

## **HOOFDSTUK 1 Toelichting op het rapport**

### **Inleiding**

Dit is het derde rapport van Nederland aan het toezichhoudend comité bij het VN-Vrouwenverdrag, het CEDAW.<sup>1</sup> Dit rapport volgt binnen twee jaar - niet conform de verdragsverplichting na vier jaar - op het tweede rapport, om zodoende het internationale rapportageproces weer op het oorspronkelijke schema te brengen. Het volgende, vierde rapport volgt in 2004.

Vanwege de afwijkende, veel kortere periode tussen beide rapporten, is dit derde CEDAW-rapport een 'update' van het tweede, op dusdanige wijze geredigeerd dat beide rapporten los van elkaar gelezen kunnen worden. De Nederlandse regering heeft het CEDAW verzocht beide rapporten tegelijk te bespreken in 2001.

In artikel 3 van de goedkeuringswet voor het VN-Vrouwenverdrag werd op voorstel van het Kamerlid E. Kalsbeek-Jasperse een bepaling opgenomen aangaande een nationaal rapport. Deze bepaling verplicht de Nederlandse regering vierjaarlijks te rapporteren aan het parlement over de verdragsuitvoering, voordat wordt gerapporteerd aan het CEDAW. Voor zover bekend is Nederland het enige land dat de naleving van het VN-Vrouwenverdrag met behulp van een dergelijk extra controle-instrument op de nationale politieke agenda plaatst.

Het tweede rapport aan het CEDAW werd, zoals gepland, voorafgegaan door een nationaal rapport. Voor het derde rapport geldt dat niet; voor dit moment is prioriteit gegeven aan het op schema brengen van de internationale rapportage, in combinatie met het in de planning koppelen van de nationale en internationale rapportages. Het internationale rapport van 2004 zal voorafgegaan worden door een nationaal rapport in 2002. Met ingang van dit derde rapport zal dus sprake zijn van een vaste cyclus van tweejaarlijkse rapportages. Dit zal de uitvoering van het VN-Vrouwenverdrag op de politieke agenda houden en gaandeweg een vliegwielfunctie vervullen bij de toenemende maatschappelijke relevantie van dit mensenrechtenverdrag.

Dit eerste hoofdstuk geeft aan hoe het rapport is opgezet. Ook wordt een korte toelichting gegeven op de inhoud van de andere hoofdstukken. De informatie die dit rapport bevat is zo actueel mogelijk, maar grotendeels gebaseerd op gegevens zoals die in het voorjaar 2000 beschikbaar waren.

### **Opzet van het rapport**

---

<sup>1</sup> Het Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) is het bevoegd VN-comité dat de voortgang beoordeelt die door lidstaten wordt gemaakt bij de uitvoering van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag). De bevoegdheden van het CEDAW en de voorwaarden waaraan de CEDAW-leden moeten voldoen staan vermeld in artikel 17 van het Verdrag.

De structuur van dit derde rapport aan het CEDAW komt overeen met die van de tweede. Bij het bespreken van de verdragsartikelen is steeds een driedeling betracht, uitgaande van drie sub-doelstellingen die in het Verdrag gelezen kunnen worden:

1. Het realiseren van volledige gelijkheid voor de wet en in het openbaar bestuur. Dit betreft de doelstelling in het Verdrag dat vrouwen door de wetgever, het openbaar bestuur en de rechtspraak gelijk worden behandeld (niveau 1). In dit rapport beschrijft dit niveau niet alleen de wettelijke maatregelen die zijn genomen of zijn voorgenomen, maar geeft ook kort de huidige, feitelijke stand van zaken met betrekking tot het te bespreken artikel weer. Door in ieder rapport een beschrijving van de stand van zaken op te nemen, kan een beeld ontstaan van de (positieve) ontwikkeling als gevolg van wet- en regelgeving en het gevoerde beleid.

2. De positieverbetering van vrouwen. Vervolgens bespreekt elk hoofdstuk met welke middelen de overheid een einde probeert te maken aan discriminatie en aan feitelijk bestaande ongelijkheden in de samenleving (niveau 2). Dit komt veelal neer op een beschrijving van het gevoerde beleid, mede gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving.

3. De bestrijding van de dominante genderideologie. Tot slot wordt zoveel als mogelijk aangegeven op welke wijze de overheid verandering probeert te brengen in bestaande structuren en cultuur in de samenleving die gevestigde en daarmee dominante opvattingen in stand houden over wat typisch mannelijk en vrouwelijk zou zijn. Die opvattingen leiden tot voor mannen en vrouwen verschillende rollen, waarbij de vrouwenrol veelal ondergeschikt is aan de mannenrol. (Niveau 3).

Deze wijze van rapporteren leidt ertoe dat sommige artikelen uit het VN-Vrouwenverdrag niet separaat aan de orde komen. Een voorbeeld daarvan is artikel 15 dat de wettelijke gelijkheid van vrouwen en mannen voorschrijft. Artikel 15 is als vanzelfsprekend verwerkt in de beschrijving van niveau 1 bij elk artikel, voor zover over wet- en regelgeving ten aanzien van het desbetreffende artikel nieuwe ontwikkelingen te melden zijn. Een ander voorbeeld betreft artikel 5, dat over het veranderen van gedragspatronen gaat. Dit artikel wordt evenmin eenmalig als artikel 5 aan de orde gesteld, maar komt bij de bespreking van alle beleidsinhoudelijke terreinen in de hoofdstukken terug als 'het derde niveau'. Dat is immers de plaats waar wordt ingegaan op cultuurverandering als een strategie om een geëmancipeerde samenleving dichterbij te brengen. Hieronder wordt aangegeven waar de verwerkte artikelen terug te vinden zijn in het rapport. Een uitzondering op de presentatie in drie 'niveau's' vormt overigens hoofdstuk 2, dat over het emancipatiebeleid handelt.

## **Hoofdstukindeling**

### Hoofdstuk twee

Het algemene emancipatiebeleid vormt een structurele verzekering van de constante aandacht voor de positieverbetering van vrouwen en kan derhalve niet als zodanig in dit rapport onbesproken blijven. Dit is het enige hoofdstuk waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in drie niveau's, zoals in het tweede rapport wel gebeurde, aangezien dat zou leiden tot doublures met het tweede rapport (bijvoorbeeld ten aanzien van wetgeving). Bovendien bevordert de verdeling van het hoofdstuk in 'eerste stroom', 'tweede stroom' en 'instrumenten' de leesbaarheid. Overigens dient hierbij aangemerkt dat veel aspecten van het emancipatiebeleid

ook in desbetreffende andere hoofdstukken zijn verwerkt. Bovendien bevatten de Meerjarennota en het nog uit te komen Meerjarenbeleidsplan voor het emancipatiebeleid vele voornemens op alle mogelijke beleidsterreinen. Die voornemens betreffen activiteiten op het gebied van wetgeving (niveau 1), uitvoering in praktijk (niveau 2) en cultuurbeïnvloeding (niveau 3). In volgende rapporten zal de Nederlandse regering daarover melden.

#### Hoofdstuk drie

Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen krijgt in dit rapport een bijzondere plaats. Dat houdt verband met de ruime aandacht die de Nederlandse regering aan het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen geeft en verder zal geven. Bovendien is onlangs het vierde verdiepend onderzoek in het kader van het VN-Vrouwenverdrag verschenen, dat het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen tot onderwerp heeft. Een samenvatting van dit onderzoek is in bijlage 1 bij dit rapport opgenomen.

#### Hoofdstuk 4

Vrouwenhandel en prostitutie vormen het onderwerp van dit hoofdstuk (artikel 6 van het VN-Vrouwenverdrag). Hoewel het verdrag voorschrijft dat staten (de exploitatie van) prostitutie dienen te bestrijden, heeft Nederland een andere opvatting. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de reden daarvan.

#### Hoofdstuk 5

De artikelen 7 en 8 van het VN-Vrouwenverdrag betreffen beide de positie van vrouwen in het politieke en openbare leven, waaronder de mogelijkheid voor vrouwen om de regering te vertegenwoordigen op nationaal en internationaal niveau. In dit hoofdstuk is bij de beschrijving onderscheid gemaakt naar de participatie van vrouwen in de politiek enerzijds en participatie van vrouwen in openbare ambten en andere vormen van openbaar optreden anderzijds.

#### Hoofdstuk 6

Bij het hoofdstuk over nationaliteits- en vreemdelingenrecht (artikel 9) wordt vooral ingegaan op de positie van vrouwen die een afhankelijke verblijfstitel in Nederland hebben.

#### Hoofdstuk 7

In het hoofdstuk over onderwijs en vorming (artikel 10) wordt niet uitsluitend ingegaan op de positie van vrouwen ten opzichte van mannen, maar is ook speciale aandacht besteed aan de positie van allochtone meisjes/vrouwen. Bovendien gaat dit hoofdstuk niet alleen over de ontvangers van onderwijs maar ook over de (leidinggevende) positie van vrouwen die in het onderwijs werken of erover adviseren en beslissen.

#### Hoofdstuk 8

De nadruk in dit hoofdstuk ligt op het verbeteren van de combinatie van arbeid en zorgtaken. Ook wordt ingegaan op het vergroten van zelfstandigheid en zelfredzaamheid van vrouwen in de zin van genomen maatregelen ter verbetering van hun arbeids- en inkomenspositie. Het hoofdstuk houdt verband met de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 11 en 13 onderdeel a en onderdeel b.

#### Hoofdstuk 9

Gezondheidszorg en welzijn is het onderwerp van dit hoofdstuk waarmee gerapporteerd wordt over artikel 12 van het VN-Vrouwenverdrag. In dit hoofdstuk wordt in het bijzonder

aandacht besteed aan de positie in de gezondheids- en welzijnszorg van oudere vrouwen, oudere lesbische vrouwen en vrouwen met een handicap.

#### Hoofdstuk 10

Omdat in hoofdstuk 10 vooral wordt gerapporteerd over de positie van vrouwen die in de agrarische sector werkzaam zijn, is de titel van dit hoofdstuk daarop afgestemd. Dit betekent evenwel niet dat geen aandacht bestaat voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen in het ‘landelijk gebied’.

#### Hoofdstuk 11

In het kader van het personen- en familierecht (artikel 16) valt niet veel aan vorige rapporten toe te voegen voor zover het gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen betreft. Wel wordt hier ingegaan op familierechtelijke mogelijkheden voor partners van gelijk geslacht.

## **HOOFDSTUK 2: HET NEDERLANDSE EMANCIPATIEBELEID**

Op 25 augustus 1998 trad het huidige Nederlandse kabinet aan. In het regeerakkoord besteedden de regerende partijen expliciet aandacht aan het emancipatiebeleid. De partijen constateerden onder meer dat een coördinerende functie van een minister belast met emancipatiebeleid noodzakelijk blijft. "Dat ontslaat de overige departementen niet van een eigen verantwoordelijkheid in deze", aldus het regeerakkoord. Zo werd tevens vastgesteld dat elk departement een actieplan zou opstellen met ten minste drie concrete taakstellingen op het terrein van uitvoering en beleidstoepassing, die binnen de regeerperiode geëffectueerd zouden moeten worden.

Hiermee werd ook door het huidige kabinet gekozen voor voortzetting van het 'tweesporenbeleid': het emancipatiebeleid wordt tegelijkertijd ontwikkeld als specifiek emancipatiebeleid en in de vorm van "mainstreaming": het integreren van emancipatie in de hoofdstromen van het algemene beleid.

Het belangrijkste instrument op '*het eerste spoor*', het spoor van het specifieke emancipatiebeleid, heeft het kabinet in maart 2000 uitgebracht: de Meerjarennota Emancipatiebeleid. In deze nota, waarover hieronder meer, wordt het emancipatiebeleid op de middellange termijn uitgewerkt. De vraag is niet - zo blijkt uit de nota - of specifiek emancipatiebeleid nog wel nodig is, maar hoe, met welke inhoud en in welke vorm, het in de huidige tijd het beste kan worden ingezet.

Van '*het tweede spoor*', het spoor van de integratie van emancipatie in het algemene beleid ("mainstreaming"), is het Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen een interessant voorbeeld. Door de keuze van minimaal drie taakstellingen per departement kan de aandacht worden geconcentreerd op een beperkt aantal terreinen zodat de resultaten controleerbaar en meetbaar zijn.

Om de toepassing en het effect van het emancipatiebeleid te stimuleren, zijn instrumenten ontwikkeld die faciliterend zijn, in de vorm van informatieverschaffing of (financiële) ondersteuning. Ook is een instrument in ontwikkeling dat de emancipatie-effecten meetbaar moet maken: de emancipatiemonitor. Daarover hieronder meer.

### **Het eerste spoor**

#### *Meerjarennota Emancipatiebeleid*

Om hernieuwd elan in te brengen in het emancipatiebeleid heeft het kabinet eind maart 2000 een Meerjarennota emancipatiebeleid uitgebracht met als titel: 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid' ('From Women's Lib to Inalienable Right'). Deze nota bevat een verkenning van de trends, de risico's en de kansen voor het emancipatieproces in de 21e eeuw en de eerste beleidslijnen voor het emancipatiebeleid op de middellange termijn.

De Meerjarennota is het resultaat van twee nauw verweven en elkaar versterkende trajecten: een wetenschappelijk traject en een interactief traject.

De basis van het wetenschappelijke traject bestaat uit verkenningen, uitgevoerd op vijf terreinen die van centrale betekenis zijn voor het emancipatiebeleid van de toekomst, te weten:

- arbeid, zorg en inkomen;
- mensenrechten van vrouwen;
- politieke en maatschappelijke besluitvorming;
- dagindeling, oftewel de organisatie van het dagelijks leven in ruimte en tijd;
- informatiesamenleving en de gevolgen daarvan, onder andere voor de organisatie van arbeid en zorg.

De verkenningen bevatten een beschrijving van de huidige stand van zaken en een korte terugblik op succesvolle en minder succesvolle ontwikkelingen. Van hieruit hebben de onderzoekers een prognose gegeven van trends en trendbreuken en van de voortgang van het emancipatieproces tot het jaar 2010.

Naast het wetenschappelijke traject is een interactief traject uitgezet. Hiermee is beoogd om in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming een zo groot mogelijke inbreng te krijgen van personen die zich niet dagelijks met emancipatiebeleid bezig houden. De Meerjarennota kan daarmee geplaatst worden tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen en trends. Het interactieve spoor bestond uit drie op elkaar aansluitende bijeenkomsten - een startbijeenkomst, een expertbijeenkomst en een conferentie over 'visie en strategie'. Tijdens deze dagen wisselde een divers gezelschap vanuit verschillende achtergronden intensief met elkaar van gedachten.

Nadat de Meerjarennota gereed was, is deze toegezonden aan het parlement maar is ook breed verspreid onder maatschappelijke organisaties, geïnteresseerde personen, en adviesraden. Dit om concrete voorstellen en maatschappelijk draagvlak te genereren voor de verdere uitwerking van het beleid.

Mede op basis van de adviezen en de inbreng uit de consultatieronde, en de resultaten van de Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de evaluatie van het Platform voor Actie (van 5 t/m 9 juni 2000 gehouden te New York), wordt de Meerjarennota thans verder uitgewerkt en geconcretiseerd in een Meerjarenbeleidsplan.

## **Het tweede spoor**

### *'Mainstreaming'*

De Nederlandse regering verstaat onder mainstreaming: het (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen op een zodanige wijze dat gelijke beleidseffecten voor vrouwen en mannen duurzaam worden geïntegreerd in al het reguliere beleid<sup>2</sup>.

De Directie voor de coördinatie van het emancipatiebeleid van de rijksoverheid heeft diverse activiteiten in gang gezet en gepland om mainstreaming te bevorderen.

---

<sup>2</sup> Deze definitie is gebaseerd op de definitie van de Expert Groep van de Raad van Europa, zie: Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Straatsburg, 1998, EG-S-MS (98) 2.

Zo vond er een onderzoek 'Handleiding mainstreaming' plaats, dat resulteerde in een publikatie getiteld: 'Emancipatie in beleid: Handleiding Mainstreaming'. In deze handleiding wordt het kader van mainstreaming geschetst en wordt een overzicht geboden van de bestaande instrumenten die kunnen worden gebruikt om effecten van beleid te toetsen. Deze handleiding is in de eerste plaats bedoeld voor beleidsmedewerkers die aanknopingspunten zoeken voor de integratie van emancipatiedoelen in hun eigen afdeling, directie of departement. Diverse ontwikkelingen binnen het terrein van mainstreaming dienen in deze handleiding te worden opgenomen om de handleiding actueel te houden. Een herziening van deze handleiding is daarom gepland in de periode december 2000 tot maart 2001.

Het onderzoek 'Servicepunt mainstreaming' heeft ten doel het opstellen van een businessplan voor een servicepunt mainstreaming. In de kabinetsreactie op het eerste nationale rapport in het kader van het VN-Vrouwenverdrag is aangegeven dat er een vast punt voor informatie en service wordt ingericht ten behoeve van de deskundigheidsbevordering over de (toepassing van de) emancipatie-effectrapportage en mainstreaming. Onderzocht wordt welke functies het servicepunt mainstreaming kan vervullen. Gedacht wordt aan een informatiefunctie, helpdeskfunctie, doorverwijsfunctie en ontwikkelingsfunctie. Op basis van gesprekken met betrokken organisaties en beleidsmakers wordt de haalbaarheid van het servicepunt en de verschillende functies ingeschat. De resultaten van het onderzoek en een eventueel businessplan zijn uiterlijk in september 2000 beschikbaar.

In dit rapport wordt enkele keren verwezen naar de emancipatie-effectrapportage (EER). Dit is een ex ante toets door middel waarvan vóóraf getoetst wordt of een beleidsvoornemen wellicht onaanvaardbare effecten zal hebben voor vrouwen of mannen. Een voorbeeld daarvan is de EER die is toegepast op de voornemens voor het nieuwe belastingstelsel (zie hoofdstuk 8). Ter bevordering van het (juiste) gebruik van de EER is gestart met het ontwikkelen van een handleiding. De 'handleiding EER' is ingericht als stappenplan en heeft tot doel de gebruiker snel en effectief inzicht te geven in de relevantie van een emancipatie-effect rapportage voor een beleids- of wetsontwerp. Tevens biedt de handleiding zicht op de consequenties en de juiste tijdplanning bij implementatie van de EER. De handleiding is bedoeld voor directeuren en / of afdelingshoofden die belast zijn met het aansturen, plannen en bewaken van beleidsprocessen.

De huidige emancipatie-effectrapportage vertoont in de uitvoering echter enkele knelpunten. Ter bevordering van de bruikbaarheid en toepasbaarheid is het onderzoek 'EER-variant' opgestart. Het onderzoek heeft ten doel het ontwikkelen van een praktischer en lichtere EER. Afronding vindt naar verwachting in september 2000 plaats.

De afgelopen twee jaar zijn ook bij diverse departementen initiatieven ontplooid op het gebied van mainstreaming. De daar bestaande initiatieven, maar ook enkele initiatieven bij regionale en lokale overheden en lokale organisaties, worden momenteel in kaart gebracht. Op basis van het verkregen inzicht worden *best practices* geïdentificeerd.

## *Actieplan Emancipatietaakstellingen*

Een belangrijke stap op het pad van de mainstreaming is gezet met het 'Actieplan Emancipatietaakstellingen Departementen 1999-2002' dat in het voorjaar van 1999 naar het parlement werd gestuurd.

In het plan formuleerde elk departement tenminste drie concrete taakstellingen met betrekking tot de uitvoering van het emancipatiebeleid op het eigen beleidsterrein. Hiermee gaf het kabinet uitvoering aan afspraken in het Regeerakkoord. De bedoeling van het Actieplan was dat emancipatiebeleid, herkenbaarder dan tot dan toe, een zichtbare eigen verantwoordelijkheid van ieder departement zou worden.

In het totaal bevat het Actieplan 44 taakstellingen op uiteenlopende beleidsterreinen. In de diverse hoofdstukken van dit rapport komt de uitvoering van taakstellingen van meerdere departementen aan de orde. Enkele voorbeelden zijn het plan van aanpak huiselijk geweld van het ministerie van Justitie (hoofdstuk 3) en het bevorderen van deelname van zwarte, migranten- en vluchtelingen vrouwen aan de politiek als taakstelling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk 5).

De keuze voor concrete taakstellingen en de uitvoering ervan, zijn een verantwoordelijkheid van de verschillende bewindspersonen. De coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het plan en voor de monitoring van de voortgang. Inmiddels is ook al een eerste voortgangsrapport aan het parlement aangeboden.

Voordat de taakstellingen door de departementen werden geformuleerd, is een aantal criteria vastgesteld waaraan ze zouden moeten voldoen: de doelstelling moet zo concreet mogelijk zijn opdat ook de resultaten meetbaar zijn, de taakstelling moet binnen vier jaar (binnen de huidige kabinetsperiode) realiseerbaar zijn, de thema's moeten verband houden met hoofdthema's van het departementale beleid, in relatie staan tot het huidige emancipatiebeleid en vooral gericht zijn op effecten in de samenleving.

Los van de voortgangsrapportage die inhoudelijk grotendeels door de betrokken departementen wordt verzorgd, onderzoekt de Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel (TECENA) de organisatorische aspecten van de departementale taakstellingen en de organisatie van mainstreaming binnen de verschillende departementen. De uitkomsten van het onderzoek zullen een overzicht bieden van de wijze waarop departementen de taakstellingen en initiatieven rondom mainstreaming organiseren en welke knelpunten daarbij optreden. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt als input voor de te volgen strategie en samenwerking met departementen en voor een inschatting van de daarbij noodzakelijke ondersteuning vanuit de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid. De resultaten van deze 'audit' komen in november 2000 beschikbaar.

## *Stimuleringsmaatregel Dagindeling*

Een project dat grote invloed heeft op lopende en nieuwe beleidsprocessen, niet alleen bij de verschillende departementen maar ook op lokaal en regionaal niveau, is het project Dagindeling. Het project is gestart om de trend naar een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg te stimuleren. Daarvoor zijn nieuwe samenwerkingsvormen tussen partners en organisaties nodig en een nieuwe ordening van ruimte en tijd. Uitgangspunt van het project is



de op 24 maart 1999 gepubliceerde stimuleringsmaatregel Dagindeling. De stimuleringsmaatregel werd in de Staatscourant gepresenteerd onder het motto "Onze samenleving is toe aan nieuwe afspraken". De kern van de stimuleringsmaatregel is de subsidieregeling Dagindeling, waarmee gemeenten, provincies, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om experimenten op te zetten die oplossingen bieden voor het vereenvoudigen van het combineren van arbeid en zorg. Het kabinet heeft 60 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de Stimuleringsmaatregel Dagindeling.

Op dezelfde dag dat de stimuleringsmaatregel Dagindeling werd gepubliceerd, installeerde de coördinerend staatssecretaris voor het emancipatiebeleid, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de stuurgroep Dagindeling. Deze adviseert de coördinerend staatssecretaris over vervolgsbeleid. De stuurgroepleden treden ook op als ambassadeurs voor het concept "dagindeling" en stimuleren de start van voorbeeldprojecten.

Voor de uitvoering van de stimuleringsmaatregel is een projectbureau opgezet dat tot en met december 2002 operationeel zal zijn.

De stimuleringsmaatregel is breed bekend gemaakt. Overheden, bedrijven, brancheorganisaties en andere (intermediaire) organisaties zijn met behulp van een mailing geïnformeerd. Er zijn enkele duizenden informatiepakketten verstuurd en er zijn door de leden van de stuurgroep en het projectbureau vele tientallen inleidingen in het hele land gehouden.

Dit leidde ertoe dat er tot aan de zomer 2000 zo'n 260 voorstellen voor experimenten zijn ingediend en er 76 experimenten reeds van start zijn gegaan. Het is de verwachting dat er begin 2001 ongeveer 130 experimenten operationeel zullen zijn.

In bijlage 2 van dit rapport wordt uitvoerig ingegaan op het project, de achtergronden, de doelstelling en de eerste resultaten van de experimenten.

## **Instrumenten**

### *Jaarboek Emancipatie*

Vanaf 1997 liet het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau jaarlijks een Jaarboek Emancipatie verschijnen.

Algemene doelstelling van het Jaarboek is het vergroten van het draagvlak voor het emancipatieproces- en beleid. Het Jaarboek is met name gericht op professionals, d.w.z. personen en instellingen die zich beroepshalve of via de politiek met emancipatiezaken bezig houden. Daarnaast wil het Jaarboek ook een breder publiek van geïnteresseerden aanspreken. Elk jaar behandelt het Jaarboek een specifiek thema. Het Jaarboek bestaat uit ongeveer zeven artikelen over dit thema, een gedeelte met praktische informatie, zoals adressen, publikaties en wet- en regelgeving, en een gedeelte met statistische informatie.

Het eerste Jaarboek (1997) had als thema Arbeid en zorg, en bevatte een weerslag van de discussie binnen de overheid, bij de sociale partners en in maatschappelijke organisaties. Het tweede Jaarboek (1998) had als thema Tijd en ruimte voor arbeid en zorg, en behandelde vooral de problemen en ontwikkelingen op het gebied van de dagindeling.

Het derde Jaarboek (1999) had als thema *Wie zorgt in de 21<sup>e</sup> eeuw?* Het bevatte artikelen met de mening van diverse wetenschappers hoe nu en in de toekomst met zaken rond de combinatie van arbeid en zorg omgegaan zou moeten worden. Het boek gaf voldoende stof voor het *Zorg en Arbeid Debat* dat op initiatief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1999 en 2000 werd georganiseerd. Het vierde Jaarboek *Emancipatie* verschijnt in november 2000. Het thema is dit jaar het *Glazen plafond*; de gebrekkige doorstroming van vrouwen naar hogere posities, de verklaringsfactoren en strategieën voor verandering.

### *Op Gelijke Voet*

*Op Gelijke Voet* is het tijdschrift waarmee de rijksoverheid een breder publiek informeert over emancipatie en emancipatiebeleid. Het blad wordt gemaakt volgens een journalistieke formule, waarbij de vraag hoe beleid in de praktijk uitpakt een belangrijke richtsnoer is. Onderwerp- en themakeuze wordt grotendeels bepaald door de actuele beleidsontwikkeling, zodat het optimaal kan worden ingezet voor de ondersteuning van het beleid. Een greep uit de onderwerpen van een aantal recente nummers: 'Na vijftig jaar meer aandacht voor de mensenrechten van vrouwen', 'De vader nieuwe stijl', 'De mitsen en maren bij zorg in het recht', 'Allochtone meiden doen het goed - de cijfers op een rij', 'Nieuwe media, nieuwe verschillen', 'Dagindeling ideeëndag: aan creativiteit geen gebrek' en 'Uniek in belastinghistorie. Emancipatie-effectrapportage op Belastingherziening 2001'. Het blad verschijnt vijf keer per jaar en heeft 18.000 abonnees (emancipatieorganisaties, sociale partners, onderwijsinstellingen, overheidsdiensten op alle niveaus, bibliotheken, personeelsfunctionarissen, overige maatschappelijke organisaties en particulieren). Daarnaast wordt *Op Gelijke Voet* ingezet als informatiemateriaal bij projecten en activiteiten voor wisselende doelgroepen.

### *Informatiepunt gelijke behandeling*

Het kabinet wil de kennis over de mensenrechten van vrouwen, de gelijke-behandelings-wetgeving en het VN-Vrouwenverdrag verbreden en verdiepen. De bedoeling is dat vrouwen er sneller een beroep op doen, overheid en bevolking het Verdrag beter naleven en juristen het Verdrag meer toepassen. In 2001 start het Informatiepunt gelijke behandeling man/vrouw, dat hierin een belangrijke rol gaat vervullen. Het informatiepunt zal in elk geval informatie verstrekken over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het algemeen en het VN-Vrouwenverdrag in het bijzonder. In de organisatie van het informatiepunt zal de samenwerking tussen instanties die werkzaam zijn op het gebied van gelijke behandeling m/v tot uitdrukking komen. Naar verwachting zal het informatiepunt begin 2001 starten. Voor 2001 is hiervoor 750.000,- gulden gereserveerd. Mogelijk zal het informatiepunt in de toekomst ook op andere terreinen van gelijke behandeling worden ingezet.

### *Brochure VN-Vrouwenverdrag*

Het Humanistisch Overleg Mensenrechten (HOM) bereid momenteel een voorlichtingsbrochure voor over het VN-Vrouwenverdrag. Het is de bedoeling dat met deze brochure een brede doelgroep wordt bereikt, waaronder maatschappelijke organisaties, vrouwengroepen en instellingen voor (hoger) onderwijs. De inhoud van de brochure wordt gekenmerkt door een niet-juridische schrijfstijl om ook doelgroepen te bereiken met weinig of geen juridische kennis. Daarnaast dienen voorbeelden uit de dagelijkse (Nederlandse) praktijk om de artikelen uit het verdrag en de toepassing ervan te illustreren. Ook het individueel klachtrecht komt aan de orde. De vormgeving zal aantrekkelijk zijn en illustratief voor de toegankelijkheid van de tekst. Voor het vervaardigen van de brochure ontvangt het HOM een subsidie van 50.000 gulden van de coördinerende directie voor het rijks-emancipatiebeleid.

### *Joke Smit prijs*

Elke twee jaar kent de regering de Joke Smit prijs toe aan een persoon, groep of instantie die een fundamentele bijdrage levert, of heeft geleverd, aan de verbetering van de positie van vrouwen in de Nederlandse samenleving. De prijs is in 1985 ingesteld en in 1986 voor het eerst uitgereikt. Er is een geldbedrag van 15.000 gulden en een kunstwerk aan verbonden. In 2000 wordt de prijs voor de achtste keer toegekend; in 1998 ontving het feministisch maandblad *Opzij* de Joke Smit prijs.

### *Onderzoek*

Onderzoek is nodig om gerichte beleidsinitiatieven te ontwikkelen en om na te gaan of de ontwikkelingen de gewenste kant op gaan. Enkele recente onderzoeken die in opdracht van de coördinerende staatssecretaris voor het emancipatiebeleid zijn verricht zijn bijvoorbeeld: 'Jongeren & emancipatie, Emancipatie is uit, kiezen is in', 'Werk en leven, een uitdaging voor organisatievernieuwers', en 'Het glazen plafond, een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar de top'.

Een voor de toepassing van het VN-Vrouwenverdrag binnen Nederland relevant onderzoek is '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'. Van dit laatste onderzoek is een samenvatting als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

De onderzoekprogramma's in de komende jaren worden afgestemd op het meerjarenbeleidsplan en hangen samen met de beleidsactiviteiten. Het onderzoekprogramma voor 2001 is verdeeld in drie categorieën:

- onderzoek gericht op (beleidsinhoudelijke) vernieuwing;
- onderzoek dat een bijdrage levert aan mainstreaming;
- onderzoek dat voortvloeit uit lopend beleid of voortkomt uit toezeggingen aan het parlement.

## *Emancipatiemonitor*

De eerste emancipatiemonitor verschijnt in september 2000. De emancipatiemonitor is een systeem van informatie, waarin gegevens zijn opgenomen over (onderdelen van) het emancipatieproces in de samenleving. Het doel van de monitor is om door middel van het periodiek volgen van de ontwikkelingen op een aantal belangrijke terreinen, zicht te houden op het emancipatieproces in de samenleving. De monitor fungeert als een 'thermometer' voor het beleid. De monitor is tevens een instrument ten behoeve van het parlement en het (brede) publiek. Gegevens uit de monitor kunnen werken als 'eye-opener' en daardoor anderen tot actie aanzetten. Ook kan de monitor een functie hebben als informatiebron, bijvoorbeeld in het kader van periodiek terugkerende rapportageverplichtingen op nationaal of internationaal niveau. De meerwaarde van de monitor t.o.v. bestaande statistieken is de concentratie op hoofdlijnen en de geboden mogelijkheid om ontwikkelingen op verschillende terreinen in samenhang met elkaar te bezien.

De emancipatiemonitor concentreert zich op een viertal terreinen, die aansluiten bij wat al geruime tijd hoofdaandachtsgebieden van het emancipatiebeleid zijn. Het gaat om de terreinen:

- Arbeid, zorg en inkomen;
- Onderwijs;
- Politieke en maatschappelijke besluitvorming;
- Geweld tegen vrouwen.

Op langere termijn kunnen eventueel nog andere terreinen hieraan worden toegevoegd. Zo zal in de toekomst de mogelijkheid worden onderzocht om het thema 'dagindeling' (tijd/ruimte-problematiek) in de monitor op te nemen.

## *Emancipatieondersteuningsbeleid*

Het ondersteuningsbeleid is gericht op het ondersteunen en stimuleren van het emancipatieproces in de samenleving en het bevorderen van de wisselwerking tussen maatschappelijke organisaties - in het bijzonder de (zwarte, migranten- en vluchtelingen) vrouwenbeweging - en het beleid.

Het belangrijkste instrument dat voor de uitvoering van het emancipatieondersteuningsbeleid wordt ingezet, is subsidie. In het kader van de subsidieregeling worden initiatieven uit de samenleving gesubsidieerd die een positieve bijdrage leveren aan het emancipatieproces. In 1999 was een budget beschikbaar van 12 miljoen gulden en voor 2000 is het budget verhoogd tot ca. 13 miljoen gulden. Jaarlijks worden ca. 100 aanvragen ingediend.

Ieder jaar worden actuele thema's benoemd die vanuit beleidsdoelstellingen ondersteuning behoeven. Doel hiervan is onder meer om in aansluiting op de beleidsvoering het maatschappelijk bereik van de thema's te vergroten door organisaties in staat te stellen rond de thema's activiteiten te organiseren. De actuele thema's voor 1999 waren:

- 'Wie zorgt in de 21e eeuw?': subsidie is verstrekt voor activiteiten/projecten die bijdragen aan de herverdeling van zorg - niet alleen qua tijdsbesteding maar evenzeer met betrekking tot zorgverantwoordelijkheid en -zelfstandigheid - tussen mannen en vrouwen.
- 'Emancipatie per levensfase, de jonge generatie in de 21e eeuw': subsidie is verstrekt voor activiteiten/projecten die een bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke zelfstandigheid van jongeren (m/v) vanuit emancipatiedoelstellingen, waarbij specifieke aandacht uitging naar zwarte, migranten- en vluchtelingenjongeren.

