

Vergaderjaar 1993-1994

18 950 (R 1281)

Goedkeuring van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York, 18 december 1979)

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 maart 1994

Sinds 22 augustus 1991 is het Koninkrijk partij bij het onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen Internationaal Verdrag tot uitbanning van alle vormen van Discriminatie van Vrouwen (IVDV). Met deze brief willen wij U informeren over **de behandeling van de eerste Koninkrijksrapportage door het Verdragscomité** (Committee on the Elimination of Discrimination against Women; hierna CEDAW), alsmede over enkele aangelegenheden die verband houden met de Nederlandse uitvoering van dit Verdrag.

1. Behandeling eerste Koninkrijksrapportage door het verdragscomité, het CEDAW

Artikel 18 van het IVDV verplicht de Verdragstaten om aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, ter bestudering door het Verdragscomité, het CEDAW, «een verslag over te leggen betreffende de wetgevende, rechterlijke, bestuurlijke of andere maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag en met betrekking tot de in dit opzicht geboekte vooruitgang:

- a. binnen een jaar na de inwerkingtreding voor de desbetreffende Staat;
- b. vervolgens ten minste eenmaal in de vier jaar en voorts telkens wanneer het Comité dit verzoekt».

Bij brief van 18 december 1992 (Tweede Kamer, 1992-1993, 18 950 R1281, nr. 13) zonden de toenmalige staatssecretaris Ter Veld en de toenmalige minister Van den Broek Uw Kamer het Nederlandse onderdeel van de eerste Koninkrijksrapportage, die kort tevoren aan de Verenigde Naties was uitgebracht.

Het CEDAW-Comité heeft deze rapportage behandeld aan het begin van zijn 13e zitting, die van 17 januari tot 4 februari 1994 in New York plaats vond. Het Koninkrijk werd bij die gelegenheid vertegenwoordigd door een

ambtelijke delegatie onder leiding van mevrouw drs. J. Swiebel (Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Van de delegatie maakten voorts deel uit: vertegenwoordigers van de Nederlandse Antillen en Aruba, medewerkers van SZW/DCE, van de BZ-Directie Internationale Organisaties en van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk bij de Verenigde Naties.

Vooruitlopend op het delegatieverslag waarin de definitieve VN-stukken zullen worden vervat, zenden wij U ter informatie een vertaling van de conclusies die het CEDAW met betrekking tot de eerste Koninkrijks-rapportage heeft aangenomen aan het slot van zijn 13e zitting (bijlage)¹. Deze conclusies geven een algemeen oordeel over de stand van uitvoering van het Verdrag in het Koninkrijk.

Aangezien het Koninkrijk, dat eind jaren zeventig een voortrekkersrol heeft gespeeld bij de totstandbrenging van het Verdrag, zo laat tot ratificatie is overgegaan, zijn wij in het bijzonder verheugd dat het Comité door de Nederlandse rapportage en de presentatie daarvan ervan overtuigd is geraakt dat er voor dit lange tijdsverloop goede redenen waren. Het Comité spreekt immers niet alleen zijn waardering uit voor het gegeven, dat het Koninkrijk bij de ratificatie van het Verdrag geen voorbehouden heeft gemaakt, maar het prijst Nederland ook voor de inspanningen op de terreinen van wetgeving (met name: de Anders Geregeld-operatie en de anti-discriminatiewetgeving) en van emancipatiebeleid die vóór de ratificatie zijn verricht. Ook de implementatie als geheel wordt positief beoordeeld.

Uiteraard zij wij ook ingenomen met de lof die het Comité ons toezwaaide voor de kwaliteit en de uitvoerigheid van de rapportage. Wij hebben anderzijds goede nota genomen van de kritiek van het Comité op het weinig analytische en resultaatgerichte karakter van de rapportage: er zou te weinig uit blijken wat nu de daadwerkelijk bereikte resultaten van het emancipatiebeleid zijn. Deze kritiek heeft zich toegespitst op de rapportage onder artikel 11 van het verdrag, waar het de sociaal-economische positie van vrouwen betreft. Het streven naar economische zelfstandigheid is een belangrijke en onmisbare peiler van het emancipatiebeleid. Het is daarom noodzakelijk deze invalshoek op het beleid bij de volgende periodieke rapportage aan de VN (augustus 1996) op overtuigende wijze over het voetlicht te brengen. In dit verband vragen wij Uw aandacht voor het volgende.

