

Vergaderjaar 1997–1998

26 119

Emancipatienota Justitie 2000+

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave	3	3.	Algemene doelstellingen emancipatiebeleid en de rol van justitie	30
Woord vooraf	5	3.1	Economische zelfstandigheid en zorg: combineren naar keuze	30
1. Inleiding	6	3.2	Geweld tegen vrouwen: mensenrechten van vrouwen	31
2. Ontwikkelingen justitie-emancipatiebeleid	8	3.3	Instrumentontwikkeling: monitoring nieuwe stijl	32
2.1 Gelijke behandeling	8	3.4	Emancipatie-ondersteuningsbeleid	33
2.1.1 Algemene kwaliteit van de wetgeving	8	3.4.1	De stuurgroep Justitie Emancipatie Stimulering (JES)	33
2.1.2 Bestrijding van ongelijke behandeling in de praktijk	9	3.4.2	Clara Wichmann Instituut	34
2.1.3 Internationale verplichtingen	11	3.4.3	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)	34
2.2 Vrouwen in het personen- en familierecht	12			
2.3 Bestrijding van seksueel geweld en misbruik	14			
2.4 Het vreemdelingenbeleid	19	4.	Intern emancipatiebeleid justitiebrede organisatie	35
2.4.1 Bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie	21	4.1	Ontwikkelingen 1991–1997	35
2.4.2 De positie van vrouwelijke asielzoekers	21	4.2	Aandeel vrouwelijke medewerkers 1998	35
2.4.3 Onderzoek	22	4.3	Aandachtspunten in het positieve actiebeleid	36
2.4.4 De positie van vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel	23	4.3.1	Beperken van de uitstroom van vrouwelijke medewerkers	37
2.5 Vrouwen in detentie	23	4.3.2	Bevorderen van de doorstroom van vrouwelijke medewerkers	37
2.6 Meisjescriminaliteit	25	4.4	Netwerken	38
2.7 Geweld binnenshuis	27	4.5	Bestrijding van seksuele intimidatie	38
		4.6	Visie op de toekomst	39

Woord vooraf

Het stemt tot tevredenheid dat wij voor het einde van onze ambtsperiode de eerste justitie-emancipatienota kunnen aanbieden. Het stemt ook tot bescheidenheid.

Op grond van het Beleidsprogramma «Met het oog op 1995» bestaat rijksbreed de afspraak dat de departementen ieder een emancipatienota opstellen. Justitie is deze afspraak tot nog toe niet nagekomen.

Op 20 november 1996 heb ik advies gevraagd aan de toenmalige Emancipatieraad over de concept-nota zoals die toen voorlag. Op 31 januari 1997 is dit advies door mij ontvangen.

Hierna heeft de totstandkoming van de nota tot onze spijt geruime tijd stilgelegen.

In mijn toelichting op de begroting 1998 is aangekondigd dat de nota naar verwachting in het najaar van 1997 zou verschijnen. Ook die termijn is door ons niet gehaald.

Wij zijn in elk geval verheugd dat de ontwikkelingen en resultaten binnen het emancipatiebeleid waarvoor justitie verantwoordelijk is, op haar eigen specifieke beleidsterreinen, in relatie tot de realisering van de algemene doelstellingen van emancipatiebeleid en waar het gaat om het interne emancipatiebeleid – het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de justitiebrede organisatie –, nu in kaart zijn gebracht en beleidsaanzetten voor de toekomst zijn gegeven.

Om die reden geven wij aan de justitie-emancipatienota de onbepaalde tijdsaanduiding 2000+ mee.

Het spreekt immers vanzelf dat wij geen uitspraken kunnen doen over de concrete uitwerking van de beleidsvoornemens in de volgende kabinetsperiode, nu wij daarvoor geen verantwoordelijkheid meer zullen dragen. Dat neemt niet weg dat wij ervan overtuigd zijn, dat de eerste justitie-emancipatienota een goede basis biedt voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het justitie-emancipatiebeleid in de komende jaren. Naar ons inzicht kan daarbij bovendien goed worden aangesloten bij het rijksbrede emancipatiebeleid.

De geëmancipeerde samenleving, waarin vrouwen en mannen in gelijke mate hun economische zelfstandigheid kunnen verwezenlijken en naar keuze kunnen combineren met het uitoefenen van zorgtaken en waarbij geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende leefvormen, is het einddoel. De weg er naar toe zal nog lang zijn. Het realiseren van die maatschappelijke ordening is een belangrijke opdracht voor de komende decennia en justitie zal haar rol daarin blijven spelen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

1. Inleiding

Emancipatiebeleid staat voor de inrichting van een maatschappij, waarin iedere volwassene zijn of haar economische zelfstandigheid kan verwezenlijken en naar keuze kan combineren met het uitoefenen van zorgtaken. Emancipatiebeleid 2000+ moet zich daarom nadrukkelijk richten op vrouwen én mannen, meisjes én jongens, waarbij geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende leefvormen: alleenstaanden, samenlevers, een-oudergezinnen, twee-oudergezinnen. In het verlengde van deze doelstelling ligt ook de brede maatschappelijke doelstelling van de emancipatie van alle volwassenen die, vanwege hun van de dominante norm afwijkende kenmerken, op relatieve achterstand in de samenleving staan. In die betekenis geldt de noodzaak van emancipatie voor alle individuen of groepen van individuen die zich in een achterstandspositie bevinden en wiens positie dus verbeterd moet worden.

Wie zich publiekelijk zorgen maakt over de positie van het gezin, en de geringe aandacht die in het regeringsbeleid aan het gezin zou worden gegeven, kan rekenen op ruime maatschappelijke en politieke aandacht. Het huidige, inmiddels demissionaire kabinet, heeft op verzoek van de Tweede Kamer een afzonderlijke notitie uitgebracht over de maatschappelijke positie en de functie van het gezin. Als onderdeel van de gezinsdiscussie is ook de vraag naar nut en noodzaak van een aparte gezinsminister in de afgelopen kabinetsperiode onderwerp van bespreking geweest.

Omgekeerd evenredig lijkt soms de aandacht voor emancipatiebeleid. Deze discrepantie in prioriteitstelling is niet terecht, integendeel. Gezinsbeleid behoort tevens emancipatiebeleid te zijn. Op beide beleidsterreinen gaat het immers om, onder meer, werkgelegenheidsbeleid, inkomensbeleid, kinderopvangbeleid. En beide beleidsterreinen worden in sterke mate gezien door een normatieve bril. Bij beide speelt dus zowel de sociaal-economische als de sociaal-culturele ordening een bepalende rol. Al is deze discrepantie tussen de versterkte aandacht voor gezinsbeleid enerzijds en de afgenomen aandacht voor emancipatiebeleid anderzijds niet terecht, begrijpelijk is zij nog wel, althans verklaarbaar. Emancipatiebeleid is aanvankelijk vooral vormgegeven als doelgroepbeleid voor vrouwen: scholing en evenredige arbeidsparticipatie van vrouwen moeten worden gestimuleerd om hun economische zelfstandigheid te verwezenlijken en hun feitelijke achterstand op de arbeidsmarkt weg te nemen. Emancipatiebeleid is om die reden in de maatschappelijke perceptie nogal eens verengd tot louter voorkeursbeleid voor vrouwen. Ten onrechte. Emancipatiebeleid is instrument voor een andere maatschappelijke ordening en dient daarmee het belang van alle burgers. Emancipatiebeleid is dan ook vooral *doelgericht* beleid.

Het anders regelen van de verdeling van arbeid- en zorgtaken is dus één kant van doelgericht emancipatiebeleid. Anders gezegd: de maatschappij moet zijn ingesteld op het combineren van arbeid (economische zelfstandigheid) en zorg naar keuze. Naast het opheffen van feitelijke barrières die een evenwichtige verdeling van arbeid- en zorgtaken in de maatschappelijke ordening in de weg staan, is daarnaast ook een normatieve verandering noodzakelijk. Het anders waarderen is daarom de andere kant van doelgericht emancipatiebeleid. Anders gezegd: de maatschappij moet afrekenen met dominante waardenpatronen die traditionele sekserollen benadrukken en in stand houden en waarbij «het mannelijke» vrijwel altijd hoger wordt gewaardeerd dan «het vrouwelijke». Deze twee verbindende thema's, in de Beleidsbrief Emancipatiebeleid 1997 aangeduid met «de dagindeling van de samenleving» en het wegnemen van «ongezien

onderscheid naar sekse», vormen nog steeds de rode draad binnen de emancipatie van de Nederlandse samenleving. Het in april 1998 verschenen rapport van de Commissie Dagindeling met aanbevelingen over toekomstige kinderopvangvoorzieningen is een goed voorbeeld van de uitwerking van het eerste thema. De in 1997 gevoerde SIRE-campagne «Wie is toch die man die zondags altijd het vlees komt snijden», die vaders van nu wil confronteren met de schaarse «kwalitatieve uurtjes» die hún vaders aan hen besteedden, een mooi voorbeeld van het tweede.

Elk departement heeft de opdracht, waar mogelijk en voor zover relevant, bij te dragen aan het realiseren van de algemene doelstellingen van het emancipatiebeleid. Ook Justitie heeft dus de taak om naast de integratie van emancipatiedoelstellingen in de eigen, specifieke beleidsterreinen (zgn. mainstreaming), de algemene doelstellingen van emancipatiebeleid te helpen verwezenlijken.

Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende taken die justitie heeft. Al naar gelang de aard van die taken kent justitie verschillende verantwoordelijkheden: bepaalde taken voert zij exclusief uit, ten behoeve van de uitoefening van andere vervult zij een garande-rol en met betrekking tot nog weer andere stimuleert en signaleert zij slechts. Zo is de strafrechtelijke rechtshandhaving het exclusieve domein van justitie, dient justitie de toegang tot de rechter door middel van gefinancierde rechtsbijstand te garanderen en zal zij het belang van opvoedingondersteuning signaleren en waar nodig ook stimuleren.

Ook de mate waarin en de wijze waarop justitie bijdraagt aan de realisering van de algemene doelstellingen van emancipatiebeleid is gerelateerd aan de verschillende verantwoordelijkheden die zij heeft. Als verantwoordelijk departement voor de algemene kwaliteit van de wetgeving voert zij bepaalde taken exclusief uit, zoals het toetsen van alle voorgenomen wet- en regelgeving aan het gelijkheidsbeginsel, als mede-wetgever garandeert zij samen met andere departementen de totstandkoming van bepaalde wet- en regelgeving, zoals het ouderschapsverlof en als signaleerder/stimuleerder wijst zij, uit preventie-oogpunt, op het belang van goede kinderopvang.

Tegen deze achtergrond zullen niet alleen de specifieke verantwoordelijkheden van justitie worden besproken, maar ook de mede-verantwoordelijkheden die zij heeft bij het realiseren van een geëmancipeerde samenleving. Het is zowel opvallend als positief te zien, op hoeveel terreinen en op hoeveel manieren juist ook justitie daaraan haar bijdrage kan leveren. Opvallend, omdat op het eerste gezicht de betrokkenheid van justitie misschien niet voor de hand lijkt te liggen. Positief, omdat de betrokkenheid van justitie bij doelgericht emancipatiebeleid illustreert, dat de justitie-organisatie midden in de samenleving staat. Dat geldt ook voor de visie op het interne emancipatiebeleid, het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de justitiebrede organisatie.

2. Ontwikkelingen justitie-emancipatiebeleid

In het Beleidsprogramma Emancipatie: «Met het oog op 1995», dat in 1993 verschenen is, heeft ieder departement aangegeven op welke eigen beleidsterreinen bijzondere inspanningen geleverd zouden worden. Die departementale inspanningen betroffen de periode 1993–1996. Voor Justitie ging het daarbij om de volgende drie doelstellingen:

- het voorkomen en bestrijden van discriminatie van vrouwen;
- het verbeteren van de positie van vrouwen in het personen- en familierecht;
- het bestrijden van seksueel geweld tegen vrouwen.

Ook in de periode 1996–1998 is de aandacht voor de realisering van deze doelstellingen onverkort gehandhaafd. Waar het gaat om het bereiken van volledige gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de praktijk en om het tegengaan van seksueel geweld tegen vrouwen, blijft die aandacht vanzelfsprekend onverminderd noodzakelijk. Dat geldt overigens ook voor het bestrijden van seksueel geweld in zijn algemeenheid.

In het personen- en familierecht zijn in de afgelopen kabinetsperiode reeds belangrijke emancipatoire wijzigingen aangebracht, die ook de positie van vrouwen hebben versterkt. De bestrijding van seksueel geweld tegen vrouwen is in het beleid de afgelopen jaren nadrukkelijk aangevuld met afzonderlijke aandacht voor de bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. Hiervan zijn veelal illegale, buitenlandse vrouwen het slachtoffer. Daardoor bestaat er een directe samenhang met het vreemdelingenbeleid. De eigen positie van vrouwen werkt overigens inmiddels in alle facetten van het vreemdelingenbeleid door, zowel in het reguliere vreemdelingenbeleid als in het asielbeleid.

Ook in het gevangeniswezen komt die ontwikkeling op gang. De eigen positie van vrouwen maakt immers specifiek penitentair beleid noodzakelijk. Daarnaast moet worden getracht ex-gedetineerde vrouwen perspectief te bieden, net zoals de justitiële zorg daarvoor aan mannen dient te worden besteed. Binnen de jeugdcriminaliteit nam meisjescriminaliteit tot voor kort een onderbelichte plaats in. Hierin is nu verandering gekomen. Een eerste omvangrijk onderzoek naar het fenomeen meisjescriminaliteit is afgerond. De bestrijding van geweld binnenshuis is een nieuw, prioritair aandachtsgebied, waarvoor justitie exclusieve verantwoordelijkheden draagt en waar majeure beleidsinspanningen op hun plaats zijn.

De ontwikkelingen op deze beleidsterreinen, de bereikte resultaten tot nog toe en de beleidsvoornemens voor de toekomst worden hieronder beschreven.

2.1 Gelijke behandeling

2.1.1 Algemene kwaliteit van de wetgeving

In de Aanwijzingen voor de Regelgeving is bepaald dat elk ontwerp van wet- en regelgeving ter toetsing moet worden voorgelegd aan het ministerie van Justitie. Dat betekent onder meer toetsing aan conformiteit met hogere en internationale regels. Het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd in verschillende internationale verdragen, uiteraard in artikel 1. van de Grondwet en daarnaast in verschillende organieke wetten, wetten ter uitwerking van de Grondwet. Op deze spreiding van regelgeving over verschillende wetten wordt hieronder teruggekomen.

Ook is een aanwijzing opgenomen waarin is bepaald dat in de toelichting bij een voorgenomen regeling, voor zover relevant, aandacht moet

worden besteed aan te verwachten (neven)effecten van de regeling voor de positie van vrouwen.

Als verantwoordelijk departement voor de algemene kwaliteit van de wetgeving heeft Justitie dus een toetsende rol met betrekking tot de vraag of voorgestelde regelgeving in overeenstemming is met de eis van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Overigens is het vakdepartement uiteindelijk verantwoordelijk voor zijn eigen wetgeving. Waar het gaat om de vraag welke (neven)effecten een bepaalde regeling heeft voor de positie van vrouwen, kan Justitie signaleren. De verschillende monitoringinstrumenten voor de toetsing van emancipatie-doelstellingen bevinden zich echter nog in een ontwikkelingsfase, zoals ook blijkt uit de Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/1998. Justitie wil een bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van deze instrumenten omdat zij in algemene zin verantwoordelijk is voor het wetsevaluatiebeleid. Daarbij gaat het zowel om het meten van effecten vooraf (ex ante) als om het evalueren van resultaten achteraf (ex post).

De regelgeving over gelijke behandeling van mannen en vrouwen is zoals gezegd gespreid over verschillende wetten. Het gaat onder meer om de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (WGB), de artt. 646 en 647 Boek 7 BW en de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB). De WGB zal op grond van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie aangepast worden: de verjaringstermijn voor gelijkeloonvorderingen moet in overeenstemming worden gebracht met de algemene loonvorderingstermijn voor loonvorderingen in het BW. Aanpassingen van de AWGB zijn afhankelijk van de wetsevaluatie in 1999. Bij de evaluatie zal een relatie worden gelegd met de reikwijdte van het VN-vrouwenverdrag.

Het kabinet heeft inmiddels besloten studie te laten verrichten naar de mogelijkheden om de over verschillende wetten gespreide regelgeving over gelijke behandeling te stroomlijnen. Dat geldt ook voor de wettelijke regelingen voor de bestrijding van discriminatie bij arbeid, zoals het verbod van onderscheid op grond van arbeidsduur.

2.1.2 Bestrijding van ongelijke behandeling in de praktijk

De Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) is op 1 september 1994 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet is, na tientallen jaren van discussie, een belangrijk instrument geleverd om discriminatie te voorkomen en bestrijden. En dan gaat het natuurlijk niet alleen om discriminatie op grond van geslacht, maar ook om discriminatie op andere gronden. Het toezicht op de naleving van de wet wordt, onverlet de toegang tot de rechter, uitgeoefend door de Commissie Gelijke Behandeling (CGB), voorheen de Commissie Gelijke Behandeling m/v bij arbeid. De CGB valt onder de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Justitie die de CGB ook financiert. In 1998 bedraagt het budget f 2,9 miljoen. Iedereen die meent gediscrimineerd te zijn op de gronden in de wet genoemd, kan zich wenden tot de CGB, die op verzoek of op eigen initiatief een onderzoek kan instellen. In april 1998 is het jaarverslag van de CGB over 1997 verschenen. De Commissie constateert dat het verheugend is dat steeds meer individuen en organisaties hun weg tot de commissie weten te vinden. De tendens van de afgelopen jaren zet zich daarmee door. De Commissie heeft in 1997 in totaal 149 oordelen uitgesproken. Dat betekent een stijging van ruim 25% ten opzichte van 1996. Er is daarbij sprake van een duidelijke daling van het aandeel van de grond geslacht in de oordelen van de Commissie. In 1996 bedroeg dat aandeel 57%, in 1997 42,1%. Volgens de Commissie is hier debet aan de toenemende bekendheid bij het publiek van de mogelijkheid om een klacht op de andere gronden in te dienen. Vrouwen maken het

merendeel uit van de verzoekers om een oordeel op grond van geslacht. Zij maken ook het meeste gebruik van de rechtshulpverlening, zoals bijvoorbeeld van advocaten, anti-discriminatiebureaus en bureaus voor rechtshulp. Meerdere mannen verzochten de Commissie om een oordeel omdat zij niet in aanmerking komen voor een kinderopvangregeling en hun vrouwelijke collega's wel. De Commissie is van oordeel dat een voorkeursregeling bij kinderopvang mogelijk is, maar dan moet wel sprake zijn van een feitelijke achterstand van vrouwen. In 17 oordelen kwam de kwestie aan de orde of de zwangerschap van de betrokken medewerkster al dan niet de reden was voor het ontslag, het niet verlengen van een arbeidscontract of het niet doorgaan van een op handen zijnde promotie. In vier gevallen heeft de werkgever aannemelijk kunnen maken dat de zwangerschap geen rol speelde. In alle andere gevallen speelde de zwangerschap wel een rol. In die gevallen is dan ook in strijd met de wet gehandeld. Ook heeft de Commissie regelmatig moeten concluderen dat een werkgever een vrouw onterecht lager beloont. Daarvan hebben vooral herintredende vrouwen last. Een belangrijke reden hiervoor is, dat bij de inschaling geen rekening wordt gehouden met werkervaringen uit het verleden of in een onbetaalde baan. Daarnaast zijn beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen ook te verklaren uit het feit dat functiewaarderingsystemen niet seksneutraal zijn. Het onderzoek van de Commissie Gelijke Behandeling naar functiewaardering in de zorgsector, dat in mei 1998 verscheen, illustreert het belang van het opsporen van mogelijke seksdiscriminerende functiewaardering. Bij werving en selectie komt zowel discriminatie van vrouwen als ook van mannen voor, zo blijkt verder uit het jaarverslag van de Commissie over 1997. Ook de eerste oordelen over onderscheid op grond van arbeidsduur zijn gegeven. De helft van het aantal oordelen daarover was het gevolg van een verzoek om een oordeel over eigen handelen; in de praktijk heeft men moeite met het voldoen aan de nieuwe wettelijke norm dat de voltijder niet als uitgangspunt genomen mag worden. Steeds opnieuw dient de Commissie te bekijken met wie een deeltijdwerker in een bepaald geval vergeleken moet worden.

In het algemeen lijkt, aldus de Commissie in haar jaarverslag, de functie van de Commissie als alternatieve geschillenbeslechter en als laagdrempelig alternatief voor de rechter aan de verwachtingen te voldoen. In slechts weinig gevallen wordt na een oordeel van de Commissie nog de rechter ingeschakeld. Evenmin geven de beschikbare gegevens aanleiding om te veronderstellen dat, zeer incidentele gevallen daargelaten, klachten over gelijke behandeling zonder tussenkomst van de Commissie aan de rechter worden voorgelegd. Justitie zou de rol van de Commissie als alternatieve geschillenbeslechter toejuichen. Op verschillende beleids-terreinen stimuleert Justitie de mogelijkheden van laagdrempelige voorzieningen, om verdergaande juridisering van conflicten te voorkomen. Bij de evaluatie van de AWGB en het functioneren van de Commissie Gelijke Behandeling in 1999, zal aan dit aspect specifiek aandacht geschonken worden.

De Commissie eindigt haar jaarverslag met de constatering, dat de rechtsontwikkeling over gelijke behandeling nog volop in gang is. De nationale en de internationale regelgeving over gelijke behandeling neemt nog steeds toe en leidt tot verbetering van toetsingskaders. Terecht zegt de Commissie, dat ongelijke behandeling misschien een heel interessant juridisch vraagstuk is, maar vooral en in de eerste plaats een maatschappelijk probleem. Dat geldt ook nog steeds, kan daaraan worden toegevoegd, voor de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Gelijke behandeling wordt ook door strafrechtelijke normen gewaarborgd. Uiteraard is het strafrecht ook hier ultimum remedium. Het gaat om de

strafbaarstelling van openbaarmakingen en activiteiten die aanzetten tot resp. gericht zijn op discriminatie op grond van geslacht (art. 137e lid 1 resp. 137 f W.Sr.). De strafmaten variëren van enkele maanden hechtenis (of geldboete) tot ontzetting uit beroep of bedrijf bij recidive. Het inzicht in het gebruik van het strafrecht bij de bestrijding van seksdiscriminatie moet worden vergroot. Het Openbaar Ministerie draagt hiervoor in het bijzonder de verantwoordelijkheid. In toekomstige jaarverslagen kan het Openbaar Ministerie hieraan aandacht besteden.

2.1.3 Internationale verplichtingen

De gelijke behandeling van vrouwen en mannen vloeit rechtstreeks voort uit verschillende internationale verdragen. In de Europese context neemt het communautaire recht bovendien een bijzondere plaats in. Met de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam is het in art. 119 EU-verdrag neergelegde beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid aangevuld met de bepaling dat positief actiebeleid met als doel volledige gelijkheid in het beroepsleven te verzekeren is toegelaten. Ook bepaalt art. 119 nu met zoveel woorden dat de Unie maatregelen neemt om de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen te waarborgen. Nederland zal een actieve bijdrage blijven leveren aan de rechtsontwikkeling van de gelijke behandeling en het waarborgen van de toepassing van gelijke kansen. Door middel van de in december 1997 door het kabinet ingestelde Interdepartementale Commissie Europees Recht kan de rechtsontwikkeling op de voet worden gevolgd en worden besloten, of Nederland zal interveniëren bij de voorbereiding van prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie in gelijkebehandelingszaken. Justitie heeft daarvoor een bijzondere verantwoordelijkheid.

Ook het VN-vrouwenverdrag is in toenemende mate van belang voor de Nederlandse rechtsorde. Voor de beleidsvorming heeft het VN-vrouwenverdrag zonder meer relevantie. Verwezen zij naar de eerste Nationale Implementatie Rapportage van het VN-vrouwenverdrag (NIRV) door de Commissie-Groenman en de naar aanleiding daarvan verschenen kabinetsreactie, waarin ook de reacties van het ministerie van Justitie op de aanbevelingen van de Commissie zijn verwerkt. Afzonderlijke vermelding verdienen een aantal justitiespecifieke onderdelen uit de kabinetsreactie.

In de eerste plaats de principiële discussie over het gebruik van sekse-specifieke, dus naar geslacht verschillende, actuariële factoren bij de uitvoering van pensioenverzekeringen. Op initiatief van de departementale emancipatiecommissie heeft Justitie hiernaar onderzoek laten verrichten. De resultaten van dit onderzoek zijn vervolgens betrokken bij het opstellen van de NIRV. Het kabinet is inmiddels van mening (Kamerstukken II 1997/98, 25 694, nrs. 3 en 5), dat wettelijk moet worden voorgeschreven dat bij pensioenen in alle gevallen de uitkeringen onafhankelijk van het geslacht dienen te worden vastgesteld.

In de tweede plaats zal onderzocht worden in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om een voor breder publiek toegankelijk informatiesysteem over gelijke behandeling op te zetten. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de expertise van het Clara Wichmann Instituut.

In de derde plaats zal Justitie een themadag organiseren ter bevordering van de deskundigheid van vreemdelingenpolitie, Openbaar Ministerie en sociale diensten gewijd aan de positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid.

Voor de rechtsontwikkeling van het VN-vrouwenverdrag is in het bijzonder van belang de vraag naar de rechtstreekse werking ervan: kunnen burgers

zich bij de rechter beroepen op (bepaalde) bepalingen uit het verdrag? Over de juridische relevantie van het verdrag is om te beginnen een onderzoek verschenen (Het Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde, J.C. Hes en C.E. van Vleuten, ministerie van SZW/VUGA, Den Haag, 1996). De rechtsontwikkeling wordt onder meer door het Clara Wichmann Instituut (CWI) nauwlettend gevolgd. In dat verband worden ook proefprocessen gevoerd. De departementale emancipatiecommissie en het CWI hebben in februari 1997 een landelijke studiebijeenkomst over het verdrag georganiseerd, speciaal bestemd voor leden van de rechterlijke macht. Deze bijeenkomst krijgt haar vervolg in ressortsgewijze bijeenkomsten voor de leden van de rechterlijke macht. Op 11 juni 1998 heeft daarvan de eerste plaatsgevonden voor het ressort Den Haag.

De verdere rechtsontwikkeling van het VN-vrouwenverdrag is van wezenlijk belang voor de effectivering van de rechten van vrouwen en zal daarom voor Justitie, en in de internationale context onder de primaire verantwoordelijkheid van het coördinerend ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken, een prioritair aandachtspunt blijven in de komende jaren. De gezamenlijke voorbereidingen voor het totstandbrengen van een individueel klachtrechtprotocol, waardoor ook dit verdrag de implementatiemechanismen krijgt die horen bij een mensenrechtenverdrag, zijn daarom zo belangrijk. Voor de toekomst is verder van belang, op welke wijze de internationale bekendheid van het VN-vrouwenverdrag kan worden vergroot.

2.2 Het personen- en familierecht

Het wettelijke personen- en familierecht heeft lange tijd achtergelopen bij de maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in relatie- en gezinsvorming. Ontwikkelingen die soms door de rechter, voor zover mogelijk, reeds werden gehonoreerd waren nog niet in wetgeving vastgelegd. Dat gold niet alleen de positie van vrouwen, maar zeker ook de positie van partners van gelijk geslacht, al dan niet verantwoordelijk voor de zorg van door hen groot te brengen kinderen. Het personen- en familierecht moest daarom worden geëmancipeerd, dat wil zeggen, in overeenstemming gebracht met veranderde inzichten over gelijke behandeling. Het belang van het kind bleef daarbij vanzelfsprekend voorop staan. Het huidige kabinet heeft op voorspraak van de staatssecretaris van Justitie een flink aantal wetswijzigingen gerealiseerd, die onder meer de positie van vrouwen in het personen- en familierecht hebben versterkt.

Op 1 mei 1995 is de Wet verevening pensioenrechten bij echtscheiding of scheiding van tafel en bed in werking getreden. Hierdoor is nu wettelijk geregeld dat vrouwen aanspraak hebben op een deel (in beginsel de helft) van de door de ex-echtgenoot opgebouwde pensioenrechten. Overigens geldt deze aanspraak inmiddels ook voor ex-partners die hun partnerschap hebben laten registreren en zullen ook mannen vaker pensioenrechten van hun ex-vrouwen gaan opeisen.

De herziening van het naamrecht kent een lange wetsgeschiedenis. Door dit kabinet zijn nieuwe voorstellen gedaan die hebben geleid tot wetgeving. Het nieuwe naamrecht is in werking getreden op 1 januari 1998. De wijzigingen in het naamrecht komen er op neer dat ouders naamskeuze kunnen doen bij de geboorte, de erkenning, de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap of de adoptie. De ouders kunnen kiezen uit de achternaam van de moeder of van de vader. De keuze is eenmalig en geldt ook voor alle, eventuele, volgende kinderen van beiden. Het kabinetsvoorstel om, indien de ouders niet binnen drie maanden na de

geboorte naamskeuze hebben gedaan, de definitieve naam van een kind die van de moeder te laten zijn heeft het in de Tweede Kamer niet gehaald. De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen waardoor bij het ontbreken van een keuze door de ouders een kind de naam van de vader blijft krijgen. Het nieuwe naamrecht zal worden geëvalueerd om te zien, in hoeverre de naam van de moeder daadwerkelijk wordt gekozen en daarmee doorklinkt in de samenleving. Een kind dat alleen in familierechtelijke betrekking tot de moeder staat heeft haar achternaam. Bij erkenning of gerechtelijke vaststelling van het vaderschap houdt een kind de achternaam van de moeder, tenzij de ouders het eens zijn over de keuze voor de naam van de vader. Is een kind op het tijdstip van het ontstaan van de familierechtelijke betrekking met beide ouders (dus ten tijde van de erkenning, de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap of de adoptie) 16 jaar of ouder, dan kan het zelf een keuze maken.

