



Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingsvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid

ADVIES



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “VN-Vrouwenverdrag” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, Den Haag, 2002. Tevens beschikbaar via de website.

Advieskenmerk: 2002/12, december 2002

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Ontwerp en opmaak: Studio Daniëls BV
Drukwerk: Drukkerij Bakker

Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid

(EVALUERENDE) RAPPORTAGE VAN DE
ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN
THEMATISCH DEEL VAN DE TWEEDE NATIONALE
RAPPORTAGE EMANCIPATIEBELEID

DEN HAAG, NOVEMBER 2002



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
De heer Mr. H.P.A. Nawijn
Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: ACVZ/ALG/062
Datum: 28 November 2002

Geachte heer Nawijn,

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie mevrouw mr. N.A. Kalsbeek, heeft mede namens haar toenmalige ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar brief van 28 januari 2002 aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om haar "van advies te dienen over de wijze waarop de Nederlandse overheid het VN verdrag ter uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen naleeft voor wat betreft het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid (inclusief het terugkeerbeleid), het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid".

Na bestudering van het door de Staatssecretaris op 28 februari 2002 toegezonden beleidsbeschrijvende deel van de overheid terzake heeft de ACVZ in haar brief van 23 mei 2002 aangegeven dat zij zich, gelet op haar expertise, zou richten op onderwerpen met een expliciet vreemdelingrechtelijk karakter. Hierop is in overleg met het ministerie van Justitie gekozen voor de volgende onderwerpen: 'vrouwen in de asielpcedure', 'inkomenseis en afhankelijke verblijfstitel bij gezinshereniging /gezinsvorming', 'au pairs', 'vrouwenhandel' en 'vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en in de prostitutie'.

Hierbij biedt de ACVZ het gevraagde advies, "Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid" aan. Het advies werd voorbereid door een subcommissie uit de ACVZ en werd door de ACVZ in haar plenaire vergadering van 18 november 2002 vastgesteld.

De commissie heeft dankbaar gebruik kunnen maken van de expertise van anderen. Allereerst heeft professor mr. T.P. Spijkerboer in opdracht van de ACVZ de onderzoeks- en discussienota "Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht" geschreven. Deze nota en het beleidsbeschrijvende deel van de overheid zijn vervolgens door een honderdtal deskundigen uitgebreid besproken tijdens een door de ACVZ georganiseerde expertmeeting van 20 september 2002. Uiteraard is alleen de ACVZ verantwoordelijk voor de inhoud van het advies.

De informatie die de ACVZ heeft verkregen uit de onderzoeks- en discussienota en de (verslaglegging) van de expertmeeting kunt u vinden in de bijlagen bij dit advies.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Namens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,

De voorzitter,



Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

De secretaris,



Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	12
1.1 Korte voorgeschiedenis	12
1.2 Adviesaanvraag	12
1.3 Pijlers onder de voorstellen van de ACVZ	13
1.4 Werkwijze van de ACVZ	15
1.5 Leeswijzer	16
HOOFDSTUK 2	
<i>Gezinshereniging en gezinsvorming</i>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Inkomenseis bij gezinshereniging en gezinsvorming	18
2.3 Afhankelijke verblijfstitel en voorkoming schijnhuwelijken	19
HOOFDSTUK 3	
<i>Asiel</i>	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Weergave van ‘genderaspecten’ in de Vreemdelingencirculaire, landgebonden TBV’s en in ambtsberichten	21
3.3 Nader gehoor	23
3.4 Het in tweede instantie doen van mededelingen omtrent traumatische gebeurtenissen in de relatie tot artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)	26
HOOFDSTUK 4	
<i>Au pair</i>	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Arbeidsrelatie au pair en onderscheid van huishoudelijke kracht	28
4.3 Bemiddelingsbureaus	29
HOOFDSTUK 5	
<i>Vrouwenhandel</i>	31
5.1 Inleiding	31
5.2 De werking van de “B 9-regeling” voor slachtoffers van vrouwenhandel	32
5.3 Opvang voor slachtoffers van vrouwenhandel	32
5.4 Mogelijkheid tot het verlenen van een asielstatus	33
5.5 Vrouwenhandel in relatie tot de opheffing van het bordeelverbod	33
HOOFDSTUK 6	
<i>Vrouwen zonder verblijfstitel</i>	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Naleving Vreemdelingenwet voor illegaal in Nederland werkzame prostituees	35
6.3 Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel	36
BIJLAGEN	
1 Lijst van geraadpleegde literatuur	
2 Rapportage van de overheid: “Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse beleid t.a.v. migrantenvrouwen en vrouwen in het vreemdelingenbeleid” februari 2002, update augustus 2002	
3 Prof. Mr. T.P. Spijkerboer: Onderzoeks- en discussienota in opdracht van de ACVZ: ”Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht”, augustus 2002	
4 “Verslag Expertmeeting VN Vrouwenverdrag” in opdracht van de ACVZ door het bureau ES&E, oktober 2002	
5 ACVZ-Notitie: “Invlechting van “gender” in het algemene beleid”, oktober 2002.	

Samenvatting en aanbevelingen

In dit advies heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid bezien in relatie tot het VN-Vrouwenverdrag.

Het advies is tot stand gekomen naar aanleiding van het verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie, mede namens haar ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om het thematische deel van het Nationale Rapport Emancipatiebeleid op te stellen. Dit Nationale Rapport wordt eens in de vier jaar uitgebracht aan de Tweede Kamer, mede ter voorbereiding van de vierjaarlijkse rapportage aan het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) van de Verenigde Naties. In het VN-Vrouwenverdrag is bepaald dat de deelnemende landen elke vier jaar een periodieke rapportage moeten uitbrengen aan het verdragscomité. Het CEDAW heeft in zijn commentaar op de laatste regeringsrapportage van Nederland uit 2000 aangegeven bezorgd te zijn over het gebrek aan inzicht in de positie van zwarte, migranten- en vluchtelingen vrouwen en heeft de Nederlandse overheid verzocht om bij de volgende rapportage dat inzicht te verschaffen.

De Adviescommissie heeft zich in dit advies beperkt tot de onderwerpen met een expliciet vreemdelingrechtelijk karakter. Het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid zijn er niet in betrokken. Wel zijn de onderwerpen “vrouwen in de asielpprocedure, “gezinshereniging/ gezinsvorming”, “au pairs”, “vrouwenhandel” en “vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en in de prostitutie” uitgediept. Voor elk van deze onderwerpen is nagegaan welke mogelijke spanningsvelden bestaan tussen het Nederlandse beleid en het VN-Vrouwenverdrag.

De voorwaardenscheppende kant van het emancipatiebeleid behoeft nog meer consequente aandacht. Allereerst constateert de ACVZ in haar evaluerende rapportage dat het beschikbare cijfermateriaal (waar ook het CEDAW expliciet om vraagt) in een aantal gevallen onvoldoende inzicht verschaft in de gevolgen van regelgeving en beleid voor mannen en vrouwen in het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. Dat materiaal dient te worden verzameld. Daarbij is zowel een taak weggelegd voor de IND als ook voor instanties als CBS, SCP, etc.

De Commissie stelt ook vast dat de Nederlandse overheid in de meerjarennota emancipatiebeleid van maart 2000, het meerjarenbeleidplan emancipatie 2001-2010 van november 2000, maar recenter nog in het kabinetsstandpunt inzake ‘gendermainstreaming’ van juni 2001, beleid heeft aangekondigd om te komen tot een duurzame integratie van emancipatiedoelstellingen in alle geledingen van het reguliere beleid. De ACVZ is in haar onderzoek gestuit op aanwijzingen, schema’s en instrumenten die bij deze integratie goede diensten kunnen bewijzen. Op basis van haar analyse is de ACVZ van mening dat de organisatie van de verwezenlijking van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (‘gender’) in het algemene beleid, goed is opgezet. Deze organisatie is echter, naar de mening van de ACVZ in elk geval bij Justitie, nog te kwetsbaar en onvoldoende in de praktijk gerealiseerd en geborgd. Concreet beveelt de ACVZ aan dat continue aandacht wordt besteed aan het realiseren van de randvoorwaarden. Het gaat daarbij in het bijzonder om capaciteit, bezetting en mandaat van de Justitie Emancipatie Stuurgroep en om het verzekeren van de betrokkenheid van de deelnemende directies van het Ministerie van Justitie.

