

# ***Vrouwen in het migratiebeleid***

Christel Kohlmann  
Sabine Kraus  
Ines Orobio de Castro

## **Colofon**

© E-QUALITY, experts in gender en etniciteit, Den Haag, oktober 2003

*Auteurs:* Christel Kohlmann  
Sabine Kraus  
Ines Orobio de Castro

*Foto's omslag:* Sabine Plamper

*Vormgeving:* SA&R, Utrecht

*Druk:* ACI offsetdrukkerij, Amsterdam

Met dank aan Mariette Hermans voor haar redactionele ondersteuning

ISBN: 90-73716-10-1

E-QUALITY

experts in gender en etniciteit

Laan Copes van Cattenburgh 71, 2585 EW Den Haag

Postbus 85808, 2508 CM Den Haag

[T] 070-3659777 [F] 070-3469047

info@e-quality.nl <http://www.e-quality.nl>



E-QUALITY is een onafhankelijk kennis- en expertisecentrum op het gebied van vrouwenemancipatie in de multiculturele samenleving.

*Alle rechten voorbehouden.*

*Het is toegestaan delen van deze publicatie over te nemen, mits dat gebeurt met bronvermelding.*

*Exemplaren van deze publicatie kunnen à € 8,- worden besteld bij E-QUALITY.*



# *Inhoudsopgave*

<b>1</b>	<b>Migrantenvrouwen en vrouwelijke migranten</b>	5
	Beeldvorming en werkelijkheid in het migratiebeleid	
<b>2</b>	<b>Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw!</b>	13
	Een emotionele of zakelijke benadering van vrouwelijke arbeidsmigratie?	
<b>3</b>	<b>Als we niet kijken dan zijn ze er niet</b>	25
	Struisvogelpolitiek rond vrouwen en meisjes zonder verblijfsvergunning	
<b>4</b>	<b>Er is een land waar vrouwen kunnen werken</b>	37
	De positie van domestic workers in Nederland	
<b>5</b>	<b>Verboden en dus vogelvrij</b>	49
	Prostitutie-migratie	
<b>6</b>	<b>Hoeksteen des aanstoets?</b>	59
	Marokkaanse en Turkse huwelijksmigratie	
<b>7</b>	<b>Leven in niemandsland</b>	75
	De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang	
<b>8</b>	<b>Internationale verdragen en overeenkomsten</b>	93
	<b>Bijlage:</b> deelnemers expertmeetings	103



# 1

## ***Migrantenvrouwen en vrouwelijke migranten***

### **Beeldvorming en werkelijkheid in het migratiebeleid**

Sabine Kraus

#### ***Inleiding***

Migratiebeleid is een onderwerp waarover veel wordt gediscussieerd. Als mensen daarbij een beeld voor ogen hebben van de 'doorsneemigrant', dan is dat een man. In werkelijkheid komen echter bijna evenveel vrouwen als mannen naar Nederland. In 2001 immigrerden 63.640 vrouwen naar Nederland, en 69.764 mannen. Vrouwen maken dus zo'n 48 procent van alle immigranten naar Nederland uit (statline.cbs.nl, maart 2003).

Internationaal zien we hetzelfde verschijnsel: bijna de helft van de migranten is vrouw (United Nations, 2000, p. 11), maar desondanks blijft het beeld van de migrant mannelijk. Dit geldt zelfs ten aanzien van vluchtelingen, waarvan meer dan de helft vrouw is: 'It is ironic that even though at present women comprise the largest group of refugees, the official view (in documents of the United Nations) of the refugee is a man fleeing political persecution' (Grewal en Kaplan, 2002, p. 411).

Het migratiebeleid wordt in het algemeen seksneutraal geformuleerd. Toch hebben politici, beleidsmakers en opinionleaders bij het denken over migratiebeleid onbewust veelal een mannelijke migrant voor ogen. Hierdoor blijven de verschillende posities van mannen en vrouwen buiten beeld, terwijl deze verschillen voor vrijwel elk facet van het migratiebeleid relevant zijn.<sup>1</sup>

Zo zijn de 'push-factoren', oftewel de redenen waarom mensen hun land van herkomst verlaten, voor mannen en vrouwen vaak niet identiek. Dit is inherent aan de bestaande grote positieverschillen van mannen en vrouwen overal ter wereld. De 'pull-factoren', oftewel de redenen waarom migranten naar Nederland komen, zijn ook niet gelijk; de posities van mannelijke en vrouwelijke migranten hier verschillen van elkaar op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in gezin en familie en in de asielopvang.

Wie beleid ontwikkelt met onbewust alleen een mannelijk migrant voor ogen, maakt dus eigenlijk beleid dat voor 48 procent van de migranten niet automatisch passend is. Het beleid kan daardoor soms minder effectief zijn, omdat het slechts op de helft van de werkelijkheid is gebaseerd. Bovendien kan het minder rechtvaardig zijn, aangezien vrouwen en mannen geen gelijke kansen krijgen op een (goede) verblijfsstatus en/of op een veilig bestaan.

Het feit dat het migratiebeleid meer op mannen geënt is, belemmert op diverse manieren de emancipatie en integratie van vrouwelijke migranten. Er is dus alle reden om in het migratiebeleid meer rekening te houden met gender-aspecten.

In dit boek belichten wij de gender-aspecten van een aantal actuele thema's binnen het migratiebeleid.<sup>2</sup>

Gekozen is voor thema's waarvan de gender-aspecten naar de mening van E-Quality tot nu toe onderbelicht zijn, en voor thema's die wij onder de aandacht willen brengen in het kader van gendermainstreaming<sup>3</sup>: arbeidsmigratie, leven zonder verblijfsvergunning, migratie van domestic workers, prostitutiemigratie, gezinsvorming, en de asielopvang.<sup>4</sup> Tot slot volgt een bespreking van de relevante internationale verdragen.

Dit inleidend hoofdstuk verkent de samenhang tussen gender en migratiebeleid in het algemeen.

### *Volgend of autonoom*

In het denken over migratiebeleid spelen naast het feit dat vergeten wordt dat migranten ook vrouwen kunnen zijn, ook de –bewuste en onbewuste– visies op de rolverdeling tussen mannen en vrouwen mee. Dit heeft vooral te maken met de rol van vrouwen bij de reproductie: vrouwen baren de nakomelingen en als moeders zijn zij zeer belangrijk bij de reproductie van de cultuur en daarmee van de natie. Op grond hiervan is gender volgens internationale wetenschappelijke literatuur één van de centrale ordeningsprincipes van het vreemdelingenrecht en nationaliteitsrecht.<sup>5</sup>

Nuchter bekeken zou het logisch lijken het zwaartepunt van de nationaliteit derhalve te leggen bij degene die de kinderen baart. Maar evenals bij het afstammingsrecht, het naamrecht en het erfrecht ligt het zwaartepunt juist bij de man. De nationaliteit van de man bepaalt juridisch vaak de nationaliteit van zijn echtgenote en hun beider kinderen.

Maar ook los van de juridische gevolgen geldt veelal: als de vrouw trouwt met iemand van buiten haar eigen nationale gemeenschap, moet zij haar recht om bij die gemeenschap te horen prijsgeven. Zij is geen echt lid meer van haar oorspronkelijke gemeenschap en haar kinderen evenmin.

Deze manier van denken is ook in Nederland geworteld. Tot 1964 gold bijvoorbeeld dat een Nederlandse vrouw haar nationaliteit verloor als zij met een niet-Nederlander trouwde en tot 1985 bleven diverse ongelijkheden tussen mannen en vrouwen in ons nationaliteitsrecht bestaan. Zo kon een niet-Nederlandse vrouw direct het Nederlanderschap krijgen als zij met een Nederlander trouwde; omgekeerd gold dat niet. Kinderen kregen tot 1985 automatisch de Nederlandse nationaliteit als zij een Nederlandse vader hadden, maar niet als alleen de moeder Nederlandse was. Inmiddels zijn dergelijke juridische ongelijkheden in Nederland afgeschaft, maar onbewust leeft nog steeds de verwachting dat bij een 'internationaal' huwelijk de vrouw tot de nationale gemeenschap van de man gaat behoren en niet andersom. Vreemdelingendiensten die op schijnhuwelijken moeten controleren vinden het bijvoorbeeld sneller verdacht als een buitenlandse bruidegom zich hier bij zijn Nederlandse bruid voegt, dan omgekeerd (De Hart, 2000, p. 248).

De beeldvorming van vrouwen als verzorgend, volgend, en geconcentreerd op het privé-leven en van mannen als productief, actief, en geconcentreerd op werk buitenshuis, leidt tot de perceptie binnen het migratiebeleid dat vrouwelijke migranten gelijk zijn aan 'migrantenvrouwen'. Zij zijn niet zelf de actieve migranten, maar zij zijn de vrouwen van migranten. Dit beeld wijkt steeds meer af van de werkelijkheid. Internationaal groeit het aandeel van zelfstandig migrerende vrouwen, met name arbeidsmigrantes (United Nations, p. 10).

Nederlandse beleidsmakers en –uitvoerders lijken onbewust nog moeite te hebben met het beeld van de vrouw als autonome migrant. Enkele voorbeelden illustreren dit:

- Uit diverse onderzoeken blijkt dat gehoordmedewerkers bij de behandeling van een asielerzoek in het algemeen verwachten dat de vluchtmotieven van een vrouwelijke asielerzoekster afhankelijk zijn van die van haar man of van een ander familielid. Deze veronderstelling werkt door in de beslissingpraktijk (Spijkerboer, 2002, p. 24).
- Bij gezinsvorming van Turkse en Marokkaanse jongeren wordt over het algemeen gesproken over 'importbruiden'. Hiermee doelt men op vrouwen die naar Nederland worden gehaald omdat jongens de voorkeur zouden geven aan een ongeëmancipeerd meisje uit het land van herkomst van hun ouders. Als daarentegen Marokkaanse of Turkse meisjes in Nederland kiezen voor een bruidegom uit het buitenland, wordt deze niet als 'importbruidegom' gezien maar als een man die de kans grijpt om naar het rijke Nederland te komen. In beide gevallen wordt de vrouw min of meer als willoos afgeschilderd; zij laat zich leiden door de wensen van haar familie. De man is dus steeds het handelende subject.
- Zelfs bij arbeidsmigratie lijkt het moeilijk om de vrouw als handelend subject te beschouwen. Er zijn drie typische 'vrouwenberoepen' waarvoor arbeidsmigratie naar Nederland plaatsvindt: huishoudelijke arbeid, verpleging en prostitutie. Deze drie beroepen roepen morele discussies op, op grond waarvan migratie voor juist deze drie vormen van arbeid wordt verhinderd of bemoeilijkt. Men beschouwt de arbeidsmigrante snel als slachtoffer van de omstandigheden in plaats van als individu dat bewust de beslissing heeft genomen om door middel van arbeidsmigratie haar lot te verbeteren. Bij geen enkel 'mannenberoep' doet zich dit voor.

Het beeld van de vrouw als volgend en potentieel slachtoffer, kan de kansen op een verblijfsvergunning voor autonome vrouwelijke migranten verkleinen. Het beeld werkt namelijk zowel in de beeldvorming als in de uitvoering als een 'self-fulfilling prophecy'; de zelfstandige migratiegrond van de vrouw wordt niet zo snel herkend en zij heeft daardoor minder kans op een (zelfstandige) verblijfsvergunning.

Overigens zijn er natuurlijk ook vrouwen die daadwerkelijk in een afhankelijke positie verkeren en daardoor een potentieel slachtoffer zijn. In zoverre spoort het heersende beeld wel met een deel van de werkelijkheid. Helaas leidt deze beeldvorming niet tot een beleid dat deze vrouwen adequaat beschermt tegen de reële gevaren van hun afhankelijke positie. Voorbeelden hiervan komen in diverse bijdragen in dit boek aan de orde.

Het beleid dat enerzijds vrouwen onvoldoende als autonome migranten herkent en anderzijds vrouwen als potentiële slachtoffers onvoldoende beschermt, komt niet alleen voort uit het feit dat vrouwelijke migranten met vooroordelen te maken hebben. Het is ook een gevolg van de algemene bezwaren tegen immigratie en daarmee het restrictieve toelatingsbeleid. Prof. mr. T.P. Spijkerboer, hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, signaleert dat een dergelijk beleid voor vrouwen als neveneffect heeft dat het hun afhankelijkheid ten opzichte van andere private personen vergroot. Dit staat haaks op de doelen van het emancipatiebeleid en integratiebeleid. Spijkerboer bepleit daarom de belangen van emancipatie en integratie in sommige gevallen zwaarder te laten wegen dan het belang van een restrictief vreemdelingenbeleid. Dit zal vooral moeten gebeuren door de positie van vrouwen ten opzichte van andere personen te versterken door hen bijvoorbeeld in staat te stellen hun relatie met die personen eventueel te verbreken. Zo moet de echtgenote de relatie met haar man kunnen verbreken of moet de au pair het gastgezin kunnen verlaten. Dit recht versterkt de onderhandelingspositie. Het is een betere methode dan overheidscontrole of bescherming van slachtoffers (Spijkerboer, p. 2-4).

Tot nu toe wordt maar mondjesmaat voor een dergelijk beleid gekozen. Er zijn in de loop der jaren wel enkele regelingen getroffen om de positie van vrouwelijke migranten te versterken, maar die schieten eigenlijk altijd te kort. Voortdurend leeft de vrees dat een ruimhartiger regeling tot een toename van (vrouwelijke) migranten leidt. Regelingen moeten bovendien seksneutraal worden geformuleerd zodat ook mannen er gebruik van kunnen maken, misbruik is nooit uitgesloten en elke regeling kan een aanzuigende werking hebben. Illustratief is de discussie over een zelfstandig verblijfsrecht voor migrantenvrouwen. De afhankelijke verblijfsvergunning (voor verblijf bij partner/echtgenoot) maakt vrouwen extra kwetsbaar voor grote en kleine vormen van machtsmisbruik en geweld door hun man. De discussie hierover loopt al decennia lang. Er worden wel stapjes vooruit gezet, maar deze zijn bescheiden.

In dit boek komen diverse andere voorbeelden aan de orde. Zoals de positie van slachtoffers van vrouwenhandel: zij kunnen in sommige gevallen een verblijfsvergunning krijgen, maar bij deze regeling staat het belang van het strafproces voorop en niet de bescherming van het slachtoffer. In de praktijk werkt de regeling daardoor gebrekkig. Of de situatie van huishoudelijke hulpen uit ontwikkelingslanden: zij kunnen hier alleen als au pair of illegaal terecht, en werken dus zonder arbeidsovereenkomst en zonder minimumloon of sociale verzekering. Vrouwen krijgen in veel landen te maken met extreme vormen van discriminatie, onderdrukking en geweld, maar zij kunnen op grond hiervan slechts sporadisch een asielstatus krijgen: anders zou elke vrouw uit die landen hier wel asiel kunnen aanvragen. Vrouwen krijgen in de asielopvang in Nederland te maken met seksueel geweld, maar maatregelen hiertegen kosten geld en de opvang moet sober en goedkoop blijven.

Achter deze wrange voorbeelden zit geen complot om speciaal vrouwelijke migranten te duperen. De regelgever is zich nauwelijks bewust van het feit dat de manier waarop het restrictieve toelatingsbeleid wordt ingevuld specifieke gevolgen voor vrouwen heeft.



Samengevat: vrouwen krijgen te maken met het achterhaalde beeld dat de migrant meestal een man is, en met stereotiepe denkbeelden over de rollen van mannen en vrouwen. Aan de (onbewust) op mannen toegesneden normen kunnen zij vaak niet voldoen, en bescherming tegen de specifieke risico's die vrouwen lopen krijgen zij onvoldoende.

### *Het specifieke beleid tot op heden*

Er zijn enkele onderdelen binnen het migratiebeleid waar wel aandacht is besteed aan de positie van vrouwen, meestal ter bescherming van vrouwelijke slachtoffers.

Het bekendste voorbeeld is het afhankelijke verblijfsrecht. Vrouwen (en mannen), die in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging naar Nederland komen, krijgen een verblijfsvergunning 'voor verblijf bij echtgenoot/echtgenote'. Wordt de relatie binnen drie jaar verbroken, dan moeten zij in principe Nederland verlaten. Deze constructie versterkt de afhankelijkheid van vrouwen en leidt ertoe dat zij hun man niet durven te verlaten, zelfs niet als er sprake is van geweld of ander machtsmisbruik in het huwelijk. De afgelopen jaren zijn er gelukkig enkele stappen vooruit gezet. Voor het krijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning is het bijvoorbeeld niet meer nodig om binnen een jaar na het verbreken van de relatie economische zelfstandig te zijn. Ook is aantoonbaar geweld binnen het huwelijk een argument geworden om een zelfstandige vergunning te verlenen, zelfs als de relatie binnen de driejaarstermijn verbroken is. Op dit moment (zomer 2003) is hiervoor nog wel een aanvullend argument vereist, zoals bijvoorbeeld kinderen die in Nederland zijn geboren. Er is inmiddels een Kamermeerderheid om geweld op zichzelf als een voldoende argument te beschouwen.

Ondanks deze stappen blijft het afhankelijke verblijfsrecht een voedingsbodemp voor machtsongelijkheid. De vrouw heeft gedurende de eerste drie jaar immers geen zekerheid dat zij een zelfstandige vergunning kan krijgen wanneer zij haar man verlaat. Spijkerboer bepleit daarom te onderzoeken of de driejaarstermijn ingekort zou kunnen worden. Ook oppert hij de mogelijkheid om de zelfstandige vergunning alleen te weigeren indien achteraf blijkt dat er sprake was van een schijnhuwelijk (Spijkerboer, p. 15-16).

Een ander beleidsterrein waar wel aandacht aan de positie van de vrouw wordt besteed is het asielbeleid. In 1997 is een speciale Werkinstructie over gender opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Met de komst van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2000 is die Werkinstructie 'gemainstreamd': de genderonderwerpen staan nu niet meer bij elkaar, maar verspreid over de diverse algemene onderdelen van de Vreemdelingencirculaire. Spijkerboer oordeelt dat dit enerzijds positief is, maar dat het anderzijds onoverzichtelijk kan zijn. Ook merkt hij op dat in de mainstream-operatie niet alle punten uit de Werkinstructie zijn meegenomen (Spijkerboer, p. 24).

Het is goed dat er in het asielbeleid speciale aandacht voor gender is, maar verdere verbetering is mogelijk.<sup>6</sup> Zo wordt in de ambtsberichten, die het Ministerie van

Buitenlandse Zaken opstelt over diverse herkomstlanden, slechts fragmentarisch aandacht beteed aan de situatie van vrouwen. In het landgebonden asielbeleid in de Vreemdelingencirculaire wordt zelden iets over vrouwen vermeld. Het valt bijvoorbeeld op dat genitale verminking in het landgebonden asielbeleid slechts bij twee landen aan de orde komt, terwijl het helaas veel vaker voorkomt.

Procedureel geldt binnen het asielbeleid dat een asielzoekster desgewenst kan worden gehoord door een vrouwelijke contactambtenaar en een vrouwelijke tolk. Dit neemt niet weg dat er verbeteringen zijn aan te brengen in de manier van horen. Vrouwelijke asielzoekers hebben vaak trauma's opgelopen door seksueel geweld en de gehoorsituatie is nog lang niet optimaal om hen in staat te stellen dit te vertellen.

### ***De toekomst***

Uit het voorgaande blijkt dat in het migratiebeleid nog maar weinig wordt nagedacht over gender. De recente ontwikkelingen stemmen echter voorzichtig optimistisch. Het klimaat lijkt rijp te zijn om binnen het migratiebeleid meer aandacht te vragen voor gender c.q. voor vrouwen.

In de eerste plaats groeit de aandacht voor het integratiebeleid en in dat verband voor de positie van vrouwelijke migranten. Dit geeft mogelijkheden voor de discussie over de gender-aspecten van het migratiebeleid. De voorwaarden waaronder vrouwen in Nederland mogen verblijven hebben immers gevolgen voor hun mogelijkheden tot integratie en emancipatie.

In de tweede plaats is er ook steeds meer aandacht voor het bestrijden van geweld tegen vrouwen en de specifieke problemen van migrantenvrouwen hierbij. Tekenend hiervoor is het overleg in de Tweede Kamer op 2 en 8 april 2003 over de nota *Een veilige land waar vrouwen willen wonen* waarin het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen centraal staat. Tijdens dit overleg werden drie moties op het gebied van het migratiebeleid ingediend. Een motie over het zelfstandig verblijfsrecht voor mishandelde vrouwen werd met algemene stemmen aangenomen.<sup>7</sup>

Ten slotte is er de *Tweede Nationale Rapportage Emancipatiebeleid*, een vierjaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de wijze waarop Nederland het VN-Vrouwenverdrag implementeert. Deze keer ligt het accent in de rapportage op het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid, het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid. Aanleiding hiervoor is het commentaar van het Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) van de Verenigde Naties op de Nederlandse regeringsrapportage over de implementatie van het Vrouwenverdrag in 2000. Het CEDAW geeft in dit commentaar aan bezorgd te zijn over het gebrek aan inzicht in de positie van zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen in Nederland en dringt erop aan in de volgende rapportage hier wel gegevens over te leveren.

Onderdeel van de rapportage aan de Tweede Kamer is daarom nu een advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), getiteld *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlands vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid* (november 2002). In het advies en de bijlagen worden

vijf thema's uit het migratiebeleid tegen het licht van het VN-Vrouwenverdrag gehouden: vrouwen in de asielpcedure, gezinshereniging/gezinsvorming, au pairs, vrouwenhandel en vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en de prostitutie. Op elk van deze punten worden door de ACVZ aanbevelingen gedaan.

Algemene conclusie van de ACVZ is dat er in de eerste plaats beter cijfermateriaal nodig is om inzicht te krijgen in de gevolgen van regelgeving en beleid voor mannen en vrouwen in het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (ACVZ, p. 8). Ook maakt de ACVZ zich zorgen over gendermainstreaming bij het Ministerie van Justitie. De ACVZ oordeelt dat dit beleid, dat zich richt op een duurzame integratie van emancipatiedoelstellingen in het reguliere beleid, in principe goed is opgezet, maar dat de organisatie hiervan bij Justitie 'nog te kwetsbaar en onvoldoende in praktijk gerealiseerd en geborgd' is (ACVZ, p. 8). In het discussiestuk 'Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht', opgenomen als bijlage in het ACVZ-advies, pleit Spijkerboer voor het maken van een Emancipatie Effect Rapportage (EER) voorafgaand aan elke beleidswijziging van enig belang (Spijkerboer, p. 4). Beleidswijzigingen kunnen anders onverwachte en/of ongewenste neveneffecten hebben, omdat de gevolgen die het vreemdelingenrecht heeft op de verhoudingen tussen mannen en vrouwen niet altijd te voorzien zijn.

#### Noten

- 1 Hoe dergelijke beeldvorming in beleid doorwerkt is grondig beschreven door Maayke Botman en Mariette Hermans in de E-Quality-publicatie *Burgers in beeld, beeldvorming naar gender en etniciteit in overheidsbeleid*.
- 2 Onder migratiebeleid verstaan wij in dit boek: het beleid van de rijksoverheid rond toelating en voortgezet verblijf van migranten en asielzoekers van buiten de Europese Unie. De toelating van EU-onderdanen is geen kwestie van Nederlands beleid; EU-onderdanen hebben in principe op grond van het EG-verdrag recht om in Nederland te verblijven (behoudens enkele uitzonderingen).
- 3 Gender-mainstreaming is het streven om het emancipatiebeleid te laten doorwerken in het reguliere beleid, in dit geval het vreemdelingenbeleid.
- 4 De onderwerpen domestic workers en prostitutiemigratie zouden ook hebben gepast in de hoofdstukken over arbeidsmigratie of over vrouwen zonder verblijfsvergunning. Aangezien wij echter op deze subthema's wat uitgebreider wilden ingaan, is gekozen voor aparte hoofdstukken.
- 5 Zie hierover uitgebreider De Hart, 2000, p. 247.
- 6 Zie hierover uitgebreid Spijkerboer, 2002, p. 25-28.
- 7 De andere twee moties (over meer begeleiding voor slachtoffers van vrouwenhandel en over het instellen van een helpdesk ter ondersteuning van vrouwen zonder verblijfsvergunning in de Vrouwenopvang) werden naderhand door de indieners ingetrokken.

## *Literatuur*

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag.

Botman, M. en M. Hermans (2002), *Burgers in beeld, Beeldvorming naar gender en etniciteit in overheidsbeleid*. Den Haag: E-Quality.

Grewal, I and C. Kaplan (2002), 'Gendering globalization and displacement', in: *An Introduction to Women's Studies: Gender in a Transnational World*. New York: McGraw-Hill.

Hart, B. de (2000), 'De Goede Lobbes en de Onbezonnen Vrouw. Gemengde relaties en het schijnhuwelijk', in: *Migrantenstudies* (16) 2000-4, p. 246-259.

Spijkerboer, T. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht. Discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

United Nations (2000), *The World's Women 2000. Trends and Statistics*, New York.

# 2

## ***Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw!***

Een emotionele of zakelijke benadering van vrouwelijke arbeidsmigratie?

Sabine Kraus

### ***Inleiding***

Arbeidsmigratie is één van de minst omstreden vormen van migratie. Afhankelijk van de conjunctuur kan het zelfs een populair thema zijn. Zo stond arbeidsmigratie in 2001 hoog op de agenda. De werkloosheid was op dat moment laag en de vraag naar arbeidskrachten hoog. Werkgevers drongen aan op meer arbeidsmigratie, en de progressieve partijen in Nederland sloten zich daarbij aan. Maar ook elders in Europa speelde het thema. Duitsland kwam met een plan om twintigduizend arbeidsmigranten per jaar toe te laten<sup>1</sup> en EU-commissaris Vitorino stelde voor een Europees systeem in te voeren waarbij elk land zelf het aantal jaarlijkse arbeidsmigranten kon bepalen. Inmiddels is het economische tij gekeerd en is een algemene verruiming van de arbeidsmigratie politiek geen optie meer. Desondanks zag Nout Wellink, directeur van De Nederlandse Bank, in november 2002 arbeidsmigratie als één van de middelen om de welvaart in Nederland op peil te houden.<sup>2</sup> Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ziet arbeidsmigratie als een blijvend thema; volgens het CBS zal vanaf 2010 de vraag naar arbeidskrachten uit het buitenland weer opkomen, omdat dan de generatie babyboomers met pensioen gaat (*De Volkskrant*, 19 maart 2003).

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de gender-aspecten van arbeidsmigratie.

### ***De huidige regelgeving: de Wet Arbeid Vreemdelingen***

De politieke discussie mag misschien zijn verdwenen, de feitelijke arbeidsmigratie blijft nog steeds stijgen. Zeker in bepaalde sectoren, zoals horeca, landbouw, ICT en wetenschap, is arbeidsmigratie niet weg te denken. In 2002 zijn ruim 34.000 tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor mensen van buiten de Europese Unie (EU), waarvan 6.000 tijdelijke vergunningen voor asielzoekers. Dit is tweemaal zoveel als in 1998 (*Trouw*, 15 januari 2003). De werkelijke arbeidsmigratie ligt nog aanmerkelijk hoger. Zo zijn er bijvoorbeeld veel arbeidsmigranten van binnen de EU<sup>3</sup> naast de jaarlijks bijna duizend au pairs<sup>4</sup> die geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben. Voorts zijn in Nederland talloze illegale arbeidsmigranten werkzaam en is arbeidsmigratie niet volledig van andere vormen van migratie te scheiden. Mensen komen naar Nederland in het kader van bijvoorbeeld studie, gezinshereniging, of als vluchteling en gaan vervolgens betaalde arbeid verrichten. Zij staan niet te boek als arbeidsmigrant.

Cijfers over hoeveel vrouwen er in het kader van arbeidsmigratie worden toegelaten zijn niet beschikbaar, noch bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), noch bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) dat de vergunningen behandelt.

Arbeidsmigratie van buiten de EU is juridisch gezien slechts bij uitzondering toegestaan en wordt op basis van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) beoordeeld. Voor instemming met de aanvraag is het niet voldoende dat een werkgever de arbeidsmigrant in dienst wil nemen. Het gaat hier om een uitgebreide procedure die door werkgevers over het algemeen als omslachtig en tijdrovend wordt omschreven.

De werkgever vraagt bij het CWI een vergunning aan voor een specifieke functie en voor een specifieke werknemer. Voorwaarde voor de aanvraag is dat de vacature minstens vijf weken bij het CWI is aangemeld en de werkgever zich voldoende heeft ingespannen om de vacature te laten vervullen door iemand uit Nederland of de Europese Economische Ruimte (EER)<sup>5</sup>. De vergunning wordt geweigerd indien er 'prioriteitgenietend aanbod' voor deze functie bestaat; dit wil zeggen dat er in Nederland of in de EER geschikte kandidaten voor de functie te vinden zouden zijn. De vergunning kan bovendien worden geweigerd wanneer de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden of de arbeidsverhoudingen in het bedrijf aantoonbaar gebreken vertonen.

Indien de werkgever een tewerkstellingsvergunning voor de arbeidsmigrant krijgt, is hij of zij verplicht het marktconforme (CAO-)loon te betalen. Bovendien moet worden meegewerkt aan het (om)scholen van 'reguliere' werkzoekenden, die op dat moment nog niet voor de functie in aanmerking komen. Een tewerkstellingsvergunning wordt voor maximaal drie jaar verleend (WAV, artikel 11).

Er gelden soepelere regels voor enkele specifieke functies, zoals stafmedewerkers van internationale concerns, wetenschappelijk personeel, assistenten in opleiding, buitenlandse correspondenten, artiesten en musici. Ook voor werk dat minder dan drie maanden duurt, zijn de regels soepeler. Werkgevers die jaarlijks meer dan tien aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning indienen, kunnen gebruik maken van een verkorte procedure.

Au pairs vallen niet onder de WAV; zij hebben een aparte regeling (zie hoofdstuk 4). Asielzoekers die op een beslissing wachten mogen twaalf weken per jaar werken (Besluit Uitvoering WAV, artikel 2).

Er is één vorm van arbeid waarvoor nooit een tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven. Dat is arbeid in de prostitutie. Prostitutie-arbeid is in Nederland legaal, maar is in de WAV uitgezonderd. Artikel 3 van het Besluit Uitvoering WAV bepaalt: 'Een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden.'

Op grond van de tewerkstellingsvergunning kan de arbeidsmigrant een verblijfsvergunning aanvragen, voorafgegaan door een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Hetzelfde geldt voor een eventuele echtgeno(o)t(e) en kinderen. De verblijfsvergunning is even lang geldig als de WAV-vergunning. De mvv moet worden aangevraagd bij het Nederlandse consulaat of de ambassade in het land van herkomst, waarna de aanvraag in Nederland wordt beoordeeld. Als de arbeidsmigrant maximaal drie jaar achtereenvolgens legaal in Nederland heeft gewoond en gewerkt, kan vervolgens een verblijfsvergunning worden aangevraagd waarbij arbeid zonder tewerkstellingsvergunning is toegestaan.

De gemiddelde doorlooptijd van alle aanvragen voor een verblijfsvergunning (uitgezonderd asielaanvragen, maar inclusief bijvoorbeeld aanvragen voor gezinshereniging) was in 2001 tussen de 20 á 30 weken (IND, 2002, p. 28). Het kabinet blijft streven naar een snellere afhandeling en een eenvoudiger procedure voor werkgevers. Zo bestaat er sinds januari 2003 een landelijk loket voor arbeidsmigratie bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en sinds februari 2003 een landelijk loket bij het CWI. Het kabinet onderzoekt momenteel of de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning kunnen worden samengevoegd. In elk geval wil het kabinet 'op termijn' één loket waar tegelijkertijd de tewerkstellingsvergunning en de mvv kunnen worden aangevraagd.

### *Pro en contra arbeidsmigratie*

Een compleet overzicht van de discussie over de voor- en nadelen van arbeidsmigratie gaat buiten het bestek van dit boek; het gaat hier tenslotte om de gender-aspecten van arbeidsmigratie. Niettemin een kleine inventarisatie van mogelijke gevolgen.

Arbeidsmigratie heeft economisch aantrekkelijke kanten die verder gaan dan de individuele migrant. Beide betrokken landen ondervinden positieve gevolgen van de keuze van de werknemer. Het emigratieland krijgt vaak welkome deviezen en heeft –afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie– dankzij arbeidsmigratie minder werklozen. De Filippijnse economie zou bijvoorbeeld niet kunnen draaien zonder de inkomsten uit arbeidsmigratie, die in het jaar 2000 werden geschat op circa twaalf miljard gulden (De Waard, 2001). Het immigratieland op zijn beurt krijgt de gevraagde arbeidskrachten. Ook kan arbeidsmigratie een bijdrage leveren aan het oplossen van de gevolgen van vergrijzing. De omvang van de werkende beroepsbevolking wordt door arbeidsmigratie immers verhoogd, wat niet alleen goed is voor de premieopbrengst, maar ook nodig kan zijn om te voldoen aan de zorgbehoeften van de groeiende populatie ouderen.

Toch heeft arbeidsmigratie ook belangrijke schaduwzijden. Hoewel migratie bevrijdend en avontuurlijk kan zijn, krijgt de migrant ook vaak te maken met culturele verschillen, discriminatie en eenzaamheid. De economische voordelen vallen voor de migrant zelf soms tegen, mede door de hogere kosten van levensonderhoud in het immigratieland. Sommige emigratielanden zien door migratie goed gekwalificeerde arbeidskrachten met lede ogen vertrekken. Immigratielanden zien vaak als nadeel dat de arbeidsmigranten niet direct verdwijnen op het moment dat de arbeidsmarkt verandert en de arbeidsvraag daalt. Ook vrezen de immigratielanden vervolgmigratie in de vorm van gezinsvorming en gezinshereniging. Zo spreekt het tweede Kabinet-Kok in de nota *Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie* (TK 2001-2002, 28026 nr. 1) bijvoorbeeld over een 'relatief hoge inactiviteit' van deze volgmigranten. De volgmigrant zou veelal niet werken waardoor het beroep op de sociale zekerheid kan toenemen. Het kabinet haalt hierbij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan, die constateert dat 'allochtone vrouwen veel minder snel tot de arbeidsmarkt toetreden dan autochtone

vrouwen, vanwege hun relatief hoge kindertal.' In de kabinetsnota wordt ervoor gepleit de mogelijkheden van arbeidsmigratie niet te verruimen, maar in plaats daarvan het binnenlands arbeidsaanbod beter te benutten door het bevorderen van de arbeidsparticipatie van herintreedsters, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, ouderen en leden van etnische minderheden.