2. Nationale implementatie rapportage Vrouwenverdrag

Bij de behandeling van de goedkeuringswet van het Verdrag (Kamerstukken 18 950, Stb. 1991, 355) is middels een amendement van de Kamerleden Kalsbeek-Jasperse, Groenman en Weisglas een bepaling aan de goedkeuringswet toegevoegd die de coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid verplicht in 1995, en vervolgens iedere vier jaar, een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de uitvoering van het Verdrag door Nederland (art. 3 Goedkeuringswet). Volgens de toelichting van de indieners zal deze rapportage moeten zijn: «een werkelijk overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de gelijke behandeling van vrouwen op alle denkbare terreinen». Bij de rapportage moeten onder meer de inzichten van de Commissie Gelijke Behandeling, de Emancipatieraad, vakbonden en andere niet-gouvernementele organisaties betrokken worden. De rapportage dient gericht te zijn op bijstelling van beleid in overeenstemming met het Verdrag.

Deze wettelijke verplichting voor de regering tot periodieke verslaglegging aan de Staten-Generaal over de uitvoering van het IVDV is een

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

novum bij de Nederlandse implementatie van mensenrechtenverdragen: tot nu toe is altijd volstaan met rapportage aan verdragsorganen. Daardoor is de Nederlandse discussie over de nationale naleving van mensenrechtenverdragen grotendeels beperkt gebleven tot de kring van gespecialiseerde organisaties.

Het IVDV zou voor Nederland aan betekenis kunnen winnen indien in deze rapportage aan de Staten-Generaal verbindingen worden gelegd tussen enerzijds de juridische discussie over de betekenis van de diverse verdragsverplichtingen en anderzijds de nationale discussie over de gevolgen voor vrouwen van diverse vormen van Nederlands overheidsbeleid, het emancipatiebeleid daarbij inbegrepen.

De letter van artikel 3 Goedkeuringswet wijst in de richting van één rapport, waarin alle informatie over de stand van zaken met de gelijke behandeling van (mannen en) vrouwen bijeen wordt gebracht. Uit de witte stukken en de Handelingen met betrekking tot de Goedkeuringswet blijkt evenwel duidelijk dat de Staten-Generaal primair geïnteresseerd zijn in het verkrijgen van een mogelijkheid tot periodieke discussie over de verdragsuitvoering. Ten aanzien van de vormgeving van de betreffende rapportage zijn geen duidelijke verlangens kenbaar gemaakt.

Omdat het niet gemakkelijk zal zijn de complexe vraagstelling waarvan artikel 3 van de Goedkeuringswet uitgaat, te beantwoorden in één rapport – hoe uitgebreid ook – verdient het de voorkeur, de gevraagde informatie te spreiden over een aantal publikaties, die op verschillende tijdstippen (wel vóór juli 1995) aan de Staten-Generaal kunnen worden toegezonden. Aldus kan de situatie beter vanuit verschillende invalshoeken worden beschreven, wordt het beeld genuanceerder en ontstaat ook de gelegenheid voor een betere afstemming met de activiteiten ter afronding van het huidige Beleidsprogramma Emancipatie «Met het oog op 1995». Hieronder volgt een schets van de voorgestane aanpak.

Schets van het traject ter voorbereiding en uitvoering van de Nationale Implementatie Rapportage VN-Vrouwenverdrag

Omdat het IVDV een heel breed terrein beslaat, verdient het de voorkeur dat in de opeenvolgende nationale rapportages (1995, 1999, 2003, enz.) algemene en specifieke aspecten van de verdragsuitvoering op evenwichtige wijze aandacht krijgen. Voor het aangeven van de algemene lijnen kan vooral worden gewerkt met rapporten en overzichten. Specifieke aandacht voor de verdragsuitvoering op deelterreinen dient bij voorkeur plaats te vinden met behulp van onderzoek en maatschappelijke discussie. Daaruit vloeit voort dat de eerste Nationale Implementatie Rapportage VN-Vrouwenverdrag (NIRV) als volgt zou kunnen worden ingericht.

a. Ambtelijke rapportage

Vast onderdeel van de NIRV zal zijn een interdepartementaal voor te bereiden ambtelijke rapportage die alle onderdelen van het Vrouwenverdrag bestrijkt.

b. Rapport over de opvattingen van NGO's

Zoals blijkt uit de toelichting op artikel 3 Goedkeuringswet dienen bij de NIRV de opvattingen van Nederlandse NGO's (vakbonden, vrouwenorganisaties, Emancipatieraad en Commissie Gelijke Behandeling M/V) over de mate van uitvoering in Nederland van het Verdrag weergegeven te worden. Ook deze bundeling van opvattingen zal iedere vier jaar

terugkeren. Over de wijze waarop een dergelijk rapport zal worden samengesteld zal overleg worden gevoerd met de meestbetrokken organisaties.

c. Juridisch onderzoek naar de betekenis van het IVDV voor de Nederlandse rechtsorde

