

Netwerk VN-Vrouwenverdrag
T.a.v. mevrouw L. Drogen
Postbus 114
3500 AC UTRECHT

Den Haag
10 december 2008

Ons kenmerk
DE 66062

Uw brief
10 juli 2008

Uw kenmerk
-

Onderwerp
Monitor VN-Vrouwenverdrag

Bijlage(n)
-

Geachte mevrouw Drogen,

Met deze brief reageer ik, mede namens de minister en staatssecretaris van Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), op de Monitor VN-Vrouwenverdrag, die ik medio juli van u heb ontvangen.

De vijfde Nederlandse rapportage was aangekondigd voor de maand augustus en verschenen op 30 juni. De Monitor is kort hiervoor gepubliceerd en bevat kritische kanttekeningen bij het kabinetsbeleid. Een aantal van deze kritische kanttekeningen wordt ondervangen door de vijfde rapportage van het kabinet. Voor een inhoudelijke reactie op de Monitor kan ik dan ook grotendeels verwijzen naar de vijfde rapportage. Daarbij maak ik de kanttekening dat de vijfde Nederlandse rapportage vooral ingaat op de periode tot en met december 2007, met soms een uitloop naar 2008. De Monitor gaat echter ook in op recente ontwikkelingen. In deze brief worden deze ook meegenomen.

In de Monitor wordt gesteld dat de notitie over de juridische werkingssfeer van het VN-Vrouwenverdrag, die was toegezegd aan de Kamer, nog niet is verschenen.

Ik kan u in dit verband als volgt informeren. Tijdens het Algemeen Overleg over het internationaal emancipatiebeleid op 10 oktober 2007 heb ik met de Tweede Kamer gesproken over de juridische status van het VN-Vrouwenverdrag. De Kamer heeft mij toen gevraagd de informatie nog eens schriftelijk aan haar te doen toekomen, voorafgaand aan het Algemeen Overleg over de Emancipatienota op 7 november 2007. Met mijn brief van 5 november 2007 heb ik deze toezegging gestand gedaan (Kamerstuk 2007-2008, 30420, nr. 65). Ik ga in deze brief in op de bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag en concludeer dat de vraag of de bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag rechtstreekse werking hebben, zich niet in algemene zin laat beantwoorden. Ik verwijs u voor het overige naar mijn brief aan de Tweede Kamer terzake.

Met betrekking tot de vier onderwerpen waarover de Monitor rapporteert, wil ik het volgende opmerken.

1) Zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen

De regering deelt de opvatting niet, dat het VN-Vrouwenverdrag een *verplichting* bevat om ook voor vrouwen die als zelfstandige werkzaam zijn een publieke regeling voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering te treffen. Conform het standpunt van de regering, heeft de rechtbank te Den Haag in zijn vonnis van 25 juli 2007 (nr. 257 427/HAZA 06-170) bepaald dat er geen juridische noodzaak is tot het treffen van een publieke regeling voor zelfstandigen. In het hoger beroep dat tegen dit vonnis is aangetekend, door onder andere het Proefprocessenfonds Clara Wichmann, heeft het Gerechtshof nog geen uitspraak gedaan. Voor het standpunt dat de Nederlandse overheid gehouden is een dergelijke regeling te treffen, is dan ook geen steun te vinden in jurisprudentie.

Hoewel het kabinet derhalve van oordeel is dat er geen - internationaalrechtelijke - verplichtingen zijn om een publieke voorziening voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor zelfstandigen te treffen, heeft de regering dit wel wenselijk geacht. Voor de regering was daarbij de doorslaggevende overweging de bescherming van de gezondheid van moeder en kind. Met een wettelijke zwangerschaps- en bevallingsuitkering heeft de regering beoogd de vrouwelijke zelfstandige in de periode voorafgaand aan en volgend op de bevalling in de gelegenheid te stellen haar arbeid neer te leggen. De bescherming van de gezondheid van moeder en kind fungeerde daarbij kortom als een zelfstandige rechtsgrond.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel "Zwangerschaps- en bevallingsuitkering zelfstandigen" is de eventuele terugwerkende kracht van deze regeling uitgebreid aan de orde geweest. Van de kant van de regering is daarbij naar voren gebracht dat het met terugwerkende kracht verstrekken van een uitkering niet past bij het doel van de regeling. Voor de gevallen waarin de zwangerschap en bevalling reeds hebben plaatsgevonden, kan de verstrekking van de uitkering er immers niet meer toe leiden dat de vrouw de arbeid in de periode rond de bevalling neerlegt.