Ook het afstammingsrecht en de rechtspositie van kinderen en niet-juridische ouders die met elkaar in gezinsverband samenleven zijn vergaand gewijzigd. Het afstammingsrecht en de regeling van de adoptie zijn 1 april 1998 in werking getreden. Een oplossing is gevonden voor de situatie waarin ondanks de weigering van de moeder, de verwekker van een kind dit kind wil erkennen. Ontbreekt de toestemming van de moeder omdat deze is geweigerd, dan kan vervangende toestemming van de rechter worden verkregen als de man de verwekker is van het kind. De wet noemt twee gronden om vervangende toestemming door de rechter te weigeren: de erkenning zou de belangen van het kind schaden of de erkenning zou de belangen van de moeder bij een ongestoorde verhouding met het kind schaden. In het bijzonder de tweede grond is van belang voor de moeder die haar kind alleen verzorgt en opvoedt en die een ongerechtvaardigde inmenging van de zijde van de potentiële erkenner in haar leven met dat van haar kind wil voorkomen. Op dit punt en op het punt van de mogelijkheden tot ontkenning van het vaderschap heeft op verzoek van de departementale emancipatiecommissie een emancipatie-effectrapportage plaatsgevonden (Laemers en Van Milteburg, ITS Nijmegen, Moeders en de eer van het vaderschap, 1996). Deze rapportage heeft bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel een rol gespeeld, maar heeft uiteindelijk niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel geleid.

In de Notitie leefvormen in het familierecht was voorgesteld om juist in het belang van het kind het feitelijk gezinsleven te beschermen. Dat gebeurt door dit feitelijke, effectieve gezinsleven (van bijvoorbeeld een moeder, haar vriendin en haar kind) een eigen, nieuwe plaats te geven in het familierecht. De desbetreffende wet is 1 januari 1998 in werking getreden. Op grond hiervan kunnen de juridische ouder van een kind en een ander dan de ouder die in een nauwe persoonlijke betrekking tot het kind staat, gezamenlijk met het ouderlijk gezag worden belast. Als degenen die een kind grootbrengen geen van beiden de juridische ouders van een kind zijn, bestaat de mogelijkheid om gezamenlijk de voogdij over een kind uit te oefenen. Aan het gezamenlijk gezag (ouderlijk gezag of gezamenlijke voogdij) is de onderhoudsplicht gekoppeld. Het gezamenlijk gezag wordt verkregen door middel van een beslissing van de rechter. Deze beslissing wordt aangetekend in het gezagsregister. Ook andere aan het ouderschap verbonden rechtsgevolgen worden aan het gezamenlijk gezag verbonden, zoals de mogelijkheid van naamswijziging en in de toekomst het erfrecht en de nationaliteit.

Ook is het rapport van de Commissie openstelling burgerlijk huwelijk (commissie-Kortmann) met de Tweede Kamer besproken. De voorstellen van deze commissie zijn onder andere voor de situatie waarin een kind

door twee vrouwen wordt grootgebracht van belang. Het voornemen bestaat om – juist om een kind vanaf de geboorte de bescherming te bieden die het nodig heeft – de partners die een kind wensen en een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, van rechtswege met het gezag over een kind te bekleden.

Adoptie van een kind door personen van hetzelfde geslacht zal eveneens wettelijk worden mogelijk gemaakt. De vraag of ook het burgerlijk huwelijk voor partners van hetzelfde geslacht mogelijk wordt gemaakt, heeft het huidige kabinet overgelaten aan het volgende. De Tweede Kamer – in «oude» samenstelling – heeft een motie aanvaard waarin om die openstelling van het huwelijk wordt verzocht.

2.3 Bestrijding van seksueel geweld en misbruik

Seksueel geweld en misbruik vormen een zeer ernstige schending van de menselijke waardigheid en de lichamelijke en psychische integriteit. Van de slachtoffers van seksueel geweld en misbruik maken vrouwen en meisjes veruit het grootste deel uit; aandacht voor jongens en mannen is vanzelfsprekend evenzeer noodzakelijk.

Over de aanpak van de bestrijding van seksueel geweld en misbruik heeft het kabinet het parlement bij brief van de minister van Justitie van 29 oktober 1996 uitvoerig ingelicht (Kamerstukken II 1996/97, 25 078, nr. 1). De minister van Justitie heeft op 14 mei en 23 oktober 1997 algemeen overleg gevoerd met de vaste commissie voor Justitie over dit onderwerp (Kamerstukken II 1996/97, 25 078, nr. 4 en 1997/98, 25 078, nr. 7).

Seksueel geweld en misbruik en de bestrijding ervan zijn complex. Het gaat om vele facetten en om vele, verschillende verschijningsvormen. Incest, verkrachting, (exploitatie van) prostitutie, mensenhandel, kinderporno, sekstoerisme, seksuele intimidatie op scholen, onvrijwillige seks met geestelijk of lichamelijk gehandicapten. Commerciële seksuele uitbuiting vergt een andere aanpak dan seksueel geweld of misbruik in de privésfeer of seksuele intimidatie op scholen.

De preventie en bestrijding van seksueel geweld en misbruik, in het bijzonder van kinderen, heeft grote aandacht van het kabinet en hoge prioriteit bij de bewindslieden die voor dit terrein verantwoordelijkheid dragen. Hieronder worden de meest recente ontwikkelingen en beleidsvoornemens weergegeven.

In maart 1998 heeft het kabinet een afzonderlijke notitie over de preventie van seksueel misbruik van kinderen uitgebracht. Hierin wordt onderscheid aangebracht tussen primaire preventie en het voorkomen van herhaling. Voor primaire preventie zijn vooral goede voorlichting op scholen en het aanbieden van weerbaarheidstrainingen van belang. Het voorkomen van herhaling betekent zowel slachtoffergerichte maatregelen (vroegtijdige signalering, hulpverlening) als dadergerichte bestraffing en -hulpverlening. De uitwerking en operationalisering van de voornemens in deze notitie zullen plaatvinden in samenhang met de justitiebrede aanpak van de bestrijding van geweld binnenshuis en als onderdeel van het te ontwikkelen interdepartementale plan van aanpak voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen. Hiervoor zijn aanbevelingen opgesteld tijdens de op 10 december 1997 gehouden gelijknamige Rondetafelconferentie, waarbij zowel deskundigen uit het veld als de relevante departementen betrokken waren.

Bij de aanpak van seksueel geweld en misbruik zijn vele aspecten van overheidszorg betrokken. Van belang is dat de aanpak ervan niet geïsoleerd plaatsvindt maar wordt ingebed in het overkoepelende

criminaliteitspreventie- en -bestrijdingsbeleid en in het preventie- en hulpverleningsbeleid. De intra- en interdepartementale coördinatie en samenwerking op dit beleidsterrein zijn in deze kabinetsperiode aanzienlijk versterkt. Daarnaast is samenwerking tussen de overheid enerzijds en maatschappelijke instellingen anderzijds onmisbaar om de strijd met succes te kunnen voeren. De verwezenlijking van die samenwerking is een van de opdrachten voor de komende jaren. Er is al grote vooruitgang geboekt. Het kabinet spant zich in om de contacten met de organisaties die zich de belangen van slachtoffers van seksueel geweld of misbruik hebben aangetrokken, te verstevigen en waar mogelijk samen te werken in de aanpak ervan, preventief en repressief. Dat gebeurt onder meer door het subsidiëren van deze organisaties. Opvang en hulpverlening zijn daarbij primair de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, terwijl slachtofferhulp en daderaanpak de primaire verantwoordelijkheid zijn van de minister van Justitie.

Strafrechtelijk optreden is het sluitstuk in de reeks van maatregelen die genomen dienen te worden om seksueel geweld en misbruik tegen te gaan. Als strafrechtelijk moet worden opgetreden, is het al te laat. Daarom moet veel energie worden gestoken in het voorkomen van deze schendingen van de lichamelijke en psychische integriteit. Daarin hebben alle geledingen van de samenleving een taak, te beginnen bij ouders, onderwijzers en werkgevers. Goede (seksuele) opvoeding, voorlichtingscampagnes die erop gericht zijn aandacht te vragen voor de schade-lijkheid van seksueel geweld en misbruik, waakzaamheid ten aanzien van het scheppen van condities waarin seksueel misbruik kan ontstaan, alertheid op grensoverschrijdend gedrag, vroegtijdige signalering.

In een werkelijk geëmancipeerde samenleving zal die preventieve werking door de gewijzigde manier waarop volwassen mannen en vrouwen met elkaar omgaan – namelijk als zelfstandige individuen – autonoom worden versterkt. Seksueel geweld en misbruik zijn immers verbonden met het uitoefenen van macht over iemand. Macht in gezins- of werksituaties is veelal gebaseerd op stereotype en dominante waardenpatronen, die op hun beurt ontleend zijn aan ongelijke sociaal-economische of hiërarchische posities. Die posities worden doorbroken wanneer een andere maatschappelijke ordening tot stand komt, op basis van gelijke deelname van mannen en vrouwen aan het arbeidsproces, aan de zorg voor kinderen en aan het maatschappelijk leven.

Slachtoffers van seksueel geweld en misbruik moeten vanzelfsprekend zo goed mogelijk worden opgevangen en bijgestaan. Ook juridisch advies en bijstand, op het juiste moment, kunnen essentieel zijn. In Rotterdam is in 1997 met subsidie van Justitie een project gestart om na te gaan in hoeverre slachtoffers van seksueel geweld en misbruik behoefte hebben aan en baat hebben bij juridisch advies op het moment dat zij overwegen om aangifte bij de politie te doen.

De OM-richtlijn over de behandeling van slachtoffers van seksueel geweld en misbruik door politie en justitie is geactualiseerd. De belangrijkste aanwijzing voor de politie is, dat een slachtoffer van deze misdrijven altijd gehoord moet worden door een rechercheur met specialistische kennis van zedentaken. Dat is in het bijzonder van belang nu met de reorganisatie van de politie de afzonderlijke afdelingen jeugd- en zedenzaken (grotendeels) zijn opgeheven. Uit de maatschappelijke en politieke discussie spreekt sindsdien de zorg of deze specialisties in deze vorm wel voldoende kunnen worden gewaarborgd. Naar aanleiding daarvan zijn twee onderzoeken in gang gezet: een onderzoek naar de politieke jeugdtaak en een onderzoek naar de zedentaak van de politie. Het eerste

onderzoek is afgerond; het tweede, uitgevoerd door de Inspectie Politie, naar verwachting in juni 1998. In het Besluit Beheer Politie zal in elk geval aanvullende regelgeving worden ontwikkeld om beide specialismen op verantwoorde wijze te kunnen waarborgen. Uitgangspunt daarbij is dat de jeugd- en zedentaak vraagt om een herkenbare en kwalitatief hoogwaardige inbedding in de politiekorpsen.

Verder is in dit verband van belang dat binnen het politie-onderwijs reeds geruime tijd, zowel in de basisopleiding als in de specialistische opleidingen, aandacht wordt besteed aan deze beide taken. Deze opleidingen staan op een hoog niveau. Naar aanleiding van de voortgaande ontwikkelingen en ervaringen op het gebied van jeugd en zeden wordt thans gewerkt aan een herziening van de specialistische opleidingen zodat deze nog beter zullen aansluiten op de specialistische deskundigheid binnen de korpsen.

Commerciële seksuele uitbuiting van kinderen vindt vaak plaats in georganiseerd verband en is daardoor grensoverschrijdend. Daarom is internationale samenwerking absoluut noodzakelijk. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap van de EU heeft de regering prioriteit toegekend aan de bestrijding van kinderporno. Ook binnen de Raad van Europa en in VN-verband zijn belangrijke aanzetten voor internationale samenwerking gegeven. Gewerkt wordt aan softwareprogramma's voor digitale archivering van kinderporno (digitaal foto-archief ter identificatie van daders en slachtoffers) en aan het opsporen van kinderporno op Internet. Daarbij gaat het erom feiten op te sporen die ofwel volgens de Nederlandse wetgeving ofwel volgens de wetgeving van landen waarmee wordt samen gewerkt strafbaar zijn. Het landelijk meldpunt kinderporno van Internetproviders bestaat sinds 1996. De CRI is intermediair tussen meldpunt en regiokorpsen.

Naar de aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder allochtone meisjes wordt in opdracht van de directie Preventie, Jeugd en Sancties momenteel onderzoek verricht door het Nederlands Instituut voor Seksuologie en Seksuologisch Onderzoek (NISSO). De resultaten van dit onderzoek zijn in het derde kwartaal van 1998 beschikbaar.

In de (strafrechtelijke) zedelijkheidswetgeving gaat het steeds om de bescherming van het zelfbeschikkingsrecht van mensen. Die bescherming werkt naar twee kanten. Ieder individu kan er enerzijds jegens de overheid aanspraak op maken dat zij zich niet inlaat met de wijze waarop hij of zij zijn of haar seksuele leven wenst in te richten. Anderzijds heeft iedereen recht op bescherming van de zijde van de overheid tegen seksueel geweld of misbruik. De overheid moet dus enerzijds mensen vrijlaten in de beleving van hun seksualiteit. Tegelijkertijd dient de overheid de voorwaarden te scheppen voor een effectieve preventie en bestrijding van seksueel geweld en misbruik. Daarbij hebben minderjarigen en anderen in een afhankelijke positie bijzondere bescherming nodig.

In dit licht moeten de bemoeienis van de overheid met prostitutie en de exploitatie daarvan en het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod worden gezien. Dit voorstel is op 1 juli 1997 ingediend bij de Tweede Kamer. De voorgenomen wetswijziging heeft zes hoofddoelstellingen:

1. Beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie
Als gevolg van de opheffing van het absolute bordeelverbod en de legalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie kan de overheid het prostitutiewezen beter sturen en reguleren. Gemeenten kunnen straks een gemeentelijk vergunningenbeleid voeren. Decriminalisering

- van exploitatie van prostitutie kan de prostitutie ontdoen van criminele randverschijnselen;
2. Verbetering van de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie
Uitdrukkelijke strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en verhoging van de sancties maken een effectiever strafrechtelijk optreden daartegen mogelijk;
 3. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
Afzonderlijke strafbaarstelling van het opzettelijk voordeel trekken uit seksuele handelingen van een minderjarige levert een bijdrage aan de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen;
 4. Bescherming van de positie van prostitué(e)s
Regulering van de exploitatie van prostitutie (zoals voorschriften voor de inrichting en bedrijfsvoering) en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet verboden vormen van exploitatie kunnen de rechtspositie en de werkomstandigheden van de prostitué(e) verbeteren;
 5. Ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie
Door een deel van de exploitatie van prostitutie – daar waar vrijwillig wordt gewerkt en waar geen minderjarigen werken – weg te halen uit de ambiance rondom verboden gedrag en door een effectief strafrechtelijk optreden tegen verboden exploitatie van prostitutie, kan een aanzienlijk deel van de seksindustrie worden ontdaan van criminele randverschijnselen;
 6. Terugdringing van de omvang van illegale prostitutie
In de prostitutie werkt een groot aantal mensen – vooral vrouwen – die niet beschikken over een geldige verblijfstitel en die hier niet mogen werken. Een deel van hen is slachtoffer van mensenhandel.

Op 1 februari 1994 is de strafbaarstelling van vrouwenhandel en handel in minderjarigen van het mannelijk geslacht vervangen door strafbaarstelling van mensenhandel. Tevens is de strafmaat verhoogd. Bestrijding van mensenhandel heeft hoge prioriteit. Een handleiding van het College van Procureurs-Generaal geeft duidelijke richtlijnen voor een effectieve bestrijding ervan. Doelstelling van het opsporings- en vervolgingsbeleid is drieërlei: 1. het oprollen van de achterliggende organisaties, 2. bescherming van slachtoffers en 3. het wegnemen van financieel voordeel.

Aangezien het bij mensenhandel veelal gaat om vrouwelijke vreemdelingen, wordt op het voorkómen en bestrijden daarvan verder ingegaan bij de bespreking van de doorwerking van het emancipatiebeleid in het vreemdelingenbeleid.