Belangrijk element in de rapportage dient te zijn dat een goed beeld wordt gegeven van de huidige stand van zaken in de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie op alle terreinen die het VN-Vrouwenverdrag noemt. Tegelijkertijd kan deze beschrijving gekoppeld worden aan een beschrijving van de meerwaarde van het IVDV voor de Nederlandse rechtsorde ten opzichte van andere geldende nationale en internationale rechtsnormen. Teneinde een goed beeld te kunnen schetsen van die meerwaarde en de rol van de overheid bij de verdere implementatie en uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag is opdracht gegeven voor een onderzoek, dat uitgevoerd wordt door de Vakgroep Publiekrecht van de Rijksuniversiteit Limburg. Het onderzoeksrapport zal een basis-document zijn bij de vaststelling van het kabinetsstandpunt en bij de nationale discussie over de voortgaande implementatie van het VN-Vrouwenverdrag in 1995 en volgende jaren.

d. Verdiepend onderzoek

De noodzakelijke verdieping, nodig om «de losse einden en leemtes» in het overheidsbeleid op te sporen en in kaart te brengen, dient met name te komen uit onderzoek naar specifieke onderdelen van de verdragsuitvoering. Om hieraan op een werkbare manier uitvoering te geven, is het wenselijk dat in het kader van de NIRV in beginsel jaarlijks een verdiepend onderzoek wordt gestart en/of uitgevoerd op een deelterrein dat door het VN-Vrouwenverdrag wordt bestreken, zoals arbeid en inkomen, sociale zekerheid, gezondheidszorg. Op deze wijze worden de beleidslasten gespreid, maar kan geleidelijk toch het gehele verdrags-terrein bestreken worden.

Uiteraard kan ook (recent) afgerond of lopend onderzoek van belang zijn voor de beoordeling van de stand van uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar het Trendrapport Vrouw en Recht, dat U bij brief van 24 december 1993 (DCE/93-1799) door de eerste ondergetekende werd toegezonden. Dit rapport, een «postume» publikatie van de Stimuleringsgroep Emancipatie-Onderzoek (STEO), geeft een overzicht van de ontwikkelingen in juridische vrouwenstudies in de afgelopen tien jaar. Het bevat een schat aan informatie over recente ontwikkelingen rond de rechtspositie van vrouwen in Nederland.

Bovendien ligt het in de rede dat bij onderzoek dat in opdracht van de overheid uitgezet wordt op terreinen die worden bestreken door het VN-Vrouwenverdrag de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag in de analyses betrokken wordt.

e. Analyse emancipatiebeleid op sociaal-economisch terrein

Het CEDAW-Comité was eendrachtig in zijn kritiek op het ontbreken van een heldere analyse van de sociaal-economische aspecten van het emancipatiebeleid. Aangezien het streven naar economische zelfstandigheid één van de hoofdpunten van beleid is, verdient bij de verdere verdragsuitvoering – zowel in het kader van het traject van de Nationale Implementatie Rapportage als bij de totstandkoming van de tweede Koninkrijksrapportage in 1996 – de presentatie van dat beleid bijzondere aandacht. In antwoord op de door het CEDAW uitgesproken behoefte lijkt

het wenselijk dat een samenhangende analyse van het Nederlandse sociaal-economische beleid ten aanzien van de positie van vrouwen reeds onderdeel uitmaakt van de medio 1995 in de Staten-Generaal te bespreken nationale rapportage en aldus voorwerp van discussie kan worden.

f. Regeringsnotitie

De Nationale Implementatie Rapportage VN-Vrouwenverdrag zal worden afgerond middels een korte regeringsnotitie. Hierin kunnen de hoofdlijnen worden geschetst van de onder a t/m e bedoelde documenten, alsmede conclusies worden vermeld die de regering verbindt aan de verzamelde gegevens en opvattingen. Deze notitie zal voor de Kamer het primaire voorwerp van discussie met de regering zijn.

Voor alle documenten onder a t/m f genoemd geldt dat zij uiterlijk medio 1995 aan de Staten-Generaal zullen worden toegezonden. Over de inrichting van de Nationale Implementatie Rapportages VN-Vrouwenverdrag die volgen op die van 1995 zult U vanzelfsprekend tijdig geïnformeerd worden.

g. Flankerende activiteiten

Uiteraard heeft de rijksoverheid ook de plicht om een breder publiek toereikende informatie te verschaffen over het IVDV en de betekenis daarvan in Nederland. Om hieraan gestalte te geven zal in de loop van 1994 – in eerste instantie via benadering van intermediaire organisaties – informatie worden verspreid over de hoofdlijnen van het IVDV en het uitvoeringstraject in Nederland.

Ook kunnen initiatieven van NGO's in 1994 en 1995 waarmee aandacht wordt gevraagd voor de praktische betekenis van het Verdrag in Nederland (een symposium, enkele publikaties) zonedig en voor zover zij voldoen aan de voorwaarden terzake, ten laste komen van het DCE-subsidiebudget voor éénmalige activiteiten.

Tevens valt te verwachten dat – nu de aandacht voor internationale ontwikkelingen van NGO's in het kader van de voorbereiding van de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Peking in september 1995 groeiende is – ook in dat kader de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag aandacht zal krijgen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Wallage

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans