



Experts in gender en etniciteit
Postbus 85808
2508 CM Den Haag
info@e-quality.nl

Aan de (plaatsvervangend) leden van
-de vaste commissie voor SZW
-de vaste commissie voor Justitie

betreft: algemeen overleg op 18 februari 2004 over de tweede nationale rapportage VN-Vrouwenverdrag

Den Haag, 13 februari 2004

Geachte Heer/Mevrouw,

Naar aanleiding van de Kabinetsreactie op de tweede Nationale Rapportage over de implementatie van het VN-Vrouwenverdrag, wil E-Quality graag enkele punten onder uw aandacht brengen. Wij hopen u hiermee van dienst te zijn. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid tot een mondelinge toelichting op onderstaande punten, of op andere onderdelen van de Nationale Rapportage waarover u van gedachten zou willen wisselen.

Algemeen punt van aandacht

De tweede Nationale Rapportage bestaat uit een thematisch gedeelte (opgesteld door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) en algemeen deel (opgesteld door het Belle van Zuylen Instituut). Het thematische deel gaat over de mate waarin enkele onderdelen van het Vreemdelingenbeleid in overeenstemming zijn met het VN-Vrouwenverdrag. Het algemeen gedeelte behandelt de overige beleidsterreinen.

Wij vragen uw aandacht voor het feit dat er in het algemeen gedeelte geen rekening wordt gehouden met de positie van vrouwen uit etnische minderheden. Deze omissie wordt niet gecompenseerd door het thematische deel, daar immers deze vrouwen niet uitsluitend onder het vreemdelingenrecht vallen, maar als ingezetenen van Nederland onder alle door het Verdrag gedekte beleidsterreinen.

Aan de minister van SZW zou gevraagd kunnen worden naar de inhoud van de opdracht aan het Belle van Zuylen Instituut, en tevens zou erop kunnen worden aangedrongen om in de toekomst de positie van bedoelde vrouwen in de Nationale Rapportages te integreren.

Aanbiedingsbrief van de minister

Hierin wordt het voornemen aangekondigd om de volgende Nationale Rapportages te beperken tot telkens een bepaald thema. Dit betekent een nieuwe interpretatie van de

kamerbreed aangenomen motie Kalsbeek, en wijkt daarmee af van de oorspronkelijke bedoeling (onafhankelijk onderzoek, te behandelen door het parlement, ten behoeve van de regeringsrapportage conform art 18 van het VN-Vrouwenverdrag). Kan de Kamer zich in deze wijziging in de uitvoering van de motie Kalsbeek vinden?

Algemeen gedeelte: “Emancipatie op een zijspoor?”

Aanbeveling 1 (pag. 43 Kabinetsreactie)

Informeren vakministeries bij de volgende nationale rapportages.

De ervaring leert dat het kan voorkomen dat ministeries niet op de hoogte zijn (bijvoorbeeld door personeelwisselingen) van het verschijnsel Nationale Rapportage VN-Vrouwenverdrag. Indien dit het geval is, is het voor een extern bureau ingewikkeld om betreffend ministeries te moeten informeren over hun rol in de Nationale Rapportage. Een informatieve aankondiging van DCE zal dit voorkomen en bovendien tijdwinst opleveren.

Aanbeveling 4 (pag. 44)

Verplicht stellen EER

Wij geven u in overweging om voor te stellen dat in de beginfase van wetsvoorstellen of –wijzigingen, en van verstrekkende beleidsvoorstellen de betreffende minister de Kamer in kennis stelt van een beargumenteerde afweging om al dan niet de EER toe te passen. Het voordeel hiervan is, dat dan ieder geval de voorgenomen (beleids)maatregelen vanuit een gender-perspectief moeten worden gezien om die afweging te kunnen maken.

Aanbeveling 11 (pag. 48)

Bijscholingscursussen voor prostituees die uit het vak willen stappen.

Volgens het Kabinet is dit aan de gemeenten. Inderdaad heeft de lokale overheid gezien haar nabijheid meer zicht op de problematiek en is dan ook in principe beter in staat te signaleren, op te vangen, te ondersteunen en te begeleiden naar ander werk. Echter, gezien de onvergelykbaarheid van een prostituee met bijvoorbeeld een secretaresse die van loopbaan wil veranderen, vergt dit van de gemeenten bijzondere, extra inspanningen. Bovendien benadrukt het Verdragscomitee CEDAW het belang van emancipatie van prostituees, gezien zijn expliciete verwijzing naar de risico's voor vrouwen in de prostitutie (CEDAW, 2001, par 25-26). Het is aan te bevelen dat de landelijke overheid hiervoor geormeerkte financiering beschikbaar stelt. Thematisch deel

II Thematisch gedeelte: “Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid”

Ontbrekende thema's

Aanvankelijk was advies gevraagd over het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid (inclusief het terugkeerbeleid), het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft dit uiteindelijk (gezien haar expertise en in overleg met het ministerie van Justitie) ingeperkt tot een aantal onderwerpen binnen het vreemdelingenbeleid. Met veel waardering voor het gedegen en goed onderbouwde advies van de ACVZ, moet toch vastgesteld worden dat hierdoor veel belangrijke thema's niet getoetst zijn aan het VN-Vrouwenverdrag.