Over de evaluatie van de zedelijkheidswetgeving kan nog het volgende worden opgemerkt. De herziene zedelijkheidswetgeving is in werking getreden op 1 december 1991. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de nieuwe wetgeving geëvalueerd. In december 1994 heeft het instituut zijn rapport uitgebracht. (J. de Savornin-Lohman e.a., *Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving? Evaluatieonderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving*, 1994). Hoofdconclusie is dat de nieuwe wetgeving op zich een adequate bescherming biedt aan slachtoffers, maar dat de toepassing daarvan vatbaar is voor verbetering. Het kabinet heeft zich met deze conclusies verenigd en heeft voorstellen gedaan om tot die verbetering te komen (Kamerstukken II 1994/95, 24 131, nr. 1). Op 29 juni 1995 vond algemeen overleg over de zedelijkheidswetgeving plaats (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 131, nr. 2).

Ter uitvoering van de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek is gewerkt aan een voorlichtingscampagne. Deze campagne richt zich op slachtoffers en hulpverleners:

1. Voorlichting aan slachtoffers

De doelstelling is het beschikbaar stellen van gemakkelijk toegankelijke informatie voor slachtoffers over de zedelijkheidswetgeving, de verjaringstermijnen, het strafproces, de activiteiten van politie, justitie en hulpverlening, schadevergoeding en rechtsbijstand. Er komen op naar leeftijd onderscheiden doelgroepen toegesneden brochures;

2. Voorlichting aan functionarissen

De doelstelling is het beschikbaar stellen van gemakkelijk toegankelijke informatie over de onder 1. genoemde onderwerpen. De doelgroep is breed: politie, Openbaar Ministerie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, gezinsvoogdij-instellingen, advocatuur, reguliere professionele hulpverleningsinstanties zoals RIAGG's, maatschappelijk werk, huisartsen, vertrouwensfunctionarissen en hulpverlening zoals aangeboden door de Bureaus Slachtofferhulp en telefonische hulpdiensten.

Met het oog op het dichten van de in het evaluatierapport gesignaleerde kloof tussen justitie en hulpverlening is voor hulpverleners de zgn. zedenalmanak uitgebracht.

Naar aanleiding van deze evaluatie wordt eveneens door het Verwey-Jonker Instituut onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving gedaan. Dit onderzoek zal eind 1998 gereed zijn. Het klachtvereiste houdt in dat strafvervolgning van ouders die – zonder geweld of misbruik van overwicht – seksuele handelingen plegen met kinderen tussen 12 en 16 jaar alleen mogelijk is, indien door of ten behoeve van het slachtoffer de wens tot vervolging is geuit. Hoofdvraag in dit onderzoek is of het thans geldende klachtvereiste een effectieve bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, waaronder kindprostitutie en sekstoerisme, in de weg staat. Een van de vragen kan zijn of bij het geheel of het gedeeltelijk laten vallen van het klachtvereiste de aan dit vereiste ten grondslag liggende doelstelling – een evenwicht tussen bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik enerzijds en de bescherming van de seksuele vrijheid van kinderen tegen bemoeienis van de overheid anderzijds – ook kan worden bereikt door het voeren van een verstandig opsporings- en vervolgingsbeleid. Van de uitkomsten van dit onderzoek hangt mede af of de regeling van het klachtvereiste wijziging behoeft. Dan zal ook worden gezien of het wenselijk is de leeftijd van 12 jaar te verhogen tot 14 jaar.

Ook preventiemaatregelen zullen nog verder worden uitgewerkt.

Preventie dient zowel gericht te zijn op het a. voorkómen van grensoverschrijdend gedrag (primaire preventie) als op het b. voorkómen van recidive. De volgende maatregelen moeten, kabinetsbreed, worden genomen:

- ad a. Bij primaire preventie gaat het om het ontdoen van het taboe-karakter van seks door integratie van seks en seksuologische onderwerpen in het onderwijs, van basisschool tot en met academische studies. Primaire preventie in het onderwijs is de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- ad b. Preventie van recidive kan worden bereikt door het opzetten van een fijnmazig, bijvoorbeeld ressortsgewijs netwerk van op ouders gerichte behandelingsvoorzieningen waarbij intramurale behandeling met een gedwongen karakter tot de laatste – en zwaarste – mogelijkheid behoort (i.c. de TBS). Naast de vrijgevestigde

seksuologische praktijken voor ambulante hulp moet hierbij gedacht worden aan forensische poliklinieken en dagbehandelingscentra zoals die deels door academische ziekenhuizen, deels door de TBS-inrichtingen worden verzorgd.

Hierbij zal in het oog moeten worden gehouden dat deze behandelingen veelal niet op louter vrijwillige basis kunnen plaatsvinden aangezien de intrinsieke motivatie ertoe bij zedendelinquenten meestal ontbreekt. Een «stok achter de deur» op grond van een juridische titel is dan het enige motiverende middel tot het aangaan van een behandelcontact. Die titel kan variëren van een schorsing van de voorlopige hechtenis tot een intramurale TBS-plaatsing. Het stelsel van onze strafwetgeving voorziet hierin: een glijdende schaal is mogelijk, afhankelijk van de ernst van het delict en de aard van de stoornis van de delinquent. Een voorafgaand deskundigenonderzoek is noodzakelijk voor een goede indicatiestelling en (dus) voor een doelmatig gebruik van de voorzieningen. Ook is behandeling mogelijk van gedetineerde daders in de gevangenissen zowel door deskundigen naar de gevangenissen te laten komen, als door het overplaatsen naar een behandelkliniek in het laatste stadium van de gevangenisstraf. Deze fasering in de aard van de detentie wordt mogelijk met de inwerkingtreding van de gewijzigde Penitentiaire Beginselenwet. Ook de mogelijkheden van pre-therapie voorafgaande aan de behandeling in een TBS-inrichting moeten worden uitgebreid.

Fors zal moeten worden geïnvesteerd in onderzoek naar motieven en gedragspatronen van daders, met als doel, behandeling zo effectief mogelijk te laten zijn. Op basis van een meta-analyse van verschillende internationale onderzoeken blijkt dat de base-line van de recidive hoog is, variërend van 20% tot 40%, ook na lange tijd van ontslag. Behandeling en toezicht over langere termijn blijven daarom noodzakelijk. Ervaringen met dergelijke daderprogramma's in de Verenigde Staten, Canada en Engeland zijn gunstig. Controle tijdens de behandeling kan worden uitgevoerd door sociale instanties, naast uiteraard toezicht door de reclassering. Medicatiegebruik kan van behandeling een onderdeel vormen. De notie van de noodzaak van langetermijnbehandeling, met inbegrip van toezicht, zal betrokken worden bij de verdere uitwerking van de voorzieningen voor dadergerichte bestraffing en hulpverlening. De ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn hiervoor gezamenlijk verantwoordelijk.

2.4 Het vreemdelingenbeleid

Verschiedende aspecten van het justitie-emancipatiebeleid hebben hun doorwerking in het vreemdelingenbeleid. Het gaat in elk geval om de bestrijding van seksueel geweld en misbruik, in het bijzonder de bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie, om de specifieke positie van vrouwen in de asielprocedure en om de positie van vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel. Zowel in beleid, uitvoering als onderzoek komt de aandacht voor vrouwen in het vreemdelingenbeleid terug.

Deskundigheidsbevordering van professionals, werkzaam in beleid of uitvoering, is daarbij belangrijk.

In het op 7 juni 1996 aan de Nederlandse regering aangeboden advies van de toenmalige Emancipatieraad naar aanleiding van de vierde Wereldvrouwenconferentie, getiteld «Made in Beijing», werd aandacht voor de bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie genoemd als een van de vijf prioriteiten voor het Nederlandse emancipatiebeleid.

Justitie heeft dit aandachtsgebied overgenomen in het reguliere vreemdelingenbeleid.

In april 1997 heeft het Nederlands voorzitterschap van de EU op initiatief van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie een EU-ministersconferentie georganiseerd over dit thema, waarin voor het eerst de bewindspersonen van Justitie en Emancipatiezaken van de EU gezamenlijk vertegenwoordigd waren. Over de concrete resultaten van deze conferentie op Europees, internationaal en nationaal niveau is de Tweede Kamer door de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie uitgebreid geïnformeerd (brieven d.d. 12 mei 1997 en 17 oktober 1997 van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie, Kamerstukken II, 1996/1997, 25 110, nr. 17 en 1997/1998, 25 606, nr. 2). De door de EU-bewindslieden onderschreven Verklaring van Den Haag bevat Europese richtlijnen voor effectieve maatregelen ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel gericht op seksuele uitbuiting. Een van de afspraken betreft het onderzoeken van de mogelijkheden voor het aanstellen van een nationaal rapporteur vrouwenhandel. Deze krijgt de taak aan de regering te rapporteren over aard, omvang en mechanismen van vrouwenhandel en over de effectiviteit van het beleid en de maatregelen ter bestrijding ervan. Conform het inmiddels genomen besluit van de VN-Commissie voor de Positieverbetering van Vrouwen in maart 1998, zal ook bekeken worden of de reikwijdte van het mandaat van een nationaal rapporteur kan worden uitgebreid tot geweld tegen vrouwen. De eindresultaten van het onderzoek zullen in het najaar van 1998 beschikbaar zijn.

Eind 1999 zal gelijktijdig met de evaluatieverplichting op basis van het Europese Gemeenschappelijk Optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (97/154/JBZ) een evaluatie van de follow up van de Verklaring van Den Haag plaatsvinden.

De positie van de vrouw in de asielprocedure kreeg voor het eerst aandacht in de justitienota «Sexueel Geweld» die in 1991 door de vorige staatssecretaris van Justitie met de Tweede Kamer is besproken. Deze nota had tot gevolg dat de toenmalige directie Vreemdelingenzaken een bewust personeelsbeleid ging voeren teneinde vrouwelijke asielzoekers de gelegenheid te bieden door vrouwelijke ambtenaren te worden gehoord. Daarmee werd een weg ingeslagen naar meer aandacht voor de positie van de vrouw in de asielprocedure. De huidige staatssecretaris van Justitie heeft vervolgens aan de Emancipatieraad advies gevraagd over de vraag hoe het personeel van de Immigratie- en Naturalisatiedienst alerter kan worden gemaakt op deze problematiek. Het advies van de Emancipatieraad vormde de aanzet voor een traject van opleiding en instructies.

Met betrekking tot de verblijfsrechtproblematiek van migrantenvrouwen na een verbroken relatie, waarvoor ook de Emancipatieraad aandacht heeft gevraagd, is inmiddels de Vreemdelingencirculaire verhelderd en worden de contacten met migrantenvrouwenorganisaties aangehaald. De departementale emancipatiecommissie van Justitie heeft in 1997 subsidie verleend aan het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen voor het uitbrengen van een voorlichtingsbrochure.

In onderzoek op het terrein van het vreemdelingenbeleid is het inmiddels gebruikelijk om, waar relevant, de effecten van beleid op de positie van vrouwen te toetsen en te evalueren.

Hieronder wordt op de doorwerking van het emancipatiebeleid in beleid, uitvoering en onderzoek nader ingegaan.

2.4.1 Bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie

Het wetsvoorstel tot opheffing van het algemeen bordeelverbod is naar verwachting een van de wapens in de strijd tegen vrouwenhandel. Door het decriminaliseren van prostitutie, het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van de prostitué(e) en het binden van exploitanten van bordelen aan een vergunningstelsel wordt de prostitutiebranche minder kwetsbaar voor criminaliteit en beter te controleren. Het laten werken van illegaal verblijvende vrouwen heeft gevolgen voor de vergunning die de exploitant nodig heeft om een bordeel te mogen exploiteren. Sluiting van een zaak kan het gevolg zijn. Doordat het voor exploitanten onaantrekkelijk wordt gemaakt om met illegale vrouwen te werken verliezen vrouwenhandelaren een belangrijk afzetgebied in Nederland.

De meeste slachtoffers van vrouwenhandel zijn vrouwen die illegaal in een land verblijven. Hun gebrekkige rechtspositie maakt hen extra kwetsbaar voor uitbuitingssituaties. De Vreemdelingencirculaire regelt (sinds 1988) in haar hoofdstuk B17 de voorwaarden waaronder een verblijfsvergunning wordt verleend aan een slachtoffer van vrouwenhandel en maakt de opschorting mogelijk van het vertrek van getuigen, aangevers en mogelijke slachtoffers in de bedenktijd fase voorafgaande aan de beslissing om al of niet aangifte te doen. Ook noemt de Vreemdelingencirculaire het recht op opvang en op medische en juridische hulp. Bij de IND zijn contactpersonen vrouwenhandel aangesteld (een contactpersoon per IND-district). Deze onderhouden de contacten met de vreemdelingendiensten die met een mogelijk slachtoffer te maken krijgen en met het hoofdkantoor van de IND ten behoeve van de eenduidigheid in de uitvoering van beleid.

Ter uitvoering van de aanbevelingen van de EU-ministersconferentie tegen vrouwenhandel en ter voorbereiding op de afschaffing van het bordeelverbod heeft Justitie een project gestart om het benodigde flankerend beleid voor de handhaving van een gedegen prostitutiebeleid tijdig gereed te hebben, met daarbinnen speciale aandacht voor slachtoffers van vrouwenhandel.

In het kader van de preventie medefinanciert Justitie een project dat is gericht op het voorkómen van vrouwenhandel in Midden- en Oost-Europa. Nederland is een afzetgebied voor vanuit die landen «verhandelde» vrouwen. Het zogeheten La Strada-programma richt zich sinds 1995 op terugdringing van vrouwenhandel door goede voorlichting aan vrouwen in kwetsbare groepen (jonge vrouwen en sinds kort ook werkloze vrouwen). Het programma loopt bijzonder voorspoedig en kan sinds kort ook op financiële steun van de Europese Commissie rekenen. In 2001 zullen als resultaat van dit programma in Polen, Tsjechië, Oekraïne en Bulgarije gespecialiseerde NGO's tegen vrouwenhandel professioneel bezig zijn met eigen middelen, terwijl de overige landen door kennisoverdracht weten hoe zij activiteiten ter voorkoming van vrouwenhandel operationeel kunnen maken.

2.4.2 De positie van vrouwen in de asielprocedure

De meeste vluchtelingen op de wereld zijn vrouwen en kinderen. Het overgrote merendeel van hen blijft echter in de eigen regio. Van het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt neemt het aandeel van vrouwen overigens toe. Dit oplopende aantal betekent dat de gehoorambtenaren, de contactambtenaren en de beslissingsmedewerkers van de immigratie- en naturalisatiedienst (IND) in toenemende mate worden geconfronteerd met vrouwen in de asielprocedure en hun specifieke problematiek. Het

merendeel van de vrouwen is afkomstig uit landen waar naast politieke problemen die zich voordoen ook de positie van de vrouw als zodanig zorgen baart. Om die reden wordt in de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken over een aantal landen, op verzoek van de IND, ook apart aandacht geschonken aan de positie van vrouwen in deze landen.