- ‘Vijf jaar na Beijing’: het betrof subsidies voor initiatieven van maatschappelijke organisaties die leidden tot een inventarisatie van ‘good practices’ en nog bestaande structurele belemmeringen bij de uitvoering van het Platform for Action.

De actuele thema’s voor 2000 zijn:

- Het doorbreken van het zogeheten Glazen Plafond.
- De terugkoppeling van de bevindingen van de speciale vergadering van de VN voor de Follow-Up Beijing (juni 2000) naar de Nederlandse situatie.
- Activiteiten in het kader van het nationaal debat over Zorg en arbeid met als motto "Wie zorgt in de 21<sup>e</sup> eeuw?", waarbij aan de orde kan komen: een mogelijk zorgvacuüm in de toekomst, zorgparticipatie van mannen (betaald en onbetaald), beeldvorming en maatschappelijke waardering van zorg, financieel-economische en bestuurlijke aspecten van een nieuwe verdeling van zorg tussen mannen en vrouwen.

Het zwaartepunt van de subsidieverstrekking ligt bij organisaties die bijdragen aan de verbreding van het draagvlak voor het emancipatieproces of bijdragen aan expertisevorming. In het tweede rapport zijn de diverse organisaties genoemd en hun taken beschreven (pp. 20/21 en pp. 115/117).

In 1999 was voor genoemde organisaties in totaal 9,5 miljoen gulden beschikbaar, voor 2000 is dat 10,7 miljoen gulden.

Naast de reeds genoemde organisaties zijn er nog andere organisaties, die een belangrijke plaats en functie in de emancipatieondersteuningsstructuur vervullen.

Door decentralisatie zijn provincies en gemeenten een veel grotere rol gaan spelen in het vaststellen en uitvoeren van emancipatiedoelstellingen in hun beleid. Zij financieren daartoe onder meer vrouwenemancipatiebureaus. De coördinerend bewindspersoon blijft in de komende jaren een regelmatige afstemming van het emancipatiebeleid bevorderen tussen de landelijke overheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

In de afgelopen jaren is tevens de aandacht gegroeid voor de afstemming tussen nationaal en internationaal beleid op het gebied van emancipatie. Op Europees niveau spelen de Europese Unie en de Raad van Europa een belangrijke rol. Ook participeert Nederland actief op mondiaal niveau in Verenigde Naties-verband. Zo heeft Nederland zich bijvoorbeeld sterk ingezet voor de totstandkoming van het facultatief protocol bij het VN-Vrouwenverdrag en dit op 10 december 1999 als één der eerste landen ondertekend. De nationale ratificatieprocedure is gestart.

In het najaar van 2000 zal het emancipatieondersteuningsbeleid worden geëvalueerd.

### **HOOFDSTUK 3 Artikel 1: ‘Discriminatie van vrouwen’ toegespitst op het voorkomen en bestrijden van geweld**

Anders dan in het tweede rapport, waarin de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen onder artikel 3 werden besproken, bespreekt de Nederlandse regering dit thema nu onder artikel 1.

Daarvoor bestaat de volgende reden.

Het VN-Vrouwenverdrag bevat geen bepaling die zich expliciet en in algemene zin richt op ‘geweld tegen vrouwen’. Wel wijst het CEDAW steeds in het kader van andere artikelen en in de Algemene Aanbevelingen no. 12 en no. 19 op de verplichting voor staten seksespecifiek geweld te bestrijden. Om de concrete verplichtingen die uit het VN-Vrouwenverdrag in dit kader voor staten voortvloeien, verduidelijkt te krijgen, heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als coördinerend bewindspersoon voor het emancipatiebeleid een wetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar ‘De betekenis van het Vrouwenverdrag voor Nederland met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen’. De onderzoekers geven beargumenteerd aan dat ‘geweld tegen vrouwen’ geplaatst dient te worden in de context van het algemene begrip ‘vrouwendiscriminatie’ zoals dat in artikel 1 van het VN-Vrouwenverdrag gedefinieerd wordt. De Nederlandse regering wil zich bij die bevinding aansluiten. Zij erkent dat seksespecifieke vormen van geweld de fundamentele rechten en vrijheden van vrouwen aantasten.

Een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek is als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd.

#### **NIVEAU 1: HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET EN HET OPENBAAR BESTUUR**

##### **1 (a) Stand van zaken**

Zoals in het tweede rapport is aangegeven, vindt ook in Nederland veel geweld tegen vrouwen plaats. Zo wijst onderzoek bij voorbeeld uit dat ruim een op de vijf vrouwen (21 procent) tussen twintig en zestig jaar ooit eenzijdig lichamelijk geweld van de (ex-)echtgenoot of (ex-)vriend heeft ervaren<sup>3</sup>. In een recent uitgebracht ‘Manifest stop huiselijk geweld!’<sup>4</sup> van de landelijke werkgroep Huiselijk Geweld wordt zelfs gesteld dat 45 procent van de bevolking ooit slachtoffer is geweest van huiselijk geweld; de slachtoffers zijn vrijwel steeds vrouwen en kinderen. Zo’n 60 tot 80 vrouwen en circa 40 kinderen zouden jaarlijks aan de gevolgen van huiselijk geweld overlijden.

Ook op de werkplek blijkt geweld in de vorm van seksuele intimidatie regelmatig voor te komen. Uit een onderzoek dat door het Instituut voor Arbeidsomstandigheden werd verricht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt naar voren dat 32 procent van de bij het onderzoek betrokken vrouwen (ooit) last had van seksuele intimidatie (in arbeidsorganisaties waarin specifiek beleid ter bestrijding van seksuele intimidatie werd gevoerd was dit percentage ‘slechts’ 22 procent)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> I.Boerefijn, M. van der Liet-Senders, T. Loenen, Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, Den Haag, 2000, p. 110.

<sup>4</sup> Landelijke werkgroep Huiselijk Geweld, Manifest stop huiselijk geweld!, Den Haag 2000

<sup>5</sup> R.J. van Amstel en H.J. Volkers, Seksuele intimidatie: voorkomen en beleid voeren. Ervaringen bij 50 arbeidsorganisaties, Den Haag, 1993.

Gezien de grote omvang van de problematiek van geweld tegen vrouwen en de gevolgen die het heeft voor de realisering van fundamentele rechten en vrijheden van vrouwen, wil de Nederlandse regering veel aandacht blijven besteden aan maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen. De Nederlandse regering blijft naar mogelijkheden zoeken om de problemen beter in kaart te brengen, adequaat beleid te ontwikkelen en de resultaten van het gevoerde beleid te toetsen. Feit is dat geweld tegen vrouwen, dat zich grotendeels in de privé-sfeer afspeelt, steeds beter bespreekbaar wordt en dat de opvatting dat geweldstoepassing een privé-aangelegenheid betreft, inmiddels vrij algemeen verlaten is. Daardoor wordt overheidsbemoeienis steeds beter geaccepteerd. Dat is niet alleen belangrijk voor het ontwikkelen van beleid op alle overheidsniveaus maar ook voor de uitvoering ervan. Als het beleid niet gedragen wordt door degenen die het moeten uitvoeren heeft het immers geen of in mindere mate effect.

Voorbeelden van de bijzondere aandacht die de Nederlandse regering aan het onderwerp wil geven zijn de formulering en uitvoering van een integraal plan van aanpak huiselijk geweld door het Ministerie van Justitie (waarover hieronder meer) en de nadrukkelijke benoeming van het voorkómen en bestrijden van geweld tegen vrouwen als beleidsprioriteit binnen het emancipatieproces zoals opgenomen in het Meerjarenbeleidsplan van de coördinerend staatssecretaris voor emancipatie (zie hoofdstuk 2).

Nederland blijft ook internationaal steeds uitdragen dat het bestrijden van geweld tegen vrouwen absolute prioriteit moet genieten. Laatstelijk was dat tijdens de 23<sup>e</sup> Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York (van 5 tot en met 9 juni 2000) waar Nederland onder meer de constatering onderschreef dat alle vormen van geweld tegen vrouwen moeten worden uitgebannen door middel van een samenhangende, interdisciplinaire, gecoördineerde beleidsaanpak.

## **1 (b) Wettelijke maatregelen**

### *Belaging*

Het parlement heeft een wetsvoorstel aanvaard waardoor het mogelijk wordt om personen te vervolgen en te bestraffen die een ander stelselmatig en opzettelijk lastig vallen (in het wetsvoorstel wordt gesproken van: inbreuk op eens anders persoonlijke levenssfeer met het oogmerk die ander te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden dan wel vrees aan te jagen). In Nederland bestond nog geen specifieke regelgeving voor belaging. Gebleken is dat de middelen die in Nederland wel beschikbaar zijn, zoals bemiddeling tussen belager en slachtoffer door een derde of het opleggen van civielrechtelijke maatregelen als een straatverbod, vaak niet het gewenste effect sorteren. Strafrechtelijk kon tot nog toe niets tegen de belager worden ondernomen. Het initiatief tot het wetsvoorstel werd genomen door drie parlementsliden en het werd opgedragen aan de slachtoffers van belaging. De wet is op 12 juli 2000 in werking getreden.

### *Aanpassing zedelijkheidswetgeving*

## 1. Seksuele misleiding wordt strafbaar

De zaak van de verkrachting van een slapende vrouw die heeft geleid tot de uitspraak van de Hoge Raad van 24 maart 1998, heeft ertoe geleid dat de zedelijkheidswetgeving wordt aangepast. Het slachtoffer bevond zich in een toestand van half slaap en werd misleid omtrent de identiteit van degene die met haar gemeenschap wenste (zij dacht dat het haar vriend was) als gevolg waarvan zij deze gemeenschap toeliet. Zij werd niet gedwongen en zij was niet onmachtig; zij werd misleid. Het door misleiding iemand opzettelijk bewegen tot ontucht is nu nog niet strafbaar. Daarom bestaat het voornemen te voorzien in de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden tegen degene die seksuele handelingen verricht met een persoon die hij met het oog daarop bewust misleid omtrent zijn identiteit dan wel omtrent de aard van de handeling. 'Seksuele misleiding' zal in een nieuw artikel in het Wetboek van Strafrecht (248cSr) afzonderlijk strafbaar worden gesteld.

## 2. Het klachtvereiste in zedelijkheidswetgeving vervalt in bepaalde gevallen waarbij minderjarigen het slachtoffer zijn.

Uit een evaluatieonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving is gebleken dat het klachtvereiste soms in de weg staat aan een effectieve opsporing van kinderprostitutie en sekstoerisme. Als het kind, om welke reden dan ook geen klacht indient, kan het openbaar ministerie niet vervolgen. Dat is de reden waarom het klachtvereiste komt te vervallen voor zover het seks met een minderjarige prostituée betreft. Wel zal gelijktijdig een verplichting worden ingevoerd om de minderjarige in de gelegenheid te stellen zijn of haar mening geven over de wenselijkheid van vervolging. Wat een kind vindt van de vervolging is belangrijk om te weten. De Minister van Justitie heeft inmiddels een wetsvoorstel bij het parlement ingediend om bovenstaande te regelen. Een dergelijke regeling levert een extra waarborg op dat in deze zaken strafrechtelijk optreden plaatsvindt als dit geboden is en strafrechtelijk optreden achterwege blijft als de belangen van het kind daar aanleiding toe geven.

### *Bescherming slachtoffer zedendelict*

Sinds 1998 bestaat de wettelijke mogelijkheid dat een getuige in een strafzaak niet op een openbare terechtzitting hoeft te verschijnen als de officier van Justitie van oordeel is dat de gezondheidstoestand van de getuige door het afleggen van een verklaring op de openbare terechtzitting ernstig in gevaar wordt gebracht. Ook de rechter kan tijdens een terechtzitting beslissen om diezelfde reden af te zien van het oproepen van een getuige. Deze mogelijkheid werd speciaal in het leven geroepen voor slachtoffers van ernstige zedendelicten die door ondervraging op de terechtzitting extra zouden worden getraumatiseerd. Vanaf 1 februari 2000 geldt ook voor het gerechtelijk vooronderzoek dat de rechter-commissaris bepaalde informatie niet aan de officier van Justitie of de verdachte hoeft te geven als de getuige daardoor ernstige overlast zal ondervinden.



### *Arbeidsomstandighedenwet en seksuele intimidatie*

Sinds oktober 1994 is een bepaling in de Arbeidsomstandighedenwet van kracht die de werkgever verplicht een beleid te voeren om werknemers te beschermen tegen seksuele intimidatie en de nadelige gevolgen ervan. De wet geeft niet exact aan welke maatregelen hierbij getroffen moeten worden. Werkgevers worden hierdoor bij het opstellen van beleid ter voorkoming van seksuele intimidatie tot maatwerk geprikkeld. De verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) is een belangrijk instrument om tot maatwerk te komen. Op basis van de RI&E wordt ook een plan van aanpak inzake seksuele intimidatie opgesteld. De RI&E wordt getoetst door een arbodienst. Met het van kracht worden van de nieuwe Arbowet 1998 is er voor de Arbeidsinspectie de mogelijkheid ontstaan om bestuurlijke boetes op te leggen.

In maart 2000 zijn de resultaten gereed gekomen van een aan het parlement toegezegde wetsevaluatie betreffende seksuele intimidatie, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van de wetsartikelen in de praktijk zijn onderzocht. De gemeten effecten op het bewustzijn van werkgevers ten aanzien van seksuele intimidatie op de werkplek worden hierna, bij de bespreking van NIVEAU 3, weergegeven.

### *Aangifte- en meldplicht op scholen*

Op 28 juli 1999 is een wetswijziging in werking getreden ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs. De wet bevat een aangifteplicht voor het bevoegd gezag en een meldplicht voor het personeel in gevallen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, dat wil zeggen zedenmisdrijven gepleegd door een medewerker van de onderwijsinstelling jegens een leerling. Deze wetgeving geldt voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

### *Klachtenregeling op scholen*

Op elke school voor primair en voortgezet onderwijs is sinds 1 augustus 1998 een klachtenregeling verplicht. Deze garandeert een zorgvuldige behandeling van klachten. Een zorgvuldige behandeling van klachten is niet alleen voor de persoon in kwestie belangrijk maar ook bevorderlijk voor een veilig schoolklimaat. Op grond van de klachtenregeling stelt het bevoegd gezag een klachtencommissie in of sluit zich aan bij een lokale of regionale klachtencommissie. Zowel leerlingen en hun ouders als personeelsleden kunnen een klacht indienen bij de klachtencommissie, onder andere over gedragingen van het personeel. Dit kan een klacht zijn over seksueel misbruik of seksuele intimidatie. Als de klachtencommissie na onderzoek de klacht gegrond verklaart, volgt rapportage en advies naar het schoolbestuur. Het schoolbestuur dient dan vanzelfsprekend maatregelen te nemen.

Vrijwel alle onderwijsorganisaties hebben voor het primair onderwijs en voortgezet onderwijs een modelklachtenregeling onderschreven, die nog iets verder gaat dan wettelijk is vastgelegd, zoals de verplichtingen tot het aanstellen van contactpersonen en vertrouwenspersonen.

## **NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK**

De Nederlandse regering geeft hieronder een beeld van beleidsactiviteiten ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen (en kinderen). Het overzicht is geenszins volledig; het geeft wel een goede indruk van de activiteiten van de centrale overheid of waarbij de centrale overheid betrokken is. Het overzicht doet derhalve geen recht aan de vele belangrijke activiteiten van lagere overheden, niet-gouvernementele organisaties of particuliere initiatieven. Het bestek van dit rapport leent zich evenwel niet voor een uitputtend verslag.

### *Monitor geweld*

Zoals in het vorige hoofdstuk van dit rapport is gemeld, verschijnt de eerste emancipatiemonitor in september 2000. De emancipatiemonitor is een systeem van informatie, waarin gegevens zijn opgenomen die iets zeggen over (onderdelen van) het emancipatieproces in de samenleving. Eén van de vier terreinen waarop de monitor gegevens verzamelt, betreft informatie over ontwikkelingen in de aard en omvang van geweld tegen vrouwen.

Voor het monitoren van feitelijke ontwikkelingen in de aard en omvang van het geweld wordt gebruik gemaakt van politie- en justitiestatistieken van het Centraal bureau voor de Statistiek, van diverse registraties van hulpverleningsinstanties en van slachtofferenquêtes. Voor het monitoren van de aanpak en preventie van geweld en hulpverlening aan slachtoffers letten de onderzoekers op zaken als de wijze waarop politie en justitie zaken afhandelen, de aanwezigheid van specifieke opvang en hulpaanbod aan slachtoffers, de integratie van specifiek hulpaanbod in de reguliere hulpverlening, aanwezigheid van specifieke deskundigheid bij mensen die beroepshalve met daders en slachtoffers te maken krijgen, de samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsinstellingen (inclusief de politie) en de wijze waarop bedrijven en instellingen beleid maken en uitvoeren op het gebied van seksuele intimidatie. Uit onderzoek is bekend dat attitudes ten aanzien van vrouwen, sekserollen, seksualiteit en seksueel geweld verband houden met het vóórkomen van seksueel agressief gedrag. Daarom is het belangrijk dat de onderzoekers ook aandacht besteden aan opvattingen van mensen.

### *Plan van aanpak huiselijk geweld*

Eén van de projecten die het Ministerie van Justitie in het kader van het 'Actieplan Emancipatietaakstellingen' (zie hoofdstuk 2) formuleerde, betreft de uitvoering van een opgesteld 'plan van aanpak huiselijk geweld'. Dit plan van aanpak is voor een groot deel ontleend aan een door verschillende betrokken ministeries opgesteld 'concept-plan voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen'.

In Nederland, zo blijkt uit onderzoek, is veel kennis en ervaring opgebouwd en ontwikkeld op het terrein van preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen<sup>6</sup>. Evenwel blijkt de uitvoering van beleidsvoornemens op verschillende onderdelen (signalering/preventie, opsporing/vervolgning, opvang/hulpverlening en regie en communicatie) te stagneren. Tijdens regionale conferenties over seksueel en huiselijk geweld, bedoeld voor degenen die de regelgeving en het beleid in de praktijk moeten toepassen of uitvoeren, bleken de samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening op uitvoeringsniveau en een tekort aan informatievoorziening, de belangrijkste knelpunten. Bij de uitvoering van maatregelen ter

---

<sup>6</sup> Transact, 1997

voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld is een groot aantal, autonoom functionerende en ongelijksoortige instanties betrokken, zoals politie, justitie, hulpverleningsinstanties, maar ook b.v. onderwijsinstellingen, huisartsen en vooral ook lokale overheden. Dit maakt de aanpak van de problemen gecompliceerd. Het beleid in Nederland ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen (waaronder huiselijk geweld) is derhalve voor een belangrijk deel een vraagstuk van regie, communicatie en afstemming in de uitvoering (waar, wie, hoe).

De verbetering van die regie, communicatie en afstemming vormt dan ook een belangrijk actiepoint in het plan van aanpak.

Het Ministerie van Justitie heeft vanaf medio 1998 een begin gemaakt met de concrete uitvoering van het plan van aanpak. Van de in de taakstelling genoemde maatregelen en aanbevelingen zijn er inmiddels een aantal gerealiseerd, een aantal in uitvoering en andere in voorbereiding of nog voorgenomen. Prioriteit is daarbij verleend aan samenwerkingsprojecten binnen de Justitie-keten. Het is de bedoeling dat het plan van aanpak vóór afloop van de huidige regeerperiode (medio 2002) voor een belangrijk deel is uitgevoerd.

Voorbeelden van projecten ter verbetering van de onderlinge afstemming zijn:

- \* Het Ministerie bereidt een Kennisplatform Huiselijk Geweld voor. Daarbij worden naast de klassieke communicatiemethoden de mogelijkheden onderzocht van een website voor alle partners in het veld, met “linking” naar reeds bestaande sites.
- \* In deze lijn ligt ook het organiseren van Regioconferenties in het najaar van 2000, net als in het najaar van 1997, voor uitvoerders in het veld van de relevante partnerorganisaties, waarbij resultaten, tussenresultaten en andere producten worden gepresenteerd die relevant kunnen zijn bij de aanpak van en de bemoeienis van deze organisaties op het gebied van huiselijk geweld.
- \* Justitie maakt een inventarisatie van initiatieven en lopende en voorgenomen pilots en projecten op het terrein van huiselijk geweld, een knelpunt-analyse, een rapport met beleidsaanbevelingen, uitmondend in een nadere concretisering en bijstelling van het Plan van aanpak. Vooruitlopend op een latere fase van uitvoering vindt daarnaast netwerkversterking en afstemming plaats met directies en afdelingen van andere departementen.

Voorbeelden van andere projecten zijn:

- \* Medio 1999 is een pilot afgerond bij de Politie Utrecht voor vroegpreventieve aanpak van plegers van huiselijk geweld op vrijwillige basis, waarbij werd samengewerkt met De Waag, de polikliniek van de Van der Hoevenkliniek. In de loop van 2000 wordt dit project omgezet in een voor de hele stad Utrecht geldende programmatische aanpak. Per februari 2000 is het GRIP-project in Amsterdam (Geweld in Relaties Interventie Project) van start gegaan, een samenwerkingsverband van relevante partners in de keten, waarbij daderhulpverlening plaatsvindt in een gedwongen justitiële setting. Deze beide tweejarige pilots worden gevolgd door een uitgebreide effectevaluatie.
- \* In het kader van het ontwikkelen van signalering- en registratieprogramma's op lokaal en regionaal niveau wordt een draaiboek gemaakt voor de aanpak van huiselijk geweld ten behoeve van gemeentes en provincies. De gemeente Haarlem en de Provincie Zeeland zijn daarbij als regisseurs van “best practices” betrokken.
- \* In Amsterdam is een programma gestart voor de behandeling van plegers/daders van relationeel geweld in justitieel, gedwongen kader. Het ‘Geweld in Relaties Interventie Programma’ (GRIP) betreft een afgebakend hulpverleningsaanbod via een sociaal-educatief

programma en tracht door middel van een intensief behandeltraject van 28 weken plegers/daders van huiselijk geweld alternatieve gedragingen aan te leren. Het doel van de behandeling is herhaling van gewelddadig gedrag in deze en/of volgende relaties te voorkomen. De doelgroep bestaat uit mannen die strafrechtelijk zijn veroordeeld, of in afwachting zijn van een veroordeling, voor het plegen van lichamelijk, psychisch en/of seksueel geweld tegen de vrouwelijke partner en voldoen aan bepaalde criteria die gesteld zijn voor de behandeling. In een later stadium kunnen ook plegers op vrijwillige basis terecht. Het programma is zeer multidisciplinair van opzet en in de uitvoering. Het initiatief voor GRIP werd genomen door Vrouwenopvang Amsterdam, politie Amsterdam-Amstelland en het ministerie van Justitie. Een proces- en effectevaluatie van het GRIP-programma vindt plaats van 1 maart 2000 tot 1 juli 2002.

Meer voorbeelden, die verband houden met het beïnvloeden van de houding van zowel (potentiële) slachtoffers/daders als functionarissen die beroepshalve met deze mensen in aanraking komen, volgen hieronder bij NIVEAU 3.

### *Genitale verminking*

Sinds 1993 ondersteunt de Nederlandse regering vrouwenorganisaties die zich inzetten voor voorlichting en bewustwording over genitale verminking, zowel in landen waarin praktijken van vrouwenbesnijdenis zich voordoen als onder migrantenvrouwen in Nederland afkomstig uit die landen. De 'Inter African Committee on traditional practices affecting the health of women and children' krijgt sinds 1995 jaarlijks subsidie voor haar werk in ruim 20 landen in de Sub Sahara Afrika.

In 1997 is op initiatief van de afdeling Vrouwen en Ontwikkeling een aanvang gemaakt met een onderzoek in zes landen over de reproductieve rechten van vrouwen die leven onder islamitische wetgeving. Bij dit onderzoek zijn Nederlandse migrantenvrouwen als onderzoeksters betrokken.

Bij de voorlichting in Nederland ondersteunt de overheid relevante zelforganisaties van migrantenvrouwen. Zo ontvangt de Stichting Fatusch bijvoorbeeld subsidie voor het op video vastleggen van de rol die vrouwenorganisaties in Mali, Somalië en Egypte spelen in de strijd tegen genitale verminking van vrouwen en meisjes. Het script voor de productie wordt voorbereid in lokale workshops. Het op locatie verzamelde beeldmateriaal wordt ten behoeve van verschillende doelgroepen in meerdere versies uitgebracht en dient zowel ter ondersteuning van de inzet van vrouwengroepen in Afrikaanse landen alsmede als bewustwordingsmateriaal voor een breder publiek in Nederland en voor relevante migrantenvrouwen in Nederland en overige Europese landen.

De Nederlandse regering heeft in juni 2000 een expert-meeting georganiseerd met migrantenvrouwen om beter inzicht te krijgen in de beleving van het onderwerp bij betrokkenen en om methoden ter voorkoming van vrouwenbesnijdenis te vinden die hen aanspreken. De inbreng tijdens deze meeting zal leiden tot gerichte initiatieven.

Nederland zet zich ook in internationale fora in om het onderwerp op de agenda te houden. Zo heeft Nederland in de derde commissie van de AVVN, in de VN Mensenrechtencommissie en in de evaluatiebijeenkomst van de AVVN inzake het Platform for Action, uitgebreid aandacht

besteed aan het onderwerp vrouwenbesnijdenis. Op initiatief van Nederland aanvaardde de 54<sup>e</sup> AVVN unaniem een vervolg-resolutie ter bestrijding van vrouwenbesnijdenis en andere schadelijke traditionele praktijken.

### *Ontwikkelingen op het terrein van de zedenzorg bij politie en Openbaar Ministerie*

In maart 1997 hebben de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Inspectie voor de politie opdracht gegeven om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de zedenzorg bij de politiekorpsen vorm en inhoud heeft gekregen. Hierbij kwam de vraag aan de orde of de zedenzorg overwegend specialistische kennis en vaardigheden van de politie vereist en of deze taak, geheel of gedeeltelijk deel uit kan maken van de generale taakstelling. Dit heeft gevolgen voor de organisatie van de zedenzorg bij de politie. Verder werd in het onderzoek onder meer aandacht besteed aan de wijze waarop slachtoffers van zedenzaken door de politie worden opgevangen, de samenwerking met hulpverleningsinstanties en het Openbaar Ministerie, opleiding en deskundigheid bij politiemensen die betrokken zijn met zedenzaken, aansturing door het Openbaar Ministerie en de mate waarin in beleidsmatig opzicht door de politie aandacht wordt besteed aan zedenzorg.

Het onderzoek door de Inspectie voor de politie is op 1 oktober 1998 afgerond met een eindrapport getiteld: “De politieke zedenzorg in Nederland”, waarin twaalf aanbevelingen zijn geformuleerd ter verbetering van de zedenzorg door politie en ook door het Openbaar Ministerie. In mei 1999 is op het Ministerie van Justitie een project gestart ter implementatie van die twaalf aanbevelingen. Dit project, het Implementatieproject Zedenzorg, is in mei 2000 beëindigd.

Bij de implementatie van de aanbevelingen ging het met name om te komen tot een werkbare structuur binnen politie en Openbaar Ministerie. Een structuur die er voor moet zorgen dat de zedenzorg in Nederland constant verbetert.

Ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, mede onder invloed van het Implementatieproject Zedenzorg, zijn de volgende.

De zedenzorg heeft zich een duidelijke plaats als specialisme verworven binnen de politiekorpsen. Er is een groot en toenemend aantal zedenspecialisten in de korpsen werkzaam. Hierbij wordt voldaan aan kwaliteitseisen en organisatorische randvoorwaarden die landelijk zijn gesteld. Dit betekent onder meer dat de zedenzorg een meer herkenbare plaats heeft gekregen binnen de regionale korpsen, dat specialisten 24-uur bereikbaar zijn en dat er voldoende vrouwelijke rechercheurs zijn. In vrijwel alle politieregio's is de taak van de politie op het gebied van jeugd gescheiden van de zedentaak. Er valt een tendens waar te nemen naar een vorm van centralisatie. De behoefte aan een aparte functionele eenheid blijkt ingegeven om bijvoorbeeld de relaties met externe partners makkelijker te onderhouden, maar ook om het benodigde kennisniveau te bereiken en op peil te houden. Aandacht is besteed aan het ontwikkelen van specifieke opleidingen op het terrein van zeden.

Bij het Openbaar Ministerie zijn op alle arrondissementsparketten aanspreekpunten gekomen, officieren van justitie speciaal voor zedenzaken. Deze vervullen een belangrijke rol bij de vergroting van deskundigheid, de verdere ontwikkeling van de beleid en de samenwerking met externe partners.

Er blijven punten van aandacht, zoals de ontwikkeling van een goede informatiehuishouding, de verdere ontwikkeling van regionaal beleid, meer samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en hulpverleningsinstanties waar het gaat om de versterking van preventieve taken. Zowel bij de politie als bij het Openbaar Ministerie is een commissie ingesteld die als taak heeft het onderwerp zedenzorg voortdurend aandacht te geven en initiatieven te stimuleren ter verbetering van de zedenzorg.

### *Geweld en gezondheid*

In de loop van 2000 zal het beleid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zoals dat in het tweede rapport werd beschreven (pagina 26)<sup>7</sup>, worden geëvalueerd.

Bij het 'landelijk expertisecentrum seksespecifieke zorg en seksueel geweld', TransAct, dat voor ca. 80% gefinancierd wordt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor de aanvullende ca. 20% eigen inkomsten genereert, loopt tot eind 2000 een programma dat zich met name richt op:

- het bevorderen van regionale samenwerking bij de hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld,
- structurele aandacht binnen relevante beroepsopleidingen voor bestrijding van en hulpverlening na seksueel geweld,
- kwaliteitsbeleid bij de hulpverlening na seksueel geweld en
- het ondersteunen en versterken van de stem van de cliënt.

Ook dit programma wordt eind 2000 geëvalueerd. Uitgangspunt is dat de projecten onderdeel gaan uitmaken van de reguliere taken van Transact bij de bestrijding van seksueel geweld.

Verder besteedt Transact onder andere aandacht aan preventie, hulpverlening aan mannelijke slachtoffers, op alloctonen gerichte voorlichting over seksueel geweld, seksueel misbruik in de sport en het voorkómen van secundaire traumatisering bij professionals.

Steeds meer aandacht is er ook gekomen voor daderhulpverlening.

### *Bestrijding seksueel geweld tegen kinderen*

De regering heeft op 19 juli 1999 een integrale kabinetsnota aan het parlement gestuurd, die alle lopende en voorgenomen maatregelen beschrijft op het terrein van de aanpak van seksueel misbruik van kinderen. Deze nota is een vervolg op afspraken die in 1996 in Stockholm zijn gemaakt op het 'Wereldcongres tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen'.

Vervolgens heeft de regering in mei 2000 een 'Nationaal actieplan aanpak seksueel misbruik kinderen' aan het parlement voorgelegd. Het uitgangspunt is dat alleen van een adequate aanpak van dit probleem sprake kan zijn als er voldoende mogelijkheden zijn om vroegtijdig te signaleren en interveniëren, adequate hulp te verlenen aan slachtoffers, kinderen weerbaar te maken, politie en openbaar ministerie voldoende (wettelijke) mogelijkheden hebben om op te treden en er effectieve methoden beschikbaar zijn om zedendelinquenten te behandelen.

Bij de beschrijving van genomen en te nemen maatregelen is bewust gekozen voor een integrale benadering vanuit alle betrokken disciplines: overheidszorg en zorg van instellingen en particulieren op de terreinen van preventie, hulpverlening, repressie en (internationale) regelgeving en samenwerking.

---

<sup>7</sup> Betreft zowel het ontwikkelen van middelen ter preventie van seksueel geweld als het bevorderen van een adequaat hulpaanbod voor slachtoffers. Bij preventie wordt ook aandacht besteed aan daders.

In het actieplan krijgen de bestrijding van kinderporno (inclusief internet) en kinderhandel bijzondere aandacht. Zo is bij de Centrale Recherche en Informatiedienst inmiddels een databank met beeldmateriaal van kinderpornografie gestart en heeft ieder parket een speciale officier van justitie voor wie bestrijding van kinderpornografie een apart taakelement is. Binnen het Korps landelijke politiediensten is een projectteam actief dat onder meer zelf op zoek gaat naar belastend materiaal op het net. Dit team levert ook ondersteuning aan de korpsen. Verder wordt met het bedrijfsleven samengewerkt om gebruik te kunnen maken van de nieuwste technologie bij het zoeken naar kinderpornografie op internet.

Voor de uitvoering van het nationaal actieplan is een projectteam in het leven geroepen dat de geplande activiteiten toetst en de beleidseffecten ervan in kaart brengt.

#### *Evaluatie Wet Terwee (schaderegeling en andere voorzieningen ten behoeve van slachtoffers)*

Politie en justitie hebben de afgelopen decennia steeds meer aandacht gekregen voor de slachtoffers van misdrijven. Om de zorg voor slachtoffers verder te verbeteren zijn op 1 april 1995 de wet en richtlijn Terwee ingevoerd. De wet Terwee verruimt de mogelijkheden voor slachtoffers om de geleden schade te verhalen op de dader gedurende het strafproces. De richtlijn Terwee kent drie belangrijke uitgangspunten: slachtoffers moeten correct en waar nodig persoonlijk bejegend worden, zij moeten duidelijke en relevante informatie krijgen en er moeten in een zo vroeg mogelijk stadium schaderegelingen worden getroffen tussen daders en slachtoffers. De politie en het openbaar ministerie (OM) zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan.