Voorbeelden hiervan zijn:

- het inburgeringsbeleid
- het beleid ten aanzien van vrouwen zonder verblijfsvergunning, waarvan de ACVZ alleen de prostitutie en de gezondheidszorg bespreekt
- de positie van vrouwen in de asielopvang

-het arbeidsmigratiebeleid

Het zou interessant zijn om deze onderdelen alsnog langs de lat van het Verdrag te leggen, bijvoorbeeld door een nader onderzoek te laten verrichten (door de ACVZ of anderen). Een andere mogelijkheid is om in elk geval af te spreken om bij nieuwe beleidsnota's of wetsvoorstellen op deze terreinen telkens ook aandacht te besteden aan de vraag of het beleid in overeenstemming is met de verdragsverplichtingen uit het VN-Vrouwenverdrag. Aan het slot van deze brief geven wij –als voorbeeld- een aanzet voor de aspecten van het arbeidsmigratiebeleid die daarbij aan de orde zouden kunnen komen.

Aanbevelingen Gezinshereniging en gezinsvorming (pag. 55 van de kabinetsreactie)

Statistische informatie rond inkomenseis

Het kabinet beraadt zich over de vraag of statistische informatie rond de inkomenseis van belang is, omdat dergelijke gegevens niets zeggen over de intentie tot gezinsvorming. Relevant in het kader van het VN-Vrouwenverdrag is echter de vraag of vrouwelijke inwoners van Nederland als gevolg van de inkomenseis vaker dan mannelijke inwoners zijn uitgesloten van *het recht* om een partner uit het buitenland naar Nederland te laten komen. Dit staat los van de vraag of vrouwen even vaak als mannen daadwerkelijk tot gezinsvorming *willen* overgaan. (Overigens is er geen aanwijzing dat er op het punt van de daadwerkelijke wens tot gezinsvorming grote verschillen tussen mannen en vrouwen zijn.)

Emancipatie Effect Rapportage

Het kabinet is van mening dat een Emancipatie Effect Rapportage (EER) geen zin zou hebben met betrekking tot zaken waartoe het kabinet zich al heeft uitgesproken in het Hoofdlijnenakkoord. Echter, emancipatie en integratie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden is een doelstelling waar het kabinet en de coalitiepartijen achter staan. Stel dat uit een EER zou blijken dat bepaalde maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord deze emancipatie zouden tegenwerken, dan mag daarom aangenomen worden dat noch het kabinet noch de coalitiepartijen zouden willen vasthouden aan dat specifieke onderdeel van het Hoofdlijnenakkoord.

Het beleid rond gezinsvorming is bij uitstek beleid met belangrijke effecten op de emancipatiemogelijkheden van vrouwen. Ditzelfde geldt voor het inburgeringsbeleid, dat op dit moment sterk overlapt met het gezinsvormingsbeleid (denk bijvoorbeeld aan de in het land van herkomst af te leggen basistoets). Het zou zeer relevant zijn, en passend vanuit het VN-Vrouwenverdrag, om over het samenhangende terrein van inburgeringsbeleid en gezinsvormingsbeleid een Emancipatie Effect Rapportage te laten verrichten. In die EER kunnen zowel positieve effecten van voorgenomen beleid worden meegenomen, als mogelijke risico's en eventuele beleidsopties om die risico's te verminderen.

Aanbevelingen Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel (pag. 67)

Het kabinet stelt dat nader bezien dient te worden of een onderzoek naar de gezondheidstoestand van vrouwen zonder verblijfstitel wel goed kan worden uitgevoerd, en zo ja hoe.

Het door het kabinet gesignaleerde probleem is reëel: vrouwen zonder verblijfstitel zijn onzichtbaar. Dit maakt het door de ACVZ aanbevolen onderzoek lastig, maar aan de andere kant juist des te belangrijker. Het is immers verontrustend dat de gevolgen van het overheidsbeleid op het punt van de gezondheidstoestand van deze groep vrouwen onbekend zijn.

Het probleem gaat overigens verder dan alleen de gezondheidstoestand. Ook op andere gebieden is nauwelijks onderzocht wat de situatie van vrouwen zonder verblijfsvergunning is.

E-Quality besteedt hieraan aandacht in haar publicatie Vrouwen in het migratiebeleid. Het hoofdstuk over vrouwen zonder verblijfsvergunning is te vinden op www.e-quality.nl/assets/e-quality/publicaties/2003/Migratiebeleid/H03.pdf.