Vrouwelijke asielzoekers die hier prijs op stellen worden gehoord door een vrouwelijke ambtenaar en zo mogelijk ook in het bijzijn van een vrouwelijke tolk. Gelet op de invulling van het personeelsbestand kan de IND garanderen, dat het asielverzoek van een vrouw die daarom vraagt ook door een vrouwelijke ambtenaar wordt behandeld. Betrokkene wordt expliciet op die mogelijkheid gewezen. Op zichzelf is dit nog geen voldoende garantie dat aan de problematiek van gevluchte vrouwen volledig recht wordt gedaan. Het is uiteraard ook van belang dat het personeel onderkent dat problemen waarmee vooral vrouwen worden geconfronteerd een mogelijke vervolgingsgrond als genoemd in het Vluchtelingenverdrag van Genève kunnen opleveren. Hoewel de criteria in het Vluchtelingenverdrag op zichzelf voldoende ruimte bieden, is het de vraag of in de sekseneutrale asielprocedure deze specifieke problemen ook daadwerkelijk als vervolgingsgrond worden herkend.

Uit onderzoek dat in opdracht van de Emancipatieraad is verricht blijkt dat een struikelblok voor vrouwelijke vluchtelingen is dat er een verschil in opvatting bestaat over wat «publiek» en wat «privé» is. De vluchtelingenstatus is in essentie van politieke en dus publieke aard. Omdat van ervaringen van vrouwen veelal wordt verondersteld dat zij in de privésfeer plaatsvinden zou de vervolging van vrouwen vaak niet als politieke vervolging worden beschouwd. De relevantie van de vluchtmotieven van vrouwen zou onvoldoende worden herkend.

Vrouwen worden regelmatig het slachtoffer van seksueel geweld in etnische, religieuze of politieke conflicten, kunnen slachtoffer zijn van sociale gewoonten in hun land van herkomst, worden slachtoffer van hun verzet hiertegen of spelen vanuit hun sociale positie een ondersteunende rol die door lokale machthebbers als politiek verzet wordt uitgelegd. Waar het om gaat is te kunnen beoordelen of maatschappelijke situaties als deze vertaald moeten worden in een juridische grond voor vluchtelingenschap.

De IND heeft daarom een (openbare) werkinstructie gegeven aan het personeel dat met het behandelen van asielverzoeken is belast. Daarnaast wordt momenteel een opleidingsmodule ontwikkeld voor IND-personeel, in samenwerking met de Hoge School te Amsterdam, waarin aandacht wordt geschonken aan het leren omgaan met culturele verschillen en aan het leren van een juiste vertaling van door vrouwen aangedragen gegevens.

2.4.3 Onderzoek

Uit onderzoeksgegevens van het WODC (Toevlucht zoeken in Nederland, Doornhein en Dijkhoff, 1996) is gebleken, dat meer vrouwen dan mannen in eerste aanleg de vluchtelingenstatus krijgen. In een vervolgonderzoek naar de positie van vrouwen in de asielprocedure, dat medio 1998 wordt afgerond, wordt een verklaring voor dit feit gezocht.

De evaluatie van de effecten van de genoemde werkinstructie en de opleidingsmodule worden naar verwachting opgenomen in de onderzoeksprogrammering van het WODC 1999/2000.

Ook is onderzoek verricht naar de werking van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken.

In thans lopend onderzoek naar terugkeermotieven komen motieven van vrouwen apart aan de orde.

Voornemens bestaan om onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van het binnen de IND introduceren van de gender-inclusieve benadering. Het Clara Wichmann Instituut voert een onderzoek uit naar de positie van vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel.

2.4.4 De positie van vrouwen met een afhankelijke verblijfstitel

Een vrouw (of man) die naar Nederland komt om hier bij een (huwelijks-) partner te verblijven krijgt een van die partner afhankelijk verblijfsrecht. De hier gevestigde partner is verantwoordelijk voor de huisvesting en het levensonderhoud van de nieuwkomer. Pas na vijf jaar is het mogelijk voor de nieuwkomer om, als de (huwelijks)relatie nog in stand is, een vergunning tot vestiging aan te vragen. Dat is een zelfstandige vergunning die blijft bestaan ongeacht wat er met de relatie gebeurt. Veel relaties worden echter binnen de vijf jaar verbroken. Heeft het legale verblijf op basis van een relatie langer dan drie jaar geduurd dan ontstaat een recht op voortgezet verblijf, mits betrokkene in het eigen levensonderhoud gaat voorzien. Hij/zij krijgt een jaar de gelegenheid om werk te zoeken. Om humanitaire redenen kan van deze eis worden afgeweken. Wordt de relatie binnen de drie jaar verbroken dan moet worden bezien of het verantwoord is betrokkene terug te sturen naar het land van herkomst of dat er humanitaire redenen zijn om dat niet te doen. De Vreemdelingen-circulaire biedt enige indicaties waaraan bij het beoordelen van deze vraag moet worden getoetst. Vooral vrouwen bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. Op verzoek van het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen is in december 1997 in de Vreemdelingen-circulaire opgenomen dat aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld dat tot beëindiging van de relatie heeft geleid één van die indicaties is. Dat is weliswaar geen wijziging van beleid, want deze omstandigheid is naar zijn aard een humanitaire, maar er was grote behoefte aan meer duidelijkheid op dit punt. Het omschrijven van (seksueel) geweld als humanitaire grond om van het beëindigen van het verblijfsrecht af te zien, draagt aan die duidelijkheid bij.

2.5 Vrouwen in detentie

In de huidige praktijk blijkt het moeilijk te voorkomen dat vrouwendetentie een afgeleide blijft van mannendetentie. Het detentiebeleid voor vrouwen zou juist op hen moeten worden afgestemd. Zoals bekend vertonen vrouwen minder vaak dan mannen agressief gedrag tegenover het systeem en degenen die het systeem vertegenwoordigen¹. Verder blijkt uit onderzoek² dat vrouwen de neiging hebben de schuld bij zichzelf te zoeken. Zij accepteren veel meer dat zij gestraft worden voor hun daad en gedragen zich daarnaar, wat terug te vinden is in de manier van detentiebeleving. Zij proberen het beste van hun detentie te maken en er lering uit te trekken. Vrouwen vereisen daarom een op hen toegespitste detentie, een andere dan die mannen vereisen. Inmiddels is die ontwikkeling op gang gekomen.

De belangrijkste reden voor het tot voor kort niet effectueren van een specifiek op vrouwen toegespitst detentiebeleid is in de eerste plaats gelegen in het aantal vrouwelijke gedetineerden. Beleidsontwikkeling ten aanzien van gedetineerde vrouwen heeft, vanwege de geringe vrouwenpopulatie in de Nederlandse inrichtingen mede als gevolg van het relatief milde strafklimaat, nauwelijks plaatsgehad. Andere oorzaken zijn de aandacht die generieke ontwikkelingen als de omvangrijke capaciteitsuitbreiding, het tegengaan van ontvluchtingen en de invoering van werkzame detentie de afgelopen tijd hebben gevraagd.

In vergelijking met andere landen heeft Nederland een achterstand. Zo wordt in Zweden, Oostenrijk en Spanje een penitentiair beleid gevoerd,

¹ Per 100 bezette cellen hebben mannen gemiddeld 7,3 keer en vrouwen 2,7 keer geweld gepleegd tegenpersoneel in 1995; in 1994 ging het respectievelijk om 10 tegen 4 geweldplegingen.

² R. Wolleswinkel, *Nemesis Essays*, september 1995. A. Davis en Kum Kum Bhavnani, rechtsvergelijkend onderzoek naar de manier waarop vrouwen hun detentie ervaren, *Justitiekant*, 10 mei 1996.

dat meer rekening houdt met de specifieke kenmerken en behoeften van de vrouw in detentie. De resultaten van benchmarking, internationale vergelijking met ons omringende landen, kunnen behulpzaam zijn bij het verder ontwikkelen van een op vrouwen gericht penitentiair beleid.

Justitie heeft een taak te vervullen gericht op versterking van de sociaal-economische positie van ex-gedetineerde vrouwen. Onder vrouwelijke gedetineerden kan de achterstand die zich in zijn algemeenheid onder vrouwen voordoet met betrekking tot scholing en deelname aan het arbeidsproces, in versterkte mate worden aangetroffen. Vrouwelijke gedetineerden zijn niet of laaggeschoold en, indien zij al in het arbeidsproces opgenomen zijn geweest, verrichten zij vaak routinematig en laaggekwalificeerd werk. Juist deze groep vrouwen die buiten de muren zo kwetsbaar is, heeft baat bij een versterking van de sociaal-economische positie. Hierbij moet dan niet gedacht worden aan rigoureuze roldoorbrekende opleidingen en arbeidsplaatsen, maar aan het individueel, gericht op de mogelijkheden van de persoon in kwestie, bepalen van een opleidings- of werktraject. Doelstelling is het leggen van een basis tot betere zelfredzaamheid (lees: economische zelfstandigheid) in de samenleving. Deze individuele trajectbegeleiding heeft de laatste jaren vorm gekregen. De justitiële zorg die zich met dat doel uitstrekt tot na de detentie geldt overigens voor ex-gedetineerden in zijn algemeenheid. Justitie moet hier nadrukkelijk stimuleren.

Naast de sociaal-economische positie van vrouwen in detentie, vraagt de beveiliging van de penitentiaire inrichtingen bijzondere aandacht. Begin 1995 zijn twee nieuwbouwinrichtingen in gebruik genomen, waar mannen en vrouwen in één gebouw zijn gehuisvest met een gelijk beveiligingsniveau. Daarnaast is besloten aparte penitentiaire inrichtingen voor vrouwen te bouwen met een eigen beveiligingsniveau. In 1999 wordt in Nieuwegein een vrouweninrichting geopend, in één gebouw gehuisvest met mannelijke gedetineerden maar met een eigen ingang en een eigen beveiligingsniveau.

Voor babies en heel jonge kinderen van gedetineerde vrouwen kan het gescheiden zijn van hun moeder zeer schadelijk zijn. Juist in het belang van eventuele kinderen moeten de mogelijkheden tot veelvuldig contact met hun moeder dan ook zo groot mogelijk zijn. Daarbij bestaat altijd een spanning met de bewegingsvrijheid die kinderen vanzelfsprekend nodig hebben. Het klimaat in een penitentiaire inrichting is daarvoor eo ipso ongeschikt. Naast de bezoeksregelingen en speciaal kinderbezoek, zijn «kindercellen» voor babies tot de leeftijd van negen maanden in een gesloten inrichting gebouwd. Daarnaast komen er logeerunits in gesloten inrichtingen. Het experimentele programma voor moeders met oudere kinderen tot de maximum leeftijd van vier jaar in een half-open inrichting is omgezet in een vaste voorziening. Hiermee kan worden voorkomen dat de celstraf afbreuk doet aan de moeder-kindrelatie. Uit onderzoek is echter gebleken dat een soortgelijk programma in een gesloten inrichting niet wenselijk is¹.

Aandacht gaat ook uit naar het gezondheidsvraagstuk binnen de penitentiaire inrichtingen voor vrouwen. Op 2 april 1998 heeft de Minister van Justitie een CD-ROM («Op vrijers voeten») speciaal voor vrouwelijke gedetineerden en een draaiboek («Gezond van binnen naar buiten») speciaal voor artsen en verpleegkundigen binnen de inrichtingen in ontvangst genomen. De CD-ROM geeft informatie over algemene en specifieke vrouwenzaken binnen de gezondheidszorg, zoals zwangerschap, menstruatie en seksueel overdraagbare aandoeningen, waaronder HIV. Het draaiboek is een initiatief van Aletta, Centrum voor Vrouwengezondheidszorg. Het draaiboek legt de relatie tussen de gezondheids-

¹ M. van Kesteren, Ministerie van Justitie, DJI/Afdeling beleidsinformatie, Kinderen in gesloten vrouweninrichtingen, januari 1996.

klachten van vrouwen en de positie die zij innemen in onze samenleving. Er wordt ingegaan op vragen van vrouwen over hun lichaam, anticonceptie en op ondersteuning en scholing van verpleegkundigen ten behoeve van groepsvoorlichting en het bespreekbaar maken van seksualiteit en sov's (seksueel overdraagbare aandoeningen). Deze voorlichtingsprogramma's dragen bij aan de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerde vrouwen voor hun gezondheid.

De departementale emancipatiecommissie heeft twee projecten op het beleidsterrein vrouwen en detentie gesubsidieerd. De eerste subsidie betreft de totstandkoming van de film «Ommuurd bestaan». Deze film geeft een indringend portret van twee vrouwen die een lange straf uitzitten. Kenmerkend voor de film is dat de positie van de vrouw niet vanuit het inrichtingssysteem wordt benaderd, maar dat de motieven van de vrouwen zelf en hun ervaringen binnen het gevangeniswezen centraal staan. Daarnaast heeft de departementale emancipatiecommissie een financiële bijdrage geschonken aan Nemesis, het tijdschrift voor vrouwen en recht, voor de uitgave van een themanummer over vrouwen en criminaliteit.

De uitgangspunten regionalisering, detentiefasering, gemengde detentie en beveiliging op maat moeten een eigen invulling krijgen. De toegenomen omvang van de groep gedetineerde vrouwen maakt dit mogelijk, zij het dat die omvang nog steeds dwingt tot het maken van keuzes. Een apart beveiligingsniveau stelt beperkingen aan gemengde detentie. Externe differentiatie in relatie tot detentiefasering en bijzondere programma's kunnen niet zoals bij de mannelijke gedetineerden in elke regio worden aangeboden. Dat geldt bijvoorbeeld voor verslavingsbegeleidingsafdelingen en individuele begeleidingsafdelingen voor vrouwelijke gedetineerden met psychiatrische problemen.

De reclassering heeft een belangrijke taak bij het uitvoeren van de beleidsvoornemens. Vrouwen in detentie zijn door de reclassering niet als prioriteitsgroep aangemerkt. Dit neemt niet weg dat – gelet op hun toegenomen aandeel in het cliëntenbestand van de reclassering – in de komende jaren emancipatie van vrouwen in detentie én van vrouwen van gedetineerde mannen de aandacht van de reclassering krijgt in het kader van:

- het project «Ouders, kinderen en detentie»; dit project is een vervolg op het mentorenproject «Kinderen van gedetineerden»;
- het ontwikkelen van op versterking van de sociaal-economische positie gerichte nazorgprogramma's;
- het uitvoeren van vrijwilligersprojecten in samenwerking met de vereniging «Relaties van gedetineerden».

2.6 Meisjescriminaliteit

Uit de in april 1998 verschenen rapportage uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit (rapportage-Van Montfrans) blijkt, op basis van politiecijfers uit 1996, dat het aantal mannelijke verdachten in de leeftijdscategorie 12–17 jaar gemiddeld zes maal zo hoog ligt als het aantal vrouwelijke verdachten in die leeftijdscategorie, maar sterk varieert per gemeentegrootte. In de vier grote steden is het verschil gemiddeld minder groot (ongeveer vijf maal zoveel mannelijke verdachten). Jonge mannen in de leeftijdscategorie tussen de 18–24 jaar komen vaker in aanraking met de politie dan de categorie 12–17 jarigen. Bij jonge vrouwen tussen de 18–24 jaar geldt daarentegen het omgekeerde: vrouwen zijn crimineel actiever in de leeftijdscategorie 12–17 jaar, dus als zij strafrechtelijk minderjarig zijn.

Op verzoek van de departementale werkgroep jeugdcriminaliteit is het fenomeen meisjescriminaliteit onderzocht (Meisjescriminaliteit in Nederland, N.M. Mertens, M. Grapendaal, B.J.W. Docter-Schamhardt, WODC, Onderzoek en beleid, 169, 1998). De directe aanleiding voor de beleidsmatige belangstelling voor het onderwerp meisjescriminaliteit is de behoefte vast te stellen, of sprake is van een toenemend maatschappelijk probleem, dat naar aard en omvang tot (seks)specifieke preventieve en repressieve maatregelen aanleiding moet geven.

