

Expertmeeting schaduwrapportage 2.0

18 september 2023 - Kargadoor, Utrecht

Plenair welkom & introductie

Het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, met Christine Nanlohy (Nederlandse Vrouwenraad) als dagvoorzitter, heet iedereen van harte welkom bij deze expertmeeting. Het schrijftteam (Linda Mans, Petra Snelders, Janna Visser) stelt zichzelf voor en geeft een toelichting op de CEDAW-cyclus.

Momenteel zit Nederland in de zevende rapportagecyclus. Deze cyclus betreft de periode 2021-2024. In 2020 is Nederland overgestapt op de zogenaamde verkorte rapportageprocedure. Dat betekent dat het CEDAW-Comité eerst vragen aan de regering formuleert (List of Issues Prior to Reporting). Deze lijst van vragen¹ is in 2021 gepubliceerd. Het CEDAW-Comité heeft deze vragen mede gebaseerd op onze punten van zorg. Deze punten hebben we onze eerste schaduwrapportage “Women’s Rights beyond gender neutrality: in Words and in Action”² genoemd. De schaduwrapportage is tot stand gekomen dankzij de inbreng van vele ngo’s in Nederland.

In de regeringsrapportage³, gepubliceerd in juli 2022, heeft de regering deze vragen beantwoord. In een tweede schaduwrapportage, die we voorafgaand aan de Constructive Dialogue met het CEDAW-Comité delen en publiceren, becommentariëren wij deze regeringsrapportage. Deze bijeenkomst van vandaag vormt de aftrap voor het schrijven van deze tweede schaduwrapportage. In september/oktober van het volgende jaar vindt vervolgens de Constructive Dialogue van het CEDAW-Comité met de Nederlandse regering plaats. Naast de schaduwrapportage kunnen we ook dan nog extra informatie geven hoe wij - het maatschappelijk veld - aankijken tegen de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag door Nederland. Snel na afloop van de Constructive Dialogue kunnen we de Concluding Observations verwachten.

Successen

Ter inspiratie deelt Petra een aantal successen. Na een periode van 15 jaar procederen, actie en lobby hebben vrouwelijke zzp’ers die in de periode 2004-2008 zwanger waren, eindelijk hun zwangerschapsuitkering gekregen.⁴ De SGP heeft het passief kiesrecht voor vrouwen moeten openstellen, dankzij het Clara Wichmann Proefprocessenfonds dat samen met andere organisaties een zaak in 2003 begon. Op 9 april 2010 deed de Hoge Raad uitspraak, waarna de SGP haar statuten en reglementen moest wijzigen. En mede dankzij het jarenlange aandringen van het CEDAW-Comité (en van GREVIO vanuit het Istanbul Verdrag) heeft de regering stappen ondernomen om genderspecifiek beleid te ontwikkelen op het terrein van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Dat is noodzakelijk om verband tussen vormen van geweld tegen vrouwen te zien en er samenhangend beleid op te maken. Helaas ontbreekt daarbij nog wel vaak een intersectioneel perspectief, zoals te zien valt in het nationaal actieplan seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Tijdens een eerdere rapportagecyclus hebben Concluding Observations geholpen om borstconstructie voor transpersonen te vergoeden.

¹ <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/list-of-issues-prior-to-reporting/>

² <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/zevende-rapportagecyclus-2020/>

³ <https://www.vn-vrouwenverdrag.nl/7de-regeringsrapportage-vn-vrouwenverdrag-naar-cedaw>

⁴ Gedetailleerde informatie te vinden in: Leontine Bijleveld en Mac Vijn (2022). Eindelijk 'n uitkering! Met dank aan het VN-Vrouwenverdrag. Het verhaal van 15 jaar procederen, actie en lobby voor de uitkeringsrechten van zwangere zelfstandigen. Zie: <https://www.vrouwenrecht.nl/2022/05/23/eindelijk-n-uitkering-met-dank-aan-het-vn-vrouwenverdrag/>

