



Verslag

Bijeenkomst

Politieke participatie van vrouwen in het licht van het VN-Vrouwenverdrag

30 november 2011

Organisatie:

Netwerk VN-Vrouwenverdrag

i.s.m. Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann en

Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap



Publicatie van de Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann
Postbus 8520
2300 RA Leiden
www.vrouwenrecht.nl
info@vrouwenrecht.nl

© 2011 Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann
Het is toegestaan het verslag te reproduceren of er uit te citeren met bronvermelding

ISBN: 978-90-79931-00-2
NUR: 745

De bijeenkomst en dit verslag zijn mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag, de Stichting Clara Wichmann Instituut, de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap en enige individuele donaties
E-mailcontactadressen: info@vrouwenrecht.nl, schaduwrapportage@gmail.com (Netwerk VN-vrouwenverdrag) en bureau@vrouwenbelangen.nl

Het verslag is geschreven door [Arina Angerman](#), netwerker en kennismanager 2.0, die zich in het verleden intensief heeft beziggehouden met het onderwerp.
Eindredactie: Leontine Bijleveld

Inleiding

Anno 2011 functioneren er beduidend minder vrouwen op politieke functies dan mannen. Het beeld varieert in Nederland per gekozen of benoemd politiek orgaan maar vrijwel nergens komen de M/V-verhoudingen in de buurt van de 50/50. Veel vooruitgang is er de laatste jaren niet meer geboekt, in tegendeel: het aandeel vrouwen op provinciaal niveau is zelfs afgenomen.

Het VN-Vrouwenverdrag geeft in artikel 7 een uitdrukkelijke opdracht: niet alleen moeten staten elke vorm van discriminatie tegen vrouwen in het politieke en publieke leven uitbannen. Ze moeten er ook voor zorgen dat vrouwen op gelijke voet met mannen verkiesbaar zijn, functies bekleden en participeren in de formulering van beleid.

Het belang van artikel 7 VN-Vrouwenverdrag is onderstreept door de uitspraak van de Hoge Raad dat de staat moet optreden tegen de vrouwendiscriminatie door de SGP (april 2010). Op de bijeenkomst van 30 november is verkend of er ook elders inspiratie te vinden is om de politieke participatie van vrouwen op gelijke voet met mannen te realiseren.

Welke handreikingen doet CEDAW, het toezichthoudend Comité? Hoe werken de wettelijk vastgelegde quota in de kandidatenlijsten in België? Is vooral de wijze van werving en selectie bij het opstellen van kandidatenlijsten door politieke partijen bepalend voor de mate waarin vrouwen worden gekozen? Of moeten we ook eens kijken naar andere elementen uit verschillende kiesstelsels die tot dusver in Nederland nauwelijks aandacht kregen?

Op 30 november 2011 namen zo'n 70 vrouwen en een enkele man deel aan de bijeenkomst politieke participatie van Vrouwen in het licht van het VN-Vrouwenverdrag in de vergaderzaal van de Eerste Kamer in Den Haag. Anderen hadden wel hun belangstelling kenbaar gemaakt, maar waren uiteindelijk verhinderd om deel te nemen. Dit is mede reden om een verslag te publiceren. Een andere reden is om de deelnemers en andere belangstellenden aan te moedigen verder te gaan met het onderwerp. De aanmeldingslijst is – met e-mailadressen voor de follow-up – daartoe opgenomen in bijlage 2 – niet opgenomen in de webversie van deze publicatie.

Aan de deelnemers was ter voorbereiding een reader toegestuurd met een selectie van op politieke participatie van vrouwen betrekking hebbende aanbevelingen van CEDAW, het Comité dat toezicht houdt op de implementatie en naleving van het VN-Vrouwenverdrag, passages uit de 5^e rapportage cyclus, uit de kabinetsreactie op de Concluding Observations van CEDAW en van het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Ook was een samenvatting opgenomen van een recent thema-nummer over quota's van het IDS-bulletin en de relevante paragrafen uit de laatste Emancipatiemonitor. De reader is opgenomen als bijlage 1.

Vrouwenbelangen overhandigde de deelnemers de brochure *Vrouwen in de Verkiezingsuitslagen 2009 – 2011*. Lezers van dit verslag kunnen deze downloaden:

<http://www.vrouwenbelangen.nl/vereniging/publicaties.htm>

E-quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit, stelde aan de deelnemers ter beschikking: *Vrouwenrechten in Nederland anno 2010 enige vooruitgang, nog veel te doen. De conclusies van het VN-Comité* (auteurs Leontine Bijleveld en Linda Mans) Den Haag 2010. Deze publicatie is gratis op te vragen bij info@e-quality.nl. Downloaden is ook mogelijk:

<http://www.vrouwenrecht.nl/assets/uploaded/71-publieksuitgavecedaw.pdf> of <http://www.e-quality.nl/e-quality/pagina.asp?pagkey=142523>.

Welkom

In haar opening heet Leontine Bijleveld, middagvoorzitter, de aanwezigen hartelijk welkom namens de drie organisaties. De bijeenkomst vindt plaats op deze bijzondere, zeer bij het onderwerp passende locatie in de Eerste Kamer dankzij Margreet de Boer, die al heel lang participeert in het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en sinds kort lid is van de Eerste Kamer voor Groen Links. Leontine Bijleveld toont de voorpagina van El Pais met de drie vrouwelijke winnaars van de Nobelprijs voor de Vrede en leest er uit voor. Op dit moment hebben 114 landen – dit is meer dan de helft – een of andere type van quota of gereserveerde zetels (met wisselende percentages van 20 tot 50 procent). Nederland behoort tot de minderheid: geen quota, geen gereserveerde zetels. Eigenlijk is er in ons land geen beleid om politieke participatie van vrouwen te bevorderen, hoewel evenredige politieke participatie ver te zoeken is. Veel debat is daar ook niet over, maar dat gaat deze bijeenkomst hopelijk veranderen.

Inleiding over de uitleg van art. 7 & 8 door het CEDAW Comité door Margreet de Boer, Projects on Women's Rights

De bijdrage is gebaseerd op een artikel van Margreet de Boer voor een boek dat begin 2012 verschijnt over 30 jaar VN-Vrouwenverdrag (zie 'Verder lezen' in de reader). In de meeste landen hebben vrouwen nu het recht om te stemmen en om verkozen te worden. Vrouwen participeren echter nergens ter wereld op gelijke voet als mannen in het politieke leven. In 1914 waren er drie landen met vrouwenkiesrecht, in 1945 36 en in 1952 waren het er 58. Op dit moment is Saoedi-Arabië het enige land waar vrouwen geen kiesrecht hebben.

Binnen de Verenigde Naties is politieke participatie voor mannen en vrouwen altijd een belangrijk onderwerp geweest. Zo zegt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1945, in Artikel 21 *'Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives'*.

In het Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Vrijheden uit 1966 werd het recht uitgebreider omschreven (artikel 25): *'Every citizen shall have the right and the opportunity*

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

(c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.'

Het eerste VN document dat specifiek op de politieke rechten van vrouwen inging was de Convention on the Political Rights of Women van 1953. Dit verdrag stelt onder meer:

1. *Women shall be entitled to vote in all elections on equal terms with men, without any discrimination.*

2. *Women shall be eligible for election to all publicly elected bodies, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination.*

3. *Women shall be entitled to hold public office and to exercise all public functions, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination.*

Ook de Declaration on the Elimination of Discrimination against Women (1967) besteedt aandacht aan politieke participatie. Het VN-Vrouwenverdrag (1979) kent twee artikelen die gaan over de participatie van vrouwen in het politieke en publieke leven. Naast het algemene artikel 7 is er artikel 8 dat gaat over de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in internationale vertegenwoordigende functies. In deze bijdrage staat artikel 7 centraal:

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen, en verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen:

a. hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbaar gekozen lichamen;

b. deel te nemen aan de vaststelling van het overheidsbeleid en aan de uitvoering hiervan, alsook openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen;

c. deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.

Het CEDAW Comité, dat toezicht houdt op de implementatie en naleving van het verdrag, is in een aantal Algemene Aanbevelingen - instructies over hoe het verdrag te implementeren - ingegaan op artikel 7 (en 8).

In de zeer korte Algemene Aanbeveling 8 (1988) zegt het Comité dat de verdragsstaten maatregelen moeten nemen in lijn met artikel 4 van het verdrag teneinde de volledige implementatie van artikel 8 te waarborgen. Artikel 4 gaat over tijdelijke speciale maatregelen; positieve actie. Het Comité zegt hier dus dat Staten positieve actie maatregelen moeten nemen om een gelijkwaardige vertegenwoordiging van vrouwen in internationale functies te bereiken.

In 1997 kwam er een uitgebreide Aanbeveling (no. 23) op artikel 7 en 8, en in latere Algemene Aanbevelingen noemt het Comité artikel 7 en 8 als een van de terreinen waarop maatregelen genomen moeten worden (AA 25 over positieve actie en AA 26 over vrouwelijke arbeidsmigranten). In Aanbeveling 23 gaat het Comité uitgebreid in op de achtergrond van artikel 7, en op de bestaande situatie met betrekking tot de politieke participatie van vrouwen. Het beschrijft dat het publieke domein altijd het domein van mannen is geweest, en dat mannen hun macht hebben gebruikt om vrouwen in het private domein te houden. In alle landen spelen ook culturele tradities, geloof en stereotypering een rol in het beperken van vrouwen tot de private, huiselijke sfeer en het uitsluiten van hun actieve participatie in het publieke leven.

Het Comité geeft ook een overzicht van de factoren die de politieke participatie van vrouwen belemmeren, zoals het gebrek aan (toegang tot) informatie, het gebrek aan kennis en begrip van politieke rechten en systemen, analfabetisme, de dubbele belasting van vrouwen, financiële beperkingen, beperkingen in de vrijheid om te reizen en beperkingen in het kiesstelsel.

Behalve in Algemene Aanbevelingen formuleert het CEDAW Comité ook in landencommentaren aanbevelingen en suggesties hoe uitvoering gegeven kan worden aan de verplichtingen van artikel 7. In 1994 hebben Goldschmidt en Verhagen de Concluding Comments van het CEDAW Comité over artikel 7 en 8 van vier sessies onderzocht: de tweede CEDAW sessie (1983); de zevende (1988), de negende (1990) en de elfde (1992).

Zij concludeerden dat het Comité vaak vroeg naar cijfers en statistieken over de politieke participatie van vrouwen. Daarnaast bleek het Comité zeer geïnteresseerd in de invloed van vrouwen in de publieke besluitvorming. Dit bleek door de vragen die werden gesteld over maatregelen die staten hadden genomen om de toegang van vrouwen tot de publieke besluitvorming mogelijk te maken. Zelf keek Margreet de Boer naar de Concluding Observations in de 45e sessie (2010). Daarbij kreeg ze de indruk dat het Comité tegenwoordig nauwelijks meer vraagt naar statistieken van politieke participatie van vrouwen, maar vooral vragen stelt over de maatregelen die worden genomen dan wel achterwege blijven, met een duidelijke focus op speciale, tijdelijke maatregelen; positieve actie dus.

Wat is de toegevoegde waarde van het VN-Vrouwenverdrag?

1. Het bereik ervan door een ruime invulling van het begrip participatie van vrouwen, die verder gaat dan het recht om te stemmen en gekozen te worden;
Artikel 7b in de formulering en uitvoering van overheidsbeleid;
Artikel 7c in non-gouvernementele organisaties en verenigingen;
Artikel 8 op een gelijkwaardige manier op internationaal niveau
2. De mate van gewenste gelijkheid gaat over de invloed van vrouwen in de besluitvorming en hun feitelijke participatie op alle niveaus van het politieke en publieke leven. Het gaat in het VN-Vrouwenverdrag dus om meer dan de formele (de jure) gelijkheid, die in 1953 nog voorop stond; het gaat om het waarborgen van daadwerkelijke gelijkwaardige participatie in de praktijk van de politieke besluitvorming (de facto) (1979).¹

Welke maatregelen moeten Staten op grond van het VN-Vrouwenverdrag nu precies nemen?

Met betrekking tot de formele gelijkheid moeten staten er voor zorgen dat vrouwen en mannen voor de wet dezelfde rechten hebben. Wat voor maatregelen Staten moeten treffen om de de facto gelijkheid te waarborgen, is een minder gemakkelijk te beantwoorden vraag. Het verdrag zelf noemt er weinig; het heeft het over 'alle passende en effectieve maatregelen'. Staten hebben een grote vrijheid om te kiezen welke maatregelen zij nemen. Niets doen is echter geen optie.

In de loop der jaren heeft het CEDAW Comité echter wel een aantal mogelijke maatregelen benoemd, zowel in Algemene Aanbevelingen als in Concluding Comments. De aanbevelingen en goede voorbeelden zijn onder te brengen in een aantal categorieën:

¹ J.E. GOLDSCHMIDT EN B. VERHAGE, 'Participatie in binnen- en buitenlands beleid', in: A.W. Heringa, J. Hes and L. Lijnzaad (eds.), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag...* Maklu uitgevers, Apeldoorn, 1994, p. 76.

1. tijdelijke maatregelen
2. bewustwordingscampagnes
3. trainen en ondersteunen van vrouwelijke kandidaten
4. de stem van vrouwen in het publieke debat
5. participatie van vrouwen in maatschappelijke organisaties en publieke verenigingen

Ad. 1 een paar voorbeelden van effectieve tijdelijke maatregelen:

- meetbare doelen; streefcijfers en concrete tijdspaden;
- quota op landniveau (bijvoorbeeld 30% vrouwen als minimum voor alle gekozen organen);
- quota op het niveau van politieke partijen.

Ad. 2 bewustwordingscampagnes gericht op gelijkwaardige participatie worden door het CEDAW Comité genoemd als effectieve strategie.

In 2010 riep het Comité in vrijwel alle Concluding Observations op tot het starten van campagnes onder artikel 7, niet alleen om vrouwen te stimuleren meer te participeren in het politieke en publieke leven, maar ook om voor het voetlicht te brengen dat de samenleving als geheel erbij wint als vrouwen volledig participeren in leiderschapsposities en op alle niveaus van besluitvorming.

Ad. 3 trainen en ondersteunen van vrouwelijke kandidaten

Door gerichte training en mentoring van vrouwelijke kandidaten en gekozen vrouwen in publieke functies. En ook programma's over hoe leiderschap te tonen en onderhandelingsvaardigheden te verbeteren voor huidige en toekomstige vrouwelijke leiders.

Ad. 4 de stem van vrouwen in het publieke debat

Gaat over de invloed van vrouwen en hun organisaties op de besluitvorming. In 2010 wordt de consultatie van vrouwen NGO's alleen genoemd in relatie tot speciale thema's zoals geweld tegen vrouwen, de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag of het realiseren van gender gelijkheid.

Ad. 5 participatie van vrouwen in publieke verenigingen

Hier gaat Margreet de Boer nu verder niet op in. Dit speelt een rol bij de SGP zaak - in het artikel dat in het boek verschijnt komt het wel uitgebreid aan de orde.

Conclusie

Het is moeilijk te zeggen dat er harde eisen in het VN-Vrouwenverdrag staan. Het wat er moet gebeuren staat er wel in, maar het hoe dan precies is de vrijheid van Staten zelf.

Lezing over de Belgische ervaringen met wettelijke quota op kandidatenlijsten door Petra Meier, docente politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen

Volgens Petra Meier is de genderdynamiek in het politieke gebeuren en de politieke participatie van vrouwen meer in het bijzonder nog steeds een actueel issue. Er is in België een regeerakkoord gesmeed. En nu komt de vraag naar een regering. Hoe formuleerde de Vlaamse kwaliteitspers het? Het ging over het aantal posten per partij en wie die ging bekleden.

- Interessant was dat het min of meer vanzelfsprekend was dat alle coalitiepartners ook een vrouwelijke minister zouden leveren. Vroeger volstond het dat de een of andere partij een vrouwelijke minister leverde. Eén vrouwelijke minister compenseerde voor de rest.
- Die mannelijke kandidaten voor een ministerschap stonden vast. En indien dat niet het geval was, dan had men genoeg alternatieven. Maar vrouwen, daar moesten een aantal partijen toch nog naar op zoek... En in geval van nood kon de positie van de vrouwelijke voorzitter van de Senaat ook wel mee in de weegschaal gegooid worden. En één vrouw per partij was zeker genoeg...
- Pariteit – evenveel mannelijke als vrouwelijke kandidaten op de lijsten - is nog niet bereikt. Niet in de numerieke verhoudingen. Maar zeker niet in de hoofden.

Er zijn een aantal interessante lessen te trekken uit de Belgische case.² Petra Meier behandelt achtereenvolgens: de ontstaansgeschiedenis van de quota (1.); de maatregel zelf (2.); de impact van de quota (3.) en mogelijke spin off effecten (4.)

² Samen met Sylvia Erzeel schreef Petra Meier over haar onderzoek: "Wat veranderen quota's? Rekrutering en selectie van kandidaten door Belgische partijen na de invoering van quotawetten" in: *Tijdschrift voor Genderstudies* 2011, nr. 2 p. 6-19

1. Ontstaansgeschiedenis quota

Vanaf de jaren 70 zijn er eisen omtrent quota geformuleerd. Een aantal voorstellen zijn in het parlement aan de orde geweest. Een aantal partijen hadden maatregelen als streefcijfers en quota genomen, maar dat zette weinig zoden aan de dijk. Het voorstel voor quota werd trouwens ook ongrondwettelijk verklaard door de Raad van State.

Bij de regeringsvorming in 1991 nam de regering het thema over en werd een wetsontwerp met quota voor kandidatenlijsten (1/3) in het vooruitzicht gesteld. Hierin stonden ook een aantal financiële sancties: verlies (deel) partijdotatie en financiële voordelen bij verkiezingen. Een werkgroep van partijvoorzitters riep in meerderheid op quota enkel toe te passen bij lokale en provinciale verkiezingen, het een tijdelijke maatregel te laten zijn, geen sancties op te nemen, en lijstposities open te laten (dus onvolledige lijsten in te dienen). De uiteindelijke wet stelde quota toch verplicht voor alle verkiezingen, en voor de rest werden de voorstellen van de partijvoorzitters overgenomen. Er werd voorzien in overgangsmaatregelen: eerst in 1994 25% quota en pas volledig in voege in 1999, dus vijf jaar later. Van meet af aan was er kritiek: geen pariteit en geen dubbele quota.

In 2002 kwam er een volgende wet met nieuwe quota: 50% maatregel en dubbele quota voor de eerste twee posities. Oftewel evenveel mannelijke als vrouwelijke kandidaten op de lijsten en de twee topposities op de lijst moeten worden verdeeld over een man en een vrouw. Ook toen was er weer overgangsmaatregel: een vrouw op de eerste drie plaatsen bij de eerste verkiezingen na het in voege treden van de wet.

Wat kunnen we nu leren?

- Quota vandaag vaak extern opgelegd, hier intern;
- In de literatuur wordt 'agency' van de vrouwenbeweging aangehaald als een belangrijke factor, en state feminism - agency van binnenuit: heel belangrijk in België maar niet voldoende;
- Gesteund daarin door de gewijzigde houding van de Raad van State, die vroegere wetsvoorstellen ongrondwettelijk verklaarde en dat met het ontwerp van 1992 niet meer deed;
- Vooral: Window of opportunity: verkiezingen 1991: zwarte zondag, een grote overwinning van extreem rechts, lange consultaties in het middenveld - quota steunden het idee om de kloof te dichten tussen burger en politiek.

2. Maatregel zelf: haar modaliteiten

50% quota, met dubbel quotum of rits M/V voor de eerste twee plaatsen en een proportioneel lijststelsel zoals in Nederland.

Interessanter aspect zijn de sancties:

- Lijsten die niet beantwoorden aan de regels, worden niet ontvankelijk verklaard; de partij kan dan niet deelnemen aan de verkiezingen.
- De mogelijkheid om lijstposities open te laten (niet het maximum aantal kandidaten opvoeren); partijen streven er steeds naar om zo volledig mogelijke lijsten in te dienen; dus gaan ze op zoek naar voldoende vrouwen;
- Geen financiële sancties en dat is goed zo. Een vergelijking met andere landen laat zien dat partijen de financiële sanctie er graag bijnemen. In Frankrijk staan meer mannen op de lijsten en is een boete financieel lucratiever dan de quotawet te respecteren.
- Financiële sancties moeten heel zwaar zijn om effectief te zijn. Ze liggen vaak gevoelig. Conclusie is dat niet ontvankelijkheid van de lijsten de meest eenvoudig in te voeren en meest efficiënte sanctie is.

3. Impact van de quota

De stijging van het aantal vrouwen vanaf het midden van de jaren 90 wordt vaak toegeschreven aan quota. Maar is dat zo? Parallel waren er een aantal andere hervormingen van het kiesstelsel, die ook impact hadden. De belangrijkste factor daarin is de herziening van de omvang van kieskringen. Deze werden uitgebreid.

- Aantal vrouwen in de Senaat verdubbelde in 1995. Dat is nog voor de invoering van de quota. Het bleef sindsdien stijgen tot in de 40%.

- Kamer van Volksvertegenwoordigers (onze Tweede Kamer): ook na de invoering van de quota steeg het aantal vrouwen niet spectaculair. Echt gestegen is het aantal vrouwen toen de provinciale kieskringen werden ingevoerd in 2003.
- Soortgelijk: assemblees met grote kieskringen scoren in België traditioneel beter op vlak van descriptieve vertegenwoordiging van vrouwen: Brussel en Duitstalig deelstaatsparlement. Descriptieve vertegenwoordiging gaat over het aantal vrouwen dat zitting heeft in een parlement.
- Idem: assemblees met kleine kieskringen scoren slecht: Waals parlement.

Hebben de quota dan überhaupt een effect gehad? Analyses hebben uitgewezen dat:

- in grote kieskringen de 50% maatregel werkt. Dat maakt dat het gender potentiëel in grote kieskringen benut kan worden;
- in kleine kieskringen de rits werkt; vergelijk het Waals parlement in 2009: dwingen partijen vrouwen op tweede plaats te positioneren en vaak zijn er per partij twee of drie mandatarissen verkozen, en daarmee dus ook een vrouw.

Echter: andere mechanismen werken dit tegen: de halvering van de impact van de lijststem heeft de lijsten opener gemaakt. Posities hoog op de lijst zijn niet meer zeker van verkiezing zoals dat vroeger het geval was.

Wat kunnen we hieruit concluderen:

- Belang dat quota inspelen op modaliteiten van het vigerende kiesstelsel, opdat ze dan het meeste effect ressorteren. Dat zien we ook elders: vergelijk de eerste quota Argentijnse Senaat 1/3 vrouwen en tweede plek voor een vrouw op de lijst leidde in samenspel met het kiesstelsel naar 1/3 vrouwen in de Senaat.