Een citaat uit dat hoofdstuk:

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 vraaggesprekken 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' (BA Groep, p.116). (...) [Problematisch is] dat de evaluatie is afgerond zonder te onderzoeken wat de gevolgen van de wet zijn voor vrouwen zonder verblijfsvergunning.

Vanuit het oogpunt van het VN-Vrouwenverdrag is het niet gewenst dat er geen zicht is op de gevolgen die een bepaald terrein van overheidsbeleid specifiek voor vrouwen heeft. Op die manier kan immers niet worden beoordeeld of het beleid aan de verdragsvoorschriften voldoet.

Op grond daarvan geven wij de Kamer in overweging om in elk geval aan te dringen op het door de ACVZ aanbevolen onderzoek naar de gezondheidstoestand van vrouwen zonder verblijfsvergunning, al zal dat onderzoek niet gemakkelijk zijn.

Arbeidsmigratie

Speciale aandacht willen wij vragen voor de vraag of het Nederlands arbeidsmigratiebeleid voldoet aan de voorschriften van het VN-Vrouwenverdrag. Artikel 11 schrijft gelijke behandeling van mannen en vrouwen voor bij regelgeving rond arbeid. Prof. 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 (discussienota als bijlage bij de ACVZ-advies, p.47). Ten aanzien van andere 'vrouwenberoepen' doen zich vergelijkbare problemen voor. Naast artikel 11 is hier ook artikel 5 in het geding, dat het bestrijden van stereotype beeldvorming over mannen en vrouwen voorschrijft.

Het zijn namelijk juist de drie 'vrouwenberoepen' binnen de arbeidsmigratie (verpleging, huishoudelijke arbeid, en prostitutie) die morele discussie oproepen op grond waarvan migratie voor deze arbeid wordt 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 een dergelijke overweging zich voor.

Deze beeldvorming werkt door in het beleid. Uiteraard is het beleid er niet bewust op gericht om juist vrouwelijke arbeidsmigranten buiten te houden. Het is echter opvallend dat in Nederland (naar schatting) slechts ongeveer eenderde van degenen die als arbeidsmigrant worden toegelaten vrouw is, terwijl de internationale schatting is dat 70% van alle arbeidsmigranten vrouw is. Exacte cijfers over Nederland zijn overigens niet te vinden,

aangezien het Ministerie van SZW noch de CWI bijhouden hoeveel WAV-vergunningen aan vrouwen worden verleend.

Voor de *verpleging* is arbeidsmigratie nu nog wel toegestaan, maar onder diverse beperkende voorwaarden die voor andere beroepen niet gelden. Bijvoorbeeld mag men maar maximaal twee jaar komen, in plaats van drie jaar met de mogelijkheid daarna te blijven. Ook mogen er geen verpleegkundigen komen uit landen die zelf nog een vraag naar verpleegkundigen kennen. Voor geen enkel beroep buiten de gezondheidszorg geldt een dergelijke regeling. Vanaf 2006 zal er in principe geen arbeidsmigratie van verpleegkundigen meer mogen plaatsvinden.

Voor *huishoudelijke arbeid* worden geen gewone tewerkstellingsvergunningen afgegeven omdat er voldoende aanbod uit Nederland en de EU zou zijn. Los van de vraag of dat feitelijk juist is, is het opmerkelijk dat het wel mogelijk is om als au pair te komen. Officieel komen au pairs niet in de eerste plaats voor het werk, maar voor de uitwisseling. Zij mogen echter 30 uur per week werken, wat meer is dan de gemiddelde werkweek van de Nederlandse vrouw. Ook de gezinnen die hen inhuren doen dat meestal niet in de eerste plaats voor de gezelligheid, maar omdat het een vorm van kinderopvang is. Minister Verdonk wil gezinnen die misbruik maken van de au pair regeling bestraffen. Maar dat laat onverlet dat het mogelijk blijft om een arbeidsmigrante naar Nederland te laten komen voor 30 uur licht huishoudelijk werk per week, zonder dat zij erkend wordt als arbeidsmigrant. Daardoor hebben deze arbeidsmigranten een veel slechtere positie dan andere arbeidsmigranten. Zij krijgen geen loon, maar een zakgeld. Zij zijn niet verzekerd voor wao of ww. Zij mogen maar maximaal één jaar komen. En zij mogen bijvoorbeeld ook geen kinderen hebben. Voor geen enkel ander beroep geldt een dergelijke regeling.

Voor *prostitutie* tenslotte geldt de meest absolute uitsluiting van arbeidsmigratie: in de Wet Arbeid Vreemdelingen is bepaald dat arbeidsmigratie voor sekswerk nooit is toegestaan. Voor geen enkel ander legaal beroep geldt dat arbeidsmigratie per definitie is uitgesloten.

Al met al is er volgens ons voldoende reden om het arbeidsmigratiebeleid nadrukkelijk te toetsen aan het VN-Vrouwenverdrag.

Hoogachtend,

Mw. Ines Orobio de Castro (070 3129790)

Mw. Sabine Kraus (070 3129792)