sociale) positie is nog onverminderd slecht. Dit gaat ten koste van de bestrijding van dwang en uitbuiting. Er is niet voorzien in een emancipatie effect rapportage over de onbedoelde impact van de voorgestelde (nieuwe) maatregelen op de positie van prostituees, waar het Comité aandacht voor had gevraagd.

De regering neemt de aanpak van mensenhandel nog steeds zeer serieus. De positie van slachtoffers van mensenhandel is op een aantal punten verbeterd, met name de toegang tot de B9 en een verblijfsvergunning op humanitaire gronden. De toegang tot hulp en bescherming blijft echter afhankelijk van de bereidheid van slachtoffers om mee te werken aan de opsporing en vervolging.

IV Gezinshereniging

Concluding Comments

27. (...)The Committee is further concerned that many immigrant, refugee and minority women are unable to qualify for independent residence permits because of stringent requirements in law and policy. The Committee is especially concerned about the requirement that migrant victims of domestic violence must press charges against their abusers before they may be considered for an independent residence permit, the mandatory requirement in the Integration Act that women follow expensive integration courses and pass integration examinations and the increase in the income requirement for family reunification. (...)

28. (...) The Committee urges the State party to conduct impact assessments of the laws and policies which affect immigrant, refugee and minority women and to include data and analyses in its next report. The Committee also requests the State party to include information on the number of women who were granted residence permits, as well as those who were granted refugee status on grounds of domestic violence.

Wat is er beleidsmatig en politiek gebeurd?

evaluatie van het gezinsmigratiebeleid

Naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Azough²⁶ in januari 2007 is door de minister van Justitie een evaluatie toegezegd van de effecten van de verhoging van de inkomensgrens voor gezinsvorming. Op de eerste onderzoeksopzet van INDIAC op 27 februari 2007²⁷ kwamen veel vragen van de Vaste Commissie voor Justitie, onder andere over de effecten op vrouwen en het uitvoeren van een Emancipatie Effect Rapportage. Ook werd de vraag gesteld of het waar is, dat het CEDAW Comité zijn bezorgdheid had geuit over de gevolgen van de verhoogde inkomens- en inburgeringseis in het buitenland voor de positie van vrouwen en had aangedrongen op het vergaderen van meer data en evaluaties uit te voeren. Gevraagd werd of de minister bereid was hier gevolg aan te geven.

De Staatssecretaris van Justitie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 19 december 2007²⁸. Het onderzoek richt zich uitsluitend op de startpositie van nieuwkomers en gezinsvormers (en niet op oudkomers en gezinsherenigers). Het gaat alleen over de effecten van de maatregelen vanaf 1 november 2004 (verhoging inkomenseis van 100% naar 120% van het wettelijk minimumloon en verhoging van de leeftijd naar 21 jaar). De maatregelen van vóór 1 november 2004 (verhoging inkomenseis van 70% naar 100% van het wettelijk minimumloon en afschaffing vrijstelling inkomensvereisten voor ouders met kinderen onder 5 jaar) worden niet meegenomen. Vragen met betrekking tot de aanbevelingen van CEDAW worden eveneens niet meegenomen in de evaluatie, maar zullen worden betrokken bij de volgende landenrapportage over het VN-Vrouwenverdrag. Wel is toegezegd ook een kwalitatief aspect aan het onderzoek toe te voegen via interviews met gezinsvormers.²⁹ Daardoor komt de evaluatie pas eind 2008 beschikbaar in plaats van voorjaar 2008.

wet inburgering buitenland

Uit de monitor Inburgeringsexamen Buitenland van november 2007 van de IND blijkt dat in de maanden na invoering van de Wet inburgering in het buitenland (Wib) het aantal MVV-

²⁶ Kamerstukken TK 2006-2007 30800 VI 57

²⁷ Kamerstukken TK 2006-2007, 30573 5

²⁸ Kamerstukken TK 2007-2008, 30573 7

²⁹ Kamerstukken TK 2007-2008, 30573 6

procedures³⁰ van de doelgroep gezinsvorming/hereniging sterk gedaald is van ruim 29.000 in 2004 naar 14.500 in 2006. Na een dalende trend vanaf mei 2006 trok in de eerste negen maanden van 2007 het aantal weer licht aan, maar het totale aantal van bijna 9.000 aanvragen blijft in vergelijking met de jaren 2004 en 2005 laag. Over de hele periode vanaf invoering van de Wib per 15 maart 2006 tot 15 september 2007 (1,5 jaar) zijn 8.877 examens gedaan door 8.304 kandidaten. Van deze kandidaten is 89% geslaagd. Over de gehele periode is het merendeel van de kandidaten vrouw (64%).

In de Wib was voorzien dat nieuwkomers zelf hun inburgering moeten regelen en betalen. Dit is een enorme kostenpost erbij (gemiddeld 5000 euro), die met name voor vrouwelijke referenten van buitenlandse partners problematisch kan zijn, gezien de zwakkere inkomens- en arbeidsmarktpositie van vrouwen.

De Wet inburgering buitenland treft dus overwegend vrouwen: namelijk de vrouwen die tegen aanzienlijke kosten een inburgeringsexamen moeten afleggen. Daarnaast de vrouwen, die ingezetenen van Nederland zijn en, vanwege de inkomenseis en de hoge kosten hun partner de procedure niet kunnen laten doorlopen.

Ook voor de Wib is een evaluatie in 2008 voorgenomen. Vooralsnog is hierbij niet voorzien in specifieke aandacht voor de effecten op vrouwen.