In opdracht van het ministerie van Justitie is een onderzoek verricht ter evaluatie van de uitvoering van slachtofferzorg in het kader van Terwee. Gebleken is dat zowel de politie als het OM meer aandacht hebben voor de bejegening van slachtoffers. Zo is aan deskundigheidsbevordering gedaan door middel van relevante cursussen en wordt er structureel meer tijd uitgetrokken voor slachtoffers. Hoewel voor verbetering vatbaar, blijkt ook de informatievoorziening aan het slachtoffer bij politie en OM verbeterd te zijn. Ten aanzien van schadebemiddeling tussen daders en slachtoffer hebben politie en OM diverse methodes ontwikkeld om het betalen van schadevergoeding door de dader aan het slachtoffer (indien deze laatste dat wenst) beter te organiseren. Ook heeft het ministerie van Justitie instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van de slachtofferzorg in het kader van de Wet Terwee te meten. Zo is een standaardenquête voor slachtoffers opgesteld. Daarnaast heeft het ministerie een standaard meetmethode ontwikkeld om cijfers over slachtofferzorg uit de registratiesystemen van de politie en het OM te halen. In de praktijk blijkt echter dat er niet overal op dezelfde manier wordt geregistreerd en dat de registratie van gegevens vaak niet volledig is. De onderzoekers doen diverse aanbevelingen om de werking van de Wet Terwee te verbeteren.

#### *Beleid slachtofferzorg openbaar ministerie en politie*

Het openbaar ministerie en de politie brengen verbeteringen aan in de aanpak van de slachtofferzorg. Zij doen dat op basis van een plan van aanpak. Belangrijke punten uit dit plan zijn:

- De inrichting per parket van een 1-loketfunctie: slachtoffers kunnen daar terecht met vragen over ‘hun’ zaak. Dit zal de slachtofferzorg, zeker waar het de informatievoorziening betreft zeer ten goede komen.
- Het versterken van de schaderegelingsfunctie van het openbaar ministerie. Inmiddels beschikken alle parketten over een of meer centrale schadebemiddelaars.
- Het ondersteunen van slachtoffers/benadeelden bij de invulling van het inmiddels sterk vereenvoudigde voegingsformulier. In het bijzonder is voor wat betreft de invulling en onderbouwing van het voegingsformulier een taak weggelegd voor de bureaus voor rechtshulp en in zeer eenvoudige gevallen voor de bureaus slachtofferhulp.
- Meer aandacht geven aan de meetmethode slachtofferzorg als informatie- en sturingsinstrument voor slachtofferzorg door politie en openbaar ministerie. Voor de politie is een licht gewijzigde meetmethode inmiddels door de Raad van Hoofdcommissarissen vastgesteld. Voor wat het openbaar ministerie betreft voldoet de oorspronkelijke meetmethode slachtofferzorg. Deze is inmiddels uitgebreid met een aantal kengetallen op het terrein van schaderegeling.
- Het ontwikkelen van een handboek over de positie van slachtoffers in het strafproces. Het handboek is inmiddels verschenen en zal periodiek worden aangevuld met de meest recente veranderingen en jurisprudentie.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

#### *Plan van aanpak huiselijk geweld*

In het kader van het plan van aanpak huiselijk geweld, zoals hierboven (onder NIVEAU 2) is beschreven, zijn ook projecten ontwikkeld die beogen de houding van zowel (potentiële) slachtoffers/daders als functionarissen die beroepshalve met deze doelgroep te maken krijgen, positief te beïnvloeden.

Voorbeelden daarvan zijn:

\* Huiselijk geweld speelt zich af in cycli van steeds weer terugkerend (en cumulerend) geweld. Er bestaat een bijzondere en wederkerige afhankelijkheid tussen dader en slachtoffer.

Slachtoffer en dader willen vaak de relatie doorzetten, maar verlangen ook dat de geweldspiraal wordt doorbroken. Traditionele normen en waarden over “gender-identiteit” spelen een grote rol bij het in stand blijven van geweld. Het is belangrijk om zowel slachtoffers te laten praten over de geweldspiraal als eerste stap om de geweldcyclus te (laten) doorbreken en een handreiking te doen in de richting van (verhoging van) weerbaarheid. Recent verzamelde onderzoeksgegevens in inzichten over huiselijk geweld laten zien dan de hulpverleners erbij gebaat zouden zijn gerichte ondersteuning te krijgen bij het opvangen en begeleiden van slachtoffers die geneigd zijn een posttraumatische stoornis te ontwikkelen. Het ministerie van Justitie wil cursussen opzetten ter bevordering van deskundigheid van hulpverleners in de vorm van een werkmethode, met speciale aandacht voor weerbaarheid(sverhoging). Daarnaast wil Justitie pilots starten voor het testen van de methode en een werkprotocol (met evaluatie).

\* Het zogenoemde Marietje Kesselsproject (MKP) is in tien jaar uitgegroeid tot een reeks van twaalf lessen (het Handboek Marietje Kessels Projecten) waarin wordt gewerkt aan de vergroting van weerbaarheid bij kinderen in situaties van (seksueel) machtsmisbruik en grensoverschrijdend gedrag. Het programma is er allereerst op gericht slachtofferschap te voorkomen, en in tweede instantie ook daderschap. Het betreft een preventieproject voor



meisjes en jongens van hoogste klassen van de basisschool. Deel 1 van het Handboek bevat een beschrijving van de activiteiten die voor, tijdens en na een lessenreeks aan de orde zijn. Deel 2 gaat over het opzetten van een Marietje Kesselsproject en in deel 3 staan de lessen zelf beschreven, voorafgegaan door informatie over het lesgeven en het lesprogramma.

\* Inmiddels is een experimenteel Platform MKP opgezet. Het betreft een Landelijk Platform dat gericht is op samenwerking en coördinatie van weerbaarheids- en preventieprojecten in het basisonderwijs, met name de Marietje Kesselsprojecten. Vanuit het experimentele karakter van het Platform wordt gestreefd naar duurzame aandacht voor weerbaarheids- en preventieprojecten in het onderwijs in de vorm van een duurzaam Platform, dat binnen twee jaar kan uitgroeien tot een Platform dat selfsupporting is. Vanuit het Platform worden tevens initiatieven genomen ter voorbereiding van, met name, een communicatieplan, een MKP-effect-evaluatie en een Congres aan het eind van de experimentele periode.

\* Met het oog op het op het netvlies brengen van huiselijk geweld als belangrijk aandachtsgebied voor politie en Openbaar Ministerie wordt een lesmodule Aanpak Huiselijk Geweld door het opleidingsinstituut voor de politie ontwikkeld en opgenomen in de basisopleiding van de politie.

\* Voor deskundigheidsbevordering van functionarissen werkzaam in de justitiële keten is in voorbereiding de ontwikkeling van een opleidingstraject, behandelingsmethodiek seksueel en huiselijk geweld ten behoeve van eerstelijns hulp en opvang voor de coördinatoren en vrijwilligers van Slachtofferhulp, gevolgd door uittesting door middel van pilots.

\* Door het onder de aandacht brengen van huiselijk geweld als belangrijk aandachtsgebied is gewerkt aan de deskundigheidsbevordering van relevante beroepsgroepen. Themadagen en werkconferenties zijn bij voorbeeld gehouden bij de Bureaus Slachtofferhulp (begin december 1999 en voorjaar 2000). Een cursus Omgaan met Huiselijk Geweld die door de Politie Haaglanden voor de eigen wijkkorpsen is ontwikkeld, zal worden aangepast ten behoeve van de Bureaus Slachtofferhulp.

### *Groter bewustzijn van werkgevers met betrekking tot seksuele intimidatie*

Zoals hiervoor, bij de bespreking van de wettelijke maatregelen (NIVEAU 1) is aangegeven, zijn in maart 2000 de resultaten bekend geworden van een aan het parlement toegezegde wetsevaluatie over seksuele intimidatie, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van de wetsartikelen in de praktijk zijn onderzocht.

Voor deze evaluatie zijn benaderd werkgevers in bedrijfstakken waar men veel te maken heeft met publiek (handel en horeca, vervoer, zakelijke dienstverlening, onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, overheid en overige dienstverlening).

Uit een vergelijking tussen deze wetsevaluatie en de nulmeting uit 1995 over seksuele intimidatie blijkt dat werkgevers zich momenteel aanzienlijk meer bewust zijn van de betreffende arboverplichtingen. Zo stelt 72% van de werkgevers een RI&E op en stelt 57% een plan van aanpak op; in 1995 was dat respectievelijk 23% en 19%. In 77% van de bedrijven wordt regelmatig informatie over arbeidsomstandigheden aan de werknemers verstrekt. Ten tijde van de nulmeting was dit 67%. Momenteel heeft 33% van de ondervraagde werkgevers een vorm van personeelsvertegenwoordiging<sup>8</sup>. Vijf jaar eerder beschikte 20% van de

---

<sup>8</sup> De meerderheid van de bedrijven in Nederland is klein en daarom niet verplicht tot het instellen van een personeelsvertegenwoordiging.

bevroegde werkgevers over een personeelsvertegenwoordiging. Uit de wetsevaluatie blijkt dat de betrokkenheid van personeelsvertegenwoordigingen bij seksuele intimidatie is toegenomen. Bij de helft van de werkgevers (52%) bestaat de mogelijkheid om seksuele intimidatie in vertrouwen te melden (33% in 1995). 34% van de werkgevers heeft een vertrouwenspersoon aangewezen tegen 24% in 1995. Ook zijn er meer klachtencommissies (17% van de werkgevers) en is vaker een procedure voor afhandeling van klachten opgesteld (19%) dan ten tijde van de nulmeting (resp. 7% en 8%).

De meest genomen maatregel om werknemers te beschermen tegen seksuele intimidatie is het onderwerp te laten bespreken in het werkoverleg (26% momenteel tegen 22% in de nulmeting).

In 31% van de CAO's zijn bepalingen opgenomen over seksuele intimidatie. In 1995 stond in slechts 25% van de CAO's een dergelijke bepaling.

Ruim de helft van de werkgevers (58%) heeft gebruik gemaakt van ondersteuning door een arbodienst. In 1995 is daar niet naar gevraagd. Werkgevers blijken in dit onderzoek niet goed te kunnen aangeven hoe groot het deel van het verzuim is dat wordt veroorzaakt door seksuele intimidatie.

Al bij al worden alle genoemde preventieve maatregelen in 1999 aanmerkelijk meer genomen dan in 1995.

Ook volgens geïnterviewde deskundigen is er sprake van een toegenomen bewustzijn als gevolg van de verantwoordelijkheid die werkgevers hebben sinds de wijziging van de Arbowet. Daarnaast zien zij dat taboes doorbroken zijn waardoor het onderwerp seksuele intimidatie beter bespreekbaar is geworden.

#### *Seksuele intimidatie in de sport*

In het vorige rapport meldde de Nederlandse regering dat de bij NCO\*NSF aangesloten landelijke sportorganisaties een gedragscode voor (professionele en vrijwillige) werkers in de sport hadden aangenomen en dat vanaf 1 januari 1998 telefonische meldpunten waren opengesteld voor meldingen over seksuele intimidatie in de sport. NOC\*NSF heeft het project "Sportief beleid tegen seksuele intimidatie 1996 – 1999" inmiddels laten evalueren.

Gebleken is dat ongeveer de helft van de verenigingsbestuurders en trainers bekend is met het bestaan van de telefonische meldpunten. Van de verdere opvangmogelijkheden voor slachtoffers, verenigingen, bonden en beschuldigen is men slechts in beperkte mate op de hoogte. NOC\*NSF is bereid het project voort te zetten en met eigen middelen de implementatie ervan te financieren.

## **HOOFDSTUK 4 Artikel 6: Vrouwenhandel en prostitutie**

### **NIVEAU 1: HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET EN HET OPENBAAR BESTUUR**

#### **1 (a) Stand van zaken**

Het aantal slachtoffers van vrouwenhandel dat zich bij de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) meldde, is sinds 1995 toegenomen:

1995: 166

1996: 122

1997: 186

1998: 219

1999: 288

Het grootste deel van de cliënten van de STV komt uit Centraal- en Oost-Europese landen. Uit gegevens van politie en maatschappelijk werk ontstaat hetzelfde beeld.<sup>9</sup>

Niet bekend is hoeveel vrouwen en mannen exact in de prostitutie werkzaam zijn en hoeveel mensen daarvan slachtoffer zijn van mensenhandel. De schattingen hierover lopen uiteen. Het recente onderzoek in het kader van het VN-Vrouwenverdrag (zie bijlage 1) noemt evenwel een aantal van twee- tot drieduizend verhandelde vrouwen<sup>10</sup>. Door de aanstelling van een Nationaal rapporteur mensenhandel hoopt de Nederlandse regering een aanzienlijk beter beeld te krijgen van omvang en aard van mensenhandel (zie hieronder NIVEAU 2).

Onlangs is een analyse gemaakt van de landelijke gegevens van het openbaar ministerie met betrekking tot mensenhandel over de periode 1994 tot en met 1998<sup>11</sup>.

De analyse wijst uit dat in de jaren 1994 tot en met 1998 in totaal 582 strafzaken met vermelding van mensenhandel bij de parketten zijn geregistreerd<sup>12</sup>. Van de 582 zaken hebben er 383 tot een dagvaarding geleid. Voor 331 van deze zaken is een eindvonnis bekend geworden. In overgrote meerderheid, te weten 300 zaken, betrof de uitspraak een schuldigverklaring met strafoplegging. Uit de analyse komt voorts naar voren dat de gemiddelde vrijheidsstraf 25 maanden bedraagt.

De dwang waaraan de slachtoffers van mensenhandel blootgesteld worden, kent allerlei vormen. De betrokken vrouwen worden vaak ernstig geïntimideerd en worden in sommige

---

<sup>9</sup> Een onderzoek met gegevens over sociale achtergronden, individuele kenmerken van slachtoffers van vrouwenhandel, motieven enz. is het recente onderzoek van J. Vocks en J. Nijboer, 'Land van belofte, Een onderzoek naar slachtoffers van vrouwenhandel uit Centraal- en Oost-Europa', Rijksuniversiteit Groningen, december 1999.

<sup>10</sup> De onderzoekers verwijzen hiervoor naar een studie van S.M. Altink, 'Handel en wandel, malafide migratiebemiddeling van vrouwen', in: Justitiële verkenningen, Vol. 22, nr. 1, 1996 (Mensenhandel en -smokkel), p. 57-67, p. 57.

<sup>11</sup> Het betreft alleen zaken die bij het openbaar ministerie bekend zijn. Er zullen ook gevallen van mensenhandel zijn die nooit bij enig parket bekend raken, bijvoorbeeld omdat geen aangifte is gedaan of omdat op een aangifte geen vervolg komt. De gegevens van het openbaar ministerie bieden dan ook een beperkt inzicht in het aantal gevallen van mensenhandel in ons land.

<sup>12</sup> Onder een strafzaak wordt verstaan de zaak tegen één verdachte, ook als voor het ten laste gelegde feit meerdere personen verantwoordelijk worden geacht en de betrokkenen tijdens dezelfde zitting terecht hebben gestaan.

gevallen slachtoffer van excessieve vormen van geweld. Daarnaast wordt hun bewegingsvrijheid beperkt door het afnemen van geld of paspoorten en zelfs opsluiting, worden zij verplicht drugs te gebruiken, worden familieleden in de landen van herkomst bedreigd, worden grote schulden voorgewend die de vrouwen zouden hebben en wordt in sommige gevallen zelfs gebruik gemaakt van voodoo.<sup>13</sup>

De bewustwording over de ernst van de situatie is een reden waarom de Nederlandse regering steeds meer moeite doet om mensenhandel en -smokkel te bestrijden. (Zie hieronder NIVEAU 2).

## **1 (b) Wettelijke maatregelen**

### *Mensenhandel versus mensensmokkel in de strafwetgeving*

In het Nederlandse strafrecht wordt ‘vrouwenhandel’, in Nederland aangeduid met de meer algemene term ‘mensenhandel’<sup>14</sup>, onderscheiden van ‘mensensmokkel’.

Het op 1 oktober in werking tredende artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht verstaat onder ‘mensenhandel’ - kort gezegd - 1. alle handelingen die ertoe bijdragen dat iemand zich anders dan vrijwillig prostitueert en 2. het op diverse wijzen profiteren van prostitutie onder onvrijwillige omstandigheden. Dat betekent dat in die bepaling ook het aanzetten tot en profiteren van onvrijwillige prostitutie strafbaar zijn als er géén sprake is van het over de grenzen (laten) brengen van desbetreffende personen. Bovendien ziet het artikel niet uitsluitend op misbruik van vrouwen en meisjes; iedereen die slachtoffer is, ook mannen en jongens, worden eronder begrepen.

Mensensmokkel (art. 197a Wetboek van Strafrecht) houdt globaal in: het uit winstbejag binnen Nederland of de Schengen-landen brengen, helpen etc. van illegalen. Bij mensenhandel kan het dus heel goed gaan om mensen die niet gesmokkeld zijn (niet illegaal in Nederland zijn binnengekomen). Andersom hoeven ‘gesmokkelden’ zeker niet in de prostitutie te belanden.

### *Schijnhuwelijken*

De in het tweede rapport aangekondigde evaluatie van de Wet voorkoming schijnhuwelijken<sup>15</sup> heeft inmiddels plaatsgevonden. Er zijn weliswaar geen cijfers voorhanden maar de evaluatie van de Wet leidt wel tot de conclusie dat er een preventieve werking vanuit gaat. Er wordt thans gewerkt aan een aanpassing van het geautomatiseerd vreemdelingenadministratiesysteem (VAS) waaruit gegevens kunnen worden gegenereerd waarmee de effectiviteit van de schijnhuwelijkenregeling kan worden gevolgd en gemeten.

---

<sup>13</sup> I.Boerefijn, M. van der Liet-Senders, T. Loenen, Het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, Den Haag, 2000, p. 219.

<sup>14</sup> Handel in mensen om ze in de prostitutie te brengen, heeft in de praktijk meestal betrekking op vrouwen maar soms ook op kinderen of jonge mannen. Zelden zijn volwassen mannen het slachtoffer.

<sup>15</sup> Het openbaar ministerie heeft de mogelijkheid om een huwelijk wegens strijd met de Nederlandse openbare orde nietig te laten verklaren. Een schijnhuwelijk is een huwelijk tussen een Nederlander of een in Nederland verblijvend persoon met een zelfstandige verblijfstitel en een vreemdeling, dat gericht is op het verkrijgen van een verblijfstitel en niet op het nakomen van de huwelijkse verplichtingen.

In het eindrapport naar aanleiding van de evaluatie worden enkele aanpassingen van de wet en enige wijzigingen in de uitvoering aanbevolen. Deze aanbevelingen zijn overgenomen in een wetsvoorstel dat in het parlement aanhangig is en komen op het volgende neer.

Aanvankelijk is er voor gekozen om in alle gevallen waarin vreemdelingen bij een huwelijk betrokken zijn, een verklaring van de Vreemdelingendienst te vereisen. Zulks om niet te stuiten op de kritiek dat er ongerechtvaardigd onderscheid tussen vreemdelingen zou worden gemaakt. Als beide huwelijkspartners echter reeds over een zelfstandig verblijfsrecht in Nederland beschikken, waaraan geen beperkingen zijn verbonden, is er geen reden om deze personen aan de genoemde formaliteit te onderwerpen. In een dergelijk geval zal immers per definitie geen sprake zijn van een huwelijk waarmee beoogd is een verblijfsrecht in Nederland te verwerven. Dit rechtvaardigt dat er thans onderscheid wordt gemaakt tussen diegenen die over zo'n verblijfstitel beschikken en overige vreemdelingen die aan het huwelijk verblijf wensen te ontleen.

Ook wordt voorgesteld om bij de inschrijving van een in het buitenland voltrokken huwelijk in de Nederlandse registers de overlegging van een verklaring van de Vreemdelingendienst niet meer verplicht te stellen indien het huwelijk reeds ontbonden is of langer dan tien jaren voor de inschrijving is voltrokken.

Een andere wijziging die wordt voorgesteld betreft de geldigheidsduur van de verklaring van de Vreemdelingendienst. Omdat in de praktijk de geldigheidsduur van twee maanden veelal te kort blijkt te zijn, wordt voorgesteld de geldigheidsduur te verlengen van twee naar zes maanden.

Tot slot is vermeldenswaard dat in genoemd wetsvoorstel de regeling met betrekking tot schijnhuwelijken ook van toepassing wordt verklaard ten aanzien van het geregistreerd partnerschap<sup>16</sup>. Dat heeft tot gevolg dat de eis van het bezit van een rechtsgeldige verblijfstitel voor een vreemdeling die in Nederland een geregistreerd partnerschap wil aangaan, komt te vervallen. Daarmee wordt de gelijke behandeling van het geregistreerd partnerschap met het huwelijk op het punt van het aangaan, vergroot. De voorgestelde aanpassingen van de schijnhuwelijkenwetgeving, zoals hierboven aangegeven, zullen ook doorwerken naar het geregistreerd partnerschap.

### *Opheffing algemeen bordeelverbod*

Op 1 oktober 2000 treedt de Wet opheffing algemeen bordeelverbod in werking. Met die opheffing krijgen gemeenten ruimere mogelijkheden om de legale exploitatie van prostitutie naar eigen inzicht te beheersen en te reguleren. Dit moet op termijn leiden tot normalisering en sanering van deze branche. Parallel daaraan worden extra inspanningen gepleegd om ongewenste, strafrechtelijk illegale vormen van exploitatie actief te bestrijden.

De zes doelstellingen van de wet en het daarop gebaseerde prostitutiebeleid zijn de volgende:

- (1) Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, onder andere door invoering van een gemeentelijk vergunningenbeleid
- (2) Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie (uitbuiting)
- (3) Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel geweld en misbruik

---

<sup>16</sup> Het geregistreerd partnerschap, dat op 1 januari 1998 in werking is getreden, heeft eenzelfde functie als het huwelijk (met uitzondering van de relatie met kinderen) maar is bedoeld voor verbintenissen tussen twee personen ongeacht geslacht.

- (4) Het beschermen van de positie van de prostituee
- (5) Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen
- (6) Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen

De doelstellingen worden globaal als volgt door de wetswijziging ingevuld:

- Er wordt een einde gemaakt aan de historisch gegroeide gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.
- Er wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen legale vormen van exploitatie enerzijds en strafbare vormen van exploitatie anderzijds.
- Voor wat betreft de legale exploitatie (vrijwillige prostitutie) wordt gestreefd naar een betere beheersing, regulering en sanering van de branche en van de bedrijfsuitoefening.
- Wat betreft de strafbare exploitatie van prostitutie wordt gestreefd naar een meer effectieve bestrijding door een intensivering en aanscherping van het strafrechtelijk handelen (opsporing en vervolging).

Hieronder, bij bespreking van NIVEAU 2 en NIVEAU 3 zal teruggekomen worden op de beleidsmaatregelen rond de wet opheffing algemeen bordeelverbod en de gevolgen die deze (moeten) hebben voor de beeldvorming over prostitutie en prostituees.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

### *De Nationaal rapporteur mensenhandel*

Onder Nederlands voorzitterschap heeft een conferentie van EU-ministers van justitie en emancipatie op 26 april 1997 een verklaring aangenomen (“The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation” of kortweg “de Haagse Verklaring”). In deze verklaring worden staten onder meer aangemoedigd een nationaal rapporteur aan te stellen om aan de respectieve overheden te rapporteren over de omvang, aard en mechanismen van vrouwenhandel en over de effecten van het gevoerde beleid. Als initiatiefnemer van de Haagse Verklaring heeft de Nederlandse regering nu als eerste van de lidstaten, met ingang van 1 april 2000, een ‘Nationaal rapporteur mensenhandel’ aangesteld. De nationaal rapporteur wordt ondersteund door een bureau met enkele onderzoeksmedewerkers en een administratieve kracht. Vijf bewindspersonen dragen uit hun budget bij aan de financiering ervan. De nationaal rapporteur bekleedt evenwel een onafhankelijke positie en zal vanuit eigen visie en overtuiging aan de regering rapporteren en aanbevelingen doen. De medewerkers en de rapporteur hebben de bijzondere juridische bevoegdheid gekregen om politie- en strafdossier in te zien ten behoeve van hun onderzoek.

Het onderzoeksterrein van de nationaal rapporteur zal aansluiten bij het hierboven omschreven artikel 250a uit het Wetboek van Strafrecht.

De nationaal rapporteur heeft tot taak aan de regering jaarlijks een rapport te presenteren waarin inzicht wordt gegeven over, met name:

- kwantitatieve en kwalitatieve informatie over aard, omvang en mechanismen van mensenhandel - waaronder gegevens over (potentiële) daders en slachtoffers;

- kwantitatieve en kwalitatieve informatie over opsporing en vervolging van daders (zodanig in grensoverschrijdend perspectief);
- kwantitatieve en kwalitatieve informatie over voorlichting of hulpverlening aan en repatriëring van (potentiële) slachtoffers;
- signalering van veranderingen in de aard en aanpak van mensenhandel die als basis kan dienen voor eventuele bijstellingen in de uitvoering van het nationale en regionale beleid en zo mogelijk ook in nationale bijdragen in het internationale beleid.

Belangrijk is dat de rapporteur tevens tot opdracht heeft om, binnen de bestaande internationale kaders, bij te dragen aan de bevordering van internationale samenwerking ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Het bevorderen van internationale overeenstemming inzake dataverzameling en -beheer behoren daartoe.

De aanbevelingen die de nationaal rapporteur geacht wordt te doen ter verbetering van de bestrijding en voorkoming van mensenhandel, kunnen zich richten tot de centrale overheid, lokale overheid en andere bestuursorganen, tot (Nederlandse inbreng in) internationale organisaties en tot non- gouvernementele organisaties.

Het jaarlijkse rapport van de nationaal rapporteur zal openbaar zijn en wordt door de regering ter kennis gebracht aan het parlement. De Nederlandse regering zal, mede door de werkzaamheden van het bureau van de Nationaal rapporteur in volgende rapportages in staat zijn meer en beter inzicht te bieden in de aard en omvang van mensenhandel in Nederland.

#### *Slachtoffers van mensenhandel*

Hoewel exacte cijfers niet bekend zijn, zijn onderzoekers het er wel over eens dat een groot deel van de prostituées in Nederland momenteel van buitenlandse komaf is, waarvan een aanmerkelijk deel geen legale status in Nederland heeft.

Ieder in Nederland illegaal verblijvend persoon die aangifte doet van vrouwenhandel, ontvangt een vergunning tot verblijf voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek en de berechting in feitelijke aanleg. Ook de getuigen van vrouwenhandel kunnen voor een dergelijke verblijfsvergunning in aanmerking komen als zij nodig zijn voor het onderzoek. In sommige gevallen kunnen zij zelfs om humanitaire of persoonlijke redenen in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning. Voordat aangifte wordt gedaan, heeft de persoon in kwestie drie maanden de tijd om een besluit te nemen over het al dan niet doen van aangifte. Ook gedurende deze periode wordt het verblijf gelegaliseerd en heeft betrokkene recht op een uitkering, rechtsbijstand en medische zorg.

In 1999 zijn in totaal 48 vergunningen tot verblijf afgegeven aan slachtoffers van mensenhandel die daarvan aangifte hebben gedaan. In 1998 betrof het 21 zaken. De toename houdt verband met de intensivering van het toezicht en de controles in de prostitutiebranche.

#### *Inzet Openbaar Ministerie en politie*

De bestrijding van mensenhandel is een van de door het Openbaar Ministerie gestelde prioriteiten geworden in de opsporing. Bij alle negentien arrondissementen in Nederland zijn bijvoorbeeld 'contactpersonen mensenhandel' aangesteld.

Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2002 stelt onder meer: “Mensenhandel vormt een ernstige schending van de rechten van de mens. De politie zal hieraan dan ook nadrukkelijk aandacht besteden. Met het verdwijnen van het algemeen bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht en de invoering van een gemeentelijk vergunningensysteem voor de exploitatie van prostitutie zal de politie samen met andere handhavende instanties regulier toezicht kunnen houden op de gang van zaken in seksinrichtingen.”.

### *Opheffing bordeelverbod*

Een van de doelstellingen van wetgeving inzake opheffing van het algemeen bordeelverbod is verbetering van de positie van de prostituée. Het prostitutiebeleid is onder meer gericht op sanering en normalisering van de prostitutiebranche en op verbetering van de arbeidsomstandigheden van de prostituée.

De opheffing van het bordeelverbod legt de grondslag voor mogelijke verbeteringen van de maatschappelijke positie van de prostituée. Prostituees krijgen door deze opheffing een meer autonome positie, waardoor zij betere arbeidsomstandigheden kunnen afdwingen. Daarnaast kunnen gemeenten ondersteunend beleid voeren, gericht op de verbetering van de positie van prostituees. De gemeente kan bevorderen dat prostituees dezelfde behandeling krijgen als andere beroepsgroepen, bij voorbeeld door het geven van voorlichting aan prostituees en exploitanten over de rechten en plichten in hun onderlinge verkeer.

De arbeidsomstandigheden binnen de prostitutie, zoals de werkomgeving, de werktijden, en de lichamelijke en psychische belasting, bevatten aanzienlijke risico's voor de gezondheid van prostituees. Vanuit de gezondheidszorg is een aanpak vereist die is toegesneden op de specifieke beroepssituatie van de prostituees. Belangrijke elementen daarin zijn: preventie voorlichting, advisering, begeleiding en behandeling, zowel individueel als op groepsniveau. In samenspraak met instellingen die expertise hebben op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening in de prostitutie, en met de branche-organisaties kunnen gemeenten bijdragen aan een goede en toegankelijke gezondheidszorg voor prostituees.

Bij het ontwikkelen van het wetsvoorstel en het beleid is samengewerkt op alle bestuurlijke niveaus en met alle betrokken beleidsterreinen. Ook non-gouvernementele organisaties hebben actief meegedacht en -gesproken. Door alle betrokkenen is en wordt veel werk verzet om een goed en effectief prostitutiebeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Zo is bij voorbeeld een 'Handboek lokaal prostitutiebeleid' ontwikkeld. Het Handboek bevat adviezen en handreikingen voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van het gemeentelijk prostitutiebeleid en is vooral bestemd voor de kernpartners in het lokale prostitutiebeleid: gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Ook anderen die een rol (kunnen) vervullen in het lokale prostitutiebeleid kunnen van dit Handboek gebruik maken.

Na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving behoudt de rijksoverheid taken op het gebied van de landelijke monitoring van de ontwikkelingen op dit gebied en de evaluatie van het gevoerde beleid.

De gevolgen van de nieuwe wetgeving zullen gedurende enkele jaren worden gevolgd door middel van een monitoringsonderzoek. In september 1998 is gestart met de monitoring van de huidige situatie: het in kaart brengen van de aard en omvang van de prostitutie in Nederland. Zo wordt een stand van zaken vastgesteld, waartegen latere ontwikkelingen kunnen worden afgezet.



Na de inwerkingtreding van de wetswijziging worden gedurende twee jaar de effecten van de nieuwe wetgeving onderzocht. In dit evaluatie-onderzoek wordt enerzijds gekeken naar ontwikkelingen in de prostitutiebranche zelf en anderzijds naar de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau, met bijzondere aandacht voor de samenhang tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Ook de door het rijk geformuleerde hoofddoelstellingen van het prostitutiebeleid worden in het onderzoek getoetst.

Op dit moment wordt aan de monitoring en de beleidsevaluatie op twee manieren uitvoering gegeven. Zo voert de mr. De Graafstichting<sup>17</sup> in het project 'De Profeit Studie' een zogeheten 'nulmeting' uit, waarin de huidige uitgangssituatie wordt beschreven. Daarnaast richt het NISSO<sup>18</sup> zich op de gevolgen voor de sociale positie, het welzijn en de gezondheid van de prostituee. Hiertoe worden vlak voor en enige tijd na de wetswijziging gesprekken gehouden met een prostituee.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

#### *Opheffing bordeelverbod*

De Nederlandse regering is van mening dat prostitutie en exploitatie van prostitutie een maatschappelijke realiteit is die niet met een absoluut verbod kan en zal verdwijnen. Het is wenselijk om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn niet langer te verbieden, om beter in staat te zijn prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden, zo gezond, veilig en transparant mogelijk te maken en te ontdoen van criminele randverschijnselen. Het is tegelijkertijd nodig om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie, daar waar prostituees onvrijwillig in de prostitutie worden gebracht of gehouden, of waar het minderjarige prostituees betreft, krachtig te bestrijden. De Nederlandse regering is ervan overtuigd dat de bestrijding van prostitutie waarin sprake is van uitbuiting effectiever is als exploitatie van vrijwillige vormen van prostitutie is toegestaan. Die toegestane vorm van exploitatie kan immers, mede met het oog op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de prostituee, door de overheid door middel van voorschriften worden gereguleerd.

---

<sup>17</sup> Een landelijke instelling die zich, op het gebied van prostitutie, bezig houdt met het geven van beleidsadviezen aan de overheid, het doen van onderzoek en het geven van voorlichting.

<sup>18</sup> Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek/Netherlands Institute for Social Sexological Research

## **HOOFDSTUK 5    Artikel 7 en 8: Het politieke en openbare leven**

NIVEAU 1:        HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET  
                         EN HET OPENBAAR BESTUUR

### **1a. Stand van zaken**

#### **De politiek**

Zowel in het vorige als in het huidige kabinet werden veel vrouwen opgenomen als minister of staatssecretaris (vorige kabinet 28,6% vrouwelijke ministers en 41,7 % vrouwelijke staatssecretarissen en in huidige kabinet 26,75 resp. 35,7%).

Bij de verkiezingen in 1999 voor de Nederlandse delegatie van het Europees Parlement werd het aantal vrouwelijke leden gebracht op 11 van de 31 parlementariërs; dat is een groei van 29% (eind 1998) tot 35,5%. Vergeleken met de afvaardigingen van de andere lidstaten, neemt Nederland daarmee een middenpositie in.

Het aantal vrouwelijke leden van de Eerste Kamer steeg van 28% (eind 1998) naar 36% in 1999. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1998 kwam het percentage vrouwelijke kamerleden op 36%.

Het percentage vrouwelijke gedeputeerden steeg na de verkiezingen van maart 1999 met ruim 5% ten opzichte van 1998 naar 26%. Het aantal vrouwelijke leden van provinciale staten steeg van 27,8% naar 30,7% in 1999.

In de besturen van de waterschappen zijn nog maar weinig vrouwen vertegenwoordigd. Eind 1998 waren er slechts twee vrouwelijke voorzitters en één vrouwelijke secretaris (resp. 3,2% en 1,7%) en vervulden vrouwen 32 van de 341 overige lidmaatschappen in het Dagelijks Bestuur. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zich ten doel gesteld actief te zoeken naar kwalitatief geschikte vrouwen voor een positie in de waterschapsbesturen. Inmiddels maakt een vrouw deel uit van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw.