Gender-aspecten worden in de kabinetsnota niet meegenomen. Tussen de regels door blijkt het beeld van de arbeidsmigrant mannelijk. Zo wordt ten aanzien van de te verwachten 'inactiviteit' van volgmigranten bijvoorbeeld wel aangestipt dat er misschien verschil is tussen de laaggeschoolde arbeiders die veertig jaar geleden zijn geworven, en 'de werving van toptalenten' waar het nu om zou gaan. Een ander verschil met veertig jaar geleden blijft onderbelicht: mondiaal zijn er op dit moment minstens zoveel vrouwelijke als mannelijke arbeidsmigranten. De eventuele volgmigranten zullen dus vaker dan voorheen mannen zijn, die ongetwijfeld een ander rolpatroon laten zien dan vrouwelijke volgmigranten.

Er wordt evenmin aandacht besteed aan de gevolgen van het beleidsstreven de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten. De vraag die hierbij komt kijken is wie alle zorgtaken moet gaan verrichten die nu onbetaald door vrouwen worden gedaan. Het gaat hierbij om kinderopvang, thuiszorg en persoonlijke services zoals maaltijdverzorging; het zijn sectoren waarin nu al tekorten op de arbeidsmarkt bestaan. De hogere arbeidsparticipatie van vrouwen lijkt dus paradoxaal genoeg juist de vraag naar arbeidsmigratie te vergroten.

Wat de voor- en nadelen van arbeidsmigratie ook zijn en hoe het kabinetsbeleid ook luidt, arbeidsmigratie is een gegeven. In een mondialiserende economie met grote economische ongelijkheden zullen altijd push- en pullfactoren zijn op grond waarvan mensen uit landen met te weinig arbeidsmogelijkheden zullen trekken of gehaald worden naar landen waar wel werk te vinden is.

De posities van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt zijn verschillend, zowel in emigratielanden als in immigratielanden. Dat geldt ook voor de rollen in gezin en familie. Het is daarom van belang in het arbeidsmigratiebeleid aandacht te besteden aan de verschillende gevolgen die het beleid kan hebben voor mannen en vrouwen – of men arbeidsmigratie in het algemeen nu als positief beoordeelt of niet.

Op dit moment is die aandacht er niet, getuige het feit dat in bovengenoemde kabinetsnota niet bij genderverschillen wordt stilgestaan. Ook het feit dat ministerie en CWI niet beschikken over cijfers ten aanzien van de man/vrouw-verdeling bij arbeidsmigratie is veelzeggend.

Navraag bij de Directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leerde dat men daar niet keek naar gender-aspecten van arbeidsmigratie, maar alleen naar de arbeidsmarkt op zichzelf. Er is maar één voorbeeld waarbij bewust rekening is gehouden met de positie van vrouwen: oorspronkelijk gold de regel dat maximaal 10 procent van de werknemers in een bedrijf uit buitenlandse stagiairs mocht bestaan. Uit de praktijk bleek dat dit met name problemen gaf bij vrouwelijke stagiaires, die niet graag alleen wilden komen. Kleine bedrijven konden



echter geen twee stagiaires plaatsen zonder boven het wettelijk maximum percentage te komen. Daarom is speciaal voor kleine bedrijven de regel ingesteld dat twee stagiaires mogen worden ingehuurd. Van andere gender-aspecten van arbeidsmigratie lijkt het ministerie zich niet bewust te zijn.

### *De ketens van zorg*

Arbeidsmigratie in Nederland is in principe van tijdelijke aard. In het algemeen is er sprake van een tijdelijke vergunning voor maximaal drie jaar. Voor migratie van verpleegkundigen geldt zelfs een maximum van in totaal twee jaar en voor een au pair een periode van één jaar. Gezien de tijdelijke aard van de werkzaamheden, komt het gezin in veel gevallen niet mee. Als het gezin wel mee naar Nederland komt, zijn alleen de echtgeno(o)t(e) of partner en de 'eigen' kinderen welkom. Dit is een benadering die niet aansluit bij de leefvormen die in andere landen gebruikelijk zijn, waarbij ook (hulpbehoevende) ouders, ooms en tantes of bijvoorbeeld kinderen van andere familieleden die niet in staat zijn zelf voor de kinderen te zorgen, tot het gezin kunnen behoren. Kinderen worden in Nederland zelfs aan een DNA-test onderworpen om te voorkomen dat in Nederland woonachtige migranten eventueel de zorg op zich (blijven) nemen voor andere dan hun biologische kinderen.

Wanneer een vrouw voor arbeidsmigratie kiest, zal in het algemeen in het land van herkomst een leemte ontstaan in de zorg voor haar gezin en/of familie. Dit gemis wordt vaak opgevuld door andere familieleden zoals de grootmoeder. Ook komt het voor dat een betaalde huishoudelijke hulp of kinderverzorgster wordt ingehuurd, uiteraard tegen een aanmerkelijk lager loon dan de arbeidsmigrante verdient omdat de migratie anders zinloos is. Deze situatie wordt wel aangeduid met de term 'the care chain'<sup>6</sup>, in het Nederlands vertaald als 'de keten van zorg' (Lutz, 2001).

Het bestaan van deze keten van zorg pleit niet tegen vrouwelijke arbeidsmigratie in het algemeen of tegen arbeidsmigratie door moeders in het bijzonder. De keus voor arbeidsmigratie kan een weloverwogen en verantwoorde keuze zijn, juist ook in het belang van de kinderen. In Nederland kan de moeder bijvoorbeeld geld verdienen voor de opleiding voor haar kinderen. Voor je kinderen zorgen door geld voor ze te verdienen wordt in de Nederlandse cultuur vaak meer als taak van de vader gezien: de moeder verricht de dagelijkse praktische zorg. Maar ook een moeder kan de financiële zorg prioriteit (moeten) geven. Het is de keuze van de moeder zelf op welke wijze zij haar verantwoordelijkheid vorm geeft.

Het is echter wel belangrijk om bij het beleid rond arbeidsmigratie rekening te houden met de realiteit dat de vrouwelijke arbeidsmigrant vaak een zorgleemte achterlaat. Dat kan op een aantal manieren.

Ten eerste door het verlengen van de lengte van de tewerkstellingsvergunning. Hoe korter de maximale duur van de vergunning, hoe minder mogelijkheid de migrante heeft te kiezen voor het meenemen van haar gezin. De maximale duur van drie jaar – bij verpleegkundigen zelfs twee jaar – biedt op dit moment weinig keus.

Ten tweede door het veranderen van regelgeving rond au pairs. Het huidige beleid houdt in dat au pairs geen kinderen mogen hebben. Op deze manier sluit Nederland de ogen voor de werkelijkheid dat veel vrouwen met kinderen wel degelijk kiezen voor arbeidsmigratie ten behoeve van huishoudelijke arbeid. Zij kunnen nu in Nederland niet als au pair terecht, tenzij zij hun kinderen verzwijgen.

Ten derde door het instellen van een verplichte –via een CAO geregelde– toeslag voor de opvang van de kinderen in het land van herkomst. Veel werkgevers betalen tegenwoordig mee aan de kinderopvang voor hun werknemers. Dit geldt echter alleen voor werknemers met kinderen in Nederland. Het is niet evenwichtig dat niet wordt betaald voor kinderen die in het land van herkomst zijn achtergebleven. Deze kinderen hebben misschien zelfs wel meer opvang nodig. Het invoeren van een toeslag voor deze opvang komt bovendien voor een deel tegemoet aan de angst in vakbondskringen dat werkgevers voor arbeidsmigratie kiezen, omdat dit goedkoper is dan te zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden voor herintredende vrouwen.

### ***Vrouwelijke arbeidsmigratie: drie typische ‘vrouwenberoepen’***

Er zijn in Nederland drie typische ‘vrouwenberoepen’ waarbij arbeidsmigratie actueel is: huishoudelijke arbeid bij particulieren, verpleging en prostitutie. Op twee van deze vormen van migratie wordt elders in dit boek verder ingegaan (zie hoofdstuk 4 voor huishoudelijke arbeid en hoofdstuk 5 voor prostitutie). Hier zal kort de migratie van verpleegkundigen aan de orde komen, een onderwerp waar veel discussie over is. Vrijwel elke keer als een zorginstelling verpleegkundigen in het buitenland werft, haalt dit de kranten en worden er Kamervragen gesteld. Getalsmatig is het echter, ondanks de tekorten aan arbeidskrachten in deze sector, nog geen belangwekkend verschijnsel. In 2000 en 2001 samen kwamen slechts 153 verpleegkundigen van buiten de EU naar Nederland in het kader van arbeidsmigratie, terwijl 12.500 verpleegkundigen in diezelfde periode naar Groot-Brittannië kwamen.

De migratie van verpleegkundigen valt onder de WAV en wordt nader geregeld in het Convenant Arbeidsmarktbeleid Zorgsector (CAZ), een samenwerking van werkgevers, werknemers en overheid. In dit convenant is onder meer afgesproken dat een tewerkstellingsvergunning in principe voor één jaar wordt afgegeven. De vergunning kan hierna maximaal nog met een jaar worden verlengd. (Ter vergelijking: de normale maximale duur voor een tewerkstellingsvergunning is drie jaar.) Daarnaast is vastgelegd dat in 2000 maximaal 3 procent van het personeelsbestand van een instelling mocht bestaan uit werknemers van buiten de EER. Dit maximumpercentage daalt elk jaar met een half procent. Vanaf 2006 zullen er derhalve geen verpleegkundigen van buiten de EER binnen de zorg in Nederland werkzaam zijn. Ook is in het CAZ-overleg overeengekomen dat niet mag worden geworven in landen waar op de arbeidsmarkt een tekort is aan verpleegkundigen en verzorgenden. Op grond hiervan wordt op dit moment geen arbeidsmigratie toegestaan van verpleegkundigen uit Suriname en Zuid-Afrika. Een andere randvoorwaarde is dat actieve werving alleen is toegestaan in

de richting van werkloze verpleegkundigen. Er zijn echter signalen dat de wervingsbureaus zich daaraan niet houden.

Gezien de kleine aantallen is nog niet veel te zeggen over de ervaringen van deze verpleegkundigen. Het lijkt erop dat er op verpleegtechnisch gebied geen problemen zijn. Het leren van de Nederlandse taal blijkt soms wel wat meer tijd te vergen dan gehoopt was en ook zijn er aanpassingsproblemen doordat de medische cultuur per land verschilt; hierbij moet onder andere gedacht worden aan de mate van zelfstandigheid, de verhouding tussen artsen en verpleegkundigen en de houding van patiënten. Doordat de maximale verblijfsduur van de verpleegkundigen twee jaar is, is een lange inwerkperiode bezwaarlijk.

De ervaringen van verpleegkundigen die hier al wat langer zijn, bijvoorbeeld uit de Filippijnen, leren dat de diploma-erkenning een probleem is. Buitenlandse kwalificaties worden niet altijd geaccepteerd, zodat bijvoorbeeld verpleegkundigen worden aangesteld als ziekenverzorger.

### ***Vrouwelijke arbeidsmigratie, een emotionele of een zakelijke benadering?***

Het is opvallend dat juist de arbeidsmigratie voor de drie 'vrouwenberoepen' – huishoudelijk werk, prostitutie, en verpleging – juridisch en politiek afwijkend wordt behandeld. Zo is prostitutie het enige beroep waarvoor per definitie geen tewerkstellingsvergunning mogelijk is terwijl huishoudelijke arbeid het enige beroep is dat onder de vlag van culturele uitwisseling tegen een bepaald zakgeld mag worden gedaan. De verpleging is het enige beroep waarvoor de maximale tewerkstelling slechts twee jaar mag duren en waarbij migranten uit bepaalde landen per definitie geweigerd worden.

In de discussie over vrouwelijke arbeidsmigratie wordt, in tegenstelling tot bij de mannelijke arbeidsmigratie, ook vaak de vraag gesteld of het niet triest is dat de betrokkenen hun land en gezin moeten verlaten en of zij hier niet in een bedroevende situatie terechtkomen. De vrouwelijke arbeidsmigrant wordt als zelig gezien en niet als een individu dat kiest voor migratie om haar economische positie te verbeteren. Deze kwalificatie komt goed tot uitdrukking bij huishoudmigratie. Hierover wordt gezegd dat het wrang is dat vrouwen, die vaak een behoorlijke opleiding hebben, naar Nederland worden gehaald om het ondankbare en –naar onze normen– laagbetaalde huishoudwerk te doen. Veelal komen zij terecht in een geïsoleerde en dus kwetsbare positie, namelijk binnen een gezin, zonder collega's. Deze situatie is een duidelijk voorbeeld van ongelijke arbeidsdeling naar gender en etniciteit. Bij de prostitutie komt deze mondiale arbeidsdeling nog wranger in beeld. Arbeid die de meeste mensen niet willen verrichten, daar zijn toch nog wel arme vrouwen uit ontwikkelingslanden voor te vinden.

Prostitutie en betaalde zorgarbeid zijn niet alleen vrouwenberoepen, maar ook typische arbeidsmigratieberoepen. In vrijwel alle rijke landen werken juist vrouwen uit arme landen in de prostitutie en huishouding. Witte autochtone vrouwen kiezen in

veel mindere mate voor deze beroepen omdat het beroepen zijn met een lage status en slechte arbeidsomstandigheden. Voor vrouwen uit bijvoorbeeld Azië, Latijns-Amerika of Oost-Europa kan het daarentegen een economische stap vooruit zijn om te kiezen voor dergelijk werk in een rijk land.

Gevaar is wel dat deze situatie kan leiden tot de beeldvorming dat vrouwen van bepaalde etniciteiten vooral geschikt zijn voor deze vrouwelijke migratieberoepen. Niet de sociaal-economische omstandigheden gaan dan de verklaring vormen voor de scheiding naar gender en etniciteit op de arbeidsmarkt, maar ook stereotypering. Nakano Glenn beschrijft een dergelijk proces in de Verenigde Staten in de periode voor de Tweede Wereldoorlog. In deze periode kwamen veel eerste-generatie migrantes terecht in huishoudelijke arbeid. Voor witte Europese vrouwen was dat echter een tijdelijke zaak; de dochters van deze huishoudelijke hulpen kregen de kans om voor andere beroepen te kiezen of om huisvrouw/moeder te worden zonder betaald werk. Voor vrouwen met een niet-witte etniciteit gold dat echter niet; zij werden op den duur gezien als speciaal geschikt voor dit soort werk en hun dochters konden niet ontsnappen aan deze stereotypering (Nakano Glenn, 2000).

Bovenstaande opsomming van negatieve aspecten van vrouwelijke arbeidsmigratie is absoluut reëel. Maar toch is het opvallend dat deze discussies hoofdzakelijk bij vrouwelijke arbeidsmigratie opkomen, waarbij de negatieve aspecten veel meer worden benadrukt dan de positieve. De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk gedeeltelijk in het feit dat we als samenleving minder goed in staat zijn om zakelijk naar vrouwelijke migratie te kijken dan naar mannelijke migratie. Dat mannen zich om geld of carrièremotieven over de aardbol bewegen, wordt makkelijker geaccepteerd dan wanneer vrouwen dat doen. In tegenstelling tot mannelijke arbeidsmigranten worden vrouwen enerzijds tegen zichzelf in bescherming genomen, want het is zielig dat zij hier moeten werken in beroepen met een lage status. Anderzijds wordt moreel van hen verwacht dat zij niet primair voor hun financiële belang kiezen, maar dat zij de verzorging van hun eigen kinderen of van patiënten in hun eigen land het zwaarst laten wegen. In de discussie lijken de betrokken vrouwen aan dit verwachtingspatroon tegemoet te willen komen door te benadrukken dat zij juist in het buitenland werken om geld te verdienen voor de kinderen.

Dat zakelijke migratiemotieven van vrouwen lastiger worden geaccepteerd is wellicht een parallel van de verwachtingen die heersen rond huwelijksmigratie. Uit onderzoek op dit gebied blijkt dat met meer wantrouwen wordt gekeken naar een man die migreert wegens de liefde, dan wanneer een vrouw zich bij haar mannelijke partner voegt. 'De achterliggende ideologie lijkt te zijn dat het 'onnatuurlijk' is wanneer mannen hun vrouw volgen naar het land waar zij gevestigd is. Deze huwelijken waarbij de man zijn status aan de vrouw kan ontlenuen, zetten nog altijd de heersende gendernormen op hun kop' (De Hart, 2000, p. 248).

De houding ten opzichte van vrouwelijke arbeidsmigranten hangt ook samen met de aard van de beroepen. Deze beroepen worden veelal niet als 'echte' arbeid be-

schouwd. Dit geldt zeker voor huishoudelijk werk en prostitutie. Bovendien roepen zowel verzorgende arbeid als seksarbeid nu eenmaal meer ethische aspecten op dan werk in bijvoorbeeld de horeca, de ict, of de bouw. Dit geldt overigens voor veel beroepen waar vrouwen in werken; het gaat vaak om beroepen waarin gevoel een rol speelt en waarbij een strikt zakelijke benadering moeilijk is. Het feit dat vrouwen meer in dit soort beroepen werken, is op zichzelf geen neutraal gegeven. De beroepskeuze hangt direct samen met de gender-rollen in de maatschappij. Vrouwen worden vanuit deze rolverdeling gedwongen in dit soort beroepen terecht te komen c.q. hebben een minder vrije beroepskeuze dan mannen. Als vervolgens de regelgeving rond migratie voor die 'vrouwenberoepen' ook nog beperkingen opwerpt op grond van de aard van het beroep of de rol van de moeder in haar gezin, wordt deze rolverdeling verder versterkt. De ongelijke verdeling van macht, bewegingsvrijheid en inkomen tussen mannen en vrouwen wordt daarmee bestendigd.

De verpleging is hiervan een duidelijk voorbeeld. Verpleegkundigen uit Suriname of Zuid-Afrika kunnen op dit moment niet kiezen voor arbeidsmigratie naar Nederland omdat de (overigens omstreden) indruk bestaat dat zij in eigen land harder nodig zijn. De vrouwen die voor arbeidsmigratie zouden willen kiezen, doen dat echter niet voor niets: zij kunnen geen werk vinden in eigen land of zij verdienen daar veel minder. Soms is sprake van onjuiste voorlichting door wervingsbureaus ter plekke, die gouden bergen in Nederland beloven. Maar veelal zullen er weldegelijk economische voordelen zijn aan migratie naar Nederland. Het is onrechtvaardig dat de gezondheidszorg in veel landen financieel slechter af is dan in Nederland, maar is het redelijk om deze last op de schouders van de verpleegkundigen ter plaatse te leggen door hen te verhinderen naar Nederland te komen? Wordt er bij arbeidsmigratie ten behoeve van de ict ook gekeken of de betrokkene niet bruikbaar is in India?

Arbeidsmigratie is, zowel vanuit de positie van de migrant als vanuit de positie van de werkgever bezien, een migratievorm die vooral door zakelijke motieven wordt ingegeven. De arbeidsmigrant migreert met het oog op economisch voordeel voor zichzelf en voor haar of zijn gezin. Het is dan ook reëler om het oordeel over arbeidsmigratie in het algemeen en daarmee ook over arbeidsmigratie door vrouwen te baseren op de economische gevolgen. Hierbij kan wel de vraag worden gesteld of de beloning naar onze maatstaven rechtvaardig is. Worden de kosten voor bijvoorbeeld het wervingsbureau, het duurdere levensonderhoud in Nederland, de kosten voor gezinstaken voor het achterblijvende gezin, voldoende meegewogen? Bespaart de werkgever niet onrechtvaardig op bijvoorbeeld kosten voor kinderopvang terwijl de kinderen wel degelijk in het land van herkomst opgevangen moeten worden?

De praktijk leert dat arbeidsmigratie per saldo vaak voordeel blijkt op te leveren en dat het derhalve een weloverwogen en passende beslissing kan zijn om als vrouw of man voor arbeidsmigratie te kiezen; of het nu gaat om prostitutie-arbeid of ict. Ondanks het feit dat wij als samenleving hier vaak gemengde gevoelens over hebben. Het is natuurlijk wrang als zwarte vrouwen wegens armoede in eigen land hier ons vuile werk in het huishouden of de seksindustrie komen opknappen. De situatie wordt echter niet

minder wrang wanneer deze vormen van arbeidsmigratie worden tegengehouden. De vrouwen hebben dan in ieder geval minder mogelijkheden om iets aan hun armoede te doen. De keuze voor illegale migratie of in het land van herkomst hetzelfde vuile werk te verrichten voor een veel lagere beloning, is evenmin aantrekkelijk. Overigens is dit 'vuile' werk in de herkomstlanden vaak eveneens werk ten behoeve van de rijkere landen. De mondiale arbeidsdeling betekent tenslotte dat bijvoorbeeld veel fabriekswerk of werk in de landbouw dat in ontwikkelingslanden wordt verricht, producten oplevert die goedkoop in de rijke landen worden aangeboden. Wij zien de betrokken werknemers echter niet.

De wrange en trieste kanten van arbeidsmigratie moeten zeker niet onder het tapijt worden geveegd. Het zijn symptomen van de grote mondiale ongelijkheid tussen landen én tussen mannen en vrouwen. Maar de situatie verbetert niet door vrouwelijke arbeidsmigratie extra te bemoeilijken. Die arbeidsmigratie is juist een optie die voor vrouwen open staat als zij hun individuele situatie willen verbeteren.

### *VN-Vrouwenverdrag*

Bij de behandeling van 'vrouwenberoepen' binnen het arbeidsmigratiebeleid, is ook het VN-Vrouwenverdrag van belang. Artikel 11 van dit verdrag schrijft gelijke behandeling van mannen en vrouwen voor bij regelgeving rond arbeid. Spijkerboer acht het niet toekennen van een tewerkstellingsvergunning voor arbeid in de prostitutie in strijd met dit VN-verdrag, aangezien prostitutie immers (voornamelijk) vrouwenarbeid is (Spijkerboer, 2002, p. 47). Ook ten aanzien van de migratie van verpleegkundigen of huishoudsters is het VN-Vrouwenverdrag relevant. Het huidige arbeidsmigratiebeleid dat juist migratie voor deze vrouwenberoepen belemmert, voldoet niet aan het VN-voorschrift dat vrouwen dezelfde arbeidsmogelijkheden moeten hebben als mannen.

### *Arbeidsmigratie als goedkope oplossing*

Zoals eerder gesteld, heeft met name de vakbeweging erop gewezen dat arbeidsmigratie door werkgevers kan worden gebruikt als alternatief voor inspanningen om de arbeidsparticipatie in Nederland te vergroten. In plaats van aanpassingen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, bijscholing van herintreedsters of het investeren in kinderopvang, kan een werkgever voor de gemakkelijkere of goedkopere weg van arbeidsmigratie kiezen. Uitgaande hiervan kan gesteld worden dat het belemmeren van arbeidsmigratie de werkgevers dwingt meer te doen voor onder andere de in Nederland wonende vrouwen.

Deze redenering is niet onjuist. Het is van groot belang de combinatie van arbeid en zorg te stimuleren en de grote uitval onder vrouwen als gevolg van arbeidsongeschiktheid tegen te gaan. Maar het risico kan ondervangen worden zonder arbeidsmigratie tegen te gaan.

Ten eerste is het de verantwoordelijkheid van sociale partners en overheid om in CAO's en wetgeving te zorgen voor passende minimumarbeidsvoorwaarden, zowel ten aanzien van beloningen en arbeidsomstandigheden als ten aanzien van de combinatie van arbeid en zorg. Dit is ook belangrijk in tijden van voldoende arbeidsaanbod in zowel binnen- als buitenland. Het kan niet zo zijn dat alleen bij een krappe arbeidsmarkt goede arbeidsvoorwaarden afgedwongen kunnen worden.

Ten tweede kunnen bij het verlenen van vergunningen voorwaarden worden gesteld om bijvoorbeeld te proberen te voorkomen dat werkgevers met behulp van arbeidsmigratie de combinatie van arbeid en zorg omzeilen. Zo zou deeltijdbeleid en een regeling voor kinderopvang geëist kunnen worden, wat bijvoorbeeld een bijdrage kan leveren aan het in beweging brengen van de starre arbeidscultuur in de ict-branche.

Ook kan gedacht worden aan speciale voorzieningen voor arbeidsmigranten op het gebied van kinderopvang. Arbeidsmigranten kunnen nu in het algemeen geen gebruik maken van de kinderopvangregeling, omdat de kinderen in het land van herkomst blijven. Maar de werknemer heeft voor deze kinderen wel opvang nodig. Een voorziening zou kunnen zijn dat in de CAO een toeslag wordt vastgelegd voor werknemers die hun gezin in het buitenland hebben achtergelaten. Deze toeslag zou bijvoorbeeld gelijk kunnen zijn aan het bedrag dat de werkgever anders voor kinderopvang in Nederland betaalt. Eventueel kan het recht beperkt worden tot gevallen waarin een tijdelijke tewerkstellingsvergunning is afgegeven, zodat het logisch is dat de werknemer het gezin niet laat overkomen. Een dergelijke regeling is niet alleen rechtvaardig voor de betrokken werknemers en hun gezin, het is ook een gedeeltelijk antwoord op het probleem dat arbeidsmigratie een middel kan zijn om investeringen op het terrein van zorg en arbeid te omzeilen.

Met enige inzet en creativiteit is het kortom mogelijk om arbeidsmigratie toe te laten en tegelijkertijd te zorgen voor behoorlijke arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden voor alle werknemers. Het gaat dan vooral om de gereguleerde sectoren. In sectoren waar nu veel illegale arbeidsmigratie plaatsvindt, zoals de seksindustrie en het huishoudelijke werk bij particulieren, geldt dat het toestaan van arbeidsmigratie zelfs de enige weg is om enige regulering van arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden te bereiken. Aan een tewerkstellingsvergunning kunnen eisen worden gesteld op het gebied van arbeidstijden, minimale beloning en behuizing. Gezien de kwetsbare situatie van de betrokken werknemers is dit van groot belang.

## Noten

1. Voorstel van de regeringscommissie Süßmuth, juli 2001.
2. Wellink deed zijn uitspraken in het IKON-televisieprogramma *Factor*, 5 november 2002.
3. De arbeidsmigratie van binnen de EU blijft in dit boek verder buiten beschouwing, omdat dit boek gaat over het toelatingsbeleid. Binnen de EU is arbeidsmigratie vrij toegestaan.
4. Dit cijfer betreft het aantal ingewilligde verzoeken om een machtiging voorlopig verblijf als au pair. Bron: website IND, [www.immigratiedienst.nl](http://www.immigratiedienst.nl), getallen regulier.
5. De EER bestaat uit de EU plus Lichtenstein, Noorwegen, en IJsland.
6. De term is afkomstig van Rhacel Parrenas, hoogleraar Vrouwenstudies aan de Universiteit van Wisconsin, geïnterviewd door de VPRO-televisie, *DNW*, oktober 2000.

## Literatuur

E-Quality (2002), *Wel afwassen maar niet de was doen. Verslag van de expertmeeting 'Gender-aspecten van arbeidsmigratie'*, gehouden op 28 november 2002, bij E-Quality in Den Haag.

Hart, B. de (2000), 'De Goede Lobbes en de Onbezonnen Vrouw. Gemengde relaties en het schijnhuwelijk', in: *Migrantenstudies* (16) 2000-4, p. 246-259.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2002), *Rapportage Vreemdelingenketen september-december 2001*, tevens jaarrapportage 2001, 26 februari 2002.

Lutz, H. (2001), 'Ketens van zorg. De nieuwe dienstmeisjes in de mondiale migratie', in: *Tijdschrift voor Genderstudies*, 2001 –3, p. 20-34

Nakano Glenn, E. (2000), 'Women and Labor Migration', in: Inderpal Grewal and Caren Kaplan, *An Introduction to Women's Studies: Gender in a Transnational World*, New York: McGraw-Hill, p. 478-482.

Spijkerboer, T. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht; discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Tjadens, F. en H. Roerink (2002), *Arbeidsmigratie door verpleegkundigen naar Nederland; een inventarisatie van ervaringen, feiten en meningen*. Utrecht: NIZW.

Waard, E. de (2001), 'Huishoudelijk werksters eisen rechten en respect', in: *De Fabel van de Illegaal*, 46/47, zomer 2001.



# 3

## ***Als we niet kijken dan zijn ze er niet***

### **Struisvogelpolitiek rond vrouwen en meisjes zonder verblijfsvergunning<sup>1</sup>**

Sabine Kraus

#### ***Inleiding***

Illegaal verblijf in Nederland is een onderwerp waarop overheid en politiek al jaren lang hun tanden stukbijten. Steeds weer wordt aangegeven dat het uitzetten van mensen zonder verblijfsvergunning serieus zal worden opgepakt, maar in de praktijk blijkt dat tot nu toe moeilijker te zijn dan gedacht. Het eerste kabinet-Balkenende kondigde bij zijn aantreden in 2002 het voornemen aan om illegaal verblijf in Nederland tot een strafbaar feit te maken. Of dit plan door het tweede kabinet-Balkenende zal worden doorgezet is nog niet duidelijk. Het is in elk geval sterk de vraag of een dergelijk voorstel het illegaal verblijf daadwerkelijk zou terugdringen. Wel lijkt zeker dat het mensen zonder verblijfsstatus verder zou marginaliseren.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de situatie van vrouwen en meisjes die illegaal in Nederland verblijven.

#### ***De Koppelingswet***

Uitzetting en strafbaarstelling zijn instrumenten om illegaal verblijf in Nederland te bestrijden. Maar begin jaren negentig werd een andere methode geïntroduceerd: uitsluiting van voorzieningen. Tot 1991 was een verblijfsvergunning niet nodig om een sofi-nummer te krijgen. En met een sofi-nummer slaagden velen – mannen vaker dan vrouwen – erin ‘wit’ werk te vinden. Zij droegen belasting en premies af en hadden uiteraard ook recht op alle voorzieningen die daaruit betaald werden. Eind 1991 kwam hieraan een eind. Degenen die al een sofi-nummer hadden konden dat behouden. Zij werden bekend als de zogenaamde ‘witte illegalen’. Nieuwe sofi-nummers worden sindsdien echter alleen nog verstrekt aan personen met een verblijfstitel.

In feite is er sindsdien sprake geweest van een sluipend proces waarbij mensen zonder verblijfstitel steeds minder rechten kregen. De Koppelingswet, die in juli 1998 van kracht werd, was hiervan het voorlopig sluitstuk.

De Koppelingswet is in het leven geroepen om illegaal verblijf in Nederland te bestrijden. De wetgever vond dat er twee onwenselijke gevolgen optraden zolang mensen zonder vergunning in aanmerking kwamen voor uitkeringen en andere voorzieningen. Ten eerste zou men de betrokkenen daarmee helpen om hun illegale verblijf hier voort te zetten. Ten tweede zou er een ‘schijn van legaliteit’ kunnen ontstaan waardoor het na verloop van tijd steeds lastiger werd de betrokkenen uit te zetten.

Daartegenover staat de vraag wat de gevolgen zijn nu mensen *niet* in aanmerking komen voor voorzieningen. Het gevolg is zeker niet dat er geen mensen zonder ver-

blijfsvergunning in Nederland wonen. De mondiale ongelijkheid is immers dermate groot dat er altijd mensen zullen zijn die een illegaal bestaan in Nederland verkiezen boven de situatie in hun geboorteland of –in het geval van kinderen die hier zijn geboren– het geboorteland van hun ouders. Illegaal verblijf is dus niet uit te bannen. Sterker nog, uit de evaluatie van de Koppelingswet, die het Ministerie van Justitie in 2001 heeft laten uitvoeren, blijkt dat de wet de omvang van het illegale verblijf waarschijnlijk niet eens heeft verminderd (B&A Groep, 2001, p.149-151).

De uitsluiting van voorzieningen heeft daarentegen wel veel invloed op de levensomstandigheden gehad. Personen zonder verblijfsvergunning zijn een kaste van niet-burgers geworden; onzichtbare inwoners van Nederland, die geen recht hebben op de normale minimumvoorzieningen. Grote armoede, isolement en psychosociale en medische problemen zijn het gevolg. De betrokkenen zijn kwetsbaar voor allerlei vormen van misbruik, zowel in de arbeid als in de privé-sfeer. Zij hebben geen financieel vangnet om op terug te vallen en kunnen niet of nauwelijks terecht bij de meeste vormen van hulpverlening. Dit wordt veroorzaakt door een mengeling van directe en indirecte (juridische) uitsluitingsvormen van voorzieningen, gebrek aan kennis bij hulpverleners en de betrokkenen én angst en intimidatie. Voor vrouwen en meisjes gelden veel van deze factoren nog sterker dan voor mannen.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de invoering van de Koppelingswet in 1998 de situatie van mensen zonder verblijfsvergunning heeft bemoeilijkt. Organisaties die deze niet-burgers ondersteunen zien verdere verslechtingen optreden, mede als gevolg van de nieuwe Vreemdelingenwet (E-Quality, 2002). Steeds meer mensen bevinden zich in een tussensituatie waarin zij wel in Nederland hun procedure mogen afwachten, maar toch verstoken zijn van recht op voorzieningen.

### *Onzichtbare vrouwen*

Onderzoek naar de positie van mensen zonder verblijfsvergunning is lastig, omdat het over een grotendeels verborgen en niet geregistreerde groep mensen gaat. Toch zijn er diverse onderzoeken gedaan. Deze besteden echter nauwelijks aandacht aan vrouwen. Vrouwen zijn onzichtbaarder dan mannen; zij leiden een 'verborgen bestaan' en lopen minder risico op aanhouding door politie of vreemdelingendienst (Engbersen e.a., p. 26). In het onderzoek van Engbersen e.a. is dan ook slechts één vrouwelijke respondent op de tien Turkse respondenten zonder verblijfsvergunning, en van de elf Marokkaanse respondenten eveneens één. Hoewel in dit onderzoek te lezen valt dat volgens de literatuur een kwart van de 'illegalen' vrouw is (p. 47), schrijven de onderzoekers dat hun onderzoekspopulatie 'correspondeert met de literatuur over illegalen' (p. 124) en 'niet losgezien [kan] worden van het feit dat illegalen meestal mannen zijn' (p. 193-194).