4. Spin off effecten quota

Quota hebben geholpen de descriptieve vertegenwoordiging van vrouwen te verbeteren. Maar hebben ze nog een andere impact gehad? Het antwoord is: niet echt. Dat wordt geïllustreerd door twee voorbeelden.

1) Belgische politieke partijen en gender gelijkheid. De regels voor rekrutering en de selectiecriteria voor kandidaten zijn niet echt gewijzigd.

- Meer vrouwen gekozen en op de lijsten hebben een relatief belang. Het is geen waarde op zich om seksegelijkheid na te streven.
- Selectiecriteria en procedures worden geacht gender neutraal te zijn. Ze worden niet ter discussie gesteld.
- Het proces van rekrutering blijft ongewijzigd.
- Er zijn niet echt andere quota ingevoerd, met uitzondering van quota voor de partijleiding.

2) Quota adviesraden beursgenoteerde bedrijven:

- Recent is er een wet aangenomen voor 1/3^{de} quota voor de adviesraden van beursgenoteerde bedrijven.
- De argumenten, debatten en discussies over die wet in de media en in de bedrijven zijn dezelfde als die van 20 jaar geleden over quota voor kandidatenlijsten van politieke partijen:
 - vrouwen kunnen als ze willen, er staat hun niets in de weg;
 - vrouwen hebben geen ambitie om erin te komen;
 - en als we quota invoeren voor vrouwen, voor wie dan nog meer. En dan gaat het niet om maatschappelijke groepen maar om bij voorbeeld de haarkleur.

Het structurele karakter van gender relaties, het feit dat dit het individuele niveau overstijgt en de relatie tussen gender en macht, deze argumenten worden nergens aan de orde gesteld, noch bij de partijen, noch in de debatten over de quota voor adviesraden.

Algemene conclusie

Quota zijn maatregelen die effect sorteren op het niveau van descriptieve vertegenwoordiging, mits ze goed inspelen op het kiesstelsel. Maar ze dragen niet automatisch bij tot een mentaliteitswijziging.

Vraag Conny Bergé, Women's International League for Peace and Freedom (WILPF):

Wie stellen de lijsten samen, wat zijn de selectiecriteria en welke vrouwen komen er in?

Antwoord Petra Meier: de selector gaat actief op zoek naar vrouwen in de netwerken. Op landelijk niveau gebeurt dat door de partijtop. Veelal zijn er geen formele criteria. Er zijn geen aanwijzingen dat bepaalde vrouwen geweerd worden van de kieslijsten.

Vraag Anje Wiersinga, International Alliance of Women (IAW):

Bij de verkiezingen in Tunesië stonden mannen en vrouwen om en om, en zijn lijsten niet ontvankelijk verklaard. Wat zijn de resultaten daarvan?

Petra Meier weet het antwoord (nog) niet. Hangt er vooral vanaf in welke mate lijsten open of gesloten zijn.

Vraag Marianne Spangenberg-Carlier, D66 V/M Mensenrechten:

Zij is op persoonlijke titel voor tijdelijke quota. Haar vraag is of de discussie ook plaats vindt over kwaliteit van kandidaten?

Antwoord Petra Meier: ja, nu bij de discussie over quota voor adviesraden van beursgenoteerde bedrijven wordt steeds verwezen naar het argument dat het zonde is een man met kwaliteiten te laten staan voor een niet gemotiveerde, en dus niet gekwalificeerde, vrouw. De vraag is wat we verstaan onder kwaliteit en hoe gegenderd dat concept is.

Vraag Jacqueline Broer, politieke scholing

Is het mogelijk om een voorkeurstem uit te brengen?

Antwoord Petra. Ja er zijn meervoudige voorkeurstemmen mogelijk. Het gewicht ervan neemt toe bovenin de lijst. Op de Groene lijsten is het een belangrijk signaal.

Vraag Christine Nanlohy, Molukse Vrouwen Raad:

Wat is het gekozen aantal migrantenvrouwen?

Antwoord Petra Meier: in het algemeen is het zo dat hoe diverser de kiezers zijn, hoe diverser de lijst. In Brussel worden bij kandidaten van allochtone origine vooral vrouwen gekozen.

Inleiding door Leonie van Gils (jurist en student politicologie) over of elementen uit andere kiesstelsels kunnen bijdragen aan het realiseren van getalsmatig gelijke participatie en invloed van vrouwen op gelijke voet met mannen

Van vrouwenkiesrecht naar gelijk staatsburgerschap

Leonie van Gils kijkt naar de effecten van ons kiesstelsel voor de deelname van vrouwen in de politiek en doet verslag van haar onderzoek naar elementen uit andere kiesstelsels die zouden kunnen bijdragen aan politieke participatie en invloed van vrouwen en mannen op gelijke voet.

De Vereniging voor Vrouwenkiesrecht werd in 1894 mede opgericht door Aletta Jacobs. Zij wees in 1899 op de noodzaak van deelname van mannen én vrouwen aan het staatsbestuur omdat vrouwen anders geen enkele garantie zouden hebben dat over zaken van algemeen belang niet eenzijdig zou worden besloten. Nadat in 1919 vrouwen passief en actief kiesrecht hadden gekregen, ging de Vereniging eerst verder als Vereniging voor Staatsburgeressen en, toen al snel bleek dat kiesrecht nog niet hetzelfde is als gelijke deelname en invloed op de politieke besluitvorming, vanaf 1930 als Vereniging voor Vrouwenbelangen en Gelijk Staatsburgerschap. Het realiseren van gelijke deelname en gelijke invloed, dat wil zeggen gelijk staatsburgerschap, zoals dat in het VN-Vrouwenverdrag is vastgelegd, is het doel dat de Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap gerealiseerd wil zien.

Dit doel staat ook in in het Beleidsprogramma Emancipatie *Met het oog op 1995*, uit 1992. Daarin neemt de regering het project vergroting van de deelname van vrouwen in de politiek ter hand vanuit het perspectief waarin mannen en vrouwen het begrip democratie zo zullen opvatten dat het automatisch impliceert dat mannen en vrouwen in gelijke mate aan de besluitvorming deelnemen. En dat deze opvatting ook de facto leidt tot evenredigheid. Na diverse succesvolle maatregelen en acties werd in 1996 voor de Tweede Kamer een streefcijfer ingevuld van meer dan 35 procent vrouwen in 1998 en bij elke verkiezing daarna 5 procent meer totdat evenredige vertegenwoordiging is bereikt. Vanwege nieuwe politieke ontwikkelingen nam echter de aandacht voor de gelijke deelname van vrouwen en mannen na de eeuwwisseling sterk af.

Toen de regering Balkenende-II met een hoofdlijnennotitie de parlementaire discussie opende over

een nieuw kiesstelsel ter versterking van de democratie, kwam daarin het woord 'vrouw' niet voor. Kiezers zouden, volgens de notitie, voortaan twee stemmen kunnen uitbrengen. Met hun stem op een districtsvertegenwoordiger zouden zij een grotere invloed krijgen op de samenstelling van de Tweede Kamer.

De regering deed in de Memorie van Toelichting bij het daarna ingediende wetsvoorstel een poging de zorg weg te nemen die was geuit over minder kansen voor vrouwen om gekozen te worden. De regering wees op resultaten van onderzoek waaruit bleek dat naast de inrichting van een kiesstelsel een groot aantal factoren een minstens zo grote rol speelt en op de - internationaal gezien - relatief goede vertegenwoordiging van vrouwen in de Tweede Kamer die zonder wettelijke maatregelen bereikt was. Verder blijven de politieke partijen uiteindelijk verantwoordelijk voor de kandidaatstelling. Er zijn geen aanwijzingen dat de Nederlandse kiezer een voorkeur heeft voor mannelijke kandidaten; het merendeel van de voorkeurstemmen gaat juist naar vrouwelijke kandidaten, volgens de regering. Deze antwoorden waren voor Leonie van Gils aanleiding zich te verdiepen in kiesstelsels voor nationale parlementen. Er is een grote variatie in kiesstelsels en daarbinnen in stemprocedures. Weinig is bekend over de invloed van stemprocedures op de verkiezing van vrouwen. In het kader van haar studie deed ze onderzoek naar de vraag of, en zo ja, hoe de inrichting van het Nederlandse kiesstelsel door vergroting van de invloed van kiezers kan bijdragen aan het realiseren van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Tweede Kamer. Daarvoor bekeek ze eerst het gebruik en de effecten van voorkeurstemmen.

Resultaten van ons kiesstelsel

In haar onderzoek gebruikte Leonie van Gils de gegevens over de TK-verkiezingen van 2003. Het verslag van de Kiesraad, het centrale stembureau voor TK-verkiezingen, vermeldt hoeveel mensen stemden en hoeveel stemmen ieder van de kandidaten kreeg. Voor informatie over kiezers en hun motieven maakte ze gebruik van de resultaten van het Nationaal Kiezersonderzoek 2002/2003.

De opkomst voor de TK-verkiezingen in 2003 was 80%. Er werden 9,65 miljoen stemmen uitgebracht. De kiesdrempel bedroeg 64.363. Negen van de bijna twintig partijen waren succesvol. De meeste stemmen werden uitgebracht op de lijsttrekkers; zij verwierven 70 tot 90% van de op hun partij uitgebrachte stemmen, in totaal 81,5% van de uitgebrachte stemmen.

Van de 18,5% op de overige kandidaten uitgebrachte stemmen, de zogenaamde voorkeurstemmen, was 63 % voor vrouwen (1.123.578) en 37% voor mannen (660.547). Groot zijn de verschillen tussen de partijen als we kijken naar de mate waarin per partij de voorkeurstemmen worden gegeven aan vrouwen resp. mannen. Dat varieert van 1,5 tot 5 keer zoveel voorkeurstemmen op vrouwen bij VVD (1,6 x), D66 (1,9 x), SP (4,1 x), PvdA (4,5 x), GL (5,2 x). De voorkeurstemmen op mannen en vrouwen zijn in evenwicht bij het CDA. Iets tot veel meer voorkeurstemmen krijgen mannen bij CU (1,3 x) en LPF (11,3 x).

In het algemeen ontvingen kandidaten meer voorkeurstemmen naar mate ze hoger op de kandidatenlijst stonden. Deze plaatsen worden vooral ingenomen door bekende politici, leden van het parlement, de regering en het Europese Parlement.

Opmerkelijk is dat de na de lijsttrekker hoogst geplaatste of op één na hoogst geplaatste vrouwelijke kandidaten van alle lijsten 46 tot 94% van de op vrouwen van haar partij uitgebrachte voorkeurstemmen kregen. Samen kregen zij bijna 65% van alle op vrouwen uitgebrachte voorkeurstemmen. Zeven van hen - de uitzondering is de LPF-kandidate - passeerden de voorkeursdrempel van 25% van de kiesdeler die nodig is voor directe toewijzing van een kamerzetel; één van hen - de CU-kandidate - deed dat op basis van voorkeurstemmen alléén.

Bij de mannen werden de voorkeurstemmen veel meer verspreid: de na de lijsttrekker hoogst geplaatste mannelijke kandidaten van de partijen ontvingen 5 tot 70% van de op mannelijke kandidaten van die partij uitgebrachte voorkeurstemmen. Samen behaalden zij 20% van de op mannen uitgebrachte voorkeurstemmen.

Om te beoordelen wat het effect is van het selectiegedrag van partijen en of de voorgelegde keuzes zichtbare moeilijkheden voor de kiezers opleverden, keek Leonie van Gils naar de man/vrouw samenstelling van de kandidatenlijsten. In totaal werden door de negen partijen die met succes aan de verkiezingen deelnamen 458 kandidaten genomineerd, waarvan 145 vrouwen (32%). Eén van deze partijen had een vrouwelijke lijsttrekker. Mannelijke en vrouwelijke kandidaten zijn door PvdA, GL, SP en D66 evenwichtig verdeeld over de verkiesbare plaatsen. Bij CDA en VVD is ongeveer 1/3 van de verkiesbare plaatsen aan vrouwen toegewezen. LPF en CU hebben minder, ca 13% vrouwen op de lijst. SGP heeft geen vrouwen op de lijst.

Het gebruik van voorkeurstemmen kan bijdragen aan een betere man/vrouw balans in de Kamerfracties. Maar dit effect is heel moeilijk te bereiken als de verschillen tussen de aantallen mannelijke en vrouwelijke kandidaten op verkiesbare plaatsen groot zijn. De 80 zetels die CDA, LPF en VVD in 2003 samen behaalden, werden toegekend aan 23 vrouwelijke en 57 mannelijke kandidaten, wat een oververtegenwoordiging van 34 mannelijke Kamerleden opleverde.

Het uitbrengen van een voorkeurstem is eenvoudig, maar voor het via voorkeurstemmen verkiezen van een groot aantal te laag geplaatste kandidaten is veel informatie nodig of zou zelfs coördinatie noodzakelijk zijn. Dat ligt niet voor de hand bij vrije en geheime verkiezingen. De onevenwichtige verhouding van mannen en vrouwen op verkiesbare plaatsen op sommige kandidatenlijsten is een terugkerend verschijnsel dat het bereiken van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de Tweede Kamer in de weg staat.

Motieven voor de voorkeurstemmen

In het Kiezersonderzoek werd aan respondenten gevraagd of zij op de eerste of op een andere kandidaat hadden gestemd. In totaal werd door 597 respondenten (23,3%) aangegeven dat zij een voorkeurstem hadden uitgebracht, door 257 mannen (21,3%) en 340 vrouwen (25,2%).

De voorkeurstemmers zijn in deze steekproef oververtegenwoordigd: eerder bleek dat het percentage uitgebrachte voorkeurstemmen in werkelijkheid 18,5% bedroeg. De voorkeurstemmers onder de respondenten zijn voor meer dan 60% hoog opgeleid, voor minder dan 10% laag opgeleid.

De vraag naar de belangrijkste reden voor de voorkeurstem, waarbij een keuze uit een aantal alternatieven werd voorgelegd, werd door ruim zestig procent van de vrouwelijke respondenten beantwoord met 'het is een vrouw'. Dit motief werd ook door ruim twintig procent van de mannen genoemd, even vaak als 'het is een goede kandidaat'. Voor negen procent van de vrouwen vormde 'het is een goede kandidaat' het motief. Voor zeven procent van de vrouwen en zeventien procent van de mannen was het motief 'het is iemand uit deze buurt, plaats, provincie'.

Variaties binnen proportionele kiesstelsels

In 2006 onderzocht Leonie van Gils of enkele in andere kiesstelsels gebruikte elementen perspectief kunnen bieden voor vrouwen om in gelijke mate als mannen in de Tweede Kamer te worden gekozen. Een proportioneel stelsel en een zo groot mogelijk kiesdistrict worden het meest gunstig geacht voor de verkiezing van vrouwen, zodat zij met name naar mogelijkheden binnen proportionele kiesstelsels keek. Daarbinnen bestaan nog veel variaties, met name in stemprocedures.

Een stem, meer opties

In Zweden wordt negentig procent van de 349 leden tellende Riksdag gekozen in twintig kiesdistricten, en de resterende zetels worden verdeeld om een grotere proportionaliteit te bereiken. Tot 1998 kon alleen op een partij worden gestemd; sinds dat jaar mag een burger kiezen tussen een partijstem en een voorkeurstem op een van de kandidaten. Voor een voorkeurszetel moet een kandidaat minstens 8% van de voorkeurstemmen van zijn/haar partij in zijn/haar kiesdistrict hebben behaald. De eerste verkiezing met de nieuwe regeling werd erdoor verlevendigd en zestien kandidaten werden alleen op grond van de voorkeurstemmen gekozen. Het enthousiasme voor de regeling was al minder in 2002; nog maar tien kandidaten verwierven een voorkeurszetel.

Een van de bezwaren tegen de regeling hangt samen met de opstelling van de kandidatenlijsten. De meeste partijen plaatsen mannen en vrouwen om en om op hun lijst. De positieve effecten gedurende 30 jaar: een toename van het percentage gekozen vrouwen van 15% tot 45%, zijn helaas niet structureel verankerd. Het gebruik van voorkeurstemmen zou kunnen leiden tot een geringer aantal vrouwelijke parlementariërs. Die situatie heeft zich gelukkig nog niet voorgedaan, zei Drude Dahlerup, internationaal expert op het gebied van kiesstelsels, tijdens de conferentie *Inclusive Politics* in Nijmegen in 2006.

Meer stemmen, meer opties

Wie opgegroeid is met het adagio 'one man - one vote' moet waarschijnlijk wennen aan het idee dat in veel landen voor het nationale parlement meer dan één stem kan worden uitgebracht. Het 'one man - one vote' was een reactie op het geven van meer stemmen aan selecte groepen kiezers (geleerd, rijk, etc.).

In sommige landen, bijv. Zwitserland, Noorwegen en Luxemburg, kan een kiezer meerdere stemmen uitbrengen, ten hoogste evenveel als er zetels te verdelen zijn. Zo kan een kiezer in deze landen, in allerlei variaties

- of een of meer kandidaten een extra stemgewicht geven,
- of stemmen verdelen over kandidaten van meer partijen,
- een naam toevoegen, eventueel zelfs van een andere partij,
- of soms een 'tegenstem' uitbrengen (een naam in de lijst doorstrepen).

Deze procedures lijken met name werkbaar bij niet te veel kandidaten per kiesdistrict. Leonie van Gils wordt er wel vrolijk van als ze bedenkt dat we door tegenstemmen kandidaten die zich niet hebben gecommitteerd aan de mensenrechten en het realiseren van materiële gelijkheid van vrouwen en mannen, uit de Kamer zouden kunnen houden.

Meer stemmen hebben kiezers ook bij een gemengd kiesstelsel, zoals bijvoorbeeld in Duitsland wordt gebruikt. De helft van de parlementsleden wordt gekozen op basis van kandidatenlijsten per district volgens het meerderheidsprincipe, de andere helft wordt gekozen op basis van landelijke kandidatenlijsten. De uitslag op basis van de landelijke lijsten is bepalend voor het aantal zetels dat partijen krijgen. De verkregen zetels worden eerst aan de gekozen vertegenwoordigers van districten toegewezen. De resterende zetels per partij worden toegewezen aan de landelijke kandidaten. Kiezers kunnen hun eerste en tweede stem op een verschillende partij uitbrengen, maar het effect daarvan op de proportionele vertegenwoordiging van partijen is moeilijk in te schatten. Via de landelijke kandidatenlijsten worden meer vrouwen in de Bondsraad (Bundestag) gekozen dan via de (kortere) kandidatenlijsten per district.

Conclusie

Geen van de hier genoemde varianten in stemprocedures van het proportionele en het gemengde stelsel is gericht op het bieden van een stimulans voor het kandideren en hoger op de kandidatenlijsten plaatsen van vrouwen.

Op grond van de verzamelde verkiezingsresultaten kunnen wij niet verwachten dat er zonder wettelijke maatregel een einde komt aan de oververtegenwoordiging van mannen in de politiek en het openbaar bestuur. Op grond van onze ervaringen kunnen wij evenmin verwachten dat zonder de getalsmatige gelijke deelname de ervaringen, behoeften, talenten en inzichten van vrouwen in gelijke mate met die van mannen worden meegewogen in de besluitvorming.

Of er voldoende argumenten voor wettelijke quota zijn onderzocht Leonie van Gils niet. Quota kunnen verzekeren dat evenwichtige representatie van mannen en vrouwen niet afhankelijk is van de politieke wil van een bepaalde regering of partijleiderschap. Voor vrouwen binnen algemene vertegenwoordigende organen is in Nederland anno 2011 alleen een quotum van vijftig procent te rechtvaardigen, zoals ook voor mannen alleen een quotum van vijftig procent te rechtvaardigen is. Quota roepen vaak weerstand op vanwege de beperking van de autonomie van partijen om hun kandidatenlijsten samen te stellen. Leonie van Gils vond geen aanwijzingen dat variaties in stemprocedures zulke weerstanden oproepen. Het is ook mogelijk kiezers meer stemmen te geven zonder inbreuk te maken op de verantwoordelijkheid van partijen voor de kandidaatstelling.

Een kleine wijziging van ons kiesstelsel zou structureel een einde kunnen maken aan de ongerechtvaardigde oververtegenwoordiging van mannen in de Tweede Kamer en andere vertegenwoordigende organen. Hiervoor moet in de wet worden vastgelegd dat kiezers het recht hebben (ten hoogste) twee stemmen uit te brengen, één op een vrouwelijke kandidaat en één op een mannelijke kandidaat. De kiezer ontvangt daarvoor twee stembiljetten, één met de door partijen genomineerde vrouwelijke kandidaten en één met de door partijen genomineerde mannelijke kandidaten. Verder moet vastgelegd worden dat de vaststelling van de kiesdeler voor vrouwen en mannen afzonderlijk plaats vindt, op basis van de toewijzing van de helft van de Tweede Kamerzetels aan vrouwen en de helft aan mannen.

Het bestuur van de Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap nodigt iedereen van harte uit na te denken over dit voorstel voor invulling van gelijk staatsburgerschap in de praktijk.

Samenvatting van paneldiscussie

met als deelnemers dr. Jantine Oldersma (politicoloog, voorheen verbonden aan de Universiteit van Leiden), dr. Hella van de Velde (als politicoloog gepromoveerd op het terrein van de vertegenwoordiging van vrouwen in de politiek en momenteel werkzaam binnen de rijksoverheid) en Leonie van Gils (werkte als jurist bij de rijksoverheid; ze is voorzitter van Vrouwenbelangen).

Hella van de Velde mist in de inleidingen een reflectie op het veranderende politieke landschap door de sterke groei van populistische en lokale partijen. In haar visie stagneert en daalt het aantal gekozen vrouwen in een aantal vertegenwoordigende functies vooral hierdoor. Daarnaast krijgen de traditionele politieke partijen steeds minder leden waaruit ze kunnen rekruteren, selecteren en vervolgens trainen. Acties voor een grotere vertegenwoordiging van vrouwen hebben zich tot op heden vooral op die traditionele partijen gericht.

Hella van de Velde vindt het voorstel van twee stembiljetten met alleen de namen van mannelijke kandidaten en van vrouwelijke kandidaten per partij van Vrouwenbelangen een slecht idee. Zij acht het een soort sekse apartheid die niet voldoet aan de brede definitie van politiek. Bovendien denkt ze dat de beeldvorming van vrouwelijke politici er dan één van 'tweederangs' politici wordt met als gevolg minder invloed en macht.