Eind 1998 waren er 88 vrouwelijke burgemeesters (17,2%), twee meer dan een jaar eerder. Het aantal vrouwelijke wethouders was eind 1998 niet veel veranderd sinds 1992 (18,2%) evenmin als het aantal vrouwelijke raadsleden (22,9%). Is bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 het aantal vrouwen niet substantieel veranderd, het aantal allochtonen in de gemeenteraden kwam op ruim 140, waarvan er ruim 25 vrouwen zijn: een verdubbeling ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen in 1994.

Voor een aantal politieke organen zijn de in het vorige rapport opgenomen streefcijfers niet gehaald. Voor de Eerste Kamer was het streefcijfer 30% voor de verkiezingen van 1999. Voor het aantal vrouwelijke Commissarissen van de Koningin zouden er nog 2 extra benoemingen van een vrouw plaats moeten vinden - sinds de enige vrouwelijke commissaris vorig jaar is afgetreden -, om het streefcijfer te halen. Het aantal vrouwelijke leden van Provinciale Staten blijft ook achter bij het streefcijfer (35%). Het realiseren van het streefcijfer vrouwelijke

burgemeesters (25% in 2002) zal evenmin gemakkelijk zijn en ook in de gemeenteraden is het streefcijfer (30%) nog niet gerealiseerd.

*Percentage vrouwen in de politiek, 1992-1998*

	1992	1994	1996	1998
ministers	21	29	29	28
staatssecretarissen	27	42	42	36
leden Tweede Kamer	29	33	33	36
leden Eerste Kamer	25	25	23	24
leden Europees Parlement	28	32	31	29
gemeenteraadsleden	22	22	22	23
leden Provinciale Staten	30	29	31	28
leden Gedeputeerde Staten	25	25	19	21
Commissarissen der Koningin 8	8	8	8	(0 in 1999)
burgemeesters	9	13	15	17

Bron: 1999 *Voortgangsrapportage Vrouwen in Politiek en Openbaar bestuur*<sup>19</sup>

### **Het openbare leven**

De tijdelijke expertisecommissie emancipatie in het nieuwe adviesstelsel (TECENA) concludeert in haar 'Tussenrapport en Activiteitenplan juli 1999 - december 2000' dat het met het streven naar sekse-evenredigheid in de samenstelling van de strategische adviescolleges over het algemeen de goede kant op gaat. Zij meent dat deze vooruitgang vooral te danken is aan de wettelijk vastgelegde taakstelling<sup>20</sup> en actieve bewaking daarvan op het politieke niveau.

---

<sup>19</sup> Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties publiceert jaarlijks een rapport over het aandeel van vrouwen in politiek en openbaar bestuur.

<sup>20</sup> Kaderwet adviescolleges, artikel 12 derde lid: " Bij de benoeming van de voorzitters en bij de benoeming van de andere leden van adviescolleges wordt gestreefd naar evenredige deelneming aan adviescolleges van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen."

Leden van externe adviesorganen, per 31-12-1998, per ministerie

Ministeries	aantal organen	mannen	vrouwen	totaal	% vrouwen
Algemene Zaken	1	8	2	10	20,0%
Buitenlandse Zaken	3	35	7	42	16,7%
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3	15	11	26	42,3%
Economische Zaken	2	18	1	19	5,3%
Justitie	3	20	2	22	9,1%
Landbouw Natuurbeheer & Visserij	2	15	6	21	28,6%
Onderwijs Cultuur en Wetenschappen	3	33	23	56	41,1%
Verkeer & Waterstaat	1	7	4	11	36,4%
Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu	1	10	7	17	41,2%
Volksgesondheid Welzijn en Sport	3	152	23	175	13,1%
<b>Totaal</b>	<b>22</b>	<b>313</b>	<b>86</b>	<b>399</b>	<b>21,6%</b>

Hieronder is een overzicht opgenomen van het aantal vrouwelijke en mannelijke ambassadeurs, permanente vertegenwoordigers en consuls-generaal per eind 1998.

Het aantal vrouwen dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken naar een post in het buitenland was uitgezonden bedroeg 469 hetgeen 38% van het totaal naar een post uitgezonden ambtenaren betrof. Van het aantal plaatselijk in dienst genomen medewerkers ('lokale medewerkers' genoemd) was 52% vrouw, ofwel een aantal van 828.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 1999 aan het expertise-bureau Van Doorne-Huiskes de opdracht gegeven om onderzoek te verrichten naar de loopbaanontwikkeling van mannen en vrouwen binnen het ministerie. De cijfermatige analyse van het bureau geeft aan dat vanaf 1986 het percentage vrouwen in de schalen 12 en hoger is verviervoudigd. Het aandeel vrouwen dat per salarisschaal bevorderd wordt komt naar verhouding overeen met het aantal vrouwen dat aanwezig is in de desbetreffende salarisschaal. Volgens het rapport blijven de bevorderingen van vrouwen niet achter bij die van hun mannelijke collega's. Het ministerie vertrouwt erop dat het een kwestie van tijd is voordat het aandeel vrouwen evenredig zal zijn.

Hoofden van vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland, per 31-12-1998

Hoofden van een:	mannen	vrouwen	totaal	% vrouwen
ambassade	92	11	103	10,7%
permanente vertegenwoordiging	14	0	14	0,0%
consulaat-generaal	30	0	30	0,0%
<b>Totaal</b>	<b>136</b>	<b>11</b>	<b>147</b>	<b>7,5%</b>

Het aantal vrouwen in de ambtelijke top van centrale, regionale en lokale overheid biedt nog een vrij somber beeld:

**De ambtelijke top, per 31-12-1998**

	mannen	vrouwen	totaal	% vrouwen
<b>Rijk<sup>1</sup>:</b>				
secretarissen-generaal	13	0	13	0,0%
plv. secr.-generaal	12	3	15	20,0%
directeuren-generaal	35	4	39	10,3%
plv. directeuren-generaal	30	0	30	0,0%
<b>Provincies:</b>				
griffiers	12	0	12	0,0%
<b>Gemeenten<sup>2</sup>:</b>				
gemeentesecretarissen	481	25	506	4,9%
<b>Waterschappen:</b>				
secretarissen	59	1	60	1,7%

<sup>1</sup>) de vrouwelijke plv. SG's zijn werkzaam bij de ministeries van OCW, V&W en BZK;

de vrouwelijke DG's bij Justitie (2x), BZK en SZW

<sup>2</sup>) er waren 38 vacatures

In NIVEAU 2 hieronder zal specifiek worden ingegaan op het personeelsbeleid van ministeries die alle in het kader van dit voortgangsrapport onder meer benaderd zijn met de vraag op welke wijze binnen het personeelsbeleid aandacht wordt besteed aan de instroom, doorstroom en uitstroom van vrouwen binnen het departement.

## **1b. Wettelijke maatregelen**

### *Wijziging kieswet*

Het kabinet heeft een nota aan de Tweede Kamer aangeboden met varianten voor de wijziging van het kiesstelsel (TK 1999 - 2000, 26 957). Voorafgaand aan de ontwikkeling van wijzigingsvoorstellen heeft het kabinet randvoorwaarden gesteld. Eén daarvan is dat wijzigingen in het kiesstelsel niet nadelig mogen zijn voor de mogelijkheid van vrouwen en minderheden om een zetel te verwerven. De voorstellen worden aan deze voorwaarden getoetst, op basis van een emancipatie-effectrapportage.

### *Combinatie zorg en politieke arbeid*

Het kabinet heeft recent besloten tot het treffen van voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg, zoals kinderopvang, voor provinciale en gemeentelijke politici. Het kabinet zal ook aan het parlement voorstellen om het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor politieke ambtsdragers te regelen.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

### **De politiek**

In het voorjaar van 2000 heeft de regering het initiatief genomen voor een expertmeeting over diversiteit en vernieuwing in de politiek. Belangrijk doel was kennis en ervaringen uit te wisselen over cultuurverandering en diversiteitsbeleid in verschillende sectoren. Aan de expertmeeting werd deelgenomen door voorzitters en andere sleutelfiguren van politieke partijen, deskundigen en vertegenwoordigers van de private en de non-profitsector.

Een belangrijke conclusie was dat de overheid permanent aandacht moet blijven vragen voor diversiteit, cultuurverandering en de groei van het aantal vrouwelijke volksvertegenwoordigers in politieke gremia. De politieke partijen hebben hierbij een eigen verantwoordelijkheid.

### *Evaluatie beleid*

Het lopende beleid stoelt op het kabinetsstandpunt Vrouwen in politiek en openbaar bestuur uit 1996, dat de beleidsmaatregelen en streefcijfers tot 2002 bevat. In 2001 wordt de uitvoering van deze beleidsmaatregelen geëvalueerd. Centraal staat daarbij wat succes- en faalfactoren zijn geweest en welke instrumenten resultaat hebben gehad en welke niet. Mede op basis van deze evaluatie wordt besloten hoe het beleid wordt voortgezet.

### *Verkiezingen 2002*

Om inzicht te krijgen in de processen die uiteindelijk bepalen wie in de gemeenteraden terecht komen, zijn onderzoeken gedaan naar de kandidaatsselectie binnen lokale afdelingen van landelijke politieke partijen en binnen afdelingen van lokale partijen. Deze onderzoeken werden gefinancierd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vooraf het onderzoek “De gang naar de raad”, waarvoor ruim 300 partijafdelingen en lokale partijen zijn benaderd, levert inzicht op over ontwikkelingen die de vertegenwoordiging van vrouwen in de gemeenteraden beïnvloeden. Bijvoorbeeld:

- Hoe meer vrouwelijke leden in een partij, hoe hoger het percentage vrouwelijke kandidaten op verkiesbare plaatsen.
- Partijen die later begonnen met het werven van vrouwen hebben vaker geen vrouwen op verkiesbare plaatsen.
- Het instellen van een kandidaten- of selectiecommissie en het opstellen van een profielschets beïnvloeden de kansen van vrouwen om op een verkiesbare plaats te komen positief.
- Het persoonlijk benaderen van kandidaten blijkt gunstig uit te werken voor het aandeel vrouwen op verkiesbare plaatsen. Specifieke acties blijken er nauwelijks van invloed op te zijn.

Om te bevorderen dat meer vrouwen en, in het algemeen, mensen met een grotere maatschappelijke diversiteit kandidaat worden gesteld voor de in 2002 te houden verkiezingen voor de Tweede Kamer en de gemeenteraden zullen in 2001 acties worden ondernomen. Zo zullen tips voor de werving en selectie van vrouwelijke en allochtone kandidaten worden verspreid via internet, op een website die veel door politieke partijen wordt geraadpleegd.

## *Vergroten deelname zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (zmv-vrouwen) aan de politiek*

Ondanks de toename van het aantal allochtonen in de gemeenteraden sinds de verkiezingen in 1998, blijkt dat vooral zmv-vrouwen een grote achterstand hebben ten aanzien van deelname aan politiek en openbaar bestuur. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunde eerder op kleine schaal een project om zmv-vrouwen door deskundigheidsbevordering toe te rusten voor een politieke carrière. Daarnaast werd door middel van hetzelfde project geprobeerd nieuw talent op te sporen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 verdubbelde het aantal zmv-vrouwen in de lokale politiek naar 26. De belangstelling voor het project bleek zo groot dat er een wachtlijst ontstond. In de periode 1999-2002 werden en worden derhalve extra middelen ingezet voor het verhogen van het aantal cursusplaatsen met 38 en het opsporen van nieuw talent. Op deze wijze wordt er voor de volgende verkiezingen een kweekvijver gevormd van gemotiveerde en goed opgeleide zmv-vrouwen. De cursussen worden uitgevoerd door het MIPP (Multicultureel Instituut voor Politieke Participatie). De cursus bevat de onderdelen partij-ideologie, loopbaanplanning, empowerment, politieke discussie, het onderzoeken van een maatschappelijk probleem, sollicitatietraining en een eenjarige kaderopleiding (waarin de kennis en vaardigheden in relatie tot het politieke handwerk worden geplaatst).

Daarnaast worden door activiteiten in de pers die speciaal gericht is op allochtonen, actieve vrouwen gezocht. Tot slot worden de vrouwen die al politiek actief zijn, gecoacht.

De cursisten zijn zeer enthousiast over de opleiding en ook de politieke partijen voelen zich betrokken en bieden stageplaatsen aan voor de cursisten. Een neveneffect van het project is dat het opleidingsinstituut al diverse malen is benaderd om korte projecten te verzorgen voor maatschappelijke organisaties. Door deze projecten zullen naar verwachting zo'n 120 zmv-vrouwen extra bereikt worden.

In 2001 wordt een 'loopbaanvolgsysteem' voor de deelnemers aan het project 'Kweekvijver' opgezet en voor de eerste maal uitgevoerd. Waar komen zij terecht? Blijven zij voor een langere periode in een politieke functie? Maken zij 'promotie'? En, met welke portefeuilles zijn zij belast?

### *Onderzoek*

Gebleken is dat vrouwen in verhouding tot mannen de politiek sneller verlaten. In 2001 wordt een onderzoek gestart naar de motieven voor tussentijdse uitstroom van (autochtone en allochtone) vrouwen uit de lokale politiek en voor hun gesignaleerde kortere zittingsduur.

## **Het openbare leven**

### *Participatie vrouwen in besluitvorming over water*

Vrouwen zijn nauwelijks vertegenwoordigd in de (inter)nationale besluitvormende organen en bedrijven in de waterwereld. De rol van veel vrouwen - met name in ontwikkelingslanden- als consument en kleine producent wordt vaak genegeerd bij strategische beslissingen over water. Daarom is er tijdens de Ministeriële Conferentie over Water (Den Haag, maart 2000) afgesproken dat er een internationale subcommissie 'water en gender' wordt ingesteld om praktische voorstellen uit te werken voor het Derde Wereld Water Forum, dat in 2003 in Japan wordt gehouden. Nederland heeft toegezegd in dit kader het initiatief te nemen tot een informele ministeriële bijeenkomst.

### *Vrouwen in conflictsituaties*

Het kabinet gaat onderzoeken hoe de genderdeskundigheid en de rol van vrouwen in conflictpreventie, conflictoplossing en post-conflict situaties kan worden versterkt. Gedacht wordt in het bijzonder aan versterking van de positie van vrouwen in humanitaire en vredesmissies, internationale gerechtshoven, waaronder het toekomstig Internationaal Strafhof en onderzoekscommissies en verdragscomités.

### *Personeelsbeleid bij de ministeries*

Het ministerie van Defensie heeft zich ten doel gesteld om in 2002 een aantal van 8% vrouwelijke militairen in dienst te hebben. Het percentage bedroeg in het voorjaar van 2000 7,7%. In vergelijking met de andere NAVO-landen in West-Europa heeft Nederland overigens het op één na hoogste percentage vrouwelijke militairen.

Het ministerie van Defensie heeft in 1999 ondermeer een specifieke Vrouwenbrochure voor vrouwelijke militairen uitgebracht die aan vrouwelijke sollicitanten wordt uitgereikt en waarin alle regelingen worden vermeld die met name voor vrouwen van belang kunnen zijn. Het streven is gericht op een percentage van 12% vrouwelijke militairen in 2010. Om dat percentage te bereiken probeert defensie 20% vrouwelijke beroepsmilitairen voor bepaalde tijd in dienst te nemen met het oogmerk hen zoveel als mogelijk door te laten stromen naar een aanstelling voor onbepaalde tijd. Voor wat betreft de uitstroom van vrouwen is opmerkelijk dat uit exit-interviews blijkt dat vrouwelijke militairen met kinderen vaak vertrekken als gevolg van het feit dat zij - wanneer het kind 5 jaar of ouder is - uitzendbaar zijn.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert onder meer streefcijfers over instroom en doorstroom van vrouwen in hogere functies en vermindering van de uitstroom van vrouwen. Een werkgroep Emancipatie en Personeelsbeleid adviseert de departementsleiding. In 1998 laten de resultaten zien dat in de lagere schalen minder vrouwen instromen, terwijl in de hogere schalen het percentage instroom van vrouwen toeneemt. Het percentage bevorderingen van vrouwen is in het genoemde jaar hoger dan dat van de mannen.

Het ministerie van Economische Zaken probeert bij de werving vrouwen te bereiken door in minder traditionele media en meer op vrouwen gerichte media te adverteren. Om blokkades in de doorstroom van vrouwen naar hogere, in het bijzonder, management-functies op te kunnen heffen doet het ministerie onderzoek naar de redenen.



Emancipatie is voor het Ministerie van Financiën een integraal onderdeel van het totale personeelsbeleid dat voor mannen en vrouwen een aantrekkelijke werkgever wil zijn. Eén van de belangrijke arbeidsvoorwaarden is de mogelijkheid van de combinatie van arbeid en zorg voor alle medewerkers. Het ministerie heeft hiervoor een proef opgezet met flexibele arbeidsvoorwaarden (IKAP). Om de doorstroom van vrouwen te bevorderen heeft het ministerie onder meer een managementleergang voor vrouwen ontwikkeld en worden vrouwen gestimuleerd om deel te nemen aan loopbaanoriëntatieprogramma's. In deeltijd werken is voor alle functies in beginsel mogelijk en, indien nodig, kunnen alle medewerkers gebruik maken van mogelijkheden tot kinderopvang.

Ook het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij meent dat het vooral gaat om een kwestie van 'goed werkgeverschap' die bepaalt of mensen graag bij een werkgever in dienst treden en blijven. Om te bepalen wat belangrijk is voor de medewerkers heeft het ministerie onderzocht aan welke normen en waarden zij hechten. Gebleken is dat dat relatief veel waarden zijn die het ministerie als 'feminien' aanduidt: collegialiteit, participatie en ontplooiingsmogelijkheden.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kent een trainée-programma voor de instroom van jonge academici. In 1998 waren elf van de zestien trainées vrouw, in 1999 waren alle vijf trainées vrouw.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat gericht werven als vrouwen in bepaalde functies ondervertegenwoordigd zijn. Het ministerie onderzoekt bovendien wat de belemmeringen voor vrouwen zijn om door te stromen naar hogere functies.

#### *Participatie van vrouwen in adviesraden en besturen*

De Tijdelijke expertisecommissie emancipatie in het nieuwe adviesstelsel (TECENA) voert gesprekken met alle strategische adviescolleges, met de ambtelijke leiding van departementen en met leden van het parlement om de emancipatie en de participatie van vrouwen in het adviesstelsel vorm te geven en te stimuleren. TECENA ontwikkelt ook een methodologie die bedoeld is om het genderperspectief een vast onderdeel van het adviesproces te laten zijn.

Ministeries leveren ook doelgerichte inspanningen om vrouwen in de adviesraden opgenomen te krijgen. Zo heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onder meer enkele projecten gefinancierd, gericht op het vergroten van de deelname van oudere vrouwen aan besturen. Er is een cursusboek ontwikkeld voor oudere vrouwen, ter voorbereiding op deelname aan besturen en is er een cursus opgezet, gericht op oudere vrouwen met bestuurservaring, waarin deze getraind worden in het werven en enthousiasmeren van andere oudere vrouwen voor bestuurswerk.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft zich tot doel gesteld om het aantal vrouwen in adviesraden, -commissies en besturen binnen de cultuursector te vergroten. De deelname van vrouwen aan cultuur is groter dan die van mannen. Vrouwen lezen meer, bezoeken vaker culturele manifestaties en zijn ook oververtegenwoordigd in de amateuristische kunstbeoefening. En op de kunstvakopleidingen overtreffen de vrouwelijke studenten hun mannelijke collegae inmiddels in aantal. Ondanks dit overwicht zijn vrouwen

ondervertegenwoordigd op besluitvormende posities in de cultuurwereld. Uit een recent onderzoek onder grote culturele instellingen in Amsterdam bleek dat slechts 20 procent van de bestuursleden vrouw is. Overigens is de vertegenwoordiging van vrouwen in het belangrijkste adviesorgaan voor het cultuurbeleid van de rijksoverheid, de Raad voor Cultuur, op dit moment 42 procent. Om de participatie van vrouwen in de besturen en adviesraden te vergroten zet het ministerie diverse middelen in. Zo is subsidieaanvragers, die opteren voor een meerjarige subsidie in het kader van de cultuurnota, gevraagd naar de huidige samenstelling van bestuur en directie en is gevraagd naar de visie op de samenstelling van personeel en bestuur. Ook heeft het ministerie opdracht gegeven voor een project waarbij potentiële (veelal vrouwelijke) bestuursleden met een andere culturele achtergrond worden voorbereid op bestuursfuncties in de cultuursector. Op vrouwen in adviescommissies voor het onderwijs wordt in hoofdstuk 7 nog ingegaan.

Bij de rapportage over artikel 14 (Hoofdstuk 10), worden de activiteiten gemeld van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om de participatie van vrouwen in raden en commissie te vergroten.

#### *Bevorderen van het aandeel vrouwen bij de politie en brandweer*

In 1999 heeft er een diversiteitsconferentie plaatsgevonden voor de top van de politie. Tijdens deze conferentie is een aantal belangrijke voorstellen gedaan gericht op het bevorderen van de diversiteit bij de politieorganisatie en de doorstroom van vrouwen (en allochtonen) naar leidinggevende posities.

Deze voorstellen zijn:

- Leidinggevend en kandidaten voor leidinggevende functies moeten getest worden op hun competentie voor diversiteit;
- Deeltijdwerken wordt gestimuleerd, waardoor in het bijzonder het werken bij de politie voor vrouwen aantrekkelijker wordt;
- Voor de in- en doorstroom van vrouwen (en allochtonen) wordt extra ruimte gecreëerd. Hierbij wordt boventallig aanstellen niet uitgesloten;
- Er moeten haalbare streefcijfers in de regio's worden vastgesteld.

De doelstelling was om een aandeel van 25% vrouwelijke personeelsleden in de executieve dienst eind 2002 en een toename van het aantal vrouwen in leidinggevende functies tot 4%. Dat lijkt haalbaar. In 2000 is de eerste vrouwelijke korpschef benoemd.

Sinds 1995 is een actieprogramma gestart om het aantal vrouwen bij de brandweer te laten toenemen. Het aandeel vrouwen is toegenomen van 0,7% eind 1996 naar 2,6% eind 1998. Het streefpercentage ligt op 5% in 2002. Om deze inspanningsverplichting te kunnen realiseren zullen de volgende stappen worden gezet:

- Het voortzetten van het beleid gericht op het ondersteunen van het Netwerk Brandweervrouwen;
- Het versterken van de arbeidsmarktcommunicatie gericht op het werven van vrouwen voor functies bij de brandweer;
- Het jaarlijks monitoren van de voortgang (instroom, uitstroom en doorstroom);
- Het periodiek uitbrengen van een evaluatieverslag van de resultaten.

In de loop van 2000 wordt een beleidsnotitie geschreven over het vergroten van het aandeel vrouwen bij de brandweer. Eén van de knelpunten bij de toename van het aandeel vrouwen zijn de vaak fysiek zware aanstellingseisen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal onderzoek laten uitvoeren naar voor het vak relevante aanstellingseisen en op basis hiervan richtlijnen opstellen.

#### *Vrouwen en sport*

De deelname aan sportactiviteiten van vrouwen is nagenoeg gelijk aan die van mannen. Vrouwen blijven evenwel nog sterk achter bij mannen als het gaat om participatie in technische, bestuurlijke en arbitrale kaderfuncties in de sport. Aangezien sport belangrijke vormende waarde heeft, de gezondheid positief beïnvloedt en bijdraagt aan sociale cohesie en integratie wordt deze achterstand als ongewenst beschouwd.

In de nota *Wat sport beweegt* zijn de prioriteiten op het terrein van 'vrouwen en sport' beschreven. Het in de nota beschreven beleid beoogt:

- de sportparticipatie te bevorderen van die groepen vrouwen, die nog nauwelijks aan sport deelnemen;
- vrouwen beter toe te rusten om kaderfuncties binnen de sportsector te vervullen en bij te dragen aan de ontwikkeling van sport in Nederland;
- het sportklimaat zo te beïnvloeden, dat zowel vrouwen als mannen zich er in thuis voelen.

Emancipatie wordt bij de realisatie van deze doelstellingen gezien als een belangrijk instrument.

Bij de ontwikkeling van nieuwe projecten ligt dan ook de nadruk op het creëren van een sportklimaat, dat elk individu de kans biedt zich naar keuze te ontspannen, te ontwikkelen of te profileren.

In onderzoek, innovatieve projecten en monitoring wordt de komende jaren speciaal aandacht besteed aan:

- bevordering van sportdeelname door allochtone meisjes;
- verbetering van de toegankelijkheid van kaderfuncties in sportorganisaties voor vrouwen;
- de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie en het bevorderen van fysieke en sociale weerbaarheid;
- de beeldvorming rond vrouwen en de invloed van de media.

Daarbij wordt nu gekozen voor een integrale aanpak op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau; zo zal in bijv. het integrale vrijwilligersbeleid het perspectief van vrouwen expliciet worden meegenomen.

Het ministerie van VWS beziet verder op welke wijze de achterstand van met name vrouwelijk (bestuurlijk) kader kan worden aangepakt. Ter voorbereiding op een eventuele aanscherping van het beleid is aan de landelijke sportorganisaties gevraagd bij hun jaarlijkse integrale subsidie-aanvraag naast de algemene gegevens over ledentallen ook gegevens over de aantallen vrouwen en mannen in bestuurlijk kaderfuncties op te nemen. Via dit monitor-instrument wordt een nauwkeurig beeld verkregen van de actuele participatie in kaderfuncties. Aan de hand daarvan kan worden bezien of bijstelling van beleid gewenst is.

#### *Vrouwen in de zorgsector*

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkelt het project 'Meer vrouwen aan de top in de gezondheidszorg'. Doelstelling van het project is dat het aantal vrouwen in hoge functies toeneemt en stabiel blijft op een hoger niveau.

Centraal bij dit project staat dan ook: het bevorderen van de in- en doorstroom van vrouwen in hogere functies en het tegengaan van uitstroom van vrouwen uit hogere functies.

Om dit te bereiken dient bij drie doelgroepen een veranderingsproces op gang gebracht te worden, op een zodanige wijze dat:

- een meerderheid van de mensen die werkzaam zijn in of voor de zorgsector vindt dat er meer vrouwen moeten doorstromen naar hogere functies;
- bestuurders, managers, beleidsmakers en beleidsbepalers in de zorgsector zich ook daadwerkelijk inzetten om meer vrouwen naar hogere functies door te laten stromen en ze daar te houden en dat zij de noodzakelijke voorwaarden daarvoor creëren;
- en er voldoende vrouwen zijn die, werkzaam in de zorgsector, door willen en kunnen stromen in een hogere functie en daar stappen toe ondernemen en die zich daar ook kunnen handhaven.

Het project loopt mee in de uitwerking van de eind 1999 met sociale partners afgesloten arbeidsmarktconvenanten (Convenant Arbeidsmarkt Zorgsector en Convenant Arbeidsmarkt Welzijn en Jeugdhulpverlening). De looptijd van het project wordt daarmee 2000-2004. In een plan van aanpak zal de strategie worden uitgewerkt op basis van een nadere analyse van de verschillende doelgroepen en van het veranderingsproces. Het plan van aanpak bevat tevens concrete actiepunten en activiteiten. Voorzien is in evaluatie van het project. In het departementale jaarverslag alsmede in de evaluatie van de welzijnsnota 1999-2002 zullen de resultaten hiervan worden opgenomen.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

#### *Personeelsbeleid departementen*

Acties om de stereotype beeldvorming te doorbreken hoeven niet geweldig imposant te zijn om het doel te dienen. Het gaat soms om een bewuste keuze voor de manier van presenteren. Een voorbeeld daarvan is de keuze van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om bij personeelsadvertenties foto's af te drukken met vrouwen in toonaangevende posities. De afgebeelde personen zijn ook daadwerkelijk bij het ministerie werkzaam. Ook in het personeelsblad en in het wekelijks huisorgaan voor het beroepsveld in onderwijs, cultuur en wetenschappen worden vrouwen én mannen aan het woord gelaten over onderwerpen als de verdeling tussen werk en thuis en over hun ambities.

Daarnaast stimuleert het ministerie doorbreken van stereotiepe beeldvorming in het veld. Zo heeft de werkgroep Vrouwen in Besluitvorming (werkgevers, werknemers en ministerie) in november 1999 een brochure uitgegeven met handige tips voor scholen, werkgevers- en werknemersorganisaties om meer vrouwen te werven, selecteren en benoemen in (school-) besturen en arbeidsvoorwaardenoverleggen.

Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zich bewust zijnde van het feit dat personeelsadvertenties teveel een 'mannelijke' uitstraling hadden, probeert bewust deze uitstraling aan te passen. De advertenties behouden hun zakelijke uitstraling maar bevatten nu

meer foto's van vrouwen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hanteert (bewust) eenzelfde methode evenals het ministerie Verkeer en Waterstaat.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het beleid om juist in (gezichtsbepalende) functies met veel externe contacten bij voorkeur vrouwen te plaatsen.

#### *Bureau Beeldvorming van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS)*

De manier waarop vrouwen en mannen op radio en televisie worden geportretteerd, is vaak stereotiep. Mannen worden meestal geraadpleegd als experts, terwijl vrouwen vaker aan het woord komen als slachtoffer of probleemgeval. Voor media is het soms ook lastig om daar verandering in te brengen. Bedrijven en organisaties die benaderd worden door journalisten of programmamakers schuiven vaak mannen naar voren als woordvoerder of specialist. Aan de andere kant zijn vrouwen in het algemeen ook minder dan mannen erop gespitst met hun deskundigheid in de openbaarheid te treden. Het Bureau Beeldvorming m/v van de NOS probeert daar verandering in te brengen. Het bureau werd sinds 1991 gefinancierd door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Vanaf januari 2000 maakt het bureau echter structureel deel uit van de organisatie van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS). De Raad van Bestuur heeft in zijn 'Meerjarenplan Landelijke Publieke Omroep 1999 - 2002' een inspanningsverplichting opgenomen ter bevordering van een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen en van autochtonen en allochtonen in de programma's. Het contact met de programmamakers van de publieke omroep vindt onder meer plaats via de Werkgroep Beeldvorming waarin alle publieke omroepen vertegenwoordigd zijn. In internationaal verband wordt het Bureau Beeldvorming m/v als toonaangevend beschouwd. Enkele activiteiten van het Bureau Beeldvorming zijn de INDEX 2000 en het project Screening Gender.

De INDEX 2000 is een gids met de namen van 230 vrouwelijke experts op uiteenlopende terreinen: economie en management, sport, vrede en veiligheid, informatietechnologie, onderwijs, kunsten, ruimtelijke ordening en stedenbouw, energie, milieu en landbouw, internationale betrekkingen, gezondheidszorg, culturen en religies. Zo kunnen journalisten en programmamakers heel gericht bepaalde vrouwen benaderen voor hun programma's. De INDEX, die jaarlijks verschijnt, bevat dit jaar ongeveer een verdubbeling van het aantal namen in vergelijking met vorig jaar.

Het project Screening Gender is een audiovisuele 'toolkit' voor mediatrainers van Europese publieke omroepen. Deze geeft inzicht in de structuren van beeldvorming en de mogelijke alternatieven voor stereotype beelden. Het pakket is gemaakt door de NOS in samenwerking met de Finse, de Noorse, de Zweedse en de Duitse omroep.

#### *Vrouwen in het ontwikkelingsbeleid*

Bij de besluitvorming over subsidieaanvragen voor ontwikkelingsprojecten, hanteert het ministerie van Buitenlandse Zaken voorwaarden met betrekking tot het bevorderen van de participatie van vrouwen. Dit betreft zowel voorwaarden binnen de algemeen geldende instrumenten die worden gehanteerd bij de toetsing van subsidieaanvragen als subsidievoorwaarden die betrekking hebben op de aanwending van de middelen Vrouwen en Ontwikkeling, het z.g. "Vrouwenfonds".

### Algemeen geldende toetsingsinstrumenten

Om het beleid rond 'Vrouwen en Ontwikkeling' (VenO) in praktijk om te zetten, zijn in de loop der jaren verschillende instrumenten en trainingsprogramma's ontwikkeld. Om de kennis van VenO bij de medewerkers van het departement te vergroten, werden themabijeenkomsten gehouden. Sectorpapers dienen als achtergrondmateriaal voor medewerkers op de posten en landbureaus en voor deskundigen die werken in projecten of die korte missies uitvoeren.

In de nota "Een wereld van Verschil" stelde de minister van Ontwikkelingssamenwerking streefcijfers vast voor hulp aan vrouwen. Elk project werd getoetst aan vier criteria:

- vrouwen uit het ontvangende land, bij voorkeur van de doelgroep zelf, moeten betrokken zijn bij de identificatie en formulering van het project. Het projectdocument dient aan te geven hoe vrouwen betrokken worden;
- vrouwen uit de doelgroep moeten actief deelnemen aan de uitvoering van het project;
- het projectdocument moet obstakels voor de participatie van vrouwen identificeren en aangeven welke maatregelen worden genomen om de obstakels te overwinnen;
- VenO deskundigheid moet gedurende de hele projectcyclus beschikbaar worden gesteld om de volledige participatie van vrouwen te verzekeren. Het projectdocument dient aan te geven hoe dat gebeurt.

In 1992 werd de Ontwikkelingstoets geïntroduceerd waarmee een projectidee of voorstel aan het begin van de projectcyclus wordt getoetst op de drie belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse beleid: armoedebestrijding, autonomie voor vrouwen en bescherming van het milieu. VenO in de Ontwikkelingstoets bevat vragen over de participatie van vrouwen van de doelgroep (de zogenoemde 'DAC/WID'-criteria) en over de verwachte effecten van de interventie op vrouwen met betrekking tot elf aspecten van autonomie.