Het evaluatieonderzoek van de Koppelingswet, dat het Ministerie van Justitie heeft laten uitvoeren, vermeldt dat door middel van 42 vraagg gesprekken is achterhaald wat de effecten van de wet zijn vanuit het perspectief van degenen die onder de wet

vallen. Deze gesprekken zijn gevoerd in drie gemeenten, met mensen uit Marokko, Turkije, Oost-Europa, China, Ghana, Latijns-Amerika, Somalië, Suriname en Nigeria. Echter: 'Het betreft vooral arbeidsmigranten. De overige categorieën, te weten vrouwen, voortgezet verblijvers, (afgewezen) asielzoekers en kinderen, zijn onder de geïnterviewden niet of nauwelijks vertegenwoordigd' (B&A Groep, p. 116). Het is opvallend dat bij de onderzoekers kennelijk het beeld leeft dat vrouwen enerzijds en arbeidsmigranten anderzijds elkaar uitsluitende categorieën zijn. In werkelijkheid zijn er wel degelijk veel illegale vrouwelijke arbeidsmigranten (zie ook de hoofdstukken 4 en 5 in dit boek). Nog problematischer is dat de evaluatie is afgerond zonder te onderzoeken wat de gevolgen van de wet zijn voor vrouwen zonder verblijfsvergunning. Het Ministerie van Justitie en de Tweede Kamer hebben dit geaccepteerd en baseren hun beslissing om de wet niet te wijzigen dus in feite op de gevolgen die de wet heeft voor mannen. Ten aanzien van de gevolgen voor vrouwen geldt een struisvogelpolitiek: we zien ze niet, dus het zal wel meevallen.

De onzichtbaarheid van vrouwen zonder verblijfsvergunning heeft effect op de publieke opinie en de politieke discussie. Een groot deel van de maatschappij is in het algemeen voor een harde aanpak van 'illegalen'. Het beeld dat mensen bij deze groep hebben is vaak dat van mannelijke gelukszoekers, waaronder ook de zogenaamde 'criminele illegalen'. Het zou een genuanceerd oordeel bevorderen als men beter bekend was met de variatie van personen die onder de noemer 'illegalen' vallen, en met de feitelijke situatie waarin deze individuen en gezinnen leven. Een gezicht geven aan mensen zonder verblijfsvergunning, waaronder ook vrouwen en kinderen, kan hierbij helpen.

### *Het leven van vrouwen en meisjes zonder verblijfsvergunning*

E-Quality heeft een jaar na de invoering van de Koppelingswet geïnventariseerd wat de specifieke gevolgen van deze wet zijn voor vrouwen en meisjes (Kraus, 2000). Uit signalen van hulpverleners en zelforganisaties komt een duidelijk beeld naar voren van de kwetsbare positie waarin vrouwen zonder vangnet leven. Zij kunnen niet legaal aan het werk en hebben geen recht op bijstand, kinderbijslag, huisvesting, huursubsidie of een ziekteverzekering.

Uiteraard hebben vrouwen en mannen zonder verblijfsvergunning veel problemen gemeen. Maar gezien hun over het algemeen andere maatschappelijke positie, treft de uitsluiting van voorzieningen vrouwen en meisjes harder. Vooral als zij kleine kinderen hebben is het moeilijker om met ('zwart') werk in hun onderhoud te voorzien. Moeders zijn minder flexibel in werktijden en in de plaats waar zij werken.

Dit geldt zeker voor vrouwen die rechtstreeks uit de asielopvang komen en dus niet over een netwerk beschikken om een kinderoppas te vinden.

Als vrouwen wel 'zwart' werk vinden, werken zij veelal in de particuliere huishouding als werkster of inwonend huishoudster. Ook zijn ze werkzaam in de tuinbouw, in naaiateliers of in de informele dienstverlening, vaak binnen de eigen etnische gemeen-

schap. Zoals bekend werken er ook veel vrouwen zonder verblijfsvergunning in de prostitutie. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

Het 'zwarte' werk is de enige manier van overleven; dit geldt met de Koppelingswet nog meer dan voorheen. Kwaadwillende werkgevers kunnen daardoor gemakkelijk misbruik maken van arbeidskrachten zonder verblijfsvergunning. Werk waarvoor drie euro per uur wordt betaald en/of werkdagen die aanzienlijk langer duren dan acht uur zijn hierbij geen uitzondering. Het feit dat vrouwen vaak in geïsoleerde situaties werken, verhoogt het risico van misbruik en uitbuiting. De particuliere huishouding is hiervan een van de meest nijpende voorbeelden, vooral in gevallen waar vrouwen inwonend zijn en waar dag en nacht een beroep op hen kan worden gedaan. Organisaties die vrouwen zonder verblijfsvergunning steunen komen schokkende ervaringen tegen van vrouwen die reageren op een advertentie waarin huishoudelijke hulp wordt gevraagd. De potentiële sollicitant spreekt af dat zij opgehaald zal worden en wordt vervolgens ontvoerd, verkracht en op een voor haar onbekende plek in Nederland weer uit de auto gezet (E-Quality, 2002).

Als een vrouw zonder verblijfsvergunning geen inkomen heeft, is zij aangewezen op liefdadigheid. Er zijn diverse organisaties die mensen zonder verblijfsvergunning ondersteunen, met name kerkelijke of alternatieve organisaties. Ook staan sommige lokale liefdadigheidsfondsen open voor mensen zonder verblijfsvergunning. Dit is echter niet altijd een oplossing. Zo kent niet iedereen de weg naar een dergelijk fonds of charitatieve instelling. Daarbij komt dat sinds de invoering van de Koppelingswet en de nieuwe Vreemdelingenwet het beroep op deze mogelijkheden zo groot is, dat de organisaties lang niet iedereen kunnen helpen.

Sommige vrouwen kiezen voor de 'oplossing' om bij een man in te trekken die hen op straat oppikt. Zij bevinden zich in een zeer kwetsbare positie. Het gevaar dat de man in kwestie misbruik van hen maakt is groot. Het probleem wordt nog versterkt doordat de vrouwen vanuit hun illegale situatie geen verblijfsvergunning kunnen aanvragen voor verblijf bij deze partner. Zij zullen daarvoor eerst naar het land van herkomst moeten terugreizen en daar een machtiging voorlopig verblijf (mvv) moeten aanvragen. Daar gaan maanden overheen. In de praktijk zijn veel vrouwen niet in staat om voor die weg te kiezen. Het verblijf bij de nieuwe partner biedt hun dus alleen kost en inwoning, maar maakt geen eind aan hun illegale status. Daarmee zijn zij nog veel kwetsbaarder dan iemand met een afhankelijke verblijfsvergunning al is. Als de relatie wordt verbroken kunnen zij immers geen aanvraag voor voortgezet verblijf indienen.

## ***Meisjes***

In de Koppelingswet is een uitzondering gemaakt voor onderwijs; tot je achttiende jaar mag je naar school, verblijfsvergunning of niet. Een opleiding die je voor je achttiende begonnen bent, mag je bovendien afmaken. In de praktijk zijn er echter diverse belemmeringen waardoor kinderen zonder verblijfsstatus toch niet naar school gaan.

Ten eerste zijn er gezinnen die een zwervend bestaan leiden en dus van het ene tijdelijke onderdak naar het andere gaan. Van schoolbezoek komt dan niet veel terecht.

Ten tweede bezorgt de Onderwijskaart, die elke leerling vanaf 16 jaar krijgt, veel leerlingen en hun ouders een angstig gevoel. De persoonsgegevens op deze kaart kunnen leiden tot een grotere bekendheid van de familie bij de overheid met alle gevolgen van dien. Op dit moment (2003) wordt een nog verdergaande registratie binnen het onderwijs ingevoerd, te weten het 'persoonsgebonden onderwijsnummer'. Dit nummer is gelijk aan het sofi-nummer. Mensen zonder verblijfsvergunning kunnen echter geen sofi-nummer (meer) krijgen. In dit probleem is voorzien door de school van deze kinderen de mogelijkheid te geven bij de IB-groep een apart onderwijsnummer aan te vragen. Tijdens de parlementaire behandeling is afgesproken dat de Vreemdelingendienst van deze registratie geen gebruik mag maken (*Handelingen TK*, 16 oktober 1996, 13859). Theoretisch zou het onderwijsnummer dus geen gevaar moeten opleveren voor leerlingen zonder verblijfsvergunning, maar in werkelijkheid zal dit registratiesysteem de drempel om naar school te gaan ongetwijfeld verhogen. Dit is althans de verwachting van veel scholen en hulpverleners, die bij de illegaal in Nederland verblijvende ouders angst signaleren (Bommeljé en Braat, 2002, p. 70-71). En deze angst is begrijpelijk. Het eerste Kabinet-Balkenende wilde illegaliteit tenslotte strafbaar stellen en binnen de Tweede Kamer gingen na het verschijnen van de studie *Tussen recht en realiteit* (Bommeljé en Braat, 2002) stemmen op om scholen te verplichten de aanwezigheid van 'illegale' leerlingen te melden. Weliswaar was hiervoor geen politieke meerderheid, maar dit soort incidenten doen geen goed aan het vertrouwen van ouders en leerlingen.

Een derde belemmering voor schoolbezoek zijn de hoge kosten die aan het volgen van onderwijs zijn verbonden. Boeken, les gelden en andere studiekosten zijn moeilijk te betalen. Dit is vooral een probleem voor leerlingen vanaf 16 jaar. Het lesgeld bedraagt voor hen immers 916 euro per jaar (schooljaar 2003-2004). Doordat dit lesgeld centraal wordt geïnd, is het onmogelijk om een regeling te treffen op het relatief verouderde niveau van de eigen school.

Behalve in het onderwijs staan meisjes zonder verblijfsvergunning ook daarbuiten onder grote druk. Vaak zijn ze (grotendeels) in Nederland opgegroeid en volledig ingeburgerd in de Nederlandse samenleving. Het steeds scherpere beleid confronteert hen echter met het feit dat zij er toch niet bij horen. Zij schamen zich hiervoor en willen beslist niet dat hun omgeving te weten komt dat zij 'illegaal' zijn. Iets oudere meisjes die een vriendje hebben, houden hun illegaliteit soms ook voor hem verborgen. Hij zou anders kunnen denken dat zij met hem omgaat om een verblijfsvergunning te krijgen...

Ook zijn er meisjes die juist wel overwegen om dan maar te trouwen. Een moeilijke beslissing. Een huwelijk maakt een einde aan de angst voor uitzetting, en stelt hen bijvoorbeeld in de gelegenheid om verder te studeren. Maar aan de andere kant zouden zij eigenlijk (nog) niet willen trouwen.

Meisjes die hier geboren en/of getogen zijn, kunnen vaak makkelijker werk vinden dan migrantenvrouwen van de eerste generatie. Er zijn werkgevers die bij een vloeiend Nederlands sprekend meisje, vooral bij tijdelijk werk, niet eens op het idee komen om naar de verblijfsstatus te informeren. Dit leidt er soms toe dat gezinnen genoodzaakt zijn (puber)meisjes te laten werken om in het levensonderhoud van het gezin te voorzien.

### *Vrouwenopvang*

Vrouwen die hun partner verlaten wegens 'huiselijk' geweld, kunnen lang niet allemaal terecht in de Vrouwenopvang. Ongeveer de helft van alle vrouwen die zich aanmelden wordt wegens plaatsgebrek geweigerd. Dat zijn circa twaalfduizend vrouwen per jaar, waarvan velen met kinderen (Algemeen overleg over de nota *Privé geweld - publieke zaak*, TK 2001-2002, 28345 nr. 3). Vrouwen zonder verblijfsvergunning zijn hierbij niet meegeteld, aldus Ineke Smidt, directeur van de Federatie Opvang (*NRC Handelsblad*, 28 november 2001).

Vrouwen zonder verblijfsvergunning worden veel vaker dan anderen geweigerd in de Vrouwenopvang. Dit was al het geval voor het in werking treden van de Koppelingswet, maar toen waren er nog gemeenten die bij uitzondering bijstand verstrekten. Nu dit niet meer het geval is, weten opvanghuizen niet waar zij het geld voor het levensonderhoud van deze bewoonsters vandaan moeten halen. De subsidie voor de Vrouwenopvang is er namelijk op berekend dat het levensonderhoud wordt betaald uit het inkomen (uit werk of door een uitkering) van de bewoonsters zelf. Dit is gezien de Koppelingswet een onmogelijkheid voor vrouwen zonder verblijfsstatus. Wanneer zij toch bij uitzondering (of per vergissing) worden opgenomen, verblijven ze soms jarenlang in de Vrouwenopvang. Dit is in principe strijdig met de doelstelling van de opvang: vrouwen (met hun kinderen) worden maximaal een half jaar opgevangen met als doel hen voor te bereiden op het weer zelfstandig gaan wonen. Dit perspectief is echter voor vrouwen zonder verblijfsvergunning moeilijk. Een legaal bestaan kunnen zij tenslotte niet opbouwen en legale huisvesting is er ook niet. Het gevolg is dat deze vrouwen soms jarenlang in de Vrouwenopvang verblijven. Dat is zeer ongewenst. De vrouwen raken gedeprimeerd en gehospitaliseerd wat in veel gevallen ook lichamelijke klachten veroorzaakt. Ze zijn niet meer gemotiveerd hulp te aanvaarden, omdat zij het gevoel hebben toch niets te kunnen opbouwen. Maar ook leidt de lange opname tot dichtslibben van de toch al geringe opvangcapaciteit. Veel opvanghuizen weigeren dan ook vrouwen zonder verblijfsvergunning. Andere instellingen nemen vrouwen ongeacht hun verblijfsstatus wel op, zonder hier ruchtbaarheid aan te geven uit vrees anders met aanvragen te worden overstroomd. Tenslotte zijn er ook opvanghuizen die een soort tussenvorm kennen waarbij bijvoorbeeld maximaal twee vrouwen zonder status worden opgenomen, of waarbij vrouwen zonder verblijfsstatus alleen worden opgenomen voor een korte crisisopvang van twee weken.<sup>2</sup>

Er is een kritische kanttekening te maken bij de manier waarop de Vrouwenopvang met vrouwen zonder verblijfstitel omgaat. Veel opvanghuizen zijn destijds zonder sub-

sidië opgericht. Zij werden gefinancierd uit particuliere bijdragen en gerund door vrijwilligsters. De doelstelling was onder meer de maatschappelijke misstand van geweld tegen vrouwen zichtbaar te maken. Inmiddels zijn deze huizen geprofessionaliseerd en is de nadruk steeds meer op professionele hulpverlening komen te liggen. Dit gaat echter vaak ten koste van de maatschappijkritische aanpak, die ook noodzakelijk blijft om geweld tegen vrouwen te bestrijden. Door de gevolgen van de Koppelingswet neer te leggen bij de uitgesloten vrouwen zelf, werkt de Vrouwenopvang in zekere zin mee aan uitvoering van deze wet.

Er is weinig zicht op wat er gebeurt met vrouwen die door de Vrouwenopvang worden geweigerd. Het alternatieve opvangcircuit (zoals actiegroepen en kerkelijke organisaties) is niet groot genoeg om alle vrouwen op te vangen. Een deel van de vrouwen keert in elk geval terug naar de gewelddadige partner of vader. De situatie daar zal er zeker niet beter op worden als de man beseft dat zijn echtgenote of dochter nergens anders terecht kan. Anderen kiezen voor een noodoplossing in de vorm van het overhaast aangaan van een nieuwe relatie. Die situatie leent zich bij uitstek voor nieuw misbruik; de Vrouwenopvang ziet de vrouwen soms, zwaar mishandeld door de nieuwe partner, snel weer terug (E-Quality, 2002).

### **Gezondheidszorg**

Mensen zonder verblijfsvergunning zijn sinds de invoering van de Koppelingswet uitgesloten van deelname aan het Ziekenfonds en verstrekkingen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Een enkeling is in staat zich particulier te verzekeren, maar verzekeraars mogen hen weigeren. Wel is een 'illegalenfonds' in het leven geroepen, dat door het Ministerie van VWS wordt gesubsidieerd en door de Stichting Koppeling wordt beheerd. Dit fonds heeft als doel het financieren van de medische noodzakelijke zorg. Medische beroepsbeoefenaren zijn verplicht medisch noodzakelijke hulp te verlenen. Hieronder valt uiteraard de zorg in levensbedreigende situaties en in situaties waarbij een blijvende handicap dreigt. Maar ook situaties waar gevaar dreigt voor derden, zoals bij besmettelijke ziekten of bij agressieve psychiatrische patiënten. Zwangerschapszorg en de zorg rond de geboorte zijn ook vormen van noodzakelijke medische zorg; dit is bij de behandeling van de Koppelingswet in de Tweede Kamer uitdrukkelijk toegezegd. Er hoeft dus niet per geval beoordeeld te worden of zwangerschapszorg noodzakelijk is. Dit geldt evenzeer voor de preventieve jeugdgezondheidszorg, waaronder vaccinaties.

Patiënten zelf kunnen geen beroep doen op het fonds; het fonds is bedoeld voor zorgverleners die relatief veel patiënten zonder verblijfsvergunning behandelen. Ook zij kunnen niet zomaar een rekening bij het fonds indienen. In principe moet de zorgverlener de kosten eerst trachten te verhalen op de patiënt zelf. Wil hij/zij dat niet proberen of lukt het niet, dan is de regel dat de zorgverlener de kosten zelf moet dragen. Slechts als de zorgverlener structureel bovenmatig wordt belast door de zorg voor patiënten zonder verblijfsvergunning, kan hij/zij via een regionaal samenwerkingsver-

band een bijdrage voor de kosten voor het volgende kalenderjaar aanvragen uit het noodfonds.

Niet iedere gezondheidszorginstelling komt in aanmerking voor een vergoeding uit het fonds van de Stichting Koppeling: ziekenhuizen en dergelijke instellingen worden geacht gebruik te maken van de zogenaamde 'stroppenpot' die zij volgens de richtlijn van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) in hun budget hebben voor de afschrijving van dubieuze debiteuren.

Veel mensen zonder verblijfsvergunning zijn niet op de hoogte van het recht op medisch noodzakelijke zorg. Zij durven daarom lang niet altijd medische hulp te zoeken. Organisaties die mensen zonder verblijfsvergunning steunen, kennen bovendien talloze voorbeelden waarin medisch noodzakelijke hulp wordt geweigerd (Kraus, 2000, en E-Quality, 2002). Vaak kost het veel moeite een patiënt zonder verblijfsstatus onder te brengen. Veel artsen en instellingen lijken van mening dat alleen acute hulp moet worden geboden, of dat hulp aan 'illegalen' op zichzelf bijna een illegale daad is. Dit staat echter haaks op de wet die juist verplicht medisch noodzakelijke hulp te verlenen, acuut of niet. Het feit dat betaling niet gegarandeerd is, en dat declareren bij het 'illegalenfonds' omslachtig is, speelt ongetwijfeld een rol bij de weigerachtige houding van een deel van de gezondheidszorg.

Gevolg is dat welwillende medische hulpverleners steeds meer patiënten zonder verblijfsvergunning moeten behandelen, die nergens anders terecht kunnen.

Een andere belemmering voor patiënten zonder verblijfsvergunning is het systeem dat de arts of het ziekenhuis eerst de rekening moet neerleggen bij de patiënt. De rekeningen en aanmaningen leiden tot zoveel stress bij de betrokkenen, dat zij een volgende keer niet meer naar de dokter durven te gaan. Er zijn zelfs instellingen die het incasseren zo ver doorvoeren, dat zij de deurwaarder op patiënten afsturen.

Er zijn enkele onderzoeken verricht naar de gezondheidstoestand van en de gezondheidszorg aan 'illegalen'. Specifiek onderzoek naar de situatie van vrouwen is nooit verricht. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken acht het dringend noodzakelijk dat dit onderzoek wel plaatsvindt, mede op grond van artikel 12 van het VN-Vrouwenverdrag. Dit artikel schrijft voor dat alle passende maatregelen moeten worden genomen om discriminatie van vrouwen op het gebied van gezondheidszorg uit te bannen. Indien de toegankelijkheid van zorg voor 'illegalen' te wensen overlaat, kan dit vrouwen zonder verblijfstitel onevenredig hard raken, aldus de Adviescommissie.

Ondanks het ontbreken van goed onderzoek kunnen toch enkele specifieke gebieden worden genoemd waar zich problemen voor vrouwen zonder verblijfsvergunning voordoen. Het gaat hierbij vooral om de zorg rond zwangerschap en bevalling. Het komt voor dat vrouwen geheel niet worden gecontroleerd tijdens hun zwangerschap en zelfs zonder deskundige begeleiding van hun kind bevallen. Ook zijn er vrouwen zonder verblijfsvergunning die zich tegen het einde van hun zwangerschap aanmelden als asielzoekster, omdat zij denken dat dit de enige manier is om veilig te kunnen bevallen. Het VN-Vrouwenverdrag schrijft voor dat de staat 'passende, zo nodig kosteloze dienst-



verlening in verband met zwangerschap, bevalling, en de hierop volgende periode' waarborgt. De huidige regeling voldoet hieraan niet. Het blijkt in praktijk immers niet gewaarborgd dat de zorg wordt verleend. Bovendien is er geen sprake van 'zonodig kosteloos': in principe moet de rekening immers worden neergelegd bij de vrouw zelf, ongeacht haar financiële draagkracht. Als zij niet kan betalen, komen de kosten vervolgens bij de zorgverlener zelf terecht. Pas in derde instantie kan sprake zijn van een bijdrage van overheidswege.

Bijzondere problemen doen zich voor ten aanzien van HIV-geïnfecteerde zwangere vrouwen. Als moeder en kind na de bevalling uit het ziekenhuis worden ontslagen, kunnen zij de noodzakelijke medische behandeling vaak niet volhouden. De behandeling vereist namelijk een geregeld leven en dat hebben vrouwen zonder verblijfsvergunning meestal niet. Ook durven deze vrouwen tegenover mensen van wie zij afhankelijk zijn vaak niet open te zijn over hun ziekte. Vrouwen die bijvoorbeeld bij een man wonen in ruil voor seksuele diensten kunnen moeilijk laten merken dat zij HIV-positief zijn.

Een ander specifieke 'vrouwenkwestie' is het preventieve onderzoek naar baarmoederhalskanker en borstkanker. Vrouwen worden hiervoor opgeroepen aan de hand van de Gemeentelijke Basisadministratie, het bevolkingsregister. Sinds de Koppelingswet kunnen mensen zonder verblijfsvergunning hier niet meer worden ingeschreven, zodat zij ook niet worden opgeroepen voor het bevolkingsonderzoek.

Ook hier is sprake van strijd met het VN-Vrouwenverdrag. Reeds voor invoering van de Koppelingswet, in 1996, stelden onderzoekers vast dat preventieprogramma's, waaronder bevolkingsonderzoek, vrouwen met een illegale verblijfsstatus niet of onvoldoende bereikten. 'Dit is om redenen van persoonlijk en collectief nadeel ongewenst en discriminerend,' werd geconcludeerd (Holtrust e.a., 1996, p. 220).

Een ander probleemterrein betreft de anticonceptie. Vrouwen zonder verblijfsvergunning moeten de kosten van anticonceptie zelf dragen. Ook hier is het VN-Vrouwenverdrag in het geding. In het eerder aangehaalde onderzoek gebruiken de auteurs het niet vergoeden van anticonceptie als hypothetisch voorbeeld om te illustreren dat het Vrouwenverdrag niet alleen directe maar ook indirecte discriminatie verbiedt: 'Zo'n maatregel zou betekenen dat vrouwen harder worden getroffen dan mannen, daar immers de zorg voor het gebruik van voorbehoedsmiddelen in de praktijk met name bij vrouwen ligt. Volgens het verdrag is dit dus onaanvaardbaar' (Holtrust e.a., p. 217).

## **Geboortekte**

Bij veel ouders bestaat de vrees dat een geboorteaangifte de aandacht vestigt op het illegale verblijf van het gezin, bijvoorbeeld doordat de ambtenaar van de burgerlijke stand merkt dat de betrokkenen niet in het bevolkingsregister staan ingeschreven. Ook moet diegene die aangifte doet zich identificeren. Soms lost de verloskundige dit laatste probleem op, doordat zij de aangifte doet. Bij kinderen die zonder medisch hulp zijn geboren kan zich nog een extra probleem voordoen, omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand een geboortetest kan vragen.

Dit alles leidt ertoe dat een onbekend aantal kinderen niet wordt aangegeven. De verwachting is dat naarmate het illegale verblijf harder wordt aangepakt, door bijvoorbeeld strafbaarstelling, dit probleem groter zal worden. De gevolgen hiervan zijn ernstig. Een kind dat niet wordt aangegeven heeft immers geen identiteit. De ouders zullen niet kunnen bewijzen dat het hun kind is, wat overigens ook Justitie problemen zal geven bij eventuele uitzetting van het gezin. Of en hoe het kind gebruik kan maken van bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg en onderwijs, is sterk de vraag. Als de Koppelingswet nog bestaat over bijvoorbeeld zestien jaar, kan het kind lastig bewijzen dat het nog geen 18 is en dus nog recht op onderwijs heeft.

Er schijnen ook ouders te zijn die ervoor kiezen het kind te laten registreren als het kind van anderen, die wel legaal in Nederland verblijven. Het kind kan dan legaal in Nederland verblijven waardoor bijvoorbeeld het recht op kinderbijslag is gegarandeerd. Uiteraard geeft deze handelwijze ernstige problemen, omdat bijvoorbeeld de echte ouders het kind niet kunnen meenemen naar het buitenland. En wat gebeurt er als de juridische ouders bijvoorbeeld remigreren terwijl de biologische ouders in Nederland blijven?

### ***Legaliseringsbeleid***

In het verleden hebben enkele malen legaliseringsoperaties plaatsgevonden waarbij bepaalde categorieën 'illegalen' alsnog een verblijfsvergunning kregen.<sup>3</sup> Na invoering van de Koppelingswet werd onder meer gepleit voor legaliseren van de zogenaamde 'witte illegalen'. Diverse groepen 'witte illegalen' gingen in hongerstaking, waaronder een groep van vijftien Turkse vrouwen in Amsterdam die specifiek aandacht voor de problemen van vrouwen vroegen.

Het definiëren van de groep 'witte illegalen' is niet gemakkelijk. Minimaal vallen degenen eronder die vóór 1991 naar Nederland kwamen en een sofi-nummer kregen. Een ruimere uitleg is dat eigenlijk iedereen die op een bepaald moment (al enige tijd) staat ingeschreven in het bevolkingsregister als witte illegaal moet worden aangemerkt.

Eén van de grote struikelblokken bij legalisering eind jaren '90 was de voorwaarde dat de betrokkene minstens zes jaar achtereen minimaal tweehonderd dagen per jaar betaald 'wit' moest hebben gewerkt. Voor mannen was het al moeilijk om hieraan te voldoen, maar voor vrouwen was het nog veel moeilijker. Tweehonderd dagen werk betekent namelijk vrijwel een fulltime baan. En aangezien vrouwen vaak in deeltijd of op kortdurende contracten werken, voldeden zij hier zelden aan. Het beleid kwam er eigenlijk op neer dat alleen een 'mannelijk' leefpatroon een zodanig band met Nederland opleverde dat legalisering op zijn plaats was. Terwijl ook autochtone Nederlandse vrouwen vaak geen betaald werk hebben of in deeltijd werken, werd een dergelijk 'vrouwelijk' leefpatroon bij vrouwen zonder verblijfsvergunning afgestraft. Ook het samen delen van betaald en onbetaald werk leverde geen legalisering op, want aan de eis van zes jaar full-time werken moest door één persoon worden voldaan. De regeling stond haaks op het emancipatiebeleid en het integratiebeleid en was ook in strijd met het VN-Vrouwenverdrag (Kraus, 1999 en Spijkerboer, 2002, p. 4).

Uiteindelijk is er een nieuwe regeling gekomen, de Tijdelijke Regeling Witte Illegalen. Deze regeling stelt geen norm voor een bepaald aantal gewerkte dagen en is daardoor minder nadelig voor vrouwen.

Ongetwijfeld staat het legaliseringbeleid vroeg of laat weer op de (politieke) agenda. Regelmatig komen immers mensen zonder verblijfsvergunning in actie. Maar niet alleen mensen zonder verblijfsvergunning pleiten voor legalisering. Illegaal verblijf kan ook negatieve gevolgen hebben voor de rest van de samenleving. Het is voor artsen, hulpverleners, scholen en lokale overheden frustrerend te worden geconfronteerd met een categorie mensen waarvoor te weinig kan worden gedaan. Medeburgers hebben moeite met het feit dat hun buurtgenoten, klasgenoten van hun kinderen, hun huishoudelijk hulp of 'klusjesman' op deze manier moeten leven. Sommige werkgevers profiteren misschien van de zwakke positie van arbeidskrachten zonder verblijfsvergunning, maar er zijn zeker ook werkgevers die liever zouden willen dat zij de betrokkenen legaal in dienst zouden kunnen nemen. Ook vanuit de optiek van wetshandhaving is illegaal verblijf problematisch. Niet alleen omdat het illegaal verblijf zelf moeilijk kan worden bestreden, maar ook omdat allerlei andere wet- en regelgeving als gevolg van illegaal verblijf lastig te handhaven is. Mensen zonder verblijfsvergunning zijn immers vaak onzichtbaar en durven geen beroep te doen op politie of rechtshulp.

Door onder ander de grote onzichtbaarheid van vrouwen zonder verblijfsvergunning, zijn veel van deze problemen voor vrouwen nog nijpender dan voor mannen. Een legaliseringsbeleid zou veel vrouwen uit ernstige problemen kunnen helpen. Het is dan natuurlijk wel zaak dat dit beleid zo wordt vormgegeven dat het voor vrouwen geen hogere drempels opwerpt dan voor mannen.

#### Noten

1. De term 'illegalen' vermijdt E-Quality zoveel mogelijk. Mensen kunnen wel illegaal in Nederland verblijven, maar dat maakt hun bestaan niet illegaal. E-Quality spreekt daarom over 'mensen zonder verblijfsvergunning'. Dit klinkt misschien soms wat omslachtig, maar, zoals iemand het zo mooi heeft verwoord: er zijn geen onwettige mensen, er zijn alleen onmenselijke wetten.
2. Eind 1999, ten tijde van de inventarisatie *Leven zonder vangnet* (Kraus 2000) waren er dertien huizen die in principe geen vrouwen opnamen zonder verblijfsvergunning, zeven die opnamen ongeacht de verblijfsvergunning en zeven waar een tussenvorm gold.
3. In dit rijtje hoort niet het zogenaamde 'pardon' thuis dat in september 2003 is voorgesteld voor asielzoekers die al lang op een beslissing wachten. Deze asielzoekers zijn immers legaal in Nederland.

## Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag.

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv (2001), *Evaluatie van de Koppelingswet: een onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de Koppelingswet*, Den Haag 27 april 2001, in opdracht van het Ministerie van Justitie, TK 2000-2001, 19637, nr. 600.

Bommeljé, S. en K. Braat (2002), *Tussen recht en realiteit, een oriënterende studie naar 'illegale' kinderen in het Nederlandse onderwijs*, Amsterdam: Defence for Children International Nederland, in samenwerking met Cordaid.

Engbersen, G., J. van der Leun, R. Staring en J. Kehla (1999), *De ongekende stad 2: Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

E-Quality, *Geen doekjes voor het bloeden meer: verslag van de expertmeeting 'Gender-aspecten van het beleid ten aanzien van ongedocumenteerde migranten'*, gehouden op 27 juni 2002 bij E-Quality.

Holrust, N., A. Hendriks en D. Bauduin (1996, red.), *De betekenis van artikel 12 vrouwenverdrag voor Nederland: gezondheid als recht*. Den Haag: Ministerie van SZW/ Vuga Uitgeverij.

Kraus, S. (1999), 'Alleen kostwinners voldoende geïntegreerd in Nederland?' In: *Nemesis*, nr. 3, p. 99-100.

Kraus, S. (2000), *Leven zonder vangnet, de gevolgen van de Koppelingswet voor vrouwen en meisjes*. E-Quality, januari 2000.

Spijkerboer, T. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht. Discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Goderie, M., F. Spierings en S. ter Woerds (2002), *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht/ Den Haag: Verwey-Jonker Instituut/WODC, Ministerie van Justitie.

# 4

## ***Er is een land waar vrouwen kunnen werken***

### **De positie van domestic workers in Nederland**

Christel Kohlmann

*'Bij de van oudsher geëxporteerde ruwe grondstoffen heeft zich een nieuwe 'grondstof' gevoegd: die van de zorgarbeid, merendeels aangeboden door vrouwen'*  
(Lutz, 2001, p. 31).

#### ***Inleiding***

In de afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland spectaculair gegroeid. Vrouwen blijven tegelijkertijd wel verantwoordelijk voor de meeste zorgarbeid in en rond het huishouden; mannen zijn slechts mondjesmaat méér gaan zorgen.<sup>1</sup> Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat meer zorgarbeid moet worden uitbesteed, bijvoorbeeld door het inschakelen van kinderopvang, werksters of thuishulpen. Het komt ook regelmatig voor dat welgestelde tweeverdieners een au pair of (ongedocumenteerde) arbeidsmigrant inschakelen om een deel van het huishoudelijke werk en de zorgarbeid voor haar rekening te nemen. Deze keuze heeft te maken met het gebrek aan voldoende en betaalbare kinderopvang en gezinszorg in Nederland, maar het is ook vaak een bewuste keuze. De kinderen hoeven niet naar een 'vreemde' omgeving, de opvang is flexibel (vergaderingen kunnen gerust uitlopen) en de domestic worker of au pair kan, als het gaat om meerdere kinderen, goedkoper zijn dan andere vormen van kinderopvang.