Middagvoorzitter Leontine Bijleveld wijst op de in de reader opgenomen samenvatting waarin succesvolle voorbeelden van gereserveerde zetels in andere landen worden gepresenteerd.

Reservering van de helft van de zetels voor vrouwen en verkiezingen met twee stembiljetten is een vorm van gereserveerde zetels. Hella van de Velde is van mening dat het in de Nederlandse context een achteruitgang zou betekenen.

Jantine Oldersma is voorzitter van de redactie van het *Tijdschrift voor Genderstudies* dat het thema "Belgische toestanden" in 2011 publiceerde. Zij complimenteert Vrouwenbelangen met het overzicht van cijfers in *Vrouwen in de Verkiezingsuitslagen 2009-2011*. Jantine Oldersma zag dat iedereen verlekkerd zat te luisteren naar het verhaal over de goede Belgische ervaringen met wettelijke quota. Zij relateert dit echter: in Nederland gingen de cijfers al eerder omhoog dan in België, namelijk 32% vrouwen in de Tweede Kamer in 1994 tegenover 19% in de Kamer van Volksvertegenwoordigers in 1999. De verhoging in Nederland kwam er dankzij vrijwillige quota en de invloed die emancipatieambtenaren binnen politieke partijen uitoefenden – soft power. Jantine Oldersma bepleit nu alleen quota voor benoemde politieke functies, dus geen quota voor gekozen politieke functies.

Jantine Oldersma vindt dat CEDAW verkeerde eisen stelt aan het proces van politieke participatie van vrouwen. Het stellen van eisen aan de uitkomsten van dit proces, vindt zij een onzinnige eis aan de staat.

Middagvoorzitter Leontine Bijleveld refereert aan professor Cees Flinterman, gedurende 8 jaar lid van het CEDAW Comité, die in diverse publicaties beargumenteert dat het juist gaat om een resultaatsverplichting in plaats van een inspanningsverplichting.

Beide panelleden waren net als professor Monique Leyenaar tegen de destijds vooral door D66 geïnitieerde voorstellen voor hervorming van het kiesstelsel. Deze zijn gebaseerd op varianten van districtenstelsels omdat dat de identificatie met regio's bevoordeelt en daarmee politieke identificatie met vrouwen, etnische of seksuele minderheden bemoeilijkt. Jantine Oldersma vindt het voorstel van twee stembiljetten van Vrouwenbelangen te ingewikkeld en meent dat het verabsoluteren van sekse waarop dat is gebaseerd geen goed uitgangspunt is. Oververtegenwoordiging van mannen is voor haar een andere formulering van ondervertegenwoordiging van vrouwen.

Jantine Oldersma vindt tenslotte dat de vrouwenbeweging beter haar energie kan steken in een pleidooi voor een wet op de politieke partijen die partijen verplicht tot interne democratie en financiële transparantie.

Vraag Riki Holtmaat, hoogleraar Rechten faculteit Leidse Universiteit:

De opmerking van Hella van de Velde is haar uit het hart gegrepen. Doordat het politieke midden verkrumelt en partijen anders zijn georganiseerd, zoals de PVV zonder leden, is het aantal vrouwen in vertegenwoordigende lichamen de afgelopen 10 jaar minder snel gestegen. Daarom moet er aandacht zijn voor andere vormen van politieke participatie: burgerinitiatieven als de G1000 in België. Ze vraagt naar de visie van de panelleden op de rol van de media.

Hella van de Velde ziet twee kanten aan de beeldvorming over vrouwelijke politici in de media. Op zich zijn vrouwelijke politici 'gewoon' geworden. Wel is er minder aandacht voor emancipatie of feministische kwesties, of alleen heel clichématig.

Jantine Oldersma vindt een pleidooi voor burgerinitiatieven erg verstandig.

Bijdrage Toos Noordwijk-van Veen, Vrouwenbelangen:

Zij is in 1958 in de Provinciale Staten van Noord-Holland gekozen. Door haar achtergrond als

(gepromoveerd) bioloog was ze bijna altijd de enige vrouw in een mannengezelschap was, maar schonk in het begin dan zeker geen koffie of thee in. In praatprogramma's met vrouwen ziet zij hen vooral over andere vrouwen praten.

Vraag Cock Kerling-Simons, sinds 1991 actief in M/V 50/50 van Vrouwenbelangen:

Is het waarom van de bijna stagnatie van vrouwen in de gemeenteraden - 1990 20% tot 2010 27% - onderzocht? Licht het aan dat Tweede Kamerlid een carrièrestap is en gemeenteraadslid een vrijwilligersbaan en niet zo sexy is?

Hella van de Velde stelt dat het aantal vrouwen in de gemeenteraden al heel lang zorgen baart. De oorzaak ligt vooral in de opkomst van lokale partijen. Zonder dat zou het aandeel van vrouwen ook lokaal hoger zijn. Daarnaast spelen andere zaken: raadslid zijn is een baan erbij. Bij rekrutering en selectie wordt verder vooral in kleine en middelgrote gemeenten niet zo professioneel gewerkt. Men zoekt via de eigen netwerken en let niet altijd op een evenwichtige samenstelling.

Vraag Ank Breugem, Vrouwenbelangen:

Vrouwen van Leefbaar Rotterdam hebben een verfrissende invloed in de deelraad. Zij komen namelijk zelf uit de praktijk. Haar vraag is: wat vinden politieke partijen van het voorstel van twee stembiljetten van Vrouwenbelangen?

Leonie van Gils antwoordt dat er nu bij politieke partijen geen discussie meer is over meer vrouwen in Nederland. Een principiële discussie is gevoerd in Frankrijk.

http://www.capwip.org/readingroom/women_transform_uk_fr.pdf In Frankrijk was het aandeel vrouwen onder parlementariërs in 2010 21%. Op lokaal niveau is gelijke vertegenwoordiging met succes ingevoerd. Acties voor pariteit in de EU dringen niet tot ons door. Zie:

<http://www.rosadoc.be/pdf/verslagen/EUverkiezingen.pdf>

Bijdrage Joni van de Sand, Wo=Men, Dutch Gender Platform

Door de nadruk op de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek, te verleggen naar de oververtegenwoordiging van mannen, maak je ruimte voor een echte gender analyse. Dat maakt het niet langer alleen een probleem van vrouwen, maar juist ook van mannen. Mannen zijn oververtegenwoordigd, dus zij moeten een rol spelen om daar iets aan te veranderen.

Er liggen structurele gender ongelijkheden aan de oververtegenwoordiging van mannen in de politiek ten grondslag, die veel eerder beginnen dan op het moment dat Rutte voornamelijk mannen als Ministers koos uit zijn partij. Als er weinig vrouwen actief zijn op hoge posities in politieke partijen, dan moet je gaan kijken naar de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Het blijkt dat de cultuur en organisatie in de politiek onaantrekkelijk zijn voor vrouwelijk talent.

Vraag Marie-Christine van der Gronde, GroenLinks FemNet

Is er niet meer tussen man en vrouw dan sekse of gender? Hoe zijn vrouwen die meer in de huiselijke sfeer opereren zoals bijstandsvrouwen die kinderen opvoeden betrokken bij de politiek? Nu we meer bezig zijn om ons los te maken van onze sekse /gender is de andere vraag: hoe gaan we sekse en gender emanciperen?

Jantine Oldersma stelt dat quota uitgaan van biologische sekse en niets zeggen over gender. Uit biografieën van vrouwen die na de feministische revolutie van de jaren zeventig – als de aantallen gaan stijgen – in het Nederlandse parlement kwamen, blijkt dat de helft gelieerd was aan vrouwengroeperingen en de andere helft geen enkele relatie met de vrouwenbeweging had. Zij studeerden bij voorbeeld economie of bedrijfskunde. Voor die tijd kwamen vrouwen vaak dankzij bijvoorbeeld bestuurslidmaatschappen van de Vereniging voor Huisvrouwen in de politiek. Die vertegenwoordiging van huisvrouwen, vrouwen die zich in de politiek bezig wilden houden met belangen van vrouwen dichtbij huis, verdwijnt in de jaren negentig. Ook in de lokale politiek geven die vrouwen nauwelijks acte de présence.

Laatste ronde – uitsmijters

Margreet de Boer gaat op zoek naar studies of een kleiner aantal gemeenteraadsliden effect heeft op de politieke participatie van vrouwen – kleinere gemeenteraden is onderdeel van het regeer- en gedoogakkoord.

Leonie van Gils vindt dat als gevolg van de opheffing van expertisecentra zoals de Emancipatieraad, en kortingen op subsidies de mogelijkheden voor politieke participatie en invloed van

vrouwenorganisaties steeds beperkter zijn.

Jantine Oldersma vindt dat politieke partijen meer belang moeten hechten aan de selectiefunctie en die beter moeten invullen. En vooral dat we positiever moeten spreken over de rol van politieke partijen.

Hella van de Velde vindt dat we ons meer moeten richten op andere domeinen waar de macht zit dan alleen in de gebruikelijke politieke instituties.

Afsluiting

Voorzitter Leontine Bijleveld sluit af met de aansporing om verder te gaan met de verkregen inspiratie en het door deze bijeenkomst aangejaagde debat verder te voeren over hoe de politieke participatie van vrouwen op gelijke voet met mannen beter te realiseren is.

Post scriptum

Petra Meier reageert desgevraagd op de samenstelling M/V in nieuwe federale regering in België:

Sinds 7 december 2011 is er een federale regering, met 13 ministers, waarvan 5 vrouwen, en nog eens 6 staatssecretarissen, waarvan 1 vrouw. Dat levert een totaal van 6 op 19, net niet één derde vrouwen. Indien men enkel naar de ministers kijkt die over meer macht en middelen beschikken, is de verhouding iets beter. Opvallend is de grote afwezigheid van een vrouw bij CD&V, de Vlaamse christendemocraten, nochtans een partij die traditioneel meestal een vrouwelijke minister levert. De argumentatie van de partijvoorzitter is dat hij een aantal vrouwen gepolst heeft. Deze wensten niet toe te treden tot de regering. Vrouw & maatschappij, de politieke vrouwenorganisatie van CD&V, is uiterst teleurgesteld in de partijleiding en argumenteert, dat er ook andere bekwame vrouwen zijn dan diegene die door de partijvoorzitter gepolst werden. Trouwens, Vrouw & maatschappij had al een hele tijd geleden de partijvoorzitter erop gewezen dat hij zijn blik moest verruimen naar andere vrouwen dan de gebruikelijke voor een ministerpost. Niet fraai.

Bijlage 1 Reader

Inhoud:

1. VN-Vrouwenverdrag, artikel 7 & 8
2. CEDAW: Algemene Aanbeveling 23 over artikel 7 & 8
3. CEDAW: Algemene Aanbeveling 25 over tijdelijke bijzondere maatregelen
4. The 5th Report from the Netherlands about the implementation of the UN Women's Convention period 2005 – 2008, pp 63-66 (CEDAW/C/NLD/5)
5. CEDAW: List of issues and Questions with regard to the consideration of periodic reports Netherlands (CEDAW/C/NLD/5/Q), Q 25
6. Responses to the list of issues regarding the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW/C/NLD/5/Add1) A 25
7. Women's Rights: Some progress, Many Gaps Shadowreport by Dutch NGOs. Netwerk VN-Vrouwenverdrag namens 54 NGOs, November 2009. pp 54-56
8. Slotcommentaar van het Comité over de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW/C/NLD/CO/5), feb. 2010, 10, 11, 12, 13, 32, 33
9. Kabinetsreactie Concluding Observations CEDAW
10. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, nov. 2010
11. Brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid aan Tweede Kamer inzake kabinetsreactie op de conclusies van het comité bij het VN ESC verdrag en Bijlage bij brief (Kamerstukken II 2010–2011, 26 150 nr. 100)
12. Dubel, Ireen (Hivos), samenvatting van Tadros, Maritz and Alcantara Costa, Ana Alice (ed.)(2010), Quota: Add Women and Stir?, *IDS Bulletin* Vol.41 No. 5, September 2010
13. Merens, Ans, e.a., *Emancipatiemonitor 2010*, SCP Den Haag 2011, pp. 197-201 Politiek en openbaar bestuur en Europese vergelijking (als afzonderlijke PDF bijgevoegd)

1. Article 7 & 8 CEDAW:

Article 7

States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right:

- (a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies;
- (b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government;
- (c) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.

Article 8

States Parties shall take all appropriate measures to ensure to women, on equal terms with men and without any discrimination, the opportunity to represent their Governments at the international level and to participate in the work of international organizations.

Artikel 7 & 8 VN-Vrouwenverdrag:

Artikel 7 (politiek en openbaar leven)

De Staten die partij zijn bij het Verdrag nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven van het land uit te bannen, en verzekeren vrouwen in het bijzonder het recht om op gelijk voet met mannen:

- (a) hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, en verkiesbaar te zijn in alle openbare gekozen lichamen;
- (b) deel te nemen aan de vaststelling van het overheidsbeleid en aan de uitvoering hiervan, alsook openbare ambten te bekleden en alle openbare functies op alle overheidsniveaus te vervullen;
- (c) deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven van het land.

Artikel 8 (internationaal niveau)

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat vrouwen, op gelijke voet met mannen en zonder enig onderscheid, de mogelijkheid hebben hun regering op internationaal niveau te vertegenwoordigen en deel te nemen aan de werkzaamheden van internationale organisaties.

2. Algemene Aanbeveling Nr. 23 (Zestiende Zitting, 1997) Artikel 7 (politiek en openbaar leven)

Achtergrondinformatie

1. Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen hecht bijzonder belang aan de deelname van vrouwen aan het openbare leven van hun land. De Preamble van het Verdrag verklaart onder andere: *“Eraan herinnerend dat discriminatie van vrouwen schending van de beginselen van gelijkgerechtigheid en eerbied voor de menselijke waardigheid is, de deelneming van vrouwen op gelijke voet met mannen aan het politieke, sociale, economische en culturele leven van hun land in de weg staat, de toename van de welvaart van de maatschappij en het gezin belemmert en de volledige ontplooiing van de mogelijkheden van vrouwen bij het dienen van hun land en van de mensheid ernstig bemoeilijkt.”*
2. Het Verdrag herhaalt voorts in zijn Preamble het belang van deelname van vrouwen in besluitvorming als volgt: *“Ervan overtuigd dat voor de volledige ontwikkeling van een land, het welzijn van de wereld en de zaak van de vrede is vereist dat zoveel mogelijk vrouwen, op gelijke voet met mannen, op alle gebieden deelnemen”.*
3. Bovendien wordt het begrip ‘discriminatie van vrouwen’ in artikel 1 van het Verdrag als volgt uitgelegd: *“elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van burgerrechten of welk ander gebied dan ook”.*
4. Andere verdragen, verklaringen en internationale analyses hechten groot belang aan de deelname van vrouwen aan het openbare leven en hebben een kader van internationale normen voor gelijkheid gecreëerd. Daartoe behoren de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens³, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten⁴, het Verdrag betreffende de politieke rechten van de

³ General Assembly resolution 217 A (III).

⁴ General Assembly resolution 2200 A (XXI), annex.

vrouw⁵, de Verklaring van Wenen⁶, paragraaf 13 van de Verklaring van Beijing en het Actieplatform⁷, Algemene Aanbevelingen 5 en 8 krachtens het Verdrag⁸, Algemeen Commentaar 25 aangenomen door het Comité voor de Rechten van de Mens⁹, de Aanbeveling aangenomen door de Raad van de Europese Unie inzake een evenwichtige deelname van vrouwen en mannen aan het besluitvormingsproces¹⁰ en 'How to Create a Gender Balance in Political Decision-making' van de Europese Commissie¹¹.

5. Artikel 7 verplicht de Staten die partij zijn bij het Verdrag alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen in het politieke en openbare leven uit te bannen en te verzekeren dat zij gelijkheid genieten met mannen in het politieke en openbare leven. De in artikel 7 genoemde verplichting strekt zich uit tot alle terreinen van het openbare en politieke leven en is niet beperkt tot de terreinen genoemd onder de letters a, b en c. Het politieke en openbare leven van een land is een ruim begrip. Het heeft betrekking op de uitoefening van politieke macht, in het bijzonder de uitoefening van wetgevende, rechterlijke, uitvoerende en bestuurlijke macht. Het begrip dekt alle aspecten van openbaar bestuur en de vaststelling en uitvoering van beleid op internationaal, nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. Het begrip houdt tevens vele aspecten van de burgermaatschappij in, waaronder openbare raden en plaatselijke besturen en de werkzaamheden van organisaties zoals politieke partijen, vakbonden, beroepsorganisaties en industriële vakbonden, vrouwenorganisaties, basisorganisaties en andere organisaties die zich bezig houden met het openbare en politieke leven.

6. Het Verdrag beoogt dat, wil het doeltreffend zijn, deze gelijkheid dient te worden bereikt binnen het kader van een politiek stelsel waarin elke burger het recht heeft zijn stem uit te brengen en zich verkiesbaar te stellen in eerlijke periodieke verkiezingen die worden gehouden op basis van algemeen kiesrecht en geheime stemming, zodanig dat de vrije uiting van de wil van de keizers, als voorzien in internationale mensenrechteninstrumenten, zoals artikel 21 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, is gewaarborgd.

7. De nadruk in het Verdrag op het belang van gelijke kansen en op deelname aan het openbare leven en openbare besluitvorming heeft het Comité ertoe geleid artikel 7 opnieuw te bezien en de Staten die partij zijn bij het Verdrag aan te raden om bij de beoordeling van hun wetten en beleid en bij hun verslaglegging krachtens het Verdrag, rekening te houden met het commentaar en de aanbevelingen die in het onderstaande zijn uiteengezet.

Commentaar

8. De openbare en de privé-sfeer van menselijke werkzaamheden zijn altijd gezien als twee onderscheiden sferen en zijn dienovereenkomstig geregeld. Zonder uitzondering werd vrouwen de privé- en huishoudelijke sfeer toebedeeld, die in verband wordt gebracht met voortplanting en het grootbrengen van kinderen en in alle samenlevingen worden deze werkzaamheden gezien als van geringere waarde. Daarentegen strekt het openbare leven, dat wordt gerespecteerd en geacht, zich uit tot een groot scala van werkzaamheden buiten de privé- en huishoudelijke sfeer. In het verleden hebben mannen altijd zowel het openbare leven beheerst als de macht gehad vrouwen te beperken tot en ondergeschikt te maken binnen de privé-sfeer.

9. Ondanks de centrale rol van vrouwen bij het instandhouden van het gezin en de samenleving en hun bijdrage aan ontwikkeling, waren zij uitgesloten van het politieke leven en het besluitvormingsproces, dat niettemin het patroon van hun dagelijkse leven en de toekomst van samenlevingen bepaalt. Vooral in tijden van crisis heeft deze uitsluiting de stem van de vrouwen tot zwijgen gebracht en hun bijdragen en ervaring onzichtbaar gemaakt.

10. Onder alle volken zijn de culturele context van waarden en godsdienstige overtuigingen, het gebrek aan dienstverlening en het laten afweten van mannen om de taken die zijn verbonden aan de organisatie van de huishouding en het verzorgen en grootbrengen van de kinderen, samen te dragen, de voornaamste factoren geweest die de mogelijkheid voor vrouwen om deel te nemen aan het openbare leven hebben belemmerd. Onder alle volken hebben culturele tradities en godsdienstige overtuigingen ertoe bijgedragen dat vrouwen werden beperkt tot werkzaamheden binnen de privé-sfeer en dat zij waren uitgesloten van actieve deelname aan het openbare leven.

11. Als vrouwen zouden worden ontslagen van een deel van de huishoudelijke taken, zou dit het mogelijk maken dat zij zich meer volledig inzetten in het leven van hun gemeenschap. Dat vrouwen economisch afhankelijk zijn van mannen belet hen vaak belangrijke politieke besluiten te nemen en actief deel te nemen aan het openbare leven. Hun dubbele werkbelasting en economische afhankelijkheid gekoppeld aan de

⁵ General Assembly resolution 640 (VII).

⁶ Report of the World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), chap. III.

⁷ Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995 (A/CONF.177/20 and Add.1), chap. I, resolution 1, annex I.

⁸ See Official Records of the General Assembly, Forty-third Session, Supplement No. 38 (A/43/38), chap. V.

⁹ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 August 1996

¹⁰ 96/694/EC, Brussels, 2 December 1996

¹¹ European Commission document V/1206/96-EN (March 1996).

lange, niet-flexibele uren die zowel openbaar als politiek werk vergen, belet vrouwen actiever te zijn.

12. Stereotypering met inbegrip van stereotypering door de media, beperkt het politieke werkterrein van vrouwen tot kwesties als het milieu, kinderen en gezondheid en sluit hen uit van verantwoordelijkheid voor financiering, begrotingsbewaking en geschillenbeslechting. Het geringe aantal vrouwen dat werkzaam is bij beroepen waaruit politici worden geworven, kan ook een hindernis vormen. In landen waar vrouwelijke leiders wel aan de macht komen, kan dit eerder het gevolg zijn van de invloed die hun vaders, echtgenoten of mannelijke verwanten hebben, dan van verkiezingssucces op eigen kracht.

Politieke stelsels

13. Het beginsel van gelijkheid van vrouwen en mannen is bevestigd in de grondwetten en wetten van de meeste landen en in alle internationale instrumenten. Desalniettemin hebben vrouwen in de afgelopen vijftig jaar geen gelijkheid verworven en hun ongelijkheid is versterkt door hun geringe mate van deelname aan het openbare en politieke leven. Beleid dat alleen door mannen wordt ontwikkeld en beslissingen die alleen door mannen worden genomen, weerspiegelen slechts een gedeelte van de menselijke ervaring en het menselijke potentieel. Voor een rechtvaardige en doeltreffende organisatie van de maatschappij is vereist dat al haar leden meetellen en eraan deelnemen.

14. Geen enkel politiek stelsel heeft vrouwen zowel het recht van volledige en gelijke deelname als het recht op de vruchten ervan verleend. Hoewel democratische stelsels de mogelijkheden voor vrouwen betrokken te zijn bij het politieke leven hebben verbeterd, hebben de vele economische, maatschappelijke en culturele belemmeringen die vrouwen nog steeds tegen komen, hun deelname ernstig beperkt. Zelfs van oudsher stabiele democratieën hebben de ideeën en belangen van de vrouwelijke helft van de bevolking niet volledig en op voet van gelijkheid geïntegreerd. Samenlevingen waarin vrouwen worden uitgesloten van het openbare leven en de publieke besluitvorming kunnen niet worden bestempeld als democratisch. Het begrip democratie zal pas een echte dynamische betekenis en een blijvende invloed hebben als de politieke besluitvorming door vrouwen en mannen tezamen plaatsvindt en in gelijke mate rekening houdt met de belangen van beiden. Bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag wijst uit dat, waar sprake is van volledige en gelijke deelname van vrouwen aan het openbare leven, hun rechten beter tot gelding komen en het Verdrag beter wordt nageleefd.