2) Geweld tegen vrouwen

In de Monitor wordt terecht onderschreven dat het Nederlandse kabinet huiselijk geweld als probleem zeer serieus neemt. De afgelopen periode is gewerkt aan een nieuw "Plan van aanpak Huiselijk Geweld, de volgende fase" voor de periode tot 2011. Op 1 september jl. is dit nieuwe plan van aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. 'De volgende fase' bouwt voort op de resultaten van het vorige programma 'Privé Geweld – Publieke Zaak'. Hoewel er al veel is bereikt, is ook steeds duidelijker geworden dat het bij geweld in de privésfeer nog steeds gaat om een van de omvangrijkste geweldsvormen in onze samenleving. Bij de landelijke aanpak van huiselijk geweld werken zes ministeries, het OM, de politie, de reclassering en de VNG samen, onder coördinatie van het ministerie van Justitie.

Het nieuwe plan kent drie thema's: 'preventie, signaleren en interveniëren', 'onderzoek' en 'instrumenten en samenwerking'. Onder deze thema's vallen 23 actiepunten.

Zo wordt op dit moment een landelijk onderzoek verricht naar de omvang van huiselijk geweld, de kenmerken en de hulpbehoefte van slachtoffers en naar de kenmerken en hulpbehoefte van daders. Ook wordt gewerkt aan een landelijke modelaanpak voor huiselijk geweld.

De strafrechtelijke aanpak van huiselijk geweld wordt voorts aangescherpt. Doel is om het aantal aangiften te laten toenemen tot 45% van alle door de politie geregistreerde incidenten in 2011 (38% in 2006) en om het percentage aanhoudingen te verhogen tot 70% in 2011 (64% in 2006). Hiermee wordt de mogelijkheid vergroot om plegers van huiselijk geweld te vervolgen.

Daarbij past de doelstelling dat de reclassering eind 2008 een sluitend reclasseringsaanbod zal hebben voor alle huiselijk geweldszaken in strafrechtelijk kader. Beoogd wordt de recidive onder plegers te verminderen tot 25% in 2011 (ruim 30% in 2006).

Per 1 augustus 2008 is de nieuwe OM-aanwijzing "huiselijk geweld" van kracht geworden. Deze aanwijzing stelt regels omtrent de opsporing en vervolging van huiselijk geweld. Daarbij worden randvoorwaarden geformuleerd voor o.a. de invulling van lokale samenwerking tussen politie, OM en reclassering.

Voorts zal de periode tot 2011 in het teken staan van de invoering van het huisverbod. Het Wetsvoorstel "tijdelijk huisverbod" is op 30 september in de Eerste Kamer behandeld. De wet zal waarschijnlijk begin 2009 in werking treden.

In de Monitor wordt voorts gesteld dat de onderzoeksopzet van het WODC naar de aard en omvang van huiselijk geweld niet voldoet aan de normen van verantwoord genderspecifiek onderzoek zoals geformuleerd door de Europese Unie. Ik deel die opvatting niet. Bij de ontwikkeling van de vragenlijst om slachtoffers van huiselijk geweld te interviewen, is aangesloten bij de internationale vragenlijst, de *International Violence Against Women Survey* (IVAWS). Het huidige onderzoek betreft echter een onderzoek dat ook mannelijke slachtoffers betreft, waardoor de vragenlijst is uitgebreid. Het onderzoek zal gegevens opleveren, gedifferentieerd naar onder meer sekse, leeftijd, sociaal-economische status en etnisch-culturele achtergrond.

In de Monitor wordt tenslotte gevraagd om meer aandacht voor het seksespecifieke karakter van huiselijk geweld en de inzet van instrumenten van gendermainstreaming. Ik kan u melden dat de minister van Justitie momenteel een genderanalyse in het kader van het plan van aanpak laat verrichten. Deze genderanalyse houdt het volgende in:

1. het toetsen van de aanpak op genderaspecten, waarbij zowel de vraag aan de orde komt of de aanpak voldoende genderspecifiek is, als de vraag of er in de aanpak (verborgen) genderstereotyperingen zitten en
2. het inventariseren van aanknopingspunten voor een genderspecifieke aanpak, en het maken van suggesties voor een dergelijke aanpak.

3) Prostitutie en vrouwenhandel

Met betrekking tot mensenhandel kan worden gemeld dat in het instellingsbesluit van de Task Force Mensenhandel specifiek is opgenomen dat nauwe betrekkingen moeten worden onderhouden met relevante partijen in het veld, waaronder de betrokken NGO's. Hiermee is hun inbreng voldoende gegarandeerd. Inmiddels heeft de Task Force de belangrijkste knelpunten geïnterpreteerd (waaronder opvang van slachtoffers, versterken toezicht prostitutiesector en aandacht voor de positie van slachtoffers) en zijn plannen van aanpak opgesteld die gericht zijn op het oplossen van knelpunten.