Op het eerste gezicht lijkt een au pair of een arbeidsmigrant een goede oplossing voor drukke ouders. In de praktijk doet zich evenwel een aantal problemen voor. Die problemen hebben met name te maken met de zwakke (rechts)positie van domestic workers en het risico van uitbuiting dat hierdoor ontstaat. In dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan en worden aanbevelingen gedaan om de positie van domestic workers te verbeteren.

#### ***Wat is een domestic worker?***

Een 'domestic worker' kan de wekelijkse hulp in de huishouding zijn, maar ook een moderne variant van het vroegere (inwonende) dienstmeisje. Het betreft iemand die huishoudelijk werk doet en vaak ook verantwoordelijk is voor de zorg voor kinderen en eventueel ouderen. Het is niet eenvoudig het begrip 'domestic worker' te vertalen of definiëren. Een opsomming van werkzaamheden brengt evenmin uitkomst, aangezien de taken uiteenlopen van schoonmaken tot grasmaaien, van de kinderen verzorgen tot de hond uitlaten.<sup>2</sup> In dit hoofdstuk wordt met 'domestic workers' bedoeld arbeidsmigranten die naar Nederland komen om huishoudelijk werk en zorgarbeid te verrichten en die bij hun werkgever inwonen.

Een aantal domestic workers is naar Nederland gekomen via de au pairregeling. Deze au pairs hebben recht op een verblijfsvergunning van één jaar. In ruil voor kost, inwoning en zakgeld (maximaal 345 euro per maand) mag aan de au pair gevraagd worden naast de zorg voor de kinderen licht huishoudelijk werk te verrichten. In tegenstelling tot de algemene beeldvorming rond au pairs zijn het meestal geen westerse meisjes die op zoek zijn naar wat avontuur in het buitenland. Voor het overgrote deel gaat het om jonge vrouwen uit arme landen die als au pair naar Nederland komen om geld te verdienen voor de familie in het land van herkomst.

De categorie inwonende domestic workers bestaat naast au pairs ook uit illegale vrouwelijke arbeidsmigranten. Zo blijkt uit de praktijk dat au pairs regelmatig na hun formele werkperiode illegaal in Nederland blijven. Maar er zijn ook vrouwen die bijvoorbeeld door middel van een toeristenvisum naar Nederland komen om illegaal huishoudelijk werk te verrichten. Arbeidsmigranten kunnen een tewerkstellingsvergunning aanvragen om in Nederland huishoudelijk werk te mogen verrichten, maar deze wordt wegens prioriteitsgenietend aanbod nooit toegewezen. De overheid gaat er namelijk vanuit dat er voldoende aanbod in Nederland en de Europese Economische Ruimte is om aan de vraag naar domestic workers tegemoet te komen.

### *Ketens van zorg*

De mondiale inkomensongelijkheid maakt het voor individuele vrouwen aantrekkelijk om in een rijk land huishoudelijk werk te gaan verrichten. Deze vrouwen hebben over het algemeen een goede opleiding genoten (Van Dijken, 2002), maar kunnen in hun eigen land geen werk vinden of worden daarvoor zeer slecht betaald. Door te gaan werken als domestic worker hebben zij weliswaar een marginale positie in het land waar zij werken, maar zij kunnen daardoor wel voorzien in het onderhoud van hun gezin of de opleiding van hun kinderen. 'Being a parent you have to give your children a good life, that's part of your job', zo stelt een domestic worker in het onderzoek van Van Dijken (2002, p. 51).

Dit verschijnsel heeft duidelijke gender- en etniciteitsaspecten. Nederlandse vrouwen gaan werken en niet hun mannelijke partners maar laagbetaalde (en vaak ongedocumenteerde) vrouwelijke arbeidsmigranten nemen de zorgarbeid in hun gezinnen over. In de herkomstlanden van deze arbeidsmigranten nemen vervolgens niet de mannen, maar vrouwelijke familieleden (bijvoorbeeld de oudste dochter) of ingehuurd domestic workers de dagelijkse zorg voor de kinderen op zich. Dit wordt ook wel de 'keten van zorg' genoemd (Lutz, 2001, zie ook hoofdstuk 2). De rol van mannen verandert niet en die van vrouwen maar gedeeltelijk, want zij blijven verantwoordelijk voor de zorgarbeid. Beleidsmakers, maar ook de vrouwen zelf, kijken daarom anders tegen arbeidsmigratie van vrouwen aan dan die van mannen. "A man does not really miss the feeling of being a woman; a woman does, because she cannot take care of her children. I miss feeling a woman, or mother", aldus een domestic worker (Van Dijken, 2002, p. 47).

## Weinig cijfers

Huishoudelijk werk speelt zich af in het private domein en daarmee vrijwel geheel in het informele circuit. De domestic workers zijn hierdoor redelijk onzichtbaar en er is dan ook nauwelijks informatie over de populatie huishoudelijke werkers in Nederland. Uit internationale literatuur blijkt dat de hulp in de huishouding meer en meer een zaak is voor illegale, vrouwelijke migranten (Botman, 2002).

Het aantal au pairs dat jaarlijks naar Nederland komt, is bekend en schommelt rond de duizend vrouwen. In 2001 werden 853 verblijfsvergunningen aan au pairs verleend; in 2000 waren dat 1080 vergunningen; in 1999 vroegen 1008 au pairs een verblijfsvergunning aan.<sup>3</sup> Van hen is 95 procent vrouw. De meeste au pairs komen uit Zuid-Afrika, de Filippijnen en Polen. Tijdens een door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) georganiseerde expertmeeting schatte de heer Ales van World Wide Au Pair & Nanny dat slechts 15 procent van de totale hoeveelheid au pairs legaal in Nederland verblijft.<sup>4</sup>

Een indicatie van de vraag naar domestic workers geven cijfers uit Zuid-Europa. Deze cijfers tonen aan dat tweederde van alle werkvergunningen wordt toegewezen aan immigranten die zijn geworven als werkster en kindermeisje (Lutz, 2001, p. 22).

## Risico van uitbuiting

Uiteraard zijn er veel werkgevers die domestic workers goed en fatsoenlijk behandelen. Maar door het informele, onzichtbare en geïsoleerde karakter van huishoudelijk werk hangt veel af van de goede wil van die werkgevers. Er is zelden een functieomschrijving van huishoudelijke arbeid, dus de domestic worker kan voor allerlei taken worden ingeschakeld.

De domestic worker zonder verblijfsvergunning is afhankelijk omdat haar werkgever haar kan aangeven bij de Vreemdelingenpolitie. De illegale status van vrouwen brengt ook allerlei andere problemen met zich mee, zoals het feit dat ze niet verzekerd zijn, waardoor doorbetaling bij ziekte ontbreekt. Het risico van uitbuiting is dus groot.

Au pairs, die wel een legale status hebben, zijn ook onevenredig afhankelijk van de *goodwill* van de werkgever c.q. het gastgezin. Voor de au pair (en eventuele familieleden in het land van herkomst) is de onkostenvergoeding immers een belangrijke vorm van inkomen. Als de au pair het gastgezin om welke reden dan ook wil verlaten, moet zij zelf in een voor haar onbekend land een nieuw gastgezin vinden. Dit zal geen makkelijk opgave zijn, omdat een au pair maximaal één jaar in Nederland mag verblijven. Het feit dat ze dus minder dan een jaar beschikbaar zal zijn, maakt haar voor nieuwe gastgezinnen minder aantrekkelijk. Een au pair zal derhalve niet snel kiezen voor het wisselen van gastgezin.

Het risico van uitbuiting is over het algemeen groter wanneer een domestic worker in het huis van de werkgever woont, hetgeen bij een au pair altijd het geval is. De domestic worker is dan altijd beschikbaar voor het werk. Een andere factor die hierin een rol speelt, is de geïsoleerde positie van sommige domestic workers. Zij hebben geen

netwerk in Nederland om op terug te vallen als zij worden uitgebuit of zelfs door hun werkgever worden misbruikt.

Om bovengenoemde redenen – afhankelijkheid en illegale status – zullen vrouwen niet snel geneigd zijn misstanden te rapporteren. Het ontbreken van officiële klachten bij bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie kan daarom niet leiden tot de conclusie dat uitbuiting en misbruik niet voorkomen.

### *Het au pairbeleid<sup>5</sup>*

Een verblijf als au pair in Nederland is bedoeld om kennis te maken met de Nederlandse samenleving en cultuur. Een au pair verblijft in een gastgezin. In ruil voor kost, inwoning en zakgeld (maximaal 345 euro per maand), verricht een au pair voor de duur van maximaal een jaar maximaal dertig uur per week licht huishoudelijk werk voor het gastgezin. Verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is niet mogelijk. Gezinsvorming en gezinshereniging zijn niet toegestaan.

Een au pair moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- De au pair is ongehuwd en tussen de 18 en 26 jaar oud. De au pair mag niet de zorg(plicht) hebben voor afhankelijke gezinsleden in het land van herkomst.
- De au pair is niet eerder op basis van een verblijfsvergunning in Nederland geweest.
- De au pair heeft niet eerder in het buitenland gewerkt voor het gastgezin.

Ook het gastgezin moet aan een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste zijn:

- Het gastgezin bestaat uit minimaal twee personen.<sup>6</sup>
- Het gastgezin beschikt over voldoende inkomen, dat wil zeggen een inkomen dat minimaal gelijk is aan de bijstandsnorm voor de betreffende categorie, aangevuld met de bijstandsnorm voor alleenstaanden.<sup>7</sup>

In 2000 is geprobeerd de positie van au pairs te versterken. Zo is bepaald dat au pairs en gastgezinnen een bewustverklaring moeten ondertekenen, waarin onder andere staat dat het gastgezin een tewerkstellingsvergunning nodig heeft indien de werkzaamheden niet in overeenstemming zijn met het au pairbeleid. Vanaf die periode is het voor au pairs ook mogelijk om van gastgezin te wisselen. De au pair moet dan echter wel zelf een nieuw gastgezin vinden en de totale periode dat de au pair in Nederland mag verblijven, blijft één jaar. Een poging om het aantal uren dat een au pair maximaal mag werken te beperken tot twintig uur, strandde in de Tweede Kamer op verzet van met name de VVD.

In opdracht van het Ministerie van Justitie is er een evaluatieonderzoek gaande naar de praktijk van de gewijzigde regelgeving voor het verblijf van au pairs in Nederland. Dit onderzoek richt zich op de huidige toezichtmogelijkheden. Het kabinet wil op basis van dit onderzoek vervolgens bezien of, en zo ja welke, maatregelen nodig zijn om de



positie van au pairs te verbeteren. De resultaten waren bij het verschijnen van dit boek nog niet openbaar.

In onze huidige internationale (rechts)omgeving is het ook van belang te kijken of er internationaal recht van toepassing is op de positie van au pairs. Een belangrijk verdrag is de *European Agreement on au pair Placement* van de Raad van Europa (Straatsburg, 24-11-1969). Dit verdrag heeft Nederland, als een van de weinige uitzonderingslanden, niet ondertekend omdat het doel van culturele uitwisseling onvoldoende in het verdrag naar voren komt. De nadruk ligt te sterk op het regelen van de arbeidsverhouding.<sup>8</sup> Er zijn duidelijke verschillen aan te geven tussen het Nederlandse beleid en het verdrag. Volgens het Europese au pairverdrag mag bijvoorbeeld een au pair tussen de 17 en 30 jaar oud zijn en kan haar verblijfsvergunning bovendien met een jaar worden verlengd. Dit is ruimer dan het Nederlandse beleid. Op andere punten biedt het Nederlandse beleid echter meer bescherming. Zo stelt artikel 9 van het Europese verdrag dat de au pair dagelijkse huishoudelijke taken verricht, wat over het algemeen niet meer dan vijf uur per dag in beslag mag nemen. Hierbij wordt uitgegaan van zes dagen –in Nederland zijn dat er vijf– en dit komt in totaal dus neer op de dertig uur die ook staat in het Nederlandse beleid. Maar door de toevoeging ‘over het algemeen’ biedt het Europese beleid de mogelijkheid het maximum aantal uren op te rekken.

### ***Culturele uitwisseling of alternatieve vorm van kinderopvang?***

Het au pairbeleid is bedoeld om jongeren kennis te laten maken met de Nederlandse taal en cultuur. Dit is in de praktijk naar de achtergrond verdwenen. Zowel de meeste au pairs uit landen buiten de Europese Unie als de gastgezinnen, zien de tegenprestatie –het verrichten van huishoudelijke werkzaamheden en het verzorgen van kinderen– als het belangrijkste doel voor de komst naar Nederland. Dit blijkt keer op keer als bekende drukke Nederlanders in interviews vertellen dat zij het zonder hun au pair niet zouden kunnen bolwerken.

Dit blijkt ook uit *De opvanggids*, een gids voor alle vormen van kinderopvang. De au pair is één van de mogelijkheden die daarin wordt besproken: ‘Een au pair is een meisje of –in een enkel geval– een jongen uit het buitenland die gedurende een jaar bij je gezin inwoont en voor de kinderen zorgt. Daarnaast verricht zij desgewenst licht huishoudelijk werk.’ (Padt en Jansen, 2000). De voorwaarde dat een au pair niet meer dan dertig uur mag werken, benaderen de auteurs van de gids soepel: ‘Een au pair werkt *doorgaans* (cursief CK) dertig uur per week. (...) Wordt voor meer uren een beroep op haar gedaan, dan moet daarvoor extra worden betaald.’ En verderop in de gids staat: ‘Het hebben van een au pair is 24-uurs opvang optima forma en ook nog in je eigen huis.’

### ***Au pair of werknemer?***

Een au pair mag geen arbeid verrichten waarvoor een tewerkstellingsvergunning in

de zin van de Wet Arbeid Vreemdelingen is vereist. Maar het is de vraag of de werkzaamheden die een au pair verricht niet als een arbeidsovereenkomst moeten worden gezien. Reede (2002) en Spijkerboer (2002) zijn van mening dat dit wel het geval moet zijn. De criteria die volgens het Burgerlijk Wetboek aan een arbeidsovereenkomst worden gesteld, zijn volgens beide auteurs op au pairs van toepassing. Hetzelfde geldt voor de criteria van het Europese werknemersschap. Zo verrichten au pairs gedurende zekere tijd arbeid. Hun loon bestaat uit een maandelijkse vergoeding en kost en inwoning.<sup>9</sup> De au pair is in dienst van het gastgezin, vaak als een alternatieve vorm voor kinderopvang. Er is dus sprake van een gezagsrelatie tussen opvanggezin en au pair; het gastgezin bepaalt wat de au pair moet doen.

De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat het werk dat een au pair verricht 'van zodanig bijkomende aard ten opzichte van het doel van het verblijf van de au pair bij het gastgezin is, dat hierdoor in beginsel geen sprake is van arbeid in de zin van een arbeidsovereenkomst.'<sup>10</sup> Deze redenering kan echter worden betwist.

In de eerste plaats zijn de werkzaamheden van de au pair niet louter marginaal en bijkomstig, zoals het kabinet stelt. Cijfers onderschrijven dit. Nederlandse vrouwen besteedden in 2000 gemiddeld 12 uur aan betaalde arbeid en 29 uur aan huishoudelijk werk en zorg voor kinderen en andere huisgenoten. Een samenwonende man en vrouw met kinderen in de leeftijd van 0 tot 5 jaar besteedden samen 61 uur aan huishoudelijk werk en zorg voor kinderen.<sup>11</sup> De werkzaamheden zijn voor de au pair dus niet marginaal; haar werkweek is langer dan die van de gemiddelde Nederlandse vrouw. De werkzaamheden zijn ook niet marginaal voor het gastgezin. De te werken dertig uur is zelfs meer dan de gemiddelde Nederlandse vrouw besteedt aan huishoudelijk werk en zorg voor kinderen. In een gezin met jonge kinderen neemt een au pair nog steeds bijna 50 procent van de uren, besteed aan huishoudelijk werk en zorg voor kinderen en andere huisgenoten op zich.

In de tweede plaats kunnen andere arbeidsmigranten ook naar Nederland zijn gekomen met als hoofddoel kennis te maken met de Nederlandse cultuur. 'Waar op dat hoofddoel bij andere beroepen geen acht wordt geslagen, kan dat bij een oppas en licht huishoudelijk werk niet anders zijn' (Spijkerboer, 2002, p. 35).

Verschillende keren hebben Tweede-Kamerleden aan de verantwoordelijke bewindspersonen gevraagd of er niet minimaal sprake is van een werkgever-werknemerrelatie, indien het gastgezin bestaat uit voltijd werkende ouder(s) en er geen gebruik wordt gemaakt van andere vormen van kinderopvang of huishoudelijke hulp.<sup>12</sup> De regering stelt zich hierbij steeds op het standpunt dat dit niet zonder meer kan worden aangenomen en dat dit van geval tot geval moet worden beoordeeld. Uit het bovenstaande kan evenwel worden geconcludeerd dat de werkzaamheden van een au pair wel degelijk als arbeid moeten worden betiteld. Dit zou ook ten goede komen aan de beeldvorming van huishoudelijke arbeid, die door de au pairregeling feitelijk wordt afgedaan als licht en van bijkomende aard.

## *Wat doen om de positie te versterken?*

Hoe kan de positie van arbeidsmigranten die huishoudelijk verrichten worden verbeterd en daardoor minder onzichtbaar en kwetsbaar gemaakt worden? Allereerst is het noodzakelijk een duidelijk onderscheid te maken tussen degenen die werken als au pair en zij die niet onder de au pairregeling vallen. Voor wat betreft de au pair kan gedacht worden aan de volgende regelingen.

Een au pair komt naar Nederland om kennis te maken met de Nederlandse taal en cultuur. In ruil voor kost en inwoning zou daar, zoals ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eerder heeft voorgesteld, twintig uur licht huishoudelijk werk per week tegenover mogen staan. De au pair mag dus niet worden gebruikt als alternatief voor kinderopvang. Hieruit vloeit voort dat een gezin waarin beide ouders werken en geen gebruik gemaakt wordt van andere vormen van kinderopvang, niet in aanmerking zou mogen komen voor een au pair. De culturele uitwisseling kan, meer dan nu het geval is, invulling krijgen door het aanbieden van goedkope taalcursussen, andere korte opleidingen en culturele uitstapjes. Gastgezinnen zouden bij hun aanvraag al moeten aangeven hoe zij invulling denken te geven aan het hoofddoel van het verblijf van de au pair (Reede, 2002).

Naast de au pairregeling kan een aparte regeling worden opgenomen in de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV).<sup>13</sup> Er is vraag naar domestic workers in Nederland en sommige gastgezinnen gebruiken hiervoor de au pairregeling. Dit blijkt onder andere uit de vraag van de heer Blok (VVD) aan de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie op 15 april 2003: "Kan de soepele MVV-procedure ook worden toegepast op de categorie van au pairmeisjes gezien het nijpende tekort aan kinderopvangplaatsen?" De vraag naar domestic workers rechtvaardigt een aparte regeling in de WAV, vergelijkbaar met die voor buitenlandse wetenschappers. Deze regeling komt er op neer dat als aan de overige voorwaarden is voldaan, er geen prioriteitsgenietend aanbod wordt tegengeworpen en er gewoonlijk een tewerkstellingsvergunning wordt verleend (Spijkerboer, 2002, p. 36). Het is op dit moment namelijk wel mogelijk een vergunning aan te vragen voor huishoudelijke arbeid, maar deze wordt altijd afgewezen wegens prioriteitsgenietend aanbod. Elke aanstaande werkgever moet afzonderlijk aantonen dat er geen 'prioriteitsgenietend aanbod' van werknemers is in Nederland of de Europese Economische Ruimte (zie ook hoofdstuk 2). Een ondoenlijke situatie voor werkgevers die feitelijk bestaan uit particuliere gezinnen. En het is zeer de vraag of dat prioriteitsgenietend aanbod ook daadwerkelijk bestaat. Dit zal zeker niet het geval zijn als het gaat om inwonende domestic workers.

Een aparte regeling in de WAV komt ten goed aan domestic workers in Nederlandse gezinnen die niet onder de au pairregeling vallen. Door het bestaan van deze domestic workers te ontkennen, duwt men deze vrouwen de illegaliteit in. Zij hebben daardoor geen wettelijke bescherming en dat levert afhankelijke en kwetsbare situaties op die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn. Een aparte regeling in de WAV komt aan deze problemen tegemoet.

## *Au pairbemiddelingsbureaus*

De positie van au pairs kan ook worden verbeterd door meer controle op bemiddelingsbureaus voor au pairs. Op deze bemiddeling bestaat in Nederland momenteel geen controle. Het staat iedereen vrij een bemiddelingsbureau op te richten, wat de betrouwbaarheid van deze bureaus niet ten goede komt.

Er zijn wel verschillende internationale koepelorganisaties die, bij gebrek aan beter, fungeren als een soort kwaliteitskeurmerk. Deze bureaus letten er onder andere op dat het bij de au pair niet primair om het geld gaat. "Wij zijn daar zeer alert op en zijn om die reden heel voorzichtig als het om samenwerkingsverbanden met bureaus in Oost-Europa gaat. In landen als Roemenië, Rusland en Bulgarije is de 550 gulden<sup>14</sup> die au pairs hier maandelijks aan zakgeld krijgen, een zodanig hoog bedrag dat geldelijke motieven de overhand dreigen te krijgen. Daarom bemiddelen wij geen au pairs uit die landen. We willen voorkomen dat het zakgeld ertoe dient om de familie in het land van herkomst te ondersteunen" (Padt en Janssen, 2000, p. 103). Dergelijke 'kwaliteitscriteria' geven het gastgezin wellicht enig houvast dat de au pair echt komt omdat ze voor hun kinderen wil zorgen, maar ze bieden weinig bescherming aan de au pair zelf.

Spijkerboer (2002, p.37) noemt drie opties om de bemiddeling van au pairs te reguleren:

1. Het instellen van een branchekeurmerk door de branche zelf. Een dergelijke maatregel kan als nadeel hebben dat gastgezinnen die 'soepel' willen omgaan met bijvoorbeeld het maximaal aantal uren dat een au pair mag werken, weten dat ze niet bij een bemiddelingsbureau moeten zijn dat aan het keurmerk voldoet.
2. Het verplicht stellen van het gebruik van bemiddelingsbureaus met een dergelijk branchekeurmerk als voorwaarde voor het verlenen van een verblijfsvergunning.
3. Het instellen van een vergunningenstelsel. Dit houdt in dat bemiddeling alleen is toegestaan door bureaus die daarvoor een vergunning hebben. Dit heeft als nadeel dat het tot veel bureaucratie leidt.

Spijkerboer pleit voor het koppelen van de verblijfsvergunning aan de voorwaarde dat bemiddeling heeft plaatsgevonden door een bureau met keurmerk.<sup>15</sup> Op deze manier wordt ook het gebruik van internet als instrument om au pairs te vinden, waar geen bemiddelingsbureaus aan te pas komen en er totaal geen toezicht is, buiten spel gezet. Een minder vergaande optie is de aanvraagprocedure voor een visum te versnellen bij een aanvraag door een bureau met keurmerk.

## *Conclusie*

Joke Smit had het zich toch anders voorgesteld toen zij haar lied *Er is een land waar vrouwen willen wonen* schreef. Vrouwen zijn wel meer gaan werken, maar mannen zijn maar mondjesmaat meer gaan zorgen. Vrouwen blijven verantwoordelijk voor de zorg voor huis en haard. Onder andere vanwege het gebrek aan voldoende en

betaalbare kinderopvang en voor-, tussen- en naschoolse opvang wordt de zorg soms uitbesteed aan moderne dienstmeisjes, vaak ongedocumenteerde vrouwelijke migranten. Deze vrouwen zijn onzichtbaar, hebben een geïsoleerde positie en wonen soms bij hun werkgever in. Een onwenselijke situatie die de kans op uitbuiting groot maakt. Om die kans te verkleinen, is het nodig hun rechtspositie te versterken. Dit kan door het opnemen van een aparte regeling voor huishoudelijk werk in de Wet Arbeid Vreemdelingen. De vraag is immers groot en het binnenlandse en EER-aanbod beperkt. Een aparte regeling voor huishoudelijk werk draagt eveneens bij aan de erkenning van de bijdrage die deze vrouwen leveren aan de Nederlandse economie.

Legalisering is niet zaligmakend, maar nodig om het gevaar van uitbuiting tot een minimum te beperken. Daarnaast is het ook nodig de positie van domestic workers in Nederland te versterken door hen in contact te brengen met elkaar, informatie over hun rechten en trainingen te geven, zoals bijvoorbeeld gebeurt door organisaties als de Commission for Filipino Migrant Workers (CFMW) te Amsterdam en Stichting Bayanihan te Utrecht.

Er is een land waar vrouwen willen wonen  
Waar onrecht niet als een natuurgegeven wordt beschouwd  
Waar dienstbaarheid niet toevalt aan één sekse  
En niet vanzelf de man de leiding houdt  
Waar moeder niet hetzelfde is als huisvrouw  
Waar steeds opnieuw wordt nagegaan wie zwak zijn en wie sterk  
Waar allen zorgen voor wie hulp behoeven  
En 't brood verdienen met maar vijf uur werk

Uit: Joke Smit, *Er is een land waar vrouwen willen wonen*

## Noten

1. In 1975 werkte 29% van de Nederlandse vrouwen; in 2001 was dit percentage opgelopen tot 53%. Het aantal uren dat een vrouw per week aan onbetaalde arbeid besteedt (huishouden, zorg voor kinderen en anderen, klussen en vrijwilligerswerk) is daardoor gedaald van 42,6 uur in 1975 naar 35,5 uur in 2000. Mannen zijn maar een paar uur meer tijd gaan besteden aan onbetaalde arbeid, namelijk van 17,4 uur in 1975 naar 20 uur in 2000.
2. De International Labour Organisation definieert 'domestic work' als volgt: 'Domestic helpers and cleaners weep, vacuum clean, wash and polish, take care of household linen, purchase household supplies, prepare food, serve meals and perform various other domestic duties.' In deze definitie wordt niet gerept over de zorg voor kinderen of anderen (Van Dijken, 2002: 12).
3. Bron: [www.ind.nl](http://www.ind.nl).
4. Ales hanteert een andere definitie van het begrip 'au pair' dan de definitie die wij in dit hoofdstuk hanteren. In dit hoofdstuk wordt met au pairs de domestic workers bedoeld die onder het au pairbeleid van de Nederlandse regering vallen en dus legaal als au pair in Nederland werken. Ales benoemt alle inwonende huishoudelijke werkers uit het buitenland als au pair.
5. Voor meer informatie over het au pairbeleid zie [www.ind.nl](http://www.ind.nl).
6. Dit is om verkapte vormen van gezinsvorming tegen te gaan.
7. Per 1 april 2003 komt dat voor een gezin met twee ouders op 1.625,30 euro per maand.
8. Zie hiervoor het antwoord van de Staatssecretaris van Justitie op Kamervragen, TK 2000–2001, 26 732, nr. 213.
9. Het gebruik van woning en verwarming wordt in het Burgerlijk Wetboek als loon gezien. De ontvangst van kost en inwoning wordt ook door het Europese Hof van Justitie gezien als een vorm van beloning.
10. In antwoord op kamervragen van het lid Bussemaker op 13 augustus 2002 (TK 2001–2002, 26 732, nr. 1625).
11. Bron: *Emancipatiemonitor 2002*.
12. Bussemaker en Albayrak stelden deze vraag op 25 januari 2002 (TK 2001–2002, 26732, nr. 708). Bussemaker stelde de vraag opnieuw naar aanleiding van de uitspraak van de rechter in Leeuwarden, die oordeelde dat een Poolse au pair feitelijk werknemers was (TK 2001–2002, 26 732, nr. 1625).
13. Een dergelijke regeling beveelt prof. Mr. Spijkerboer ook aan (2002, p. 37). Helaas is deze aanbeveling niet door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken overgenomen.
14. Dit is in 2003 inmiddels 345 euro.
15. Deze aanbeveling is helaas niet overgenomen door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.

## Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag.

Anderson, B. (2001), 'Migrant Domestic Workers in the European Union', in: *Nemesis*, 2001-5, p. 151-156.

Botman, S. (2002), *De 'nieuwe' dienstmeisjes? Huishoudelijke dienstverlening in de postindustriële samenleving. Projectomschrijving*.

Dijken, W. van (2002), *Slaves or militants. A study on Identity Formation Processes of Migrant Domestic Workers in The Netherlands*, Doctoraalscriptie Cultuur, organisatie en Management, september 2002.

E-Quality (2002), *Wel afwassen maar niet de was doen. Verslag van de expertmeeting 'Gender-aspecten van arbeidsmigratie'*, gehouden op 28 november 2002, bij E-Quality in Den Haag.

Lutz, H. (2001), 'Ketens van zorg. De nieuwe dienstmeisjes in de mondiale migratie', in: *Tijdschrift voor Genderstudies*, 2001 (3), p. 20-34.

Padt, M. en M. Jansen (2000), *De opvanggids. Alle vormen van kinderopvang van bedrijfscreche tot privé-oppas, van opa tot au pair*. Amsterdam: Uitgeverij Podium.

Reede, R. (2002). *Positie van au pairs uit landen buiten de Europese Unie in Nederland*. Tilburg: Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Brabant.

Spijkerboer, T. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht; discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek (2002), *Emancipatiemonitor 2002*, Den Haag.





# 5

## **Verboden en dus vogelvrij**

### Prostitutie-migratie

Sabine Kraus

#### *Inleiding*

Arbeidsmigratie ten behoeve van de prostitutie is een oud en omvangrijk verschijnsel. Dat komt deels doordat vrouwelijke migranten zich vaak onderaan de arbeidsmarkt bevinden, en een gemarginaliseerd bestaan leiden. Zij komen daardoor eerder dan anderen in de prostitutie terecht. Daarnaast kiezen vrouwen makkelijker voor werk in de prostitutie in een omgeving waar men hen niet kent. Bovendien kan de vraag naar 'exotische' prostituees een rol spelen.

Over de vraag of prostitutie een 'normaal' beroep kan zijn bestaat veel discussie. Hoe belangrijk deze discussie ook is, in het kader van dit boek kan hij buiten beschouwing blijven. Hier staat immers het migratiebeleid centraal, en het migratiebeleid kan de achterliggende oorzaken van de vraag naar prostitutie niet beïnvloeden. Evenmin kan het migratiebeleid de keuzevrijheden van vrouwen zodanig vergroten dat we zeker weten dat degenen die voor prostitutiemigratie kiezen dat volledig vrijwillig doen, zonder druk van de omstandigheden.

De vraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is dus niet of prostitutiemigratie een gewenst verschijnsel is. Centraal staat de vraag welke gevolgen het Nederlandse migratiebeleid heeft voor de positie van prostitutiemigrantes, en of er beleidsopties zijn die het zelfbeschikkingsrecht van deze vrouwen kunnen versterken.

Dat er in Nederland veel prostitutie-migrantes zijn is een gegeven. Enerzijds zijn er vrouwen (en uiteraard ook enkele mannen) die al enige tijd in Nederland verblijven en vanuit deze positie voor prostitutie hebben gekozen. Anderzijds betreft het prostituees die speciaal naar Nederland zijn gekomen om in de prostitutie te werken. Deze laatste groep bestaat uit vrouwen die bewust voor prostitutie kiezen en slachtoffers van vrouwenhandel. Zoals uit dit hoofdstuk zal blijken zijn dit overigens geen strikt gescheiden categorieën

Prostitutie is het enige beroep dat in de Wet Arbeid Vreemdelingen is uitgesloten: een tewerkstellingsvergunning kan voor dit werk nimmer worden verleend. Dit betekent dat prostituees van buiten de Europese Unie in het algemeen illegaal in Nederland verblijven, met uitzondering van die vrouwen die tot Nederland zijn toegelaten op andere gronden, zoals gezinsvorming of asiel. In dit hoofdstuk zal de positie van de arbeidsmigrantes van buiten de Europese Unie in de prostitutie nader worden belicht, en het beleid op dit gebied worden besproken.

## *De opheffing van het bordeelverbod*

Met de opheffing van het bordeelverbod per 1 oktober 2000 is een belangrijke verandering in de prostitutie opgetreden. Voorheen waren de verschillen tussen 'legale' en 'illegale' prostituees niet zo groot; prostitutie was immers voor iedereen illegaal. In de praktijk werd prostitutie echter gedoogd, meestal zonder dat aandacht werd besteed aan de vraag of de prostituees een verblijfsvergunning hadden. Ongeveer de helft van de prostituees verbleef illegaal in Nederland, hetgeen betekent dat vrijwel alle exploitanten met 'illegale' prostituees gewerkt moeten hebben (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 90).

Door de opheffing van het bordeelverbod is een tweedeling ontstaan tussen legale en illegale prostitutie. De legale prostitutie werkt met een gemeentelijke vergunning, en moet aan allerlei eisen voldoen. Een van die eisen is het uitsluiten van prostituees van buiten de Europese Unie. Hoewel het handhavingsbeleid per politieregio en gemeente verschilt, komt het steeds vaker voor dat prostituees zonder verblijfsvergunning daadwerkelijk worden opgepakt. Dat heeft ook juridische gevolgen voor de exploitant, die te maken kan krijgen met een boete of met sluiting van het bordeel. De exploitanten in het legale circuit weren daarom vrouwen zonder verblijfsvergunning. Prostituees uit onder andere Zuid-Amerika, Azië, Polen, Bulgarije en Rusland kunnen alleen nog in het illegale circuit werken.

Het Ministerie van Justitie heeft een uitgebreid onderzoek laten verrichten ter evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod. Hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het nog te vroeg is om de werkelijke effecten van de wet vast te stellen (brief Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 oktober 2002, just020801). Het bijbehorende deelonderzoek over illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie lijkt erop te wijzen dat in elk geval één van de doelstellingen van de wet niet is bereikt, namelijk het terugdringen van prostitutie die door personen zonder verblijfsvergunning wordt verricht. 'Illegaliteit in de prostitutie blijkt ruim een jaar na de wetswijziging beslist geen randverschijnsel of uitzondering te zijn,' en 'Illegale vrouwen en vrouwen zonder werkvergunning zijn momenteel uitermate gemotiveerd om geld te verdienen. Zij kunnen nauwelijks elders emplooi vinden dan in de prostitutiesector.' (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 53 en 106).