Tijdelijke bijzondere maatregelen

15. Hoewel het wegnemen van juridische belemmeringen noodzakelijk is, is het niet voldoende. Het niet bereiken van volledige en gelijke deelname van vrouwen kan onopzettelijk zijn en het gevolg van gedateerde praktijken en procedures die onbewust mannen op de voorgrond plaatsen. Ingevolge artikel 4 moedigt het Verdrag het gebruik van tijdelijke bijzondere maatregelen aan teneinde volledige werking te geven aan de artikelen 7 en 8. Wanneer landen doeltreffende tijdelijke strategieën hebben ontwikkeld in een poging gelijke deelname te bereiken, is een breed scala van maatregelen uitgevoerd, waaronder werving, financiële ondersteuning en opleiding van vrouwelijk kandidaten, wijziging van verkiezingsprocedures, ontwikkeling van campagnes die gericht zijn op gelijke deelname, het stellen van talloze doelen en quota en het zich bewust richten op vrouwen voor benoemingen in openbare functies, zoals bij de rechterlijke macht of andere professional groups that play an essential part in the everyday life of all societies. The formal removal of barriers and the introduction of temporary special measures to encourage the equal participation of both men and women in the public life of their societies are essential prerequisites to true equality in political life. In order, however, to overcome centuries of male domination of the public sphere, women also require the encouragement and support of all sectors of society to achieve full and effective participation, encouragement which must be led by States parties to the Convention, as well as by political parties and public officials. States parties have an obligation to ensure that temporary special measures are clearly designed to support the principle of equality and therefore comply with constitutional principles which guarantee equality to all citizens.¹²

Samenvatting

16. De cruciale kwestie, benadrukt in het Actieplatform van Beijing¹³, is de kloof tussen de jure en de facto deelname, anders gezegd tussen deelname volgens het recht en feitelijke deelname, van vrouwen aan de politiek en aan het openbare leven in het algemeen. Onderzoek toont aan dat als waar de deelname van vrouwen oploopt tot tussen de dertig en vijftig procent (hetgeen over het algemeen wordt aangeduid met "kritische massa"), er een daadwerkelijke invloed is op de politieke stijl en inhoud van besluiten en het politieke leven nieuw leven wordt ingeblazen.

17. Om te komen tot een brede vertegenwoordiging in het openbare leven, dienen vrouwen volledig gelijk zijn bij de uitoefening van economische en politieke macht; zij dienen volledig en op gelijke voet te zijn betrokken bij de besluitvorming op alle niveaus, zowel nationaal als internationaal gezien, zodat zij hun

¹² Dit deel van para 15 ontbreekt in de Nederlandse vertaling van Algemene Aanbeveling 23. Met dank aan Leonie van Gils voor het signaleren hiervan.

¹³ Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995 (A/CONF.177/20 and Add.1), chap. I, resolution 1, annex I.

bijdrage kunnen leveren aan de doelen van gelijkheid, ontwikkeling en het tot stand brengen van vrede. Het geslacht als toetssteen nemen is een noodzakelijke voorwaarde om deze doelen te bereiken en verzekerd te zijn van ware democratie. Om deze redenen is het essentieel vrouwen te betrekken bij het openbare leven om voordeel te trekken uit hun bijdragen, hun belangen te verzekeren en te kunnen waarborgen dat het genot van mensenrechten alle mensen toekomt ongeacht geslacht. De volledige deelname van vrouwen is niet alleen essentieel voor het vermogen zelfstandig op te treden (*empowerment*) van vrouwen, maar ook voor het ontwikkelen van de samenleving in haar geheel.

Actief en passief kiesrecht (artikel 7, letter a)

18. Het Verdrag verplicht de Staten die partij zijn bij het Verdrag in hun grondwetten en wetten passende stappen te ondernemen om te verzekeren dat vrouwen, op voet van gelijkheid met mannen, het recht genieten hun stem uit te brengen bij alle verkiezingen en volksstemmingen en het recht genieten verkiesbaar te zijn. Deze rechten dienen zowel de jure als de facto te worden genoten.

19. Bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag wijst uit dat, hoewel zij bijna alle grondwettelijke en andere wettelijke bepalingen hebben aangenomen die zowel mannen als vrouwen gelijkelijk actief kiesrecht verlenen bij alle verkiezingen en volksstemmingen, vrouwen in vele landen nog steeds moeilijkheden ondervinden bij het uitoefenen van dit recht.

20. Factoren die een belemmering vormen voor deze rechten zijn onder meer:

(a) Vrouwen hebben vaak minder dan mannen toegang tot informatie over kandidaten, partijprogramma's en stemprocedures, informatie die de regeringen en de politieke partijen niet hebben verschaft. Andere belangrijke factoren die een rem zijn op de volledige en gelijke uitoefening door vrouwen van hun stemrecht, zijn onder meer analfabetisme, hun gebrek aan kennis van en inzicht in politieke stelsels of de invloed die politieke initiatieven en beleid zullen hebben op hun leven. De onwetendheid ten aanzien van de rechten, verantwoordelijkheden en mogelijkheden voor verandering die worden geboden door het actief kiesrecht brengt met zich mee dat vrouwen niet altijd staan ingeschreven als stemgerechtigden;

(b) De dubbele belasting van vrouwen, alsmede beperkingen van financiële aard, zullen de tijd en mogelijkheid van vrouwen verkiezingscampagnes te volgen en in volledige vrijheid hun stem uit te brengen, beperken.

(c) Onder vele volken ontmoedigen tradities en maatschappelijke en culturele stereotypen vrouwen hun actief kiesrecht uit te oefenen. Vele mannen beïnvloeden of beheersen de stem van vrouwen door overreding of rechtstreeks optreden, waaronder het uitbrengen van een stem in haar naam. Al dergelijke praktijken dienen te worden voorkomen;

(d) Andere factoren die in sommige landen de betrokkenheid van vrouwen bij het openbare of politieke leven van hun gemeenschappen belemmeren, zijn onder meer beperkingen van hun bewegingsvrijheid of het recht van deelname, heersende opvattingen over deelname van vrouwen aan de politiek, of een gebrek aan vertrouwen in en steun voor vrouwelijke kandidaten. Daarbij komt dat sommige vrouwen betrokkenheid in de politiek als niet gepast zien en deelname aan politieke campagnes vermijden.

21. Deze factoren verklaren, zij het ten dele, de paradox dat vrouwen, die de helft van de kiezers uitmaken, hun politieke macht niet gebruiken of geen blok vormen waardoor hun belangen zouden worden bevorderd, de regering zou worden gewijzigd, of discriminerend beleid zou worden uitgebannen.

22. Het verkiezingsstelsel, de zetelverdeling in het parlement, de keuze van kiesdistrict hebben alle een belangrijke invloed op het aantal vrouwen dat wordt verkozen in het parlement. De politieke partijen dienen de beginselen van gelijke kansen en democratie te omarmen en te streven naar een evenwicht tussen het aantal mannelijke en het aantal vrouwelijke kandidaten.

23. Het genot van stemrecht voor vrouwen dient niet onderhevig te zijn aan beperkingen of voorwaarden die niet van toepassing zijn op mannen of die onevenredige gevolgen hebben voor vrouwen. Zo is het beperken van het actief kiesrecht tot personen met een bepaald opleidingsniveau, hen die voldoen aan een minimumvereiste wat betreft het bezit aan vermogen, of geletterden niet alleen onredelijk, maar kan het tevens de universele waarborg van de rechten van de mens schenden. Het is zeer goed mogelijk dat dit onevenredige gevolgen heeft voor vrouwen en aldus inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen van het Verdrag.

Het recht deel te nemen aan de vaststelling van het overheidsbeleid (artikel 7, letter b).

24. De deelname van vrouwen aan het overheidsbestuur op beleidsniveau is nog steeds gering. Hoewel er belangrijke voortgang is gemaakt en in sommige landen gelijkheid is verwezenlijkt, is de deelname van vrouwen in vele landen in feite teruggelopen.

25. Artikel 7, letter b, schrijft de Staten die partij zijn bij het Verdrag tevens voor dat zij verzekeren dat vrouwen het recht hebben volledig deel te nemen aan en te worden vertegenwoordigd bij het vaststellen van overheidsbeleid in alle sectoren en op alle niveaus. Dit zou het op de voorgrond plaatsen van kwesties met betrekking tot geslacht vergemakkelijken en bijdragen aan een benadering op grond van geslacht bij het vaststellen van overheidsbeleid.

26. De Staten die partij zijn bij het Verdrag hebben een verantwoordelijkheid om, waar dat in hun macht ligt, vrouwen te benoemen op hoge posten waar de besluitvorming plaatst vindt en automatisch groepen die een brede vertegenwoordiging zijn van de opvattingen en belangen van vrouwen te raadplegen en rekening

te houden met hun advies.

27. De Staten die partij zijn bij het Verdrag hebben voorts de verplichting te verzekeren dat belemmeringen voor het volledig deelnemen van vrouwen aan het vaststellen van overheidsbeleid worden onderkend en weggenomen. Deze belemmeringen zijn onder meer de zelfgenoegzaamheid wanneer vrouwen slechts worden benoemd om de schijn van seksisme te vermijden, en op traditie en gebruik gebaseerde opvattingen die deelname van vrouwen ontmoedigen. Als vrouwen niet breed zijn vertegenwoordigd op hoger overheidsniveau of onvoldoende of helemaal niet worden gehoord, zal het overheidsbeleid niet toereikend en doeltreffend zijn.

28. Hoewel de Staten die partij zijn bij het Verdrag het over het algemeen in hun macht hebben vrouwen te benoemen op hoge kabinets- en bestuursposten, hebben de politieke partijen ook een verantwoordelijkheid te verzekeren dat vrouwen worden geplaatst op de partijlijsten en voorgedragen als kandidaten in gebieden waar de kans dat zij worden verkozen, groot is. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen er ook naar te streven te verzekeren dat vrouwen worden benoemd in adviesorganen van de regering, op gelijk voet met mannen, en dat deze organen indien nodig rekening houden met de ideeën van representatieve vrouwengroepen. Het is de fundamentele verantwoordelijkheid van regeringen deze initiatieven om de publieke opinie te leiden en te begeleiden, aan te moedigen, en opvattingen die discriminerend zijn voor vrouwen of de betrokkenheid van vrouwen bij het openbare en politieke leven ontmoedigen, te veranderen.

29. Maatregelen die zijn genomen door een aantal Staten die partij zijn bij het Verdrag om gelijke deelname van vrouwen aan hoge kabinets- en bestuursposten en als leden van overheidsadviesorganen te verzekeren zijn onder meer: het aannemen van een regel die voorschrijft dat bij gelijke geschiktheid de voorkeur wordt gegeven aan een vrouwelijke kandidaat; het aannemen van een regel die voorschrijft dat geen van beide geslachten minder dan veertig procent van de leden van een openbaar lichaam uitmaakt; een quotum voor vrouwelijke kabinetsleden en voor benoemingen in openbare ambten; en het raadplegen van vrouwenorganisaties om te verzekeren dat geschikte vrouwen worden voorgedragen voor zitting in openbare lichamen en het bekleden van openbare ambten, en het opzetten en aanhouden van registers van dergelijke vrouwen, zodat het voordragen van vrouwen voor openbare lichamen en functies wordt vergemakkelijkt. Wanneer leden in adviesorganen worden benoemd op voordracht van particuliere organisaties, dienen de Staten die partij zijn bij het Verdrag deze organisaties aan te moedigen geschikte vrouwen voor te dragen voor het lidmaatschap van deze organen.

Het recht een openbaar ambt te bekleden en alle openbare functies te vervullen (artikel 7, letter b)

30. Bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag wijst uit dat vrouwen worden uitgesloten van topfuncties in kabinetten, het ambtelijk apparaat en het openbaar bestuur, bij de rechterlijke macht en justitie. Vrouwen worden zelden benoemd op deze hoge of invloedrijke posten en hoewel in sommige Staten hun aantal op lagere niveaus en op posten die doorgaans in verband worden gebracht met het huis en het gezin toeneemt, vormen zij slechts een zeer geringe minderheid in functies waar besluiten worden genomen omtrent economisch beleid of economische ontwikkeling, politieke aangelegenheden, landsverdediging, vredesmissies, geschillenbeslechting of de uitleg en vaststelling van grondwetten.

31. Uit de bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag blijkt tevens dat in bepaalde gevallen de wet vrouwen uitsluit van het uitoefenen van koninklijke macht, van het optreden als rechter bij godsdienstige en traditionele instanties die recht spreken in naam van de Staat, of van het volledig deelnemen aan de gewapende macht. Deze bepalingen discrimineren vrouwen, ontzeggen de samenleving de voordelen van hun deelname aan en vaardigheden op deze terreinen van het gemeenschapsleven en zijn strijdig met de beginselen van het Verdrag.

Het recht deel te nemen aan niet-overheidsorganisaties en verenigingen op het gebied van het openbare en politieke leven (artikel 7, letter c)

32. Bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag wijst uit dat de weinige keren dat er informatie wordt verschaft over politieke partijen, vrouwen ondervertegenwoordigd zijn of geconcentreerd in minder invloedrijke rollen dan die van mannen. Aangezien politieke partijen belangrijke middelen zijn in de besluitvorming, dienen regeringen politieke partijen aan te moedigen te bestuderen in hoeverre vrouwen volledig en op gelijke voet deelnemen aan hun werkzaamheden en dienen zij, waar dit niet het geval is, de redenen hiervoor na te gaan. Politieke partijen dienen te worden aangemoedigd doeltreffende maatregelen te nemen, waaronder het verschaffen van informatie, financiële en andere middelen om de belemmeringen weg te nemen die het vrouwen onmogelijk maken volledig deel te nemen en vertegenwoordigd te zijn, en om te verzekeren dat vrouwen in de praktijk gelijke kansen hebben actief te zijn als partijfunctionarissen en voorgedragen te worden als verkiezingskandidaten.

33. Maatregelen die zijn aangenomen door sommige politieke partijen, zijn onder meer het reserveren voor vrouwen van een minimaal aantal of -percentage functies in hun uitvoerende organen, aldus een evenwicht verzekerend tussen het aantal vrouwelijke en mannelijke kandidaten die voor verkiezing worden voorgedragen, en verzekerend dat vrouwen niet steeds worden aangewezen voor minder gunstige kiesdistricten of de minst voordelige plaatsen op de verkiezingslijst. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen te verzekeren dat zodanige tijdelijke bijzondere maatregelen uitdrukkelijk zijn toegelaten ingevolge non-discriminatie wetgeving of andere grondwettelijke waarborgen voor gelijkheid.

34. Op andere organisaties, zoals vakverenigingen en politieke partijen, rust de plicht te tonen dat zij zich in hun statuten hebben verplicht tot het beginsel van gelijkheid van de geslachten, de toepassing van die regels en de samenstelling van het lidmaatschap van hun organisatie met een evenwichtige vertegenwoordiging op grond van geslacht in hun besturen, zodat deze organen kunnen profiteren van de volledige, gelijke deelname van alle sectoren van de samenleving en van de bijdragen die door beide geslachten worden geleverd. Deze organisaties bieden vrouwen tevens een waardevol kader voor scholing in politieke vaardigheden, deelname en leiderschap, zoals die ook wordt geboden door niet-overheidsorganisaties (NGO's).

Artikel 8

Commentaar

35. Krachtens artikel 8 zijn regeringen verplicht de aanwezigheid van vrouwen te verzekeren op alle niveaus en op alle gebieden van internationale betrekkingen. Hiervoor is nodig dat zij worden betrokken bij economische en militaire aangelegenheden, zowel op multilateraal als bilateraal diplomatiek vlak, en worden opgenomen in officiële afvaardigingen naar internationale en regionale conferenties.

36. Bestudering van de verslagen van de Staten die partij zijn bij het Verdrag wijst uit dat vrouwen sterk ondervertegenwoordigd zijn in de diplomatieke en buitenlandse diensten van de meeste regeringen, in het bijzonder op de hoogste posten. Vrouwen zijn gewoonlijk verbonden aan ambassades die minder belangrijk zijn voor de buitenlandse betrekkingen van het land en in sommige gevallen worden vrouwen gediscrimineerd waar het hun aanstelling betreft door het opleggen van beperkingen wat betreft hun huwelijkse staat. In andere gevallen zijn voor de echtgenoten en gezinsleden van de vrouw niet dezelfde uitkeringen beschikbaar als voor die van de mannelijke diplomaten in dezelfde positie. Vrouwen wordt vaak de mogelijkheid internationale werkzaamheden te verrichten, ontzegd, doordat er bepaalde veronderstellingen zijn wat betreft hun huishoudelijke verantwoordelijkheden, zoals dat de verzorging van gezinsleden te harer laste hun zal beletten een aanstelling te aanvaarden.

37. Vele permanente vertegenwoordigingen bij de Verenigde Naties en andere internationale organisaties kennen geen vrouwen onder hun diplomaten en heel weinig op hoog niveau. Dit is ook het geval in vergaderingen en conferenties van deskundigen die internationale en wereldwijde doelstellingen, agenda's en prioriteiten vaststellen. De organisaties van het stelsel van de Verenigde Naties en verschillende economische, politieke en militaire organisaties op regionaal niveau zijn belangrijke internationale werkgevers geworden, maar ook hier zijn vrouwen nog steeds een minderheid die geconcentreerd is in de lagere functies.

38. Er zijn weinig mogelijkheden voor vrouwen en mannen, op gelijke voet regeringen te vertegenwoordigen op internationaal niveau en deel te nemen aan de werkzaamheden van internationale organisaties. Dit is het vaak het gevolg van het ontbreken van objectieve criteria en procedures voor het benoemen en bevorderen naar belangrijke posities en officiële afvaardigingen.

39. De globalisering van de huidige wereld versterkt het belang van het opnemen van vrouwen en hun deelname aan internationale organisaties, op gelijke voet met mannen. De plaatsing van een benadering op grond van geslacht en mensenrechten van vrouwen op de agenda van alle internationale organen is een dwingende noodzaak voor regeringen. Vele fundamentele beslissingen over zaken van wereldbelang, zoals vredesonderhandelingen en geschillenbeslechting, militaire uitgaven en nucleaire ontwapening, ontwikkeling en het milieu, ontwikkelingshulp en economische herstructurering worden genomen terwijl vrouwen maar in beperkte mate daarbij betrokken zijn. Dit staat in schril contrast met hun deelname op deze gebieden op niet-overheidsniveau.

40. Het opnemen van een "kritische massa" vrouwen bij internationale onderhandelingen, vredesactiviteiten, alle niveaus van preventieve diplomatie, bemiddeling, humanitaire hulpverlening, maatschappelijke verzoening, vredesonderhandelingen en internationale vervolging van strafbare feiten zal verschil uitmaken. Bij het vinden van oplossingen voor gewapende en andere conflicten, zijn een benadering en analyse op grond van geslacht nodig om de verschillende uitwerking ervan op vrouwen en mannen te onderkennen¹⁴.

AANBEVELINGEN Artikelen 7 en 8

41. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen te verzekeren dat hun grondwetten en wetten in overeenstemming zijn met de beginselen van het Verdrag, in het bijzonder met de artikelen 7 en 8.

42. De Staten die partij zijn bij het Verdrag zijn verplicht alle passende maatregelen te treffen, met inbegrip van het uitvaardigen van passende wetgeving in overeenstemming met hun grondwet om te verzekeren dat

¹⁴ See para. 141 of the Platform for Action adopted by the Fourth World Conference on Women, held at Beijing from 4 to 15 September 1995 (A/CONF.177/20, chap. I, resolution 1, annex II). See also para. 134, which reads in part: "The equal access and full participation of women in power structures and their full involvement in all efforts for the prevention and resolution of conflicts are essential for the maintenance and promotion of peace and security."

organisaties zoals politieke partijen en vakverenigingen, die niet rechtstreeks onderworpen zijn aan de verplichtingen van het Verdrag, vrouwen niet discrimineren en de beginselen vervat in de artikelen 7 en 8 eerbiedigen.

43. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen tijdelijke bijzondere maatregelen uit te werken en toe te passen om te verzekeren dat vrouwen in gelijke mate zijn vertegenwoordigd op alle gebieden die door de artikelen 7 en 8 worden beheerst.

44. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen uit te leggen wat de reden, en de uitwerking, is van voorbehouden bij artikelen 7 en 8, en aan te geven op welke punten die voorbehouden traditie, gebruik of stereotypering weerspiegelen in de houding ten opzichte van de rol van vrouwen in de samenleving, alsmede de stappen die worden ondernomen door de Staten die partij zijn bij het Verdrag om deze opvattingen te veranderen. De Staten die partij zijn bij het Verdrag dienen de noodzaak voor dergelijke voorbehouden te onderwerpen aan een nauwlettend onderzoek en een tijdschema voor intrekking ervan in hun verslagen op te nemen.

Artikel 7

45. Maatregelen die dienen te worden gekozen, uitgevoerd en gecontroleerd op doeltreffendheid met betrekking tot artikel 7, letter a, zijn de maatregelen waarmee wordt beoogd:

- (a) een evenwicht te bereiken tussen vrouwen en mannen in openbaar gekozen functies;
- (b) te verzekeren dat vrouwen het recht hun stem uit te brengen en het belang en de uitoefening van dit recht begrijpen;
- (c) te verzekeren dat hindernissen op het pad naar gelijkheid worden weggenomen, met inbegrip van die welke het gevolg zijn van analfabetisme, taal, armoede en belemmeringen van de bewegingsvrijheid van vrouwen;
- (d) vrouwen die zulke nadelen ondervonden bij het uitoefenen van hun actief en passief kiesrecht, bij te staan.

46. Met betrekking tot artikel 7, letter b, houden zodanige maatregelen onder meer in die waarmee wordt beoogd:

- (a) gelijke vertegenwoordiging van vrouwen bij het vaststellen van overheidsbeleid;
- (b) het praktisch genot van vrouwen van een gelijk recht op het bekleden van openbare ambten;
- (c) wervingsprocedures gericht op vrouwen, die algemeen zijn en waartegen beroep open staat; te verzekeren.

47. Met betrekking tot artikel 7, letter c, houden dergelijke maatregelen onder meer in die waarmee wordt beoogd:

- (a) te verzekeren dat doeltreffende wetgeving wordt uitgevaardigd die discriminatie van vrouwen verbiedt;
- (b) niet-overheidsorganisaties en openbare en politieke verenigingen aan te moedigen strategieën aan te nemen die de vertegenwoordiging van vrouwen in en deelname van vrouwen aan hun werk aanmoedigen.