Wet inburgering Nederland

De overhaaste invoering per 1 januari 2007 heeft, in combinatie met de ingewikkeldheid van de wet, tot grote problemen geleid. Daardoor heeft er in 2007 een flinke stagnatie plaatsgevonden in het aantal inburgeringstrajecten. Voor nieuwkomers is dit dramatisch, want de 3,5 jaar die ze uiterlijk hebben om het traject af te ronden, tikt vanaf 1 januari 2007 of vanaf het moment na die datum dat ze hun vergunning voor voorlopig verblijf hebben ontvangen. Voor wat betreft MVV-plichtigen treft dit met name vrouwen, zoals uit de Monitor Inburgeringsexamen Buitenland blijkt. Omdat de kinderopvang tijdens inburgeringscursussen slecht (of niet) geregeld is hebben vrouwen met kleine kinderen een extra probleem.

Bij verblijf op basis van huwelijk of relatie is het mogelijk om na 3 jaar een zelfstandige of verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te krijgen. Per 21 september 2008 wordt hiervoor de eis gesteld dat men eerst het inburgeringsexamen gehaald moet hebben. Dit maakt het moeilijker om onafhankelijk van de partner een verblijfsvergunning te krijgen. Dit kan vooral voor vrouwen die te maken hebben met huiselijk geweld een extra probleem zijn.

Conclusie

In het kader van de modernisering van het migratiebeleid is voorzien in een versoepeling van alle vormen van migratie, met uitzondering van gezinsmigratie (en asielbeleid).³¹ Dit geldt met name voor ingezetenen uit niet-westerse landen. Bij de hele modernisering van het migratiebeleid wordt geen aandacht besteed aan genderaspecten. De aanbevelingen van het CEDAW-Comité hebben nog niet tot actie van het kabinet geleid. Inmiddels is van verschillende andere kanten, onder andere door Human Rights Watch, kritiek gekomen op het discriminerende karakter van het inburgeringsexamen in het buitenland. Daarnaast wordt kritiek geuit op de hoge middelenvereisten en het genderdiscriminerende karakter daarvan.

³⁰ MVV = machtiging tot voorlopig verblijf, verplicht inreisvisum voor ingezetenen van 'niet-westerse landen'

³¹ Migratie op maat, ACVZ, oktober 2007.

Samenvatting en conclusies

Op vier onderwerpen heeft het Netwerk VN-Vrouwenverdrag gemonitord wat de Nederlandse overheid heeft gedaan met de Concluding Comments van het CEDAW-Comité over de 4e periodieke rapportage over de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag.

De onderwerpen zijn: zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen, geweld tegen vrouwen, prostitutie en vrouwenhandel, gezinshereniging. De keuze voor deze onderwerpen is ingegeven door de beperkte capaciteit van het Netwerk. Geenszins wil het Netwerk de suggestie oproepen als zouden deze onderwerpen de belangrijkste zijn van de Concluding Comments. Omdat sommige paragrafen in de Concluding Comments ook over andere onderwerpen gingen hebben we ze in deze monitor verkort weergegeven (...). Dit betekent absoluut niet dat het Netwerk minder waarde hecht aan de niet opgenomen onderdelen van de Concluding Comments.

Beleidsmatig en politiek is bij elk van deze onderwerpen een zekere intensivering te zien: er is sprake van nieuw beleid of aanvullend beleid, er wordt geëvalueerd en bijgesteld. Inhoudelijk is er dus sprake van enige vooruitgang op deze vier beleidsterreinen. Dat zou uitgelegd kunnen worden als verbetering van de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag, ware het niet dat er geen enkele relatie wordt gelegd met het VN-Vrouwenverdrag, laat staan met de Concluding Comments van het CEDAW-Comité.

Slechts één maal gebeurt dit wel, namelijk in de internationale arena: als in de Universal Periodic Review voor het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties melding wordt gemaakt van het voornemen een intensieve publiekscampagne te gaan voeren over het gender gerelateerde karakter van huiselijk geweld. Pogingen om bij het ministerie van justitie nadere concrete informatie te verkrijgen liepen op niets uit.

Hoewel zeker sprake is van een zekere beleidsintensivering bij elk van de vier onderwerpen benadert deze niet de aanbevelingen van het CEDAW-Comité in de Concluding Comments. Een paar voorbeelden. Geen herinvoering van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen, maar een nieuwe regeling zonder terugwerkende kracht voor degenen die na afschaffing van de vorige uitkeringsregeling hun zwangerschapsverlof zonder inkomensdervingsregeling moesten zien uit te zingen. Slechts op onderdelen gender specifieke gegevensverzameling bij huiselijk geweld en onduidelijkheid over een gender specifieke voorlichtingscampagne. Wel een nadere evaluatie van de afschaffing van het bordeelverbod, maar niet op de onderdelen die het CEDAW-Comité had aanbevolen. Geen emancipatie effect rapportages over wettelijk maatregelen aangaande gezinshereniging en geen informatie over verlenen van vluchtelingenstatus op de grond van huiselijk geweld.

In feite wordt het VN-Vrouwenverdrag in de politieke en beleidsmatige praktijk genegeerd tenzij aan een toezichthoudend VN-Comité gerapporteerd moet worden. Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag vindt dat je weliswaar van mening kunt verschillen over de directe verbindheid van alle artikelen uit het VN-vrouwenverdrag, maar dat het ongepast is de Concluding Comments zo te negeren als het kabinet doet. Dat minister Plasterk zijn toezegging om met een aanvullende notitie te komen over de juridische werkingssfeer van het VN-Vrouwenverdrag nog niet gestand heeft gedaan lijkt dan ook een teken aan de wand.