Politie en hulpverleners melden dat de situatie vóór de wetswijziging overzichtelijker en prettiger werkbaar was (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 87). 'Prostituees zonder legale status zijn lastiger bereikbaar geworden voor de hulpverlening. Mede onder invloed van het strengere regime en de technische en logistieke mogelijkheden [hiermee worden bijvoorbeeld internet en gsm bedoeld, SK] werken illegale prostituees voor een deel geïsoleerd vanuit een steeds veranderende omgeving die een niet-officiële (vergunde) prostitutieomgeving is. De verplaatsingen verhinderen dat prostituees ergens wortelen en de weg leren kennen. Dit maakt de prostituees kwetsbaar voor uitbuiting.' (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 114).

Met het opheffen van het bordeelverbod en het beëindigen van het gedoogbeleid is er dus geen einde gekomen aan illegale prostitutie. Dit belemmert het bereiken van de overige doelstellingen van de wet. Die doelstellingen waren: beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik en bescherming van de positie van prostituee(s) (Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod, TK 1996-97, 25 437). Deze doelen komen mogelijk wel dichterbij voor prostituees met de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning. Voor de andere helft van de prostituees geldt daarentegen dat hun positie is verzwakt in plaats van beschermd. Zij zijn onzichtbaarder geworden voor instanties, en meer geïsoleerd. Deze situatie kan een voedingsbodem zijn voor onvrijwillige prostitutie, zoals vrouwenhandel. Politie en hulpverleners komen immers minder snel potentiële gevallen van vrouwenhandel op het spoor, en slachtoffers kunnen moeilijker hulp vragen.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken constateert in haar rapport over het Nederlandse vreemdelingenbeleid en het VN-Vrouwenverdrag dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het opheffen van het bordeelverbod de positie van illegale prostituees nadelig beïnvloedt en vrouwenhandel bevordert. Zij beveelt nader onderzoek aan naar de precieze oorzaak hiervan en passende maatregelen om deze categorie vrouwen te beschermen. Over de aard van die maatregelen laat de Adviescommissie zich niet uit.

De Minister van Justitie heeft op basis van het evaluatieonderzoek geconcludeerd dat het bestrijden van strafbare vormen van prostitutie intensiever moet worden aangepakt (TK 2002-2003, 25 437, nr. 30). Deze strafbare prostitutievormen zijn prostitutie door minderjarigen, door mensen zonder verblijfsvergunning, en door 'onvrijwilligen'. De intensivering van de opsporing hiervan zal volgens de minister plaatsvinden in het kader van de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. Het is echter de vraag of het zinvol is al deze strafbare vormen van prostitutie op dezelfde manier te bestrijden. Prostitutie door minderjarigen en onvrijwilligen is een vorm van zware criminaliteit, en vaak ook van georganiseerde criminaliteit. Dat laatste is overigens bij een kwart van de in 2001 aangehouden verdachten van vrouwenhandel niet het geval: zij opereerden min of meer alleen (NRM 2002, p. 85).

Vrijwillige prostitutie door personen zonder verblijfsvergunning behoort niet tot zware criminaliteit. Hier is in principe slechts sprake van handelen in strijd met de Wet Arbeid Vreemdelingen door de werkgever. Het aanpakken van deze strafbare vorm van prostitutie past dus niet in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit.

### *Vrouwenhandel*

Van vrouwenhandel c.q. mensenhandel is in strafrechtelijke zin sprake als mensen naar Nederland worden gehaald om in de prostitutie te werken en daarbij geweld, bedreiging, dwang, misbruik van omstandigheden of misleiding wordt gebruikt. Er zijn veel

verschillende varianten van vrouwenhandel. De vrouwen beschikken bijvoorbeeld niet over hun paspoort, moeten een extreem groot deel van hun verdiensten afdragen aan de exploitant, worden opgezadeld met verzonnen schulden die moeten worden afbetaald, moeten elke dag werken en/of een bepaald minimumbedrag per dag binnen halen, worden opgesloten en met geweld bedreigd, en/of worden geen moment alleen gelaten. Ook is er vaak sprake van misleiding. Sommige vrouwen zijn bij vertrek uit het land van herkomst ervan overtuigd dat zij naar Nederland komen om te werken in de horeca of huishouding. Anderen weten wel dat het om prostitutie gaat, maar krijgen hier te maken met veel meer dwang en minder inkomsten dan zij hadden verwacht. Het Verweij-Jonker Instituut/WODC-rapport over illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie geeft aan dat er sprake is van een glijdende schaal. Deze schaal loopt van ernstige vormen van mensenhandel tot situaties waarin de betrokkene zelf beredeneerd kiest voor deze migratiemogelijkheid. 'Het werk in de prostitutie in Nederland kan (...) zelfs een emancipatoire keuze zijn (economische zelfstandigheid, geslachtsverandering transeksuelen).' (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 59). Het is belangrijk deze glijdende schaal in het oog te houden. Vanzelfsprekend moet vrouwenhandel worden bestreden, maar vrijwillige prostitutie-migratie is iets heel anders. Er wordt te vaak een beeld geschetst alsof alle vrouwen per vergissing uit hun herkomstland zijn vertrokken. De werkelijkheid is genuanceerder; veel vrouwen ontvluchten armoede, uitbuiting of bijvoorbeeld gewelddadige familieomstandigheden in hun land van herkomst en bouwen hier in Nederland een zekere economische zelfstandigheid op. Waar het dus om moet gaan is het bestrijden van misleiding over het doel van migratie. Voor diegenen die bewust kiezen voor prostitutiemigratie, moet het beleid erop gericht zijn dat zij hier niet belanden in een situatie waarin zij te maken krijgen met dwang en/of uitbuiting.

Bij de vraag hoe vrouwenhandel het beste bestreden kan worden, zijn veel beleidsterreinen relevant. In dit boek staat alleen de vraag centraal welke rol het migratiebeleid speelt.

In de eerste plaats is dan het arbeidsmigratiebeleid van belang. Doordat een tewerkstellingsvergunning voor prostitutiearbeid categorisch is uitgesloten, speelt prostitutiemigratie van buiten de Europese Unie zich noodzakelijkerwijs in de illegaliteit af. Sinds de legalisering van de overige prostitutie heeft dit tot een tweedeling geleid die de kwetsbaarheid van prostitutiemigrantes heeft vergroot. Het arbeidsmigratiebeleid werkt hiermee onbedoeld de vrouwenhandel in de hand in plaats van deze te bestrijden.

In de tweede plaats is van belang de regeling voor slachtoffers van vrouwenhandel die aangifte doen. Deze regeling in de *Vreemdelingencirculaire* (de 'B9-regeling') biedt de mogelijkheid een tijdelijke verblijfsvergunning te krijgen zolang het strafrechtelijk vooronderzoek en/of de strafrechtelijke procedure loopt. Ook kent de regeling een bedenktijd van drie maanden gedurende welke het slachtoffer in Nederland mag blijven om te beslissen of zij tot aangifte wil overgaan. Dat is immers geen eenvoudige

beslissing, gezien de angst voor represailles tegen het slachtoffer zelf of haar familie, in Nederland of in het land van herkomst.

Als de strafprocedure is afgerond, kan de vrouw een verblijfsvergunning vragen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, waarbij uiteraard de mogelijke onveiligheid in het land van herkomst een belangrijk punt is. Het VN-Comité dat toeziet op de naleving van het Vrouwenverdrag (Cedaw) heeft er bij Nederland op aangedrongen om slachtoffers van vrouwenhandel een asielstatus te verlenen indien de overheid in het land van herkomst geen bescherming kan of wil bieden tegen vrouwenhandel. Ook de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) acht in dat geval een asielstatus passend (UNHCR 2002, HCR/GIP/02/01). De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken gaat minder ver en acht de bescherming die een verblijfsvergunning op humanitaire gronden biedt voldoende. In praktijk is er weinig verschil tussen een asielstatus en een verblijfsstatus op humanitaire gronden. Veel belangrijker is een ruimhartig beleid bij de toekenning van een status.

Aan die ruimhartigheid schort het nu. Onderzoek wijst uit dat de B9-regeling nauwelijks wordt gebruikt en dat zelfs politiefunctionarissen de huidige regeling zo schamel vinden dat ze de vrouwen niet adviseren hier gebruik van te maken (Verweij-Jonker Instituut/WODC, p. 106). Verbetering is dus noodzakelijk. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zoekt de oplossing in een betere uitvoering van de bestaande regeling door invoering van een landelijke uitvoeringsrichtlijn. Hiermee kan inderdaad veel gewonnen worden.

Een goede naleving van de regeling staat of valt met het bewustzijn van de politiefunctionaris. Deze moet uit de gesprekken kunnen opmaken dat er mogelijk sprake is van een slachtoffer van vrouwenhandel. Hiervoor bestaan wel richtlijnen (*Staatscourant* d.d. 28 september 2000, nr. 188, p. 20), maar in praktijk lijken niet alle politiefunctionarissen hiervan doordrongen te zijn. Illustratief zijn de berichten die in 2002 en 2003 in de media verschenen over acties tegen 'criminele illegalen', waarbij grote aantallen mensen – onder andere uit Bulgarije – werden opgepakt en binnen enkele dagen werden uitgezet. Het ging hierbij om personen die werden verdacht van strafbare feiten, maar ook om prostituees. Gezien het feit dat zij binnen enkele dagen werden uitgezet, lijkt het niet aannemelijk dat zorgvuldig is gekeken of er aanwijzingen waren voor vrouwenhandel en dat met de betrokkenen gesproken is over de mogelijkheid van aangifte, laat staan het recht op bedenktijd hiervoor.

Het gegeven dat het bij de politie vooral gaat om de vervolging van vrouwenhandelaren maakt de positie van slachtoffers van vrouwenhandel niet sterker. Alles draait om de mogelijkheden om verdachten op te sporen, de zaak te bewijzen, etcetera. Dit is begrijpelijk aangezien vervolging van deze criminaliteit hoge prioriteit heeft. Maar hierdoor kan het gebeuren dat de belangen van het slachtoffer te weinig aandacht krijgen. Zo bestaat de mogelijkheid dat een vrouw ook bescherming nodig heeft als de strafvervolging niet rond komt. De huidige regeling houdt in dat de vergunning afloopt als de Officier van Justitie besluit niet tot vervolging over te gaan, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende bewijs is. Dat de vervolging niet doorgaat wil echter niet zeggen dat

de vrouw geen gevaar meer zou lopen bij terugkeer naar haar land van herkomst. De sterke nadruk op strafvervolgning werkt kortom soms ten nadele van de slachtoffers, en belemmert daarmee uiteindelijk ook de bestrijding van vrouwenhandel. Een ruimhartigere benadering zou tot meer aangiftes leiden.

De ruimhartige benadering zou zich ook moeten uitstrekken tot na de strafprocedure. In praktijk blijkt er slechts sporadisch een vergunning tot voortgezet verblijf te worden verleend (Spijkerboer, 2002, p. 42). De meeste slachtoffers moeten na afloop van de procedure terug naar hun land van herkomst. Volgens het kabinet wordt de voortgezette vergunning zelden verleend omdat veelal niet kan worden aangetoond dat de betrokkene in het land van herkomst risico's zal lopen als gevolg van de aangifte (TK 2002-2003 28 638 nr. 1, p. 13). Het ligt voor de hand dat dit niet altijd vooraf aan te tonen is, en dat pleit voor een soepel beleid in deze. Ook hier geldt weer dat dit zal bijdragen aan een groter aantal aangiftes, omdat het vooruitzicht voor de vrouwen minder bedreigend is.

### *Legalisering?*

Bij de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, en bij discussies over bestrijding van vrouwenhandel, komt telkens de vraag aan de orde of prostitutiemigratie gelegaliseerd moet worden.

Het is realistisch om ervan uit te gaan dat er vrouwen van buiten de Europese Unie in de Nederlandse prostitutie werken. Een verbod op prostitutie heeft nog nooit geleid tot het verdwijnen van prostitutie. Inmiddels is gebleken dat hetzelfde geldt voor prostitutiemigratie van buiten de EU: ook die migratie verdwijnt niet door een verbod.

De wetgever staat dus voor de vraag of prostitutiemigratie beter legaal of illegaal kan plaatsvinden. Gezien de doelstellingen van het opheffen van het bordeelverbod, is het een logische stap om ook de prostitutie die met migratie gepaard gaat te legaliseren. Veiligheid, gezonde arbeidsomstandigheden, zo min mogelijk uitbuiting en afwezigheid van dwang zijn hiermee gediend.

Ook kunnen ongewenste schijnconstructies worden voorkomen. Vrouwen met een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot of partner, mogen legaal in de prostitutie werken. Een afhankelijke verblijfsvergunning betekent namelijk dat arbeid vrij is toegestaan; een WAV-vergunning is niet nodig. In het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut en het WODC komen dan ook diverse vrouwen voor (onder andere uit Zuid Amerika en uit Thailand) die via deze weg naar Nederland zijn gekomen. In theorie hoeft dit niet problematisch te zijn, maar de kans is uiteraard groot dat hier sprake is van vrouwenhandel met behulp van 'schijnhuwelijken'. Voor zover de vrouwen zich van de plannen bewust waren, is het denkbaar dat zij voor de methode van een huwelijk hebben gekozen omdat dat de enige manier was om legaal in de prostitutie te gaan werken. Voor de individuele vrouw niet per se een onverstandige strategie. Zij staat op deze manier in elk geval sterker dan zonder verblijfsvergunning. Vanuit beleidsoogpunt is het echter bedenkelijk dat het prostitutiebeleid vrouwen min

of meer dwingt om een huwelijk aan te gaan, waardoor zij weinig vrijheid hebben ten opzichte van hun pooyer.

Legalisering van prostitutiemigratie is geen oplossing voor alle problemen. Wel is het een noodzakelijke stap voor wie uitbuiting en onvrijwilligheid in de prostitutie wil terugdringen.

De eerste stap voor legalisering is het schrappen van de regel dat voor prostitutie geen tewerkstellingsvergunning kan worden verleend. Maar bij deze stap kan het niet blijven. Indien prostitutie volgens het gewone WAV-regime wordt benaderd, betekent dit immers dat de vacature moet worden aangemeld bij het CWI en gekeken moet worden of er prioriteitgenietend aanbod is. Dit is lastig, want actieve bemiddeling door het CWI naar de prostitutie vindt niet plaats. De minister van Justitie concludeert op basis hiervan dat de WAV niet kan worden toegepast op deze vorm van arbeidsmigratie (TK 2002-2003, 25 437, nr. 30). Dit is echter geen noodzakelijke conclusie. Er kan immers voor prostitutie een bijzondere WAV-regeling in het leven worden geroepen zoals deze ook voor enkele andere beroepsgroepen bestaat. Deze regeling kan inhouden dat niet wordt getoetst op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod. Wie naar de sector kijkt, kan constateren dat er onvoldoende prioriteitgenietend aanbod is. Veel uitbaters die in het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut/WODC aan het woord komen melden dat het erg moeilijk is om aan voldoende medewerkers te komen die over een verblijfsvergunning beschikken.

Het zou mogelijk zijn om door middel van periodiek onderzoek te monitoren of er nog altijd in het algemeen onvoldoende prioriteitgenietend aanbod is. Eventueel kan jaarlijks een bepaald quotum aan prostitutiemigrantes worden vastgesteld (E-Quality, 2002). Spijkerboer suggereert om bij het vaststellen van de behoefte op de arbeidsmarkt uit te gaan van een reële schatting van het aantal prostituees van buiten de Europese Unie dat thans in Nederland werkzaam is (Spijkerboer, p. 48). Deze optie komt tegemoet aan de vrees van het kabinet dat het verlenen van vergunningen zonder arbeidsmarkttoets zou leiden tot een grote toestroom van buitenlandse prostituees (TK 2002-2003, 28 638 nr. 1, p. 17).

De regering denkt vooralsnog in een andere richting. Het idee is om de WAV niet langer van toepassing te verklaren op prostitutie. Vervolgens zou per gemeente beoordeeld kunnen worden of prostituees van buiten de EU toegelaten kunnen worden op grond van het feit dat er een Nederlands belang (uitgelegd als: het belang van het prostitutiebedrijf in kwestie) gediend is met deze toelating. De formele weg zou zijn, dat de gemeente een advies hierover uitbrengt aan het ministerie. Onderzocht zal worden of deze weg mogelijkheden biedt (TK 2002-2003, 25437, nr. 30).

Op voorhand zijn al enige kanttekeningen bij dit voorstel te plaatsen. Het is bijvoorbeeld discutabel te spreken van een 'Nederlands belang' (de Vreemdelingenwet spreekt zelfs van 'wezenlijk Nederlands belang') bij het verlenen van een verblijfsvergunning aan een prostitutiemigrante. In wiens belang is het bestaan van een bepaald prostitutiebedrijf? Het gaat toch eerder om het belang van bepaalde betrokkenen (de exploitant,

de prostituees die er willen werken, de klanten) dan het algemeen Nederlands belang. Vaak zullen er ook mensen zijn, zoals omwonenden, die het bedrijf juist als strijdig met hun belang ervaren.

Het kabinetsvoorstel zou er dus toe leiden dat het een kwestie van gemeentelijk beleid wordt om arbeidsmigratie voor de prostitutie al dan niet toe te laten. Veel gemeenten zullen het vanuit gemeentebelang niet zo nodig vinden dat de prostitutiebedrijven blijven bestaan. Zij zien er dan geen 'Nederlands belang' in om de bedrijven te helpen door migratie toe te staan. Andere gemeenten zullen er wellicht anders over denken. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel denkt dan ook dat het tot uiteenlopende gemeentelijke advisering zou kunnen leiden als deze weg wordt gevolgd, en zij pleit voor een helder en eenduidig Nederlands overheidsbeleid (NRM 2002, p. 204).

Dat is ook zuiverder. De reden om prostitutie-migratie te legaliseren is niet dat de prostitutie als sector een nationaal of gemeentelijk belang dient, maar dat legale prostitutie-migratie zorgt voor een betere positie van de prostituees en een betere bescherming tegen vrouwenhandel. Dat is geen zaak op gemeentelijk niveau.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel wijst erop dat het lastig is om bij het afgeven van bijvoorbeeld een tewerkstellingsvergunning van tevoren en op afstand na te gaan of de betrokken migrante werkelijk vrijwillig voor de prostitutie kiest. Dit is juist, maar een tewerkstellingsvergunning die duidelijk het doel van de migratie vermeldt (namelijk tewerkstelling als prostituee) is ongetwijfeld een betere waarborg dat de betrokkene weet waar zij aan begint dan deze migratie alleen illegaal te laten plaatsvinden zoals nu het geval is.

Spijkerboer oppert een tussenoplossing voor het geval de wetgever legale prostitutie-migratie niet officieel mogelijk wil maken: het achterwege laten van de controle op verblijfsvergunningen in de prostitutiesector. Hiermee wordt dan ten dele teruggekeerd naar het oude gedoogbeleid (Spijkerboer, p. 43). Ten opzichte van de huidige situatie zou een dergelijk beleid het voordeel hebben dat prostituees zonder verblijfsvergunning weer terecht kunnen in het beter geregelde segment van de prostitutiebranche. Nadeel is uiteraard de onzekerheid en onduidelijkheid die een gedoogbeleid altijd met zich meebrengt. Prostituees zonder verblijfsvergunning zijn dan terug in de situatie van vóór de opheffing van het bordeelverbod, maar ook nog steeds niet legaal aan het werk. Zij profiteren daarmee niet van de door de wetgever beoogde verbetering van de positie van prostituees. Een werkelijke legalisering van prostitutie-migratie verdient vanuit die doelstelling van de wetgever de voorkeur.

Dat wil overigens niet zeggen dat een dergelijke legalisering de illegale prostitutie volledig zal uitbannen. De omvang van het probleem zal kleiner worden, maar de verwachtingen moeten niet te hooggespannen zijn. Er zal waarschijnlijk altijd een bepaald segment binnen de prostitutiebranche blijven waar men liever werkt met 'illegale' prostituees, omdat de afhankelijkheid en kwetsbaarheid juist welkom zijn. Een ander probleem dat door legalisering niet zal worden uitgebannen, is het feit dat



veel vrouwen geen andere optie zien dan in de prostitutie te werken. Een citaat uit het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut/WODC beschrijft deze situatie: 'Drie Russische vrouwen (...) vertellen dat het werk als prostituee het enige werk is wat ze in Nederland kunnen doen, naast zwart werken als schoonmaakster bij particulieren. Ander werk verrichten, vinden ze te gevaarlijk. De kans op ontdekking en daarmee uitzetting uit Nederland is dan te groot.' (Verweij-Jonker Instituut/WODC p. 56.) Legalisering zal de positie van deze vrouwen verbeteren, maar geeft hun op zichzelf geen vrije keus tussen prostitutie of een andere mogelijkheid.

Legalisering van prostitutie-migratie zal monitoring vragen. Zouden er bijvoorbeeld voor deze migratie-mogelijkheid speciale wervingsbureaus ontstaan, zoals die er nu al zijn voor werk in de verpleging en als au pair? Zou dit ertoe leiden dat vrouwen kiezen voor deze weg, terwijl zij anders niet aan werk in de prostitutie hadden gedacht? En hoe vergaat het hen?

Per saldo gaat het om de vraag of legalisering leidt tot meer zelfbeschikkingsrecht van de betrokken vrouwen.

## Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag.

E-Quality (2002), *Geen doekjes voor het bloeden meer: verslag van de expertmeetings 'Gender-aspecten van het beleid ten aanzien van ongedocumenteerde migranten'*, gehouden op 27 juni 2002 bij E-Quality.

Korvinus, A.G. e.a. (2003), *Mensenhandel; Tweede rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Menschenhandel.

Nationaal Rapporteur Menschenhandel (2002), *Mensenhandel; Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag.

Spijkerboer, T.P. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht. Discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Verweij-Jonker Instituut/WODC, M. Goderie, F. Spierings en S. ter Woerds (2002), *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht/Den Haag: Ministerie van Justitie.

# 6

## **Hoeksteen des aanstoots?**

### **Marokkaanse en Turkse huwelijksmigratie**

Ines Orobio de Castro

#### ***Inleiding***

Een groot aantal in Nederland gevestigde migranten behoort tot de categorie 'volgmigranten'. Er worden twee soorten volgmigratie onderscheiden. Indien gezinsleden zich voegen bij een reeds in Nederland wonende migrant spreekt men van *gezinshereniging*. Als een Nederlandse ingezetene – migrant of 'autochtoon' – een (huwelijks)partner uit het buitenland naar Nederland laat overkomen wordt dat *gezinsvorming* genoemd.

De eerste generatie arbeidsmigranten (jaren zestig en zeventig) waren met name 'gezinsherenigers'; zij lieten in de loop der tijd hun gezinsleden uit het land van herkomst overkomen.<sup>1</sup> Vanuit de bekende wervingslanden buiten de Europese Unie worden nu geen arbeidsmigranten meer toegelaten. Onder Turken en Marokkanen bijvoorbeeld is dan ook het aantal *gezinsherenigers* geslonken. Echter, veel in Nederland wonende Turken en Marokkanen (de nazaten van de eerste generatie) trouwen met een partner uit het land van herkomst, waardoor de *gezinsvormers* in aantal zijn toegenomen. Hierdoor bestaat ruim de helft van de immigranten uit deze landen uit *gezinsvormers*.<sup>2</sup>

In 2001 bestond 22% van het totale aantal niet-Nederlandse immigranten (94.000) uit gezinsvormers; het ging hierbij om in Nederland wonende Turken en Marokkanen, maar ook om westerse allochtonen, Antillianen, Nederlanders en asielmigranten (Sprangers en Witvliet, 2003).

Het is vooral de gezinsvorming onder de jonge Turken en Marokkanen die momenteel in het brandpunt van de (politieke) belangstelling staat. De huwelijksmigratie<sup>3</sup> onder deze twee bevolkingsgroepen staat in dit hoofdstuk dan ook centraal.

#### ***Enkele cijfers***

Hooghiemstra geeft een uitgebreide analyse van divers cijfermateriaal over partnerkeuze van Nederlandse ingezetenen sinds 1977. Hieruit is op te maken dat sinds midden jaren negentig het aantal huwelijksmigranten is gestegen. Daarbij valt het hoge percentage huwelijksmigranten onder Turken en Marokkanen op.

Zoals uit tabel 1 blijkt werd in 2000 door circa driekwart van de Marokkaanse en Turkse jongeren een huwelijkspartner uit het land van herkomst gehaald. De toenmalige Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, Van Boxtel, bezon zich op maatregelen om deze 'bruiden- en bruidengommenimport' te bemoeilijken. In zijn nota *Integratie in het Perspectief van Immigratie* gaf hij ter onderbouwing hiervan de

stand van zaken per 1 januari 2000 weer:

- Van de in Nederland wonende Turkse vrouwen heeft 75,3 procent een huwelijks-partner uit het land van herkomst; van de Turkse mannen is dat 79,7 procent.
- Van de in Nederland wonende Marokkaanse vrouwen heeft 68,1 procent een huwelijkspartner uit het land van herkomst; van de Marokkaanse mannen is dat 74,6 procent.

Tabel 1: Na migratie gehuwde Turken en Marokkanen naar partnerkeuze en geslacht, 1-1-2000.

Gehuwd	<i>Turkse mannen</i>	<i>Marokkaanse mannen</i>	<i>Turkse vrouwen</i>	<i>Marokkaanse vrouwen</i>
Met autochtoon	4,1	5,2	2,8	2,8
Met herkomstgenoot uit NL	13,5	17,8	20,1	26,0
Met andere allochtoon uit NL	0,7	1,0	0,7	1,5
Met huwelijksmigrant uit herkomstland	79,7	74,6	75,3	68,1
Met huwelijksmigrant- andere allochtoon	1,7	1,0	1,0	1,4
N=100%	28.211	20.351	18.872	14.030

Bron: CBS-Structuurtellingen 1-1-2000 (SCP-bewerking)

Uit tabel 1 blijkt ook dat 26 procent van de Marokkaanse vrouwen in Nederland een Marokkaanse partner heeft die net als zij in Nederland woont. Dit is het hoogste percentage uit de categorie 'gehuwd met herkomstgenoot uit Nederland'.

Voor een totaalbeeld van de huwelijksmigratie in Nederland moet overigens wel in het oog worden gehouden dat een groot deel van het *totaal aantal huwelijksmigranten* voor rekening komt van autochtone Nederlanders die een partner uit het buitenland halen: in 2001 was dat 35 procent van het totaal aantal huwelijksmigranten.<sup>4</sup> In datzelfde jaar was ongeveer 30 procent van alle huwelijksmigranten afkomstig uit Marokko en Turkije tezamen. Wanneer men autochtone Nederlanders afzet tegenover alle Nederlandse ingezetenen met een andere etnische herkomst bij elkaar, dan vormen de laatsten de grootste groep.<sup>5</sup> Verscherpte maatregelen tegen huwelijksmigratie zullen niettemin ook een niet onaanzienlijk aantal Nederlanders treffen.

### ***Integratie en emancipatie***

De Turkse en Marokkaanse huwelijksmigratie is de voornaamste aanleiding om over te gaan tot stringenter beleid op dit terrein. De media lijken dit te ondersteunen door veel aandacht aan dit thema te besteden. Aanvankelijk (met name in 2002) was hierbij

de beeldvorming naar sekse opmerkelijk. Het onuitgesproken idee dat de vrouw haar man volgt en niet andersom bleek een hardnekkig bestaan te leiden. Een greep uit de krantenkoppen:

- 'Bruid halen gaat 3.300 euro kosten' (De Volkskrant, 6 april 2002)
- 'VVD: Te laag inkomen, dan geen buitenlandse bruid' (Haagsche Courant, 9 april 2002)
- 'Bruiden inburgeren in land van herkomst' (Haagsche Courant, 5 april 2002)
- 'Turken: Bruid niet meer uit Turkije halen' (Trouw, 4 september 2002)

Deze koppen suggereren dat vooral vrouwen zich als huwelijksmigrant in Nederland vestigen. De werkelijkheid ligt anders: zoals de percentages in Tabel 1 laten zien is er geen noemenswaardig verschil tussen mannen en vrouwen.<sup>6</sup>

In het publieke en politieke debat doet het hoge percentage huwelijksmigranten de zorg over het al dan niet slagen van de integratie van migranten toenemen. Het feit op zich, dat een (in Nederland geboren en getogen) jonge Marokkaan of Turk een huwelijkspartner uit het land van herkomst laat overkomen, wordt soms al gezien als een niet geslaagde integratie in de Nederlandse samenleving. Bovendien kan het laten overkomen van bruiden en bruidegommen uit Marokko en Turkije onwenselijke gevolgen hebben voor de integratie van de daaruit voortkomende jongste generatie en daarmee voor de samenleving als geheel. Telkens moet namelijk 'opnieuw' met de integratie worden begonnen, aangezien de jongste generaties worden opgevoed door een ouder die geen Nederlands spreekt en weinig weet over de samenleving waarin zij of hij terecht is gekomen.

Behalve op de integratieproblematiek wordt ook gewezen op bedenkelijke beweegredenen, dat wil zeggen motieven die weinig te maken hebben met affectie, om een huwelijkspartner in het land van herkomst te zoeken. Die geluiden komen overigens niet alleen uit autochtone hoek, maar ook uit de bevolkingsgroepen zelf zoals blijkt uit ingezonden stukken en discussiegroepen op het internet (zie kaders)<sup>7</sup>.

Een greep uit veel genoemde voorbeelden van deze motieven:

- De jongens (en hun ouders) eisen dat een meisje maagd is en vinden de in Nederland opgegroeide meiden 'losgeslagen' en/of 'verwesterd'.
- De in Nederland wonende ouders willen dat hun dochters en zonen trouwen met een familielid, een neef of nicht, volgens de traditie, zodat zij weten wat voor vlees zij in de kuip hebben.
- Met name jongens uit de herkomstlanden willen een in Nederland wonende vrouw om te kunnen emigreren.
- Een bruid of bruidegom in spe wil graag naar Nederland voor een beter bestaan. De enige manier is te trouwen met iemand in Nederland.
- De wederzijdse ouders/families hebben onderlinge afspraken. Die dienen te worden nagekomen, ook al wordt de dochter dan tegen haar zin uitgehuwelijkt.

Het komt overigens ook voor dat vrouwen een partner in het land van herkomst zoeken omdat die veel geëmancipeerder zijn dan de Turkse en Marokkaanse mannen in Nederland (zie bijvoorbeeld Pruim, 2002).

**Maghreb forum: Marokkaanse jongeren in Nederland: 75% van de Marokkaanse meiden haalt een man uit Marokko. Hoe voelt het om bijna zeker te weten dat je met iemand uit Marokko gaat trouwen?**

7-3-02 (ferdaous111) ... Welke intelligente Marokkaanse vrouw wil nou een criminele Marokkaanse jongen...

(casagirl) Het gaat toch om liefde... Al is hij papierloos, werkloos, geldloos...

9-3-02 (naima)...je trouwt met iemand uit Marokko (een schat), vervolgens krijg je kinderen...degene die hier in Nederland is geboren was al geïntegreerd, maar moet een of meer stappen terug doen om op het niveau van de partner te zitten. De kinderen gaan hierin mee. Stel je was getrouwd met iemand uit Nederland. Dan waren jullie alle twee en de kinderen nog verder geïntegreerd. Gevolg: minder moeite met taal, meer bewustzijn van de samenleving, meer onderdeel van de samenleving.

10-3-02 (stitoua) Integratie?...dat is niet de reden dat ik niet met iemand uit Marokko zou trouwen. Je neemt gewoon een heel groot risico. Maar dat is met elk huwelijk zo.

(naima) Hoe verklaar je dat er steeds meer scheidingen zijn?...Die huwelijken zijn meestal binnen de familie...even een neef of nicht hier naar toe halen...zat mensen die denken dat het gaat lukken...als ze er midden in zitten...hoe ongelukkig ze zijn...scheidingen zullen alleen maar toemenen.

(stitoua) Die mannen uit Marokko weten dat drie jaar genoeg is om zeker van papieren te zijn. En dan gaan ze scheiden...meestal de man, die heeft toch het recht om te scheiden... Om heel eerlijk te zijn geloof ik niet in het huwelijk. En vooral niet als anderen zich ermee bemoeien.

12-3-02 (fiqra) In een huwelijk stappen is makkelijk, het zien vol te houden is pas een ware kunst...liefde is de essentie, maar op water alleen kunnen wij niet blijven teren...hij kan nog zo charmant zijn...maar jij bent wel de ticket naar een ander land... Dit geldt voor beide seksen...waarom trouwen met een man uit Marokko als er meer dan genoeg hier zijn? (heeft met integratie trouwens niets te maken).

28-4-02 (paranoia) waarom? Naast liefde is het antwoord dat die jongens moderner en geëmancipeerder zijn dan de jongens uit Nederland die met hun ouders in de tijd zijn blijven steken. Als je die over de Marokkaanse meiden uit Nederland hoort praten: totaal geen respect...doordat ze op zo'n manier denken hebben de Marokkaanse meiden in Nederland weinig keus.

In de discussie rond huwelijksmigratie worden de gevallen waarin er sprake is van dwang door de ouders en de dubbele standaard die wordt gehanteerd ten aanzien van meiden en jongens als het om maagdelijkheid gaat, nogal eens als argument ingezet om de stagnerende of mislukte integratie te illustreren. Er wordt dan vooral gedoeld op de ongelijke positie van vrouwen. Diverse malen is de uitspraak dat 'wij hier in Nederland geen ongelijke behandeling van en zeker geen geweld tegen vrouwen accepteren' te horen en te lezen geweest. Met andere woorden: emancipatie zou een ingeburgerd Nederlands cultuurgoed zijn. Dit is echter een te simpele voorstelling van zaken. Ook binnen de Nederlandse gemeenschap worden verschillende morele oordelen over vrouwen en mannen geveld. Ook Nederlanders plegen (seksueel) geweld tegen vrouwen. Selectieve aandacht voor cultuurspecifieke motieven (zoals eerwraak, waarmee geweld tegen vrouwen wordt gerechtvaardigd) kan ertoe leiden dat geweld

wegens 'gewone' jaloezie door een Nederlander jegens zijn (ex-)vrouw, niet als cultuur-specifiek maar als incidenteel wordt gekenschetst (Römkens, 2002). Dan zou 'autochtoon geweld' tegen vrouwen uit het zicht kunnen verdwijnen.