Eerste observaties huidige regeringsrapportage

Bij eerste lezing van de huidige regeringsrapportage en terugkijkend op de verschillende rapportagecycli, valt een aantal zaken op. Wat betreft de rol van de overheid en het oppakken van een actieve rol, verantwoordelijkheid en sturing lijkt het andermaal te ontbreken aan samenhang in beleid. De regering laat veel over aan derden (zelfregulering bedrijven en instellingen) of verschuilt zich achter de vrijheid van meningsuiting of strafrecht (reactie op terugkerende aanbeveling van CEDAW over beleid rondom 'hate speeches' en het opnemen van genderdiscriminatie in mediawetgeving). Ook ontbreekt het aan actief gebruik maken van het Verdrag, zoals de transpositie naar nationaal beleid of het proactief informeren van de Tweede Kamer over de Concluding Observations.

Het belang van het verzamelen van gestandaardiseerde uitgesplitste data behoeft eveneens aandacht en uitvoering, omdat dit noodzakelijk is voor een correcte probleemanalyse, effectieve beleidsontwikkeling en positieve impact van beleid. De regering stelt in de regeringsrapportage niet van plan te zijn het voorstel van CEDAW uit te voeren om een gestandaardiseerd datasysteem verder te ontwikkelen, maar hecht belang aan het doen dieptestudies. Maar: hoe maakt de regering een keuze voor een dieptestudie zonder zich te beroepen op data?

Wat ontbreekt in de huidige regeringsrapportage is een genderspecifiek/sensitief en intersectioneel perspectief in beleid. Dat blijkt uit antwoorden op vragen van het CEDAW Comité omtrent het COVID-19 beleid, klimaatbeleid en plattelandsbeleid. Ook antwoorden over asielprocedures zijn weerbarstig en ontberen een genderdimensie.

Een laatstgenoemde observatie betreft het samenwerken van de overheid met het maatschappelijk veld. In het laatste decennium is dat verworden tot het ondersteunen van en samenwerken met grote allianties van ngo's. Dat is misschien makkelijk voor de overheid, maar het is een systeem dat selecteert en uitsluit. Allianties krijgen voor vijf jaar subsidie; met kleinere organisaties werkt de overheid samen op projectbasis, wat de bestaanszekerheid van organisaties niet ten goede komt. Signalen en kritische noten van het maatschappelijk middenveld over deze vorm van samenwerking lijkt de regering niet te herkennen, erkennen en soms zelfs te ontkennen, zo lezen we uit de antwoorden van de regering op herhaalde vragen hierover van het CEDAW Comité.

Hoe het VN-Vrouwenverdrag verder in te zetten? Lange adem nodig

Op verschillende manieren kan het maatschappelijk middenveld het VN-Vrouwenverdrag inzetten. Allereerst kunnen we CEDAW informeren ten behoeve van de monitoringscyclus en de kwesties die worden opgenomen in de Concluding Observations verder gebruiken in de nationale lobby. Daarnaast laten voorbeelden zien dat jurisprudentie belangrijk is en dat in de nationale rechtspraak beroep kan worden gedaan op het VN-Vrouwenverdrag. Ook kan beroep worden gedaan op het individuele protocol (daarvoor is jurisprudentie nodig). Voor de ngo's is het belangrijk met elkaar samen te werken, zij aan zij met juristen en Kamerleden. Kruisbestuiving van en samenwerking tussen schaduwrapportages van andere internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Istanbul Verdrag, het VN-Verdrag Handicap, Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en VN-Verdrag tegen Rassendiscriminatie (CERD), helpt daarbij. En daarnaast is het hebben van een portie geduld, doorzettingsvermogen en een lange adem onontbeerlijk.

Plenaire discussie

Wat missen we in het huidige proces?

Een onderwerp dat wordt gemist in het huidige proces betreft huiselijk geweld en kindermishandeling. Omgang, voorgedij, maar ook het grote aantal kinderen dat uit huis wordt gezet

of onder toezicht van de overheid wordt geplaatst. Hoe kan het dat deze kwestie nog steeds niet wordt herkend binnen familierechtspraak? Wat kan het VN-Vrouwenverdrag in deze kwestie betekenen en hoe kan deze groep toegang krijgen tot dit verdrag?