Voor **gezinshereniging** en **gezinsvorming** zijn de Nederlandse inkomenseisen en de afhankelijke verblijfstitel benoemd als spanningsvelden tussen het Nederlandse beleid en het VN-Vrouwenverdrag.

Een goede naleving van het VN-Vrouwenverdrag vereist dat de overheid betrouwbaar statistisch materiaal verzamelt over de vraag in welke mate in Nederland verblijvende personen (uitgesplitst naar geslacht en etnische achtergrond) kunnen voldoen aan de thans geldende inkomenseis. Dat materiaal is momenteel niet voorhanden. Daarom beveelt de Commissie aan dat die gegevens worden verzameld (zie ook de algemene aanbeveling).

Omdat er wel aanwijzingen zijn die doen vermoeden dat het voor vrouwen in Nederland moeilijker is om al aan de huidige inkomenseis voor gezinsvorming te voldoen, adviseert de ACVZ om de voornemens tot beleidswijziging (verhoging inkomenseis, verhoging van de leges en zelffinanciering van de inburgeringscursus) voorafgaande aan een definitieve beslissing daaromtrent, te onderwerpen aan een Emancipatie Effect Rapportage (EER).

De Commissie constateert dat de zogeheten afhankelijke verblijfsvergunning (gedurende drie jaar) voor partners van buiten de EU het gevaar met zich meebrengt dat met name vrouwen in een afhankelijke positie van hun partner komen te staan. De ACVZ is – in tegenstelling tot vele vrouwenorganisaties – van mening dat dit instrument niettemin noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of het doel van het verblijf ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarvan uitgaande past naar de mening van de Commissie echter wel een goede bescherming van de vrouwen als zij die nodig hebben. De huidige mogelijkheid om vrouwen een zelfstandige verblijfsvergunning te verlenen indien binnen drie jaar is aangetoond dat de vrouw is mishandeld, is een dergelijke beschermingsmaatregel. De Commissie is van mening dat ernstige mishandeling *op zichzelf* een klemmende reden van humanitaire aard kan opleveren voor het verlenen van een zelfstandige verblijfsvergunning.

Er bestaat in de praktijk bij uitvoerende instanties onduidelijkheid over (de financiering van) de opvang van mishandelde vrouwen die binnen de driejaarstermijn hun partner verlaten en wachten op een beslissing over een zelfstandige verblijfsvergunning. Die onduidelijkheid dient te worden weggenomen. Daarnaast moet voorzien worden in de behoefte aan een betere informatievoorziening en duidelijker voorlichting voor vrouwen die te kennen geven een afhankelijke verblijfsstatus te willen verkrijgen opdat zij beter zicht krijgen op hun rechtspositie, zo mogelijk voorafgaand aan hun komst naar Nederland. De Commissie is van oordeel dat de bestaande informatievoorziening in Nederland voor zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen (zmv-vrouwen) beter kan en moet worden benut.

Voor **asiel** zijn als belangrijkste spanningsvelden tussen het Nederlandse beleid en het VN-Vrouwenverdrag benoemd de weergave van genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire en landgebonden TBV's, de weergave van de positie van vrouwen in ambtsberichten, het nader gehoor, het omgaan met traumata in de procedure en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) over het inbrengen van nieuwe feiten (nova). De ACVZ is van mening dat de weergave van genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire, de landgebonden TBV's en in de ambtsberichten systematisch en volledig dient te zijn. De ACVZ doet daartoe concrete aanbevelingen. De onderwerpen vrouwenbesnijdenis en huiselijk geweld als asielgrond worden apart besproken. De ACVZ doet een aantal concrete aanbevelingen rond het nader gehoor (organisatie en verloop alsmede opleiding van gehoormedewerkers). Daarnaast doet de Commissie een aanbeveling om, ten behoeve van de vaak door de vrouw gevraagde vertrouwelijkheid van het asielrelaas, maatregelen te treffen.

Indien bij eerste opvang (in een AC) het vermoeden rijst dat er sprake is van ernstig trauma dan dient naar het oordeel van de Commissie verdere behandeling steeds in een OC plaats te vinden, opdat de asielzoeker enige rust geboden wordt.

De Commissie is van oordeel dat een aanvulling op het in de Vreemdelingencirculaire (hoofdstuk 14.2.2 Vc 2000) neergelegde traumatabeleid in de rede ligt. Daarbij zou dienen te worden vastgelegd dat, als na een afwijzende beslissing niet eerder naar voren gebrachte feiten of omstandigheden worden gepresenteerd die wijzen op het bestaan van een ernstig trauma, de betreffende eerdere beslissing in beginsel voor heroverweging in aanmerking komt. In een dergelijk geval zou dan wel op grond van een psychiatrische rapportage aannemelijk moeten worden gemaakt dat sprake is van zodanig ernstige posttraumatische stressreacties dat daardoor het niet bij gelegenheid van de eerdere aanvraag ter sprake brengen door de betrokkene van de traumatische gebeurtenissen zou kunnen worden verklaard.

De belangrijkste mogelijke spanningsvelden van het Nederlandse beleid met het VN-Vrouwenverdrag uiten zich voor au-pairs in de arbeidsrelatie **au pair**, in het onderscheid au pair en huishoudelijke arbeidskracht en in de kwaliteit van de bemiddelingsbureaus. De Commissie beveelt aan om voor toelating als au pair een au pair-overeenkomst verplicht te stellen waarin in elk geval zijn vastgelegd het aantal uren werk, aantal uren vrije tijd (minimum aantal dagen), aard van de werkzaamheden, weekindeling, beloning en opzegtermijn. Voorts ware in de overeenkomst de clausule verplicht te stellen dat bij opzegging om een reden die niet ligt in de risicosfeer van de au-pair, de volledige vergoeding over de afgesproken periode moet worden uitbetaald. Daarnaast dient een snelle arbitrageprocedure bij een landelijke arbitragecommissie bereikbaar te zijn in geval van een conflict over de au pair-overeenkomst.

De au pair dient scherp onderscheiden te blijven van de huishoudelijke arbeidskracht. Bij de au pair dient een combinatie van ontplooiingsmogelijkheden en gezinsondersteuning uitgangspunt te blijven. Voor de huishoudelijke arbeidskracht dient de Wet Arbeid Vreemdelingen onverkort van toepassing te blijven.

De Commissie is van mening dat er een keurmerk moet komen voor bemiddelingsbureaus, die zich bezighouden met plaatsing van au pairs.

Overwogen zou kunnen worden om, in het geval dat een aanvraag is begeleid door een goedgekeurd bemiddelingsbureau, een verkorte procedure voor toelating te introduceren.

De belangrijkste mogelijke spanningsvelden van het Nederlandse beleid met het VN-Vrouwenverdrag uiten zich bij **vrouwenhandel** in de werking van de zogenoemde "B9-regeling" voor slachtoffers van vrouwenhandel, opvang voor slachtoffers van vrouwenhandel, mogelijkheid tot het verlenen van een asielstatus en bij vrouwenhandel in relatie tot de opheffing van het bordeelverbod.