In het onderzoek is gekeken is naar de kwantitatieve ontwikkeling van meisjescriminaliteit tussen 1980 en 1996, de veranderingen in de aard van de meisjescriminaliteit in diezelfde periode, de verschillen tussen aard en omvang van de criminaliteit tussen meisjes en jongens en de verschillen in strafrechtelijke afdoening tussen meisjes en jongens.

Globaal weergegeven zijn de onderzoeksresultaten de volgende. De totale geregistreerde (dus bij de politie bekende) meisjescriminaliteit is in 15 jaar meer dan verdubbeld. Relatief gezien, ten opzichte van de jongens, is echter geen sprake van een rigoreuze inhaalslag omdat ook de geregistreerde criminaliteit onder jongens is gestegen in die periode, zij het iets minder dan die van de meisjes. De meest opmerkelijke veranderingen hebben dan ook geen betrekking op de totale omvang van de meisjescriminaliteit, maar in het bijzonder op de geweldscriminaliteit die meisjes plegen. Het aantal geweldsdelicten in 1996 is ten opzichte van 1980 met 560% gestegen. In absolute aantallen gaat het daarbij in 1996 om 926 zaken. Bij jongens is de stijging van geweldscriminaliteit in de periode 1980-1996 overigens minder sterk dan bij meisjes. De grootste groep geweldsdelicten bij meisjes betreft mishandeling. De ernst van de gepleegde mishandelingen kan daarbij overigens nog sterk verschillen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de sekse van de minderjarige dader, meisje of jongen, een rol van betekenis speelt bij de afdoening door het Openbaar Ministerie en de rechtbank, als de ernst van het feit dezelfde is.

De onderzoekers concluderen dat meisjescriminaliteit zowel naar aard als omvang een beperkt probleem vormt. Dat gaat zeker op als meisjescriminaliteit wordt vergeleken met de delicten die door jongens van dezelfde leeftijd worden gepleegd. Deze conclusie rechtvaardigt de vraag naar het waarom van het geringe aandeel van meisjes aan criminaliteit. Dit onderzoek geeft hierover geen uitsluitel. De wetenschappelijke literatuur geeft een overzicht van mogelijke verklaringen. Die variëren van een genetische dispositie («nature») tot «nurture», waarbij vooral de gezinsomstandigheden van grotere invloed zijn op meisjes dan op jongens. Het ligt voor de hand dat sprake is van een combinatie van deze verklarende factoren. Volgens de onderzoekers is interdisciplinair onderzoek nodig naar het voorkómen van risicofactoren en naar de mate waarin deze factoren elkaar beïnvloeden. Tevens zou vergelijkend onderzoek tussen «criminele» meisjes en «niet-criminele» meisjes een duidelijke meerwaarde hebben bij het verder verklaren van meisjescriminaliteit.

De onderzoekers beantwoorden de vraag, of specifiek op meisjes toegesneden beleid gerechtvaardigd wordt door deze onderzoeksresultaten, ontkennend. In de eerste plaats gezien de relatief geringe aard en omvang van meisjescriminaliteit, in de tweede plaats omdat geen verklaringen zijn gevonden die uniek zijn voor meisjescriminaliteit of die fundamenteel verschillen van die van jongens. Daarbij staat buiten kijf dat gezinsomstandigheden van grote invloed zijn op de ontwikkeling van ieder kind, zowel in positieve als in negatieve zin.

De resultaten van het onderzoek overziend, is het dus nog te vroeg om op alle vragen antwoord te geven en ook op de vraag of specifiek op meisjes gericht beleid onder alle omstandigheden uitgesloten is.

Toekomstig onderzoek zal zich in elk geval moeten richten op het vinden van verklaringen voor het relatief geringe aandeel van meisjes in de jeugdcriminaliteit, terwijl de ontwikkelingen in aard en omvang – gerelateerd aan de aard en omvang van de criminaliteit van jongens – vanzelfsprekend nauwlettend moeten worden gevolgd.

Preventief ingrijpen door schooluitval tegen te gaan, door goede kinderopvang te bieden waarbinnen kinderen mogelijkheden krijgen aangeboden om zich na lestijd te ontspannen, wijkgebonden opvoedings- ondersteuningsprogramma's, vroegtijdige signalering van gezinsproblemen door de Raad voor de Kinderbescherming – dat alles is even hard nodig voor meisjes als voor jongens. De justitiële zorg voor kinderen raakt daarmee het gezinsbeleid en dus ook het emancipatiebeleid.

2.7 Geweld binnenshuis

Bestrijding van geweld binnenshuis, ook wel thuisgeweld of huiselijk geweld geheten, moet de komende jaren absolute prioriteit krijgen. Geweld binnenshuis komt op grote schaal voor. In het bijzonder vrouwen, en kinderen, zijn hiervan het slachtoffer. Het in opdracht van de sector Criminaliteitspreventie en Slachtofferzorg van de (toenmalige) dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het ministerie van Justitie verrichte onderzoek naar geweld «achter de gordijnen» heeft sterk de aandacht getrokken (Huiselijk geweld; aard, omvang en hulpverlening, Intomarkt, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, oktober 1997). Er is daarbij kritiek geuit op de ruime definitie van wat onder geweld zou moeten worden verstaan. In het onderzoek zelf wordt echter onderscheid tussen incidenteel en niet-incidenteel geweld gemaakt. De uitkomsten van het onderzoek bevestigen de resultaten van eerder onderzoek naar niet-incidenteel, systematisch geweld. Vastgesteld moet dus worden, dat geweld binnenshuis, in al zijn verschijningsvormen, een omvangrijk maatschappelijk probleem is. Dit is ook duidelijk geworden, vanuit een andere invalshoek, uit het vorig jaar eveneens verschenen onderzoek van het Criminologisch Instituut Bongers van de Universiteit van Amsterdam (Economische kosten van thuisgeweld, Korf et al., april 1997).

Geweld binnenshuis is relatief onderbelicht gebleven in het Nederlandse emancipatiebeleid. Een verklaring daarvoor kan zijn, geplaatst in een internationale context, dat de positie van vrouwen als slachtoffer zich niet goed verdraagt met de nadruk die in het Nederlandse emancipatiebeleid vanaf het begin werd gelegd op de evenredige arbeidsparticipatie en dus op de economische zelfstandigheid van vrouwen. Juist met betrekking tot een geëmancipeerde arbeidsmarktpolitiek had en heeft Nederland in vergelijking met ons omringende landen immers heel wat in te halen. Het tegelijkertijd onderkennen van de kwetsbare positie van vrouwen in de privésituatie lijkt daaraan contrair.

In het buitenland blijkt de aandacht voor geweld binnenshuis van oudsher juist sterk verankerd, zowel in het emancipatie- als in het veiligheidsbeleid. De bestrijding van *domestic violence* is in de internationale slachtofferzorgdiscussie een *focal point* van beleid. De prioritair aandacht die aan de bestrijding van geweld binnenshuis in ons omringende landen wordt gegeven blijkt onder meer uit de aanpak daarvan in het Verenigd Koninkrijk. Op nationaal niveau functioneert een *task force*

onder verantwoordelijkheid van de *Home Office*. Ook bestaan in Engeland en Schotland verschillende daderprogramma's. De resultaten daarvan blijken gunstig. De eerste Europese preventieprijs (de opvolger van de Nederlandse Hein Roethofprijs) is in 1997 door de minister van Justitie uitgereikt aan een project in Birmingham ter bescherming van vrouwen die worden bedreigd met geweld door hun (ex-)partners. Dit ogenschijnlijk simpele project geeft met gebruikmaking van moderne technologie – door middel van een speciaal alarmeringssysteem staan de vrouwen rechtstreeks in verbinding met de politie – effectieve bescherming. Daarnaast is het project een duidelijk signaal naar de samenleving en naar de politie dat geweld binnenshuis serieus genomen moet worden.

In het Nederlandse veiligheidsbeleid is de bestrijding van geweld binnenshuis tot nog toe vrijwel een blinde vlek. Geweld binnenshuis zou juist een vast onderdeel van het lokale veiligheidsbeleid moeten zijn. In Haarlem is, als onderdeel van het thema veiligheid in het grotestedenbeleid, een concreet actieprogramma opgesteld ter bestrijding van geweld binnenshuis. Het gaat om actiepunten op vier terreinen: registratie, signalering, afstemming in de hulpverlening en strafrechtelijk optreden. Dit programma wordt door het ministerie van Justitie gevolgd en ondersteund met een projectsecretaris, juist ook om het inzicht in de werking ervan te vergroten en daaruit lering te trekken voor de toekomst. Een belangrijke en structurele inbedding van de bestrijding van geweld binnenshuis in het veiligheidsbeleid kan worden bereikt door de (wijk)veiligheidsplannen, die de gemeenten in het kader van het grotestedenbeleid aan het departement voorleggen, in de toekomst te screenen op de aanpak van geweld binnenshuis.

Inmiddels is sinds het verschijnen van het Intomarkt-onderzoek een intradepartementale werkgroep belast met de uitvoering van de justitiebrede bestrijding van geweld binnenshuis. Een plan van aanpak is opgesteld. Deze specifieke justitie-aanpak vormt een onderdeel van het te ontwikkelen interdepartementale plan van aanpak voor het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen, waarover in 2.3 reeds gesproken is. Het justitiebrede plan van aanpak bevat onder meer de volgende beleidsvoornemens:

- vervolgonderzoek onder allochtonen/Nederlanders van allochtone herkomst naar het vóórkomen van geweld binnenshuis, als dader en als slachtoffer;
- protocolontwikkeling voor de samenwerking tussen hulpverleners, politie en justitie;
- het ontwikkelen van op de praktische uitvoering gerichte kennisoverdracht aan politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming (vgl. het uitbrengen van de zogeheten zedenalmanak ter bevordering van de deskundigheid van hulpverleners op het specifieke terrein van de bestrijding van seksueel geweld en misbruik);
- het laten ontwikkelen van weerbaarheidstrainingen voor slachtoffers (slachtoffergerichte preventie);
- het versterken van hulpverleningsprojecten waarin de dadergerichte aanpak wordt ontwikkeld (dadergerichte preventie);
- het in samenwerking met de reclassering onderzoeken van de mogelijkheden voor een te ontwikkelen taakstraf (therapie) voor daders van geweld binnenshuis; en
- het onderzoeken van mogelijke aanpassingen in het strafrechtelijk instrumentarium.

Voor de toekomst zijn majeure beleidsinspanningen ter bestrijding van geweld binnenshuis, juist ook door justitie, op hun plaats. Voor het voorkómen van geweld binnenshuis geldt net als voor het voorkómen van

seksueel geweld en misbruik het belang van geëmancipeerde verhoudingen, in het bijzonder om de primaire preventie te versterken. Machtsverhoudingen, vaak bepaald door economische afhankelijkheid, zijn niet zelden voedingsbodem voor het (voort)bestaan van geweld en misbruik van vrouwen door mannen. De schadelijke gevolgen die dat weer voor eventuele kinderen heeft, als zij al niet ook zelf slachtoffer zijn, zijn ingrijpend. Juist ook tegen die achtergrond is emancipatie van de samenleving, of liever van gezinsverbanden binnen die samenleving, en van de individuen binnen dat gezin, zo essentieel.

3. Algemene doelstellingen emancipatiebeleid en de rol van justitie

Hieronder wordt aangegeven hoe justitie kan bijdragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het emancipatiebeleid, zoals verwoord in de Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/1998 (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 606, nr. 1)

3.1 Economische zelfstandigheid en zorg: combineren naar keuze

In de SZW-nota Kansen op combineren: Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 667, nr. 1) worden mogelijke fiscale en andere maatregelen verkend die «de dagindeling van de samenleving» structureel kunnen veranderen zodat zij beter ingesteld wordt op het naar keuze combineren van economische zelfstandigheid en zorg. De besluitvorming over deze maatregelen is direct verweven met onder meer het belastingplan voor de 21ste eeuw en dus met besluitvorming daarover door het nieuwe kabinet.

Ook justitie levert haar bijdrage aan het verwezenlijken van deze voor de ordening van de geëmancipeerde samenleving essentiële instrumenten.

In de eerste plaats doet zij dat via het kabinetsbrede project Marktwerking, Deregulering en Wetgeving, waarvoor de ministers van Economische Zaken en Justitie de primaire verantwoordelijkheid dragen. De MDW-werkgroep kinderopvang heeft eind april 1998 haar rapport aan de Ministerraad aangeboden. Het rapport is inmiddels aan de Tweede Kamer gezonden. De werkgroep heeft 15 uitgangspunten voor een toekomstig stelsel van kinderopvang geformuleerd. De werkgroep doet voorstellen om te komen tot een voor iedereen toegankelijke en betaalbare vorm van kinderopvang, met name via wijzigingen in de marktordening. De financiering daarvan wordt gedragen door ouders, overheid en werkgevers gezamenlijk. Nieuwe wetgeving is daarvoor vereist. Besluitvorming laat het huidige kabinet over aan het volgende kabinet, gelet op de principiële keuzes die nog moeten worden gemaakt. Het gaat hierbij om: de hoogte van de financiële prikkel voor de werkgever, de mate waarin de overheid ouders compenseert die niet in aanmerking komen voor een werkgeversbijdrage, de vorm van facilitiëring – via vraag of aanbod –, het instrument van facilitiëring – subsidie of fiscaal – en de hoogte van de eigen bijdrage van de ouders, vooral als het gaat om lagere en middeninkomens.

Bij de realisering van een eventueel toekomstig wettelijk recht op deeltijdarbeid zal het ministerie van Justitie direct betrokken zijn, omdat daarvoor een wijziging van het BW vereist is. Justitie is dus mede-wetgever.

Het in de SZW-nota Kansen op combineren aangekondigde onderzoek naar een wettelijke kaderregeling voor alle vormen van betaald verlof raakt ook direct de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, omdat het huidige wettelijk recht op ouderschapsverlof deel uitmaakt van het BW. Ook hier is Justitie dus mede-wetgever.

Ook heeft Justitie vanuit preventie-oogpunt belang bij goede kinderopvang, in het bijzonder in verband met de uitbreiding van buitenschoolse kinderopvangmogelijkheden. Jeugdcriminaliteit wordt immers bestreden door schooluitval tegen te gaan en te voorkomen dat schoolgaande kinderen op straat rondhangen. Door de loskoppeling van schoolopeningstijden en lestijden, waardoor schoolgaande kinderen ook

buiten de lestijden op school kunnen blijven en aan allerlei activiteiten kunnen meedoen, wordt ook dat doel gediend.

3.2 Geweld tegen vrouwen: mensenrechten van vrouwen

Wereldwijd worden de rechten van vrouwen op grote schaal geschonden. In 1993 is op de Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen herbevestigd, dat mensenrechten van vrouwen een onvervreemdbaar, integraal en ondeelbaar onderdeel vormen van de universele mensenrechten. De specifieke vrouwenrechten zijn vastgelegd in het VN-vrouwenverdrag. In het Actieprogramma van de Internationale Conferentie inzake Bevolking en Ontwikkeling (Cairo, 1994) en in het actieprogramma van de vierde Wereldvrouwenconferentie 1995 (Peking, 1995) zijn in het bijzonder de seksuele en reproductieve rechten van vrouwen nog verder aangescherpt. De VN hebben een speciale rapporteur inzake geweld tegen vrouwen aangesteld.