Omdat bij het invullen van de Ontwikkelingstoets vaak geen of onvoldoende informatie voor handen is om de vragen te beantwoorden over de verwachte effecten op de autonomie van vrouwen is naderhand de Gender Assessment Study (GAS) als instrument ontwikkeld. De GAS is bedoeld om tijdens de formulering van een nieuw project informatie te verzamelen over de situatie van mannen en vrouwen in het betreffende projectgebied. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek moet het projectvoorstel eventueel zodanig aangepast worden dat het optimale kansen en mogelijkheden biedt aan vrouwen.

Door invoering van de toets is er meer aandacht ontstaan voor de participatie van vrouwen bij projectvoorbereiding en -uitvoering en heeft geleid tot het bedenken van manieren waarop vrouwen betrokken kunnen worden.

Een evaluatie, "Vrouwen en Ontwikkeling, Beleid en Uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996", verschenen in 1998, geeft een tamelijk positief oordeel over de resultaten van het VenO beleid voor vrouwen in ontwikkelingslanden.

### Het Vrouwenfonds

Bevordering van de participatie van vrouwen is inherent aan het Nederlandse VenO beleid, dat gericht is op gelijkwaardige deelname van vrouwen in ontwikkelingssamenwerking, als begunstigden, als beleidsmakers en als uitvoerders van ontwikkelingsactiviteiten. Hiertoe worden twee sporen gevolgd.

Enerzijds worden obstakels gereduceerd of weggehaald voor de deelname van vrouwen in de hoofdstroom van het beleid van ontwikkelingssamenwerking (mainstreaming), anderzijds worden vrouwenorganisaties versterkt (empowerment). Zij worden aangemoedigd om prioriteiten te definiëren die een weerspiegeling zijn van hun specifieke behoeften, belangen en talenten (agendasetting). Daarmee beïnvloeden en transformeren zij de hoofdstroom.

Met instemming van het parlement zijn een zevental thema's uit de Beijing Platform for Action geselecteerd voor nadere operationalisering: integratie van gender in macrobeleid en macroplanning; rechtsverwezenlijking en rechtsbescherming; deelname aan bestuur en politieke besluitvorming; armoedebestrijding en verbeterde toegang tot diensten; vrouwen en conflictmanagement; bestrijding geweld tegen vrouwen; reproductieve rechten en gezondheid. Binnen deze beleidsterreinen worden instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan een goede uitvoering van het beleid. Op de posten worden deze instrumenten aangepast aan de lokale omstandigheden en toegepast ter ondersteuning van innovatieve activiteiten en capaciteitsopbouw in onder andere de lokale vrouwenbeweging. Het Vrouwenfonds, dat vastgesteld is op 45 miljoen gulden per jaar, wordt voor deze activiteiten ingezet.

#### Moslim-vrouwen en ontwikkeling

De Afdeling Vrouwen en Ontwikkeling is vorig jaar van start gegaan met het programma Moslim-vrouwen en Ontwikkeling, waarin vrouwen uit migrantengroepen en vluchtelingen-vrouwen actief participeren.

Het programma beoogt gezamenlijk (noord-zuid) actiegericht veldonderzoek in een 6-tal hulpontvangende moslimlanden om meer inzicht te verkrijgen over de wijze waarop vrouwen in deze landen in het dagelijks leven hun emancipatiestrijd voeren en met name hun rechten op onderwijs en reproductieve gezondheidszorg weten te realiseren, al dan niet gebruikmakend van normen en waarden die gerelateerd zijn aan de Islam.

Omdat in het programma belangstelling voor religie en enige kennis/interesse van de Islam centraal staan is besloten om bij de uitvoering van het onderzoek jonge (moslim)vrouwen te betrekken uit de kring van de migrantengemeenschap in Nederland en uit de landen waarin het onderzoek plaats heeft.

Het onderzoek vindt tevens plaats in Nederland, waarmee ook de moslimvrouwen in Nederland in beeld komen. Door de inschakeling van jonge allochtone moslimvrouwen draagt het programma bij aan de bevordering van een dialoog en culturele diversiteit in human resource in ontwikkelingssamenwerking.

## **HOOFDSTUK 6    Artikel 9: Nationaliteits- en vreemdelingenrecht**

NIVEAU 1:        HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET  
                      EN HET OPENBAAR BESTUUR

### **1 (a)    Stand van zaken**

Sinds het vorige rapport heeft er een wijziging in het Nederlandse nationaliteitsrecht plaatsgevonden in verband met het in werking treden per 1 oktober 1998 voor Nederland van het op 29 mei 1993 in Den Haag tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie. Tot 1 oktober 1998 verkreeg een kind van rechtswege het Nederlanderschap als het geadopteerd werd door een Nederlander, mits de adoptie in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba tot stand was gekomen. Met ingang van 1 oktober 1998 verkrijgt ook het in het buitenland - in overeenstemming met genoemd verdrag - door een Nederlander geadopteerde kind van rechtswege het Nederlanderschap.

### **1 (b)    Wettelijke maatregelen**

#### *Nationaliteitsrecht*

Een wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Nederlandse nationaliteitswetgeving is ter behandeling bij het parlement ingediend. Er worden echter geen belangrijke wijzigingen voorgesteld in het licht van het VN Vrouwenverdrag.

#### *Algehele herziening Vreemdelingenwet*

Op 16 september 1999 is een wetsvoorstel tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet bij het parlement ingediend. Als de parlementaire behandeling het toelaat en de noodzakelijke (ambtelijke) voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe wet zijn afgerond, zal deze in de loop van 2001 in werking treden.

De belangrijkste wijzigingen van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige wet hebben betrekking op de asielprocedure:

- Een nieuw statusstelsel met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel die na drie jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- Het afschaffen van de bezwaarfase bij de overheid. Na de beslissing op de asielaanvraag staat direct beroep bij de rechter open. Het beroep heeft schorsende werking.
- Introductie van hoger beroep.
- Introductie van de meeromvattende beschikking: de afwijzende beslissing op de asielaanvraag leidt van rechtswege tot beëindiging van de voorzieningen (opvang) en de juridische bevoegdheid tot uitzetting.
- Mogelijkheid om de beslistermijn van zes maanden in bepaalde gevallen te verlengen op individuele en categoriale gronden.

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen vreemdelingen - net als onder de huidige Vreemdelingenwet - in aanmerking komen voor verblijf in Nederland op grond van



internationale verplichtingen, klemmende redenen van humanitaire aard en indien met het verblijf van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend.

Het wetsvoorstel heeft als belangrijke doelstelling om met de voorgestelde wijzigingen het aantal procedures te beperken.

In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op de positie van vrouwen. Wel zijn de volgende onderdelen van belang:

- a) in artikel 8 van het wetsvoorstel is opgenomen dat vreemdelingen die gebruik maken van de bedenkfase voor het doen van aangifte van mensenhandel, gedurende een periode van maximaal drie maanden rechtmatig in Nederland kunnen verblijven<sup>21</sup>. Deze grond van rechtmatig verblijf is nieuw ten opzichte van de huidige vreemdelingenwet. In de praktijk is deze bepaling vooral van belang voor slachtoffers van vrouwenhandel;
- b) in het wetsvoorstel zijn de algemene voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning opgenomen. Een van deze voorwaarden is dat een vreemdeling, dan wel degene bij wie hij wil verblijven, dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit zogenoemd middelenvereiste zal in de lagere regelgeving worden uitgewerkt.

#### *Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)*

Abusievelijk is in het vorige Engelstalige rapport de term ‘Newcomers Assimilation Act’ in plaats van ‘Integration of newcomers act’ gebruikt ter vertaling van het Nederlandse: ‘Wet Inburgering Nieuwkomers’ (WIN). Deze onjuiste vertaling wekt een verkeerde indruk van de bedoelingen van de wet.

Vanaf 30 september 1998 is in Nederland de Wet Inburgering Nieuwkomers van kracht. De WIN heeft als doel de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen door middel van een inburgeringsprogramma. Gemeenten zijn verplicht aan nieuwkomers op basis van een inburgeringsonderzoek een inburgeringsprogramma aan te bieden. De nieuwkomers hebben de verplichting zich aan te melden voor een inburgeringsonderzoek. Op grond van dit onderzoek kunnen zij verplicht worden deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Dit programma bevat onderwijs in de Nederlandse taal, maatschappij-oriëntatie en beroepenoriëntatie. Daarnaast krijgen nieuwkomers maatschappelijke begeleiding en trajectbegeleiding. De WIN voorziet ook in een overdracht naar arbeidstoeleidend instanties of vervolgonderwijs.

De inrichting van de WIN stoelt op de eerdere ervaring met de opvang van nieuwkomers en bouwt voort op de in 1996 ingevoerde regelingen. Daarbij werden op voornamelijk vrijwillige basis inburgeringscontracten gesloten. Door de aanhoudende immigratie, het succes van het inburgeringsbeleid en de ervaring met inburgeringscontracten, is besloten het inburgeringsbeleid te versterken door middel van een wettelijke verplichting naar zowel nieuwkomers als gemeenten. De gemeente waar een nieuwkomer zich vestigt is verantwoordelijk voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid.

---

<sup>21</sup> Als betrokkene besluit tot het doen van aangifte, dan mag hij of zij vervolgens voor de duur van het strafproces in Nederland blijven.

De WIN is een beproefd instrument gebleken om met name vrouwelijke nieuwkomers zodanig toe te rusten dat zij zelfstandig in de Nederlandse samenleving kunnen participeren. Ook vrouwen met kinderen hebben geen reden om zich aan de inburgering te onttrekken. Zo kan bijvoorbeeld voor de kinderopvang voor nieuwkomers onder voorwaarden gebruik worden gemaakt van de bijzondere bijstand of de middelen die gemeenten daarvoor van het rijk hebben gekregen.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

### *Onderzoek positie vrouwen in asielprocedure*

In het tweede rapport werden de resultaten van een onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum aangekondigd naar de positie van vrouwen in de asielprocedure. Het onderzoek werd in 1998 afgerond. Belangrijkste conclusie is dat vrouwen gemiddeld een even grote kans op toelating hebben als mannen, de periode 1990-1992 liet zelfs meer verblijfsaanvaardingen zien bij vrouwen dan bij mannen. Hiervoor is geen sluitende verklaring gevonden. Niet is gebleken dat vrouwspecifieke en/of veel door vrouwen genoemde vluchtmotieven van invloed zijn op de kans op verblijfsaanvaarding. Er wordt niet vaker positief of negatief beslist. De werkinstructie van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) van het ministerie van Justitie waarin richtlijnen zijn opgenomen voor 'gender-inclusief' horen en beslissen, is niet in het onderzoek geëvalueerd, omdat deze pas eind 1997 in werking is getreden. Deze werkinstructie wordt apart geëvalueerd.

### *Afhankelijk verblijfsrecht*

De toevoeging van een nieuw toetsingscriterium in de Vreemdelingencirculaire in december 1997 met betrekking tot (seksueel) geweld door de partner en verbreking van het huwelijk of de relatie daarna, was de aanleiding voor een onderzoek door het Clara Wichmann Instituut (CWI).<sup>22</sup> Het onderzoek werd mede gefinancierd door het ministerie van Justitie en had tot doel inzicht te krijgen in het beleid dat wordt gehanteerd bij verlening of afwijzing van verzoeken om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf van vrouwen. Aan de hand van negentig dossiers is onderzocht welke criteria bij de beoordeling van deze aanvragen de doorslag geven.

Uit het kwantitatieve deel van de analyse is gebleken dat de meeste vrouwen, te weten 79%, die na scheiding of overlijden van de partner een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf een verblijfsvergunning krijgt. Van de vrouwen die binnen een termijn van drie jaar hun partner hadden verlaten, kreeg 72% uiteindelijk een verblijfsvergunning. Van de vrouwen die na de termijn van drie jaar hun partner hadden verlaten, kreeg 89,5% een verblijfsvergunning. Van de uitgeprocedeerde vrouwen met kinderen kreeg uiteindelijk 83% een verblijfsvergunning. Van de uitgeprocedeerde vrouwen zonder kinderen kreeg 68,5% een verblijfsvergunning. Van de

---

<sup>22</sup> In het huidige beleid krijgt een vreemdeling bij gezinsvorming of gezinshereniging gedurende vijf jaar een afhankelijke verblijfstitel. Het verblijf van de vreemdeling in Nederland is dus gekoppeld aan het (legale) verblijf van de ouder of partner. Ná die termijn kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfstitel die niet vervalt als de relatie zou eindigen. Bij verbreking van de relatie binnen vijf jaar wordt in het kader van de beoordeling of voortgezet verblijf moet worden toegestaan een onderscheid gemaakt tussen relaties die korter dan drie jaar hebben geduurd en relaties die langer dan drie jaar hebben geduurd.

vrouwen waarvan uit het dossier bleek dat zij mishandeld waren heeft 86% een verblijfsvergunning gekregen. Van de vrouwen waaruit dit niet uit het dossier viel op te maken was dat 72%.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek leidt de onderzoekers tot de conclusie dat de procedure rond de eerste officiële beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning (besluit in eerste aanleg) moet worden verbeterd door meer en diepgaander onderzoek te doen en in alle gevallen de betrokkenen te horen en zorgvuldiger te toetsen aan 'klemmende redenen van humanitaire aard'. Verder bevelen de onderzoekers onder meer aan dat vrouwen die als gevolg van mishandeling hun partner verlaten, in aanmerking zouden moeten komen voor verblijf en voor een huisvestingsvergunning. Ook zou de periode van het afhankelijk verblijfsrecht moeten worden bekort tot een termijn van maximaal één jaar.

In november 1999 organiseerde het ministerie van Justitie een expertmeeting over het afhankelijk verblijfsrecht. Aan die bijeenkomst werd deelgenomen door vertegenwoordigers van enkele ter zake kundige non-gouvernementele organisaties als het CWI, het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen, E-Quality, Forum en de Stichting Lawine. Tijdens die bijeenkomst is onder meer ingegaan op de resultaten van het hierboven beschreven onderzoek van het CWI. Een ander onderzoek dat werd besproken is het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 1998 naar de achtergronden van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen. Dat onderzoek was relevant voor de bijeenkomst omdat aan het verkrijgen van een zelfstandig verblijfsrecht<sup>23</sup> onder meer de voorwaarde is verbonden dat de vreemdeling na één jaar (het zogenoemde zoekjaar) over werk moet beschikken waarmee ten minste de bijstandsnorm voor een alleenstaande of een één-ouder-gezin wordt verdiend. De arbeidsmarktsituatie van allochtone vrouwen is derhalve van belang.

Op basis van de expert-meeting en de resultaten van de onderzoeken heeft de Staatssecretaris van Justitie enkele wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenrecht. De voorstellen gaan - meer dan het huidige beleid - uit van de zelfstandigheid van het individu. In het kader van het beleid inzake voortgezet verblijf zullen de volgende uitgangspunten gaan gelden:

- Als het huwelijk of de relatie langer dan drie jaar heeft geduurd, wordt voortgezet verblijf toegestaan tenzij er sprake is van gevaar voor de openbare orde. De betrokken vreemdeling moet drie jaar in Nederland op grond van het huwelijk of de relatie hebben verbleven. Deze beleidswijziging impliceert een versoepeling van het huidige beleid waarbij voortgezet verblijf mogelijk is indien er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard of de betrokken vreemdeling beschikt over een inkomen uit arbeid ter hoogte van ten minste de bijstandsnorm voor een gezin.
- Als het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar heeft geduurd is toelating alleen mogelijk op grond van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard<sup>24</sup>. Tijdens de

---

<sup>23</sup> Een zelfstandige verblijfsvergunning komt in aanmerking als men niet kan opteren voor een vestigingsvergunning, vergunning om klemmende redenen van humanitaire aard of een vergunning voor een ander verblijfsdoel.

<sup>24</sup> Klemmende redenen van humanitaire aard zijn: de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst, de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst, de vraag of naar de maatstaven van het land van herkomst aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is, de zorg die de vrouw/ouder heeft voor kinderen die in Nederland geboren zijn of een opleiding volgen, aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de relatie.

expert-meeting was aanbevolen om in gevallen waarin de relatie korter duurt, toelating mogelijk te maken op grond van een enkele klemmende reden. Die aanbeveling neemt de Staatssecretaris niet over omdat hij meent dat bij de toets in het kader van de klemmende redenen van humanitaire aard altijd sprake moet zijn van een combinatie van schrijnende factoren die met zich mee brengen dat toepassing van het beleid tot een onbedoelde bijzondere hardheid leidt.

- Als het huwelijk of de relatie wordt verbroken vanwege het overlijden van de partner, ongeacht hoe lang de relatie duurde, wordt verblijf van de overblijvende partner toegestaan. Het gaat hier om een zodanig bijzondere en onbeïnvloedbare omstandigheid die op zichzelf zodanig schrijnend is dat dit voldoende reden voor verblijf in Nederland oplevert.
- De procedure in gevallen van aanvragen om voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie die korter dan drie jaar heeft geduurd, wordt verbeterd.

#### *Aantal vrouwelijke contactambtenaren*

Het aantal vrouwelijke contactambtenaren, dat in het tweede rapport nog op 39% zat, bedroeg in december 1999, 47%. De contactambtenaren horen (interviewen) de vreemdelingen over de reden waarom zij in Nederland asiel hebben aangevraagd.

## **HOOFDSTUK 7      Artikel 10: Onderwijs en vorming**

### **NIVEAU 1:            HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET HET OPENBAAR BESTUUR**

#### **1 (a)    Stand van zaken**

In Nederland hebben jongens en meisjes vanaf vijf tot en met zestien jaar volledige leerplicht. Als zij naar het voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs gaan, kunnen hun ouders een tegemoetkoming in de studiekosten krijgen en vanaf hun zestiende jaar daarnaast ook nog een vergoeding voor het lesgeld. Dit is wel afhankelijk van het inkomen van de ouders. Als kinderen achttien jaar zijn en nog voortgezet onderwijs volgen, kunnen zij zelf ook nog, naast die eventuele tegemoetkoming in de studiekosten of vergoeding van het lesgeld, een - inkomensonafhankelijke - basistoelage ontvangen.

Gaan ze naar het hoger onderwijs of volgen ze middelbaar beroepsonderwijs, dan komen zij in aanmerking voor studiefinanciering. Voor het hoger onderwijs maakt de leeftijd niet uit; voor het middelbaar beroepsonderwijs moeten ze echter minimaal achttien jaar zijn om in aanmerking te komen voor studiefinanciering, inclusief een Openbaar Vervoer-studentenkaart. Alle studenten hebben hier tot hun dertigste levensjaar recht op. Alleen studenten in het hoger onderwijs hebben vanaf hun dertigste nog maximaal recht op vier jaar lening.

Zoals reeds in het vorige rapport is gemeld, bevatten de wettelijke bepalingen voor de verschillende onderwijssectoren geen formele belemmeringen voor vrouwen en meisjes om als leerling/student deel te nemen aan het onderwijs en een diploma te verwerven aan een van de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen. Er is in Nederland geen aparte wet die erop gericht is om het aantal meisjes en vrouwen dat hun studie opgeeft te verminderen.

Daarentegen zijn er wel veel activiteiten voor zowel jongens als meisjes om schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het plan van aanpak *Voortijdig schoolverlaten*, dat in het voorjaar van 1999 is gepresenteerd, heeft als centraal doel het scheppen van voorwaarden voor jongeren om de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken. Mochten zij in het onderwijstraject daar naar toe toch uitvallen, dan moeten ze worden teruggeleid naar school, of doorgeleid naar een arbeidsplaats in combinatie met een leertraject. Belangrijke stappen op de weg naar het bereiken van deze doelstelling zijn al gezet. De meest recente cijfers laten een daling zien van het aantal voortijdig schoolverlaters. In de groep jongeren die voortijdig de opleiding verlaten, zijn jongeren uit etnische minderheden oververtegenwoordigd. Voortijdig schoolverlaten komt in de grote steden naar verhouding meer voor dan daarbuiten. Er zijn meer jongens dan meisjes die de school voortijdig verlaten. Daarom is er op dit terrein geen specifiek beleid voor meisjes.

Het verminderen van schoolverzuim en het verbeteren van de handhaving van de leerplicht zijn punten die al langdurig de aandacht hebben in het overheidsbeleid. Dit heeft onder meer geresulteerd in het wijzigen van de Leerplichtwet in 1994. Recente rapporten geven aan dat het effect van deze wetswijziging positief is, maar dat er niettemin nog knelpunten bestaan. In het Regeerakkoord 1998 is aangegeven dat het toezicht op de leerplicht zal worden verscherpt. Er is een actieplan voor de leerplicht -toegesneden op de vier actoren: school, gemeente, jeugdzorg en justitie- waarin aangegeven wordt welke acties worden ondernomen.

De deelname van meisjes aan het onderwijs is in Nederland hoog. Zoals blijkt uit onderstaande tabel behalen steeds meer meisjes een diploma in het havo/vwo en in het hoger onderwijs en hebben zij hun achterstand geheel ingelopen. In 1999 zijn er voor het eerst meer vrouwelijke dan mannelijke eerstejaars studenten. Wel is het zo dat vrouwen nog steeds meer kiezen voor alfa- en gammastudies en de 'hardere' vakken mijden.

*Opleidingsniveau naar leeftijd en geslacht, % bevolking in leeftijdscategorie, 1998*

Leeftijd	Sekse	Onderwijssoort						
		beroeps- onderwijs (bo)	voortge- zet b.o. (vbo)	middelb. alg. vormend. onderwijs (mavo)	middel- baar b.o. (mbo)	hoger alg. vormend onderwijs (havo) en vwo	hoger beroeps onderwijs (hbo)	wetensch. Onderwijs (wo)
15-19	m	33	16	38	2	11	0	0
	v	26	11	41	5	15	0	0
20-24	m	7	14	10	36	19	13	1
	v	6	9	8	37	20	18	1
25-29	m	7	14	6	39	6	18	10
	v	7	10	7	40	7	20	10
30-34	m	7	16	5	39	6	16	11
	v	7	13	7	41	7	17	8
35-39	m	9	15	5	36	5	18	11
	v	10	13	9	38	7	16	7
40-44	m	10	15	5	37	5	17	11
	v	13	16	9	34	5	17	5
45-49	m	12	14	5	37	3	19	10
	v	17	19	11	30	3	15	4
50-54	m	12	14	7	35	3	17	11
	v	18	22	12	28	3	14	4
55-59	m	16	15	6	37	2	15	8
	v	21	25	11	26	3	11	2
60-64	m	19	16	5	36	2	15	6
	v	31	24	12	21	3	8	1
65+	m	26	15	7	31	3	11	6
	v	47	15	12	16	2	6	1
Totaal	m	14	15	8	34	6	15	8
	v	20	15	12	29	6	13	4

Bron CBS, *Enquête Beroepsbevolking 1998*

Na de leerplichtige leeftijd loopt bij vrouwen de onderwijsdeelname sterker terug dan bij mannen. Zo volgt van de 20-24 jarige vrouwen 41 procent nog onderwijs, tegen 48 procent van de mannen. Bij de veertigplussers is deze situatie omgekeerd; daar is de onderwijsdeelname van vrouwen groter dan die van mannen (*bron: OCenW in kerncijfers 2000*). Wel blijken vrouwen meer succesvol te zijn in het onderwijs dan mannen en vaker een diploma te behalen. De achterstand in opleidingsniveau van vrouwen op de mannen is in de jongere leeftijdsklassen omgebogen in een lichte voorsprong. Dit geldt nog niet voor allochtone vrouwen (*bron: Jaarboek Emancipatie 1999, SZW en CBS*). Het onderwijsniveau van de allochtone bevolking is gemiddeld lager dan dat van de autochtone bevolking, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

*Onderwijsniveau van 15-64 jarigen naar geslacht, leeftijd en etniciteit, 1997 (%).*

	<b>bo</b>	<b>mavo, vbo</b>	<b>havo, vwo, mbo</b>	<b>hbo</b>	<b>wo</b>
<b>vrouwen</b>	15	29	39	14	4
<i>autochtonen</i>	13	29	40	14	4
<b>15-34 jaar</b>	9	26	46	14	5
<b>35-64 jaar</b>	16	31	35	14	4
<i>allochtonen</i>	29	23	31	11	5
<b>15-34 jaar</b>	28	26	33	9	4
<b>35-64 jaar</b>	30	20	30	13	6
<b>mannen</b>	13	24	41	15	8
<i>autochtonen</i>	11	23	42	15	8
<b>15-34 jaar</b>	11	28	42	13	6
<b>35-64 jaar</b>	12	20	42	17	9
<i>allochtonen</i>	26	25	30	11	8
<b>15-34 jaar</b>	26	29	30	8	6
<b>35-64 jaar</b>	26	21	30	13	10

Meisjes van allochtone afkomst volgen over het algemeen nog vaak een lage opleiding. Voor elke etnische groep geldt: hoe jonger de leeftijdsgroep, hoe vaker een diploma van het voortgezet onderwijs. Desondanks bestaan er grote verschillen in onderwijsniveaus tussen vrouwen van dezelfde leeftijd uit verschillende etnische groepen. Autochtonen hebben het hoogste gemiddelde opleidingsniveau, Turken en Marokkanen het laagste en Surinamers en Antillianen bevinden zich daar tussenin (*bron: Variatie en participatie, Sociaal Cultureel Planbureau 1999*). Over de hele linie scoren meisjes van allochtone afkomst in het onderwijs echter wel beter dan jongens van allochtone afkomst. Ook op de arbeidsmarkt hebben zij een iets beter perspectief dan allochtone jongens (*Bron: D. Vlasblom, A. de Grip en L. van Loo, Arbeidsperspectieven voor meisjes en allochtonen, ROA-R1997/9, ROA, Maastricht, 1997*).

Wederkerend- oftewel volwassenenonderwijs is een belangrijke mogelijkheid om op volwassen leeftijd scholingsachterstanden in te halen. Met name vrouwenvakscholen die beroepsgerichte cursussen voor vrouwen verzorgen, blijken een goed instrument om (zwarte en migranten) vrouwen te helpen bij hun specifieke opleidingsbehoeften. De volgende tabel laat zien dat het aantal deelnemers aan basiseducatie ten opzichte van 1990 weliswaar is gedaald, maar de

deelname van allochtonen neemt toe. Opvallend is de sterke toename bij allochtone vrouwen (van 32 naar 42 duizend).

*Deelname aan basiseducatie naar geslacht en etniciteit Bron: Jaarboek Emancipatie 1999*

x 1000	1985		1990		1994		1997	
	v	m	v	m	v	m	v	m
<b>basiseducatie</b>	56	32	74	41	86	53	69	41
<b>w.o. autochtonen</b>	-	-	42	16	39	17	27	12
<b>w.o. allochtonen</b>	-	-	32	25	47	36	42	29

Bij een andere vorm van wederkerend onderwijs, de bedrijfsscholing, is de deelname van met name vrouwen tussen de 20 en 35 jaar beduidend lager dan die van mannen. Dat betekent dat vrouwen minder snel promotie zullen maken in het bedrijf waar zij werken. De verklaring voor de beperkte participatie van vrouwen aan bedrijfsscholing is te vinden in twee elkaar versterkende oorzaken. Betaald werkende vrouwen in de leeftijdscategorie 20 - 35 jaar combineren vaak hun werk met de zorg voor kleine kinderen, waardoor zij vaak een flexibel en/of deeltijd dienstverband hebben. Tegelijkertijd is bekend dat werkgevers in het algemeen voornamelijk investeren in de harde kern van het personeel, de voltijdse werknemers. Dit is zorgelijk omdat wederkerend onderwijs momenteel als een van de belangrijkste instrumenten voor het behoud van 'employability' van werknemers wordt gezien.

## **1b Wettelijke maatregelen**

*Wet Evenredige Vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs (WEV)*

In maart 1997 is de WEV, die voor alle onderwijssectoren geldt, van kracht geworden. De wet stimuleert onderwijsinstellingen om bewust beleid te voeren op dit punt, maar laat de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het benoemingsbeleid intact.

Het wegnemen van de sterke ondervertegenwoordiging van vrouwen in het onderwijsmanagement is reeds jarenlang een belangrijke doelstelling van het OCenW-emancipatiebeleid. Sinds 1993 wordt jaarlijks de stand opgemaakt van het aandeel van vrouwen in de hoogste posities binnen alle onderwijsinstellingen. De onderstaande overzichten zijn aan de zogeheten 'Thermometer Vrouw en Management 1999/2000' ontleend (bronnen: het salarisbestand Commissie Automatisering Salarisadministratie Onderwijs, peildatum 1 oktober 1999, de Registratie Arbeidsrelaties Hoger Onderwijs, peildatum 1 oktober 1999 en het Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie, peildatum 31 december 1998).



*Percentage vrouwen in fte's in managementfuncties in de verschillende onderwijssectoren*

	<b>1993</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Basisonderwijs</b>			
Adjunct	49,1	45,9	45,6
Directeur	13,1	13,2	14,0
<b>Speciaal onderwijs</b>			
Adjunct	19,4	19,8	20,6
Directeur	7,2	9,9	9,6
<b>Voortgezet onderwijs</b>			
Adjunct	11,1	12,2	13,1
Directeur	5,7	8,2	8,6
<b>Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie</b>			
Schaal 13+	(1994) 14,2	20,5	21,6
<b>Hoger beroepsonderwijs</b>			
Schaal 13+	5,5	9,9	10,6
	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Wetenschappelijk onderwijs</b>			
Hoogleraren	3,6	4,9	5,4
Universitair hoofddocent	6,4	7,5	8,2

*Percentage vrouwen in directie- en docentfuncties in 1998 en 1999 (voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoeksfuncties 1997 en 1998)*

	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Basisonderwijs</b>		
Docent	73,9	74,7
Directie	25,0	25,5
<b>Speciaal onderwijs</b>		
Docent	58,8	60,1
Directie	14,4	14,6
<b>Voortgezet onderwijs</b>		
Docent	31,3	32,5
Directie	11,1	11,8
<b>Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (9-12)</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Schaal 13-	38,8	39,9
Schaal 13+	20,5	21,6
<b>Hoger beroepsonderwijs</b>		
Schaal 13-	30,2	30,0
Schaal 13+	9,9	10,6

<b>Wetenschappelijk onderwijs</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
OvWP	33,9	32,9
Assistent in opleiding	37,5	41,5
Universitair docent	19,6	21,2
Universitair hoofddocent	7,5	8,2
Hoogleraar	4,9	5,4

Hoewel de percentages in deze Thermometer Vrouw en Management geen grote toenames vertonen, groeit de aandacht voor het thema 'vrouwen aan de top' binnen de verschillende onderwijssectoren. Met name in het hoger onderwijs doen zich ontwikkelingen voor die erop wijzen dat doorstroming van vrouwen naar hogere functies belangrijk wordt gevonden. De recente activiteiten van het Landelijk steunpunt emancipatie hbo, het stimuleringsprogramma Aspasia voor vrouwen in de wetenschap en de 'kweekvijverprojecten' in het primair onderwijs, waarin vrouwen worden voorbereid op leidinggevende functies, zijn hier voorbeelden van. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de kloof tussen vrouwelijke onderwijsgevers en vrouwelijke onderwijsmanagers in ieder geval niet groter wordt.

De Inspectie voor het onderwijs heeft onderzoek verricht naar de naleving van de WEV in het hoger onderwijs. Dit heeft geresulteerd in het rapport "De naleving van de WEV in het hoger onderwijs" (1999). Ruim zestig procent van de instellingen voor het hoger onderwijs had op het moment van onderzoek een document met streefcijfers bij de Inspectie ingediend.

Om de uitvoering van de WEV te stimuleren werd vanaf maart 1996 jaarlijks de 'Sapientiaprijs' uitgereikt aan scholen of besturen uit de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, die een actief beleid voeren op het gebied van vrouw en management. Voor 2000 is gekozen voor het organiseren van een conferentie, met als doel: het activeren en stimuleren van beleid door brede verspreiding van goede ideeën. Door middel van presentaties en workshops krijgen scholen ideeën en informatie aangereikt gericht op het beleid rondom vrouw en management. Beoogd wordt iedere twee jaar een dergelijke conferentie te organiseren, samen met werkgevers- en werknemersorganisaties.

## **NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK**

In het onderwijs staat de ontwikkeling van kansen en keuzen van alle deelnemers centraal, zodat deze worden voorbereid op een meervoudig toekomstperspectief. Daarbij gaat het om drie aspecten die alle even zorgvuldige aandacht moeten krijgen in het onderwijs. Bij de beschrijving van niveau 2 in hoofdstuk 2 zijn deze drie aspecten beschreven als de drie levenssferen waarin de overheid vindt dat in een geëmancipeerde samenleving vrouwen en mannen behoren te kunnen participeren. Op het onderwijs toegespitst gaat het om de volgende drie aspecten:

1. Het verwerven van economische zelfstandigheid door middel van een goede startkwalificatie waarin talenten volledig zijn benut.
2. Het verwerven van zorgzelfstandigheid en -verantwoordelijkheid, waarbij de nadruk ligt op het plezier dat zorgzaamheid kan opleveren.