Deze regeling voor opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel die aangifte overwegen, blijkt door de Vreemdelingendiensten (van de politie) niet overal op dezelfde manier en consequent te worden toegepast. Daarom is het naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk dat er, met als uitgangspunt de 'goedlopende' politieregio's, een landelijke uitvoeringsrichtlijn komt. Deze richtlijn moet in samenspraak met hulpverleners worden opgesteld. De richtlijn dient met name ook inzichtelijk te maken hoe praktische invulling moet worden gegeven aan de afweging van enerzijds het belang van het te beschermen slachtoffer en anderzijds het openbaar belang van het opsporen en berechten van mensenhandelaren. De aldus te bereiken verbeteringen in de uitvoering dienen gemonitord te worden.

Ook moet meer aandacht worden besteed aan de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel. Uit de praktijk blijkt dat het soms moeilijk is om direct opvang te realiseren voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan. Als de politiediensten voor deze vrouwen geen opvang kunnen vinden, wordt de uitvoering van de “B 9-regeling” illusoir. Het slachtoffer dient in een stabiele omgeving op verhaal te kunnen komen. Een eerste vereiste daarvoor is dat het slachtoffer zo snel mogelijk in een opvanghuis wordt opgenomen. Gebleken is dat de STV (Stichting Tegen Vrouwenhandel) niet steeds in staat is deze opvang meteen na het eerste contact met de politie te bieden. Dat betekent, dat niet altijd wordt voldaan aan een van de belangrijkste voorwaarden voor een zo goed mogelijke toepassing van de B 9-regeling. De Commissie is van mening dat hier zo spoedig mogelijk verbetering in moet worden gebracht. Minderjarige slachtoffers dienen direct een voogd toegewezen krijgen om de belangen van het kind zo goed mogelijk te beschermen. De samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie, de IND en de Raad voor de Kinderbescherming is voor verbetering vatbaar.

De Commissie kan zich niet vinden in het pleidooi dat onder meer klinkt vanuit vrouwenorganisaties om aan slachtoffers van vrouwenhandel alsnog een asielsstatus te verlenen. De bescherming die wordt geboden bij een eventuele toekenning van een verblijfsvergunning vanwege klemmende redenen van humanitaire aard, acht de Commissie voldoende.

De Commissie beveelt aan het gestelde overheidsbeleid consequent uit te voeren: vrouwen, die na het verstrijken van de “B 9-regeling” niet in Nederland mogen verblijven, moeten bij terugkeer naar het land van herkomst begeleiding krijgen en enige hulp bij het starten van een nieuw leven aldaar. Het opzetten van een specifiek terugkeerprogramma, zoals ook nu hier en daar plaatsvindt, voor deze vrouwen verdient aanbeveling. Als de veronderstelling dat het nieuwe beleid inzake prostitutie (opheffing bordeelverbod) de facto leidt tot meer vrouwenhandel en een nog slechtere positie voor illegale vrouwen juist zou zijn, dan zou kunnen worden betoogd dat dit beleid op gespannen voet staat met artikel 6 VN-Vrouwenverdrag dat Staten verplicht alle passende maatregelen te nemen ter bestrijding van alle vormen van mensenhandel. Deze veronderstelling dient met de grootst mogelijke zorgvuldigheid nader te worden onderzocht. Als de aanwijzingen daarvoor voldoende realiteitswaarde blijken te hebben, dient de overheid zich op maatregelen te bezinnen. De Commissie beveelt aan om hierover een separate expertmeeting met alle betrokken organisaties (politie, OM, gemeentelijke overheid, hulpverleners) te organiseren.

Voor het onderwerp **vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg** tenslotte, constateert de ACVZ dat het dringend nodig is dat nader onderzoek wordt gedaan naar de gezondheidstoestand van deze groep vrouwen, waarbij tevens een vergelijking wordt gemaakt met de gezondheidssituatie van legale, overigens vergelijkbare bevolkingsgroepen.

Voorts is van het grootste belang dat hulpverleners weten wat wordt verstaan onder medisch noodzakelijke zorg voor illegalen. Gebleken is dat zowel aan de kennis op dit vlak alsook aan een steeds tijdige uitbetaling (verleende zorg en medicatie) nog het een en ander schort. Daarin is een taak weggelegd voor zowel de Stichting Koppeling alsook voor van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Commissie adviseert om hierop actie te ondernemen.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Korte voorgeschiedenis

Het VN-Vrouwenverdrag¹ heeft als doel de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Het verdrag werd in 1979 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen en trad voor Nederland in 1991 in werking.

In het VN-Vrouwenverdrag is bepaald dat de deelnemende landen elke vier jaar een periodieke rapportage moeten uitbrengen aan het desbetreffende verdragscomité. Voor het vrouwenverdrag is dat het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) van de Verenigde Naties. De eerste rapportage van Nederland is uitgebracht in 1992, de tweede in 1998 en de derde in 2000.

Daarnaast heeft de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer toegezegd² om ook nationaal eens in de vier jaar te rapporteren. De Kamer verlangde een dergelijke nationale rapportage mede met het oog op de voorbereiding van de CEDAW-rapportage. De eerste Nationale Rapportage is tot stand gekomen in 1997 en is van de hand van de zgn. Commissie Groenman³. De tweede zal uit twee delen bestaan: een algemeen deel⁴ en een thematisch deel, dat op grond van de hierna beschreven adviesaanvraag deels voor rekening van de ACVZ komt.

1.2 Adviesaanvraag

Gezien de toenemende politieke en maatschappelijke aandacht voor de positie van migrantenvrouwen en van vrouwen in het vreemdelingenbeleid⁵, heeft het kabinet er begin 2002 voor gekozen om in het thematische deel van de Nationale Rapportage specifieke aandacht te besteden aan het mensenrechtenbeleid, het vreemdelingenbeleid (inclusief het terugkeerbeleid), het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid. Dit thematische deel van de Nationale Rapportage 2002 zal bestaan uit:

- Een beschrijvend beleidsdeel: een feitelijke weergave van het door de Nederlandse overheid tot stand gebrachte beleid ter naleving van het VN-Vrouwenverdrag op het gebied van de door het toenmalige kabinet gekozen thema's. Het feitelijke, beschrijvende beleidsdeel is door de betrokken departementen in eigen beheer opgesteld⁶.

1 Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (NY, 18 dec. 1979).

2 Zie artikel 3 van de Goedkeuringswet van 1991: Rijkswet van 3 juli 1991 tot goedkeuring van het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (NY, 18 dec. 1979), Staatsblad 1991, 355

3 Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997. Verslag van de commissie voor de eerste nationale rapportage over de implementatie in Nederland van het Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen, Den Haag, 1997

4 Het Belle van Zuyleninstituut van de Universiteit van Amsterdam heeft in de zomer van 2002 opdracht gekregen om het algemene deel van het Nationale Rapport Emancipatiebeleid op te stellen.

5 De aanbieders van het schaduwrapport bij de 2e en 3e regeringsrapportage aan het CEDAW vroegen hier al om. 'Defective Acceleration: the Dutch Emancipation Policy' E-quality, Den Haag, 2000, p. 41. Het CEDAW zelf heeft in zijn commentaar op de laatste regeringsrapportage aangegeven bezorgd te zijn over het gebrek aan inzicht in de positie van zmv-vrouwen en verzoekt de Nederlandse overheid om bij de volgende rapportage dat inzicht te verschaffen.

6 Beleidsdeel: 'Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse beleid t.a.v. migrantenvrouwen en vrouwen in het vreemdelingenbeleid' is als bijlage 2 integraal bij dit advies opgenomen

- Een beschouwing over de wijze waarop de Nederlandse overheid de aspecten van het verdrag die voor het gekozen thema relevant zijn, in beleid heeft omgezet en de gevolgen daarvan.