Wat zou er beter kunnen?

In Nederland maken we gebruik van de term zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (ZMV-vrouwen). Dit is een te grove categorie, er zijn veel verschillen binnen deze groep. Bovendien, kun je de tweede, derde en vierde generatie nog migranten noemen? Door deze grove onderverdeling verdwijnen deze groepen in de monitoring en rapportagecyclus.

In aanvulling op het succesverhaal over het recht op een uitkering van zwangere zzp'ers, volgt een toelichting dat het belangrijk is telkens verschillende sporen naast elkaar te bewandelen, om het inzetten van CEDAW succesvol te maken. Het afschaffen van zo'n uitkering in 2004 was in strijd met CEDAW. Ngo's benoemden dit in de schaduwrapportage en het CEDAW-Comité heeft dit vermeld in de Concluding Observations. In Nederland zijn aan de hand van deze Concluding Observations rechtszaken gestart. Daardoor konden ook individuele klachten ingediend worden. Bij het CEDAW-Comité is het goed om haar aan haar eigen uitspraken te houden en te kijken of het Comité vergelijkbare uitspraken heeft gedaan bij andere landen. Al deze sporen hebben met elkaar te maken en moeten in de gaten worden gehouden. Dat betekent dat we als maatschappelijk middenveld ons huiswerk moeten doen, onze kennis up-to-date moeten houden om op eerdere successen te kunnen voortbouwen.

Ronde 1 – Strategietafels

Aan vier tafels buigen de aanwezigen zich over twee strategische kwesties. Wat zijn de voorwaarden voor een effectieve nationaal machinerie om het VN-Vrouwenverdrag te implementeren? En wat is er nodig om te komen tot een behoorlijke nationale machinerie? Welke voorwaarden mis je in het huidige beleid? De tweede kwestie betreft visie, narratief & samenhangend beleid voor implementatie van het VN-Vrouwenverdrag. Daar horen vragen bij als wat zijn de voorwaarden voor een effectief feministisch binnenlandbeleid? Wat is er nodig om te komen tot een feministisch binnenlandbeleid? Welke voorwaarden mis je in het huidige beleid?

De dagvoorzitter vat de gesprekken samen dat voor een **effectieve nationaal machinerie** het delen van kennis over CEDAW en wat het inhoudt een belangrijke voorwaarde is. Het verhaal van CEDAW moet breed bekend worden gemaakt bij ambtenaren, uitvoeringsorganisaties en hulporganisaties. Voor een effectief beleid moet er een centrale ministeriële coördinatie zijn; ook CEDAW en GREVIO dringen daarop aan. Daarbij moet worden benadrukt, dat zowel de wetgevende als uitvoerende macht gehoor moet geven aan het VN-Vrouwenverdrag. Nederland heeft immers het verdrag geratificeerd. Belangrijke kritiekpunten zijn dat het bij de regering ontbreekt aan erkenning van VN-Verdragen, dat het ook ontbreekt aan reflectievermogen van de regering en dat daarmee het lerend vermogen ontbreekt. Het Nederlands beleid zou gendersensitief en gender-cultureel sensitief moeten zijn en budget moeten alloceren voor een effectieve nationaal machinerie. Genderbudgetting is daar een geëigend mechanisme voor. Een gendertoets is nodig (lijkt mogelijk verdwenen in het nieuwe beleidskompas), waarbij samenwerking tussen ministeries moet worden bevorderd (en verkokering moet verdwijnen). Dat vraagt om een integrale aanpak, met een **visie, narratief & samenhangend beleid**. Dat vergt inzicht in welke verschillende partijen en onderwerpen bij elkaar horen en samenwerking met verschillende ngo's die daar kennis over en ervaring mee hebben. Ngo's kunnen ook druk uitoefenen op de regering. De verzameling van data moet inzichtelijker worden gemaakt en er dient een meerjarenbeleid te zijn: overheid moet continu aandacht hebben en met een duurzame aanpak komen.