48. Wanneer de Staten die partij zijn bij het Verdrag verslag uitbrengen ingevolge artikel 7, dienen zij:

- (a) de wettelijke bepalingen te beschrijven die uitvoering geven aan de rechten vervat in artikel 7;
- (b) details te verschaffen van iedere beperking van die rechten, ongeacht of zij voortkomen uit wettelijke bepalingen of uit traditionele, godsdienstige of culturele praktijken;
- (c) de maatregelen te beschrijven die werden ingevoerd om belemmeringen voor het uitoefenen van die rechten weg te nemen;
- (d) statistische gegevens op te nemen, uitgesplitst naar geslacht, die het percentage vrouwen tonen ten opzichte van dat van mannen die die rechten genieten;
- (e) de soorten beleidsvorming, met inbegrip van die welke in verband staan met ontwikkelingsprogramma's waarin vrouwen deelnemen, en het niveau en de omvang van hun deelname te beschrijven;
- (f) met betrekking tot artikel 7, letter c, de mate te beschrijven waarin vrouwen deelnemen aan niet-overheidsorganisaties in hun land, met inbegrip van vrouwenorganisaties;
- (g) de mate te beschrijven waarin de Staat die partij is bij het Verdrag verzekert dat die organisaties worden geraadpleegd, en de invloed te beschrijven van hun advies op alle niveaus waarop overheidsbeleid wordt bepaald en uitgevoerd;
- (h) gegevens te verschaffen over de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de hoedanigheid van leden en functionarissen van politieke partijen, vakverenigingen, werkgeversorganisaties en beroepsorganisaties, en de factoren te onderzoeken die hiertoe bijdragen.

Artikel 8

49. Maatregelen die dienen te worden gekozen, uitgevoerd en gecontroleerd op doeltreffendheid zijn onder meer die waarmee wordt beoogd om een beter evenwicht tussen de geslachten te verzekeren met betrekking tot het lidmaatschap van alle organen van de Verenigde Naties, met inbegrip van de *Comités (Main Committees)* van de Algemene Vergadering, de Economische en Sociale Raad en groepen van deskundigen, met inbegrip van verdragsorganen, en bij benoemingen in onafhankelijke werkgroepen of als landen-rapporteurs of bijzondere rapporteurs.

50. Wanneer de Staten die partij zijn bij het Verdrag verslag uitbrengen ingevolge artikel 8, dienen zij:

- (a) statistieken te verschaffen, uitgesplitst naar geslacht, waaruit het percentage vrouwen in de

buitenlandse dienst van hun land blijkt, of het percentage vrouwen dat werkzaam is als vertegenwoordiger op internationaal niveau of in naam van de Staat, met inbegrip van het lidmaatschap van regeringsdelegaties naar internationale conferenties en voordrachten voor het vervullen van taken bij het bewaren van de vrede of de regeling van geschillen, alsmede statistieken over de rang van vrouwen in de desbetreffende sector;

(b) de inspanningen te beschrijven die zijn gedaan om objectieve criteria en procedures vast te stellen voor het benoemen in en bevorderen van vrouwen tot belangrijke functies en officiële delegaties;

(c) de stappen te beschrijven die zijn ondernomen om op ruime schaal informatie te verspreiden over de internationale verplichtingen die zijn aangegaan door de regering met betrekking tot vrouwen en, in het bijzonder, officiële documenten die zijn uitgebracht door multilaterale fora, op ruime schaal te verspreiden onder zowel overheids- als niet-overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van vrouwen;

(d) informatie te verschaffen over discriminatie van vrouwen op grond van hun politieke werkzaamheden, hetzij op persoonlijke titel, hetzij als lid van vrouwen- of andere organisaties.

3. Algemene Aanbeveling nr. 25 betreffende artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen, over tijdelijke bijzondere maatregelen

Inhoud

- I. Inleiding
- II. Achtergrond: onderwerp en doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag
- III. Betekenis en reikwijdte van tijdelijke bijzondere maatregelen in het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen
 - A. Het verband tussen lid 1 en 2 van artikel 4
 - B. Terminologie
 - C. Hoofdpunten van artikel 4, lid 1
- IV. Aanbevelingen aan Verdragsstaten

I. Inleiding

1. De Commissie voor de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen heeft tijdens zijn twintigste zitting (1999) besloten om op grond van artikel 21 van het VN-Vrouwenverdrag een Algemene Aanbeveling te doen over artikel 4, lid 1, van het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen. Deze nieuwe Algemene Aanbeveling bouwt, onder andere, verder op eerdere Algemene Aanbevelingen, waaronder Algemene Aanbeveling nr. 5 (zevende zitting, 1988) inzake tijdelijke bijzondere maatregelen, nr. 8 (zevende zitting, 1988) inzake de tenuitvoerlegging van artikel 8 van het VN-Vrouwenverdrag, en nr. 23 (zestiende zitting, 1997) inzake vrouwen in het openbare leven, alsmede op verslagen van de Verdragsstaten en op de slotopmerkingen van de Commissie bij die verslagen.

2. Met de onderhavige Algemene Aanbeveling beoogt de Commissie de aard en betekenis van artikel 4, lid 1, te verduidelijken, teneinde de toepassing ervan te bevorderen en ervoor te zorgen dat de Verdragsstaten het artikel volledig toepassen bij de tenuitvoerlegging van het VN-Vrouwenverdrag. De Commissie moedigt de Verdragsstaten aan deze Algemene Aanbeveling te vertalen in nationale en plaatselijke talen en de aanbeveling ruim te verspreiden onder de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten, met inbegrip van hun administratieve structuren, alsmede in het maatschappelijke middenveld, waaronder de media, de academische wereld en mensenrechten- en vrouwenorganisaties en -instellingen.

II. Achtergrond: onderwerp en doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag

3. Het VN-Vrouwenverdrag is een dynamisch instrument. Sinds het aannemen van het VN-Vrouwenverdrag in 1979 hebben de Commissie en andere nationale en internationale actoren op innovatieve wijze bijgedragen aan de verduidelijking en het begrip van de wezenlijke inhoud van de artikelen van het VN-Vrouwenverdrag, de specifieke aard van discriminatie van vrouwen en de instrumenten voor het bestrijden van dergelijke discriminatie.

4. De reikwijdte en betekenis van artikel 4, lid 1, moet worden vastgesteld in het licht van het onderwerp en de doelstelling van het VN-Vrouwenverdrag, namelijk het uitbannen van alle vormen van discriminatie van vrouwen om te bereiken dat vrouwen juridisch en feitelijk gelijk zijn aan mannen en dezelfde mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten. De Verdragsstaten zijn wettelijk verplicht dit recht op non-discriminatie voor vrouwen te eerbiedigen, te beschermen, te bevorderen en toe te passen en te zorgen voor de ontwikkeling en voor verbetering van de positie van vrouwen, zodat zij zowel juridisch als feitelijk gelijk zijn aan mannen.

5. Het VN-Vrouwenverdrag gaat verder dan het in vele nationale en internationale wettelijke standaarden en normen gebruikte begrip discriminatie. Hoewel dergelijke standaarden en normen discriminatie op grond

van geslacht verbieden en zowel mannen als vrouwen ertegen beschermen behandeld te worden op grond van willekeurige, oneerlijke en/of ongerechtvaardigde verschillen, richt het VN-Vrouwenverdrag zich specifiek op discriminatie van vrouwen, benadrukkend dat vrouwen nog altijd worden blootgesteld aan verschillende vormen van discriminatie omdat ze vrouw zijn.

6. Uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 1 tot en met 5 en 24, die het algemene kader vormen voor de interpretatie van alle artikelen van het VN-Vrouwenverdrag, volgt dat op Verdragsstaten drie hoofdverplichtingen rusten bij hun inspanningen om de discriminatie van vrouwen uit te bannen. Deze verplichtingen moeten op integrale wijze ingevoerd worden en zijn niet beperkt tot een zuiver formele wettelijke verplichting om vrouwen en mannen gelijk te behandelen.

7. Ten eerste moeten Verdragsstaten ervoor zorgen dat vrouwen door hun wetgeving noch direct, noch indirect¹

worden gediscrimineerd en dat vrouwen zowel in de publieke als in de privésfeer door bevoegde rechtbanken, alsmede via sancties en andere rechtsmiddelen, worden beschermd tegen discriminatie door de overheid, de rechterlijke macht, organisaties, ondernemingen of privépersonen. Ten tweede moeten Verdragsstaten zorgen voor verbetering van de feitelijke positie van vrouwen door middel van concrete en doeltreffende beleidslijnen en programma's. Ten derde moeten Verdragsstaten heersende genderverhoudingen aanpakken, alsook hardnekkige, op gender gebaseerde stereotypen op grond waarvan vrouwen niet alleen worden benadeeld door individuele handelingen van personen, maar ook door wetgeving en gerechtelijke en maatschappelijke structuren en instellingen.

8. Een zuiver formele, wettelijke of programmatische aanpak is volgens de Commissie niet voldoende om tot feitelijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen te komen – door de Commissie uitgelegd als werkelijke gelijkheid. Daarnaast eist het VN-Vrouwenverdrag dat vrouwen een gelijke start krijgen en dat ze in een stimulerende omgeving in staat worden gesteld gelijke resultaten te behalen. Het is niet voldoende te waarborgen dat vrouwen gelijk worden behandeld als mannen. In plaats daarvan moet er rekening worden gehouden met biologische, maatschappelijke en cultureel bepaalde verschillen tussen vrouwen en mannen. Onder bepaalde omstandigheden moeten vrouwen met het oog op deze verschillen anders worden behandeld dan mannen. Het streven naar werkelijke gelijkheid maakt bovendien een doeltreffende strategie noodzakelijk die gericht is op het aanpakken van ondervertegenwoordiging van vrouwen en een herverdeling van middelen en macht tussen mannen en vrouwen.

9. Gelijke resultaten zijn een logisch uitvloeisel van feitelijke of werkelijke gelijkheid. Deze resultaten kunnen kwantitatief en/of kwalitatief van aard zijn; dat wil zeggen dat vrouwen en mannen op verschillende gebieden in nagenoeg gelijke aantallen hun rechten genieten, hetzelfde inkomen hebben, gelijkheid genieten qua besluitvorming en politieke invloed en dat vrouwen gevrijwaard zijn van geweld.

10. De positie van vrouwen zal niet verbeteren wanneer de onderliggende oorzaken van discriminatie en de ongelijkheid van vrouwen niet doeltreffend worden aangepakt. Het leven van vrouwen en mannen moet in zijn context beschouwd worden, en er moeten maatregelen genomen worden voor een daadwerkelijke verandering van kansen, instellingen en systemen, zodat deze niet langer gebaseerd zijn op historisch bepaalde mannelijke machtsparadigma's en levenspatronen.

11. De permanente, biologisch bepaalde behoeften en ervaringen van vrouwen moeten los worden gezien van andere behoeften die mogelijk het gevolg zijn van discriminatie van vrouwen in het verleden en heden door individuele actoren, de dominante genderideologie of manifestaties van dergelijke discriminatie in maatschappelijke en culturele structuren en instellingen. Terwijl er maatregelen worden genomen om de discriminatie van vrouwen uit te bannen, kunnen behoeften van vrouwen veranderen of verdwijnen, of de behoeften worden van zowel vrouwen als mannen. Daarom moeten wetten, programma's en praktijken om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen voortdurend tegen het licht worden gehouden, om te voorkomen dat maatregelen tegen ongelijke behandeling die niet langer noodzakelijk zijn van kracht blijven.

12. Bepaalde groepen vrouwen staan niet alleen bloot aan discriminatie omdat ze vrouw zijn, maar ook op grond van bijvoorbeeld ras, etnische of godsdienstige identiteit, handicap, leeftijd, klasse, kaste of andere factoren. Dergelijke vormen van discriminatie kunnen met name gericht zijn tegen deze groepen vrouwen, of in een andere mate dan wel op een andere manier dan tegen mannen. Verdragsstaten moeten mogelijk specifieke tijdelijke bijzondere maatregelen nemen om deze vormen van discriminatie van vrouwen en de extra negatieve impact op hen uit te bannen.

13. Behalve het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen bevatten ook andere in het systeem van de Verenigde Naties aangenomen internationale mensenrechteninstrumenten en beleidsdocumenten bepalingen over tijdelijke bijzondere maatregelen om gelijkheid te bevorderen. Bij de beschrijving van dergelijke maatregelen wordt verschillende terminologie gebruikt, en ook de betekenis en uitleg die aan dergelijke maatregelen worden toegekend, verschillen. De Commissie spreekt de hoop uit dat de onderhavige Algemene Aanbeveling betreffende artikel 4, lid 1, zal bijdragen tot verduidelijking van de terminologie.

14. Het VN-Vrouwenverdrag is gericht op discriminatoire dimensies van vroegere en huidige maatschappelijke en culturele contexten die verhinderen dat vrouwen mensenrechten en fundamentele

vrijheden genieten. Het doel is de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, waaronder de uitbanning van de oorzaken en gevolgen van hun feitelijke of werkelijke ongelijkheid. Derhalve is het toepassen van tijdelijke bijzondere maatregelen in overeenstemming met het VN-Vrouwenverdrag geen uitzondering op de normen van non-discriminatie en gelijkheid, maar een van de manieren om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen.

III. Betekenis en reikwijdte van tijdelijke bijzondere maatregelen in het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen

Artikel 4, lid 1

De vaststelling door de verdragsluitende partijen van tijdelijke bijzondere maatregelen die de feitelijke gelijkheid tussen mannen en vrouwen beogen te versnellen, wordt niet aangemerkt als discriminatie in de zin van het onderhavige VN-Vrouwenverdrag, doch deze maatregelen mogen in geen geval de instandhouding van ongelijke of afzonderlijke normen tot gevolg hebben; de maatregelen zullen worden ingetrokken zodra de doelstellingen van gelijke kansen en gelijke behandeling bereikt zijn.

Artikel 4, lid 2

De vaststelling door de verdragsluitende partijen van bijzondere maatregelen, met inbegrip van de in het VN-Vrouwenverdrag vervatte maatregelen die beogen het moederschap te beschermen, worden niet aangemerkt als discriminerend.

A. Het verband tussen lid 1 en 2 van artikel 4

15. Er is een duidelijk verschil tussen het doel van de “bijzondere maatregelen” op grond van artikel 4, lid 1, en die van lid 2. Artikel 4, lid 1, beoogt de positie van vrouwen versneld te verbeteren om tot feitelijke of werkelijke gelijkheid tussen vrouwen en mannen te komen, en de structurele, maatschappelijke en culturele veranderingen te bewerkstelligen die nodig zijn om vormen en gevolgen van discriminatie van vrouwen in het verleden en heden te corrigeren, alsook vrouwen daarvoor te compenseren. Deze maatregelen zijn van tijdelijke aard.

16. Artikel 4, lid 2, voorziet in de niet-☐gelijke behandeling van vrouwen en mannen vanwege hun biologische verschillen. Deze maatregelen zijn van permanente aard, althans tot de in artikel 11, lid 3, genoemde wetenschappelijke en technologische kennis herziening zou rechtvaardigen.

B. Terminologie

17. In de *travaux préparatoires* van het VN-Vrouwenverdrag worden verschillende termen gebruikt om de “tijdelijke bijzondere maatregelen” van artikel 4, lid 1, te beschrijven. De Commissie gebruikte in zijn eerdere Algemene Aanbevelingen eveneens verschillende termen. De Verdragsstaten stellen “bijzondere maatregelen” in de corrigerende, compenserende en bevorderende betekenis vaak gelijk met de termen “*affirmative action*”, “positieve actie”, “stimulerende maatregelen”, “omgekeerde discriminatie” en “positieve discriminatie”. Deze termen komen voort uit de debatten en de verschillende toepassingen in diverse nationale contexten.

In de onderhavige Algemene Aanbeveling, en in overeenstemming met de toepassing daarvan bij de beoordeling van de verslagen van de Verdragsstaten, gebruikt de Commissie uitsluitend de term “tijdelijke bijzondere maatregelen”, zoals vereist op grond van artikel 4, lid 1.

C. Hoofdpunten van artikel 4, lid 1

18. Maatregelen die door de Verdragsstaten worden genomen op grond van artikel 4, lid 1, moeten ten doel hebben de gelijkwaardige deelname van vrouwen te versnellen op politiek, economisch, maatschappelijk, cultureel, civielrechtelijk of enig ander gebied. De Commissie ziet de toepassing van deze maatregelen niet als een uitzondering op de norm van non-☐discriminatie, maar eerder als een bevestiging dat tijdelijke bijzondere maatregelen deel uitmaken van een noodzakelijke strategie van de Verdragsstaten om te bereiken dat vrouwen feitelijk of werkelijk gelijk zijn aan mannen en dezelfde mensenrechten en fundamentele vrijheden genieten. Hoewel door de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen de gevolgen van discriminatie die vrouwen in het verleden hebben ondervonden vaak verdwijnen, zijn de Verdragsstaten, ongeacht enig bewijs van discriminatie in het verleden, uit hoofde van het VN-Vrouwenverdrag verplicht de positie van vrouwen te verbeteren, zodat zij feitelijk of werkelijk gelijk zijn aan mannen. De Commissie is van oordeel dat Verdragsstaten en dergelijke maatregelen op grond van het VN-Vrouwenverdrag aannemen en ten uitvoer leggen, mannen daardoor niet discrimineren.

19. Verdragsstaten moeten duidelijk onderscheid maken tussen tijdelijke bijzondere maatregelen die op grond van artikel 4, lid 1, worden genomen om versneld een concreet doel van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken, en andere algemene maatschappelijke beleidslijnen die worden aangenomen ter verbetering van de situatie van vrouwen en meisjes. Niet alle maatregelen die potentieel gunstig (zullen) zijn voor vrouwen zijn tijdelijke bijzondere maatregelen. Het bieden van algemene voorwaarden om de civielrechtelijke, politieke, economische, maatschappelijke en culturele rechten van vrouwen en meisjes te waarborgen, bedoeld om hun een waardig leven zonder discriminatie te garanderen, behoort niet tot tijdelijke bijzondere maatregelen.

20. Artikel 4, lid 1, vermeldt uitdrukkelijk de “tijdelijke” aard van dergelijke bijzondere maatregelen. Zulke maatregelen moeten daarom niet als permanent noodzakelijk worden beschouwd, ook al kan het woord “tijdelijk” in feite betekenen dat zulke maatregelen lange tijd worden toegepast. De duur van een tijdelijke

bijzondere maatregel moet worden bepaald op grond van het resultaat ervan met betrekking tot een concreet probleem en niet op grond van een vooraf vastgestelde periode. Tijdelijke bijzondere maatregelen moeten ingetrokken worden wanneer de gewenste resultaten zijn bereikt en een tijdlang hebben voortgeduurd.

21. De term “bijzonder”, hoewel in overeenstemming met het mensenrechtendiscours, heeft eveneens zorgvuldige uitleg. Door het gebruik van de term worden vrouwen en andere groepen die gediscrimineerd worden vaak afgeschetst als zwak, kwetsbaar en behoefte hebbend aan extra of “bijzondere” maatregelen om in de samenleving te participeren of mee te dingen. De werkelijke betekenis van “bijzonder” in de formulering van artikel 4, lid 1, is echter dat de maatregelen bedoeld zijn om een specifiek doel te dienen.

22. De term “maatregelen” heeft betrekking op een breed scala wetgevende, uitvoerende, administratieve en andere regelgevende instrumenten, beleidslijnen en praktijken, zoals contact□ of ondersteuningsprogramma's, alsmede toewijzing en/of verschuiving van middelen, voorkeursbehandelingen, doelgerichte aanwerving, indienstneming en promotie, numerieke doelstellingen in samenhang met tijdsbestekken, en quotastelsels. De keus voor een bepaalde “maatregel” is afhankelijk van de context waarin artikel 4, lid 1, wordt toegepast en van het specifieke doel dat daarmee bereikt moet worden.

23. Het nemen en ten uitvoer leggen van tijdelijke bijzondere maatregelen kan leiden tot een discussie over kwalificatie en geschiktheid van de groep of personen waarvoor die maatregelen bedoeld zijn, en een reden zijn om in geval van minder gekwalificeerd geachte vrouwen op het gebied van politiek, onderwijs en werkgelegenheid de voorkeur te geven aan mannen. Omdat tijdelijke bijzondere maatregelen ten doel hebben feitelijke of werkelijke gelijkheid te versnellen, moeten kwalificatie□ en geschiktheidskwesties, met name wat werkgelegenheid betreft in de publieke en particuliere sector, zorgvuldig worden beoordeeld op gendervooroordelen aangezien ze normatief en cultureel bepaald zijn. Voor benoeming in dan wel selectie of verkiezing voor een openbaar of politiek ambt moeten mogelijk ook andere factoren dan kwalificatie en geschiktheid, waaronder de toepassing van de beginselen van democratische rechtvaardigheid en electorale keuze, een rol spelen.

24. Artikel 4, lid 1, gelezen in samenhang met de artikelen 1, 2, 3, 5 en 24, moet toepassing vinden in het kader van de artikelen 6 tot en met 16, waarin wordt gesteld dat Verdragsstaten “alle passende maatregelen moeten nemen”. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat op Verdragsstaten de verplichting rust om in het kader van een van deze artikelen tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen en ten uitvoer te leggen als zulke maatregelen aantoonbaar noodzakelijk en passend zijn om versneld het algemene doel, of een specifiek doel, van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken.

IV. Aanbevelingen aan Verdragsstaten

25. De verslagen van Verdragsstaten moeten informatie bevatten over het al dan niet nemen van tijdelijke bijzondere maatregelen in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag, en Verdragsstaten moeten bij voorkeur de term “tijdelijke bijzondere maatregelen” bezigen om verwarring te voorkomen.

26. Verdragsstaten moeten duidelijk onderscheid maken tussen tijdelijke bijzondere maatregelen om versneld een concreet doel van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te bereiken, en andere algemene maatschappelijke beleidslijnen die worden aangenomen en ten uitvoer gelegd ter verbetering van de situatie van vrouwen en meisjes. Verdragsstaten moeten voor ogen houden dat niet alle maatregelen die potentieel gunstig (zullen) zijn voor vrouwen als tijdelijke bijzondere maatregelen aangemerkt kunnen worden.