De toenmalige staatssecretaris van Justitie heeft, mede namens haar toenmalige ambtsgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om de laatst genoemde beschouwing voor haar rekening te nemen⁷.

In antwoord op de brief met de adviesaanvraag heeft de ACVZ⁸ aangegeven dat zij zich, gelet op haar veld van expertise, zou richten op onderwerpen met een expliciet vreemdelingrechtelijk karakter. Het nieuwkomersbeleid en het integratiebeleid⁹ zijn door de ACVZ niet in haar studie betrokken.

In overleg met het ministerie van Justitie is gekozen voor onderwerpen in het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid waarover op grond van literatuur en rechtspraak duidelijke vraagpunten konden worden geformuleerd. De onderwerpen 'vrouwen in de asielprocedure', 'inkomenseis en afhankelijke verblijfstitel bij gezinsvorming/gezinshereniging', 'au pairs', 'vrouwenhandel' en 'vrouwen zonder verblijfstitel in de gezondheidszorg en in de prostitutie'¹⁰ zijn in dit advies door de ACVZ uitgediept. De ACVZ heeft in overleg besloten om niet ook een eigen studie te doen naar veiligheid van de centrale opvang voor asielzoekers voor vrouwen (en meisjes), hoewel er redenen voor waren om ook juist dat onderwerp in de beschouwing te behandelen¹¹. Het (nadere) onderzoek daartoe was gelijktijdig met de adviesvraag aan de ACVZ al uitbesteed aan een andere hiervoor goed toegeruste organisatie¹². 'Terugkeer' is als onderwerp alleen behandeld in relatie met concrete problemen rond de toegang tot Nederland.

1.3 Pijlers onder de voorstellen van de ACVZ

De uit het onderzoek voortvloeiende voorstellen van de ACVZ zijn gebaseerd op drie pijlers. Ten eerste heeft de Commissie haar interpretatie geformuleerd van de werking en reikwijdte van het VN-Vrouwenverdrag. Ten tweede heeft zij de doelstellingen vastgesteld voor het ACVZ-deel van de Tweede Nationale Rapportage. De derde pijler omvat de algemene uitgangspunten voor de aanbevelingen door de ACVZ.

Interpretatie van de werking en de reikwijdte van het VN-Vrouwenverdrag
De ACVZ interpreteert de werking van het VN-Vrouwenverdrag in de Nederlandse rechtsorde als volgt:

⁷ Brief SvJ 28 januari 2002

⁸ Brief ACVZ 23 mei 2002

⁹ De ACVZ wil wel speciale aandacht vragen voor het nieuwkomersbeleid en integratiebeleid (waar in dit advies dus geen aandacht aan is besteed). Dit jaar zijn vooral problemen rond inburgering van moslimvrouwen en huiselijk geweld in allochtone kring prominent in het nieuws geweest.

¹⁰ Voor het onderwerp: "Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid" is op 10 mei 2000 een Landelijke Commissie benoemd (De zgn Commissie Smeets). Het onderzoek naar het normatieve kader gaat niet in op de genderaspecten in deze. De ACVZ heeft geen gebruik kunnen maken van de resultaten van het werk van de Commissie Smeets. De Commissie Smeets heeft nog niet gerapporteerd.

¹¹ Kamervragen leden Middel en Albayrak 29 nov. 2001. Nader antwoord 21 maart 2002, TK,2001-2002 Aanhangel, p.2037-2038.

¹² COA en Pharos/Transact voeren dit onderzoek uit (start september 2002, verwachte afronding in de zomer van 2003). Wel gereed is al: Opvang met zorgen. Verslag van een onderzoek naar de leefsituatie van AMA's in OC Leiden over het jaar 2001. Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, maart 2002. De ACVZ wil adviseren om aanbevelingen die op dit terrein reeds zijn gedaan, gezien de ernst van de situatie, in serieuze overweging te nemen en daarmee niet te wachten tot de genoemde studies zijn afgerond.

- Vaststaat dat het verdrag normen stelt en voor de verwezenlijking daarvan verplichtingen in het leven roept ten opzichte van de Staat der Nederlanden. In de rechtspraak is nog onvoldoende uitgekristalliseerd of, respectievelijk in hoeverre, bepalingen van het verdrag rechtstreekse werking hebben, dat wil zeggen direct als toetsingsnorm kan inroepen. Duidelijke rechterlijke uitspraken zijn nog niet voorhanden. Wel kan in dit verband worden opgemerkt dat in de Nederlandse rechtspraak algemene tendens is waar te nemen inhoudende dat artikel 94 Grondwet extensief wordt geïnterpreteerd. Die bepaling verplicht de rechter om Nederlandse wettelijke bepalingen die in strijd zijn met een verdrag buiten toepassing te laten. Met name in het personen- en het familierecht zijn op grond van deze grondwetsbepaling beroepsmogelijkheden voor gediscrimineerde (b.v. HR 21 maart 1986, NJ '86, 585) vrouwen gecreëerd. Voor zover er vanuit moet worden gegaan dat die rechtstreekse werking (nog) niet wordt aangenomen, moet worden bedacht dat belangrijke delen van de in het VN-Vrouwenverdrag neergelegde rechten vervat zijn in de Algemene Wet Gelijke Behandeling. De AWGB kan deels als uitwerking van het VN-Vrouwenverdrag worden gezien. Recentelijk heeft het Facultatief Protocol¹³ bij het VN-Vrouwenverdrag voor Nederlandse vrouwen mogelijkheden geopend om, als zij in Nederland uitgeprocedeerd zijn, een klacht over schending van het verdrag voor te leggen aan het CEDAW.
- Uit de eerste vijf algemene artikelen van het Vrouwenverdrag dient te worden afgeleid¹⁴ dat het Vrouwenverdrag er op is gericht om niet alleen in formeel juridische zin maar ook de facto gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bereiken. Bij de vergelijking van Nederlandse wettelijke bepalingen met de bepalingen van het Vrouwenverdrag is niet alleen gekeken of direct onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen (directe discriminatie), maar ook of de gevolgen van een op zichzelf sekse neutrale regeling in de praktijk voor vrouwen de facto slechter uitpakken (indirecte discriminatie).

Doelstellingen ACVZ voor het thematische deel van de Tweede Nationale Rapportage

De onderhavige beschouwing heeft de navolgende opzet:

- Het concreet, per onderwerp, beschrijven en analyseren van de inherente spanning tussen het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid op de geselecteerde onderwerpen enerzijds en de beleidsdoelen van het VN-Vrouwenverdrag¹⁵ en de specifiek van toepassing zijnde artikelen uit het verdrag anderzijds.
- Het geven van een beschouwing c.q. evaluatie van de beleidsinitiatieven van de overheid op de gekozen thema's en van de geconstateerde problemen en van de mogelijk voorgestelde verbeteringen voor (implementatie van) regelgeving en beleid. Het in aansluiting op die beschouwing doen van concrete aanbevelingen.

¹³ Het Facultatief Protocol bij het VN-Vrouwenverdrag is op 22 december 2000 in werking getreden. Dit protocol maakt het CEDAW bevoegd om klachten van individuele vrouwen of groepen van vrouwen te ontvangen en te behandelen. Nederland heeft het Protocol in december 1999 getekend en op 22 mei 2002 geratificeerd, waardoor het sinds 22 augustus juridische bindende werking heeft gekregen.

¹⁴ De ACVZ heeft voor de betekenis en de werking van het VN-Vrouwenverdrag gebruik kunnen maken van een aantal publicaties terzake. Ze zijn opgenomen in de lijst van geraadpleegde literatuur. Het meest op het thema toegesneden verscheen zeer recent: 'Een verdrag voor alle vrouwen, Verkenningen van de betekenis van het VN-Vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving', red. mr. R Holtmaat, E-QUALITY, experts in gender en etniciteit, Den Haag, oktober 2002. Voor de doelstellingen van het VN-Vrouwenverdrag sluit de ACVZ aan bij de Tweede Nationale Rapportage van Groenman op p.21: 1) voorkomen van directe en indirecte discriminatie, 2) verbetering van de positie van vrouwen en 3) uitbannen van stereotypering van de seksen.