3. Het verwerven van vaardigheden voor maatschappelijke participatie; het actief kunnen en willen deelnemen aan de samenleving

Om het bovenstaande te bereiken is een aantal maatregelen genomen. Hier volgt een selectie:

*Beleidsmaatregelen om een brede toekomstoriëntatie bij meisjes en jongens te bevorderen*

In de beleidsnota Investeren in Voorsprong (Ministerie van OCenW, 1997) wordt de integratie van informatie- en communicatietechnologie (ict) in alle sectoren van het onderwijs beschreven. De Emancipatie-effectrapportage concludeerde dat de aanpak in de beleidsnota veel kansen bood voor meisjes en vrouwen vanwege de inhoudelijke benadering. Belangrijke pijler in het beleid vormde de deskundigheidsbevordering. In vervolg op het ingezette beleid verscheen de beleidsnota Onderwijs On line (Ministerie van OCenW, 1999), waarin emancipatie als thema is gedefinieerd. Als eerste activiteit is door de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit onderzoek gedaan naar sekseverschillen en ict. Dit heeft geresulteerd in de reviewstudie Nieuwe media, nieuwe verschillen. Deze studie en de aanbevelingen daaruit maken deel uit van de actiepunten vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het Interdepartementaal Actieplan Emancipatie onder coördinatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Zoals reeds is gemeld in het tweede rapport zijn in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs nieuwe doorstroomprofielen ontwikkeld voor het Hoger Algemeen Vormend Onderwijs (HAVO) en Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs (VWO) om de toekomstoriëntatie van jongeren te verbreden. Het gaat daarbij om één alpha, één gamma en twee bèta-profielen. In al deze profielen is het vak wiskunde opgenomen. Daarbij wordt de invulling van dit vak sterk bepaald door de inhoud van het profiel. Er zijn al eerste cijfers bekend uit schooljaar 1999/2000 waaruit de deelname aan de profielen in HAVO en VWO naar geslacht blijkt. Het profiel cultuur en maatschappij wordt voornamelijk door meisjes gekozen (in VWO 86% en in HAVO 83%)<sup>25</sup> terwijl het profiel natuur en techniek vooral de voorkeur van jongens heeft (in VWO 82% en in HAVO 89%). In het profiel natuur en gezondheid is een evenwichtigere verdeling van jongens en meisjes te zien. Dit profiel wordt namelijk in het VWO door 65% van de meisjes gekozen en in de HAVO door 59%. Er zijn ook nogal wat scholen die gekozen hebben voor een profiel waarin zowel natuur, techniek als gezondheid zijn opgenomen. Ook dit profiel is zowel op HAVO als VWO redelijk populair bij meisjes. In het VWO kiest 45% voor deze richting, in de HAVO 32%.

Sinds jaar en dag is het aantal vrouwen dat in de techniek werkt en het aantal vrouwelijke cursisten in technische opleidingen schrikbarend laag. Eén van de instrumenten die de laatste jaren steeds vaker wordt ingezet om cursisten te verleiden tot een technische opleiding en hen hierin te behouden, is techno-mentoring. Vrouwelijke cursisten worden binnen het technisch beroepsonderwijs begeleid door een mentor; een in de techniek werkzame vrouw. Vanuit een pilotproject in 1996 is stimulans gegeven om techno-mentoring een volwaardige plaats te geven binnen de schoolorganisatie van de Regionale Opleidings Centra (ROC's). Anno 1999 hebben inmiddels twintig ROC's ervaring opgedaan met techno-mentoring.

---

<sup>25</sup> Alle percentages in deze paragraaf hebben betrekking op de vierde klassen van de desbetreffende opleiding.

In het hoger beroepsonderwijs is er sprake van een dalende instroom bij technische opleidingen. Daarnaast is er sprake van een onevenredige vertegenwoordiging van vrouwen in technische opleidingen. Om de deelname te stimuleren, ondersteunt het ministerie van OCenW een aantal activiteiten, waaronder het project Technova van de VHTO (stichting Vrouwen en Hoger Technisch Onderwijs). Daarnaast wordt het instroombeleid van technische opleidingen geanalyseerd en worden er instrumenten ontwikkeld om de instellingen te adviseren bij een realistisch instroombeleid. Om technische opleidingen voor meisjes aantrekkelijker te maken, wordt verder gekeken of het aantrekken van vrouwelijke docenten voor technische vakken een positieve bijdrage levert aan de studiekeuze en -motivatie van vrouwen. De VHTO experimenteert hiermee in het project VIKING, waarbij vrouwelijke ingenieurs als gastdocent voor de klas staan.

#### *Toepassing van de emancipatie-effectrapportage (EER)*

Vanaf 1995 past het ministerie van OCenW emancipatie-effectrapportages (EER) toe op belangrijke beleidsvoornemens. Het doel van deze rapportages is om te voorkomen dat beleidsvoornemens onbewust en onbedoeld bijdragen aan het instandhouden van sekse-ongelijkheid of stereotiepe rolpatronen. De Universiteit van Amsterdam heeft in 1999 een evaluatieonderzoek gedaan naar een vier EER's op onderwijsgebied. Op MAVO/VBO-aansluitend onderwijs, Ontwerp-HOOP 1996, ict in het onderwijs en het Bekostigingsmodel Beroepsonderwijs 2000. Enkele van hun aanbevelingen: laat de EER bij voorkeur door iemand buiten OCenW doen, door iemand die niet midden in het beleidsproces staat en daardoor wellicht vrijer denkt, en voer een EER zo vroeg mogelijk in het beleidsproces uit. Eind 1999 is een EER-toets uitgevoerd op het ontwerp van de nieuwe studiefinancieringswet. Naast sekse-aspecten is ook gekeken naar etniciteit en sociaal-economische achtergrond.

#### *Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in adviescommissies en organen*

De Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie heeft in 1999 geconcludeerd dat het streven naar sekse-evenredigheid in de samenstelling van de strategische adviescolleges over het algemeen de goede kant op gaat. Deze vooruitgang is vooral te danken aan de wettelijk vastgelegde taakstelling en actieve bewaking daarvan op politiek niveau. Eind 1999 was het percentage vrouwen in het Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur tussen de 40-45 procent.

Bij de instituten van de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek is het aantal vrouwen in wetenschappelijke functies laag (10 procent), maar hoger bij het personeel aan de universiteiten (29 procent). Het aandeel vrouwelijke personeelsleden bij de Koninklijke Nederlandse academie voor de wetenschappen bedraagt iets meer dan 40 procent. Het percentage vrouwelijk wetenschappelijk personeel ligt lager: 31 procent (bron: OCenW in kerncijfers 2000).

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

Het is tegenwoordig in Nederland volkomen vanzelfsprekend dat meisjes een zo hoog mogelijk onderwijsniveau proberen te halen en vervolgens streven naar een goede positie op de arbeidsmarkt.

Uitbanning van stereotiepe opvattingen over de rol van mannen en vrouwen krijgt ruime aandacht in het Nederlandse onderwijsbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de herziening van de leerboeken en onderwijsprogramma's en de aanpassing van onderwijsmethodes. Een specifiek voorbeeld is het facetleerplan *Kiezen kun je leren* waarin centraal staat het vergroten van de keuzevrijheid van meisjes en jongens in het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs bij het kiezen van een opleiding en/of beroep. Het facetleerplan is in het bijzonder gericht op docenten, keuzebegeleiders en schoolleiders. Voor elke doelgroep wordt in het leerplan beschreven hoe zij vanuit hun specifieke verantwoordelijkheid kunnen bijdragen aan emancipatie in de zin van keuzevrijheid en welke gevolgen dat heeft voor de school. Dit gebeurt in de vorm van een beschrijvende tekst die zoveel mogelijk wordt aangevuld met praktijkvoorbeelden. Waar mogelijk worden voor elke doelgroep tips gegeven.

Het gebruik van emancipatie-effectrapportages bij beleidsvoorbereiding draagt ook bij aan uitbanning van stereotiepe opvattingen. Uiteindelijk moet dit leiden tot een cultuurverandering in de samenleving waardoor mensen ongeacht sekse, etniciteit, seksuele gerichtheid, leeftijd, klasse, cultuur en religie hun bijdrage kunnen leveren.

Uitbanning van stereotiepe opvattingen over de rol van mannen en vrouwen op alle niveaus en in alle vormen van onderwijs is in Nederland in beperkte mate wettelijk vastgelegd. Nederland heeft gekozen voor vrijheid van richting en vrijheid van inrichting van de inhoud van het onderwijs. Daar vloeit uit voort dat de wettelijke bepalingen hieromtrent altijd globaal van aard zijn. Scholen hebben een grote mate van beslissingsbevoegdheid om het onderwijs een eigen gestalte te geven. Zo zijn in het basisonderwijs en de basisvorming kerndoelen geformuleerd waarin emancipatiedoelstellingen zijn opgenomen.

## **HOOFDSTUK 8: Artikel 11 en 13 a, b: Arbeid en economisch leven**

### **NIVEAU 1: HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET EN HET OPENBAAR BESTUUR**

Dit hoofdstuk gaat voor een belangrijk deel over het in Nederland actuele thema van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken. Voor het eerst in 1985 werd het combineren van arbeid en zorg in het Beleidsplan Emancipatie aangemerkt als een belangrijk beleidsdoel. Dit doel werd omschreven als: "Het bereiken van een situatie waarin ieder volwassen individu, ongeacht de leefvorm waarvan hij of zij deel uit maakt, in eigen levensonderhoud kan voorzien en voor zich zelf kan zorgen. In principe zal deze situatie worden gerealiseerd via een groeiende deelname aan de betaalde arbeid, en waar mogelijkheden daartoe ontbreken door het realiseren van een (eigen recht op) uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving". Het hoofddoel van beleid van de Nederlandse regering op het terrein van arbeid, zorg en inkomen is ook nu nog: het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren.

#### **1a Stand van zaken**

##### *Arbeidsparticipatie*

Het aandeel vrouwen met een betaalde baan van 12 uur of meer per week is in de periode tussen 1988 en 1999 gestegen van 36 procent tot 51 procent. Dit betekent dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen tien jaar gemiddeld jaarlijks met ruim 1¼ procentpunt is gestegen.

De inzet van het kabinet is om het stijgingspercentage van het afgelopen decennium van 1¼ procentpunt per jaar te handhaven. In 2010 zou de participatie van vrouwen dan op circa 65 procent uitkomen. Prognoses laten zien dat de arbeidsmarktkansen voor vrouwen op de middellange termijn gunstig zijn. Er worden juist tekorten aan personeel verwacht in sectoren die populair zijn bij vrouwen zoals de zorg, het onderwijs, de detailhandel en de horeca.

De groei van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zegt niet alles over hun inkomenspositie. Om te kunnen beoordelen of de ongelijkheid in de sociaal-economische positie van vrouwen ten opzichte van die van mannen afneemt, wordt in Nederland de maatstaf 'economische zelfstandigheid' gehanteerd. Individuele economische zelfstandigheid wil zeggen het hebben van een inkomen uit betaalde arbeid van minimaal 70 procent van het voltijdse (gezins)minimumloon. In de periode tussen 1985 en 1998 is het percentage vrouwen tussen de 15 en 65 jaar dat economisch zelfstandig is, toegenomen van 19 procent tot 39 procent. Dit betekent een gemiddelde groei van ruim 1½ procentpunt per jaar. Het streven is dit percentage ook het komende decennium te halen. Dan komt het aandeel vrouwen dat economisch zelfstandig is in 2010 op bijna 60 procent.

Een nadeel van de ondergrens van 70 procent van het (gezins)minimumloon voor economische zelfstandigheid is dat er geen goed beeld ontstaat van de inkomensverdeling tussen vrouwen en mannen. De maatstaf hiervoor is de ontwikkeling van het aandeel van vrouwen in het *totale* inkomen uit arbeid. Dit aandeel is tussen 1985 en 1998 gegroeid van 19 naar 28 procent, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse groei van ruim 0,6 procentpunt. Als

deze groei gecontinueerd wordt, verdienen vrouwen in 2010 ruim 35 procent van het totale inkomen (en mannen de resterende 65 procent).

### *Vrouwelijke ondernemers*

Een in opdracht van het ministerie van Economische Zaken in 1999 uitgevoerd onderzoek naar vrouwelijk ondernemerschap in Nederland wijst uit dat van de startende ondernemers in de periode 1994 – 1997 26% uit vrouwelijke ondernemers bestond. In de periode daarna is het aandeel vrouwelijke starters gestegen naar 29%. Het onderzoek toonde, samengevat, het volgende aan:

- Vrouwen starten vooral in de detailhandel en overige dienstverlening;
- Vrouwen hebben vaker bezigheden (zorgtaken) naast het ondernemerschap;
- 75% van de vrouwelijke ondernemers is slechts in geringe mate afhankelijk van inkomsten uit de eigen onderneming tegenover 50% van de mannen;
- Vrouwen zijn minder ambitieus en schatten zichzelf lager in dan mannen;
- Vrouwelijke ondernemers starten met minder kapitaal dan mannen;
- Inzet van eigen geld en bankkrediet in startkapitaal is voor beiden gelijk;
- Opmerkelijk is dat vrouwen minder problemen ervaren bij de bank dan mannen; hiervan is jarenlang gedacht dat het andersom was;
- Ook ervaren vrouwen minder knelpunten dan mannen in de bedrijfsvoering;
- Bedrijven van vrouwelijke ondernemers groeien minder en vrouwen nemen minder snel personeel aan.

Op basis van de bevindingen kan geconcludeerd worden dat vrouwelijke ondernemers kleinschaliger werken dan mannen, vaker part time werken, minder groeien en even goed zijn in 'het ondernemen' als mannen. In de vergelijking tussen voltijd ondernemende mannen en vrouwen vallen de verschillen nagenoeg geheel weg. Groei is voor deze groep vrouwen even belangrijk als voor mannelijke ondernemers en het aandeel groeiende bedrijven is voor beiden even groot.

### *Zorgverantwoordelijkheid*

Het noodzakelijke complement van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen is, naast het vergroten van de mogelijkheden voor het uitbesteden van zorg, de toename van de dagelijkse zorgverantwoordelijkheid van mannen. Het aandeel van mannen in de onbetaalde arbeid is gestegen van 32 procent in 1985 tot 35 procent in 1995. Doortrekken van deze jaarlijkse groeivoet van 0,3 procentpunt geeft mannen een aandeel van bijna 40 procent in de onbetaalde zorg in 2010.

### *Combinatie van arbeid en zorg*

De sociaal-economische positie van vrouwen en mannen vertoont ondanks de elk jaar weer toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen nog steeds de sporen van het traditionele 'kostwinnersmodel'. Vooral bij gehuwd of ongehuwd samenwonende vrouwen en mannen met kinderen (in 1998 maakte 90% van de minderjarige kinderen deel uit van een tweeoudergezin) is de traditionele taakverdeling nog duidelijk zichtbaar. Bij tweeoudergezinnen werkt de helft van de vrouwen niet of maar een paar uur per week. De andere helft, de werkende vrouwen met kinderen, werkt bijna steeds in deeltijd. In totaal brengt van alle paren met minderjarige

kinderen, de vrouw slechts 12,5% van het gezinsinkomen in.<sup>26</sup> De traditionele cultuur (mannen zijn de primaire verdieners, vrouwen de secundaire) en de materiële realiteit (mannen hebben doorgaans een hoger bruto uurloon dan vrouwen) versterken elkaar als er besloten moet worden wie er werktijd en verdien capaciteit gaat inleveren als er kinderen komen.

Bij dit ‘secundaire verdienerschap’ van vrouwen is er een duidelijk onderscheid tussen het patroon van hoger en lager opgeleide vrouwen. Hoger opgeleide vrouwen stellen vaker het verwerven en behouden van economische zelfstandigheid voorop, met als consequentie uitstel van gezinsvorming of een kinderloze carrière. Lageropgeleiden stellen vaker gezinsvorming voorop, met als consequentie het opgeven van economische zelfstandigheid.<sup>27</sup> Bovendien zijn financiële overwegingen belangrijk: doordat vrouwen met een lage opleiding vaak zijn aangewezen op laagbetaalde banen is de inkomensvoortgang bij het vinden van een baan beperkt.

## **1b Wettelijke maatregelen**

### **Verbeteren combinatie arbeid en zorg**

Zoals hierboven gezegd, is het hoofddoel van beleid van de Nederlandse regering op het terrein van arbeid, zorg en inkomen, het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren.

Het beter combineren van arbeid en zorgtaken dient zowel persoonlijke als maatschappelijke belangen. Zorg omvat naast zorg voor zichzelf en anderen ook zorg voor de bredere leefomgeving. De behoefte aan tijd voor zorg en het type zorg zal per persoon en per levensfase verschillend ingevuld worden. Om het hoofddoel te bereiken is het nodig verdere vooruitgang te boeken op de volgende drie terreinen:

1. Verbeteren combineerbaarheid van arbeid met zorg over de hele levensloop van mannen en vrouwen.
2. Bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.
3. Bevorderen aandeel van mannen in de zorgverantwoordelijkheid.

Om deze drie sub-doelstellingen te realiseren heeft de regering initiatieven genomen die tot wetgeving hebben geleid of zullen leiden. Ook heeft de regering daartoe beleid in gang gezet, dat in NIVEAU 2 en 3 aan de orde zal komen.

### *Wetsvoorstel arbeid en zorg*

Een voorstel voor een Wet arbeid en zorg is op 27 juli 2000 bij het parlement ingediend. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van de voorstellen uit de nota “Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg”. Doel van de wet is de combinatie van arbeid en zorg te

<sup>26</sup> CBS, Enquête Beroepsbevolking 1990/1997 en Sociaal-Economische Maandstatistiek, 1997-4.

<sup>27</sup> De netto-participatie van vrouwen met jonge kinderen varieerde in 1997 van 17% (alleen basisonderwijs) tot 74% (universitaire opleiding). Bron: CBS/EBB 1997.



vergemakkelijken, zodat het voor mannen en vrouwen aantrekkelijk wordt betaalde arbeid te (blijven) verrichten.

Het voorstel voor de Wet arbeid en zorg bevat alle bestaande en nieuwe verlofregelingen. Deze zullen worden gebundeld en op elkaar afgestemd. Het betreft regelingen voor zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof, calamiteitenverlof, ander kort verzuimverlof, kraamverlof en een recht op maximaal tien dagen betaald zorgverlof per jaar. Voorts worden de regels betreffende ouderschapsverlof en financiering loopbaanonderbreking in de wet geïntegreerd. Ook worden de mogelijkheden tot (fiscaal gefaciliteerd) verlofsparen verruimd.

#### Verlof en uitkering bij zwangerschap, bevalling en adoptie

Omdat voor het welslagen van de adoptie de eerste periode van binding van belang is, stellen adoptiefouders veel belang in de zorg ten tijde van de opname van het kind in het gezin. Met het voorgestelde recht op verlof en uitkering bij adoptie wordt voorkomen dat adoptiefouders vakantiedagen moeten opnemen voor adoptie. Ook niet-werknemers, zoals zelfstandigen, krijgen het recht op de uitkering. Het reeds bestaande recht op uitkering bij zwangerschap en bevalling gedurende 16 weken, wordt uitgebreid met een formeel recht in die periode.

#### Kortdurend betaald zorgverlof

Het wettelijk recht op maximaal tien dagen zorgverlof per jaar is een aanvulling op de huidige calamiteitenregeling. Werknemers komen in aanmerking voor het verlof als zij de zorg op zich moeten nemen voor zieke thuiswonende (pleeg-)kinderen en de partner. Het recht op zorgverlof is geclausuleerd, dat wil zeggen dat de werkgever de mogelijkheid heeft het verlof te weigeren indien het bedrijfsbelang zwaarder moet wegen dan het belang van de werknemer. De werkgever kan vragen aannemelijk te maken dat de aanwezigheid thuis van de werknemer noodzakelijk is voor de verzorging van de zieke.

Werkgevers worden wettelijk verplicht om 70 procent van het loon door te betalen, met een minimum gelijk aan het minimumloon en een maximum gelijk aan het maximumdagloon, overeenkomstig de regeling bij ziekte. De kosten van het zorgverlof worden geraamd op 370 miljoen gulden per jaar. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat degene die met verlof gaat, wordt vervangen. Werkgevers worden voor de helft van de kosten (185 miljoen) generiek gecompenseerd. Daardoor worden de kosten van het zorgverlof voor circa een derde door de werkgever, voor circa een derde door de werknemer en voor circa een derde door de overheid gedragen. De keuze voor een inkomensvoorziening ter hoogte van 70 procent van het brutoloon is gemaakt omdat bij een lagere inkomensvoorziening de inkomensachteruitgang een grote belemmering zou zijn om het zorgverlof op te nemen. Zou de inkomensvoorziening lager zijn, dan zouden in de praktijk vooral vrouwen gebruik maken van het zorgverlof. Dit betekent dat een grotere betrokkenheid van mannen bij zorgtaken in het gedrang komt, evenals de toename van de arbeidsdeelname van vrouwen.

#### Langerdurend onbetaald zorgverlof

Het recht op zorgverlof van maximaal tien dagen per jaar kan bij ernstige ziekte overgaan in een langerdurend onbetaald zorgverlof. Het voorstel voor dit geclausuleerd recht op langdurend zorgverlof zal nog nader worden uitgewerkt. De kring van zorgvragers alsmede de precieze duur van dit zorgverlof vormen nog onderwerp van verkenning. Ook de mogelijkheid van betaling van het langdurig zorgverlof en tot welk niveau zal in deze verkenning worden meegenomen. Het ligt in de bedoeling deze verkenning eind 2000 af te ronden.

### Verlofsparen

Een verlofspaarregeling maakt het mogelijk dat jaarlijks maximaal tien procent van het bruto-jaarsalaris wordt opgespaard (in geld of in tijd) voor een langer verlof. Bij sparen in tijd worden de gespaarde verlofuren omgerekend in geld. In totaal mag voor maximaal 12 maanden verlof worden gespaard. De regeling voor verlofsparen kan ook worden gebruikt als een inkomensvoorziening tijdens het zorgverlof. Het is niet toegestaan verlofsparen te gebruiken om eerder met pensioen te gaan.

### Kraamverlof

Het kabinet is van mening dat partners in alle situaties de gelegenheid moeten hebben om rond de geboorte van het kind twee dagen vrij te hebben. Daartoe wordt in de Wet arbeid en zorg voorgesteld om de partner het wettelijk recht te geven op twee dagen betaald kraamverlof.

### Flexibilisering ouderschapsverlof

Het wordt mogelijk om het ouderschapsverlof op te splitsen in ten hoogste drie delen. Ouders kunnen dan het verlof opnemen op momenten die hen het beste schikken en wanneer de behoefte het grootst is. De werkgever krijgt de mogelijkheid zich tegen het splitsen van het verlof te verzetten op grond van een zwaarwegend bedrijfsbelang.

### *Wet basisvoorziening kinderopvang*

In juni 2000 heeft het kabinet een hoofdlijnennota voor de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang naar het parlement gestuurd. In de loop van 2001 zal het uitgewerkte wetsvoorstel aan het parlement worden voorgelegd.

De hoofdlijnennota schetst het toekomstige stelsel voor de kinderopvang. Dat stelsel is gebaseerd op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ouders, werkgevers en overheid. Dit komt tot uiting in de wijze waarop de financiering is vormgegeven. Ouders dragen een, van hun inkomen afhankelijk, deel bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik. Werkgevers dragen een zogenaamde 'vaste' bijdrage bij, die onafhankelijk is van de inkomsten van de werknemer/ouder. De (rijks)overheid vult de ouderbijdrage aan. Mocht een werkgever niet of onvoldoende bijdragen in de kosten van kinderopvang, dan ondervangt een gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie van de overheid het gat dat hierdoor ontstaat. Als oriëntatiepunt streeft het kabinet er op termijn naar om in 90% van de collectieve arbeidsovereenkomsten concrete afspraken over kinderopvang te hebben. De tripartiete financiering tussen ouders, sociale partners en overheid zou er toe moeten leiden dat werkgevers een bijdrage van - macro gezien - eenderde van de kosten van het kinderopvanggebruik gaan bijdragen.

Het kabinet hecht aan een sterke positie van de gebruiker van kinderopvang c.q. de ouder(s). Zij moeten een zo rechtstreeks mogelijke invloed hebben op de kinderopvangvoorziening. Daartoe is gekozen voor een systeem van 'vraagfinanciering', waarbij de ouder de middelen zelf in handen krijgt. Een inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie is daartoe een geëigend instrument.

De Wet basisvoorziening kinderopvang legt op landelijk niveau basiseisen van kwaliteit vast, waaraan iedere voorziening voor kinderopvang dient te voldoen. Daarbovenop is er de ruimte voor de sector zelf om via zelfregulering een eigen kwaliteitsstelsel neer te zetten. Het toezicht op de wettelijke kwaliteitseisen krijgt op lokaal niveau vorm. De Gemeentelijke

Gezondheidsdiensten gaan het toezicht uitvoeren en handhaven. Teneinde landelijk de kwaliteit van het toezicht te kunnen bewaken en een overkoepelend overzicht te behouden, komt er een vorm van landelijk 'toezicht op toezicht'.

#### *Wet Aanpassing arbeidsduur*

De Wet Aanpassing arbeidsduur is op 1 juli 2000 in werking getreden. Deze wet geeft werknemers en ambtenaren die minstens een jaar in dienst zijn het recht om korter of langer te gaan werken. Werkgevers met minder dan tien werknemers zijn uitgezonderd van de wet. (Deze dienen zelf een regeling te treffen met betrekking tot het recht van de werknemers op aanpassing van de arbeidsduur.) De werkgever moet een verzoek tot vermindering of uitbreiding van de arbeidsduur inwilligen, tenzij dit op grond van zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang niet van hem kan worden verwacht. Van het recht op uitbreiding van de arbeidsduur kan worden afgeweken bij collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) of bij regeling door of namens een daartoe bevoegd bestuursorgaan dan wel bij schriftelijke overeenstemming met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. Van het recht op vermindering van de arbeidsduur kan niet ten nadele van de werknemer worden afgeweken. Als een werknemer het niet eens is met de afwijzing van zijn verzoek om aanpassing van de arbeidsduur of met de vormgeving daarvan, kan hij een beroep doen op de rechter. De Wet aanpassing arbeidsduur biedt werknemers meer mogelijkheden om betaald werk te combineren met andere verantwoordelijkheden. Daardoor kunnen werk en zorgtaken beter worden verdeeld tussen mannen en vrouwen. De wet kan vooral voor vrouwen een stimulans zijn om (weer) te gaan werken en economisch zelfstandig te worden. De Wet aanpassing arbeidsduur gaat overigens ook deel uitmaken van de toekomstige Wet arbeid en zorg, waarin verschillende wetten op het gebied van arbeid en zorg worden gebundeld en op elkaar afgestemd.

#### *Wet financiering loopbaanonderbreking*

Op 1 oktober 1998 is de Wet financiering loopbaanonderbreking in werking getreden. Deze wet biedt werknemers en ambtenaren die hun loopbaan voor zorg of studie onderbreken - onder voorwaarden - de mogelijkheid voor een financiële bijdrage van maximaal 960 gulden per maand voor een periode van minimaal 2 en maximaal 18 maanden.

De werkgever en de werknemer moeten samen tot afspraken voor langerdurend verlof komen. Als voorwaarde voor financiering is gesteld dat de werkgever een (uitkeringsgerechtigde) vervanger aanstelt. Dit vereiste geldt niet voor palliatief verlof (verlof om een ongeneeslijk zieke in zijn laatste levensfase te verzorgen en bij te staan). De kring van personen waaraan de zorg verleend wordt is in de wet niet nader door de wetgever ingevuld: werkgever en werknemer moeten het daarover samen eens worden.

De Wet financiering loopbaanonderbreking is één jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zijn samen met de getrokken beleidsconclusies op 30 mei 2000 aan het parlement aangeboden.

#### *nieuwe Algemene Bijstandwet (Abw)*

In de nieuwe Algemene Bijstandwet, die sinds 1996 van kracht is, ligt de nadruk sterk op de arbeidsverplichting van de uitkeringsgerechtigden. Het uitgangspunt was dat voor (alleenstaande) ouders met een zorgtaak voor kinderen van vijf jaar en ouder een arbeidsverplichting geldt. In het najaar van 1999 heeft het kabinet besloten dat ook

alleenstaande ouders met kinderen jónger dan 5 jaar in de bijstand zich (voor 24 uur per week) beschikbaar moeten stellen voor arbeid in loondienst. In de huidige Abw zijn zij vrijgesteld van deze verplichting. In het parlement bestaan reserves tegen deze beleidswijziging. Het standpunt van het parlement is neergelegd in de door de Tweede Kamer van het parlement aangenomen motie (TK 1999 26447 nr. 27) van de leden Bussemaker en Schimmel. In september 2000 zal het kabinet reageren op deze motie.

### *Kinderopvang voor uitkeringsgerechtigden*

Het kabinet wil een tijdelijke regeling treffen voor de financiering van kinderopvang voor mensen die een werkloosheidsuitkering of een uitkering op grond van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid krijgen en die de zorg voor kinderen hebben. De bedoeling hiervan is hen te stimuleren om scholing te volgen of andere reïntegratie-activiteiten te ondernemen.

## **Verbeteren arbeids- en inkomenspositie vrouwen**

### *Wet flexibiliteit en zekerheid*

Met ingang van 1 januari 1999 is de Wet flexibiliteit en zekerheid in werking getreden. Deze wet regelt vooral de flexibele arbeidsrelaties waarin vaak vrouwen werkzaam zijn. Dat betreft oproep- en uitzendkrachten, thuiswerkers en andere tijdelijke werknemers. Met de invoering van de nieuwe regels wil het kabinet weliswaar ook de belangen van werkgevers dienen, maar vooral de werknemers met tijdelijke arbeidscontracten meer zekerheid geven op werk en inkomen.

Met de nieuwe regels wordt het gebruik van opvolgende, tijdelijke arbeidsovereenkomsten gereguleerd. Een vierde tijdelijk arbeidscontract of een tijdelijke arbeidsrelatie die langer duurt dan 3 jaar, wordt van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Als het onduidelijk is wat de aard van de arbeidsrelatie is of hoe lang de arbeidsrelatie geduurd heeft, dan legt de wet de bewijslast hierover bij de werkgever. Daarnaast regelt de wet zaken met betrekking tot het minimale loon, proeftijd, uitzendovereenkomst en opzegtermijnen. Naast enkele bijzondere bepalingen is het reguliere arbeidsovereenkomstenrecht op de tijdelijke arbeidsrelatie van toepassing verklaard. Recent is een tweede onderzoek gedaan naar de ervaringen met en effecten van de Wet flexibiliteit en zekerheid. De onderzoeksbevindingen zullen naar verwachting half september 2000 aan het parlement worden gepresenteerd. In 2001 zal een allesomvattend evaluatieonderzoek worden gedaan naar de Wet flexibiliteit en zekerheid.

### *Wet medische keuringen*

Op 1 januari 1998 is de Wet medische keuringen in werking getreden. Deze wet bepaalt onder meer dat keuringen in verband met het in dienst treden bij een werkgever of bij wijziging van het dienstverband alleen mogen worden verricht als aan de functie bijzondere eisen op het punt van de medische geschiktheid moeten worden gesteld. Ook mag een keuringsarts op grond van deze wet alleen vragen stellen of onderzoek doen als het relevant is voor de functie die de betrokken vrouw zou willen uitoefenen.

De wet voorziet verder in de mogelijkheid tot instelling van een onafhankelijke klachtencommissie. Het kabinet streeft naar instelling van deze commissie op 1 januari 2001.

## *Pensioenrechten*

Het kabinet heeft het Wetsvoorstel recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen, bij het parlement ingediend. Het kabinet beoogt met dit wetsvoorstel onder andere het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de aanvullende pensioenen tot een sluitend geheel te maken. Er worden voorschriften voorgesteld betreffende gelijke pensioenuitkeringen voor mannen en vrouwen en gelijke keuzemogelijkheden met betrekking tot pensioensoorten.

## **Verbeteren arbeidsomstandigheden**

### *Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)*

Op 1 november 1999 is de nieuwe Arbowet in werking getreden. Deze geeft de kaders voor het arbeidsomstandighedenbeleid dat werkgevers in overleg met de werknemers moeten voeren. Dit betreft zowel regels voor de beleidsvoering in bedrijven, gericht op verbetering van arbeidsomstandigheden, als regels over inhoudelijke uitgangspunten die bij dat beleid in acht moeten worden genomen. Zo is bepaald dat de werkgever beleid moet voeren met betrekking tot het beschermen van werknemers tegen seksuele intimidatie. Ook moet de werkgever de inrichting van de werkplek, de arbeidsinhoud en dergelijke zoveel als redelijkerwijs gevergd kan worden, aanpassen aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers. Met het van kracht worden van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet is tevens een nieuw Arbeidsomstandighedenbesluit van kracht geworden. Het Arbeidsomstandighedenbesluit vult het kader van de wet verder in met concrete normen waaraan werkgevers en werknemers zich moeten houden. Werkgevers en werknemers worden nadrukkelijk aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor arbeidsomstandigheden, zowel door het nieuwe systeem van bestuurlijke boetes als door financiële prikkels.

### *Zwangere werkneemsters*

In het Arbeidsomstandighedenbesluit worden onder meer voorwaarden gesteld waaraan werkgevers moeten voldoen voor zwangere werkneemsters en werkneemsters die borstvoeding geven. Dat geldt zowel ten aanzien van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) als de organisatie van de arbeid. In de RI&E staat welke gevaren en risico's het werk met zich meebrengt.

De werkgever is verplicht de zwangere werkneemster voor te lichten over veilig en gezond werken tijdens de zwangerschap en de periode van borstvoeding. De RI & E moet een inventarisatie bevatten van de specifieke risico's voor de werkneemster en haar kind tijdens zwangerschap en periode van borstvoeding, bijvoorbeeld het verrichten van fysiek zwaar of staand werk, werk met infectierisico's of werken onder stress, met chemische stoffen, straling, trillingen of schadelijk geluid.

De werkgever is verplicht om, in samenspraak met de werkneemster, mogelijke gevaren en risico's van het werk weg te nemen. Blijkt dit onvoldoende mogelijk te zijn, dan kunnen het werk of de werktijden aangepast worden of kan de werkneemster tijdelijk ander werk of vrijstelling van arbeid aangeboden worden. Bovendien dient er voor de werkneemster een

geschikte, af te sluiten, besloten ruimte beschikbaar te zijn om te rusten, te voeden of te kolven. Om werkneemsters over hun rechten en plichten te informeren heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in maart 1999 de brochure *Veilig en gezond werken tijdens de zwangerschap en na de bevalling* uitgebracht.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

### **Verbeteren combinatie arbeid en zorg**

In de periode 1985-1999 is sprake van een sterk toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen.<sup>28</sup> Daarnaast is de tijd die mannen aan onbetaalde arbeid besteden toegenomen.<sup>29</sup> Deze trend naar een meer gelijke verdeling gaat vergezeld van beleid om het combineren van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Het in 1985 gestelde beleidsdoel is echter nog niet bereikt. Er is immers nog geen sprake van een situatie waarin iedere volwassene in het eigen levensonderhoud kan voorzien en voor zichzelf (en afhankelijke kinderen) kan zorgen. Een proces van herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen is op gang gekomen, maar vrouwen blijven toch nog steeds het merendeel van de (onbetaalde) zorg en mannen het merendeel van de (betaalde) arbeid doen. Voortgaand beleid is nodig om ervoor te zorgen dat het ‘anderhalfverdienersmodel’<sup>30</sup> overgaat in het ‘combinatiescenario’<sup>31</sup>.