27. Verdragsstaten moeten de context van de situatie van vrouwen in alle levenssferen analyseren, alsmede op het specifieke doelgebied, bij het toepassen van tijdelijke bijzondere maatregelen om versneld tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen. Ze moeten de potentiële impact van tijdelijke bijzondere maatregelen met betrekking tot een bepaalde doelstelling in hun nationale context beoordelen en die tijdelijke bijzondere maatregelen nemen die ze het meest geschikt achten om versneld tot feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen te komen.

28. Verdragsstaten moeten uitleggen waarom ze aan een bepaald soort maatregelen de voorkeur geven. De verantwoording van de toepassing van dergelijke maatregelen moet een beschrijving bevatten van de werkelijke levenssituatie van vrouwen, waaronder de omstandigheden en invloeden die hun leven en kansen bepalen – of die van een specifieke groep vrouwen die het slachtoffer zijn van verschillende vormen van discriminatie – en van wie de Verdragsstaat de positie versneld wenst te verbeteren door de toepassing van dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen. Tevens moet het verband tussen zulke maatregelen en algemene maatregelen en inspanningen ter verbetering van de positie van vrouwen worden toegelicht.

29. Verdragsstaten moeten voldoende uitleggen waarom ze het eventueel nalaten om tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen. Zulke nalatigheid mag niet gerechtvaardigd worden door simpelweg machteloosheid aan te tonen, of door de inactiviteit te wijten aan heersende markt□ of politieke krachten, zoals die welke inherent zijn aan de particuliere sector, particuliere organisaties of politieke partijen. Verdragsstaten worden erop gewezen dat artikel 2 van het VN-Vrouwenverdrag, dat in samenhang met alle andere artikelen gelezen moet worden, de Verdragsstaat verantwoordelijkheid oplegt voor het handelen van deze actoren.

30. Verdragsstaten kunnen op grond van verschillende artikelen rapporteren over tijdelijke bijzondere maatregelen. Krachtens artikel 2 worden Verdragsstaten verzocht te rapporteren over de rechtsgronden of andere grondslagen voor dergelijke maatregelen en over hun verantwoording van de keuze van een bepaalde aanpak. Voorts worden Verdragsstaten verzocht informatie te verschaffen over eventuele wetgeving betreffende tijdelijke bijzondere maatregelen en met name kenbaar te maken of dergelijke wetgeving voorziet in het bindende of vrijwillige karakter van zulke tijdelijke bijzondere maatregelen.

31. Verdragsstaten moeten in hun grondwet of in hun nationale wetgeving bepalingen opnemen die het mogelijk maakt om tijdelijke bijzondere maatregelen te nemen. De Commissie wijst de Verdragsstaten erop dat wetgeving, zoals omvangrijke antidiscriminatiewetten, wetten inzake gelijke behandeling of uitvoeringsbepalingen inzake de gelijkheid van vrouwen, als leidraad kan dienen bij het soort tijdelijke bijzondere maatregelen die toegepast moeten worden om op bepaalde gebieden een gesteld doel, of gestelde doelen, te bereiken. Een dergelijke leidraad kan ook in specifieke wetgeving over werkgelegenheid of onderwijs zijn vervat. Relevante wetgeving over non-discriminatie en tijdelijke bijzondere maatregelen moet betrekking hebben op zowel overheidsactoren als op particuliere organisaties of ondernemingen.

32. De Commissie vestigt de aandacht van Verdragsstaten op het feit dat tijdelijke bijzondere maatregelen ook gebaseerd kunnen zijn op besluiten, beleidsdoelstellingen en/of administratieve richtlijnen die door nationale, regionale of lokale uitvoerende overheidsorganen zijn geformuleerd en aangenomen ten behoeve van de openbare werkgelegenheids- en onderwijssector. Dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen kunnen daarnaast betrekking hebben op het overheidsapparaat, de politieke sfeer en de particuliere onderwijs- en werkgelegenheidssector. Voorts vestigt de Commissie de aandacht van Verdragsstaten op het feit dat zulke maatregelen ook besproken kunnen worden door sociale partners van de openbare of particuliere werkgelegenheidssector of vrijwillig toegepast kunnen worden door overheids- of particuliere bedrijven, organisaties, instellingen en politieke partijen.

33. De Commissie herhaalt dat actieplannen voor tijdelijke bijzondere maatregelen ontworpen, toegepast en beoordeeld moeten worden in de specifieke nationale context en tegen de achtergrond van de specifieke aard van het probleem dat ermee moet worden opgelost. De Commissie beveelt aan dat Verdragsstaten in hun verslagen informatie opnemen over eventuele actieplannen die ten doel kunnen hebben vrouwen toegang te verschaffen tot bepaalde gebieden en hun ondervertegenwoordiging op dat gebied tegen te gaan, middelen en macht op bepaalde terreinen te herverdelen en/of institutionele verandering te bewerkstelligen om discriminatie in verleden of heden uit te bannen en versneld tot feitelijke gelijkheid te komen. In de verslagen moet ook worden aangegeven of in zulke actieplannen rekening wordt gehouden met mogelijke onbedoelde nadelige gevolgen van dergelijke maatregelen en wat ondernomen kan worden om vrouwen daartegen te beschermen. Voorts moeten Verdragsstaten in hun verslagen de resultaten van tijdelijke bijzondere maatregelen beschrijven en de oorzaken beoordelen van het eventuele falen daarvan.

34. Krachtens artikel 3 worden Verdragsstaten verzocht te rapporteren over de instelling(en) die verantwoordelijk is (zijn) voor het ontwerp, de tenuitvoerlegging, de controle, de beoordeling en de uitvoering van dergelijke tijdelijke bijzondere maatregelen. Die verantwoordelijkheid kan gegeven worden aan bestaande of geplande nationale instellingen, zoals ministeries voor vrouwenzaken, departementen voor vrouwenzaken op ministeries of presidentiële bureaus, ombudsmannen, rechtbanken of andere publieke of particuliere lichamen met de vereiste machtiging om specifieke programma's te ontwerpen, de tenuitvoerlegging ervan te controleren en de impact en uitkomsten ervan te beoordelen. De Commissie beveelt aan dat Verdragsstaten ervoor zorgen dat vrouwen in het algemeen, en benadeelde groepen vrouwen in het bijzonder, betrokken worden bij het ontwerp, de tenuitvoerlegging en de beoordeling van zulke programma's. Samenwerking en overleg met het maatschappelijke middenveld en non-gouvernementele organisaties die diverse groepen vrouwen vertegenwoordigen, wordt met name aanbevolen.

35. De Commissie herhaalt en vestigt de aandacht op Algemene Aanbeveling nr. 9 inzake statistische gegevens over de situatie van vrouwen en beveelt aan dat Verdragsstaten statistische, naar geslacht uitgesplitste gegevens verstrekken aan de hand waarvan vastgesteld kan worden welke vooruitgang is geboekt bij het verwezenlijken van feitelijke of werkelijke gelijkheid van vrouwen en in hoeverre tijdelijke bijzondere maatregelen doeltreffend zijn.

36. Verdragsstaten moeten rapporteren over het soort tijdelijke bijzondere maatregelen die op grond van het (de) relevante artikel(en) van het VN-Vrouwenverdrag op specifieke gebieden genomen zijn. Bij de verslaglegging op grond van het (de) respectieve artikel(en) moeten concrete doelstellingen worden genoemd, alsmede tijdsbestekken, de redenen waarom voor bepaalde maatregelen is gekozen, stappen om vrouwen in staat te stellen gebruik te maken van zulke maatregelen, en de instelling die verantwoordelijk is voor het controleren van tenuitvoerlegging en vooruitgang. Verdragsstaten worden bovendien verzocht te beschrijven op hoeveel vrouwen een maatregel betrekking heeft, hoeveel vrouwen er gebruik van kunnen maken en op een bepaald terrein actief zijn dankzij een tijdelijke bijzondere maatregel, of de hoeveelheid middelen en macht die een maatregel binnen een bepaalde tijd over een bepaald aantal vrouwen beoogt te herverdelen.

37. De Commissie herhaalt zijn Algemene Aanbevelingen 5, 8 en 23 om tijdelijke bijzondere maatregelen toe te passen op het gebied van onderwijs, economie, politiek en werkgelegenheid, op het terrein van

vrouwen die internationaal hun overheid vertegenwoordigen en participeren in de werkzaamheden van internationale organisaties, en op het gebied van het politieke en openbare leven. Verdragsstaten moeten, in hun nationale contexten, dergelijke inspanningen met name intensiveren met betrekking tot alle aspecten van onderwijs op alle niveaus en alle aspecten en niveaus van training, werkgelegenheid en vertegenwoordiging in het openbare en politieke leven. De Commissie roept in herinnering dat Verdragsstaten in alle gevallen, maar vooral met betrekking tot gezondheid, op elk gebied nauwkeurig onderscheid moeten maken tussen maatregelen van permanente aard en maatregelen van tijdelijke aard.

38. Verdragsstaten worden erop gewezen dat tijdelijke bijzondere maatregelen genomen moeten worden om versneld culturele praktijken en stereotype houdingen en gedrag te veranderen en uit te bannen als zij discriminerend of nadelig zijn voor vrouwen. Tijdelijke bijzondere maatregelen moeten ook ten uitvoer worden gelegd op het gebied van kredieten en leningen, sport, cultuur, recreatie en juridische voorlichting. Waar nodig moeten dergelijke maatregelen gericht zijn op vrouwen die het slachtoffer zijn van verschillende vormen van discriminatie, waaronder plattelandsvrouwen.

39. Hoewel de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen wellicht niet mogelijk is op grond van alle artikelen van het VN-Vrouwenverdrag beveelt de Commissie aan dat aanneming ervan wordt overwogen in geval van problemen met betrekking tot versnelde verwezenlijking van gelijkwaardige participatie enerzijds en versnelde herverdeling van macht en middelen anderzijds, alsmede in gevallen waarin deze maatregelen gezien de omstandigheden aantoonbaar noodzakelijk en het meest geschikt zijn.

Noten

1 Er kan sprake zijn van indirecte discriminatie van vrouwen wanneer wetten, beleidslijnen en programma's op ogenschijnlijk genderneutrale criteria stoelen die in werkelijkheid een nefaste impact hebben op vrouwen. Genderneutrale wetten, beleidslijnen en programma's kunnen onbedoeld leiden tot bestendiging van de gevolgen van discriminatie in het verleden. Ze kunnen onopzettelijk gebaseerd zijn op mannelijke levensbeschouwingen en als zodanig geen rekening houden met aspecten van de levensbeschouwingen van vrouwen, die kunnen verschillen van die van mannen. Deze verschillen kunnen het gevolg zijn van stereotype verwachtingen, houdingen en gedrag ten opzichte van vrouwen op basis van de biologische verschillen tussen man en vrouw. Ook kunnen ze het gevolg zijn van algemeen voorkomende onderdrukking van vrouwen door mannen.

2 "Gender wordt gedefinieerd als de maatschappelijke betekenissen die aan biologische geslachtsverschillen worden toegekend. Het is een ideologische en culturele constructie die zich echter ook doet gelden in feitelijke praktijken en op zijn beurt weer van invloed is op de uitkomst van die praktijken. Het beïnvloedt de verdeling van middelen, welvaart, werk, besluitvorming, politieke macht en het uitoefenen van rechten binnen de familie en in het openbare leven. Ondanks verschillen tussen culturen en historie leiden genderverhoudingen als een algemeen kenmerk wereldwijd tot onevenwichtige machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen. Gender is dan ook een maatschappelijk gelaagd begrip dat in dit opzicht vergelijkbaar is met andere gelaagde begrippen, zoals ras, klasse, etniciteit, seksualiteit en leeftijd. Het draagt bij tot inzicht in de maatschappelijke constructie van genderidentiteit en de ongelijke machtsstructuur die ten grondslag ligt aan de verhoudingen tussen de seksen." 1999 World Survey on the Role of Women in Development, United Nations, New York, 1999, pagina ix.

3 Zie bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie, dat tijdelijke bijzondere maatregelen verplicht stelt. De praktijk van de controleorganen van de verdragen, waaronder de Commissie voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie, de Commissie inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, en de Commissie voor de Rechten van de Mens, toont aan dat deze organen van oordeel zijn dat de toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen verplicht is om de doelstellingen van de respectieve verdragen te behalen. Onder de auspiciën van de Internationale Arbeidsorganisatie aangenomen verdragen en diverse documenten van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur voorzien eveneens expliciet of impliciet in dergelijke maatregelen. De Subcommissie Bevordering en Bescherming van de Mensenrechten heeft de kwestie in ogenschouw genomen en een speciale rapporteur benoemd om verslagen op te stellen die aan haar oordeel worden voorgelegd en op basis waarvan zij maatregelen neemt. De toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen is in 1992 beoordeeld door de Commissie inzake de Positie van de Vrouw. In de slotdocumenten die zijn aangenomen door wereldconferenties van de Verenigde Naties voor vrouwen, waaronder het Platform voor Actie van de in 1995 gehouden Vierde Wereldconferentie voor Vrouwen en haar follow-uponderzoek van 2000, wordt positieve actie een hulpmiddel genoemd om tot feitelijke gelijkheid te komen. De toepassing van tijdelijke bijzondere maatregelen door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is een praktijkvoorbeeld op het gebied van vrouwenwerkgelegenheid, onder andere door middel van dienstinstructies met betrekking tot de aanwerving, promotie en plaatsing van vrouwen in het secretariaat. Deze maatregelen beogen een genderverdeling van 50/50 op alle niveaus, maar met name in de hogere echelons.

4 De term "affirmative action" wordt gebruikt in de Verenigde Staten van Amerika en in een aantal documenten van de Verenigde Naties, terwijl de "positieve actie" tegenwoordig wijdverbreid is in Europa en ook veelvuldig wordt gebruikt in een groot aantal VN-documenten. Toch wordt de term "positieve actie" ook in de internationale wetgeving betreffende de mensenrechten gebruikt in de betekenis "positieve actie van de staat" (de verplichting van een staat om actie te ondernemen tegenover de verplichting van een staat om af te zien van actie). Vandaar dat de term "positieve actie" dubbelzinnig is voor zover de betekenis ervan niet beperkt is tot tijdelijke bijzondere maatregelen in de zin van artikel 4, lid 1, van het VN-Vrouwenverdrag. De termen "omgekeerde discriminatie" en "positieve discriminatie" worden door een aantal commentatoren bekritiseerd als ongeschikt.

4. The 5th Report from the Netherlands about the implementation of the UN Women's Convention period 2005 – 2008, (CEDAW C/NLD/5) pp 63-66

Article 7 Participation in political and social life and Article 8 Government representation at international level

Introduction

The greater part of this chapter deals with Article 7. What comes under Article 8 is the number of female Members of the European Parliament and women in higher functions abroad.

The SGP (National Calvinist Party)

In recommendation 18 the Committee indicates that the Netherlands must guarantee the representation of women in political and public bodies and that this representation must fully reflect the diversity of the population. Conclusion 25 and recommendation 26 in relation to the revocation of the appeal in the case about the exclusion of women by the SGP is an important point. The Committee advises that the Netherlands to introduce legislation to ensure that the criteria for requesting political assistance correspond with its obligations under Articles 1, 2 and 7 of the Convention, and withdraw its appeal and acknowledge the direct implementation of the Convention within the domestic legal system. The State appealed against the decision of the Court in The Hague because it concerns a matter of high principle whereby, among other issues, the clash of a number of constitutional rights in a political context and the relationship between employer and court are at stake.

This does not alter the fact that, at the same time, the State *did* respond to the order of the court to cease the subsidy to the SGP. The SGP lodged an administrative appeal against this cancellation of the subsidy in respect of which the Council of State as the highest administrative court (and therefore subsidy court) judged on 5 December 2007 that the cancellation of the subsidy was wrong because there is no conflict with the UN Women's Convention. In its decision the Council of State indicates that Article 7, opening lines and under a and c, of the Women's Convention does have a direct effect, but that this does not necessitate the non-application of the Political Parties (Subsidies) Act. Among other considerations, the Council of State feels that the fact that the

Women's Convention makes it compulsory for women to be able to participate in the democratic process weighs heavily, but indicates that the Netherlands complies with this stipulation within the spectrum of political parties seen as a whole: there are enough other parties that women can join. The Council of State feels there is no actual limitation to the right to stand for women. The freedom of political parties is so important that the government can only intervene if the party constitutes a concrete risk to the democratic legal order. The Council of State feels that this is not the case here.

The State (Ministry of the Interior and Kingdom Relations) subsequently resumed the subsidy.

Meanwhile, the Court of Appeal has confirmed the court's decision in the civil proceedings, with the exception of the aspect of the subsidy entitlement, because the Council of State - as the highest administrative court - has already judged on this (decision of 20 December 2007). Separate from the above, the Court of Appeal feels that cancelling the subsidy is not an appropriate measure because it deems it unlikely that the SGP will accept the right to stand of women as a result of the cancellation of the subsidy.

The Courts also states that:

- a. the State violates the UN Women's Convention by not taking measures against the discrimination within the SGP and that this violation is not justified by other statutory rights being involved;
- b. the State must take measures that actively result in the SGP granting the right to stand to women. The State will have to implement a measure that is effective and, at the same time, constitutes the least infringement of the constitutional rights of the (members of the) SGP;
- c. the measures to be taken must be laid down in an Act, but that it cannot order the State to take specific (legal) measures.

The government will appeal to the Supreme Court in relation to the importance of law formation and legal certainty and wants clarification of the following points:

- the mutual relationship between the constitutional rights, such as the ban on discrimination and the right to stand as opposed to the freedom of religion, the freedom of opinion and the freedom of association;
- the relationship between the court, the legislator and political parties. It has never before happened that the legislator or the court has had to intervene in a political party because of substantive views. The government wants to know to what level the freedom of political parties extends or must extend;
- the difference between the decisions of the Court of Appeal (civil law) and the Council of State (administrative law).

Women in politics and public administration

In conclusion 17 the CEDAW Committee emphasises its concern about the low proportion of women in high functions in all public sectors, including those at international level. In recommendation 18 the Committee requests that detailed data and information be provided in this report about the representation of women,

including ethnic, refugee and minority women, in elected and appointed bodies, at the level of decision-making for the period 2005-2008.

The objective of the proportion of women in political positions being increased to a minimum of 45% by 2010 has been included in the Long-term Emancipation Policy Plan for 2006-2010. The Emancipation memorandum no longer treats the theme of women in decision-making and administration as a separate theme, but links it to the theme of more women in top positions in the government, education and business.

The current status is:

Percentage of women	2003	2006	2008
European Parliament	44	44	52
Senate	33	29	35
House of Representatives		39	39
Provincial Council	29	28	36
Municipal Council	24	26	26
Administration of Water Boards	-	11	11*
Ministers	33	33	31
State Secretaries		50	40
Queen's Commissioners	8	8	17
Members of the Provincial Executive	17	17	30
Mayors	-	20	18
Aldermen	16	18	18
Chairmen of Water Boards	-	12	8

* No recent figures available

At the current rate the target figure of 45% will in many cases not be achieved. To prevent further stagnation in the increase in the number of women, it is important that this subject is put back on the agenda of all the parties that play a role in recruitment and candidate nomination and other intermediary contexts, such as the political parties and the Queen's Commissioners (in relation to the appointment of Mayors). Their cooperation and commitment are important. The emphasis is also on measures aimed at increasing the interest of women in political functions and promoting competencies through training and support. Furthermore, there is a requirement for auxiliary facilities, such as pregnancy leave and child care. In the run-up to the 2006 municipal council elections the campaign 'Vote for a woman' was conducted, aimed at increasing the proportion of women in municipal councils. The campaign consisted of three parts. The first part was a train relay, whereby female (candidate) council members from 10 different municipalities spent ten days travelling the country by train to promote more women in municipal councils and draw attention to the option of a preferential vote for a woman. The second part was the generation of (editorial) publicity about women in municipal politics, partly relating to the train relay. Finally, a substantive debate was organised about women in (municipal) politics. The campaign attracted a lot of attention and was further reinforced by a call from the Minister for Emancipation to vote for a woman.

The Minister of the Interior and Kingdom Relations is undertaking the following activities:

- In order to activate all parties that play a role in the appointment process for political administrative positions to make a contribution, within their capacity, to a larger proportion of women, the statistical developments are being monitored. The data up to and including 2007 have now been inventoried and will be included in the bi-annual trend memorandum.
- There is special attention for increasing the influx and advancement of women in the office of Mayor. This was recently expressed in a memorandum to the House of Representatives. The Mayor is a highly visible administrator in the municipality and the proportion of women is too far behind. It is therefore important that the interest of female candidates in the office of Mayor is increased. This must be achieved by the parties involved in Mayoral appointments. Apart from the Queen's Commissioners, the Dutch Association of Mayors has also promised concrete actions.
- In order to promote the number of women and people from ethnic minorities in the office of Mayor, a specific 'breeding ground' will also be developed. By means of scouting, prospects with experience of or an interest in public administration will be approached. This means that a larger group of women and people from ethnic minorities who are qualified for the office of Mayor and who may be successful in an application will be available in the case of specific vacancies.
- As mentioned previously, there is also a need for auxiliary facilities. Childcare is mostly satisfactorily organised through the Childcare Provisions Act. In addition there is an Act for members of the House of Representatives, the Senate, the Provincial Council and Municipal Councils that provides for replacement and leave during pregnancy and childbirth. The emphasis, therefore, is now on a leave and replacement arrangement for aldermen, members of the Provincial Executive, and members of the daily administration of Water Boards.

Quota

The Committee indicates its concern that the Netherlands has not provided information about the use of quotas to accelerate the full participation of women, including ethnic, refugee and minority women, in public life and decision-making bodies (recommendation 17). The Netherlands has objectives for promoting the participation of (all) women but does not use quotas. However, there is a Framework Act on Advisory Boards. The objective of this Framework Act is for the composition of Advisory Boards to be a reflection of Dutch society.

5 CEDAW: List of issues and Questions with regard to the consideration of periodic reports Netherlands (CEDAW/C/NLD/Q/5) 25. Participation in political and public life

While the State party acknowledges that the target of 45 % of women in political positions will not be achieved in 2010 as expected (CEDAW/C/NLD/5 page 122), the report indicates that the Netherlands does not use quotas to increase the participation of women (CEDAW/C/NLD/5 page 124). In view of the slow progress in increasing

the number of women occupying top positions, please explain the reasons why such a system is not envisaged and whether the Government will consider applying temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1 of the Convention and the Committee's General Recommendations N° 23 & 25.

6. Responses to the list of issues regarding the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW/C/NLD/5/Add1) A 25 Participation in political and public life

The Netherlands does not operate a quota system for political recruitment, nomination of candidates or appointments as this would be at odds with the basic tenets of our democratic and constitutional system, such as the freedom of political parties and the principle of equality. In addition, the Dutch government considers that increasing the participation of women in Dutch politics could be better achieved in other ways that are less likely to clash with these principles.