¹⁵ Groenman 1997, p. 21

- Het kritisch beschouwen van de wijze waarop de overheid, met name het ministerie van Justitie, inhoud geeft aan de invlechting van ‘gender’¹⁶ in de algemene beleidslijnen (de zogenoemde methode van ‘gender-mainstreaming’) en hoe deze methode bij het ontwikkelen van nieuw beleid en evaluatie van bestaand beleid wordt toegepast.

Uitgangspunten voor aanbevelingen

De ACVZ heeft bij de formulering van aanbevelingen de navolgende uitgangspunten geformuleerd:

- Voorgestelde maatregelen moeten waar mogelijk aan vrouwen zelf een eigenstandige sterke positie geven tegenover de overheid of een andere (private) partij wiens positie door het vreemdelingenrecht wordt versterkt.
- Als mogelijkheden ontbreken om de positie van vrouwen zelf tegenover andere private personen dan wel publiekrechtelijke diensten of instellingen te versterken, moet de overheid worden aangesproken om waar nodig vrouwen bescherming te bieden.

1.4 Werkwijze van de ACVZ

Het advies van de ACVZ is gebaseerd op schriftelijke documentatie, cijfermateriaal¹⁷ en gesprekken met betrokkenen in het veld. Op basis van dat onderzoek heeft prof. mr. T.P. Spijkerboer op verzoek van de ACVZ een onderzoeks- en discussienota¹⁸ geformuleerd waarin hij de beleidsrapportage van de overheid¹⁹ en geconstateerde praktijksituaties heeft afgezet tegen het VN-Vrouwenverdrag.

Vervolgens heeft de ACVZ op 20 september 2002 een expertmeeting gehouden. Circa honderd vertegenwoordigers van beleid, uitvoering, wetenschap en non-gouvernementele organisaties hebben opiniërend gediscussieerd over de gekozen thema’s. Van tevoren kregen zij de beschikking over het beleidsbeschrijvend deel van de overheid en over de onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer.

Drie vragen werden aan de deelnemers van de expertmeeting gesteld:

- De beleidsrapportage van de overheid geeft een beschrijving van de verhouding van o.a. het vreemdelingenrecht en -beleid ten aanzien van het VN-Vrouwenverdrag. Herkent u zich in dit beschrijvend beleidsdeel, voor zover op u(w) (organisatie) van toepassing?
- Welke gevolgen (positief/negatief) van het vreemdelingenbeleid zijn voor u zichtbaar voor de positie van de vreemdelingenvrouwen?
- Met welke maatregelen zouden de negatieve gevolgen voor de positie van de vreemdelingenvrouwen kunnen worden voorkomen²⁰?

In het verslag van de expertmeeting²¹ is aangegeven wat vanuit de verschillende organisaties door de deelnemers is ingebracht²².

16 In tegenstelling tot de term ‘geslacht’, die verwijst naar de biologische verschillen tussen mannen en vrouwen, duidt de term ‘gender’ op de sociologische en culturele verschillen tussen mannen en vrouwen. De term ‘gender’ is ontleend aan de Angelsaksische cultuur en is onder meer beschreven in de Glossary of key terms and concepts in het Gender Document and Development Training Source Book van UNICEF.

17 Analyse van bestaand cijfermateriaal (CBS, SCP etc) in de nota van Spijkerboer. Daarnaast is na de expertmeeting nog aanvullend cijfermateriaal geleverd door INDIAC van de IND om verhouding m/v te geven voor de verschillende aanvragen voor verblijfsvergunningen.

18 Onderzoeks- en discussienota: ‘Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht’ is als bijlage 3 bij dit advies opgenomen.

19 Als bijlage 2 opgenomen, zie ook noot 6.

20 Brief ACVZ 6 september 2002 aan de deelnemers van de expertmeeting.

21 Het ‘Verslag Expertmeeting VN Vrouwenverdrag’ door het bureau ES&E is als bijlage 4 opgenomen.

22 De conclusies werden gedragen door de meerderheid van de deelnemers. Enkele deelnemers onthielden zich uit hoofde van hun functie. Zie ook het verslag van de expertmeeting.

In de periode van onderzoek en rapportage (juni-eind oktober 2002) heeft de ACVZ zo veel als mogelijk deelgenomen aan de werkconferenties en expertmeetings georganiseerd door andere organisaties²³.

Tenslotte is voor de invlechting van 'gender' in de algemene beleidslijnen een aparte korte studie verricht²⁴.

De ACVZ heeft de verworven informatie besproken en gewogen en de uitkomst daarvan verwerkt in de nu voorliggende evaluerende rapportage. Deze ACVZ-rapportage met aanbevelingen is in de plenaire vergadering van de ACVZ van 18 november 2002 vastgesteld.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn de voorstellen besproken die de ACVZ heeft geselecteerd om als aanbevelingen te doen aan de Nederlandse regering door toedoen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en via hem ook aan de staatssecretaris voor Emancipatie en Gezin. De voorstellen zijn geformuleerd ter vermindering dan wel opheffing van geconstateerde spanning dan wel strijd tussen bepalingen van het VN-Vrouwenverdrag en de Nederlandse bepalingen in het vreemdelingenrecht en in het vreemdelingenbeleid.

Het rapport wordt vooraf gegaan door een samenvatting en de aanbevelingen. Voor de onderbouwing daarvan zij verwezen naar de respectieve paragrafen van het advies.

De Commissie verwijst nadrukkelijk naar de bijlagen bij haar advies. Daarin zijn waardevolle constatering en beschouwingen te vinden.

23 Bijeenkomsten van onder meer: Clara Wichmann Instituut, Studie en Informatiecentrum Mensenrechten Utrecht, E-quality, Forum, Tiye-International, Transact en Vluchtelingenorganisaties Nederland. Voor zover aanwezig zijn de verslagen van deze bijeenkomsten als verwijzing in de literatuurlijst opgenomen. De publicatie n.a.v. de expertmeetings van E-quality in 2002 over gender-aspecten van migratiebeleid zal niet eerder dan in december 2002 kunnen verschijnen.

24 ACVZ-Notitie: 'Invlechting van 'gender' in het algemene beleid' is als bijlage 5 opgenomen

HOOFDSTUK 2

Gezinshereniging en gezinsvorming

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk definieert de begrippen ‘gezinshereniging’ en ‘gezinsvorming’ en schetst het wettelijk kader in Nederland en geeft een kort overzicht van de cijfers. Vervolgens geeft de ACVZ haar overwegingen bij dit thema die hebben geleid tot de voorstellen van de Commissie.

Begripsbeschrijving

Van gezinshereniging is sprake indien verblijf wordt beoogd op grond van een huwelijk of relatie die al bestond toen beide (huwelijks)partners nog in het buitenland verbleven. Van gezinsvorming is sprake indien verblijf wordt beoogd op grond van een huwelijk dat is gesloten, of een relatie die is aangegaan, op een moment dat een van de echtgenoten/partners reeds in Nederland verbleef.

Wettelijk kader

Gezinshereniging en gezinsvorming zijn in de Vreemdelingenwet 2000 (verder: Vw 2000)²⁵ en bijbehorend Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) en Vreemdelingen-circulaire (Vc 2000) geregeld. Tevens kan bij toelating de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken²⁶ van toepassing zijn. Van de internationale regelgeving is naast de artikelen 15 en 16 van het VN-Vrouwenverdrag met name artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) van belang. Nationaal gezien dient ook de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) in de beschouwing te worden betrokken.