### *Kinderopvang*

Kinderopvang is van belang voor het vergroten van de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te combineren. Voor een toenemend aantal kinderen is kinderopvang een deel van hun leven. Daarom wordt het kinderopvangbeleid niet alleen gekenmerkt door uitbreiding van de capaciteit, maar ook door ontwikkeling van de kwaliteit. In 1997 is gestart met de uitbreiding van de buitenschoolse opvang. Uit in 1999 beschikbaar gekomen onderzoeksgegevens blijkt de opvangcapaciteit te zijn toegenomen tot meer dan 100.000 opvangplaatsen eind 1998. Hiervan maken ruim 180.000 kinderen gebruik; dit is meer dan 7% van de Nederlandse kinderen van 0-12 jaar. Vooral de buitenschoolse opvang is in 1998 gegroeid: +9.500 plaatsen. De omzet in de kinderopvangsector bedraagt in totaal ± 1,5 miljard gulden. De overheid neemt – inclusief fiscale faciliteiten – 35% voor haar rekening, de ouders 44% en de werkgevers 21%. Gelet op de waarde die het kabinet hecht aan deze tripartiete financiering, blijft het kabinet de sociale partners aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor kinderopvang. Het aantal collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) met bepalingen over kinderopvang is toegenomen van 60% naar 67%. In 55% van de CAO's gaat het om concrete bepalingen. In de vorige verslagperiode

---

<sup>28</sup> Enkele recente CBS-cijfers: in 1996 stopte nog 30% van de vrouwen na de geboorte van het eerste kind volledig met werken. In 1999 was dit nog maar 20%. In 1989 werkte 37% van de vrouwen. In 1999 was dat 51%.

<sup>29</sup> Sociaal Cultureel Planbureau: Tijdsbestedingsonderzoek 1995.

<sup>30</sup> Dit betekent dat (meestal) de man een voltijdse baan heeft en de vrouw een halve baan.

<sup>31</sup> Het ‘combinatiescenario’ houdt in dat mannen en vrouwen, al dan niet alleenstaand, in deeltijd (bijv. ¾ baan) werken, beiden zorgtaken op zich nemen en een deel van de zorgtaken uitbesteden.

betroffen de regelingen in de CAO's vooral de opvang voor 0-4 jarigen. Nu is ongeveer de helft van de CAO's uitgebreid tot de opvang voor 0-12 jarigen.

#### **Uitbreiding**

In het Regeerakkoord 1998 heeft het kabinet voorstellen gedaan voor de intensivering van het kinderopvangbeleid. Deze voorstellen zijn nader uitgewerkt in de Beleidsnota kinderopvang van juni 1999. Het Regeerakkoord 1998 stelt onder meer extra middelen ter beschikking voor de verdere uitbreiding van de kinderopvang. Op grond van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang, die in september 1999 is vastgesteld, is aan vrijwel alle gemeenten een meerjarige uitkering toegekend voor een uitbreiding van 71.000 opvangplaatsen per ultimo 2002. Met het oog op het wegwerken van bestaande wachtlijsten voor kinderopvang en buitenschoolse opvang is de uitbreiding iets hoger dan het Centraal Planbureau (CPB) in de Macro-economische verkenning 1999 voor deze kabinetsperiode nodig acht. Daarmee is een toename van het aantal plaatsen voor kinderen onder de 12 jaar voorzien van circa 90.000 volledige opvangplaatsen in 1997 tot circa 160.000 in 2002. Gegeven het feit dat in veel gezinnen één partner of beide partners in deeltijd werken, kunnen per volledige plaats bijna twee kinderen opgevangen worden. Met het oog op een voldoende hoog tempo van de uitbreiding en ter bevordering van verruimde openingstijden zijn extra middelen uitgetrokken.

In het verlengde van de kinderopvang voor 0-12 jarigen, is het kabinet gestart met de ontwikkeling van de opvang voor tieners van 12-16 jaar. In 1999 zijn er 67 aanvragen van gemeenten gehonoreerd voor het uitvoeren van innovatieve projecten voor deze nieuwe opvangvorm. Deze tieneropvangprojecten lopen van medio 1999 tot uiterlijk medio 2003 en worden begeleid door het Nederlands instituut voor zorg en welzijn (NIZW).

#### **Fiscale maatregelen**

In 1996 is een fiscale ondersteuning voor werkgevers geïntroduceerd. In 1999 is deze fiscale tegemoetkoming verhoogd van 20% naar 30% van de netto kosten voor kinderopvang. Vanaf 2000 wordt bovendien 50 miljoen gulden extra beschikbaar gesteld voor verlaging van de ouderbijdrage op fiscale wijze. Vooral de lagere en middeninkomens profiteren hiervan.

#### *Deeltijdarbeid*

Los van de Wet aanpassing arbeidsduur (zie hierboven bij NIVEAU 1), komen ook in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) deeltijdbepalingen voor. De Stichting van de Arbeid, waarin werknemers en werkgevers zijn vertegenwoordigd, heeft in zijn aanbevelingen van 10 oktober 1997 CAO-partners wederom opgeroepen om in CAO's en in bedrijven deeltijdafspraken te maken. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat in 1998 in 64% van de onderzochte CAO's een bepaling is opgenomen die de werknemer de mogelijkheid biedt om een verzoek aan de werkgever te doen om in deeltijd te gaan werken en/of de arbeidsduur uit te breiden<sup>32</sup>. Slechts 19 % van de CAO's biedt echt houvast aan werknemers om hun wens tot aanpassing van de arbeidsduur te effectueren. De regering heeft mede hierin aanleiding gezien om een individueel recht voor de aanpassing van de arbeidsduur te creëren. Het is een geclausuleerd recht. Een

---

<sup>32</sup> *Deeltijdarbeid in CAO's. Een onderzoek naar de rechtspositie van deeltijders en deeltijdbevorderende bepalingen in CAO's*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, februari 1999. Het onderzoek geeft de stand van zaken weer op 31 december 1998.

werkgever kan een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur weigeren als zwaarwegende bedrijfsbelangen zich daartegen verzetten. Per 1 juli 2000 is het recht in werking getreden. Werkgevers die minder dan 10 werknemers in dienst hebben hoeven niet aan deze wettelijk plicht tot het verlenen van aanpassing van de arbeidsduur te voldoen. Deze werkgevers dienen zelf een regeling te treffen met betrekking tot het recht van de werknemers op aanpassing van de arbeidsduur.

#### *Betaald langerdurend zorgverlof*

Er komt een verkenning naar betaald langerdurend zorgverlof. Deze verkenning geschiedt in overleg met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau. Het ligt in de bedoeling de verkenning eind 2000 af te ronden. Het Centraal Planbureau zal een kosten-baten analyse hierop uitvoeren. De resultaten zullen eind 2000 beschikbaar zijn.

#### *Zelfstandig ondernemers en verlof*

Het kabinet onderzoekt of en zo ja welke maatregelen voor zorgverlof voor zelfstandigen gewenst en mogelijk zijn naast de zwangerschaps-, bevallings- en (toekomstige) adoptie-uitkering. Daarom onderzoekt het kabinet welke belemmeringen zelfstandigen ondervinden bij het combineren van arbeid en zorg en aan welke oplossingen gedacht kan worden. In juli 2000 is een onderzoek bij het midden- en kleinbedrijf afgerond naar 'best practices' voor het oplossen van bezettingsproblemen die vooral in de kleinere bedrijven kunnen ontstaan als gevolg van deeltijdwerk en langdurig verlof.

#### *Arbeidsparticipatie alleenstaande ouders*

Het kabinet vindt het belangrijk zoveel mogelijk te stimuleren dat alleenstaande ouders (meestal moeders) die momenteel een bijstandsuitkering ontvangen, (her)intreden op de arbeidsmarkt. Daarom investeert zij hierin op verschillende manieren. Zo worden de kinderopvangmogelijkheden sterk uitgebreid. Ook kunnen gemeenten ten behoeve van deze ouders een beroep doen op de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders in de bijstand. Het budget voor deze regeling is met ingang van 2000 verhoogd van 92 tot 125 miljoen gulden.

#### *Onderzoek 'Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid'*

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opdracht gegeven tot een onderzoek naar de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor arbeid en zorgtaken van vrouwen. Het in 1998 uitgebrachte onderzoek "Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid" werd uitgevoerd door W.C. Monster c.s. onder verantwoordelijkheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen. In het rapport wordt op basis van een uitvoerige studie geconstateerd dat het VN-Vrouwenverdrag zeer geschikt is als toetsingskader en stimulans voor wet- en regelgeving en beleid met betrekking tot de bescherming van vrouwen bij



zwangerschap, bevalling en moederschap. In het rapport worden een aantal knelpunten gesignaleerd en aanbevelingen gedaan.

In de kabinetsreactie is erop gewezen dat vanwege het dynamische karakter van het verdrag maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde inzichten kunnen leiden tot andere en aanvullende maatregelen dan die de Nederlandse overheid voor ogen stonden ten tijde van de goedkeuring van het verdrag. Het kabinet is het niet eens met de opvatting van de onderzoekers dat de nationale wet- en regelgeving ter bescherming van moeder- en ouderschap niet voldoet aan de vereisten van het VN-Vrouwenverdrag. Deze conclusies zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat het verdrag de staten verplicht tot het nemen van bepaalde - door de onderzoekers omschreven - concrete maatregelen. Naar de mening van het kabinet laat het verdrag de staten méér beleidsruimte bij het uitwerken van de verdragsverplichtingen dan de onderzoekers aangeven.

Om de combinatie van arbeid en zorg beter mogelijk te maken formuleren de onderzoekers aan het slot van het rapport een aantal aanbevelingen. Deze hebben betrekking op een viertal onderwerpen: aanpassing van de arbeidsduur, afstemming van werktijden met ouderschapstaken, zorgverlofregelingen en kinderopvangvoorzieningen. Het kabinet heeft aangegeven deze aanbevelingen van belang te achten, niet alleen als ondersteuning van het inmiddels door de overheid ingezette beleid met betrekking tot arbeid en zorg, maar ook als inspiratiebron bij de formulering en nadere invulling van het toekomstig beleid op dit terrein.

## **Verbeteren arbeids- en inkomenspositie vrouwen**

### *Algemene werkgelegenheidsbeleid*

In Nederland heeft de afgelopen twee decennia een flinke werkgelegenheidsgroei plaatsgevonden, ook gerelateerd aan de internationale ontwikkelingen. Vooral vrouwen hebben van de bananaanwas geprofiteerd. In de periode 1990-98 groeide de werkgelegenheid onder vrouwen met 31%, tegenover 10% onder mannen. Anders gezegd, van de totale bananaanwas in de genoemde periode kwam 63% bij vrouwen terecht (en dus 37% bij mannen). Hierdoor is de werkgelegenheidsgraad onder vrouwen gestegen tot meer dan 50% in 1999.

De werkgelegenheidsgraad (zowel gemeten in personen als in arbeidsjaren) onder vrouwen ligt evenwel nog steeds lager dan onder mannen. In economische termen is er derhalve sprake van een aanzienlijke onderbenutting van het arbeidspotentieel van vrouwen.

De Nederlandse regering, en het ministerie van Economische Zaken in het bijzonder, zal zich ook in de komende jaren blijven inzetten voor het beleid dat gericht is op het vergroten van het aanpassings- en vernieuwingsvermogen. Dit is immers succesvol gebleken in het creëren van nieuwe werkgelegenheid en het verhogen van de Nederlandse welvaart. Het is te verwachten dat voorzetting van dit beleid, net als in het verleden het geval is geweest, een substantiële bijdrage kan leveren aan het vergroten van de werkgelegenheid onder vrouwen.

### *Vrouwelijke ondernemers*

In december 1998 is het project 'Vrouwelijke ondernemers en de Bank' afgerond met de presentatie van het eindrapport. Daarin worden de volgende activiteiten beschreven:

- er zijn over Nederland verspreid 5 voorlichtingsbijeenkomsten en 7 workshops georganiseerd voor vrouwelijke ondernemers en bankmedewerkers;
- er is een brochure geschreven voor ondernemers waarin informatie is opgenomen over de werkwijze van de bank en tips om het gesprek goed voor te bereiden;
- er is een kwaliteitsmetingsinstrument ontwikkeld voor banken om de tevredenheid onder hun (vrouwelijke) klanten te kunnen meten;
- er is een grote stroom publicaties over het project geweest in landelijke en regionale media, waardoor het onderwerp onder de aandacht is gebracht van een groot publiek.

De projectresultaten zijn overgedragen aan zes organisaties uit het Landelijk Platform Lokale Startersinitiatieven. Deze organisaties begeleiden starters en doorstarters in hun regio.

Overigens is inmiddels uit onderzoek gebleken dat vrouwen minder problemen bij banken ervaren dan mannen (zie hierboven bij 'Stand van Zaken' onder *Vrouwelijke ondernemers*).

### *Nieuw belastingstelsel*

Voor de 'Belastingherziening 2001' is de bevordering van emancipatie en economische zelfstandigheid expliciet als doelstelling geformuleerd. Het ministerie van Financiën heeft dan ook een emancipatie-effectrapportage (EER) laten uitvoeren op de verkenning 'Belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw'. Uit de EER blijkt dat het nieuwe belastingstelsel (dat in september 1999 aan het parlement in de vorm van een wetsvoorstel is aangeboden) enkele duidelijke verbeteringen voor de positie van vrouwen bevat. Zo zal een individuele heffingskorting de plaats gaan innemen van de huidige overdraagbare basisafrek die gebaseerd was op het kostwinnersdenken. Ook zaken als de invoering van het fiscale 'partner'-begrip (ongehuwden kunnen kiezen of zij als partners worden aangemerkt of niet) en het niet langer automatisch toerekenen van gemeenschappelijke inkomsten en aftrekposten aan de meestverdienende, leiden tot vergroting van de zelfstandige inkomenspositie van vrouwen. Daarnaast voert het wetsvoorstel kortingen in die worden toegekend aan huishoudens of individuele belastingplichtigen met (een) kind(eren) jonger dan 12 jaar.

### *'New Opportunities for Women'*

In het kader van de ESF-subsidieregeling 'New Opportunities for Women' (NOW) wordt een aantal projecten uitgevoerd, specifiek gericht op vrouwen. NOW is een onderdeel van het Europees Communautair Initiatief Werkgelegenheid en loopt in de periode 1995 - 2000. De projecten worden behalve met Communautaire middelen, ook medegefinancierd met reguliere nationale middelen en soms deels met private middelen. Doelstelling van NOW is het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van vrouwen door middel van vernieuwende experimenten, onder andere op basis van samenwerkingsprojecten met organisaties uit andere lidstaten. In het bijzonder betreft het hier vrouwen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, alleenstaande moeders met een uitkering, allochtone meisjes en vrouwen zonder werkervaring en vrouwen in lagere of middelbare functies. In het kader van NOW zijn in de periode 1995-2000 in totaal 46 projecten in Nederland uitgevoerd, waarvoor een subsidiebedrag van 31,4 miljoen gulden ter beschikking is gesteld. Het merendeel van deze projecten is gericht op alleenstaande moeders met een uitkering en staan in het teken van sociale activering. De projecten spelen - vanuit een veelal brede geïntegreerde benadering van de problematiek - in op het feit dat alleenstaande moeders tal van belemmeringen ervaren op het moment van

(her)intreding op de arbeidsmarkt, een onderwerp dat met de nieuw ingestelde sollicitatieplicht voor bijstandsmoeders extra aandacht heeft gekregen. Behalve de combinatie van werk en zorg voor kinderen, vormen ook onvoldoende (relevante) werkervaring en een gebrek aan (actuele) scholing vaak een belangrijke belemmering. Ditzelfde geldt voor psychische problemen als gevolg van persoonlijke omstandigheden en/of opvoedingsproblemen. Het bevorderen van vrouwelijk ondernemerschap, onder andere in de sfeer van persoonlijke dienstverlening, is eveneens een belangrijk aandachtsterrein binnen NOW. Voorts staan enkele projecten in het teken van het bevorderen van de instroom van vrouwen en meisjes in technische en/of ICT richtingen. Verwezen zij bijvoorbeeld naar het hieronder beschreven Actieplan Vrouwen en Techniek.

### *Vrouwen in technische beroepen*

Het Actieplan Vrouwen en Techniek 1995-1998 had tot doel de instroom van meisjes en vrouwen in technische beroepen te bevorderen. Streven was een groei van het aantal vrouwelijke beroepsbeoefenaren in de techniek met ca 7000 per jaar. In het kader van het Actieplan ondersteunden de ministeries van Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid diverse projecten. De projecten zijn in 1995 van start gegaan en de laatste projecten werden in 1998 afgerond. In 1999 is er een eindverslag gemaakt van het Actieplan dat in 2000 aan het parlement werd aangeboden.

Enkele bevindingen:

- De doelstelling van het actieplan zijn gehaald: een groei van 19.000 vrouwen in technische beroepen is geconstateerd.
- Projecten die gericht zijn op meer vrouwen en mannen in de techniek hebben veel meer draagvlak dan projecten die zich louter op vrouwen richten. Wel moet er op de specifieke aandachtspunten voor vrouwen gelet worden.
- Emancipatie-projecten hebben bij zowel onderwijsinstellingen als bedrijven een lage prioriteit, hoewel deze organisaties verder ook gericht zijn op het aantrekken van leerlingen of werknemers. Vaak is het succes toch afhankelijk van de inzet van enkele personen. Verankering blijft daardoor moeilijk.
- Speciale techniek-activiteiten voor meisjes worden door de doelgroep wel gewaardeerd, maar dit leidt niet tot een beter imago van techniek in het algemeen en techniekopleidingen in het bijzonder. Daar zal door de opleidingen zelf aandacht aan besteed moeten worden.<sup>33</sup>

### *Gelijke beloning*

De 'ongecorrigeerde' beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen blijken slechts langzaam af te nemen. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven blijkt dat vrouwen gemiddeld 23% minder verdienen dan hun mannelijke collega's. Dit beloningsverschil hangt samen met de verschillen in functie- en persoonskenmerken tussen mannen en vrouwen. Na correctie daarvoor resteert een verschil van 7%. Dit verschil kan mogelijk worden verklaard door sekse-discriminatie, maar het kan ook een gevolg zijn van andere factoren. Tevens heeft de Arbeidsinspectie in augustus 2000 een onderzoek afgerond naar de beloningsverschillen tussen voltijders en deeltijders in het bedrijfsleven en bij de overheid. Uit het onderzoek blijkt dat er een gering gecorrigeerd

---

<sup>33</sup> Zie Hoofdstuk 7 over artikel 10.

beloningsverschil bestaat tussen voltijders en deeltijders. Binnen het bedrijfsleven verdienen zowel 'kleine' als 'grote' deeltijders 3% minder dan voltijders. Bij de overheid is het beloningsverschil groter tussen 'kleine' deeltijders en voltijders, te weten 3%, dan bij 'grote' deeltijders en voltijders, te weten 1%. De geconstateerde gecorrigeerde beloningsverschillen kunnen het gevolg zijn van het niet (volledig) meenemen van alle achtergrondkenmerken. Tevens kan er sprake zijn van beloningsdiscriminatie.

In het Plan van aanpak gelijke beloning, dat in mei 2000 naar het parlement is gezonden, kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan. Uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid voor gelijke beloning duidelijker invullen. Naast bewustwording en deskundigheidsbevordering wordt een kwaliteitstoets ontwikkeld waarmee functiewaarderingssystemen op seksenneutraliteit kunnen worden doorgelicht. De bedoeling is dat systeemhouders, sociale partners en ook de overheid gebruik wordt gemaakt van de kwaliteitstoets om de door hen gehanteerde functiewaarderingssystemen te onderzoeken op seksenneutraliteit.

In de begeleidingscommissie participeerden naast ambtenaren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: vertegenwoordigers van de Commissie gelijke behandeling, de sociale partners en de systeemhouders.

Door periodiek onderzoek te (blijven) doen, zullen de ontwikkelingen ten aanzien van de beloningsverschillen op de voet worden gevolgd.

#### *Pensioenvoorziening*

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een onderzoek verricht naar de pensioenresultaten van werknemers. Het onderzoek moet inzicht geven in de te behalen pensioenresultaten in de verschillende pensioensystemen. Een emancipatie-effectrapportage heeft onderdeel uitgemaakt van dit onderzoek. Met het in het onderzoek betrekken van de nieuwe arbeidspatronen (o.a. effecten flexcontracten, loopbaanonderbreking en ouderschapsverlof) wil het kabinet de beleidsvoornemens toetsen op de pensioenpositie van vrouwen. Gebleken is dat met name werkgevers zonder pensioenregeling nadelig zijn voor de pensioenpositie van vrouwen. Het onderzoek zal naar verwachting in de loop van 2000 worden gepubliceerd.

Het kabinet onderzoekt tevens de mogelijkheid om een wettelijke regeling te treffen om tot algemene werking van de pensioentoezegging te komen, zodat een werkgever die pensioen toezegt aan werknemers in zijn bedrijf, alle werknemers met een arbeidsovereenkomst daadwerkelijk pensioen opbouwen, en dat er in beginsel geen werknemers zijn die buiten de pensioenregeling vallen. Een dergelijke regeling zou in belangrijke mate de pensioenpositie van vrouwen verbeteren.

#### *Arbeidsparticipatie van 'moeilijk plaatsbaren'*

Begin 1999 waren 322 duizend vrouwen ingeschreven op een totaal van 658 duizend niet-werkende werkzoekenden. In het jaar 1999 heeft de 'Arbeidsvoorziening' in totaal 150 duizend niet-werkende werkzoekenden aan een baan geholpen, onder wie 72 duizend vrouwen.

Voor groepen werkzoekenden die een redelijk grote 'afstand tot de arbeidsmarkt' hebben, bestaan algemene arbeidsmarktinstrumenten. Deze zijn te onderscheiden in reïntegratietrajecten en gesubsidieerde arbeidsplaatsen. De behoefte aan kinderopvang van de werkzoekenden die via een reïntegratietraject of op een gesubsidieerde arbeidsplaats aan het werk gaan, zal een aandachtspunt zijn bij de voorbereiding van de Wet basisvoorziening kinderopvang.

De Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) biedt langdurig werklozen de mogelijkheid van een dienstbetrekking of een werkervaringsplaats. Voor de jaren 1999 en 2000 bedroeg het WIW-budget voor scholing en activering 348 miljoen gulden.

Verder bestaat er een project met als doelgroep de vanaf 1 januari 1999 nieuw ingeschreven werkzoekenden van 23 jaar en ouder<sup>34</sup>, die tenminste 12 uur per week beschikbaar zijn en ondersteuning nodig hebben om aan de slag te gaan. Ook niet-uitkeringsgerechtigden (waaronder veel vrouwen) vallen onder de doelgroep (voor zover ze zich wel hebben laten registreren als werkzoekende). Uiterlijk in 2002 zal gehele doelgroep worden benaderd.

Ook bestaat nog het instrument van de zogenoemde 'Instroom/Doorstroom banen' (het Besluit ID-banen). In het regeerakkoord van 1994 was de afspraak vastgelegd om 40.000 extra arbeidsplaatsen te realiseren in bepaalde deelsectoren van de collectieve sector. In het regeerakkoord van 1998 is besloten dit beleid te continueren en te intensiveren door uitbreiding van het aantal banen van 40.000 naar 60.000. Doel van de banen is tweeledig; het terugdringen van de langdurige werkloosheid én het verbeteren van de dienstverlening in de collectieve sector. Ook is het stimuleren van uitstroom naar een niet gesubsidieerde baan als doelstelling toegevoegd. De stimulering vindt plaats via uitstroomprijzen en doorstroombanen (dat wil zeggen gesubsidieerde banen van een hoger gekwalificeerd niveau met een daarbij behorende hogere beloning). De rijksoverheid verstrekt voor elke arbeidsplaats een subsidie die voldoende is om de loonkosten te dekken. De beloning is in het eerste jaar tussen de 100% en de 103% van het wettelijk minimumloon en mag na het eerste jaar oplopen tot 130% van het wettelijk minimumloon voor instroombanen en 150% voor doorstroombanen. Gemiddeld bestaat de nieuwe instroom op de banen in sectoren buiten de zorgsector voor 45% uit vrouwen. Binnen de zorgsector wordt 73% van deze banen door vrouwen bezet. Dit hoge percentage correspondeert met het hoge percentage (van 77%) vrouwen dat in algemene zin werkzaam is in de zorgsector.

Tot slot zij nog verwezen naar de 'Employmentregling' die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgevoerd en specifiek gericht is op de moeilijkst bemiddelbaren. Er zijn in de periode 1995-2000 in totaal 155 experimentele projecten uitgevoerd om - in transnationale samenwerkingsverbanden met partnerorganisaties uit de EU-lidstaten - vernieuwende oplossingen te vinden voor hardnekkige arbeidsmarktproblemen die met het versterken van de arbeidsmarktkansen van deze groepen samenhangen. In totaal is daarmee ongeveer 134,7 miljoen gulden aan subsidie voor beschikbaar gesteld.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

---

<sup>34</sup> Personen onder de 23 jaar werden voor 1999 reeds benaderd via de WIW en de voorloper daarvan.

Meer gelijkheid tussen vrouwen en mannen ('gender equality') ten aanzien van de verdeling van arbeid en zorg, zou ook gerealiseerd kunnen worden door het zgn. uitbestedingsmodel. Dit zou betekenen dat voltijds werken de norm blijft, en dat de zorg in de regel voltijds moet worden uitbesteed (dat wil zeggen: ingehuurd) wil men volwaardig aan de betaalde arbeid deelnemen. Uit onderzoek blijkt herhaaldelijk dat mannen gemiddeld minder uren betaalde arbeid zouden willen verrichten dan ze nu doen, en vrouwen meer. Hierbij aansluitend is het zogenaamde combinatiemodel richtinggevend voor het Nederlandse beleid.

Uitgangspunt in het combinatiemodel is dat een werknemer in een levensfase met veel zorgtaken in een grote deeltijd baan kan werken, zodat hij of zij de zorg gedeeltelijk zelf uitvoert (ondersteund door verlofregelingen) en gedeeltelijk uitbesteedt (kinderopvang en thuiszorg). Over een mensenleven bezien komt de gemiddelde arbeidsduur uit op 30-32 uur doordat soms meer en soms minder wordt gewerkt.

Het uitgangspunt voor de overheid is dat mannen en vrouwen economisch zelfstandig zijn in iedere levensfase. De consequentie van dit uitgangspunt is dat de overheid vooral voorwaarden schept voor de combinatie van arbeid en zorg - dat wil zeggen het behoud van economische zelfstandigheid en verdien capaciteit - in levensfasen met intensieve zorgtaken.

Een cruciaal (en internationaal uniek) kenmerk van een dergelijk combinatiemodel is dat het een emancipatie-strategie is waarin niet alleen vrouwen, maar ook mannen zich aan de veranderende sociale en economische omstandigheden aanpassen. Als niet alleen vrouwen, maar ook mannen vaker in deeltijd gaan werken kan dit leiden tot een cultuurverandering op het werk: het doorbreken van de 'dominante genderideologie' van de voltijdnorm (voltijd is 'normaal' - wat mannen doen -, deeltijdarbeid niet).

### *Project Dagindeling*

Om de trend naar een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg te stimuleren zijn er nieuwe samenwerkingsvormen nodig en een nieuwe ordening van ruimte en tijd. Daarvoor heeft de minister en later de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een project Dagindeling opgezet waarin voorstellen worden ontwikkeld voor een andere dagindeling die mannen en vrouwen meer ruimte biedt om arbeid en zorg te combineren. Aangezien het een uniek project is, zal er in een aparte bijlage bij dit rapport, uitvoerig op worden ingegaan (zie annex 2).

### *Glazen plafond*

De term 'glazen plafond' wordt nationaal en internationaal gebruikt voor het fenomeen, dat zowel in de marktsector als in de collectieve sector het aantal vrouwen op hogere (besluitvormende) posities achterblijft. In Nederland blijkt dit uit het geringe percentage vrouwen in de toppen van overheid, politiek, bedrijfsleven en wetenschap. De Nederlandse overheid probeert al geruime tijd bij te dragen aan de doorbreking van dit 'glazen plafond', onder meer door (mede)financiering van initiatieven als Toplink en Opportunity in Bedrijf. De departementen van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, Landbouw, Natuur en Visserij, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat hebben emancipatietaakstellingen geformuleerd die zijn gericht op het doorbreken van het 'glazen plafond'.

In het Regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd dat in deze regeerperiode de doorbreking van het 'glazen plafond' een extra impuls krijgt. In dit kader worden succes- en faalfactoren opgespoord, kennis, ervaringen en 'good practices' uit verschillende sectoren (bedrijfsleven, wetenschap, politieke en maatschappelijke besluitvorming) uitgewisseld en nieuwe initiatieven gestimuleerd. Uiteenlopende beleidsinspanningen zijn geïnitieerd. Een Nederlandse delegatie heeft eind 1999 op uitnodiging van de coördinerend staatssecretaris voor het emancipatiebeleid een werkbezoek afgelegd aan de Verenigde Staten. Een belangrijke bevinding daaruit is het gewicht van de factor 'bedrijfscultuur' bij de doorstroming van vrouwen naar hogere functies. De Universiteit van Amsterdam verricht inmiddels in opdracht van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid onderzoek naar de mogelijkheden om de organisatiecultuur aan de top van bedrijven te beïnvloeden, zodat doorstroming van vrouwen naar de top wordt bevorderd.

Samen met de minister van Economische Zaken heeft de coördinerend staatssecretaris voor het emancipatiebeleid het initiatief genomen voor een ronde tafelconferentie over de doorstroming van vrouwen met sociale partners en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en diverse maatschappelijke geledingen. Het belangrijkste doel daarvan is ideeënontwikkeling en agenda-setting bij sleutelfiguren uit verschillende sectoren in de samenleving. Met hetzelfde doel wordt een expertmeeting georganiseerd over de doorbreking van het 'glazen plafond' in de politiek en het openbaar bestuur.

In 2000 is het doorbreken van het 'glazen plafond' één van de thema's in het emancipatiesubsidiebeleid en zal de doorstroming van vrouwen naar hogere posities het thema vormen van het Jaarboek Emancipatie.

## **HOOFDSTUK 9    Artikel 12: Gezondheidszorg en welzijn**

### **NIVEAU 1:        HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET HET OPENBAAR BESTUUR**

Iedereen die in Nederland gezondheidszorg nodig heeft, krijgt deze zorg, ook als betrokkene niet beschikt over financiële middelen om de hem/haar verleende zorg te betalen. Personen die medische zorg ontvangen van zorgverleners of zorgverleningsinstanties, dienen in beginsel zelf voor deze zorg te betalen. Dat geldt ook voor vrouwen die medische zorg ontvangen in relatie tot hun zwangerschap, bevalling en post-natale zorg.

Vrouwen die verzekerd, dan wel mede-verzekerd zijn onder de Ziekenfondswet, ontvangen de zorg op kosten van het Ziekenfonds. Vrouwen die op andere wijze verzekerd zijn, hebben recht op vergoeding van de door hen gemaakte kosten voor medische zorg volgens de voorwaarden van de desbetreffende verzekeraar.

Ongeveer 60% van de Nederlandse bevolking is verzekerd via de Ziekenfondswet, ongeveer 5% valt onder speciale voorzieningen voor ambtenaren en zo'n 35% van de Nederlandse bevolking beschikt over een particuliere verzekering. Vrouwen die niet verzekerd zijn en niet in staat zijn zelf de kosten voor medische zorg te dragen, kunnen een beroep doen op vergoeding van deze kosten op grond van de Algemene Bijstandwet. Vrouwen die zich in de zin van de Vreemdelingenwet illegaal in Nederland bevinden, kunnen evenwel geen beroep op bijstand doen. Echter, als medische zorg nodig is omdat een vrouw zwanger is, moet bevallen of als post-natale zorg nodig is, dan kunnen zij de onbetaalde rekening laten voldoen uit de middelen van de 'Stichting Koppelingsfonds'.

In Nederland wordt feitelijke informatie over de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking nauwgezet bijgehouden. Eén van de belangrijkste rapporten vormt de 'Volksgezondheid Toekomst Verkenningen' van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Dit rapport verschijnt vierjaarlijks (de volgende in 2002). Behandeld worden onder meer de gezondheidstoestand en zijn determinanten. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de verschillen in dit opzicht tussen mannen en vrouwen. Daarnaast bestaan er rapporten van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (de Staat van de Gezondheidszorg) over kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en van het Sociaal-Cultureel Planbureau (waarin aspecten van gezondheid en zorg steeds onderdeel zijn).

### **NIVEAU 2:    POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK**

#### *De Stuurgroep Vrouwenhulpverlening*

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) stelde in 1996 de Stuurgroep Vrouwenhulpverlening in. Deze stuurgroep heeft op 24 maart 1999, op een slotmanifestatie, haar eindrapport en beleidsaanbevelingen: 'Naar een seksespecifieke en multiculturele gezondheidszorg' aangeboden aan de minister.



Aan de Stuurgroep namen diverse landelijke organisaties deel (bijvoorbeeld Zorgverzekeraars Nederland en de Nederlandse Patiënten/ConsumentenFederatie) en de overheid (centraal, regionaal en lokaal).

De werkzaamheden van de Stuurgroep hebben bestaan uit:

- . het komen tot beleidsaanbevelingen voor het ministerie van VWS. Hiertoe zijn vijf deeladviezen opgesteld: 'Naar een seksspecifieke artsopleiding', 'Integratie van vrouwenhulpverlening in regionaal zorgbeleid', 'Vrouwenhulpverlening en het kwaliteitsbeleid', 'Over de plaatsbepaling van vrouwenzelfhulp binnen de reguliere zorg' en 'Naar een seksspecifiek patiënten/consumentenperspectief'
- . een regionale publiciteitscampagne, onder het motto 'Goede zorg is seksspecifiek'. Een Comité van Aanbeveling, bestaande uit bekende Nederlanders, ondersteunde deze campagne.
- . het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan onder meer de minister van VWS en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Ook heeft zij – met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen in 1998 en de verkiezingen van Provinciale Staten in 1999 - de politieke partijen informatie verstrekt over de waarde van seksspecifieke hulpverlening voor de reguliere zorg en dienstverlening.