In de Monitor wordt gesteld dat de positie van prostituees niet of nauwelijks verbeterd is na de opheffing van het bordeelverbod. Bij de invoering van het vergunningstelsel zou nauwelijks rekening gehouden zijn met de belangen van prostituees.

Arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid

In dit verband wijs ik u op de brief "Veiligheid begint bij voorkomen" van 6 november 2007 en de brief inzake prostitutie van 16 mei 2008, waarin reeds is aangekondigd dat het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, zal worden voortgezet. Het zoeken naar een alternatief voor het huidige toelatingsregime heeft niet geleid tot een acceptabele oplossing. Bovendien bestaat, gezien de verwevenheid van prostitutie en mensenhandel, een voortdurend en reëel risico op het bestaan van vormen van uitbuiting. Dat heeft tot gevolg dat de bestaande situatie zal voortduren: er worden geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor werk in de prostitutie, maar de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) biedt wel een titel voor toezicht en handhaving.

Evaluatie en nieuwe maatregelen

Er heeft een uitgebreide evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod plaatsgevonden. Hiermee is aanbeveling 22 van het CEDAW-comité uitgevoerd. De effecten van de wetswijziging stonden centraal in de evaluatie. De bescherming van de positie van prostituees (waaronder de sociale- en gezondheidspositie) zijn hierin meegenomen. Gelet op de rapportageperiode is in de vijfde Nederlandse rapportage niet uitgebreid ingegaan op de nieuwste maatregelen in het prostitutiebeleid, zoals die door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en SZW aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 16 mei 2008. Zoals u wellicht bekend gaan de aangekondigde maatregelen met name ook over verbetering van de sociale positie van prostituees en zijn intensiveringen aangekondigd voor uitstapprogramma's van prostituees.

De laatste rapportage van het ministerie van Justitie en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) met daarbij een evaluatie van gendergerelateerd vreemdelingenbeleid in Nederland is in het Engels vertaald en verzonden naar het CEDAW-comité.

Rol Arbeidsinspectie (AI)

In de Monitor wordt gesteld dat de controle op de vergunde bedrijven nog steeds vooral door de politie wordt gedaan, ook als de AI dit zou kunnen doen. Dit zou ten koste gaan van de capaciteit van de politie om de onvergunde en illegale sector te controleren op gedwongen prostitutie en minderjarigen. Zowel de gemeente als de politie spelen een belangrijke rol in het toezicht op en de handhaving in de seksbranche. De regie in het prostitutiebeleid ligt bij gemeenten. De gemeente fungeert als vergunningverlener. Specifiek met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden *geen minderjarigheid* en *geen illegaliteit* hebben veel gemeenten toezichthouders van de politie aangewezen voor het toezicht op en de controles van de vergunde seksbedrijven. De politie heeft daarnaast een strafrechtelijke taak om binnen de prostitutiebranche strafbare feiten op te sporen.

De AI doet controles op de naleving van de WAV, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), en de Arbeidstijdenwet (ATW). Bij geconstateerde overtredingen legt de AI boetes op aan de werkgever of maakt zij zo nodig een proces-verbaal op ten behoeve van het Openbaar Ministerie.

De AI stelt capaciteit beschikbaar voor integrale handhavingsacties die op initiatief van de gemeente worden ondernomen binnen de prostitutiebranche. Dit is aangekondigd in de bovengenoemde brief van 16 mei 2008 inzake prostitutie. Hierbij kan gedacht worden aan gezamenlijke projecten in het kader van de zgn. interventieteams of de zgn. vrijplaatsenaanpak. Kenmerk is dat de handhaving plaatsvindt op initiatief van de gemeenten en dat verschillende handhavende instanties (gemeente, politie, belastingdienst, AI enz.) actief participeren.