Increasing the proportion of women in administrative political positions continues to be on the agenda of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. Moreover, the Minister is taking active steps to achieve this. She is focusing in particular on the appointment of women to the office of mayor and the initiatives to promote this. This is because the mayor plays a highly visible role in a municipality.

This involves the following measures:

1. Monitoring numbers in order to activate all parties involved in the process of making administrative political appointments to make every possible effort to increase the proportion of women holding these offices. These figures are published every two years, most recently in 2008. The gender ratio among mayors is reported annually to parliament in the budget report.
2. Promoting interest among and the availability of women and bicultural candidates for the office of mayor. This is done by holding information meetings for interested parties at national and provincial level. Special scouts (six mayors and former mayors) have been asked to identify potential members of the target groups. Their job is to scout for suitable talent and to interest them in the job of mayor. They hold talks with the potential candidates, draw their attention to ways of obtaining more information and put them in contact with relevant networks and individuals. The scouts are receiving assistance from a large number of mayors who have offered to provide work placements and supply information to potential candidates about the office of mayor. The scouting is being done in collaboration with the Dutch mayors' association.
3. Implementing the agreements made in 2007 with the Queen's Commissioners for promoting diversity among mayors. They have opportunities for advancing the cause of women and bicultural candidates for specific vacancies. For example, they can offer assessments of potential candidates and appoint women as acting mayors.
4. Putting diversity on the agenda of political parties and emphasising to them the importance of recruiting women candidates. At the end of 2009 the scouts will hold a meeting for the key players in the political parties to promote diversity among mayors.

7. Women's Rights: Some progress, Many Gaps Shadowreport by Dutch NGOs. Netwerk VN-Vrouwenverdrag namens 54 NGOs, November 2009. P. 54-56

Art. 7 Equal participation in political and social life &

Art. 8 Equal representation at the international level

Still a long way to go?

This chapter in the 5th report does not meet the requirements as formulated in General Recommendation 23 para 48 and 50. The NGOs are concerned that the importance of the implementation of article 7 might not have been understood, despite the fact that it was emphasised in the Preamble of the Convention and the Beijing Platform for Action.

The NGOs suggest that the Committee asks the government how it implements General Recommendation 23.

1. Equal representation of women in political and social life no longer an aim

The government seems to focus in its report on the numerical participation of women in elected political bodies. In the opinion of the NGOs, it should strive for participation of women on equal terms with men,

which means the aim should include increasing the influence of women. In general, men are still heavily overrepresented in political and public decision-making, even in bodies where the numerical participation of women is seemingly not too bad. *“Still too many obstacles keep women away from leadership positions in politics, while at the same time women are needed in these high-level powerful positions, because then they can take decisions in order to change the underlying structural mechanisms that favour men”*.¹⁵ Implicit and explicit rules about collaboration between women of different political parties have increasingly limited their influence.¹⁶

The major increases in the percentages of elected women representatives occurred in the last decades of the 20th century. In its policy plan of 1992, the government stated that certainly no shortage of qualified women existed.¹⁷ A project aiming at equal participation was launched, and targets were set. In 1996, the targets were raised, aiming at equal representation of women and men in all elected bodies in 2010. These targets were reiterated in the Multiyear Policy Plan of 2000, but have not, by any means, been met.

Since 1998, the percentage of women in the House of Representatives has been remarkably stable, around 40%: always a slight increase after the formation of the government from 37% after elections to a little higher¹⁸, indicating that more women are to be found lower on the lists of candidates of the political parties. The reason that the target of 50% is never met is that several parties still place fewer female than male candidates on the list, and they place them lower. In 2005, with the adaptation of the Multi Year Policy Plan, the target for women's participation in all politically elected bodies has been lowered to 45 per cent in 2010.¹⁹ The Emancipation Memorandum no longer contains any such targets. There cannot be any doubt that, without further measures, it will take many more years to come to the de facto equal participation that should be achieved according to the Convention.

The NGOs suggest that the Committee asks the government why it dropped the targets to achieve equal representation in the politically elected bodies and whether it is considering extra measures.

2. Lasting stagnation in political participation at local level

Especially in municipal councils, often considered a stepping-stone to higher political posts, male members still outnumber their female colleagues by far (74 versus 26%). This is an average: in 24 of the 442 local councils, the percentage of elected women was less than 10 %, and in 7 councils not one woman was elected. A more positive picture arises from other municipalities: in 34 councils more than 40 % of seats were awarded to women; in one of them just over 50%. The figures for aldermen are even worse, as is the number of mayors. The activities described in the government's report are mainly targeted at increasing the number of female candidates available for election. The NGOs doubt whether this approach will pay off in the near future, because it is questionable whether the availability of qualified female candidates is the root problem (in 1992 the government was already convinced there was no shortage). To the disappointment of the NGOs, the government seems to disregard recent and comparative research about the low participation of women at local level.²⁰

It is also likely that similar processes are taking place as in other sectors preventing women from breaking through the glass ceiling, achieving and holding top positions and ensuring a more permanent female representation in decision-making positions (see also the Chapters Art. 3.8, Art. 4/11.1 and Art 5.1). It is common knowledge that the 'political colour' of the candidate plays a role in nomination processes, as well as in appointment processes, especially in the larger cities. Requiring double nomination could be a solution. Introduction of more transparency and accountability with regard to gender in the nomination and appointment processes, including the composition of municipal selection committees, should be considered as well. Another possible strategy is the one used by the European Commission, described in chapter Art. 4/11 – signalling that political parties with qualified female candidates have better chances.

The NGOs suggest that the Committee asks the government's view about its approach vis-a-vis the recent research, and about other strategies to raise the participation of women in local politics.

Backlash in nomination and appointment of Queens Commissioners

A similar problem exists with regard to the government's nomination and appointment of Queens Commissioners in the provinces. The Committee should know that since the 5th report, the percentage has

¹⁵ Leyenaar 2004, p. 7

¹⁶ Leyenaar 2004, pp. 167-171

¹⁷ Beleidsprogramma Emancipatie 1992-1995, *Parliamentary Papers* II 1992/93 22 913 nr.2 pp.126-134

¹⁸ <http://www.Vrouwenbelangen.nl/politiek> and Emancipatiemonitor 2008 p. 211. There are some discrepancies between the figures of the Emancipatiemonitor and the figures of the 5th report at p. 65/ 121 in CEDAW/C/NLD/5) – the largest difference is in the European Parliament (44 versus 52 %).

¹⁹ *Parliamentary Papers* II 2005/06 30 420 nr. 2 p. 37

²⁰ Leyenaar 2004, pp. 138-145 and pp. 299-314

dropped again to 8 (one of the smallest of the 12 provinces), though several appointments have been taken place. At this speed, resembling that of an Echternach procession, it could take 100 years or more before equal participation is achieved.

The NGOs suggest that the Committee asks the government for an explanation of the low number of female Queens Commissioners.

3. Ensuring women's participation in the formulation of government policy?

In the view of the NGOs, the disparity between the participation of men and women has adverse effects. It was noticeable that, at the beginning of 2007, no women participated in the negotiations for a new Coalition Agreement. Accordingly, male perspectives dominated the result. Women did not come into the picture unless in their role as parent/mother or victim (of violence/unequal pay etc.). The omission of any mention of an emancipation policy was (partly) repaired. But, basically, women were not given any possibility to influence the frame within which the coalition intended to operate for their full governing period. Letters to political parties and to the government presenting women's interests and perspectives for inclusion in election programs did not have any effect either. Since, in the Dutch context, the Coalition Agreement is a rigid rule of conduct for government policy, this is problematic.

NGOs would like to know how the Committee evaluates the lack of influence of women in the light of article 7, para (b): the State's obligation to ensure women to participate in the formulation of government policy? Could the Committee discuss how to develop more effective ways to present women's interests and perspectives in constructive dialogue with the government?

4. No convincing answer to Q 25 - refusal to use quota for political positions

In its answer to the Committee's question whether the government would consider temporary special measures, the government states that the use of quota clashes with basic democratic and constitutional principles, without explaining how. In this way, the government suggests that countries that do use quotas or other temporary measures, like Belgium, Spain or India to name a few, violate such principles. In the view of the NGOs, this is not acceptable. The NGOs cannot understand why the use of quotas interferes with the freedom of political parties and the principle of equality. Any democratic party could find enough competent candidates of both sexes to nominate. Moreover, as General Recommendations 23 & 25 explain, other temporary special measures are possible. In other situations, the system of double nomination works very well to achieve a better representation of women.

The government's opinion that better results can be achieved with other measures is not proven by facts and figures concerning the number of female mayors, Queens Commissioners and aldermen. The government continues in its answer to repeat the activities already described in the 5th report, without presenting any concrete results, which could have been done, since it is now more than a year later. No clue is given whether the government is prepared to consider other measures when its activities do not pay off. In other countries, the announcement of preparation of legislation or other measures triggered a major improvement in women's participation and representation. So why not use this strategy in the Netherlands? *The NGOs suggest that the Committee addresses the unsatisfactory attitude of the government towards quotas and other temporary measures at the constructive dialogue.*

5. Could changes in electoral system achieve equal participation of women?

In the light of the overall stagnation described above, the NGOs think it might be possible that a more fundamental change of the electoral system is needed for full implementation of article 7 of the Convention. Under previous governments over the last 15 years, various proposals for changes in the system have been under discussion, though never taking the implementation of the Convention into account.²¹ In that light, NGOs think in-depth research to relate possible changes in the electoral system to the interpretation and implementation of the CEDAW Convention and the International Covenant on Civil and Political Rights might pay off.

The NGOs suggest that the Committee discusses with the government whether it is willing to commission an in-depth researching to Article 7 of the Convention, and possibilities for changes in the electoral system.

6. Poor information about representation at the international level

In fact, the governments limits its report on art.8 to three lines about the number of women in higher positions in foreign posts. Though there is a certain progress, the process is very slow and the figures disguise the fact that these women are in general not representing the government in what are considered the most important embassies, consulates etc. Figures about women's representation in other high-ranking international positions are not presented. Policies to increase the number of women at the international level are lacking, let alone appropriate measures.

The Committee could request the government to provide more information about figures related to women's

²¹ *Parliamentary Papers* II 2003/04, 29 356, nr 1 and II 2004/05 29 986, nr. 3, pp. 18/9

representation in high-ranking international positions, as well as policies to increase the numbers in its next report.

8. Slotcommentaar van het Comité over de uitbanning van discriminatie van vrouwen (CEDAW/C/NLD/CO/5), 10, 11, 12, 13, 32, 33.

CEDAW: Vorig slotcommentaar

10. Het Comité onderkent dat er relatief weinig tijd zit tussen het aannemen van het vorige slotcommentaar en de bestudering van de implementatie ervan. Het betreurt echter dat sommige punten van zorg die het heeft uitgesproken en aanbevelingen die het na de bestudering van de vierde periodieke rapportage van Nederland (CEDAW/C/NLD/4) in 2007 heeft aangenomen onvoldoende zijn opgepakt. Daartoe behoren onder meer de status van het Verdrag in het nationale rechtssysteem, de discriminatie van vrouwen door een politieke partij die vrouwen blijft uitsluiten van haar posten, het Nederlandse naamrecht die nog steeds strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, een grondbeginsel van het Verdrag, de genderneutrale formulering van het beleid inzake huiselijk geweld, de genderstereotypen wat betreft vrouwelijke immigranten en migranten en vrouwen die behoren tot etnische minderheden, het kleine aantal vrouwen in hoge functies en de salarisverschillen tussen mannen en vrouwen.

11. Het Comité dringt er bij Nederland op aan alles in het werk te stellen om de aanbevelingen die nog niet volledig geïmplementeerd zijn alsmede de punten van zorg genoemd in dit slotcommentaar aan te pakken.

9. Kabinetsreactie Concluding Observations CEDAW (Kamerstukken II 2009/2010 30420 nr. 154) Voortgang ten opzichte van vorig slotcommentaar (aanbevelingen 10-11)

Het CEDAW-comité constateert dat nog niet alle eerdere aanbevelingen afdoende zijn opgevolgd. Het comité wijst op het naamrecht, de formulering van het beleid inzake de bestrijding van huiselijk geweld, de status van het Verdrag in het nationale rechtssysteem, de SGP-zaak, genderstereotypering van vrouwelijke immigranten en migranten en vrouwen die behoren tot etnische minderheden, het geringe aantal vrouwen in hoge functies en de salarisverschillen tussen mannen en vrouwen. Het comité is zich er echter van bewust dat de tijd tussen de vorige en de huidige aanbevelingen beperkt is. De opmerkingen van het comité bij deze punten komen terug onder de betreffende aanbevelingen. Op het naamrecht wordt in onderstaande paragraaf ingegaan. (...)

CEDAW: Status van het Verdrag

12. Het Comité betreurt dat de positie van Nederland wat betreft de status van het Verdrag in het nationale rechtssysteem onveranderd is en dat de kwestie van de rechtstreekse toepasselijkheid van zijn bepalingen nog altijd wordt bepaald door de nationale rechtbanken en bijgevolg onderhevig is aan uiteenlopende opvattingen. Het Comité betreurt voorts dat Nederland voor de rechter heeft betoogd dat substantiële bepalingen van het Verdrag niet rechtstreeks van toepassing zijn. Het Comité spreekt opnieuw zijn zorg uit dat het standpunt van de Staat die partij is ertoe leidt dat de rechterlijke macht moet bepalen of een specifieke bepaling rechtstreeks van toepassing is en dat diens gevolg onvoldoende maatregelen zijn genomen om de discriminatie van vrouwen aan te pakken en alle substantiële bepalingen van het Verdrag op te nemen in het nationale recht.

13. Het Comité herhaalt zijn oproep aan de Staat die partij is zijn standpunt te herzien en te waarborgen dat de substantiële bepalingen van het Verdrag volledig van toepassing worden in het nationale recht, overeenkomstig de verplichting van de Staat die partij is maatregelen tegen discriminatie aan te nemen (zoals binnen de SGP) en nationale remedies te voorzien voor schendingen van rechten die in het Verdrag voor natuurlijke personen gewaarborgd worden.

Kabinetsreactie Concluding Observations CEDAW (Kamerstukken II 2009/2010, 30420 nr. 154)

4. Status van het Verdrag (aanbevelingen 12-13)

Het CEDAW-comité herhaalt zijn verzoek aan Nederland om te waarborgen dat de bepalingen van het Verdrag volledig van toepassing worden in het nationale recht en in dat verband ook op te treden tegen het niet toelaten van vrouwen op de kandidatenlijsten van de SGP voor de algemeen vertegenwoordigende organen. Het kabinet merkt op dat het van belang is om de vraag naar de gebondenheid van de Staat aan het Verdrag te onderscheiden van de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van het Verdrag. Het Verdrag bevat normen die volkenrechtelijk bindend zijn. Dat wil zeggen dat de Staat internationaalrechtelijk verplicht is om de rechten, vermeld in het Verdrag, te realiseren voor de burger. Zoals al vaker aangegeven, voldoet de Staat aan deze verplichting.

Met rechtstreekse werking wordt bedoeld dat een bepaling in rechte afdwingbaar is door een individu. Artikel 93 van de Grondwet bepaalt dat bepalingen van verdragen verbindende kracht hebben, indien zij

naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Naarmate bepalingen meer algemeen geformuleerd zijn en naarmate zij meer actief optreden van de Staat vereisen, zal er minder sprake kunnen zijn van rechtstreekse werking. Zulke bepalingen laten de Staat immers ruimte voor diverse beleidskeuzes. Of sprake is van een bepaling die eenieder verbindt en die dus rechtstreekse werking heeft, wordt in laatste instantie bepaald door de rechter in een concreet geval.

Het kabinet kan u in dit verband als volgt over de SGP-zaak informeren. Op 9 april 2010 heeft de Hoge Raad geoordeeld, net als eerder de Raad van Pagina 5 van 23

State, dat de betreffende bepalingen uit het VN-Vrouwenverdrag rechtstreekse werking hebben. De Hoge Raad heeft geconcludeerd dat de Staat zich ten onrechte op het standpunt stelt dat hij heeft mogen afzien maatregelen te treffen tegen het niet toelaten door de SGP van vrouwen op de kandidatenlijsten voor de algemeen vertegenwoordigende organen. Volgens de Hoge Raad is het gerechtshof in Den Haag dan ook terecht tot het oordeel gekomen dat "de Staat gehouden is om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent en dat de Staat daarbij een maatregel moet inzetten die effectief is en tegelijkertijd de minste inbreuk maakt op de grondrechten van de (leden van de) SGP".

Het volgende kabinet zal zich beraden op een oordeel over de te nemen maatregelen. Het CEDAW-comité zal van de genomen maatregelen op de hoogte worden gesteld in het kader van de zesde periodieke rapportage.

CEDAW: Politieke participatie en deelname aan het openbare leven

32. Een derde van de ministers van de Nederlandse Antillen is vrouw, maar het Comité betreurt het dat vrouwen zwaar ondervertegenwoordigd zijn in het parlement en de eilandraden. In het Nederlandse parlement en de regering zijn vrouwen weliswaar relatief sterk vertegenwoordigd, maar het Comité is bezorgd over hun zeer beperkte vertegenwoordiging in gemeenteraden en de lokale en provinciale overheden alsmede op hoge posities, met name in de diplomatieke dienst en de sectoren veiligheid en defensie. Het Comité betreurt voorts dat nog steeds niet wordt beoogd quota in te stellen teneinde een beter evenwicht tussen mannen en vrouwen in de politiek te bewerkstelligen.

33. Het Comité roept alle regeringen van de Staat die partij is op hun inspanningen ter wille van gelijke vertegenwoordiging in hun gekozen organen op te voeren en daartoe tijdelijke bijzondere maatregelen te treffen in overeenstemming met artikel 4, eerste lid, van het Verdrag en algemene aanbeveling nr. 25; dit geldt in het bijzonder voor quota, numerieke doelstellingen en meetbare doelen ter bevordering van een grotere participatie van vrouwen, met inbegrip van migrantenvrouwen en vrouwen uit minderheden, in alle niveaus van de politieke en publieke besluitvorming en in de veiligheids- en defensiesector, alsmede de vertegenwoordiging van vrouwen in de diplomatieke dienst en internationale organisaties.

Kabinetsreactie Concluding Observations CEDAW (Kamerstukken II 2009/2010 30420 nr. 154)

Het CEDAW-comité vraagt Nederland opnieuw om tijdelijke bijzondere maatregelen te treffen om de gelijke vertegenwoordiging in de gekozen organen op te voeren. Het wijst op de mogelijkheid van quota, numerieke doelstellingen en meetbare doelen om een grotere participatie van vrouwen in de verschillende sectoren en op alle niveaus te realiseren.

Het kabinet is van mening dat het Charter Talent naar de Top een goed instrument is om fundamentele gelijkheid tussen mannen en vrouwen in besluitvormende posities te realiseren. Het kabinet vindt dat dit instrument prima past onder de in Algemene Aanbeveling nr. 25 genoemde maatregelen.

Onder de ondertekenaars van het Charter (nu 137) bevinden zich instellingen en organisaties uit zowel de publieke als private sector. Deze organisaties vertegenwoordigen samen bijna 600.000 werknemers (ca. 8% van de Nederlandse beroepsbevolking). Afgelopen april zijn bij de tweede monitoringsrapportage voor het eerst voortgangresultaten over een langere periode (meer dan een jaar) gepresenteerd. Het aandeel vrouwen in de top bij de ondertekenaars van het eerste uur is in 1 jaar gestegen met 1.7%-punt van 16.7% naar 18.4%. Daarmee ligt het tussenresultaat op koers en kunnen de gestelde ambities worden behaald. De gemiddelde ambitie ligt op 24,6% voor een termijn van gemiddeld vier jaar.

Het comité schrijft in zijn toelichting op Artikel 4, lid 1 voor dat tijdelijke bijzondere maatregelen een tijdlang moeten hebben voortgeduurd.

Het kabinet stemt hiermee in en is van mening dat het Charter Talent naar de Top de tijd moet krijgen om zich te kunnen bewijzen.

Rijksoverheid In de rol van werkgever in de sector rijksoverheid heeft het ministerie van BZK het charter Talent naar de Top ondertekend. Hieraan zijn doelstellingen voor onder meer de Algemene Bestuursdienst (ABD) gekoppeld. De doelstelling van 25% voor het aandeel vrouwen in de ABD is in 2010 behaald. Om het aantal vrouwen in de top van de krijgsmacht te verhogen heeft het Ministerie van Defensie begin dit jaar eveneens het Charter ondertekend.

De Kaderwet Adviescolleges schrijft voor benoemingen in bijzondere adviescolleges door de Kroon voor dat "te allen tijde rekening gehouden dient te worden met een gelijke genderverdeling". De doelstelling voor

buitenlandse posten (20% in schaal 14 t/m schaal 19) is opgesteld in het actieplan van het ministerie van Buitenlandse Zaken "Organisatie in Balans" uit 2005 en loopt eind 2010 af. Begin 2009 was het resultaat 19%. Het ministerie van Buitenlandse Zaken voert hier zeer actief beleid op.

Politiek

Het CEDAW-comité merkt op dat vrouwen in het Nederlandse parlement en de regering weliswaar relatief sterk zijn vertegenwoordigd, maar dat hun vertegenwoordiging in gemeenteraden en de lokale en provinciale overheden beperkt is. Het comité betreurt dat nog steeds niet wordt beoogd quota in te stellen om een beter evenwicht tussen mannen en vrouwen in de politiek te krijgen.

Het kabinet is van mening dat een van de basisvoorwaarden van de Nederlandse democratie de vrijheid van politieke partijen betreft, inclusief de rekrutering en kandidaatstelling voor de politieke functies namens de partij. De politieke partij heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid. De deelname van vrouwen aan de politiek zal worden geagendeerd voor het eerst volgende overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitters van politieke partijen. Decentraal zijn er initiatieven en activiteiten van organisaties als het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), alsmede van lokale en regionale politieke netwerken om vrouwen te stimuleren tot deelname aan de politiek.

Sinds maart 2010 wordt bij concrete vacatures per brief aan de gemeenteraden en vertrouwenscommissies gevraagd om uitvoering te geven aan de diversiteitsdoelstelling. Uiteindelijk stellen gemeenteraden de aanbeveling vast voor de burgemeester en provinciale staten voor de Commissaris van de Koningin. Het streven van de minister van BZK om meer vrouwen en allochtonen in de vertrouwenscommissies te benoemen, zal worden geëxpliciteerd in de later dit jaar uit te brengen circulaire over de benoemingsprocedure van burgemeesters. De resultaten van de monitoring van het aandeel vrouwen onder bestuurders en politici bij de decentrale overheden worden eens in de twee jaar neergelegd in de 'Staat van het Bestuur'. In het najaar van 2010 wordt de Staat van het Bestuur 2010 uitgebracht, met daarin ook het actuele beeld van de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen 2010.