Ronde 2 – Thematafels

De voor de gesprekken leidende kernvragen over de verschillende thema's zijn: uitgaande van de discussies tijdens ronde 1, wat betekent dit voor jouw thema/domein? En: wat zijn de 2 - 3 belangrijkste punten die veranderd moeten worden/ waar je tegenaan loopt?

Geweld tegen vrouwen

Tijdens de bespreking van het thema geweld tegen vrouwen wordt genoemd dat er een **gebrek aan kennis is onder juristen** over internationale verdragen zoals CEDAW en de Istanbul Convention. Aan ngo's de taak om daar verandering in aan te brengen. Een fundamentele cultuurverandering is nodig om geweld tegen vrouwen te voorkomen en te bestrijden, waarbij preventie een prioriteit moet zijn in deze inspanningen. Het is essentieel om gender- en cultuursensitieve benaderingen te bevorderen.

Er lijkt weinig kennis over het fenomeen **huiselijk geweld** te zijn op beleidsniveau, bij beleidsambtenaren. Zij moeten dringend aan expertise winnen hierover (niet alleen via externe bureaus). Investerings in infrastructuur, met inbegrip van de politie en justitie, zijn nodig, evenals begeleiding voor kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld. Het voorkomen van femicide is cruciaal. Samenwerking met ouders en gemeenschappen is van groot belang om diversiteit en inclusie te bevorderen. Er is een gebrek aan kennis over **coercive control**, een vorm van misbruik die meer erkenning verdient. **Veiligheid** moet de hoogste prioriteit hebben bij het aanpakken van deze kwesties. Dat vraagt om een betere afstemming tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie & Veiligheid. Ook moet er meer aandacht zijn voor de veiligheid van uit huis geplaatste kinderen.

Psychisch geweld moet strafbaar worden gesteld, zoals bepaald in het Verdrag van Istanbul. Rechters spelen een cruciale rol in OTS-zaken (Onder Toezicht Stelling), en zij hebben behoefte aan meer training en bewustwording. Instanties zoals "Veilig Thuis" moeten hun kennis en expertise vergroten. **Specifieke groepen vrouwen** die worden genoemd in de discussie zijn hoogopgeleide vrouwen die op een niet-paternalistische manier moeten worden benaderd en gesteund; het stigma dat rond bi+ vrouwen heerst in verschillende gemeenschappen en moet worden bestreden (gendernormen); alleenstaande moeders die specifieke uitdagingen hebben, zoals blijkt uit het Toeslagenschandaal. Ook dient er meer aandacht te zijn voor geweld tegen oudere (migranten)vrouwen. Ongedocumenteerde vrouwen hebben specifieke problemen en moeten toegang krijgen tot ondersteuning en opvang, inclusief een BSN-nummer. Internationale studenten moeten worden beschermd tegen geweld en discriminatie.

Nazorg is van cruciaal belang voor slachtoffers van seksueel geweld, met aandacht voor hun geestelijke gezondheid via GGZ, waar helaas lange wachtlijsten zijn. Toegang tot vrouwenopvang moet worden gegarandeerd om vrouwen in nood te beschermen.

Maatschappelijke participatie

Vertegenwoordiging van vrouwen in besturen is een belangrijke factor voor het bevorderen van gendergelijkheid. Helaas ontbreken vaak gedetailleerde cijfers, met name over specifieke groepen, zoals ZMV-vrouwen. Een veelgehoord excuus is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), die het moeilijker maakt om deze gegevens te verzamelen. Er is behoefte aan initiatieven zoals cursussen door Prodemos om vrouwen, inclusief vrouwen met een beperking, te trainen op het gebied van politiek en bestuur. Daarnaast is het verzamelen van genderspecifieke en sensitieve data essentieel om te beoordelen of het beleid daadwerkelijk werkt.