De cijfers

In de jaren 1996-2001 is er voor twee keer zoveel vrouwen (64%) als mannen (partner of kind) een mvv-aanvraag ingediend voor gezinshereniging en gezinsvorming. Helaas zijn deze cijfers niet gesplitst. In totaal ging het om 147.435 mensen.

Het aantal gevallen waarin wegens het ontbreken van een duurzame relatie of geen feitelijk samenwonen dan wel geen rechtsgeldig huwelijk geen verblijfsvergunning werd verstrekt of een bestaande vergunning werd ingetrokken, bedroeg in de periode 1999-2001: 834. Hiervan was 60% vrouw. Dit lijkt er op te duiden dat bij de aanvraag van vrouwen om hun mannelijke partner te laten komen niet vaker werd geweigerd vanwege een mogelijk ‘schijnhuwelijk’.

In de periode 1998 t/m september 2000 zijn er 499 aanvragen ingediend voor voortgezet verblijf na beëindiging van een afhankelijke verblijfsvergunning. 40% van de aanvragen was ingediend door vrouwen. Het inwilligingspercentage in deze periode was 55%. Aanvragen van vrouwen werden in meer gevallen ingewilligd dan die voor mannen (65% tegen 47%). Over de reden van toe- en afwijzing zijn (nog) geen gegevens bekend²⁷.

²⁵ Artikel 14 jo. Artikel 15 Vw 2000

²⁶ Deze wet heeft geresulteerd in een aantal (deels wijzigingen van) bepalingen in boek I Burgerlijk Wetboek.

²⁷ Gebruik is gemaakt van de terzake beschikbare cijfers van INDIAC (informatie- en analysecentrum) van de IND. De periode waarop de cijfers “afhankelijke titels” en “voortgezetverblijf” betrekking hebben verschillen omdat ze zijn verzameld naar aanleiding van onderscheidende verzoeken daartoe.

Een dossierstudie²⁸ waarin 90 dossiers zijn bekeken van vrouwen die na verlies van hun afhankelijke verblijfsvergunning voortgezet verblijf aanvroegen leerde: in de overgrote meerderheid van de gevallen (94%) werd de aanvraag tot voortgezet verblijf in eerste instantie afgewezen, maar in bezwaar of beroep kregen de meeste vrouwen (80%) toch een verblijfsvergunning. Gemiddeld duurden de procedures twee jaar en drie maanden. In de dossierstudie werd de conclusie getrokken dat het weinig inzichtelijk is waarop positieve en negatieve beslissingen zijn gebaseerd.

Nederlands beleid en VN-Vrouwenverdrag

De belangrijkste mogelijke spanningsvelden tussen het Nederlandse beleid en het VN-Vrouwenverdrag zijn:

- Nederlandse inkomenseisen in geval van gezinshereniging/ gezinsvorming.
- Afhankelijke verblijfstitel.

2.2 Inkomenseis bij gezinshereniging en gezinsvorming

In geval van gezinshereniging en gezinsvorming dient degene die in Nederland verblijft en de gezinshereniging of gezinsvorming tot stand wil brengen, aan te tonen dat hij of zij over de financiële middelen beschikt om de betrokkene(n) te kunnen onderhouden. De Vc 2000 bevat daaromtrent de (hoofd) regel dat de aanvrager in Nederland over een inkomen moet beschikken dat ten minste gelijk is aan de norm voor bijstand voor een echtpaar dan wel een gezin conform de algemene Bijstandswet. Uitzonderingen worden gemaakt voor volledig arbeidsongeschikten, personen van 57,5 jaar of ouder en alleenstaanden met de zorg voor kinderen jonger dan 5 jaar. Bij gezinshereniging gelden ook afwijkende beleidsregels voor vluchtelingen die kort na hun komst in Nederland hun partner c.q. gezin willen laten overkomen. In het Strategisch Akkoord wordt uitgegaan van verhoging van genoemde inkomenseis naar een bedrag ter hoogte van 130 procent van het wettelijk minimumloon voor volwassenen.

De vraag rijst of de huidige inkomenseis dan wel een aangescherpte versie daarvan een daadwerkelijke belemmering voor vrouwen (meer dan voor mannen) vormt om in Nederland een gezin te vormen dan wel een bestaand gezin waarvan een deel in het buitenland woont, in Nederland te herenigen. Daarbij is zowel artikel 16 van het VN-Vrouwenverdrag van belang als het in de Nederlandse Grondwet en de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) neergelegde verbod van discriminatie (naar geslacht).

Vaststaat dat vrouwen in Nederland gemiddeld en naar beroepsgroep minder verdienen dan mannen²⁹. Dat doet veronderstellen dat vrouwen in het algemeen minder snel dan mannen zullen kunnen voldoen aan de te stellen inkomenseisen en dat daarmee hun mogelijkheden om als aanvrager in Nederland gezinshereniging of gezinsvorming te bewerkstelligen, feitelijk beperkter zijn dan die van mannen. Als dat inderdaad het geval zou zijn, zou sprake kunnen zijn van strijd met het bepaalde in artikel 16, lid 1 onder a respectievelijk d van het VN-Vrouwenverdrag en van artikel 5 van de AWGB.

²⁸ Blokland, Els van, Sabine Jansen en Marlies Vegter (1999), Onzekere rechten : onderzoek naar de rechtspositie van vrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning na scheiding, Nijmegen: Ars Aequi Libri en Clara Wichmann Instituut.

²⁹ CBS tabellen, aangehaald en opgenomen in Spijkerboer, p.12.

Het is de Commissie gebleken dat betrouwbare en inzichtelijke statistische populatiegegevens over in Nederland legaal verblijvende ongehuwde personen die al dan niet voldoen aan de thans geldende respectievelijk de in het Strategisch akkoord neergelegde inkomenseis, momenteel in Nederland niet voorhanden zijn. Deze gegevens zijn nodig om een antwoord te geven op de vraag of feitelijk sprake is van een achterstandpositie van vrouwen ofwel het niet gelijk behandelen van vrouwen en mannen in dit opzicht.

Aanbeveling ACVZ:

- **Een goede naleving van het VN-Vrouwenverdrag maakt het naar de mening van de ACVZ noodzakelijk dat de overheid betrouwbaar statistisch materiaal verzamelt over de vraag in welke mate in Nederland verblijvende personen (uitgesplitst naar geslacht en etnische achtergrond) kunnen voldoen aan de thans geldende inkomenseis. Dat materiaal is momenteel niet voorhanden.**
- **De ACVZ adviseert tevens om de voornemens tot beleidswijziging (verhoging inkomenseis, verhoging van de leges en zelffinanciering van de inburgeringscursus) vóór de beslissing over inwerkingtreding, te onderwerpen aan een Emancipatie Effect Rapportage (EER).**

2.3 Afhankelijke verblijfstitel en voorkoming schijnhuwelijken

De eerste jaren van verblijf op titel van gezinshereniging/gezinsvorming is de nieuwkomer afhankelijk van zijn of haar partner. Als de relatie binnen drie jaren wordt verbroken, vervalt de rechtmatigheid van het verblijf. In bijzondere individuele omstandigheden kan aan een vreemdeling die hier rechtmatig bij zijn of haar partner heeft verbleven een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf worden verleend.