In de ruim drie jaar van haar bestaan heeft de Stuurgroep een nieuwe impuls gegeven aan het vergroten van het draagvlak voor de integratie van vrouwenhulpverlening. Door de wijze waarop de Stuurgroep is samengesteld en door de manier waarop zij haar werkzaamheden heeft ingericht, is getracht een *top-downbenadering* in gang te zetten: implementatie in beleid én bestuurders, politici, financiers en managers overtuigen van de waarde van vrouwenhulpverlening voor de kwaliteit van de gezondheidszorg.

De Stuurgroep concludeert in haar eindrapport en beleidsaanbevelingen (maart 1999) dat ze er in geslaagd is deze impuls te geven:

- verbreding voor de aandacht en de steun voor seksspecifieke hulpverlening is tot stand gebracht
- de kring van betrokkenen is aanmerkelijk vergroot
- door sponsors te werven voor haar publiciteitscampagne heeft de Stuurgroep aangetoond dat verschillende organisaties bereid zijn hun waardering voor vrouwenhulpverlening om te zetten in een financiële bijdrage.

Betrokkenen overtuigen kost echter tijd, aldus de Stuurgroep. Het werk is nog niet af, een structurele inbedding is nog niet totstandgekomen. Daarom doet zij in haar eindrapport beleidsaanbevelingen voor voortzetting van het beleid:

- . verbreding van vrouwenhulpverlening naar seksspecifieke hulpverlening: de relevantie van sekse (vrouwen én mannen) voor het gezondheidsbeleid hoort consequent uitgewerkt te worden
- . verbinden met etniciteit: in een multiculturele samenleving dienen sekse en etniciteit in het gezondheidsbeleid met elkaar verbonden te worden
- . intensivering van de top-downbenadering.

*Seksspecifieke hulpverlening*

De beleidsvoornemens inzake seksespecifieke hulpverlening zijn in juni 1999 vastgelegd in een brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan het parlement. Daarin stelt de minister dat het beleid 'seksespecifieke hulpverlening' de komende vier jaar zal worden gecontinueerd. Daartoe worden de volgende instrumenten ingezet.

- Handhaven van de landelijke ondersteuningsstructuur (in het bijzonder TransAct Nederlands Centrum seksespecifieke zorgvernieuwing en bestrijding seksueel geweld en de Federatie Vrouwenzelfhulp);
- Ontwikkelen van een programma 'seksespecifieke zorg en preventie' bij ZorgOnderzoek Nederland, waarin implementatie, wetenschappelijk onderzoek en aandacht voor vrouwenzelfhulp zijn opgenomen;
- Instellen van een intradepartementale Taskforce 'Sekse en Etniciteit';
- Het instellen van een opvolger van de VWS-Stuurgroep Vrouwenhulpverlening, een Expertcommissie 'Sekse en etniciteit in de gezondheidszorg'.

Deze beleidsvoornemens bouwen voort op het eindadvies van de VWS-stuurgroep Vrouwenhulpverlening, 'Naar een seksespecifieke en multiculturele gezondheidszorg'.

In dit advies en het mede daarop geformuleerde beleid is tevens rekening gehouden met de resultaten van het verdiepende onderzoek in het kader van het VN-Vrouwenverdrag over 'De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag voor Nederland: gezondheid als recht', waarvan een samenvatting als bijlage bij het tweede CEDAW-rapport werd gevoegd.

#### *Oudere vrouwen*

Binnen het algemene ouderenbeleid is er extra aandacht voor (alleenstaande) oudere vrouwen. De vergrijzing onder oudere vrouwen is groter dan onder oudere mannen: vrouwen worden gemiddeld 6 jaar ouder dan mannen. In het jaar 2010 zullen er in Nederland 2,5 miljoen 55+ vrouwen zijn, van wie 433.000 vrouwen 80 jaar of ouder zijn. Op vooral hogere leeftijd is het overgrote deel van deze vrouwen alleenstaand.

Onder de naam 'Grijs op Eigen Wijs' heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een groot landelijk project gesubsidieerd, dat op verschillende manieren aandacht heeft besteed aan zaken waarmee vrouwen te maken krijgen als ze ouder worden. In drie deelprojecten hebben vrouwen samengewerkt om het welzijn en de hulpverlening en zorg voor oudere vrouwen te verbeteren. Eén van de bijzondere punten van 'Grijs op eigen Wijs', is de manier waarop al tijdens de projectperiode gewerkt is aan implementatie van de ontwikkelde producten. Voor alle producten zijn adoptieorganisaties gezocht en gevonden. Deze adoptieorganisaties ( de drie ouderenbonden en Transact) hebben afspraken gemaakt over hoe zij binnen hun organisaties verder gaan met 'Grijs op eigen Wijs'. Het ministerie heeft voor de follow-up van 'Grijs op eigen Wijs' een kleine subsidie gegeven ten behoeve van een landelijk informatie- en coördinatiepunt. Voorzien is in een evaluatie van het project.

Een speciaal project werd gericht op allochtone oudere vrouwen. Op vijf plaatsen zijn ervaringen opgedaan met 'intermediairs', jongere oudere vrouwen, die een brugfunctie vervullen tussen allochtone oudere vrouwen en de Nederlandse maatschappij om hen heen (de zogenoemde Pendula projecten).

### *Oudere lesbische vrouwen*

In het ouderenzorgbeleid wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van oudere lesbische vrouwen door het centraal stellen van de vraagoriëntatie en de bevordering van privacy en kwaliteit. Van oudsher hebben ouderen in verzorgingshuizen het vanzelfsprekende recht hun leven naar eigen inzichten in te richten. Van belemmeringen of discriminatie op grond van seksuele geaardheid kan daarbij geen sprake zijn.

In verpleeghuizen is vanwege het nog frequent voorkomen van meerbedskamers (vaak 3 of 4 persoonskamers) in veel geringere mate sprake van het kunnen garanderen en kunnen beleven van privacy. Het beleid is er echter op gericht alle 3 à 6-persoonskamers in de verpleeghuizen op afzienbare termijn te vervangen door 1 en/of 2-persoonskamers.

Tegelijk loopt in de tehuizen ook een programma ter optimalisering van de bejegening van patiënten door het personeel. Respect voor de persoon van de patiënt, ook bij zorgbehoefte, is daarbij uitgangspunt.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

#### *Vrouwen met een handicap*

Onderzoek<sup>35</sup> toont aan dat een toenemend aantal jonge vrouwen een uitkering volgens de WAJONG (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten) ontvangt, dat wil zeggen dat zij nooit hebben gewerkt. Een klein deel heeft een aangeboren aandoening, een groter deel heeft een psychische aandoening of een aandoening die niet bekend of onvoldoende omschreven is. Mensen die zich in deze situatie bevinden leven vaak op een sociaal minimum; gevaar voor sociale uitsluiting is groot en gevaar voor verlies van eigenwaarde ook.

Het kabinet en meer in het bijzonder de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), acht het dan ook van groot belang veel aandacht te besteden aan beeldvorming bij en over gehandicapte vrouwen op het terrein van zorg en welzijn. Overigens vindt het kabinet het belangrijk aandacht te besteden aan de positie van alle gehandicapte vrouwen, en niet alleen aan die vrouwen die momenteel een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Het ministerie van VWS gaat, binnen haar gehandicaptenbeleid, door met de financiële ondersteuning van projecten ten behoeve van beeldvorming bij en over vrouwen met een handicap. In de tweede helft van 2000 zal een onderzoek plaatsvinden onder vrouwen met een handicap. Het onderzoeksvoorstel is in nauw overleg met de doelgroep zelf tot stand gekomen.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt: hoe beleven en waarderen vrouwen met een lichamelijke functiebeperking hun positie in de samenleving, welke knelpunten en problemen ervaren zij, en welke wensen hebben zij voor verbetering van hun leefsituatie?

Het onderzoek moet leiden tot concrete aanbevelingen voor praktische projecten die gericht zijn op de aanpak van knelpunten in de positie van vrouwen met een handicap, met name op het gebied van zorg en welzijn. Als neveneffect wordt beoogd dat meer inzicht komt in en bekendheid wordt gegeven aan de specifieke positie die vrouwen met een handicap in de samenleving ervaren als gevolg van de combinatie vrouw-handicap.

---

<sup>35</sup> Economisch Statistische Berichten, 19 maart 1999, p. 217-218

### *Oudere lesbische vrouwen*

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Oud roze' heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn opdracht gegeven tot het organiseren van een aantal expertmeetings over de wijze waarop met name oudere lesbische vrouwen beter kunnen worden betrokken bij zowel de meer traditionele vrouwen- en ouderenorganisaties als de meer feministische en homo-organisaties. Van de kant van de laatste organisaties zijn inmiddels onder de hoede van de SAD Schorerstichting enkele initiatieven op gang gekomen om de positie van lesbische ouderen te verbeteren. De meer traditionele vrouwen- en ouderenorganisaties stelden zich over het algemeen voorzichtig op, zodat vervolgvactiteiten zonder externe stimulering niet zijn te verwachten. Er is evenmin sprake van een actief gemeentelijk homobeleid, uitzonderingen daargelaten. Voor de meeste gemeenten en ook de provincies is homo-emancipatiebeleid slechts een marginaal beleidsterrein. In de meeste gevallen wordt de met homoseksualiteit gelieerde problematiek meegenomen in het algemene participatie- en achterstandsbeleid.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport subsidieert momenteel dan ook twee projecten bij het COC (Vereniging tot integratie van homoseksualiteit) om in deze situatie verbetering te brengen. Eén project ondersteunt lokale beleidsmakers bij wie homo/lesbische emancipatie een – veelal klein – onderdeel van het takenpakket is. Het doel is de krachten te verenigen door het opzetten van een netwerk van lokaal actieve beleidsmakers rond homoseksualiteit ten behoeve van onderlinge ondersteuning en inspiratie. Een beleidsnieuwsbrief maakt onderdeel uit van het project.

Een tweede project, eveneens uitgevoerd onder coördinatie van het COC, richt zich op de opbouw van sociale netwerken onder oudere lesbische vrouwen vanaf 55 jaar en bejaarde homoseksuele mannen vanaf 75 jaar en is tevens gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van de welzijns- en zorgvoorzieningen en de lokale politiek voor lesbische vrouwen en homoseksuele mannen boven de 55 jaar. Het project is een breed gedragen initiatief. Het is ontstaan in het Platform Homoseksuele en Lesbische Ouderen waarin meerdere belangenorganisaties voor homo's/lesbiennes participeren. Ook het Landelijk Bureau Leeftijdscriminatie is bij het project betrokken. Het project is opgezet als pilot in vier gemeenten. De bedoeling is dat in een handboek de probleemstelling, werkwijze en resultaten van de pilots worden beschreven om zorg- en dienstverleners, lokale bestuurders en homo-lesbische groepen elders de mogelijkheid te bieden de verschillende methoden in de eigen situatie toe te passen.

## HOOFDSTUK 10 Artikel 14: Vrouwen in de agrarische sector

### NIVEAU 1: HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET EN HET OPENBAAR BESTUUR <sup>36</sup>

De agrarische sector in Nederland kenmerkt zich door het bestaan van een groot aantal gezinsbedrijven. Arbeid op deze bedrijven wordt geleverd door zowel gezinsarbeidskrachten als niet-gezinsarbeidskrachten. Binnen gezinsarbeidskrachten zijn te onderscheiden: bedrijfshoofden, echtgenoten, kinderen en overige (inwonende) familieleden. Onderstaande tabel laat de veranderingen zien die zich in de periode 1995 – 1998 hebben voorgedaan bij de arbeidsparticipatie van vrouwen in de land- en tuinbouw.

Aantal vrouwelijke arbeidskrachten in de land- en tuinbouw

Aantal vrouwen	1995		1998	
	Totaal	w.v. minstens 20 uur per week	Totaal	w.v. minstens 20 uur per week
<b>Gezinsarbeidskrachten</b>	<b>70.227</b>	<b>37.340</b>	<b>69.369</b>	<b>40.368</b>
<b>w.v. bedrijfshoofden</b>	<b>20.016</b>	<b>13.569</b>	<b>25.530</b>	<b>18.472</b>
<b>w.v. echtgenoten</b>	<b>46.477</b>	<b>22.812</b>	<b>37.633</b>	<b>20.226</b>
<b>w.v. kinderen</b>	<b>2.960</b>	<b>702</b>	<b>4.644</b>	<b>953</b>
<b>w.v. overige familieleden (inwonend)</b>	<b>774</b>	<b>257</b>	<b>1.562</b>	<b>717</b>
<b>Niet-gezinsarbeidskrachten</b>	<b>16.701</b>	<b>11.002</b>	<b>29.842</b>	<b>14.290</b>
<b>Totaal arbeidskrachten</b>	<b>86.928</b>	<b>48.342</b>	<b>99.211</b>	<b>54.658</b>

w.v. = waarvan

Uit de tabel blijkt dat in de periode 1995 – 1998 de arbeidsparticipatie van vrouwen in de land- en tuinbouw is toegenomen. De toegenomen participatie van vrouwen wordt grotendeels veroorzaakt door de toename van het aantal vrouwelijke, niet-gezinsarbeidskrachten. Uit cijfers van het CBS blijkt verder dat het aantal vrouwelijke, niet-gezinsarbeidskrachten dat meer dan 20 uur per week in het bedrijf werkt, in 1998 met bijna 30% is toegenomen ten opzichte van 1995. In diezelfde periode is ook het aantal vrouwelijke (mede-)bedrijfshoofden toegenomen. Het aantal meewerkende vrouwelijke echtgenoten is in deze periode echter gedaald.

Een verklaring voor de toenemende participatie van vrouwen en een afname van het aantal meewerkende echtgenotes is het feit dat een deel van de meewerkende echtgenotes bedrijfshoofd is geworden, veelal binnen een man-vrouw maatschap. Een tweede belangrijke oorzaak is de afname van het aantal bedrijven, samen met een toename van de omvang en grootte van de arbeidsbehoefte van de overblijvende bedrijven. Vrouwen voorzien in toenemende mate in de stijgende vraag naar arbeid. De afname van het aantal bedrijven in combinatie met de groei in bedrijfsomvang van de 'blijvers', is een gevolg van de bevoordeling van bedrijven met een volledig agrarisch inkomen en de ontmoediging van bedrijven met een

<sup>36</sup> Informatie van het CBS (*Land- en tuinbouwcijfers 1999*) en van het onderzoek: *Labour situation and strategies of farm women in diversified rural areas of Europe*. Uitgevoerd door G. Overbeek, S. Efstratoglou, M. Haugen en E. Saraceno (Brussels, Commission of the European Communities, Directorate General of Agriculture, 1998).

gedeeltelijk agrarisch inkomen. De bevoordeling wordt onder meer veroorzaakt door het gevoerde landbouwbeleid, de ruimtelijke ordening, de voorwaarden voor het toekennen van investeringen, de ondernemerscultuur en het streven om levensvatbare bedrijven door te geven aan de volgende generatie.

De stijging van de participatie van vrouwen in het aantal arbeidskrachten in de land- en tuinbouw betekent echter niet automatisch dat ook meer agrarische vrouwen economische zelfstandigheid gerealiseerd hebben. In tegenstelling tot niet-gezinsarbeidskrachten, krijgen vrouwelijke gezinsleden hun arbeid veelal niet uitbetaald.

De arbeidssituatie van agrarische vrouwen verschilt sterk met die van andere vrouwen op het platteland, omdat de meeste agrarische vrouwen minder in staat zijn te voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt buitenshuis stelt. Hoewel het agrarisch bedrijf een flexibele combinatie van betaald werk en zorg mogelijk maakt, verlangen jongere vrouwen meer strategisch gebruik van hun kwalificaties. Ondanks de grotere invloed van een beroepsopleiding op de arbeidsstrategieën van vrouwen, worden hun kwalificaties vaak onderbenut, omdat de ongelijke verdeling van zorg en huishoudelijk werk nog nauwelijks ter discussie wordt gesteld en het agrarisch bedrijf nog voldoende inkomen oplevert zonder deze verdeling te wijzigen.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) stelt drie doelstellingen in het emancipatiebeleid centraal. Dit zijn: integratie van vrouwen in besluitvormende- en overlegorganen voor alle beleidsterreinen van LNV; realisering van economische zelfstandigheid van vrouwen die actief zijn op de beleidsterreinen van LNV en het vergroten van de invloed van vrouwen op het gebruik, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied.

### *Vrouwen in bestuurs- en adviesfuncties*

Op alle beleidsterreinen van LNV, hanteert de minister een streefcijfer van minimaal 30% vrouwelijke leden van ingestelde commissies en organen. Dat is nog niet in alle gevallen gerealiseerd. Voor de periode 2001-2003 is het percentage desalniettemin verhoogd naar 35%.

Deelname vrouwen aan ingestelde bestuurs- en overlegorganen voor en na 1996:

Jaar van instelling	Aantal ingestelde organen	Aantal leden			Aantal organen met vrouwen	Aantal organen met >30% vrouwen
		totaal	vrouwen	%		
Voor 1996	15	299	25	8	13	0
Vanaf 1996	11	89	27	30	9	5
Totaal	26	388	52	13	22	5

Recent heeft de minister van LNV toegezegd om vacatures die in de toekomst ontstaan binnen bestaande of op te richten commissies en organen ook voor te leggen aan de plattelandsvrouwenorganisaties. Door gebruik te maken van het vrouwen netwerk van deze organisaties, komen geschikte vrouwen voor de functies sneller in beeld.

Bij de jaarlijkse uitreiking van de emancipatieprijs door het ministerie van LNV is een workshop gehouden waarbij ideeën verzameld zijn met betrekking tot deze doelstelling. Deze ideeën zullen verder ontwikkeld worden om een groter aandeel vrouwen in besturen en overlegorganen te krijgen.

Vanuit het emancipatiebudget van LNV zijn in 1999 in totaal twee projecten gefinancierd die een bijdrage moeten leveren aan de integratie van vrouwen in bestuurs- en overlegorganen. Deze projecten waren gericht op het opleiden en trainen van (jonge) vrouwen om hun bestuurlijke ervaring en/of achtergrond te verhogen. Tevens is op verzoek van LNV in 1998 door de Dienst Landbouwkundige Voorlichting en de Land- en Tuinbouworganisatie een voorlichtingsprogramma ontwikkeld gericht op bestuurlijk actieve vrouwen. Dit programma is in 1999 van start gegaan.

#### *Inrichting van landelijk gebied*

Om de invloed van vrouwen te vergroten op het gebruik, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, financiert het ministerie van LNV op dit thema gerichte projecten. Dit betreft bijvoorbeeld opleidingen en cursussen, maar ook voorlichtingsprojecten.

Het project Dagindeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het leven geroepen om de combinatie van arbeid en zorgtaken te faciliteren, neemt en subsidieert ook initiatieven ten behoeve van de bereikbaarheid van en naar het 'landelijk gebied' en de beschikbaarheid van voorzieningen in het 'landelijk gebied'. Over het project Dagindeling is een bijlage opgenomen in deze rapportage. Om een koppeling te maken tussen de resultaten van het project Dagindeling en plattelandsvernieuwing, heeft het ministerie van LNV een projectgroep ingesteld. Door middel van enkele pilots zal deze onder meer onderzoeken wat de concrete behoeften zijn aan sociale infrastructuur (voorzieningen en bereikbaarheid) in het landelijk gebied.

## *Opleidingen*

Een activiteit die zich richt op alle drie hierboven genoemde doelstellingen, is de ontwikkeling van een specifiek voorlichtings- en cursussenprogramma voor agrarische en plattelandsvrouwen. Het ministerie had onderzoek gedaan naar de behoefte aan voorlichting en cursussen van agrarische vrouwen, de positie van vrouwen in de recreatie-sector, de positie van vrouwen in de visserijsector en tenslotte naar de fiscaal, juridische en economische positie van agrarische vrouwen.

Om de participatie van agrarische en plattelandsvrouwen in het cursorisch onderwijs en voorlichting te vergroten, heeft het ministerie van LNV relevante vrouwenorganisaties en uitvoerende organisaties in de voorlichting en het cursusonderwijs aangeboden ca. 2.5 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor voorlichting en cursussen indien er een gezamenlijk programma wordt ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een in 1999 in uitvoering genomen gezamenlijk programma "Naar een voorlichting- en cursusaanbod op maat".

## *Onderzoek*

### *Vissersvrouwen*

Het ministerie van LNV heeft onderzoek gedaan naar de rol, positie en ambitie van Nederlandse vissersvrouwen. Gebleken is dat vissersvrouwen belangrijke taken en verantwoordelijkheden hebben binnen het gezin. Binnen het familiebedrijf vervult 91% van de vissersvrouwen één of meer taken. Het zijn bijna altijd taken aan de wal of op het schip als het in de haven ligt. Veertien procent van de vrouwen is mede-eigenaar van het bedrijf. Zestig procent denkt mee of beslist mee over de bedrijfsvoering. De arbeidsinzet van de echtgenotes is in de meeste gevallen informeel geregeld en daardoor officieel onzichtbaar. Voorlichting over mogelijke juridische, fiscale en financiële regelingen voor een meewerkende echtgenote binnen het familiebedrijf wordt als één van de aanbevelingen naar voren gebracht. Een tweede aanbeveling betreft het steunen van vissersvrouwen bij het opzetten van een vissersvrouwen-netwerk.

### *Fiscaal, juridische en economische positie*

Al eerder in dit rapport werd gemeld dat de inkomensverwerving in Nederland steeds minder op het niveau van huishoudens en steeds meer op het niveau van individuen wordt geregeld. Vrouwen gaan een grotere rol in de inkomensverwerving spelen en verzilveren hun inbreng door zelf vermogen in (on)roerende zaken op te bouwen en regelingen ten behoeve van de eigen sociale zekerheid af te sluiten. De vraag is, in hoeverre deze ontwikkeling zich binnen de landbouw en verblijfsrecreatie voordoet bij vrouwen die juridisch gezien direct dan wel indirect via hun levenspartner verantwoordelijk zijn voor een onderneming. Daartoe laat het ministerie van LNV een onderzoek uitvoeren naar de inkomenssituatie, opbouw van sociale zekerheden en vermogenssituatie van vrouwelijk zelfstandigen. De resultaten van dit onderzoek naar de fiscaal, juridische en economische positie van vrouwen in de landbouw en verblijfsrecreatie worden in de loop van 2000 gepresenteerd. Mochten de resultaten daartoe aanleiding geven, dan zal LNV aanvullende maatregelen ontwikkelen die kunnen leiden tot de verbetering van de economische zelfstandigheid van vrouwen, werkzaam in de landbouw en verblijfsrecreatie.



## **HOOFDSTUK 11    Artikel 16: Personen- en familierecht**

NIVEAU 1:        HET REALISEREN VAN VOLLEDIGE GELIJKHEID VOOR DE WET  
                     EN HET OPENBAAR BESTUUR

### **1a     Stand van zaken**

De gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen in het personen- en familierecht is geëffectueerd. De Nederlandse regering gaat thans meer de nadruk leggen op versterking van de positie van personen die een relatie onderhouden met iemand van hetzelfde geslacht. Dit strookt met de positie die Nederland innam tijdens de 23e Speciale Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN) over de evaluatie van het Beijing Platform voor Actie (5 t/m 9 juni 2000). De Europese Unie heeft in Beijing reeds in een interpretatieve verklaring gesteld dat volgens de Europese interpretatie seksuele rechten, waaronder ook seksuele voorkeur, impliciet zijn verwoord in het Platform voor Actie en onderdeel is van mensenrechten van vrouwen. Dit standpunt heeft de Europese Unie bij het aannemen van de slotverklaring van de SAVVN herhaald.

### **1b     Wettelijke maatregelen**

#### *Huwelijk door personen van hetzelfde geslacht*

Het parlement heeft op dit moment een wetsvoorstel in behandeling dat strekt tot openstelling van het huwelijk voor twee personen van hetzelfde geslacht. Naar huidig recht kunnen alleen twee personen van verschillend geslacht huwen. De regels omtrent het aangaan, de stuiting, de nietigverklaring en de gevolgen van het huidige huwelijk, zullen zo veel mogelijk van toepassing zijn op een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht. Er zullen echter ook twee verschillen zijn tussen het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht respectievelijk van verschillend geslacht. Het betreft hier de verhouding tot de kinderen en internationale aspecten.

Anders dan aan een huwelijk tussen personen van verschillend geslacht, zullen er geen afstammingsrechtelijke gevolgen worden verbonden aan een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht. Dit betekent dat bijvoorbeeld een kind dat staande een huwelijk tussen twee vrouwen wordt geboren, niet van rechtswege in familierechtelijke betrekking zal staan tot de vrouw waaruit het niet is geboren. Indien het wetsvoorstel adoptie door personen van hetzelfde geslacht in werking treedt, kunnen familierechtelijke betrekkingen via adoptie toch tot stand worden gebracht.

Een ander verschil betreft de internationale aspecten van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht. Gehuwden van hetzelfde geslacht kunnen in het buitenland met diverse praktische en juridische problemen te maken krijgen, omdat hun huwelijk wellicht niet wordt erkend of omdat aan hun huwelijk niet dezelfde gevolgen worden verbonden als aan een huwelijk tussen personen van verschillend geslacht.

Het geregistreerd partnerschap dat per 1 januari 1998 is ingevoerd zal blijven bestaan, ook na de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht. In het wetsvoorstel is

de mogelijkheid opgenomen om een geregistreerd partnerschap om te zetten in een huwelijk en vice versa. Vijf jaren na de openstelling van het huwelijk door personen van hetzelfde geslacht zal een evaluatie plaats vinden naar de ontwikkeling van het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht en het geregistreerd partnerschap.

#### *Adoptie door personen van hetzelfde geslacht*

Ook behandelt het parlement een wetsvoorstel waarin adoptie door personen van hetzelfde geslacht wordt geregeld. Naar huidig recht is in Nederland adoptie door twee personen van hetzelfde geslacht niet mogelijk. Evenmin is adoptie mogelijk door de mannelijke partner van de vader van een kind of de vrouwelijke partner van de moeder van een kind. Het wetsvoorstel beoogt daarin verandering te brengen.

Het wetsvoorstel ziet alleen op adoptie van kinderen in Nederland en niet op interlandelijke adoptie.

Verder is in het wetsvoorstel - naast de geldende voorwaarden - een nieuwe voorwaarde voor adoptie opgenomen, namelijk dat adoptie slechts mogelijk is indien het kind van zijn oorspronkelijke ouder of ouders niets meer te verwachten heeft.

#### *Interlandelijke adoptie*

Op 1 oktober 1998 is het op 29 mei 1993 te 's Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie voor Nederland in werking getreden. Evenals dit verdrag beperkt de Nederlandse regelgeving inzake interlandelijke adoptie (die mede dient ter uitvoering van het verdrag) de mogelijkheid om een kind uit het buitenland ter adoptie op te nemen tot echtparen of één persoon (gehuwd of ongehuwd). De voorgestelde verruiming van de werkingssfeer van het interne adoptierecht strekt zich dus niet uit tot interlandelijke adoptie.

#### *Naamrecht*

Het naamrecht zal geen wijzigingen ondergaan in verband met de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht. Naar huidig recht is de gehuwde of gehuwd geweest zijnde vrouw bevoegd de geslachtsnaam van haar echtgenoot voorafgaand, volgend op of in plaats van de eigen naam te voeren. Deze bevoegdheid komt ook toe aan de gehuwde of gehuwd geweest zijnde man. Deze bevoegdheid komt na de openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht eveneens toe aan de echtgenoten van hetzelfde geslacht.

Zoals in het tweede rapport is vermeld, is het naamrecht met ingang van 1 januari 1998 gewijzigd. Indien kinderen twee juridische ouders hebben, kunnen de ouders kiezen welke van beider geslachtsnamen het kind zal hebben. Ook in geval van adoptie kunnen de adoptiefouders ter gelegenheid van de adoptie verklaren welke van hun beider geslachtsnamen het kind zal hebben. Niet bepaald is echter welke naam het kind krijgt indien de adoptiefouders geen keuze hebben gemaakt. In het wetsvoorstel adoptie door personen van hetzelfde geslacht is daartoe een aanvulling opgenomen. Daarbij is zoveel mogelijk bij het geldende systeem aangesloten. Bij gebreke van naamskeuze krijgt het kind, indien de

adoptiefouders gehuwd zijn, de naam van de vader. Indien de adoptiefouders niet gehuwd zijn, behoudt het kind bij gebreke van naamskeuze de naam die het heeft.

Naar huidig recht is het recht op naamskeuze niet van toepassing in geval van een stiefouderadoptie; het kind behoudt zijn geslachtsnaam. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om ook in geval van een stiefouderadoptie een naamskeuze te doen. Bij gebreke van een naamskeuze behoudt het kind zijn geslachtsnaam.

## NIVEAU 2: POSITIEVERBETERING IN DE PRAKTIJK

### *Experimenten met echtscheidingsbemiddeling*

De in het tweede voortgangsrapport aangekondigde experimenten met echtscheidingsbemiddeling zijn door het parlement goedgekeurd en eind 1998 van start gegaan. De experimenten lopen inmiddels bij 9 rechtbanken verspreid over het land en duren nog tot 1 januari 2001. In het voorjaar van 2001 wordt de wetenschappelijke evaluatie van de resultaten verwacht.

Met het experiment echtscheidingsbemiddeling (mediation in divorce procedures) wil de regering nagaan of bemiddeling (mediation) voldoende bescherming biedt aan kinderen en aan de eventueel zwakkere partij en of echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter op basis van een convenant/overeenkomst, wettelijk kan worden ingevoerd. Volgens de huidige wet vindt echtscheiding uitsluitend via de rechter plaats. Daarbij is procesvertegenwoordiging verplicht. Wel kunnen partijen een zogenoemd gemeenschappelijk verzoekschrift tot echtscheiding indienen.

Zoals gezegd is het belangrijk dat bemiddeling voldoende waarborgen biedt ten aanzien van:

- het belang van het (eventuele) kind en van
- het belang van de zwakkere partij indien de partijen niet gelijkwaardig zijn. Het gaat dan vooral om de economisch afhankelijke partij.

De beoordeling van de waarborgen vindt plaats door het verkrijgen van inzicht in de voor- en nadelen van echtscheidingsbemiddeling in de praktijk, ten opzichte van de reguliere gerechtelijke procedure.

Het Ministerie van Justitie betaalt een standaardvergoeding aan de bemiddelaar (mediator) als partijen minder draagkrachtig zijn. De eigen bijdrage van partijen is in dat geval vastgesteld analoog aan de Wet op de rechtsbijstand, die de financiering van rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen regelt.

Ook de rechter kan bij het beoordelen van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening voor de duur van de echtscheidingsprocedure naar een echtscheidingsbemiddelaar doorverwijzen. De rechter kan partijen niet verplichten aan de bemiddeling deel te nemen. Het contact met de bemiddelaar komt tot stand door partijen zelf, eventueel op verwijzing van een hulpverlenende instantie.

### *Gedwongen huwelijk*

Met enige regelmaat komt het onderwerp van de gedwongen huwelijken in Nederlandse media aan de orde. Het gaat dan om meisjes van allochtone afkomst wier familie graag bepaalt wie de levenspartner van het meisje wordt.

In Nederland worden evenwel gedwongen huwelijken niet geaccepteerd. Ter voorkoming van deze praktijk zijn enige bepalingen opgenomen in de Wet conflictenrecht huwelijk, waarin de bepalingen van het door Nederland bekrachtigde Verdrag inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken dat op 14 maart 1978 in 's Gravenhage tot stand is gekomen, nader zijn uitgewerkt. De ambtenaar van de burgerlijke stand in Nederland beoordeelt mede aan de hand van de in de Wet conflictenrecht huwelijk neergelegde bepalingen of een huwelijk in Nederland kan worden voltrokken.

Artikel 2 van de Wet conflictenrecht huwelijk bepaalt dat een huwelijk in Nederland kan worden voltrokken indien:

- a) ieder van de aanstaande echtgenoten voldoet aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk van het Nederlandse recht en een van hen de Nederlandse nationaliteit bezit of in Nederland zijn gewone verblijfplaats heeft; of
- b) ieder der aanstaande echtgenoten voldoet aan de vereisten tot het aangaan van een huwelijk van de Staat waarvan hij de nationaliteit bezit. Bij het bezit van meer dan een nationaliteit geldt het recht van de Staat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit, waarmee hij alle omstandigheden in aanmerking genomen, de sterkste band heeft.

Ongeacht het bepaalde in artikel 2 mag geen huwelijk worden voltrokken indien dit onverenigbaar zou zijn met de openbare orde. Hiervan is in elk geval sprake als de aanstaande echtgenoten of een van hen de leeftijd van 15 jaren nog niet hebben bereikt. En daarvan is eveneens sprake indien de vrije toestemming van een der aanstaande echtgenoten ontbreekt.

Uit het voorgaande volgt dat een ambtenaar van de burgerlijke stand in Nederland geen huwelijk mag voltrekken indien een van de aanstaande echtgenoten jonger dan 15 jaar is dan wel de vrije toestemming van een der aanstaande echtgenoten ontbreekt. Is een huwelijk ondanks het ontbreken van de daartoe gestelde vereisten gesloten, dan kan nietigverklaring door de rechter volgen.

### NIVEAU 3: CULTUURVERANDERING

Met het indienen van wetsvoorstellen inzake huwelijk en adoptie voor personen van hetzelfde geslacht, biedt de Nederlandse regering niet alleen een mogelijkheid voor personen van gelijk geslacht om hun onderlinge relatie en die met hun kinderen wettelijk te regelen. De regering geeft daarmee ook formele uiting aan haar visie dat mensen ongeacht hun homo- of heteroseksuele voorkeur op voet van gelijkheid aan alle facetten van het maatschappelijk leven moeten kunnen deelnemen. Deze houding van de regering ten opzichte van homo-emancipatie bevordert de maatschappelijke acceptatie van homoseksuele relaties.