Dit neemt niet weg dat er verschillen zijn tussen tradities en ontwikkelingen, al dan niet op religieuze grondslag, tussen de diverse ethniciteiten, inclusief de Nederlandse. Veel Marokkaanse en Turkse jongeren zijn bijvoorbeeld al op veel jongere leeftijd dan de meeste Nederlandse jongeren bezig met wie en wanneer te trouwen. Bovendien is het bij Marokkaanse en Turkse jongeren zonder meer vanzelfsprekend dat je getrouwd moet zijn. Vergeleken met autochtone jongeren is de bewegingsvrijheid om te experimenteren klein en de bemoeienis van de ouders groot. Samenwonen is uitgesloten (Hooghiemstra, 2003).

Een ondergeschikte positie van vrouwen is niet alleen binnen de Nederlandse context onacceptabel, maar in welke culturele context dan ook. Het recht op (bescherming van) de fysieke en seksuele integriteit van vrouwen –en hun autonomie inzake partnerkeuze– is niet iets typisch Nederlands, maar een universeel recht dat in diverse mensenrechtenverdragen, waaronder het VN-Vrouwenverdrag (artikel 16) is vastgelegd. Emancipatie, dat wil zeggen individuele zelfbeschikking, is een voorwaarde om volwaardig en zelfbewust in een samenleving te kunnen participeren. Naast het thema huwelijksmigratie op zich, is het dan ook van belang dat de bestrijding van schendingen van het recht op integriteit en autonomie wordt benadrukt.

### *Knelpunten van huwelijksmigratie onderkend*

De motieven om te trouwen met iemand uit het geboorteland van de ouders kunnen zowel van economische als sociaal-culturele (traditionele) aard zijn.

De economische motieven kunnen een belangrijke factor zijn bij de partnerkeuze uit het land van herkomst. De in Nederland wonende oudere generatie heeft vaak sterke banden met de familie in het herkomstland. Er wordt vanuit die familie druk uitgeoefend en geld geboden om een huwelijk te arrangeren met een zoon of dochter van in Nederland wonende ouders (Hooghiemstra, 2003). Door de slechte economische situatie in bijvoorbeeld Marokko hebben veel jongeren daar nauwelijks perspectieven.

Sociaal-culturele motieven, de tradities die zijn 'meegenomen' uit het land van herkomst, kunnen ook een sterke drijfveer vormen. Dit geldt niet alleen voor migranten die in Nederland een kwetsbare economische positie hebben, laag zijn opgeleid en dus in dat opzicht weinig participeren in de samenleving. Ook door jongeren die goed participeren in het onderwijs en succesvol zijn op de arbeidsmarkt, wordt aan de traditionele wijze van partnerkeuze vastgehouden. Bovendien gaat er een 'conserverende werking' van migratie uit.<sup>8</sup> Dit verschijnsel is ook bekend van Nederlandse emigranten: men houdt zich vast aan bepaalde normen en tradities die in het land van herkomst langzamerhand worden verlaten of al verlaten zijn.

De traditionele wijze van partnerkeuze blijkt uit het onderzoek van Hooghiemstra (2003): alle meisjes, maar ook veel jongens, hebben wel eens ervaren dat hen onge-

vraagd een huwelijkskandidaat wordt 'aangeboden'. Door de meeste jongeren uit dit onderzoek werd dit overigens niet bepaald op prijs gesteld.

Bij Marokkaanse en Turkse tradities is inbegrepen dat een huwelijk minder wordt gezien als iets tussen individuen en meer als iets tussen families.<sup>9</sup> Vooral jongens gaan er nog vanuit dat hun huwelijk iets is tussen de families van beide partners. Meisjes zijn over het algemeen veel meer bezig – en worstelen daar ook vaak mee – met het vinden van een evenwicht tussen het bepalen van hun eigen keuze enerzijds en het verkrijgen van de goedkeuring van hun ouders en andere familieleden anderzijds (Hooghiemstra, 2003). Daarnaast worden zij meer in de gaten gehouden dan jongens en wordt hun doen en laten doorverteld aan hun ouders (roddelcultuur). Dit kan tot grote conflicten en problemen leiden, die kort gezegd veroorzaakt worden door cultuur-traditionele geboden en verboden van thuis enerzijds en hun behoefte aan autonomie en participatie in de samenleving anderzijds. Dit kan een zware tol van meisjes eisen (Krikke, 2003).

Er wordt veel gesproken over negatieve bijverschijnselen van huwelijksmigratie. Op zich is dit niet zo vreemd, aangezien een goed huwelijk minder nieuwswaarde heeft en niet meteen tot een roep om overheidsingrijpen inspireert. Er moet echter niet vanuit worden gegaan dat alle migratiehuwelijken problematisch zijn; tegelijkertijd dienen negatieve bijverschijnselen die wel aan de orde zijn serieus te worden genomen.<sup>10</sup> Problemen die optreden kunnen gerelateerd zijn aan overheidsbeleid en aan ongelijke sekseverhoudingen. Bovendien kunnen beide soorten problemen elkaar versterken. Enkele voorbeelden:

- Wanneer een huwelijk stukloopt door vrouwenmishandeling, heeft de 'importbruid' vergeleken met Nederlandse vrouwen in dezelfde situatie extra moeilijkheden te overwinnen. Zij is minder of niet bekend met de mogelijkheden voor opvang, die overigens onvoldoende beschikbaar is. Als zij bovendien nog geen drie jaar getrouwd is, moet zij de dreiging van uitzetting het hoofd bieden. Zij heeft immers een afhankelijke verblijfstitel en na drie jaar huwelijk pas het recht op een zelfstandige verblijfstitel.
- Als een 'importbruidegom' zijn vrouw mishandelt, kampt de betrokken vrouw met een gewetensprobleem. Ze kan hem verlaten, maar dat betekent dat hij zijn verblijfstitel verliest. Zijn recht op verblijf is immers gegrond op zijn huwelijk met haar. Bovendien riskeert zij een conflict met haar familie als deze nauw betrokken was bij de totstandkoming van haar huwelijk.
- Een groot probleem is er voor vrouwen met kinderen die door gebrek aan kinderopvang geen inburgeringscursus kunnen volgen of deze voortijdig moeten verlaten.
- Er zijn mannen die hun vrouw verbieden een inburgeringscursus te volgen.
- Het komt voor dat een man voor zijn naar Nederland gekomen vrouw geen verblijfstitel aanvraagt, zodat zij hier zonder het te beseffen in feite illegaal verblijft.

Er moet voor worden gewaakt dat er geen eenzijdige beeldvorming plaatsvindt waarin 'wij' en niet 'zij' deze problemen zien en er last van hebben. Er dient in het oog te worden gehouden dat ook 'zij', de Marokkaanse en Turkse jongeren, zich met de ne-



gatieve bijverschijnselen en de complexiteit van huwelijksmigratie bezighouden. Het onderzoek van Hooghiemstra (2003), interviews in diverse tijdschriften en de discussies op het internet illustreren dit (zie kaders).

### **Marokko community/Marokko dating/overige contacten**

#### **Waarom zoeken de mannen vrouwen uit Marokko? Wat hebben zij dat wij niet hebben?**

23-8-02 (khadijamassa)...Waarom de Marokkaanse mannen uit Nederland zo massaal naar Marokko moeten om een vrouw te kiezen? Wat hebben zij dat wij niet hebben, wij kunnen koken, zijn nog maagd en gaan niet uit (de meesten dan toch niet)...Ze kiezen een schaap uit de markt... en dan zeggen ze tegen de ouders we leggen zoveel op tafel voor je dochter...en dan moeten ze zoveel regelen (papieren) voor haar en dat hoeft bij ons niet!

(Khalied\_007) Sommige jongens hebben slechte ervaringen met sommige (Marokkaanse) meisjes van hier...Ze zien meisjes die uitgaan, roken, drinken of elke week een andere vriend hebben en denken ik hoef geen afgelikte boterham.

(dulce\_Jamila) ..quote: de vrouwen uit Marokko luisteren goed, willen niks, doen alles met de hand en kosten niks ...wat een slappe zak moet je zijn als je ons niet aan kan...een vrouw uit Marokko is ook een mens hoor met gevoel, en die moet je goed behandelen...Jullie trouwen niet uit liefde maar omdat je je moeder ben ontgroeid en een vrouw nodig hebben om voor je te koken en te wassen....

25-8-02 (Snake) De meeste maroc meiden hier in Nederland zijn het helemaal kwijt... jullie willen een hoogopgeleide man met veel geld...en heel romantisch. Meeste jongens zoeken het in Marokko want hier zijn hun kansen minimaal...

(walid646) Ik vind een meid van hier veel beter...kost geen papier gedoe, meisjes van hier zitten op dezelfde golfengte...het zijn misschien wat minder huisvrouwen dan we willen, maar wat heb je aan een huisvrouw die je niet begrijpt...Men (mannen) heeft een aantal vriendinnen gehad maar als men wil trouwen... dan zijn alle meisjes slecht en sletten....wij willen een vrouw die gelovig is en zelf doen we nix aan geloof maar we willen wel een vrouw met een hoofddoek, die gehoorzaamt en een huisvrouw en modern is...ik denk dat we eerst bij ons zelf moeten beginnen en dan hebben we het recht om kritiek te uiten op onze meisjes...

In deze discussies zijn zelfkritiek en (zelf)reflectie bepaald niet afwezig. Hooghiemstra (en anderen) constateert dan ook verschuivingen in de opvattingen en levenswijze onder de jongere generatie. Zo neemt het opleidingsniveau onder veel Turkse en Marokkaanse meisjes toe. Als zij, ruim in de 20, afstuderen zijn zij in traditionele ogen te oud om aan iemand uit het herkomstland te 'vergeven'.

Op zijn minst kan geconcludeerd worden dat aan de aanpak van de problematische kanten van huwelijksmigratie niet zonder maar mét de betrokkenen vorm moet worden gegeven. Celik en Pans (2003) pleiten voor een dergelijke accentverschuiving. Hierbij is het belangrijk dat de politiek meer doordrongen raakt van het belang om met name in allochtone meisjes en vrouwen te investeren. VN-secretaris-generaal Kofi Annan zei het al: "Women are not the problem, they are the solution".<sup>11</sup>

## *Maatregelen in strijd met internationale verdragen?*

De roep om beperking van huwelijksmigratie wordt niet alleen ingegeven door de zorg om integratie en emancipatie, maar ook door de wens om de instroom van migranten te beperken. Met het stellen van restricties aan partnerkeuze en gezinsvorming c.q. gezinsleven, loopt men echter het risico om in strijd te handelen met diverse internationale verdragen over de vrijheid van partnerkeuze en het recht op gezinsleven.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende wordt verscherpte regelgeving voorgesteld om huwelijksmigratie te beperken:

- Verhoging van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar om als huwelijksmigrant in Nederland te worden toegelaten.
- Om een partner uit het buitenland te mogen laten overkomen moet men voldoen aan een inkomenseis van 120 procent van het wettelijk minimumloon (1240 euro netto per maand).
- Men moet de verplichte inburgering van de partner zelf vooruit betalen (ongeveer 6.600 euro). Na succesvolle afronding krijgt men een gemaximeerde vergoeding terug.
- Huwelijksmigranten moeten in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating.

Het kabinet streeft er hierbij naar om binnen de grenzen van het internationaal recht te blijven, aldus het regeerakkoord. Maar hoe verhouden deze plannen zich nu tot internationale overeenkomsten en verdragen?

In Artikel 16 van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (UVRM) wordt gesteld: 'Zonder enige beperking op grond van ras, nationaliteit of godsdienst hebben mannen en vrouwen van huwbare leeftijd het recht te huwen en een gezin te stichten.'

In Nederland is de huwbare leeftijd 18 jaar. Het optrekken van de leeftijdsgrens naar 21 jaar als het gaat om het kunnen stichten van een gezin in Nederland met een niet-Nederlandse partner (dus onderscheid maken op grond van nationaliteit) staat met dit artikel op gespannen voet.

Het *Europese Verdrag van de Rechten van de Mens* (EVRM) stelt in artikel 12: 'Mannen en vrouwen van huwbare leeftijd hebben het recht te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen.'

Uit Artikel 14 blijkt bovendien dat hierbij geen onderscheid op welke grond dan ook mag worden gemaakt: "Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationaliteit of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, bezit, geboorte of andere status."

Met het stellen van een leeftijdsgrens uitsluitend voor Nederlandse ingezetenen die met een partner uit het buitenland willen trouwen, is sprake van ongelijke behandeling op grond van nationaliteit of afkomst als het gaat om het koppelen van de huwbare leeftijd aan het stichten van een gezin. Zou, voor een strikte naleving van de UVRM en de EVRM niet de huwbare leeftijd van *alle* Nederlanders naar 21 jaar moeten worden verhoogd?

Wat het inkomen betreft geldt voor Nederlanders die onderling trouwen geen enkele verplichting. Op zich mag de Nederlandse overheid wel een inkomenseis stellen in geval van gezinshereniging door arbeidsmigranten, zoals blijkt uit de *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers* (het *Europese Verdrag voor de Wettige Status van Arbeidsmigranten*). Over gezinshereniging (*family reunion*) stelt artikel 12:

1. The spouse of a migrant worker who is lawfully employed in the territory of a Contracting Party and the unmarried children thereof, as long as they are considered to be minors by the relevant law of the receiving State, who are dependent on the migrant worker, are authorised (...) to join the migrant worker in the territory of a Contracting Party, provided that the latter has available for the family housing considered as normal (...)
2. Any State may, at any time, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, (...) make the family reunion referred to in paragraph 1 above further conditional upon the migrant worker having steady resources sufficient to meet the needs of his family.<sup>12</sup>

Dit verdrag maakt het dus mogelijk om zowel eisen voor wat betreft huisvesting als voor het inkomen te stellen. Als een migrant partner en kinderen naar Nederland wil laten overkomen, is momenteel de inkomenseis 100 procent van het minimuminkomen. Deze inkomenseis is ook gaan gelden voor Nederlanders die met een buitenlander willen trouwen en voor de zoon of dochter van de arbeidsmigrant die wil trouwen met iemand uit het land van herkomst. Tot nu toe geldt voor deze gezinsvormers c.q. huwelijksmigranten dezelfde inkomenseis als voor de gezinsherenigers naar wie dit verdrag verwijst. Men moet zich ernstig afvragen of het stellen van een hogere inkomenseis aan gezinsvormers niet ingaat tegen artikel 8 –het recht op gezinsleven– van de EVRM. Net als gezinsherenigers beogen gezinsvormers immers ook een gezinsleven te leiden.

Inmiddels hebben de EU-ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie een ontwerp-richtlijn gezinshereniging opgesteld. Hierin is bepaald dat lidstaten zelf aan de (huwelijks)partners afkomstig uit landen van buiten de EU een leeftijdsgrens tot 21 jaar mogen stellen (Europese JBZ-Raad, 2003).

Volgens de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, de Commissie Meijers, is de richtlijn echter in strijd met de EVRM. Vanuit de Eerste Kamer zijn naar aanleiding van de Commissie Meijers vragen gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In zijn antwoord (24 maart

2003) weerspreekt de minister de conclusies van de Commissie Meijers. De commissie heeft op haar beurt weer aangegeven dat de minister zijn argumenten niet behoorlijk heeft onderbouwd (*Staatscourant*, 15 april 2003).<sup>13</sup> De Bijzondere Commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer heeft hierop de minister uitgenodigd voor een overleg op 13 mei 2003. In afwachting van dat overleg heeft de Tweede Kamer de besluitvorming over de richtlijn aangehouden.<sup>14</sup> Uiteindelijk heeft de Eerste Kamer zijn bezwaren tegen de richtlijn gezinshereniging ingetrokken. Echter, onder voorwaarde dat de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie bij de JBZ-Raad een verklaring zou afleggen, inhoudende dat artikel 8 van de EVRM de ondergrens is bij de interpretatie van de richtlijn.<sup>15</sup>

De JBZ-raad heeft overigens geen akkoord bereikt over het stellen van een extra inkomenseis.

Wat betreft die inkomenseis moet ook rekening worden gehouden met het VN-Vrouwenverdrag. In Nederland verdienen vrouwen (zowel autochtoon, westers-allochtoon als niet-westers allochtoon) structureel minder dan mannen. Niet-westerse allochtone vrouwen hebben bovendien gemiddeld een lager inkomen dan autochtone en Westers-allochtone vrouwen (zie tabel 2). Het is dan ook meer dan waarschijnlijk dat de hogere inkomensmaatregel vooral beperkend voor vrouwen zal uitpakken. De huidige geldende inkomenseis heeft deze werking al (Spijkerboer, 2002). Vrouwen zullen immers minder snel aan de inkomenseis kunnen voldoen en dus minder mogelijkheden hebben om een partner uit het buitenland te laten overkomen. Het VN-Vrouwenverdrag verbiedt beleidsmaatregelen die een slechtere positie van vrouwen bevorderen dan wel bevestigen.

Tabel 2: Gemiddeld persoonlijk inkomen per jaar van vrouwen en mannen van 18 tot 45 jaar, naar herkomstgroepering, 2000.

	Totaal	Autochtonen	Westerse allochtonen	Niet-westerse allochtonen
	<i>x 1000 euro</i>	<i>x 1000 euro</i>	<i>x 1000 euro</i>	<i>x 1000 euro</i>
Vrouwen met inkomen	14,2	15,5	16,0	13,0
Mannen met inkomen	26,8	27,2	25,8	18,1

Bron: CBS Inkomenspanelonderzoek 2000

Inmiddels zijn er wat betreft de invoering van de verplichting om in het herkomstland Nederlands te leren enige problemen naar voren gekomen. Uit een door de Tweede Kamer gevraagd onderzoek hiernaar komt naar voren dat er een inbreuk dreigt op het recht op respect voor het gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 8 van de EVRM.<sup>16</sup>

Het is trouwens nog maar zeer de vraag of de voorgestelde maatregelen tot een afname van het aantal huwelijksmigranten zullen leiden. Van verschillende kanten wordt

betoogd dat dit niet het geval zal zijn (De Hart, 2003; Groenendijk en Barzilay, 2001). Hooghiemstra (2003) toont aan dat verscherpte regelgeving inzake gezinsvorming in 1993 wel op korte termijn effect had op de omvang van de (huwelijks)immigratie, maar op de langere termijn niet. Er was sprake van uitstel, niet van afstel.

Hoe dan ook: het is van belang dat in het politieke debat ook de vraag wordt betrokken of de remedie voor de problematische kanten van huwelijksmigratie slechts kan worden gevonden in maatregelen die de toelating van huwelijksmigranten beperken en daartoe de grenzen van internationale verdragen 'verkennen'.

Als zich zaken voordoen die individuen beperken in hun rechten (zoals een mishandelde vrouw die geen eigen verblijfsvergunning krijgt of jonge mensen die door hun ouders onder druk worden gezet of jongens die eisen dat een meisje maagd is, maar het zelf niet zijn) dan is het van belang dat de overheid zich hierover uitspreekt.

Een overheid kan zich uiteraard niet zomaar bemoeien met de verhouding tussen ouders en kinderen. Maar er valt wel iets te doen in het onderwijs en de inburgeringscursussen: lessen in mensenrechten (van vrouwen) en lessen over het gelijkheidsbeginsel. En de overheid kan inspelen op de ontwikkelingen die zich vooral bij meisjes en jonge vrouwen voordoen en hen bijstaan als zij in moeilijkheden komen. Uit het verslag van Hans Krikke (2003) blijkt hoe belangrijk in dit verband een vertrouwenspersoon op school kan zijn.

Op het terrein van onderwijs zijn er al tal van lokale 'good practices', zoals de voorschool en kunstmagneetschool, die effectief zijn in de aanpak van taalachterstanden.<sup>17</sup> De overheid kan aan een mishandelde vrouw een verblijfsvergunning toekennen en zorgen voor voldoende opvang. Ook kan de overheid zich inzetten voor de emancipatie van jongens en mannen, via het onderwijs en de inburgeringscursussen, door het bevorderen en faciliteren van ouderparticipatie en door het voorkómen en bestrijden van vroegtijdige schooluitval. Voldoende aanbod van taalcursussen en voldoende kinderopvang voor vrouwen met kinderen die een inburgeringscursus willen volgen zijn noodzakelijk. En als het gaat over uitwassen, zoals huiselijk geweld, dan heeft de overheid voldoende (strafrechtelijke) instrumenten om op te treden. Daarnaast zijn er, zoals bekend, voorbeelden van lokale samenwerkingsverbanden tussen justitie, politie en maatschappelijk werk die landelijke navolging verdienen.

### *Tot slot*

In alle mensenrechtenverdragen en -verklaringen neemt vrijheid van partnerkeuze een belangrijke plaats in. Ook binnen de Nederlandse rechtsstaat. Deze hoeksteen in het mensenrechtenspectrum blijkt voor de samenleving en individuele betrokkenen echter ook problemen te kunnen opleveren. De overheid wil deze problemen het hoofd bieden door maatregelen te ontwerpen en te verscherpen om het aangaan van een huwelijk over de grens te bemoeilijken. In geval van de Wet voorkoming schijnhuwelijken, alhoewel die de nodige discussie oproept (Jessurun d'Oliveira, 1998; 2003)<sup>18</sup>, is er

nog sprake van toetsing van individuele huwelijken. Bij genoemde maatregelen tegen gezinsvorming echter, worden alle huwelijken binnen een vooraf aangewezen groep, zonder toetsing en bij voorbaat getroffen.

Hoe verhoudt zich dit tot de universeel geachte beschermwaardigheid van het huwelijk en het familieleven? En tot het eveneens universeel gehuldigde non-discriminatiebeginsel? Zou het in essentie niet moeten gaan om het bestrijden van verschijnselen die tegen het gelijkheidsbeginsel ingaan, die mensen beperken in hun rechten, die vrouwen aantasten in hun persoonlijke en fysieke integriteit, zowel in de openbare als de privé-sfeer?

Dit zijn wezenlijke vragen waarvoor de samenleving in het algemeen en de politiek in het bijzonder komen te staan.

## Noten

- 1 Dat waren in de regel de echtgenotes en eventuele kinderen. In het geval een vrouwelijke migrant haar man liet overkomen sprak men indertijd van 'omgekeerde gezinshereniging'.
- 2 Kijkt men naar de groep gezinsherenigers als geheel, dan komen de meesten van hen nog steeds uit Turkije en Marokko (*Allochtonen in Nederland 2000, 2002*, p. 9-10).
- 3 Hooghiemstra (2003) gebruikt deze term omdat gezinsvorming vaak verward wordt met gezinshereniging.
- 4 *CBS-Webmagazine*, 22 april 2003.
- 5 *CBS-Webmagazine*, 3 maart 2003.
- 6 De gevolgen van deze beeldvorming ondervinden ook Nederlandse vrouwen die een relatie met een man uit het buitenland hebben. Zij worden eerder getrouwd een schijnhuwelijk aan te gaan dan Nederlandse mannen in dezelfde situatie (De Hart, 2003).
- 7 Zie ook Hooghiemstra (2003), met name vanaf pagina 89.
- 8 Farah Karimi, *Haagse Courant*, 8 maart 2003.
- 9 Zie o.m. *Bijeen*, Jongeren over trouwen (2003) en Aliya Celik en Larissa Pans, Niet familie, maar het kind trouwt, *De Volkskrant*, 10-7-2003.
- 10 40% van de 'importhuwelijken' eindigt na  $\pm 2$  jaar in een echtscheiding (*Integratie in het Perspectief van Immigratie*, 2002)
- 11 Beijing+5: Women 2000, 23th special session of the UN General Assembly.
- 12 Onderstreping IOdC.
- 13 De Commissie heeft vooral bezwaren tegen de beperkingen die worden gesteld t.a.v. het laten overkomen van gezinsleden.
- 14 Tweede Kamer, 2002-2003, 23 490, nr. 270, 7 mei 2003.
- 15 Tweede Kamer, 2002-2003, 23 490, nr. 286, 11 juli 2003.
- 16 Brief Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, 19 juni 2003.
- 17 In de voorschool krijgen peuters, voor zij naar de basisschool gaan, les in taalvaardigheid. De kunstmagneet staat voor een methode waarmee kinderen door middel van toneel vertrouwd raken met Nederlandse uitdrukkingen en gezegden.
- 18 Als gevolg van deze wet zijn er innerlijke tegenstrijdigheden in het Nederlands recht ontstaan. Bijvoorbeeld, in het burgerlijk recht is de plicht tot samenwonen voor echtgenoten geschrappt, terwijl internationale (buiten de EU) partners vanwege het vreemdelingenrecht juist wel moeten samenwonen.

## Literatuur

Celik, A. en Pans, L. (2003), 'Niet familie, maar het kind trouwt', *De Volkskrant*, 10 juli 2003.

CBS (2002), *Allochtonen in Nederland 2002*. Den Haag: CBS.

Eerste Kamer der Staten Generaal, Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 2002-2003, 23 490, nr. 8p, 24 maart 2003.

Europese JBZ-Raad (2003), *Ontwerp-richtlijn gezinshereniging*, 27/28 februari 2003.

Groenendijk, K., en R. Barzilay (2001), *Verzwakking van de rechtspositie van toegelaten vreemdelingen*. Utrecht: Forum.

Hart, B. de (2002), Slachtoffers of 'gatekeepers': Zwarte, migranten- en vluchtelingen-vrouwen en Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner in het familierecht. In: Holtmaat, R. (red), *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving*, p. 95-105. Den Haag: E-Quality.

Hart, B. de (2003), *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht*. Amsterdam: Aksant.

Hooghiemstra, E. (2000), Voor de keuze: Een specifieke of algemene blik op partnerkeuze van migranten, *Migrantenstudies*, 16, nr. 4.

*Inburgeren in het land van herkomst. Eindrapportage Haalbaarheidsstudie*. Brief Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 19 juni 2003.

Jessurun d'Oliveira, H.U. (1998), *Het migratierecht en zijn dynamiek: Het artefact van het 'schijnhuwelijk'*. Deventer: Kluwer.

Jessurun d'Oliveira, H.U. (2003), 'Begrip schijnhuwelijk wordt misbruikt', *Trouw*, 1 mei 2003.

'Jongeren over trouwen', *Bijeen*, juli/augustus 2003, pp 19-23.

Krikke, H. (2003), *Als niemand luistert. Verhalen van allochtone meisjes op een zwarte school*. Amsterdam: Van Gennep.



Pruim, F. (2002), 'Een Turkse Nederlander geeft me te weinig vrijheid', *Opzij*, maart 2002, p. 42-45.

Römkens, R. (2002), Over cultuurbarbarij gesproken. Geweld tegen vrouwen en en het debat over multiculturaliteit. In: Holtmaat, R. (red), *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving*, p. 41-56. Den Haag: E-Quality.

Spijkerboer, T.P. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse Vreemdelingenrecht*. Discussiestuk geschreven op verzoek van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag: AVC.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Integratie in het Perspectief van Immigratie*, 2001-2002, 28 198, nr. 2, 18 januari 2002.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken (7-5-2003), 2002-2003, 23 490, nr 270, 12 mei 2003.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 2002-2003, 23 490, nr. 286, 11 juli 2003.



# 7

## **Leven in niemandsland**

### De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang

Christel Kohlmann

*Niemand  
is niet meer  
is niet minder  
Vecht of valt  
Bijt in het zand  
op 't veld van eer  
in niemandsland*

Uit: Frédérique Spigt,  
*Niemand*<sup>1</sup>

De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang verschilt van die van mannen en jongens. Zij hebben, zeker als zij alleenstaand zijn, een kwetsbare positie. Al in maart 1991 erkent de overheid dit in het werkprogramma *WVC-beleid 1991-1995*. Hierin wordt aangegeven dat veel vrouwen tijdens het verblijf in de asielzoekerscentra (azc's) een gevoel van onveiligheid ervaren. Maar met deze constatering en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen gebeurt niet veel.

Sinds 1994 is het Ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatings- en opvangbeleid van asielzoekers en is de opvang van asielzoekers opgedragen aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).<sup>2</sup> Justitie heeft een lange traditie als het gaat om bestraffen van seksueel geweld, maar de preventie ervan stond al die tijd niet hoog op de agenda. Preventie van seksueel geweld in azc's stond dat nog minder. De laatste jaren dook dit onderwerp wel op in het publieke debat. Vrouwenhandel en seksueel misbruik in asielcentra komt regelmatig in het nieuws. Het kabinet legde deze signalen eerst naast zich neer<sup>3</sup>, maar heeft uiteindelijk in 2002 opdracht gegeven tot het doen van onderzoek.<sup>4</sup>

De veiligheid in asielzoekerscentra is ook ondergebracht bij de Taskforce Vrouwen, Veiligheid en Conflict (*Begroting SZW 2003*). Het thema is wel een beetje een vreemde eend in de bijt, aangezien alle andere onderwerpen internationaal georiënteerd zijn.

De problemen rond de veiligheid van vrouwen en meiden in de asielopvang worden in dit hoofdstuk in kaart gebracht. Vervolgens wordt ingegaan op mogelijke maatregelen die de veiligheid van vrouwen kunnen verbeteren. Maar eerst wordt getracht inzicht te geven in de omvang van de groepen waar we het over hebben en de situatie waarin zij in Nederland verblijven.

## *Eerst wat cijfers...*

Volgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vroegen er in 2001 32.579 vluchtelingen in Nederland asiel aan. De meeste vluchtelingen kwamen uit Angola, Afghanistan en Sierra Leone. In 2002 halveerde het aantal asielverzoeken in Nederland tot 18.667. Wanneer wordt gekeken naar de samenstelling van de instroom, blijkt dat het percentage vrouwen stijgt. In 1989 maakten vrouwen 27 procent uit van het totaal (Kok, 1990). In de periode 1999–2001 was ruim 35 procent van de asielaanvragers vrouw.

Het grootste deel van de asielaanvragers is alleenstaand; hiervan is 30 procent vrouw. Van de groep gehuwden en samenwonenden is 40 procent vrouw (ACVZ, 2002). Een behoorlijk aantal gehuwde mannen komt dus zonder partner naar Nederland. Uit de cijfers wordt niet duidelijk hoeveel van de gehuwde en samenwonende mannen en vrouwen alleen naar Nederland zijn gekomen.

In 2002 vroegen 2199 alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) asiel aan in Nederland. De meeste ama's komen uit Angola, Sierra Leone en Guinea ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Instroom ama's in Nederland</b>	<b>2.660</b>	<b>3.504</b>	<b>5.547</b>	<b>6.705</b>	<b>5.951</b>	<b>2.199</b>

Bron: *Beleidsnota alleenstaande minderjarige asielzoekers*, Ministerie van Justitie, maart 2000 en [www.ind.nl](http://www.ind.nl).

Op 1 augustus 2003 verbleven er 59.391 personen in de centrale opvang. Van hen is 39 procent vrouw. De meeste vrouwen zijn tussen de 19 en 40 jaar, namelijk 51 procent, 34 procent is jonger dan 19 jaar (dus ama) en 14 procent is ouder dan 40 jaar.<sup>5</sup>

## *...en wat feiten*

Iedere asielzoeker die in Nederland arriveert, moet zich melden in één van de vier aanmeldcentra. Na het eerste gesprek beslist de IND of zij de asielaanvraag in behandeling neemt. Indien de aanvraag niet wordt behandeld, dient de asielzoeker Nederland te verlaten. Het verblijf in aanmeldcentra duurt enkele dagen tot een week. Als er nader onderzoek nodig is, wordt de asielzoeker overgebracht naar een Onderzoeks- en Opvangcentrum. Hier wordt een nader gehoor afgenomen en een eerste beslissing genomen. Op verschillende locaties in Nederland verblijven zeshonderd tot achthonderd bewoners voor twee tot drie maanden.

Na het Onderzoeks- en Opvangcentrum gaan de meeste asielzoekers naar een asielzoekerscentrum. Het bewonersaantal per azc loopt uiteen van tweehonderd tot veertienhonderd.<sup>6</sup> Vanwege de daling van het aantal asielzoekers moet het COA het aantal opvangcentra inkrimpen. Medio 2004 zullen er 71 azc's, twaalf kleinschalige clusters centrale opvang in woningen en vijf Opvang- en onderzoekscentra zijn.

De opvang van asielzoekers valt onder de verantwoordelijkheid van het COA. Het doel van het COA is een 'humaan maar sober' eerste verblijf te bieden aan wisselende aantallen asielzoekers. Eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de asielzoeker staan bij het COA centraal.

Het COA verstaat onder adequate opvang onder andere dat vrouwen niet samen een kamer hoeven te delen met een voor hen onbekende man. Het is verder de regel dat binnen de centra vrouwen en mannen die niet in een bepaalde relatie tot elkaar staan, niet samen worden gehuisvest. Er is geen zogenaamde categorale opvang, waarbij aparte centra of delen daarvan zijn ingericht voor vrouwen, mannen of asielzoekers van een bepaalde nationaliteit (ACVZ, 2002).

De opvang van ama's is onlangs drastisch veranderd. Voorheen werden de jongste ama's opgevangen in pleeggezinnen en oudere ama's in kleine woonheden of groepsopvang. Thans is voor het grootste deel van de ama's sprake van een campusmodel. Het nieuwe beleid houdt in dat ama's bij binnenkomst gesplitst worden in een groep die waarschijnlijk mag blijven en een groep die waarschijnlijk moet terugkeren. De leeftijd van de ama's is hierbij het belangrijkste criterium: "Kinderen onder de 15 jaar mogen waarschijnlijk blijven in Nederland. Zij die 15 jaar of ouder zijn, maken daar weinig kans op", aldus Rob Metz, coördinator Gedifferentieerde Opvang bij het COA, in Migratie Info.