Een van de meest schrijnende schendingen van mensenrechten – van mannen en van vrouwen – is de schending van de psychische en lichamelijke integriteit door geweld. Geweld tegen vrouwen heeft allerlei verschijningsvormen. In 1997 bracht Unicef een rapport uit over de positie van vrouwen, waarin ook de massaliteit en de aard van het vóórkomen van geweld tegen vrouwen is beschreven (The Progress of Nations, Unicef, Londen, 1997). Volgens dit rapport zijn zestig miljoen vrouwen van de aardbodem verdwenen als gevolg van sekse-apartheid, vooral in Zuid- en West-Azië, China en Noord-Afrika. In India worden jaarlijks meer dan 5000 vrouwen vermoord door hun echtgenoot of schoonfamilie omdat deze de bruidsschat niet hoog genoeg vinden. Slechts een enkeling wordt daarvoor vervolgd. In Aziatische klinieken, met name in China, is sekseselectie tijdens de zwangerschap de normaalste zaak van de wereld geworden. Vrouwen worden geaborteerd of meisjes worden alsnog gedood als ze worden geboren. In sommige landen in het Midden-Oosten worden echtgenoten van alle blaam gezuiverd als zij een «ontrouwe» echtgenote doden. Meer dan een miljoen kinderen, voornamelijk meisjes, worden jaarlijks tot prostitutie gedwongen, voornamelijk in Azië.¹ Verkrachting wordt stelselmatig gebruikt in gewapende conflicten en burgeroorlogen, terwijl overheden hun geweldsmonopolie misbruiken door verkrachting begaan door politie- en justitie-autoriteiten. Van deze vormen van structurele verkrachting zijn ook mannen het slachtoffer.

Net zoals de internationale bestrijding van de schending van mensenrechten in zijn algemeenheid één van de moeilijkste buitenlands-politieke vraagstukken is, geldt dat ook voor de internationale bestrijding van de schending van mensenrechten van vrouwen. De bestrijding van geweld tegen vrouwen kan in de eerste plaats worden ingebed in bilaterale hulprelaties. Onder verantwoordelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, wordt in ontwikkelingsrelaties speciaal aandacht geschonken aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Projecten en initiatieven in de desbetreffende landen worden ondersteund. In de tweede plaats is er de internationaal-rechtelijke weg. Zoals vermeld werken Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Buitenlandse Zaken samen bij de voorbereidingen voor een individueel klachtrechtprotocol bij het VN-vrouwenverdrag. In derde plaats kan Justitie vanuit haar specifieke invalshoek van criminaliteitspreventie en slachtofferzorg een bijdrage leveren. Tijdens de zitting van de VN-Crime Commission in Wenen in 1997 heeft Nederland namens de EU-landen (Nederland was op dat moment voorzitter van de EU) meerdere resoluties ingediend die de zorg voor slachtoffers betreffen, onder meer aan vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van geweld binnenshuis. De minister van Justitie heeft in haar openingstoespraak tot

¹ Mr. Anneke S.C. Visser, Geweld tegen vrouwen, Tijdschrift voor Politie, nr. 11, november 1997.

de Crime Commission het thema *domestic violence* gekozen. Het afgelopen jaar, in 1998, heeft de Crime Commission een resolutie aanvaard waarbij een internationaal *Handbook on Justice for Victims* is vastgesteld dat in alle VN-talen zal worden vertaald. Ook hierin wordt de positie van vrouwen als slachtoffer afzonderlijk behandeld. Het ministerie van Justitie heeft zich voor het ontwerp en de aanvaarding van deze resolutie in het bijzonder ingespannen.

Ook de tijdens het Nederlands Voorzitterschap geboekte resultaten in de strijd tegen vrouwenhandel en gedwongen prostitutie zijn mede te rangschikken onder de specifieke verantwoordelijkheid van Justitie, vanuit de justitiële zorg voor slachtoffers en vreemdelingen.

De aanbevelingen van de meergenoemde Rondetafelconferentie voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen, gehouden op de dag van de rechten van de mens (d.d. 10 december 1997), worden uitgewerkt in een interdepartementaal plan van aanpak, waarin ook de internationale actiepunten worden opgenomen. Ook de resultaten van de in het voorjaar 1998 gehouden conferentie over de mensenrechten van vrouwen, ter gelegenheid van de 50ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, worden hierbij betrokken. Specifieke justitietaken, zoals die in het kader van de VN-Crime Commission, zullen in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het coördinerend ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden voortgezet. Dat geldt ook voor gezamenlijke acties in het kader van de VN-Commissie voor de Positieverbetering van Vrouwen en de VN-Mensenrechtencommissie die verband houden met de uitvoering van de resultaten van de vierde VN-Wereldvrouwenconferentie.

Op de verantwoordelijkheid van justitie voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen in de nationale context is in 2.3 en 2.7 reeds ingegaan.

3.3 Instrumentontwikkeling: monitoring nieuwe stijl

Het ontwikkelen van beleidsinstrumenten die de integratie van emancipatiebeleid in algemeen beleid bevorderen is nog in volle gang. Deze zgn. *mainstreaming* krijgt de komende jaren rijksbreed prioriteit (Voortgangsbrief emancipatiebeleid 1997/1998). Uitgangspunt moet zijn dat emancipatie-aspecten een regulier onderdeel gaan vormen van (inter)departementale beleidsvorming. Dit axioma past ook bij de visie zoals verwoord in de inleiding van deze nota op emancipatiebeleid als *doelgericht* beleid, namelijk als instrument voor een andere maatschappelijke ordening; waar van toepassing, moet dat doel worden nagestreefd in regelgeving, beleid en uitvoering. In dat licht moeten ook de verantwoordelijkheden van Justitie op het terrein van arbeid en zorg worden gezien. De emancipatiedeskundigheid moet daarnaast worden versterkt op de relevante beleidsterreinen. Voor Justitie is dat in het vreemdelingenbeleid en in de slachtofferzorg in hoge mate al het geval. Met de positie van vrouwen wordt bij de ontwikkeling van regelgeving en beleid en bij de uitvoering in de praktijk terdege rekening gehouden. Op andere belangrijke beleidsterreinen, zoals bij de preventie van criminaliteit en in de jeugdbescherming, kan de deskundigheid nog worden vergroot. De departementale emancipatiecommissie van Justitie zal zich in samenwerking met de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) oriënteren op de concrete mogelijkheden om de integratie van emancipatiebeleid op specifieke beleidsterreinen te realiseren. Een interdepartementale bijeenkomst met alle departementale emancipatiecommissies over de voorwaarden voor *mainstreaming* vindt in juni 1998 plaats.

Ook het toetsen van effecten van voorgenomen beleid vooraf en het meten van resultaten achteraf zijn van belang. Mogelijke (negatieve)

effecten op het emancipatieproces kunnen onder meer met behulp van emancipatie-effectrapportages worden getoetst, terwijl vooraf vastgestelde emancipatiedoelstellingen achteraf met behulp van verschillende evaluatie-instrumenten kunnen worden gemeten.

Beide monitoringvormen zijn rijksbreed in ontwikkeling (Voortgangsbrief emancipatiebeleid 1997/1998). Aan de praktische toepasbaarheid van monitoring binnen Justitie zal samen met de DCE verder moeten worden gewerkt. Als verantwoordelijk departement voor de algemene kwaliteit van de wetgeving, zal Justitie in elk geval een bijdrage leveren aan het verder vormgeven van wetsevaluatiebeleid, dat onder meer met emancipatie-monitoring rekening houdt.

3.4 Emancipatie-ondersteuningsbeleid

3.4.1 De stuurgroep Justitie Emancipatie Stimulering (JES)

De JES is een volwaardige departementale emancipatiecommissie: zij houdt zich zowel bezig met het interne emancipatiebeleid (personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid) als met het externe emancipatiebeleid (raakvlakken tussen justitie en emancipatie).

De JES adviseert de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie desgevraagd en op eigen initiatief over onderwerpen die de positie van vrouwen én mannen raken op het terrein van het personeelsbeleid, het justitiebeleid en de wet- en regelgeving. In de instellingsbeschikking is haar taak als volgt geformuleerd:

- het stimuleren van en het adviseren over het emancipatiebeleid van het ministerie;
- het begeleiden van de invoering van richtlijnen op emancipatiegebied;
- het volgen van de verwezenlijking van het emancipatiebeleid van het ministerie;
- het stimuleren van het ontstaan van een klimaat waarbinnen een ieder, ongeacht geslacht, optimaal kan functioneren;
- het bijdragen aan de bewustwording van factoren, die vrouwen kunnen belemmeren in de uitoefening van hun functie en hun loopbaanontwikkeling en het streven naar het wegnemen van die factoren;
- het bewaken van eenduidigheid en samenhang in beleid en regelgeving waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke positie van vrouwen.

Alle relevante sectoren van justitie zijn in de JES vertegenwoordigd. De JES wordt ondersteund door een eigen secretariaat. De voorzitter en de secretaris van de JES zijn (plaatsvervangend) lid van de Interdepartementale Coördinatiecommissie Emancipatiebeleid (ICE). De JES brengt jaarlijks aan de departementsleiding een jaarverslag en een jaarplan uit. De JES heeft een eigen budget (in 1998 100 000) tot haar beschikking. Hieruit worden diverse emancipatiebevorderende activiteiten gefinancierd, zoals de jaarlijkse viering van de Internationale Vrouwendag, bezoeken van conferenties, symposia en trainingen, het organiseren van symposia en studiedagen en de (trainingen van) diverse vrouwen-netwerken. Ook subsidieert de JES externe emancipatoire projecten, die raakvlakken vertonen met één van de aandachtspunten van het justitie-emancipatiebeleid.

Interdepartementaal contact en samenwerking zijn onmisbaar voor het intradepartementale emancipatie-ondersteuningsbeleid. Duidelijk moet zijn welke taken departementale emancipatiecommissies hebben en welke werkwijze het meest effectief is voor het integreren van emancipatiebeleid in regulier beleid.

Justitie juicht het dan ook toe dat de DCE de taak op zich neemt om de toekomst van deze commissies te verkennen. De genoemde interdeparte-

mentale bijeenkomst in juni 1998 is dan ook tevens bedoeld om ervaringen uit te wisselen tussen de verschillende departementale emancipatiecommissies en om de onderlinge samenwerking te versterken.

3.4.2 Clara Wichmann Instituut

Het Clara Wichman Instituut (CWI) heeft een sleutelrol bij het emancipatie-ondersteuningsbeleid op het brede terrein van vrouwen en recht. Het CWI heeft vier functies. Van het CWI maken deel uit de Landelijke Werkgroep Vrouw en Recht (een vereniging van vrouwelijke rechtshulpverleners), de Stichting Rechtenvrouw (beheerster van het proefprocessenfonds), de Stichting Nemesis (uitgeefster van het gelijknamige tijdschrift) en een informatie- en documentatiecentrum. Het CWI bestaat inmiddels tien jaar en wordt door het ministerie van Justitie gesubsidieerd. In 1998 is f 902 000 beschikbaar gesteld. Gezien het specifieke karakter van de emancipatie-ondersteuningsactiviteiten van het CWI, te weten op juridisch terrein, is het CWI niet opgenomen in het nieuwe samenwerkingsverband van emancipatie-ondersteuningsorganisaties (E-Quality), dat in januari 1998 van start is gegaan.

Door de activiteiten van het CWI in de loop der jaren zijn openlijke en verborgen vormen van uitsluiting en discriminatie van vrouwen in het recht blootgelegd.

3.4.3 Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC)

Het WODC neemt in haar onderzoeksprogrammering in samenspraak met de beleidsdirecties en de JES onderzoeksprojecten op die de specifieke positie van vrouwen (of meisjes) op een bepaald beleidsterrein betreffen. Ook kan dit onderzoek uitbesteed worden via de sector Extern Wetenschappelijk Onderzoek van het WODC. De uitgevoerde, lopende en nog uit te voeren onderzoeken zijn vermeld bij de beschrijving van de verschillende beleidsterreinen in Hoofdstuk 2. en 3.

In de uitgavenreeks Justitiële Verkenningen is in 1997 een themanummer over Vrouw en recht verschenen. Ook heeft het WODC in opdracht van de JES een vergelijkende inventarisatie van kinderopvangregelingen in ons omringende landen gemaakt. Deze inventarisatie is handen gesteld van de Commissie Dagindeling.

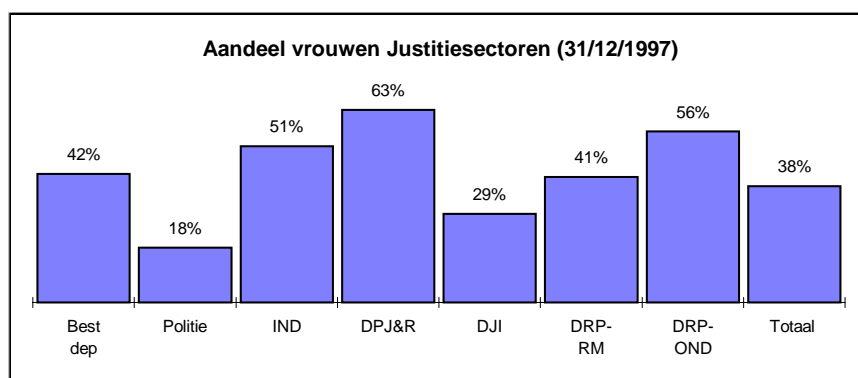
4. Intern emancipatiebeleid justitiebrede organisatie

4.1 Ontwikkelingen 1991–1997

In 1991 werd een emancipatiebeleidskader vastgesteld voor vrouwen binnen de justitiebrede organisatie met als titel: «Kaderregeling Positieve Actie voor Vrouwen». In de Kaderregeling werd het accent gelegd bij beleid en maatregelen ter vermindering van de uitstroom van vrouwen. Ten aanzien van de kwantitatieve doelstellingen werd aangesloten bij het – destijds geldende – kabinetsstreven van 30% vrouwen in het totale personeelsbestand en 20% vrouwen in de functies vanaf schaal 10. In de afgelopen jaren heeft het emancipatiebeleid op centraal niveau (Directie Personeel en Organisatie) zich geconcentreerd op kaderstelling, instrumentontwikkeling en regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het positieve actiebeleid ligt primair bij de sectoren/ departementsonderdelen resp. de uitvoeringsorganisaties en dus bij de hoofden van dienst.

4.2 Aandeel vrouwelijke medewerkers 1998

Op 31 december 1997 bestond 38% van het totale personeelsbestand van het ministerie van Justitie uit vrouwen. De onderdelen die substantieel van het gemiddelde afwijken zijn DJI met 29% en de politie (KLPD) met 18%.



Op basis van de cijfers mag worden verwacht dat de licht stijgende tendens van de laatste jaren met betrekking tot het aandeel vrouwen in de organisatie zich doorzet en de man/vrouw-verhouding in het personeelsbestand zich steeds meer beweegt in de richting van volledige evenredigheid. In de volgende twee tabellen wordt de situatie weergegeven over de laatste vijf jaar.