De overheid is in het beleidsbeschrijvend deel ingegaan op de regeling van voortgezet verblijf. Zij heeft in de zgn. Vrouwennota van 25 april 2000 aan de Tweede Kamer³⁰ een versoepeling aangekondigd bij voortgezet verblijf indien de echtgenoot of partner binnen drie jaar van het huwelijk of de relatie, komt te overlijden. De Vrouwennota verwoordt dit als volgt: 'Als het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar heeft geduurd, is toelating slechts mogelijk op grond van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. Hierbij wordt gelet op de (maatschappelijke) positie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst, aanvaardbare opvang in het land van herkomst, de zorg die de vrouw of ouder heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren dan wel een opleiding volgen of aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de relatie.' Deze regeling is inmiddels in de Vc 2000 opgenomen.³¹

In de literatuur en ook in de nota van Spijkerboer, alsmede op de expertmeeting, zijn voorstellen gedaan om de afhankelijkheid van de verblijfstitel af te schaffen dan wel in duur te bekorten, vanwege de aanname dat vrouwen slachtoffer zouden kunnen zijn van de machtspositie die hun partner daardoor heeft. Vooral het probleem van huiselijk geweld wordt in dat verband genoemd.

Aanbeveling ACVZ:

- **De Commissie constateert dat de zogeheten afhankelijke verblijfsvergunning (gedurende 3 jaar) voor partners van buiten de EU het gevaar met zich meebrengt dat met name vrouwen in een afhankelijke positie van hun partner komen te staan. De ACVZ is van mening – in tegenstelling tot vele vrouwen-**

³⁰ Kamerstukken, II, 1999-2000, 27 111, nr. 1.

³¹ VC2000 B2/5.3.2 en 5.3.3.

organisaties - dat dit instrument niettemin noodzakelijk is om te kunnen vaststellen of het doel van het verblijf ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Hier past naar de mening van de Commissie echter wel een goede bescherming van de vrouwen als zij die nodig hebben. De huidige mogelijkheid om vrouwen een zelfstandige verblijfsvergunning te verlenen indien binnen drie jaar is aangetoond dat de vrouw is mishandeld, is een dergelijke beschermingsmaatregel. De Commissie is van mening dat mishandeling een dermate zware humanitaire omstandigheid is, dat deze reden *op zichzelf* voldoende kan zijn voor het verlenen van een zelfstandige verblijfsvergunning (en niet de eis moet worden gesteld: “in combinatie met andere schrijnende factoren”).

Er is de laatste tijd (media, vakliteratuur, expertmeeting) aandacht geweest voor de problemen rond de opvang van deze vrouwen na het verlaten van de partner.

Opvanghuizen zouden worden geconfronteerd met financieringsproblemen zolang de vrouw nog geen onafhankelijke titel heeft. Er is veel onduidelijkheid rond (de financiering van) deze opvang. Ook de algemene voorlichting over rechtspositie is als probleem gesignaleerd: het is aannemelijk dat veel vrouwen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen zich van hun afhankelijke positie onvoldoende bewust zijn op het moment dat zij besluiten tot gezinshereniging/gezinsvorming.

Aanbevelingen ACVZ:

- **De onduidelijkheid die bestaat over (de financiering van) de opvang van mishandelde vrouwen die binnen de driejaarstermijn hun partner verlaten en nog geen zelfstandige verblijfsvergunning hebben, moet worden weggenomen. Daarnaast moet voorzien worden in de behoefte aan een betere informatievoorziening en duidelijker voorlichting voor vrouwen opdat zij beter in staat worden gesteld om informatie in te winnen over hun rechtspositie, zo mogelijk ook vóór hun komst naar Nederland. De Commissie is van oordeel dat de bestaande informatievoorzieningen voor (migrantenvrouwen) beter kunnen en moeten worden benut.**

HOOFDSTUK 3

Asiel

3.1 Inleiding

Het thema ‘asiel’ kent vele subthema’s. Na de begripsbepaling en de cijfers wordt een groot scala aan subthema’s behandeld, waarbij de Commissie steeds een standpunt en zonodig aanbevelingen formuleert. De onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer en de standpunten van de expertmeeting zijn daarbij uitdrukkelijk in beeld geweest.

Begripsbepaling

Een asielzoeker is een persoon die zich in Nederland bevindt en een asielaanvraag heeft ingediend en ten aanzien van wie nog geen beslissing omtrent het verblijfsrecht is genomen. Onder een asielaanvraag wordt verstaan een aanvraag op grond van artikel 28 Vw 2000 waarin de aanvrager stelt onder het Vluchtelingenverdrag te vallen of in het land van herkomst aan onmenselijke of vernederende behandeling te zullen worden onderworpen, dan wel dat terugzending naar dat land onevenredig hard is wegens traumatische ervaringen of de algehele situatie.

De cijfers

In de periode 1999- 2001 zijn 119.207 asielaanvragen ingediend³². Ruim 35 procent van de aanvragers was vrouw. Er zijn veel meer alleenstaanden die asiel aanvragen (meer dan tweemaal zo veel) dan gehuwden of samenwonenden. Van de alleenstaanden is iets minder dan 30 procent vrouw en van de groep gehuwden bedraagt dat percentage ruim 40. Het lijkt erop dat vrouwen vaker met hun echtgenoot vluchten.

Nederlands beleid en VN-Vrouwenverdrag

De belangrijkste spanningsvelden tussen het Nederlandse beleid en het VN-Vrouwenverdrag behandeld in dit hoofdstuk zijn:

- Weergave van genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire en landgebonden TBV’s en van de positie van de vrouw in ambtsberichten.
- Nader gehoor.
- Algemene wet bestuursrecht (Awb) over het inbrengen van nieuwe feiten (nova).

3.2 Weergave van genderaspecten in de Vreemdelingencirculaire ‘landgebonden TBV’s’ en in ambtsberichten

Weergave van genderaspecten: algemeen

De overheid geeft aan dat de positie van vrouwen in de asielprocedure sinds het advies van de Emancipatieraad uit 1996³³ meer aandacht heeft gekregen. Tevens is werkinstructie 148 verschenen over de genderinclusieve benadering in de asielprocedure. Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Vc 2000 is de werkinstructie 148 daarin opgenomen.³⁴ Daarin staat onder meer het volgende: ‘Een genderinclusieve benadering kan worden bevorderd door vast te stellen of de activiteiten waar een asielzoeker zich op

³² Gebruik is gemaakt van cijfers over 1996-2001 van INDIAC van de IND. Het totaal is inclusief uitgenodigde vluchtelingen- uitgenodigde Kosovaren in 1999.

³³ Emancipatieraad Deskundigheidsbevordering bij de IND: naar een ‘genderinclusieve’ benadering. Den Haag, Emancipatieraad, 1996.

³⁴ Zie vooral C1/3.3.2, C1/4.2.8 en C1/4.2.11.

beroept, plaatsvonden in de privé-sfeer of op publiek terrein. Het onderscheid tussen privé en publiek dient om de positie van mannen en vrouwen in het land van herkomst te verduidelijken. Per land van herkomst en dus per politieke situatie verschilt het bereik van de publieke sfeer, oftewel de invloed van de overheid op maatschappelijk terrein.³⁵ Volgens de beleidsbeschrijving wordt aan de positie van vrouwen standaard aandacht besteed. Dit beperkt zich in eerste instantie tot asielrelevante vragen, met als gevolg dat de ambtsberichten toegesneden zijn op de vraag of er aanleiding kan zijn voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel (artikel 29 Vw 2000). Het opstellen van ambtsberichten geschiedt door het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in het ambtsbericht niet alleen een aparte paragraaf 'vrouwen' opneemt, maar ook in andere paragrafen de vrouw een genderinclusieve benadering geeft.

Uit de voorstudie van de ACVZ voor de onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer is gebleken dat bij het opstellen van de Vreemdelingencirculaire 2000 enkele onderwerpen uit werkinstructie 148 (oud) niet (duidelijk) zijn terug te vinden. Eveneens is uit een rapport van de onderzoeksafdeling van de IND, INDIAC³⁶, gebleken dat er zeer beperkt aandacht wordt besteed aan de volgende onderwerpen: binnenlands vestigingsalternatief; beperking in de bestaansmogelijkheden; wijze en zwaarte straf in het land van herkomst (bijvoorbeeld in het geval van overspel); discriminatoire problemen; mogelijkheid tot overheidsbescherming.