4) Gezinshereniging

In de Monitor wordt gesteld dat de voorwaarden die in het kader van gezinshereniging aan migranten worden gesteld, met name de inkomenseis en de Wet inburgering in het buitenland, een daling in het aantal aanvragen om gezinshereniging hebben bewerkstelligd en dat deze maatregelen vrouwen in het bijzonder treffen. Per 1 november 2004 zijn op grond van de Vreemdelingenwet 2000 twee nieuwe maatregelen van kracht in het kader van gezinsvorming, te weten een verhoging van de inkomensgrens van 100% naar 120% van het wettelijke minimumloon en van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar. Deze maatregelen zien derhalve uitsluitend op personen die in het kader van gezinsvorming naar Nederland komen en niet in het kader van gezinshereniging. Daarnaast is per 15 maart 2006 de Wet inburgering in het buitenland van kracht. De daling van de instroom van gezinsvormers/-herenigers kan slechts deels verklaard worden door de genomen maatregelen. Deze daling is namelijk al ingezet vóór de invoering van deze drie maatregelen. Het precieze effect van de Wet inburgering in het buitenland op de daling van de instroom van gezinsherenigers is één van de onderwerpen die tijdens de evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland aan bod zal komen. Het effect van de andere twee maatregelen op de gezinsvorming wordt momenteel onderzocht in het kader van het evaluatieonderzoek van het ministerie van Justitie. Op dit

moment kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over het effect van deze maatregelen op gezinsherenigers in het algemeen en vrouwen in het bijzonder.

De kosten van de inburgering in het buitenland bedragen niet € 5000,- zoals in de Monitor wordt gesteld, maar € 350,- voor het afleggen van het inburgeringsexamen in het buitenland en € 67,- voor het optioneel aan te schaffen voorbereidingspakket. Het kabinet is van mening dat de kosten voor de inburgering in het buitenland niet disproportioneel hoog zijn.

Wat betreft de inburgering in Nederland erkent het kabinet dat de implementatie van de Wet inburgering tot problemen heeft geleid en dat stagnatie is opgetreden in het aantal inburgeringstrajecten. Samen met de gemeenten treft het kabinet maatregelen om onder meer de inburgering van oud- en nieuwkomers te versnellen met als doel meer inburgeraars via inburgeringstrajecten voor te bereiden op participatie in de Nederlandse samenleving (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 143, nr. 25). Ook heeft het kabinet recent besloten dat de koppeling van het behalen van het inburgeringsexamen aan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld naar 1 januari 2010. Voor nadere informatie hierover verwijs ik u naar de brief van de minister voor WWI aan de Tweede Kamer d.d. 29 augustus 2008.

Overigens merk ik in dit verband op dat de verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf niet zal worden afgewezen als gevolg van het niet behalen van het inburgeringsexamen indien betrokkene verblijf in Nederland heeft op basis van een afhankelijke verblijfstitel en de relatie waarop die afhankelijke titel is gebaseerd is verbroken in verband met huiselijk geweld (artikel 3.80a Vreemdelingenbesluit 2000).

De conclusie bij het hoofdstuk over het gezinsherenigingsbeleid in de Monitor, dat er bij de modernisering van het migratiebeleid geen aandacht is besteed aan genderaspecten, deel ik niet. Bij het opzetten van het nieuwe stelsel voor reguliere toelating is het uitgangspunt geweest dat geen aanscherpingen zullen plaatsvinden van het gezinsmigratiebeleid en evenmin voor enkele bijzondere verblijfsvormen, waaronder het verblijf van slachtoffers van mensenhandel, als ook het verblijf voor slachtoffers van huiselijk geweld of van eerdergerelateerd geweld. Wijzigingen in het beleid die worden opgenomen om de positie van deze kwetsbare groepen vreemdelingen te verbeteren zullen ook met de invoering van het nieuwe reguliere stelsel worden gecontinueerd. Er is dus óók onder het nieuwe toelatingsstelsel blijvende aandacht voor genderaspecten.

Tot slot

Uit de Monitor blijkt dat het Netwerk VN-Vrouwenverdrag er in algemene zin veel waarde aan hecht, dat het kabinet bij de maatregelen die het heeft genomen, expliciet een relatie legt met het VN-Vrouwenverdrag. Ik ben met u eens dat het VN-Vrouwenverdrag een belangrijke rol speelt bij het tot stand komen van beleid en wetgeving – ook in Nederland - om alle discriminatie tegen vrouwen uit te bannen en hun volledige ontplooiing en ontwikkeling te verzekeren. Dit mag ook blijken uit het feit dat in de Emancipatienota 2008-2011 “Meer kansen voor vrouwen” expliciet is aangegeven dat de uitgangspunten van seksegelijkheid en gelijke behandeling van vrouwen en mannen juridisch zijn verankerd in internationale verdragen en Europese en nationale wetgeving, onder meer in het VN-Vrouwenverdrag.

Het kabinet heeft zich bij het nemen van nieuwe maatregelen ook rekenschap gegeven van de aanbevelingen van het CEDAW-comité, ook al is er niet specifiek naar verwezen.

Ik ga ervan uit dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd.

Een afschrift van deze brief zend ik ter kennisneming naar de Eerste en Tweede Kamer.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Ronald H.A. Plasterk