In de Hoofdpijnenbrief emancipatie (*Kamerstukken II 2010/2011 27017 nr. 74*) verwijst het huidige kabinet naar het kabinetsstandpunt van het demissionaire kabinet.

11. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, November 2010 (E/C.12/NLD/CO/4-5):

14. The Committee remains concerned that, in spite of advances made in all the constituent countries of the State party, women still do not enjoy economic, social and cultural rights on the same level as men. As regards employment, the Committee is concerned at the wage gap, the under-representation of women in the labour market and their concentration in part-time employment, in spite of measures introduced and services made available to facilitate reconciliation of work and family life. The Committee is also concerned that women are under-represented in political life. (art. 3)

The Committee calls on the State party, in all its constituent countries, to:

- (a) increase the effectiveness of policies, strategies and programmes promoting gender equality in relation to economic, social and cultural rights, and adopt the remedial measures required;
- (b) adopt the necessary measures to encourage employers to promote uptake of flexible work arrangements by women and men; and
- (c) step up efforts to increase women's participation in political life.

The Committee draws the attention of the State party to its General Comment No. 16 on the equal right of men and women (2005) and requests the State party to provide in its next periodic report statistical data on the participation of women in the workforce, disaggregated by age, wage, and part-time/full-time work and national origin, as well as data on women's economic independence and participation in political life.

12. Brief van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid aan Tweede Kamer inzake kabinetsreactie op de conclusies van het comité bij het VN ESC verdrag en Bijlage bij brief (Kamerstukken II 2010–2011, 26 150 nr. 100)

14. Het comité blijft bezorgd dat ondanks de vorderingen die in alle landen van de Staat gemaakt zijn, vrouwen nog steeds niet dezelfde economische, sociale en culturele rechten hebben als mannen. Met betrekking tot de werkgelegenheid is het comité bezorgd over de loondiscrepantie, de ondervertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt en hun concentratie in parttime werk, ondanks de maatregelen en de dienstverlening die zijn ingevoerd ter vergemakkelijking van een goed samengaan van werk en gezinsleven. Het comité is ook bezorgd dat vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in de politiek. (art. 3)

Nederland behoort tot de landen binnen de EU met het grootste aandeel vrouwen dat actief is op de arbeidsmarkt. Ook in het afgelopen decennium is de arbeidsparticipatie van vrouwen nog sterk

toegenomen: stopte in 2001 nog 30 procent van de vrouwen met werken vanwege de geboorte van een kind, in 2009 was dat gehalveerd tot 15 procent. Deze combinatie van arbeid en zorg wordt in Nederland mogelijk gemaakt door deeltijdarbeid. Van de werkzame vrouwen doet 75 procent dat in deeltijd. Vrouwen met jonge kinderen werken voor 90 procent in deeltijd. Consequentie van beide verschijnselen – hoge arbeidsparticipatie en werken in deeltijd – is dat Nederland grote verschillen in uurloon tussen mannen en vrouwen kent. Voor de huidige generatie 25- tot 35-jarigen, die aan het begin van hun loopbaan staan, is deze loondiscrepancie overigens aanmerkelijk kleiner dan bij de oudere generaties. In de overheidssectoren is er bij de 25- tot 35-jarigen geen loonverschil, terwijl dat bij oudere generaties oploopt tot bijna 18 procent; in de marktsectoren zijn deze percentages 8 tegenover bijna 28 procent. De Nederlandse regering acht het in het perspectief van een krimpende beroepsbevolking, betaalbaarheid van voorzieningen en emancipatie wenselijk dat de gemiddelde arbeidsweek van vrouwen, die momenteel rond de 24 uur ligt, wordt uitgebreid. Om die reden heeft de toenmalige regering in 2008 een Taskforce DeeltijdPlus («Taskforce ParttimePlus») ingesteld. In maart 2010 heeft deze taskforce zijn werkzaamheden afgerond met een advies aan de regering over de wijze waarop deze verhoging van de arbeidsparticipatie kan worden bereikt. De huidige regering onderschrijft deze doelstelling eveneens: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in november 2010 de ambitie uitgesproken dat Nederland de omslag moet maken van een «anderhalfverdieerssamenleving» naar een «tweeverdienerssamenleving».

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 150, nr. 100 7

Een aantal maatregelen van de huidige regering ligt in lijn van de aanbevelingen van de taskforce. De huidige fiscale tegemoetkoming voor alleenverdienershuishoudens zal geleidelijk worden afgeschaft, met inbegrip van die voor gezinnen met jonge kinderen. Nog dit voorjaar zal de regering het parlement voorstellen voorleggen voor aanpassing van de arbeidswetgeving, waaronder de Arbeidsomstandighedenwet, om bestaande wettelijke belemmeringen voor flexibel werken weg te nemen. Om werkgevers te stimuleren om flexibele arbeidspatronen aan te bieden, waaronder de mogelijkheid van werken vanuit huis («telewerken»), zal de regering in aanvulling op reeds bestaande non-gouvernementele initiatieven een erkenning voor «modern werkgeverschap» introduceren, waarin de nadruk ligt op de mogelijkheden die werkgevers hun werknemers bieden om arbeid en zorg te combineren. Ook zal de regering bezien op welke wijze grotere bekendheid zal worden gegeven aan fiscale voordelen die nu reeds bestaan voor werkende vrouwen. De betekenis van deze maatregelen wordt echter bepaald door de wens van vrouwen om meer uren te werken dan zij momenteel doen. Zoals ook door de Taskforce DeeltijdPlus geconstateerd, is het werken in deeltijd overwegend een keus van vrouwen zelf. Ook vrouwen die geen kinderen hebben die zorg behoeven, werken doorgaans in deeltijd. Een omslag in deze «deeltijdcultuur» kan pas worden verwacht als vrouwen een groter belang hechten aan eigen loopbaan en inkomen. Een dergelijke verandering in mentaliteit kan weliswaar door beleidsmaatregelen worden ondersteund, maar niet gestuurd, en zal zonder meer de nodige tijd kosten. De Nederlandse regering zal in het komende verslag voor zover beschikbaar de gevraagde statistische gegevens verstrekken. Rekrutering en kandideren voor politieke functies namens de politieke partij behoren tot de verantwoordelijkheid van de politieke partijen. De regering kan daarin niet treden. Bij andere benoemingsprocedures zoals bij burgemeesters en CdK's ligt het zwaartepunt voor de benoeming bij gemeenteraden resp. provinciale staten. Dat neemt niet weg dat de regering waar mogelijk benoeming van vrouwen bevordert. Activiteiten van de minister van BZK zijn in deze kabinetsperiode gericht op: 1. Het monitoren van de cijfermatige ontwikkelingen. In de tweejaarlijkse publicatie «Staat van het Bestuur» worden de gegevens over de politieke participatie zoals het aantal vrouwen in vertegenwoordigende organen en andere functies in het openbaar bestuur gepresenteerd, recent in 2010. 2. Het vormen van een kweekvijver met potentiële burgemeesterskandidaten. In 2011 wordt een oriëntatieprogramma voor potentiële burgemeesterskandidaten gestart. Dit oriëntatieprogramma is een vervolg op een scoutingtraject in de periode 2008–2010, gericht op het vergroten van de kweekvijver met geschikte vrouwen en bi-culturelen. Deelname aan het programma zal mogelijk zijn voor getalenteerde zij-instromers. Dat zijn degenen die niet het geijkte CV hebben voor het burgemeesterschap maar daarvoor gezien hun ervaring en talenten wel in aanmerking zouden kunnen komen. Naar verwachting zal deze maatregel gaan leiden tot een divers samengesteld en verjongd burgemeesterscorps.

**12. Tadros, Mariz and Alcantara Costa, Ana Alice (ed.) (2010), Quotas: Add Women and Stir?, *IDS Bulletin*, Volume 41 Number 5, September 2010, 120 pages
Samenvatting door Ireen Dubel (Senior Policy Advisor Women's Rights Rights & Citizenship Programme Hivos)**

Tadros, Mariz, "Introduction: Quotas – Add Women and Stir?" p. 1 – 10

International discourses, policies and programmes on women's political empowerment, such as the Millennium Development Goals, CEDAW, the Beijing Platform for Action, Nairobi Forward Looking Strategies, have informed local, regional and national level engagements with gender and politics. In recent years the focus has been on redressing the imbalance in the number of women and men in parliament with the quota moving centre stage as the channel for women's accession to political decision-making power. D. Dahlerup (2003) argues that the electoral gender quota has proven to be a highly effective instrument for achieving gender equality, provided that it is implemented properly. This *IDS Bulletin* explores the meaning of the quota as a motorway to women's accession to power, based on research findings from the Pathways of Women's Empowerment Research Programme Consortium (IDS initiated). It brings together new empirical and conceptual insight from this research programme. It questions assumptions behind the motivation of actors to adopt quotas, it discusses different pathways of breaking through the ceiling for women to reach political office, and raises questions of who are the women best positioned to benefit from the quota as fast track option, what they have done once in office via the quota seats, and what kind of agendas the critical mass of women (30%) who have come to power via the quota espouse and advocate.

Quotas increase women's representation in parliament, but neither the actors nor the motives for adopting affirmative action are easy to identify. The adoption of quotas does not always stem from principled concerns to empower women in politics. Most quotas are the result of combined normative and pragmatic motivations. Therefore the relationship between gender quotas and feminist projects of empowerment remains an empirical question, not a theoretical given.

Similarly the actors behind the quotas are diverse, and also include military regimes (Pakistan) and undemocratic regimes (Sudan). Given the complex motives for the quota, it should not be seen as a proxy for a country's commitment to democratisation of gender equality. The latter requires an analysis of the gender analysis advocated, discourses, types of legislation enacted, and scope for active participation of feminist voices.

Much of the literature claims that that proportional representation is the most enabling for women, but the articles show that many more factors influence how power is mediated. The best cases of gender quotas, Rwanda, Sweden and Costa Rica, each use a different type of quota. Therefore there is no technical fix-it solution. There is need for thorough and rigorous sanctions, as well as measures such as a ceiling for election campaign financing and sanctioning of the use of violence.

In addition, it is not only a question of getting the institutional mechanisms right, but also a matter of strengthening the capacities of local non-partisan actors committed to a holistic approach to gender equality. A strong women's movement plays an important role at the design and implementation stages of the quota. Positive roles that a local feminist movement can play include lobby for policy and legal reform, liaising with international women's actors for knowledge and experience, extension of financial help for women candidates, support in constituency building, capacity support for candidates and Members of Parliament.

Key policy and research issues include: the need to address the disconnect between the feminist movement and various power elites in parliament and government; constituency and its centrality and whether women and men engage in constituency building in gendered ways; and the extent to which quotas inhibit or encourage constituency relationships as the pathway to power.

Quotas are not the only pathway to political power: six of the top-ranked 26 parliaments do not have quotas (see article by Ballington). In addition it is important to consider how to prevent the quota from becoming a stalled highway to gaining political power (example of Brazil) due to ineffective implementation. In Brazil the quota had a maximum ceiling effect rather than a multiplier effect.

An additional theme emerging is the issue of capacity support. Examples highlight the short cycle, lack of sustained learning opportunities, and lack of follow-up for women once in political office, and exclusive focus on women and not men in decision-making as the target beneficiaries. The United Kingdom example highlights the importance of financial assistance for candidates, an issue not favoured by many donors.

Quotas for women also puts the question on the table what kind of women are coming to power and what kind of agendas do they espouse via the quota. The passing of quota legislation has meant the arrival into power of many conservative women, closely connected to political and economic elites, and who act as strong opponents of the feminist agenda, particularly on sexual and reproductive rights.

Future policy and research directions:

- Beyond a focus on parliament as the site where political power is exercised;
- The agendas espoused by women in parliament and their influence on social and gender justice issues;
- Reimagining of capacity development;
- Opportunities for learning by doing politics, e.g. apprenticeship possibilities. Is local government leadership a stepping stone, or engagement through NGOs, or through feminist movements, or right wing religious or social movements?;
- Other pathways significant for political empowerment, including building strong constituencies or investing in younger generations of gender sensitive men and women.

Ballington, Julie (2010), “Implementing Affirmative Action: Global Trends”, p. 11 – 16

Women’s representation in parliament has gradually increased, with the highest representation in the Nordic countries since 1995 and lowest in the Arab States. Quotas, as a special measure, a fast track for women to access parliament in a short space of time, have been implemented all over the world. There are two types of quotas: - candidate quotas that focus on the supply side, where candidates and political parties are presented and voted for by the electorate, and – reserved seats that focus on the output side, where the votes cast are translated into seats in parliament.

Candidate quotas can either be legislated, a law stipulating the minimum % of women candidates, or can be voluntary, adopted by a political party. Candidate quotas are usually applied in proportional representative systems.

Reserved seats, can be directly elected, appointed, nominated or filled by political parties in proportion to the number of seats of each party in parliament. Reserved seats are usually legislated in electoral or political party laws and regulations. They are usually used in plurality or majority electoral systems.

Proportional Representation (PR) electoral systems tend to favour women’s representation more so than majority/plurality systems, as the latter have difficulty in applying electoral quotas.

A candidate quota is hard to implement in plurality or majority electoral systems as a party can only win one seat in a district. Female candidates must compete directly with men to win the nomination of the party.

Quotas are implemented through the instrument of reserved seats. Examples are Jordan, Rwanda, Tanzania, and Uganda.

In PR systems voters usually choose between parties, rather than vote for individual candidates. Most systems have ‘closed’ party lists, where the party determines the ranking of candidates on the list. In an ‘open’ list, voters may influence the order of candidates to some extent. The quota is implemented through the party lists.

At present there are some 50 countries that implement candidate quotas for women by law, ranging from 40% in Costa Rica to 10% in Djibouti. (Spain and Belgium have gender-neutral quota, a maximum of 60% candidates of either sex). In addition to legislated quotas, there are 30 countries in which voluntary party quotas are used.

By 2010, 44 chambers (26 single/lower and 18 upper houses) have reached the 30% target, 16.7% of the total. Eleven chambers have surpassed the 40%.

Twenty of the top-ranked 26 parliaments use electoral quotas or reserved seats.

During 2009, parliamentary renewals or elections took place in nearly 50 countries. In countries that implement quotas, women took 27% of seats on average, as opposed to 13.8% in countries without special measures.

However for successful implementation of quotas other factors play an important role:

- implementation and enforcement of quotas, implying mandatory quotas and not indicative;
- a match between the type of quota and the electoral system;
- political will by leaders;
- sustained pressure by women’s organisations;
- emphasis on the need to achieve gender equality by the international community;
- support by political parties;
- timing, is crucial. Transition or constitutional and legal reform processes provide a small, but very short time, opportunity for the introduction of quota laws.

Conclusion: the increase in the number of women in decision-making bodies is in a large part attributable to the adoption of quotas, but these are not the only mechanism, and must be supplemented with other measures. Most critical is the introduction of the principle of gender equality at the party level, as they remain the gatekeepers to the advancement of women in politics.

Sharma, Dibya and Sudarshan, Ratna M., “Towards a Politics of Collective Empowerment: Learning from Hill Women in Rural Uttarakhand, India”, pp. 43 – 51

Article is useful as a complementary article to the chapter on Women in Local Government in India by Jana Everett, in: Governing Women, Women’s Political Effectiveness in Contexts of Democratization and Governance Reform, edited by Anne Marie Goetz.

It presents the experience of a women’s movement in the hill villages in the state of Uttarakhand, UMP – Uttarakhand Women’s Federation, that has been crucial for the emergence of women’s political

participation. UMP is a network of some 450 women's groups (Whole Village Groups – WVGs). These WVGs have created an environment conducive for women's participation in the electoral process and nurturing leadership among women. UMP has contributed to building the collective strength of women and the initiation of democratic processes within the village community, according to the authors. It illustrates the need to look beyond women as individuals and the social and family impediments to real participation. The experience of UMP and the state of Uttarakhand is more positive about the impact of women's representation in local government as elected women's representatives (EWRs) through the reserved 33% seats in the Panchayati Raji than the article by Jana Everett. The authors are of the opinion that the women's experiences indicate a learning curve over a period of time where symbolic representation transforms into genuine participation through a gradual process. They quote another source and warn that reservation in the panchayats should not be treated as a substitute for the role of the women's groups and resources for these groups need to be continued, according to Bisht and Sudarshan (2005).

Alcantara Costa, Ana Alice, “Quotas as a Path to Parity: Challenges to Women's Participation in Politics, p. 116 - 120

The author draws lessons from the articles on the application of quotas, which may contribute to the successful application of quotas:

- Existence of a constitutional set of clear and precise procedures, accessible to all women;
- Legal mechanisms for punishment and restriction of those who do not comply with the (quota) law;
- The electoral system is a fundamental mechanism for the success of quotas;
- The reserving of seats in spaces of representation contributes to increasing women's political participation;
- Public financing of campaigns, enable women's participation in the electoral process;
- The quota system is more efficient in its application to representatives structures within a local context;
- The existence of 'political will' (officeholders and party leaders);
- Existence of actions/policies supplementary to the system of quotas and which support women's pathways into politics (case of Rwanda).

However, despite the importance of the quota system, it is in itself inadequate to transform dominant political institutions and cultures. Limits include:

- Favouring women who are linked to the dominant political groups, with more conservative perspectives;
- Increased numbers of women does not signify the empowering of women as a collective subject.

Yet, equal participation of women remains and is a question of democracy. Women have the right to occupy the structures of power under equal conditions to those of men.

But it is important to remember that the representative structures in the context of the state are essentially patriarchal. An essential element of the effective implementation of the quota systems requires engagement by women's organisations and others in building the capacity of women to act effectively in political office.

The author calls it the paradox of political participation of women, both questioning the representative structures of liberal democracy and the framing of citizenship – and at the same time working to 'adjust' and 'fit' women to the male models dominant within these power structures. The feminist perspective has not succeeded in envisaging alternative or more challenging forms of parliamentary action.

There is need for changes in culture, traditional attitudes and transformations. Quotas are merely one route towards parity.

Other articles in this IDS Bulletin are about the experiences in Brazil, Costa Rica, Pakistan, Sierra Leone, Rwanda, Palestine, Egypt, Sudan and the UK.

Verder lezen

Websites:

- Aletta Nu, dossier 50-50 (<http://www.aletta.nu/aletta/nl/vitrine/politiek50-50>)
- E-quality, dossier verkiezingen 2010 (<http://www.e-quality.nl/e-quality/pagina.asp?pagkey=142280>)
- Vereniging Vrouwenbelangen, dossier politiek (<http://www.vrouwenbelangen.nl/politiek/overzichten.htm>)

Literatuur:

- 'Belgische Toestanden', Themanummer van *Tijdschrift voor Genderstudies* 2011/2 met artikelen Sylvia Erzeel en Petra Meier – 'Wat veranderen quota's Rekrutering en selectie van kandidaten door Belgische partijen na de invoering van quotawetten', p. 6-19 en Karen Celis – 'Hoe kunnen vrouwen beter vertegenwoordigd worden', p. 20-34
- Boer, Margreet de; 'Articles 7 and 8: the Added Value of the Women's Convention and the Dutch Case of the Christian Party', in Westendorp, Ingrid (ed.) *The Women's Convention Turned 30: Achievements, Setbacks and Prospects*, Antwerpen, Intersentia 2012 (forthcoming 2012)
- Burg, Mieke van der; 'Vrouwendiscriminatie als Hollandse folklore. Het gedogen van de SGP door de Nederlandse regering', in *Lover Krachtvoer voor vrouwen M/V*, november/december 2011 (<http://www.tijdschriftlover.nl/>)
- Gaspard, Françoise; *Unfinished Battles: Political and Public Life*, in Schöpp-Schilling, Hanna Beata and Cees Flinterman; *The circle of empowerment. 25 years CEDAW*, New York, The Feminist Press 2007, p. 145-158
- Goetz, Anne Marie (ed.); *Governing Women, Women's Political Effectiveness in Contexts of Democratization and Governance Reform*, New York/London, Routledge, 2009
- Popelier, Patricia en Jochum Vrielink; 'Verleden, heden en toekomst van de vrouw in de Belgische politiek', in *Nemesis* 2003 nr. 5/6 pp. 153-164 (<http://www.tijdschriftnemesis.nl/>)
- Tobler, Christa; 'Zonder pariteit geen democratie', in *Nemesis* 1999 nr. 5 pp. 152-158 (<http://www.tijdschriftnemesis.nl/>)
- Wit, Mieke de (red.); *Politieke Vernieuwing en Sekse*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 1995. Deze discussiebundel kwam voort uit de projectgroep 1994: Vrouwen kiezen in de politiek! Een aantal artikelen is nog verrassend actueel of om andere reden lezenswaard.. Waaronder: Mieke Goudt en Ivo Hartman; 'Politieke eisen in plaats van vernieuwingsretoriek. Over politieke vernieuwing en de participatie van vrouwen' p. 46-72. Zij stellen onder meer dat er nauwelijks een grotere politieke vernieuwing denkbaar is dan het bereiken van politieke pariteit tussen de seksen. Jacqueline van Loon; 'Vernieuwing als strategische kans. Over emancipatie en vernieuwing als partners', p. 82-106 met een pleidooi om evenredige vertegenwoordiging van zwarte, migranten en witte vrouwen tot een principieel punt te maken in het vernieuwingsdebat. Rosita Dissels en Hella van de Velde; 'Op zoek naar het zwarte schaap met vijf poten', p. 166-194 documenteren onder meer de toenmalige kabinetsuitgangspunten en de politicologische onderbouwing daarvan: zoveel mogelijk evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in alle gekozen vertegenwoordigende organen en in politieke functies binnen het openbaar bestuur. Hella van de Velde; 'Is vernieuwing voor vrouwen het nieuwe "Sesam open u"? Over het effect van partijvernieuwing op de positie van vrouwen in de politiek.', p. 224 – 255, besluit met: *Vooralsnog ziet het er dan ook naar uit dat de vertegenwoordiging van vrouwen aparte aandacht blijft vergen, in de vernieuwde partijen evenzeer als in de oude.*

13. Merens, Ans, e.a., *Emancipatiemonitor 2010*, SCP Den Haag 2011, pp. 197-201 Politiek en openbaar bestuur en Europese vergelijking (als afzonderlijke PDF bijgevoegd)