Economische voorwaarden spelen een grote rol in gendergelijkheid. Het beleid rond crèches, partnervolof en de toegang tot zorg moet eerlijker en consistent worden toegepast. Het terugtrekken van gratis crèches en de onevenredige verdeling van partnervolof hebben negatieve gevolgen, vooral voor vrouwen. Ook **kinderopvang** is voorwaarde voor maatschappelijke participatie van vrouwen. De aanvraagprocedure moet eenvoudiger en transparanter worden gemaakt, en het

berekenen van kinderopvangtoeslagen moet sneller plaatsvinden om financiële problemen bij eenoudergezinnen te voorkomen. Het betaalde **ouderschapsverlof** moet toegankelijk zijn voor alle werkenden, inclusief zelfstandigen. Er moet ook aandacht zijn voor de rol van zorguren bij WW-uitkeringen.

Ongelijkheid in beloning blijft een kritisch probleem, met vrouwen die vaak op bijstandsniveau zitten. Het verhogen van het minimumloon is belangrijk, maar het moet ook van toepassing zijn op de bijstand, om de ongelijkheid te verminderen.

De nieuwe wetgeving rond **partneralimentatie** moet worden geëvalueerd met aandacht voor gender impact, en de problemen van gescheiden vrouwen moeten specifiek worden meegenomen in de evaluatie.

PGB-verzorgers hebben recentelijk recht gekregen op **sociale zekerheid**, maar huishoudelijk personeel heeft dit nog niet. Sociale zekerheid moet ook toegankelijk zijn voor deze laatstgenoemden.

Uitkeringsrechten voor zelfstandigen moeten in lijn zijn met internationale verdragen, en de overheid moet haar verplichtingen serieus nemen.

Ministeries moeten beter worden geïnformeerd over hun verplichtingen uit het VN-Vrouwenverdrag, en een feministisch binnenlandbeleid moet worden bevorderd, met een gender impact assessment bij nieuw beleid.

Het nieuwe **beleidskompas** roept vragen op over hoe gendergelijkheid in de praktijk zal worden getoetst en gerapporteerd. Er is behoefte aan duidelijkheid over hoe de regering genderspecten zal integreren in dit nieuwe kader. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat gendergelijkheid een integraal onderdeel blijft van het [beleidskompas](#).

Discriminatie, racisme, vluchtelingen- en migratiebeleid

Het is van essentieel belang om aandacht te besteden aan **intersectionaliteit in het beleid**. Vaak vallen verschillende doelgroepen onder verschillende ministeries, wat kan leiden tot blinde vlekken in het begrip van de uitdagingen waarmee deze groepen worden geconfronteerd. Om dit aan te pakken, moet de gendertoets worden aangepast om de effectiviteit te kunnen achterhalen van de toets en het beleid dat hieruit voortkomt.

Daarnaast is **privacybeleid** een kritische overweging. **Etnisch profileren** blijft een ernstige zorg, en het is onze verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat privacywetten en -voorschriften dit misbruik effectief aanpakken en voorkomen.

Toegang tot zorg is een ander belangrijk aandachtspunt. Asielzoekers, vrouwen in gevangenissen en mensen die anticonceptie of operaties nodig hebben, moeten allemaal gegarandeerde en gelijke toegang hebben tot de zorg die ze nodig hebben. Dit is niet alleen een kwestie van gezondheid, maar ook van mensenrechten (recht op gezondheid). Het vergoeden van deze zorg is een stap in de richting van een rechtvaardiger en inclusiever gezondheidszorgsysteem.

Vervolgstappen proces

- Verzoek aan alle ngo's om input schriftelijk te sturen of contact op te nemen met het schrijfteam voor overleg (schaduwrapportage@gmail.com);
- Een beredeneerde inhoudsopgave volgt op basis van deze bijeenkomst en overige input;
- Focusgroepen online & fysiek door het netwerk en door organisaties zelf vormen een verdere invulling;
- Conceptteksten worden gedeeld met betrokken experts;
- Definitieve concept wordt in april/mei 2024 rondgestuurd rondsturen voor ondertekening;
- Achterbanbijeenkomst voorbereiding constructieve dialoog;
- Constructieve Dialoog NL met CEDAW (eind september/begin oktober 2024)

Data voor deze vervolgstappen zijn in de maak en worden tijdig gecommuniceerd. **NB:** de schaduwrapportage mag slechts 6600 woorden bevatten, een uitdaging voor het schrijfteam.