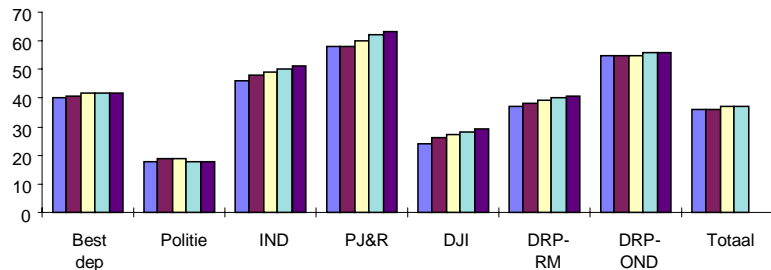
Aandeel vrouwen (in %)

	1993	1994	1995	1996	1997
Bestuursdepartement	40	41	42	42	42
Politie	18	19	19	18	18
IND	46	48	49	50	51
PJ&R	58	58	60	62	63
DJI	24	26	27	28	29
DRP-RM	37	38	39	40	41
DRP-OND	55	55	55	56	56
Totaal Justitie	36	36	37	37	38

Bron: IBIS/MODA/JISP&O.

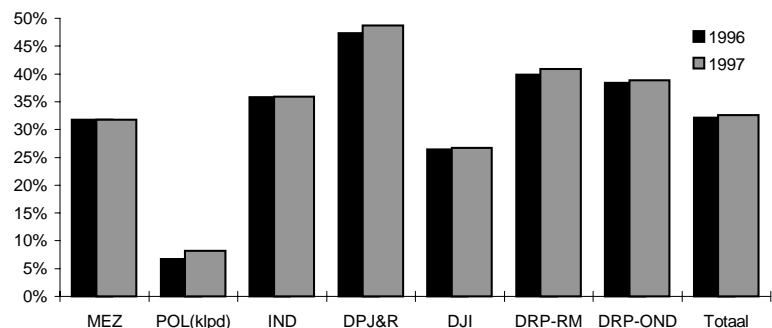
Er is sprake van een verschillende verdeling van mannen en vrouwen over de schalen. In de lagere schalen vinden we meer vrouwen dan mannen en in de hogere schalen is dit precies omgekeerd. In de middenrangen is de man/vrouw-verhouding vrijwel gelijk.

Vertegenwoordiging vrouwen per sector 1993 t/m 1997



De andere (overheidsbrede) streefnorm in het positief actiebeleid betrof het aandeel vrouwen in de hogere schalen, te weten schaal 10 en hoger. Deze streefnorm, gesteld op 20%, werd justitiebreed in 1992 al ruim overschreden. In 1997 bestond 33% van het totale justitiepersoneel in de schalen 10 en hoger uit vrouwen. Alleen de sector politie (KLPD) vormt met 8% nog een uitzondering, reden waarom in deze sector de activiteiten sterk worden geïntensiveerd, onder meer met behulp van landelijke campagnes zoals «Opportunity in Bedrijf». Ook in de hogere schalen houdt de groei van het aandeel vrouwen gestaag aan. In onderstaande grafiek is het beeld weergegeven van de laatste 2 jaar.

Vertegenwoordiging vrouwen per sector in schaal 10 en hoger



Het justitiebrede uitstroombepaalde voor mannen en vrouwen was in 1997 gelijk (2,6%). Er zijn wel opvallende verschillen per leeftijdscategorie. Met name in de groep jonger dan 25 jaar is de uitstroom van vrouwen (8%) substantieel hoger dan die van mannen (4%). Het ligt voor de hand dat hier de uitstroom van vrouwen in verband met zorgtaken een rol speelt.

4.3 Aandachtspunten in het positieve actiebeleid

Het totaalbeeld van de vertegenwoordiging van vrouwen in het personeelsbestand afgezet tegen de overheidsbrede cijfers van de sector rijk (voor 1996 31%) is voor justitie niet ongunstig. Dit betekent echter geenszins dat er geen aanleiding zou zijn voor verbetering van de positie van vrouwen binnen de organisatie. Het overheidsbrede beeld van de

relatieve ondervertegenwoordiging van vrouwen in met name de schalen 13 en hoger geldt ook voor justitie.

Daarnaast is de laatste evaluatie van het positieve actiebeleid (over 1993 en 1994) aanleiding geweest voor een gedeeltelijke bijstelling van het beleid. De komende jaren zal het emancipatiebeleid bij justitie zich daarom met name richten op het beperken van de uitstroom van vrouwelijke medewerkers, met name in de lagere schalen, en het bevorderen van de doorstroom van vrouwen naar de hogere schalen.

4.3.1 Beperken van de uitstroom van vrouwelijke medewerkers

Uit de cijfers blijkt dat er vrij structureel sprake is van een relatief grote uitstroom van vrouwen in de lagere schalen. Uit onderzoek is gebleken dat de zorgtaken en de rolverdeling op dit punt hier een rol spelen. Over het algemeen wordt aangenomen, dat het beperken van de uitstroom van vrouwen in verband met zorgtaken met name kan worden beïnvloed via het optimaliseren van bedrijfskinderopvang en stimuleren van deeltijdwerk. Uit een justitiebrede evaluatie (medio 1996) is gebleken, dat de vraag aanmerkelijk groter is dan bij de invoering (1991) is ingeschat. Ook blijkt de vraag zich uit te breiden naar meer buitenschoolse opvang voor de leeftijdsgroep van 5 tot 12 jaar. Dit leidt tot aanzienlijke knelpunten in de beschikbare budgetten. Op basis van de uitgevoerde evaluatie is door de departementsleiding besloten tot een justitiebrede heroverweging van het beleid en de regelingen voor de bedrijfskinderopvang. Inmiddels heeft dit in 1997 geresulteerd in een aanzienlijke uitbreiding van het budget voor het bestuursdepartement en een verbreding van de regeling naar buitenschoolse opvang. Op voorstel van de JES zal de regeling voor het bestuursdepartement eind 1998 geëvalueerd worden en worden bezien, op welke wijze een vergelijkbare verbreding van de kinderopvangregeling als basisvoorziening ook bij de uitvoerende diensten op termijn mogelijk wordt.

In de afgelopen jaren is het aantal deeltijders licht gestegen: van 16,5% van het totale justitiepersoneel in 1990, naar 19,5% in 1995. In april 1995 werd een intern onderzoek (in opdracht van DP&O) afgerond naar leidinggeven in deeltijd bij justitie. Het onderzoek heeft met name een aantal aanbevelingen opgeleverd gericht op interne belemmeringen ten aanzien van deeltijd, te weten:

- imagoverbetering van deeltijdarbeid in het algemeen;
- duidelijke procedures bij het creëren van deeltijdfuncties;
- duidelijke schriftelijke afspraken ten aanzien van onder meer het takenpakket en de vervanging bij afwezigheid van leidinggevenden.

4.3.2 Bevorderen van de doorstroom van vrouwelijke medewerkers

In de evaluatie van het Beleidsplan Positieve Actie 1993/1994 is geconstateerd dat er sprake is van een ondervertegenwoordiging van vrouwen in de hogere (leidinggevende) functies, dat wil zeggen in schaal 13 en hoger. Dit beeld komt overeen met de rijksdienst¹. De doorstroming van vrouwen naar dit functieniveau is daarom bijzonder aandachtspunt binnen het zogeheten management development beleid (MD-beleid). De aangeboden MD-opleidingen worden uit het centrale MD-budget gefinancierd. Met ingang van 1993 is een apart hoofdstuk «positieve actie» aan de opleidingsgids voor de justitiebrede organisatie toegevoegd, waarin een aantal specifiek op vrouwen gerichte opleidingen is opgenomen. De opleidingen zijn globaal gericht op inzicht en initiatief ten aanzien van de loopbaan, het vergroten van persoonlijke effectiviteit en professionalisering van de persoonlijke presentatie. De deelname van vrouwen aan MD-opleidingen loopt op tot 36%. Per sector dient de deelname van

¹ Zie ook het onderzoek: «Evenredig? Nog even niet» van februari 1998, uitgebracht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

vrouwen minimaal een afspiegeling te zijn van de desbetreffende man/vrouw-verdeling.

4.4 Netwerken

Medio 1998 bestaan er justitiebreed zes (vrouwen)netwerken: binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen opereren het vrouwen netwerk voor de executieve diensten (penitentiaire inrichtingswerkers en bewaarders) en het vrouwen netwerk voor leidinggevendenden in middenkaderfuncties. De beide netwerken bij DJI worden – vooralsnog – financieel, inhoudelijk en organisatorisch ondersteund door de JES. Bij het KLPD bestaat een netwerk waar ook een beperkt aantal mannen aan deelneemt. Daarnaast functioneert een informeel vrouwenoverleg. De Raad voor de Kinderbescherming en de rechterlijke macht kennen eveneens een vrouwenoverleg.

4.5 Bestrijding van seksuele intimidatie

Preventie en bestrijding van seksuele intimidatie zijn van wezenlijke betekenis voor het welzijn en de gelijke ontplooiingskansen van vrouwen in een arbeidsorganisatie. Bij Justitie is op departementaal niveau een vertrouwenspersoon aangesteld. Justitiebreed functioneren in ruime mate lokale contactpersonen. Op het ministerie is merkbaar dat het begrip «gewenst functioneel gedrag» in de belangstelling staat en dat meer draagvlak ontstaat binnen de organisatie voor discussie over normen en waarden in de omgang tussen mannen en vrouwen. Ongewenst gedrag, waaronder seksuele intimidatie, wordt daardoor eerder gesignaleerd. Tevens groeit het inzicht in processen die ten grondslag liggen aan ongewenst gedrag en de functies van dit gedrag. Het beleid voor de bestrijding van seksuele intimidatie is neergelegd in het Handboek Arbeidsomstandigheden. De kern van het beleid is het bevorderen van preventie en het ontwikkelen van normen voor gewenst gedrag. Ook worden concrete instrumenten aangereikt voor de aanpak van ongewenst gedrag. De departementale vertrouwenspersoon seksuele intimidatie wordt geadviseerd door een begeleidingscommissie. In die commissie worden aan de hand van opgedane ervaringen beleidsadviezen of beleidsaanpassingen ontwikkeld. Ook is een klachtencommissie seksuele intimidatie werkzaam. Deze commissie beoordeelt ingediende klachten en adviseert vervolgens de hoofden van dienst over mogelijk te nemen maatregelen.

Voor leidinggevendenden en staffunctionarissen is een trainingsprogramma ontwikkeld. Daarin worden normen en waarden tegen het licht gehouden met als doel leidinggevendenden en medewerkers bewust te maken van de heersende cultuur. Duidelijk wordt gemaakt hoe intimiderend gedrag onderkend kan worden, hoe opgetreden dient te worden bij incidenten en hoe in de training opgedane ervaringen kunnen worden gebruikt om de omgangsnormen in de organisatie bespreekbaar te houden.

Voor de begeleiding van de lokale contactpersonen is een netwerk opgezet, dat benut wordt voor onderlinge uitwisseling van ervaringen en verdere opleiding en training.

In de Justitiekant en in de lokale personeelsbladen wordt structureel aandacht besteed aan het thema seksuele intimidatie.

Ook voor de toekomst zullen de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie een voortdurend punt van zorg in de justitiebrede organisatie blijven. De benodigde mentaliteitsverandering vergt in een zo brede organisatie met zoveel naar hun aard verschillende sectoren nu eenmaal blijvende aandacht.

4.6 Visie op de toekomst

Vastgesteld kan worden dat justitie al aan de door de rijksoverheid vastgestelde streefcijfers voldeed (30% voor de gehele dienst, 20% in schalen 10 en hoger), toen zij in 1991 werden geïntroduceerd. Dat komt omdat justitie een aantal diensten heeft waar relatief veel vrouwen werken. Het gaat om de rechterlijke macht en de Raad voor de Kinderbescherming. Uitzonderingen zijn de politie (het KLPD) en het gevangeniswezen waar juist veel mannen werken.

Wanneer aan een streefcijfer is voldaan, ontstaat de neiging achterover te leunen. Streefcijfers echter zeggen alleen iets over absolute aantallen vrouwen. Zij zeggen niets over het aantal FTE's dat door vrouwen wordt bezet, noch over de bezetting van vrouwen in de verschillende functieniveaus en de verschillende sectoren. Zo blijkt, ook bij justitie, dat in de hogere leidinggevende functies (in schaal 13 en hoger) vrouwen sectorbreed ondervertegenwoordigd zijn.

Justitie acht het van groot belang dat er differentiatie is van de personeelsstructuur op alle functieniveaus. Daarnaast is zij ervan overtuigd dat vergroting van de invloed van vrouwen, juist ook op de hogere niveaus, een bijdrage zal leveren aan de in gang gezette cultuurverandering binnen justitie en dat een divers personeelsbestand de kwaliteit van de organisatie vergroot. Diversiteit als kwaliteitskeurmerk is bovendien gekozen als inhoudelijk accent binnen het rijksbrede emancipatiebeleid sinds 1996 en onverminderd actueel.

Daarom zal justitie in haar beleid de nadruk blijven leggen op het vergroten van de instroom, het bevorderen van de doorstroom en het tegengaan van de uitstroom van vrouwen. Daarvoor zullen de volgende instrumenten worden ingezet.

- Het op termijn justitiebreed bieden van een voor iedere medewerker (financieel) toegankelijke opvangregeling voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar;
- Het bevorderen van deeltijdwerk onder mannen en vrouwen en het waarborgen van gelijke toegankelijkheid van opleiding en scholing voor deeltijdwerkers;
- Het bevorderen van de mogelijkheid in deeltijd leiding te geven en het aanbieden van leidinggevende functies in deeltijd;
- Het actief zoeken naar en selecteren van vrouwelijke kandidaten voor de hogere functies met, voor zover nodig, gebruikmaking van externe wervingsbureaus gespecialiseerd in het recruterende van vrouwelijk potentieel. Het screenen van de daarvoor in aanmerking komende vacatures vindt plaats binnen de structuur van de decentrale loopbaanberaden (tot en met schaal 13) danwel in het centraal loopbaanberaad (vanaf schaal 14). Ook moet het normaal worden dat sollicitatie- en benoemingsadviescommissies voor de helft uit vrouwen bestaan;
- In de lagere functieschalen is de uitstroom van vrouwen relatief groot. Deze ontwikkeling moet op jaarbasis worden gemonitord. Het attenderen op de mogelijkheid van kinderopvang is hier extra van belang. Dat geldt nu al voor het bestuursdepartement en op termijn justitiebreed. In de schalen 10-12 zijn vrouwen goed vertegenwoordigd. Binnen dit schaalbereik zal het aanwezige vrouwelijke potentieel zichtbaar moeten worden gemaakt, gemotiveerd en via persoonlijke loopbaanplanning naar leidinggevende functies worden geleid. Het registratiesysteem Mentor, dat voor het bestuursdepartement reeds is ingevoerd en op termijn justitiebreed moet functio-

neren, is daarvoor een goed middel. Mentor registreert de gegevens van functionerings- en loopbaangesprekken, de individuele belangstelling van medewerkers en de potentieelinschatting van de direct leidinggevende. Het aanwezige potentieel kan dus via dit systeem zichtbaar worden gemaakt.

- Binnen het MD-beleid wordt in alle *management* opleidingen aandacht besteed aan het belang van diversiteit in de personeelsopbouw resp. aan emancipatiebewustzijn. Enkele opleidingen zijn speciaal bestemd voor (de bewustmaking van) vrouwelijk potentieel. Voor de toekomst zal gewerkt worden aan het verder uitbouwen van een persoonlijk mentorsysteem voor (nieuwe) leidinggevenden en aan intercollegiale toetsing.

Alle ontwikkelingen op P&O gebied zullen systematisch worden gemonitord en vastgelegd in *management* afspraken met de hoofden van dienst, als onderdeel van de jaarplannen en P&C-cycli.