De groep die moet terugkeren naar het land van herkomst wordt opgevangen in een campus. Dit is een woon-, werk- en leergemeenschap met een 24-uursprogramma. Alles staat daarbij in het teken van terugkeer. 'Essenties van het campusmodel zijn motiveren tot terugkeer, veiligheid, beheersbaarheid en de ontwikkeling van de jongeren' (Rapportage Vreemdelingenketen mei-augustus 2002: 16) Het valt op dat de ontwikkeling van de jongeren pas als hekkensluiter wordt genoemd.<sup>7</sup> De campus heeft een besloten karakter en het is de bedoeling dat de ama's op het terrein blijven. Met een systeem van sancties en beloningen worden de ama's 'gestimuleerd' zich aan de regels te houden.

Het COA experimenteert momenteel met het nieuwe campusmodel in Vught en Deelen. Volgens de *Rapportage Vreemdelingenketen* zullen de pilots intensief worden gemonitord; afhankelijk hiervan wordt vervolgens na een jaar besloten of het campusmodel al dan niet wordt ingevoerd.

## Een aantal problemen op een rij

Hoewel er veel is aan te merken op de verblijfsomstandigheden in de aanmeldcentra<sup>8</sup>, staat deze eerste opvang in dit hoofdstuk niet centraal. Hier wordt ingegaan op de opvang in azc's, waar vrouwen en meiden langdurig verblijven. Ook aanvullende vormen van opvang blijven buiten beeld. Mogelijke problemen waarmee vrouwen in de opvang worden geconfronteerd zijn:

### Seksueel en relationeel geweld

- 'Verkrachte asielzoeksters ook in Nederland niet altijd veilig' (Bijeen, 2001-2)
- 'Vrouwen en jongeren in azc's belaagd' (De Volkskrant, 10 december 2001)
- 'Jonge asielzoeksters misbruikt' (Leidsch Dagblad, 30 januari 2002)

*"Ik voelde me er niet veilig als vrouw alleen. Ik ging alleen samen met mijn buurmeisje naar de douches en toiletten want er liepen mannen rond die je lastig vielen en de cabines binnengluurden. Op een dag begon een man me te achtervolgen en te intimideren. (...) Enkele dagen later, (...), greep hij me plotseling van achteren beet toen ik met mijn zoontje door de hal naar mijn kamer liep. Ik verdedigde me door met hem te vechten. Ze moesten ons uit elkaar trekken." De volgende dag deed Ling aangifte van aanranding. Ze vroeg overplaatsing van de dader of zichzelf. "Ze zeiden dat ze pas iets konden doen 'als er echt iets gebeurd was'."*

*Ling (29) uit China, in: Pardon voor de verloren jaren, Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON), 2002.*

Vaak voelen vrouwen en meiden zich onveilig in azc's. Dit wordt versterkt doordat veel vrouwen in het land van herkomst en tijdens de vlucht te maken hebben gehad met seksueel geweld. Verhalen over misbruik in de opvang komen met enige regelmaat in het nieuws. Zo zijn er in 2001 zes meiden misbruikt in het azc te Leiden. Dit heeft geleid tot een onderzoek door de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. De Inspectie stelde onomwonden vast 'dat er door het ontbreken van voldoende randvoorwaarden langdurig een onveilige woon- en leefsituatie heeft bestaan voor de opgenomen groep ama's, in het bijzonder voor de meisjes.' Zij concludeert verder dat de twee verantwoordelijke organisaties, het COA en de voogdij-instelling Nidos, de beschikbare informatie niet gebruiken om beleid te (her)formuleren. Bovendien schuiven beide organisaties verantwoordelijkheden naar elkaar af en wordt er niet voldoende overlegd.

Ook de onveilige situatie in het asielzoekerscentrum te Leiderdorp leidde tot Kamervragen. In reactie daarop stelde toenmalig Staatssecretaris Kalsbeek in mei 2001 dat er door tekorten niet altijd 100 procent ideale opvang kan worden gerealiseerd. Er wordt wel altijd een minimumstandaard gehanteerd. Uitgangspunt is, aldus de staats-

secretaris, dat vrouwen en mannen niet op dezelfde kamer worden geplaatst wanneer er geen sprake is van een relatie of gezinsverband. Indien hiervan wordt afgeweken, vanwege gebrek aan capaciteit, gebeurt dat in goed overleg met de betreffende vrouwen en mannen. De staatssecretaris vermeldt echter niet wat de minimumstandaard inhoudt.

Niet alleen de medebewoners vormen een mogelijke bron van onveiligheid voor vrouwen. Ook de eigen partner en medewerkers en vrijwilligers in de opvang kunnen zich schuldig maken aan seksueel en relationeel geweld en, meer in het algemeen, misbruik van hun machtspositie.

Terwijl er momenteel veel aandacht is voor zwarte en migrantenvrouwen die te maken krijgen met geweld achter de voordeur, is geweld binnen het gezin in asielzoekerscentra onderbelicht, zo werd ook gesteld tijdens de expertmeeting van E-Quality over dit onderwerp. Veel vrouwen voelen zich in een dergelijke situatie loyaal aan hun gezin en schamen zich voor hun eigen familie in het land van herkomst. Die psychische druk kan groot zijn en vrouwen ervan weerhouden om hulp te zoeken. Bovendien is scheiden in afwachting van de asielprocedure moeilijk, omdat veel vrouwen een afhankelijk vluchtverhaal hebben (E-Quality, 2002).

*“De meesten van ons leven met vier mensen op een klein kamertje en zijn willekeurig bij elkaar ingedeeld. Vaak wordt er geen gemeenschappelijke taal gesproken. De hele dag doen we niets, en zitten we in dat kamertje. (...) Veel mannen en sommige vrouwen reageren op deze situatie met agressie.”*

*Elsa (59) uit Ethiopië, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

Het is niet bekend hoe vaak het voorkomt dat medewerkers en vrijwilligers hun positie misbruiken, maar dat het gebeurt, is zeker. Zo staat in het rapport van de Jeugdinspectie van maart 2002 dat in april 2001 mogelijk één van de functionarissen van de nachtbewaking ontoelaatbare handelingen heeft verricht. En gedurende het hele jaar vermelden de verslagen van de betrokken organisaties opmerkingen over de houding en het gedrag van deze medewerkers. Of het centrum iets gedaan heeft met de signalen is echter niet duidelijk.

Bij de Nationale Ombudsman is in 2001 ook een klacht ingediend over seksuele intimidatie door een lid van het managementteam van een azc.<sup>9</sup> En Theo Knippenberg, directeur van ChildRight, beschrijft in een open brief aan de Tweede-Kamerleden het volgende verhaal, van een leerlingbegeleider op een middelbare school: “Tijdens gesprekken met een meisje dat met haar moeder en haar broertje uit Bosnië is gevlucht, kwam naar voren dat het in sommige asielzoekerscentra voor meisjes zeer onveilig kan zijn. Dit meisje vertelde mij dat ze heeft meegemaakt dat meisjes die zij daar had leren kennen door zogenaamde ‘vrijwilligers’ meerdere malen zijn misbruikt.” Knippenberg vervolgt in zijn brief: “als ergens de aangiftebereidheid minimaal zal zijn, dan is het wel

hier, bij deze kinderen en jonge vrouwen die maar één ding willen, geen bonje, niets dat hun kans om te mogen blijven, in gevaar kan brengen.” (Knippenberg, 2001).

### **Vrouwenhandel**

- ‘Veel jonge asielzoekers verdwenen uit Crailo’ (Trouw, 18 juli 2002)
- ‘Vrouwenhandelaren kunnen gewoon binnenlopen’ (Opzij, 2002-2)
- ‘Asielcentra kweekvijvers voor vrouwenhandel’ (Leeuwarder Courant, 27 november 2001)

In de vorige paragraaf zijn drie potentiële bronnen van onveiligheid beschreven voor vrouwen en meiden in asielzoekerscentra: andere bewoners, de eigen partner en medewerkers of vrijwilligers in de opvang. Deze paragraaf gaat in op een vierde belangrijke bron van onveiligheid: de netwerken vrouwenhandel die actief zijn in en om de centra.

Sinds 1995 verdwijnen er regelmatig ama’s met onbekende bestemming. Hoeveel ama’s dat zijn is onbekend, omdat de registratie van de met onbekende bestemming vertrokken ama’s te wensen overlaat (van Dijk, 2002). Terre des Hommes schat het totaal op 250 per jaar, waarvan er ongeveer vijftig opgespoord worden omdat ze bij familie verblijven (Rijken, 2000). Van de overige groep verdwenen ama’s vermoedt men dat ze in de prostitutie zijn beland. West-Afrikaanse meisjes vormen een grote risicogroep. Vaak worden deze meisjes al onder valse voorwendselen ‘geworven’ in het land van herkomst en opgedragen een bepaald telefoonnummer te bellen zodra ze in Nederland zijn aangekomen. Ze worden dan opgehaald om te gaan werken in de seksindustrie. Maar het komt ook regelmatig voor dat meisjes en jonge vrouwen pas worden benaderd in Nederland. Nathalie Boerenbach van de Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas (SAMAH) vertelde tijdens de expertmeeting van E-Quality dat loverboys vaak bij asielzoekerscentra opereren. Loverboys zijn jonge mannen die met aandacht, gunsten en kadootjes meiden de prostitutie in lokken en voor hen of anderen laten werken. Omdat asielzoekerscentra meestal buiten stadskernen liggen, is er geen controle op deze praktijken. Bovendien biedt het de jongens gelegenheid om meiden, wanneer ze moeten lopen naar het dorp, een lift aan te bieden. Overigens lopen niet alleen meiden het risico te belanden in de prostitutie. Het overkomt ook veel jongens.

### **Medische zorg**

- ‘Medische zorg schiet tekort in AZC Leiderdorp’ (Leidsch Dagblad, 5 januari 2001)
- ‘Politiek ongerust over zorg asielcentra’ (NRC Handelsblad, 16 februari 2002)
- ‘Psychiaters weigeren hulp aan asielzoekers’ (De Volkskrant, 22 februari 2002)

*“Het was moeilijk voor mij en de vrouwen om mij heen in het azc. Mensen hebben veel meegemaakt maar kunnen hun problemen niet uiten. Veel mannen raken aan de drank maar vrouwen raken opgesloten in zichzelf. Ze heb-*



*ben misschien hun man zien sterven, hun familie of hun kinderen. Ze hebben goede psychologische begeleiding nodig.”*

*Thérèse (57) uit Rwanda, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

Asielzoekers hebben meer gezondheidsklachten en ervaren hun gezondheid als slechter dan alle andere groepen binnen de Nederlandse samenleving. Dit heeft te maken met de gebeurtenissen in het land van herkomst en gedurende de vlucht, maar ook met de wijze waarop de opvang is georganiseerd. Volgens Van Jongh en Van Ee zijn er een vijftal gezondheidsbedreigende factoren (2002, p.52 e.v.):

1. het in afwachting zijn van een status;
2. het ontbreken van een zinvolle dagbesteding (verveling en zich nutteloos voelen);
3. het gezamenlijk gebruik van sanitair en keuken (slechte hygiënische omstandigheden, gevoelens van onveiligheid, conflicten en frustraties);
4. het wonen met meerdere mensen op één kamer (ergernissen, frustraties en conflicten);
5. het gescheiden zijn van familie (zorgen over achtergebleven familie en land van herkomst).

In maart 2002 presenteerde VON een verkennend onderzoek naar de gezondheidszorg en medische opvang in asielzoekerscentra. Volgens het VON zijn er in het convenant tussen zorgverzekeraars, huisartsen en de Medische Opvang Asielzoekers (MOA) onvoldoende waarborgen ingebouwd. Uit het onderzoek zou blijken dat personeel in asielcentra medische taken toebedeeld krijgt waarvoor het niet gekwalificeerd is. Er is onvoldoende toezicht en versnippering van verantwoordelijkheden. En men laat na de kwaliteit van het zorgaanbod te toetsen aan de hand van de ervaring van cliënten. Onderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (2003) bevestigt dat afspraken en werkwijzen niet of summier zijn vastgelegd. Ook wordt bevestigd dat het onvoldoende borgen van de toegankelijkheid van de huisartsenzorg een risicofactor is. De Inspectie stelt echter ook dat asielzoekers over het algemeen een goede toegang hebben tot de huisartsenzorg.

Wat betreft de geestelijke gezondheidszorg zijn er ook zorgpunten. In juni 2003 trekt de stichting Pharos aan de bel. Deze stichting heeft van september 2002 tot april 2003 een meldpunt schrijnende gevallen beheerd. Uit de rapportage over dit meldpunt komt naar voren dat hulpverleners in de geestelijke gezondheidszorg te maken hebben met schrijnende situaties van asielzoekers die zij in behandeling hebben. Deze schrijnende situaties hebben alle te maken met en zijn een gevolg van een steeds striktere toepassing van de Vreemdelingenwet, waarbij er geen ruimte is om rekening te houden met medische kanttekeningen bij individuele gevallen.

Met betrekking tot de positie van vrouwen en meiden in de opvang is ook de zorg voor zwangere vrouwen relevant. Hes constateert dat signalen uit de praktijk erop wijzen dat problemen van onveiligheid en onvoldoende zorg voor zwangere vrouwen in de

opvang van asielzoekers in Nederland structureel van aard zijn. De overheid handelt daarmee in strijd met artikel 12 van het VN-Vrouwenverdrag (Hes, 2002).

*“Het was moeilijk als vrouw alleen met een klein kind in het azc. Met de meeste vluchtelingen kon ik niet praten. Ik was ziek, ik was net bevallen met een keizerssede. Ik had rust nodig, maar deelde drie kamers met vier vrouwen en drie kinderen. Hoe kon ik daar tot rust komen? Ik werd zieker en zieker.”*

*Fadumu (33) uit Somalië, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

Ook relevant vanuit een genderperspectief is het hoge abortuscijfer bij asielzoeksters. Factoren die een rol spelen zijn: het land van herkomst, de burgerlijke staat, religieuze en culturele opvattingen over anticonceptie en seksualiteitgebonden onderwerpen, leeftijd en het aantal kinderen. Bijna 60 procent van de vrouwen die voor abortus kiezen, is zwanger geraakt tijdens de opvang in Nederland. De bestaansonzekerheid en het feit dat vaak de pil wordt voorgeschreven, terwijl vrouwen andere vormen van anticonceptie prefereren, dragen bij aan ineffectief gebruik van anticonceptie. Het hoge abortuscijfer heeft verder te maken met de kwetsbare positie van asielzoeksters, het gebrek aan informatie over anticonceptie en onvoldoende medische zorg en begeleiding. Er is nauwelijks aandacht voor anticonceptie en seksualiteitsgebonden thema's in de opvang- en asielzoekerscentra (Krikke, 2000).

Riemke Rip, arts, benadrukt in een interview in het tijdschrift Phaxx dat de hulpverlening een fout maakt door seksueel geweld en misbruik, die ook in de centra voorkomen, te negeren. “Veel asielzoeksters, vooral ama's en alleenstaande vrouwen, voelen zich onveilig en geïntimideerd. Ook trauma's na seksueel geweld blokkeren effectieve voorlichting en anticonceptie” (idem Krikke).

### **Opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers**

- 'Asielkinderen vluchten uit ama-campus' (Algemeen Dagblad, 21 november 2002)
- 'Asielzoekster in Vught stapte naar rechter' (Het Parool, 13 februari 2003)
- 'Begeleiding 'oude' ama laat flink te wensen over' (Trouw, 3 april 2003)

Zoals al eerder beschreven wordt sinds enige tijd geëxperimenteerd met de opvang van ama's in campussen. Sinds de start van het experiment is er sprake van veel onrust in en rond de campussen. Er is veel kritiek op het campusmodel. De ama's vinden het dagprogramma fysiek en psychisch te zwaar. Er is een dagprogramma van 6.25 uur tot 22.30, met slechts beperkte vrije tijd. Verder ervaren de jongeren het gebrek aan privacy als zeer belastend. Veel jongeren zijn binnen een paar maanden het strenge campusregime ontvlucht. Een meisje is naar de rechter gestapt, omdat volgens haar het concept in strijd is met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en er prake is van vrijheidsontneming. Een aantal Kamerleden en ngo's betwijfelt of het

campusmodel voldoet aan de verplichtingen van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, opgesteld door de Verenigde Naties (zie ook bijlage 1). De rechten van het kind zijn in het geding als het gaat om het voorschrijven van taal, kleding en gewoontes (recht op eigen keuzes ten aanzien van de leefstijl), het niet mogen verlaten van de campus (recht op vrijheid van beweging) en het niet mogen uiten van kritiek (vrijheid van meningsuiting).

De aandacht van de landelijke overheid gaat op dit moment met name uit naar de nieuwe campussen. Maar ook de opvang van ama's die al langer in Nederland zijn, kent problemen. De voogdij-instellingen staan onder druk en kampen met gebrek aan tijd en geld. "Tijdens schoolvakanties zwerven de ama's over praktisch heel Nederland uit. De jongeren zijn vaak weken achter elkaar weg, soms gaat het zelfs om jongeren van twaalf jaar. Er is totaal geen controle op hun doen en laten. De politie ziet steeds meer ama's die in de problemen raken", zo stelt Wilbert Rodenhuis van het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving in Trouw (3 april 2003). Een dergelijke situatie verhoogt het risico dat jonge meiden in de handen vallen van vrouwenhandelaren en loverboys.

### *Welke factoren spelen een rol bij de problemen?*

Om maatregelen te treffen voor de problemen die spelen bij de asielopvang van vrouwen en meiden is het van belang verschillende factoren te onderscheiden die hieraan bijdragen. Een opsomming:

#### **De ligging en inrichting van de centra**

De grootschaligheid van de opvang en de ligging ervan dragen, ook vanwege de anonimiteit, bij aan de onveiligheid in asielzoekerscentra. De gebouwen zijn vaak oud en in slechte staat. En de asielcentra bevinden zich opvallend vaak aan de rand van industrieel gebied. Centra zijn dikwijls slecht verlicht en er is een gebrek aan bewaking. Als er hekken rond het centrum staan, zijn deze vaak kapot, waardoor iedereen toegang heeft tot het terrein (E-Quality, 2002). Bovendien is er steeds minder personeel beschikbaar voor de begeleiding van bewoners. De grootschaligheid en het gebrek aan voldoende personeel worden versterkt door bezuinigingen.

In de gebouwen moeten vrouwen en mannen regelmatig de sanitaire voorzieningen delen. Deze zijn soms bovendien voorzien van halve klapdeuren. Dit creëert een onveilige situatie voor vrouwen, zeker als zij alleenstaand zijn. Zij gaan alleen maar samen douchen met een andere vrouw. Huiskamers worden regelmatig door verschillende onbekenden met elkaar gedeeld. Gezinnen zitten samen op een kamer. Dit kan jarenlang duren, wat spanningen binnen het gezin tot gevolg kan hebben. Er zijn niet vaak aparte vrouwenruimtes. Terwijl de algemene recreatieruimtes worden 'bezet' door mannen. Veel vrouwen voelen zich er niet op hun gemak.

*"Ik voel me hier niet veilig. Alleenstaande vrouwen worden beperkt, je kunt bijvoorbeeld 's avonds niet alleen gebruik maken van de sanitaire voorzieningen of over het terrein lopen. Ik heb geprobeerd iets te doen aan mijn situatie, maar ik word daarin belemmerd." Elsa was lid van een vrouwencomité. Dit comité kon niet goed overweg met de directeur en heeft toen een brief over de situatie in het azc gestuurd naar de gemeente Hilversum. De gemeente nam contact op met de directeur. Die was woedend.*

*Elsa (59) uit Ethiopië, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

### **De rol van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**

De organisaties die met het COA samenwerken, zien het COA als een gesloten en in zichzelf gekeerde organisatie. Zij hebben weinig zicht op het interne beleid en worden soms verrast door de genomen beslissingen (Handvestgroep, 2002). Ook vrijwilligers in centra ervaren het COA vaak als een bureaucratische en gesloten organisatie (E-Quality, 2002).

Daarnaast zijn in de relatie tussen bewoners van een azc en het COA punten van zorg te noemen. Zo lijkt de participatie van bewoners door een organisatiewijziging te zijn verminderd; er is geen aanspreekpunt meer en soms is de bewonersraad als gevolg van de reorganisatie zelfs geheel verdwenen (Handvestgroep, 2002).<sup>10</sup>

Tijdens de expertmeeting die E-Quality organiseerde over het onderwerp van dit hoofdstuk, werd ook de relatie tussen asielzoekers en COA-medewerkers als mogelijke spanningsbron genoemd. Deze relatie kan als gevolg van cultuurverschillen soms onder druk staan. Veel asielzoekers zijn van huis uit gewend 'officiële' medewerkers te wantrouwen. Vanuit dit perspectief kunnen medewerkers van het COA worden gezien als een verlengstuk van Justitie. Zeker ook omdat IND-ers, COA-medewerkers, voogden etcetera er allemaal hetzelfde uitzien, namelijk casual gekleed.

De relatie tussen het COA en de bewoners wordt verder bemoeilijkt door het komen en gaan van asielzoekers waardoor een relatie opbouwen niet goed mogelijk is; het steeds strenger wordende terugkeerbeleid draagt hier ook aan bij (E-Quality, 2002).

### **De afhankelijke positie van vrouwen**

De afhankelijke positie van asielzoekers versterkt de kwetsbaarheid van vrouwen. Tijdens de expertmeeting van E-Quality zette Ariane den Uyl van Vluchtelingenwerk de volgende punten op rij:

- De vrouwen en meisjes in de asielopvang hebben geen zeggenschap over financiën, geen keuze om te gaan leren of werken.
- Zij hebben geen eigen keuze wat betreft hun verblijfsplaats. Zelfs niet als zij herhaaldelijk worden lastig gevallen door andere bewoners.
- Zij hebben een afhankelijke rechtspositie: ze zijn in afwachting van de beslissing of zij mogen blijven of niet en hebben een meldplicht bij het asielzoekerscentrum. Bovendien zijn veel vrouwen afhankelijk van hun man, omdat aan hen een afhankelijk vluchtverhaal wordt toegeschreven.

- De macht van het COA is groot. Het COA gaat over het geld, de huisvesting, de gezondheidszorg.
- Tot slot zijn de vrouwen niet bekend met hun rechten, de taal en inrichting van de samenleving waarin ze zich bevinden.

Dit speelt allemaal des te meer vanwege de lange verblijfsduur in de asielzoekerscentra. Vluchtelingenwerk stelt dat dertigduizend mensen in de opvang daar al meer dan drie jaar zitten. Tijdens deze lange periode hebben de vrouwen geen idee wat de toekomst brengen zal. Tegelijkertijd kampen zij met een voortdurend gebrek aan privacy.

*“Wonen in het azc benauwt me. Ik heb geen bewegingsvrijheid. Ik kan niets zelf beslissen, maar moet overal toestemming voor vragen. (...) Ik zou de taal kunnen leren en hier kunnen werken. Ik wil niet zo blijven afwachten. Maar ik heb geen keuze. Ik heb mijn levenslust verloren...”*

*Sana (49) uit Algerije, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

## **Wat te doen?**

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk gesteld kwam het toenmalige Ministerie van WVC (nu VWS) met het werkprogramma *WVC-beleid 1991-1995*. In dit beleidsstuk werd aandacht besteed aan de bestrijding van seksueel geweld en werd een aantal aanbevelingen gedaan die nog steeds actueel zijn:

- het gescheiden huisvesten van mannen, vrouwen en gezinnen;
- het creëren van aparte sanitaire voorzieningen voor mannen en vrouwen;
- het met een sleutel afsluitbaar kunnen maken van alle kamers;
- het creëren van een eigen ontmoetingsruimte voor vrouwen;
- het scheppen van recreatiemogelijkheden waarbij geen mannen aanwezig zijn;
- de deskundigheidsbevordering van medewerkers werkzaam in asielzoekerscentra met betrekking tot (preventie van) seksueel geweld;
- de aanbevelingen opnemen in een programma van eisen dat voor alle asielzoekerscentra geldt.

Hoewel deze aanbevelingen nog steeds actueel zijn, zijn zij helaas geruisloos in een la verdwenen. Deze en andere aanbevelingen worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

### *A. Zorg dat er goede informatie is over de positie van vrouwen en meiden in de opvang*

Om adequaat te kunnen inspringen op de vaak ingrijpende problemen, is het van belang om een goed inzicht te hebben in de omstandigheden, de aantallen en de oorzaken. Het is dan ook goed te constateren dat het COA in september 2002 opdracht heeft gegeven aan de stichting Pharos en TransAct onderzoek uit te voeren

naar de veiligheidsbeleving van vrouwen en meiden in azc's. Bovendien heeft het COA opdracht gegeven het aantal gevallen van seksueel geweld te inventariseren. De Staatssecretaris van Justitie beloofde in maart 2002 de resultaten in het najaar van 2002 naar de kamer te sturen. Dat is tot op heden (september 2003) echter nog niet gebeurd.

Om te voorkomen dat nieuwe beleidsplannen en maatregelen de positie van vrouwen en meiden nog verder verzwakken, is het van belang om voorafgaand aan elke beleidswijziging een Emancipatie Effect Rapportage (EER) uit te voeren. Dit zou bijvoorbeeld aan te raden zijn, in combinatie met een toetsing aan het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, voor de (tussentijdse) evaluatie van de beide amacampuspilots. Ook Spijkerboer (2002) adviseert om op nieuw beleid een EER toe te toepassen. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken heeft deze aanbeveling helaas niet overgenomen. De Commissie wijst wel op het belang van gendermainstreaming en het werken aan de noodzakelijke randvoorwaarden hiervoor.

Tot slot is Europese monitoring van belang. De meiden die uit de opvang verdwijnen en in de prostitutie terechtkomen, worden regelmatig doorverhandeld naar bijvoorbeeld België of Duitsland. Het is daarom ook aan te bevelen dat EU-lidstaten informatie uitwisselen over de aard en omvang van de handel in minderjarigen. Dit betekent dat nationale registratiesystemen moeten worden geharmoniseerd.

### *B. Verbeter de fysieke omstandigheden van de opvang*

Om de veiligheid rond en binnen asielzoekerscentra te verbeteren is een aantal maatregelen denkbaar. Een eerste stap is de termijn te beperken, waarbinnen mensen in de grootschalige opvang zitten. De nieuwe Vreemdelingenwet 2000 draagt hieraan bij. Ten eerste doordat de procedures minder lang duren. Ten tweede denkt het COA door de wet meer tijd en ruimte te krijgen om zich te richten op de kwaliteit van de opvang, bijvoorbeeld door in te steken op nieuwbouwprojecten. De Tweede Kamer heeft er in 2001 ook op aangedrongen meer structurele, kleinschalige opvang te realiseren. In dat kader is het van belang om in de vestigingscriteria van nieuwe centra ook criteria op te nemen wat betreft de kwaliteit en sociale veiligheid van de centra, bijvoorbeeld over verlichting, gescheiden sanitair, bereikbaarheid met openbaar vervoer en een aparte vrouwenruimte.

Een andere mogelijke maatregel om de veiligheid van vrouwen te verbeteren, is seksescheiden opvang. "Alleen onder elkaar, in een veilige situatie zonder seksuele intimidatie kunnen de vrouwen de voorlichting en hulp krijgen die ze nodig hebben en die effect heeft," stelt Wieringa, coördinator van een opvanghuis voor uit asielcentra gevluchte en uitgeprocedeerde vrouwen en hun kinderen, in het tijdschrift *Phaxx* (Krikke, 2000). En ook Pharos dringt in haar brief aan de ministers van Justitie en VWS (maart 2001) aan op het garanderen van gescheiden huisvesting.

Er zijn echter ook tegenstanders van een dergelijke maatregel. Zo betoogt Ranum, plaatsvervangend directeur van het asielzoekerscentrum in Werkendam, dat die schei-

ding er ook niet is in de 'gewone' samenleving. Bovendien ziet hij praktische bezwaren: "Je weet nooit hoeveel mannelijke en vrouwelijke asielzoekers zich gaan melden. De ruimte die we hebben moet gewoon beschikbaar zijn voor de mensen die zich aandienen." (Wessels, 2001).

Een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van seksegescheiden opvang is onderdeel van het onderzoek dat Transact en Pharos samen doen.

*"Als ik iets zou mogen veranderen in dit azc, dan zou ik twee mensen die affiniteit met elkaar hebben in een kamer indelen. Niet vier mensen die niet met elkaar kunnen communiceren. Ook zou ik de wasgelegenheden dichterbij de kamers maken en niet in aparte blokken op het terrein. Dat is veiliger en dan dragen mensen er verantwoordelijkheid voor. Nu wordt het materiaal kapot gemaakt en worden vrouwen er lastig gevallen."*

*Elsa (59) uit Ethiopië, in: Pardon voor de verloren jaren, VON, 2002.*

Op meer praktisch niveau is het van belang dat er goede verlichting is, dat kamers op slot kunnen en dat er aparte vrouwenruimtes en activiteiten in de opvang komen. Wat betreft de sanitaire voorzieningen is toilet en douche op de kamer, zoals bijvoorbeeld in het asielzoekerscentrum te Woudrichem, de meest gewenste situatie.

Bovendien dienen er aparte ontmoetingsruimten voor vrouwen gecreëerd te worden, waar mannen niet mogen komen. Een veilige ruimte om contacten te leggen met andere vrouwen. Ook de aanwezigheid van kinderopvang is noodzakelijk.

#### *C. Meer begeleiding en toezicht van COA-medewerkers*

Er zijn argumenten voor, maar ook tegen meer begeleiding. Volgens Albrecht van de Stichting tegen Vrouwenhandel moet er minder een open-deurenbeleid zijn en meer toezicht op wie er in en uit loopt, bijvoorbeeld via een pasjessysteem (van Zeijl, 2002). De vraag is echter of meer toezicht geen afbreuk doet aan de vertrouwensrelatie tussen het COA en de bewoners.

Bovendien zetten de bezuinigingen de ruimte voor toezicht en begeleiding onder druk. "Op een bezetting van negentig ama's mogen wij maar 13,5 fte inruimen voor begeleiding. Zo weinig dat je daar nooit een 24-uurs rooster mee kunt maken", aldus de clusterdirecteur van het azc te Leiden (*Leidsch Dagblad*, 27 april 2002).

#### *D. Verbeter de procedures in de opvang*

Op dit moment zijn in de centra alleen veiligheidsprotocollen voor het personeel, maar niet voor bewoners. Door ook een veiligheidsprotocol voor bewoners in te stellen, kan duidelijkheid ontstaan voor vrouwen die zich in een onveilige situatie bevinden. Ook ontbreekt het aan een landelijk protocol waarin staat welke maatregelen asiel- en opvangcentra moeten nemen bij ongewenste intimiteiten.

De directeur van ChildRight wees in *De Volkskrant* van 30 oktober 2001 op het gebrek aan toezicht op de medewerkers en vrijwilligers van het COA. "Het is onvoorstelbaar dat het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) medewerkers en vrijwilligers niet vraagt om een antecedentenonderzoek of een Verklaring omtrent gedrag." In antwoord op Kamervragen naar aanleiding van het interview met de ChildRight directeur stelde de regering in januari 2002 dat er een COA-gedragscode bestaat, gericht op het voorkomen en tegengaan van ongewenst gedrag. Uit dit antwoord blijkt dat de overheid een aparte gedragscode over seksueel geweld en intimidatie overbodig vindt. Een ander punt is het toezicht op de kwaliteit van de opvang. Het is aan te raden hiertoe een onafhankelijke inspectie in stellen. Het is immers denkbaar dat het belang van een restrictief toelatingsbeleid het belang van een humaan opvangbeleid gaat domineren.<sup>11</sup>

De organisatie Defence for Children International stelt dat een onafhankelijke commissie van toezicht met betrekking tot de ama-campussen zelfs verplicht is, omdat er feitelijk sprake is van een gesloten situatie vergelijkbaar met een penitentiaire inrichting.<sup>12</sup> Defence for Children onderbouwt de noodzaak van onafhankelijk toezicht verder door er op te wijzen dat ama's een klacht in het Nederlands moeten indienen, terwijl zij ervan worden weerhouden kennis te maken met de Nederlandse samenleving én taal.

#### *E. Werk aan empowerment van vrouwen en meiden in de opvang*

Om de afhankelijke positie van vrouwen en meiden te versterken, is het belangrijk dat zij binnen maar vooral ook buiten het centrum een netwerk opbouwen. SAMAH kent het Maatjesproject, waarin de stichting jonge asielzoekers koppelt aan een Nederlandse vrijwilliger. Hiermee bouwt de ama een netwerk op. Het is aan te bevelen ook activiteiten voor vrouwen te organiseren buiten de centra om zo hun afhankelijke positie te verminderen.

Het werken aan *empowerment* van vrouwen in de opvang kan ook door het geven van inspraak aan bewoners. SAMAH organiseert in dit kader samen met ama's zogenaamde jongerenteams in de centra. Deze functioneren goed en werken samen met het COA. Dergelijke bewonersraden zouden voor alle bewoners in de centra een middel zijn om de veiligheid te vergroten. Bewoners kunnen daarin worden uitgenodigd mee te denken over de inrichting van centra, ook bij nog te bouwen permanente opvangcentra. Bij het samenstellen van bewonersraden is het belangrijk oog te hebben voor diversiteit naar gender en etniciteit. Aan eventuele obstakels (bijvoorbeeld afwezige kinderopvang) dient zoveel mogelijk tegemoet te worden gekomen.

Voor de *empowerment* van vrouwen en meisjes is het verder belangrijk hen te informeren over hun rechten, zeker ook in relatie tot seksueel en relationeel geweld. Het is belangrijk dat vrouwen en meisjes voorlichting krijgen over seksueel overdraagbare aandoeningen, ongewenste intimiteiten, seksueel geweld, loverboys en vrouwenhandel. Dit in combinatie met assertiviteitstrainingen.

Het recht op arbeid is ook een middel voor *empowerment*, zowel voor mannen als voor vrouwen.<sup>13</sup> Het gedwongen stil zitten en het niet kunnen werken aan een



toekomst wordt in het boek *50 ontmoetingen* door veel van de geïnterviewde asielzoekers genoemd als een grote frustratie (Stichting Open Mind, 2002). Ook in het onderzoek van De Jongh en Van Ee stellen geïnterviewde asielzoekers dat werken een manier kan zijn om de zorgen te verminderen en daarmee de veiligheidssituatie te verbeteren (2002, p. 28).

### **Conclusie**

Asielzoekerscentra lijken op niemandsland. Dat komt door de mensen die er wonen: vluchtelingen die nog niet weten of ze legaal in Nederland mogen blijven. Hun leven staat tijdelijk, soms voor meer dan tien jaar, stil. Maar het komt ook door de omstandigheden van het verblijf. De eisen die daaraan worden gesteld zijn van een andere orde dan in het 'echte' Nederland. Asielzoekers leven jarenlang in vervallen kazernes, tentenkampen of oude gebouwen. Voldoende privacy, eigen sanitaire voorzieningen, kamers die je kunt afsluiten: het lijkt de gewoonste zaak van de wereld, maar in asielzoekerscentra is dat lang niet altijd het geval. Als er jonge meiden verdwijnen uit de opvang is dat amper nieuws.

Dergelijke omstandigheden komen de veiligheid in de asielopvang niet ten goede. Zeker niet die van vrouwen en meisjes. Het is goed dat er momenteel meerdere onderzoeken worden gedaan naar de veiligheid van asielzoekerscentra, maar voor een aantal maatregelen is het niet nodig op de uitkomsten van deze onderzoeken te wachten. Het gaat dan minimaal om de aanbevelingen die de overheid zelf al in 1991 deed, maar waar tot op heden nog geen gehoor aan is gegeven.

## Noten

1. Het hele gedicht staat in: *50 ontmoetingen. Een boek over ontmoetingen met asielzoekers* (Stichting Open Mind, 2002): "Vijftig teksten en vijftig foto's om heel even van vijftig asielzoekers weer vijftig mensen te maken." Vijftig bekende Nederlanders en vijftig fotografen werkten mee aan dit project.
2. Met de komst van het kabinet-Kok I is de opvang van asielzoekers ondergebracht bij Justitie in plaats van bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Vanaf juli 2002 is niet de Staatssecretaris van Justitie, maar de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie politiek verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers.
3. Zo concludeerde de Staatssecretaris van Justitie in 1996 dat er geen aanleiding was aan te nemen dat de ama's die zijn vertrokken met onbekende bestemming in een duister circuit terecht zijn gekomen. Zij baseerde zich daarbij op een onderzoek van de IND waar juist in stond dat registratie en samenwerking tussen de verschillende organisaties gebrekking is, waardoor een goed beeld van de problematiek niet te geven is (Rijken, 2000).
4. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door TransAct en Pharos.
5. Bron: [www.coa.nl](http://www.coa.nl).
6. Voor meer informatie zie: [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl).
7. Dit terwijl artikel 3 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt: 'Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.'
8. Zo concludeert de Nationale Ombudsman in haar onderzoek dat 'de in het rapport beschreven wijze van opvang, asielzoekers feitelijk onvoldoende rust, privacy en hygiëne wordt geboden, en geen recht wordt gedaan aan hun menselijke waardigheid. Daarbij is van belang dat de aard van de verblijfsomstandigheden een negatieve weerslag heeft op het vermogen van de asielzoeker om adequaat zijn belangen te behartigen in het kader van de behandeling van zijn aanvraag.' Rapport 2001/081, [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl). Ook Vluchtelingenwerk heeft al lange tijd kritiek op de omstandigheden waarin vluchtelingen in deze eerste, cruciale fase van hun asielpcedure worden opgevangen. 'Voor een rechtvaardige procedure is het essentieel dat een asielzoeker in veiligheid en waardigheid zijn vluchtverhaal kan toelichten. Die omstandigheden zijn in een aanmeldcentrum niet gewaarborgd.' Zie ook [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl).
9. Het slachtoffer diende een klacht in bij de Nationale Ombudsman, omdat haar klacht rond seksuele intimidatie weinig voortvarend was behandeld door de klachtencommissie seksuele intimidatie van het COA. Zij diende ook een klacht in over de begeleiding van de vertrouwenspersoon.
10. Het COA heeft in 2000 een nieuw organisatie- en besturingsmodel ingevoerd. Dit model bestaat uit een hoofddirectie, vijf concerndirecties (Verwerving, Plaatsing en Vastgoed, Financiën & Control, Personeel en Organisatie, Informatie- en Communicatietechnologie en Algemene Zaken) en vijf regio's. Elke regio omvat zeven 'opvangclusters'. Een 'opvangcluster' bestaat uit opvanglocaties en heeft een omvang variërend van vijftienhonderd tot drieduizend opvangplaatsen. Het COA heeft als Zelfstandig Bestuursorgaan een door de staatssecretaris benoemd bestuur.
11. GroenLinks pleitte om deze reden in 2001 voor het onafhankelijk maken van de kwaliteitsbewaking van de asielopvang. Zie: [www.groenlinks.nl](http://www.groenlinks.nl).
12. Dit werd gesteld tijdens een bijeenkomst van Humanitas over het ama-beleid.
13. Sinds december 1998 mogen asielzoekers gedurende 12 weken per 52 weken naar zijn aard kortdurend werk (met name oogstwerkzaamheden) verrichten onder marktconforme voorwaarden. Onlangs is door de Tweede Kamer het voorstel van de regering aanvaard om te komen tot een verruiming van de mogelijkheden voor asielzoekers in procedure om betaalde arbeid te verrichten. De verruiming ziet op een uitbreiding van het soort werkzaamheden dat mag worden verricht tot alle vormen van arbeid (ACVZ, 2002).

## Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag.

Christiaans, A. (1999), 'We kunnen alleen maar raden naar wat hun is overkomen. De afhankelijke positie van alleenstaande minderjarige asielzoekers', in: *Opzij*, november 1999.

Defence for Children International (2003), *Oproep aan de woordvoerders Justitie om debat over ama-campus*, Amsterdam: 11 februari 2003.

Dijk, E. van (2002), *Mensenhandel in Nederland 1997 – 2000*, Zoetermeer: Korps Landelijke Politiedienst.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2002), *Verslag van de visitatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers*, september 2002.

E-Quality (2002), *Schuldig aan wat we andere landen verwijten. Verslag van de expertmeeting 'De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang'*, gehouden op 24 september 2002 bij E-Quality in Den Haag.

Hes, J. (2002), 'Het Nederlandse beleid ten aanzien van vrouwelijke vluchtelingen in het licht van artikel 12 van het VN-Vrouwenverdrag.', in: R. Holtmaat (2002, red) *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving*. Den Haag: E-Quality.

Ikponwosa Oviawe, P. en J. Pascal Iyare (1999), *Een nationaal onderzoek naar de handel in Nigeriaanse meisjes naar Nederland. Een analyse van de handel, de oorzaken, en de eventuele oplossingen*. Amsterdam: NDMN / terre des hommes.

Inspectie voor de gezondheidszorg, *Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers*. Den Haag, juli 2003.

Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming Regio Noordoost (2002), *Opvang met zorgen. Verslag van het onderzoek naar de leefsituatie van AMA's in OC Leiden over het jaar 2001*, Zwolle.

Jongh, D. de en M. van Ee (2002), *Onderzoek naar gezondheidsbeïnvloedende factoren ervaren door asielzoekers in een asielzoekerscentrum*, Laren.

Knippenberg, T. (2001), *Open brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie*. Amsterdam: ChildRight, 26 oktober 2001.

Kok, W. (1990), *Beleidsnotitie vrouwelijke asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Krikke, H. (2000) "'Dokter ik heb zo'n buikpijn.'" Asielzoeksters en abortus', in: *Phaxx*, 2000-2, p. 6-7.

Migratie Info, 8<sup>e</sup> jaargang, nummer 2, p. 4.

Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie: *Rapportage Vreemdelingenketen mei – augustus 2002*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, 19 637 en 27 557, nr. 686.

Pharos (2001), *Brief aan Staatssecretaris Kalsbeek en Minister Borst*. Utrecht: 6 maart 2001.

Rijken, C. (2000), 'Van asielzoekster tot prostituee', in: *Nemesis*, 2000-1. p.4-11

Spijkerboer, T. (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht. Discussiestuk geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Stichting Open Mind (2002), *50 ontmoetingen. Een boek over ontmoetingen met asielzoekers*.

Vluchtelingen-Organisaties Nederland (2002), *Brief aan de vaste Kamercommissie van Justitie en VWS over de problemen in de gezondheidszorg op azc's*. Utrecht: 1 maart 2002.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1990), *Werkprogramma WVC-beleid 1991-1995 inzake de bestrijding van seksueel geweld*, TK 1990-1991, 22 028, nr. 1.

Wessels, P. (2001), 'Verkrachte asielzoeksters ook in Nederland niet altijd veilig', in: *Bijeen*, 2001-2, p. 38-43.

Zeijl, F. van (2002), 'Vrouwenhandelaren kunnen gewoon binnenlopen', in: *Opzij*, 2002-2, p. 62-52.

# 8

## **Internationale verdragen en overeenkomsten**

Ines Orobio de Castro

### *Inleiding*

Er zijn vele internationale verdragen die van toepassing kunnen worden geacht op de thema's die in dit boek aan de orde komen. In dit hoofdstuk worden verschillende internationale verdragen nader toegelicht. Het overzicht is zeker niet volledig, maar een selectie van onderdelen van een aantal verdragen en overeenkomsten die zich uitspreken over mensenrechten van vrouwen. In sommige gevallen spitsen de verdragen zich specifiek toe op de rechten van vrouwelijke migranten, dan wel op het te voeren beleid. Daar waar mogelijk worden de overeenkomsten en verdragen in het Nederlands weergegeven.<sup>1</sup>

### *Verenigde Naties (VN)*

Naast de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens<sup>2</sup> heeft de VN een groot aantal andere verdragen tot stand gebracht die zich richten op specifieke groepen en het uitbannen van discriminatie.

#### *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979)*

Tot nu toe wordt aan geen enkel artikel van het VN-Vrouwenverdrag door de Nederlandse rechter een rechtstreekse werking toegekend. Zo is het bijvoorbeeld nog steeds niet mogelijk om op grond van dit verdrag via de rechter af te dwingen dat de Nederlandse overheid zorgdraagt voor voldoende kinderopvang. Verschillende deskundigen gingen en gaan er wel vanuit dat naarmate er langere tijd na de ratificatie (1991) is verstreken en indien de Nederlandse overheid wat betreft uitvoering in gebreke zou blijven, een aantal artikelen uiteindelijk wel rechtstreekse werking zal krijgen.<sup>3</sup>

Hieronder worden (onderdelen van) enkele artikelen van het VN-Vrouwenverdrag aangehaald.

Artikel 11 regelt de gelijke rechten in verband met arbeid:

- 11.1 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen in het arbeidsproces uit te bannen, teneinde vrouwen, op basis van gelijkheid van mannen en vrouwen, dezelfde rechten te verzekeren, in het bijzonder:
  - a. het recht op arbeid, als onvervreemdbaar recht van alle mensen;

- b. het recht op dezelfde arbeidsmogelijkheden met inbegrip van toepassing van dezelfde selectiecriteria in het arbeidsproces;
- c. het recht op vrije keuze van beroep en werk, het recht op bevordering, behoud van de werkring en alle aan de desbetreffende arbeid verbonden uitkeringen en voorwaarden, alsmede het recht om een beroepsopleiding te volgen en te worden herschoold, waaronder zijn gegrepen leerlingensstelsels, voortgezette beroepsopleidingen en wederkerend onderwijs.

Het anders beoordelen van 'vrouwelijke' en 'mannelijke' arbeidsvormen bij het verlenen van een tewerkstellingsvergunning aan arbeidsmigranten, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is dus niet in overeenstemming met het VN-Vrouwenverdrag.

In artikel 12 staan de verplichtingen van de staat ten aanzien van de rechten van vrouwen op gezondheidszorg.

- 12.1 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen op het gebied van de gezondheidszorg uit te bannen, ten einde te verzekeren dat vrouwen, op basis van gelijkheid van mannen en vrouwen, gebruik kunnen maken van medische zorg, met inbegrip van die welke verband houden met geboorteregeling.
- 12.2 Niettegenstaande het bepaalde in het eerste lid van dit artikel waarborgen de Staten die partij zijn bij dit Verdrag aan vrouwen passende, zonedig kosteloze dienstverlening in verband met zwangerschap, bevalling en de hierop volgende periode, alsmede passende voeding gedurende de zwangerschap en de tijd waarin zij hun zuigelingen voeden.

Op grond van dit artikel moeten lidstaten ook aan vrouwen zonder verblijfspapieren zorgen voor medische hulp in geval van zwangerschap, bevalling en kraamzorg, zonedig vrij van kosten (zie ook de *General Recommendation 24* hieronder).

Artikel 16 van het VN-Vrouwenverdrag verplicht de staten tot non-discriminatie en gelijke behandeling van vrouwen wat betreft partnerkeuze en hun positie in het huwelijk en binnen familierelaties.

- 16.1 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie jegens de vrouw in alle aangelegenheden betreffende huwelijk en familiebetrekkingen uit te bannen, en verzekeren in het bijzonder, op basis van gelijkheid van de man en de vrouw:
  - a. hetzelfde recht om een huwelijk aan te gaan;
  - b. hetzelfde recht om in vrijheid een echtgenoot te kiezen en alleen met vrije en volledige toestemming een huwelijk aan te gaan;
  - c. dezelfde rechten en verantwoordelijkheden tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan;

- d. dezelfde rechten en verantwoordelijkheden als ouder, ongeacht de huwelijkse staat, in aangelegenheden met betrekking tot hun kinderen; in alle gevallen staat het belang van de kinderen voorop;
- e. dezelfde rechten om in vrijheid en bewust een beslissing te nemen over het aantal van hun kinderen en het tijdsverloop tussen de geboorten daarvan en te kunnen beschikken over de informatie, vorming en middelen om hen in staat te stellen deze rechten uit te oefenen;
- f. dezelfde rechten en verantwoordelijkheden met betrekking tot gezag over en de adoptie van kinderen, of soortgelijke instellingen waar deze begrippen in de nationale wet bestaan; in alle gevallen staat het belang van de kinderen voorop;
- g. dezelfde persoonlijke rechten als echtgenoot en echtgenote, met inbegrip van het recht een geslachtsnaam, een beroep en een werkkring te kiezen;
- h. dezelfde rechten voor beide echtgenoten met betrekking tot eigendom, verwerving, beheer, bestuur en genot van en beschikking over bezittingen, hetzij om niet hetzij onder bezwarende titel.

### *General Recommendations*

Het comité dat toeziet op uitvoering van het Vrouwenverdrag (CEDAW) formuleert regelmatig nadere interpretaties van de Verdragstekst. Deze interpretaties worden de *General Recommendations* genoemd en spelen in op maatschappelijke ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten in de positie van vrouwen. Een voorbeeld hiervan is geweld tegen vrouwen. Bij de totstandkoming van het Verdrag in 1979 verkeerde dit onderwerp zodanig in de taboesfeer dat het niet met name in het Verdrag werd genoemd. Later, in 1989, heeft CEDAW geweld in General Recommendation 12 alsnog benoemd als vorm van discriminatie tegen vrouwen.

De positie van vrouwelijke migranten en/of vrouwen uit minderheidsgroeperingen wordt in twee General Recommendations belicht:

#### General Recommendation 21 (Article 15 of the Convention)

- 10. Migrant women who live and work temporarily in another country should be permitted the same rights as men to have their spouses, partners and children join them.

In Nederland hebben vrouwelijke migranten wat gezinshereniging betreft dezelfde rechten als mannelijke migranten, maar in zeer veel landen is dit niet het geval. Vandaar dat CEDAW dit in een General Recommendation benadrukt.

#### General Recommendation 24

- 6. While biological differences between women and men may lead to dif-

ferences in health status, there are societal factors which are determinative of the health status of women and men and which can vary among women themselves. For that reason, special attention should be given to the health needs and rights of women belonging to vulnerable and disadvantaged groups, such as migrant women, refugee and internally displaced women, the girl child and older women, women in prostitution, indigenous women and women with physical or mental disabilities.

Deze algemene aanbeveling wijst op maatschappelijke factoren die tot verschillen in de gezondheidstoestand tussen mannen en vrouwen, maar ook tussen vrouwen onderling kunnen leiden en daarmee ook tot verschillende behoeften aan gezondheidszorg. Daarom wordt benadrukt dat speciale aandacht moet uitgaan naar meisjes en vrouwen met een kwetsbare positie.

*The International Covenant on Civil and Political Rights (1966)*

Vrije partnerkeuze wordt ook genoemd in het VN-Verdrag voor Burgerlijke en Politieke rechten.

Artikel 23

1. Het gezin vormt de natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat.
2. Het recht van mannen en vrouwen van huwbare leeftijd een huwelijk aan te gaan en een gezin te stichten wordt erkend.
3. Geen huwelijk wordt gesloten zonder de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten.
4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen ter verzekering van de gelijke rechten en verantwoordelijkheden van de echtgenoten wat het huwelijk betreft, tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan. In geval van ontbinding van het huwelijk wordt voorzien in de noodzakelijke bescherming van eventuele kinderen.

Het tweede lid stemt overeen met artikel 8 van de EVRM (zie het hoofdstuk over huwelijksmigratie). Tevens valt uit het derde en vierde lid af te leiden dat aan de staat een rol wordt toegedicht om huwelijken tegen de zin van een of beide partijen tegen te gaan.

*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965)*

In dit Verdrag wordt onder discriminatie op grond van ras ook discriminatie op grond van – onder meer – etnische afkomst verstaan:

- 1.1 In dit Verdrag wordt onder ‘rassendiscriminatie’ verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning,



het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.

Maar uit het tweede en derde lid van artikel 1 blijkt dat noch de positie van illegalen, noch die van ingezetenen met een andere nationaliteit, in dit verdrag wordt beschermd:

- 1.2 Dit Verdrag is niet van toepassing op vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die door een Staat die partij is bij dit Verdrag in acht worden genomen tussen onderdanen en niet-onderdanen.
- 1.3 Geen enkele bepaling van dit Verdrag mag zodanig worden uitgelegd dat de wettelijke bepalingen van de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, voor zover deze bepalingen op nationaliteit, staatsburgerschap of naturalisatie betrekking hebben, daardoor op enigerlei wijze worden aangetast, mits zij geen discriminatie inhouden ten aanzien van een bepaalde nationaliteit.

Er mag echter geen onderscheid worden gemaakt *tussen* andere nationaliteiten dan die van het land zelf. Een wettelijke bepaling die alleen bestemd is voor in Nederland verblijvende Marokkanen, maar niet voor Ghanezen en Japanners is bijvoorbeeld niet toegestaan.

#### *The Convention on the Rights of the Child (1989)*

In het VN-Kinderverdrag komt de positie van meisjes niet aan de orde, evenmin wordt seksueel geweld genoemd. In artikel 22 wordt wel ingegaan op de positie van minderjarige vluchtelingen:

- 22.1 De Staten die partij zijn, nemen passende maatregelen om te waarborgen dat een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of dat in overeenstemming met het toepasselijke internationale of nationale recht en de toepasselijke procedures als vluchteling wordt beschouwd, ongeacht of het al dan niet door zijn of haar ouders of door iemand anders wordt begeleid, passende bescherming en humanitaire bijstand krijgt bij het genot van de van toepassing zijnde rechten beschreven in dit Verdrag en in andere internationale akten inzake de rechten van de mens of humanitaire akten waarbij de bedoelde Staten partij zijn.
- 22.2 Hiertoe verlenen de Staten die partij zijn, naar zij passend achten, hun medewerking aan alle inspanningen van de Verenigde Naties en andere bevoegde intergouvernementele organisaties of niet-gouvernementele organisaties die met de Verenigde Naties samenwerken, om dat kind te beschermen en bij te staan en de ouders of andere gezinsleden op te sporen van een kind dat

vluchteling is, teneinde de nodige inlichtingen te verkrijgen voor hereniging van het kind met het gezin waartoe het behoort. In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, zoals beschreven in dit Verdrag.

Bij het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige azielzoekers zal rekening moeten worden gehouden met verplichtingen die uit het Kinderverdrag voortvloeien.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

Speciaal voor de rechten van arbeidsmigranten is er de VN-Conventie inzake de bescherming van de rechten van migrerende werknemers en hun gezinsleden. Nederland heeft dit verdrag niet geratificeerd, evenmin als andere Europese landen. Eén van de overwegingen hiervoor is dat dit VN-Verdrag op sommige onderdelen geen onderscheid maakt tussen legale en illegale arbeidsmigranten. Op grond van het verdrag kunnen illegale arbeidsmigranten bijvoorbeeld aanspraak maken op sociale zekerheidsrechten en dit staat haaks op de Koppelingswet. Volgens de Nederlandse regering valt dit VN-Verdrag onder de categorie van 'verdragen waarvan besloten is dat partij worden onder de huidige omstandigheden niet wenselijk is, maar t.z.t. onder gewijzigde omstandigheden misschien wel'.<sup>4</sup>

*Beijing Platform for Action (1995)*

Naast verdragen zijn er ook internationale afspraken die in VN-verband zijn gemaakt. Deze zijn niet zo bindend als verdragen, maar regeringen hebben zich aan die afspraken wel gecommitteerd en zijn daarop dus aanspreekbaar.

In 1995 werd de Wereldvrouwenconferentie in Beijing gehouden. Het hieruit voortvloeiende slotdocument, het Platform for Action, valt onder de noemer van internationale afspraken. Enkele op de onderwerpen van dit boek van toepassing zijnde paragrafen, worden hieronder weergegeven.

- 58 (k) De volledige verwezenlijking van de mensenrechten van alle vrouwelijke migranten, met inbegrip van vrouwelijke migrerende werknemers, en hun bescherming tegen geweld en uitbuiting waarborgen; maatregelen invoeren om geregistreerde vrouwelijke migranten met inbegrip van vrouwelijke migrerende werknemers zeggenschap te geven; productieve arbeid van geregistreerde migrerende vrouwen vergemakkelijken door ruimere erkenning van hun vaardigheden, buitenlands onderwijs en buitenlandse getuigschriften en hun volledige integratie in de werkende bevolking vergemakkelijken.
- (l) Maatregelen invoeren om vrouwen die in armoede leven of sociaal gemarginaliseerd zijn, te integreren of te reïntegreren in het arbeidsbestel en het economisch proces; zorgen dat vrouwen die in eigen land zijn verdreven volledige

toegang hebben tot economische mogelijkheden en dat de kwalificaties en vaardigheden van vrouwelijke immigranten en vluchtelingen worden erkend.

126 (d) Speciale maatregelen treffen om geweld jegens vrouwen uit te bannen, met name jegens

vrouwen in een kwetsbare situatie, zoals jonge vrouwen, vluchtelingen, ontheemde of binnenslands ontheemde vrouwen, vrouwen met een handicap en vrouwelijke migrerende werknemers, met inbegrip van het toepassen van bestaande wetgeving en, waar nodig, het ontwikkelen van nieuwe wetgeving voor vrouwelijke migrerende werknemers in zowel het land van herkomst als het ontvangende land.

178 (p) Productieve arbeid van geregistreerde migrerende vrouwen (inclusief vrouwen die

overeenkomstig het Verdrag van 1951 inzake de status van vluchtelingen als zodanig zijn erkend), stimuleren via een ruimere erkenning van buitenlands onderwijs en buitenlandse getuigschriften en door een geïntegreerde aanpak met betrekking tot de praktijkopleiding te volgen, met inbegrip van taalonderwijs.

233 (i) Passende maatregelen treffen om te verzekeren dat vrouwelijke vluchtelingen en ontheemde

vrouwen, migrerende vrouwen en migrerende vrouwelijke werknemers worden bewust gemaakt van hun mensenrechten en van de beschikbare rechtsmiddelen.

274 (e) Wetten maken en strikt handhaven om te verzekeren dat een huwelijk uitsluitend wordt

aangegaan uit vrije wil en met volledige instemming van de toekomstige echtelieden; bovendien wetten maken en strikt handhaven met betrekking tot de wettelijke minimumleeftijd voor toestemming en de minimumleeftijd voor een huwelijk en waar nodig de minimumleeftijd voor het huwelijk verhogen.

283 (b) Passende wettelijke, bestuurlijke, sociale en onderwijskundige maatregelen nemen om

meisjes thuis en in de samenleving te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, verwaarlozing of onachtzame behandeling, mishandeling of uitbuiting, inclusief seksueel misbruik.

#### *Outcome Document Beijing +5 (2000)*

In 2000 is het Platform for Action door de VN geëvalueerd en geherwaardeerd. Hieruit resulteerde het slotdocument Beijing+5, het zogenaamde Outcome Document. Ook hieruit enkele paragrafen.

In paragraaf 41 wordt geconstateerd dat het aantal vrouwelijke arbeidsmigranten toeneemt en dat met name laag opgeleide en/of vrouwen zonder verblijfspapieren, grote risico's lopen wat betreft arbeidsomstandigheden, gezondheid, vrouwenhandel en discriminatie.

- 41 The patterns of migratory flows of labour are changing. Women and girls are increasingly involved in internal, regional and international labour migration to pursue many occupations, mainly in farm labour, domestic work and some forms of entertainment work. While this situation increases their earning opportunities and self-reliance, it also exposes them, particularly the poor, uneducated, unskilled and/or undocumented migrants, to inadequate working conditions, increased health risk, the risk of trafficking, economic and sexual exploitation, racism, racial discrimination and xenophobia, and other forms of abuse, which impair their enjoyment of their human rights and, in some cases, constitute violations of human rights.

Er wordt aangedrongen op mainstreaming van migratie- en asielbeleid en in overweging gegeven specifiek tegen vrouwen gericht geweld te erkennen als grond voor een vluchtelingenstatus.

- 68 (i) Mainstream a gender perspective into national immigration and asylum policies, regulations and practices, as appropriate, in order to promote and protect the rights of all women, including the consideration of steps to recognize gender-related persecution and violence when assessing grounds for granting refugee status and asylum.

Paragraaf 69e dringt aan op wetgeving en maatregelen tegen discriminatie van en geweld tegen vrouwen op grond van traditie of cultuur:

- 69 (e) Develop, adopt and fully implement laws and other measures, as appropriate, such as policies and educational programmes, to eradicate harmful customary or traditional practices, including female genital mutilation, early and forced marriage and so-called honour crimes, which are violations of the human rights of women and girls and obstacles to the full enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms, and intensify efforts, in cooperation with local women's groups, to raise collective and individual awareness on how these harmful traditional or customary practices violate women's human rights.

Over het bestrijden van factoren die vrouwenhandel bevorderen en het straffen van handelaars, gaat paragraaf 70a:

- 70 (a) Take appropriate measures to address the root factors, including external factors, that encourage trafficking in women and girls for prostitution and

other forms of commercialized sex, forced marriages and forced labour in order to eliminate trafficking in women, including by strengthening existing legislations with a view to providing better protection of the rights of women and girls and to punishing the perpetrators, through both criminal and civil measures.

In 2015 moeten alle vrouwen gedurende hun hele leven verzekerd zijn van (reproductieve) gezondheidszorg:

79 (b) Reinforce efforts to ensure universal access to high quality primary health care throughout the life cycle, including sexual and reproductive health care, no later than 2015.

In het document wordt gepleit voor beleidsvorming en –toepassing om gelijkheid tussen mannelijke en vrouwelijke migranten te realiseren:

98 (b) Promote and protect the human rights of all migrant women and implement policies to address the specific needs of documented migrant women and, where necessary, tackle the existing inequalities between men and women migrants to ensure gender equality;

Het bevorderen van onderwijsprogramma's over mensenrechten, in het bijzonder over de rechten van vrouwen en meisjes:

99 (a) Promote comprehensive human rights education programmes, *inter alia*, in cooperation, where appropriate, with education and human rights institutions, the relevant actors of civil society, in particular non-governmental organizations and the media networks, to ensure widespread dissemination of information on human rights instruments, in particular those concerning the human rights of women and girls.

## **Europa**

De Europese Unie (EU) werkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid. Op 12 februari 2003 heeft het Europees Parlement een advies voor de Europese Raad aangenomen over het toelaten van arbeidsmigrant uit landen buiten de EU (derdelanders). Het belangrijkste criterium voor het toelaten van derdelanders is een toets waaruit blijkt dat een vacature niet kan worden vervuld door de nationale arbeidsmarkt. De verblijfsvergunning voor een 'werknemer' of 'zelfstandige' moet een geldigheidsduur krijgen van minimaal één jaar en maximaal vijf jaar, met de mogelijkheid van automatische verlenging zolang de werknemer aan een aantal formaliteiten voldoet en een geldig arbeidsovereenkomst heeft. Daarnaast moeten er aan een verblijf met het oog op arbeid ook sociale rechten zijn verbonden.

Het Europees Parlement wil bovendien dat het mogelijk wordt om tijdelijke verblijfsvergunningen (zes maanden) aan derdelanders af te geven zodat ze in staat worden gesteld om werk te zoeken of een beroepsgerichte cursus te volgen. En aan de echtgenoot (m/v) of erkende partner van een houder van een verblijfsvergunning 'arbeid als werknemer of als zelfstandige' moet volgens het Europees Parlement eenzelfde vergunning kunnen worden verleend.<sup>5</sup>

Het is nu aan de Europese Raad in hoeverre dit advies van het Europees Parlement wordt overgenomen.

#### Noten

- 1 Voor de Nederlandse vertaling van de volledige verdragsteksten, zie: <http://www.uu.nl/uupubliish/homerechtsgeleer/onderzoek/onderzoekscholen/sim/instrumenten/20427main.html>
- 2 De UVRM, maar ook het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Europese Verdrag voor de Rechten van Arbeidsmigranten en de door de Europese Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken aangenomen conceptrichtlijn gezinshereniging, worden aangehaald in hoofdstuk 6.
- 3 Heringa, Hes, Lijnzaad (red), *Het Vrouwenverdrag: een beeld van een verdrag ...*, Antwerpen/Apeldoorn, 1996; *Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997*. Verslag van de Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen (Commissie Groenman), Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997.
- 4 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van Kamervragen van de leden Bussemaker en Koenders, 15 januari 2003.
- 5 Toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige. Europees Parlement, Voorlopige uitgave 12/02/2003.

## ***Bijlage EXPERTMEETINGS***

Voor dit boek hebben wij onder andere geput uit vier expertmeetings die in 2002 zijn gehouden over de thema's die in dit boek aan de orde komen. Op deze expertmeetings is een schat aan kennis, ervaringen, en inzichten uitgewisseld. Wij zijn de deelnemers aan deze bijeenkomsten veel dank verschuldigd voor hun bijdrage.

### ***Expertmeeting 'Gender-aspecten van het beleid ten aanzien van ongedocumenteerde migranten', 27 juni 2002***

#### *Deelnemers*

Merline Bhaggan	Vrouwenopvang Utrecht
Kordula Braat	Defence for Children International
Marieke van Doorninck	Mr. A. de Graafstichting
Charlotte Hille	Ministerie van SZW, DCE
Henrike Karreman	Ministerie van Justitie, directie Vreemdelingenbeleid
Christel Kohlmann	E-Quality
Sabine Kraus	E-Quality
Troetje Loewenthal	E-Quality
Ines Orobio de Castro	E-Quality
Marieke Oudejans	Ministerie van Justitie, IND
Manon Pluijmen	Katholieke Universiteit Nijmegen, inst. voor rechtssociologie
Joelle de Poorter	Forum
Henriette Pronk	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
Anneke Rijkelijhuizen	Ministerie van Justitie, directie Vreemdelingenbeleid
Petra Schultz	PRIME
Petra Snelders	Projectbureau MCE, Amsterdam
Nathalie Sanna	Vrouwengroep PRIME

### ***Expertmeeting 'De positie van vrouwen en meiden in de asielopvang', 24 september 2002***

#### *Deelnemers*

Nathalie Boerebach	St. SAMAH
Alem Desta	VON
Joyce Hes	Juriste en publiciste recht en samenleving
Mariette Hermans	Schrijfbureau Maan
Henrike Karreman	Ministerie van Justitie, directie Vreemdelingenbeleid
Christel Kohlmann	E-Quality
Sabine Kraus	E-Quality
Roshna Mohammed	Onderzoeksteam Pharos / TransAct
Ines Orobio de Castro	E-Quality
Ariane den Uyl	Vluchtelingenwerk

Loes van Willigen  
Ineke van Winden

Adviescommissie Vreemdelingenzaken  
COA

***Expertmeeting 'Gezinsvorming en –hereniging', 31 oktober 2002***

*Deelnemers*

Annemaria Andriol	Stedelijke Adviesraad Multiculturele stad
Christina Bejski	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
Merline Bhagyan	Vrouwenopvang Utrecht
Kordula Braat	Defence for Children International
Emel Can	ATKB
Peggy Fernandes	E-Quality
Mariette Hermans	Schrijfbureau Maan
Erna Hooghiemstra	Nederlandse Gezinsraad
Betty de Hart	KUN
Christel Kohlmann	E-Quality
Sabine Kraus	E-Quality
Erik Nicolai	Nederlandse Gezinsraad
Ines Orobio de Castro	E-Quality
Joëlle de Poorte	Forum
Carlien Scheele	Ministerie SZW, DCE
Sarah van Walsum	VU

***Expertmeeting 'Gender-aspecten van arbeidsmigratie', 28 november 2002***

*Deelnemers*

Sjoukje Botman	Universiteit van Amsterdam
Sjoera Dikkers	Evert Vermeer Stichting
Wieke van Dijken	VU-student, onderzoekster in opdracht van Commission Filipino Migrant Workers (CFMW)
Mariette Hermans	Schrijfbureau Maan
Fe Jusay	Commission Filipino Migrant Workers (CFMW)
Christel Kohlmann	E-Quality
Sabine Kraus	E-Quality
Jessie Ligan	Diwang Pilipina
Troetje Loewenthal	E-Quality
Ines Orobio de Castro	E-Quality
Malu Padilla	Stichting Bayanihan
Simon van der Pol	FNV
Frits Tjadens	NIZW
Virgie Tonogan	Stichting Bayanihan
Jan Verboom	Ministerie van SZW, Directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid
Mac Vijn	Advocatenkantoor Oudenoord
Marjan Wijers	Clara Wichmann Instituut