In het onderzoek ter voorbereiding van de onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer zijn de algemene ambtsberichten uit de periode januari 2000 tot en met juni 2002 in beschouwing genomen³⁷. Daarbij blijkt dat weliswaar in die ambtsberichten de positie van vrouwen aan de orde komt, maar dat de bespreking vaak summier is en dat niet blijkt of gevoelige situaties met betrekking tot de positie van vrouwen steeds de revue hebben gepasseerd. In de expertmeeting is uitgebreid gesproken over genderspecten in de Vreemdelingencirculaire en landgebonden TBV's en in ambtsberichten.

Aanbeveling ACVZ:

- **De Commissie is van mening dat in de Vreemdelingencirculaire, de TBV's en de ambtsberichten in het recente verleden al veel aandacht aan genderspecten is besteed. De ACVZ constateert echter ook dat een en ander nog niet volledig en eenduidig is uitgewerkt. Dat kan in de praktijk aanleiding geven tot verwarring en het trekken van onjuiste conclusies.**

De ACVZ beveelt aan om steeds systematisch, consequent en eenduidig aandacht te besteden aan de positie van vrouwen. De Commissie beveelt aan om de 'genderrichtlijnen', zoals bijvoorbeeld de UNHCR heeft opgesteld, bij deze voorgestelde systematiek te betrekken. Ook de UNHCR-trainingskit over gender kan voor het Nederlandse beleid en de (begeleiding van de) uitvoering daarvan waardevolle handvatten bieden.

Genderspecten specifiek: Vrouwenbesnijdenis als asielgrond

Het beleidsdeel beschrijft de situatie van vrouwenbesnijdenis in Nederland. De Commissie heeft zich echter bezig gehouden met vreemdelingrechtelijke vraagstukken zoals toegang en toelating. Daarom heeft de Commissie ervoor gekozen het onderwerp 'vrouwenbesnijdenis' te belichten vanuit het asielvraagstuk.

35 Pagina 10 beschrijvend beleidsdeel overheid.

36 INDIAC (2002), Vrouwen in de asielprocedure, Den Haag.

37 Zie onderzoeks- en discussienota Spijkerboer (bijlage 3) p. 28.

Aanbeveling ACVZ:

- De Commissie is van mening dat het onderwerp ‘besnijdenis’ een specifiek onderdeel van de TBV zou moeten zijn. In deze landgebonden TBV’s dient, naast een duidelijker beschrijving van de situatie in het betreffende land, aangegeven te worden onder welke voorwaarden vrouwenbesnijdenis een grond is voor asiel. Hierbij zou gekeken moeten worden naar de vlucht uit angst om zelf besneden te worden, en de vlucht om te voorkomen dat kinderen besneden worden. Het verdient aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen voor een heldere standpuntbepaling zodat medewerkers van beslissende instanties hieraan een bruikbaar kader voor beslissingen in individuele zaken hebben.

Genderaspecten specifiek: Huiselijk geweld als asielgrond

In de voorstudies is aangevoerd dat huiselijk geweld onder het vluchtelingenstatus of traumatabeleid zou moeten vallen en op grond hiervan een verblijfsvergunning kan worden verleend. Op de expertmeeting is de stelling naar voren gebracht dat huiselijk geweld zowel onder het Vluchtelingenverdrag als onder het traumatabeleid behoort te vallen als de overheid in het land van herkomst de vrouw geen bescherming biedt en er geen binnenlands vluchtalternatief (=zich veilig in ander deel van het eigen land kunnen vestigen) bestaat.

Aanbeveling ACVZ:

- De Commissie wijst op het feit dat volgens het Vluchtelingenverdrag, het huidige beleid en de jurisprudentie huiselijk geweld als zodanig geen asielgrond is. Het betreft handelingen in de privé-sfeer en geen vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Echter, te overwegen ware om in zeer ernstige gevallen van huiselijk geweld, als gebleken is dat de betreffende overheid geen bescherming biedt en vaststaat dat de betrokkene ook elders in het land van herkomst geen heenkomen had kunnen vinden, de mogelijkheid te bieden tot verblijf in Nederland wegens klemmende redenen van humanitaire aard. De Vc 2000 is op dit punt onvoldoende helder.

3.3 Nader gehoor

In de beleidsbeschrijving van de overheid wordt aangegeven dat asielzoeksters meestal door vrouwelijke gehoordmedewerkers worden gehoord. Tijdens het gehoor wordt aandacht besteed aan de eigen ervaringen en activiteiten van de vrouw en de risico’s die zij mogelijk loopt bij terugkeer. Onderzoek heeft aangetoond dat er nog weinig aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om bescherming in het land van herkomst te verkrijgen van de overheid.

Het onderzoek heeft op sommige punten verbeteringen voorgesteld die door de overheid worden meegenomen. Hieronder valt bijvoorbeeld een meer praktisch toepasbare genderrichtlijn. Ook wordt overwogen om concrete opleidingsmaatregelen te nemen ten aanzien van gender.

Uit de evaluatie van de genderinclusieve benadering in asielprocedures is gebleken dat er meer aandacht besteed zou kunnen worden aan gendersensitief horen en het concretiseren van richtlijnen voor de behandeling van vrouwen in de asielprocedure³⁸.

³⁸ Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse beleid ten aanzien van migrantenvrouwen en vrouwen in het vreemdelingenbeleid: een beschrijving van het tot stand gebrachte beleid, pag. 10.

Volgens het beleidsbeschrijvend deel wordt gedurende het leerwerktraject aandacht besteed aan genderaspecten in de asielprocedure. De leerdoelen zijn: 'Het kunnen definiëren van het begrip "gender" en het globaal kunnen weergeven van de richtlijnen in de Vreemdelingendecirculaire voor een genderinclusieve benadering. De opleiding stelt de medewerker onder meer in staat om de seksegeladen toepassing van het onderscheid tussen de publieke en de private sfeer te onderkennen³⁹.' Er wordt in het twaalf weken durende leerwerktraject één dagdeel aan genderaspecten besteed.

Aanbeveling ACVZ:

- **Voor de Commissie is het van groot belang dat de asielzoeker zo goed mogelijk de gelegenheid krijgt om zijn of haar asielrelaas te vertellen. Het is een bekend gegeven dat vrouwelijke asielzoekers dikwijls schroom hebben om ondervonden problemen die hen als vrouw betreffen, aan een mannelijke gehoordmedewerker te vertellen. Daarom beveelt de ACVZ aan om de vrouwelijke asielzoeker de keuze te geven om voor een vrouwelijke gehoordmedewerker en/of tolk te kiezen. De vraag of men behoefte heeft aan een vrouwelijke gehoordmedewerker en/of tolk zal zodanig vroeg in de procedure moeten worden gesteld, dat er in de planning van het nader gehoor rekening mee kan worden gehouden en de vrouw zich niet uit beleefdheid gedwongen voelt te accepteren dat zij door een mannelijke gehoordmedewerker of tolk wordt gehoord omdat dat zo in eerste instantie is gepland. De Commissie beveelt aan dat op het standaardformulier voor het nader gehoor, vermelding van het geslacht van de gehoordmedewerker en tolk wordt opgenomen.**

Professionele kinderopvang tijdens nader gehoor

Het komt geregeld voor dat een asielzoeker (m/v) met kinderen in het bijzijn van deze kinderen wordt gehoord. Deze praktijk dient naar het oordeel van de ACVZ te verdwijnen. Niet alleen speelt daarbij een rol het feit dat kinderen aandacht nodig hebben en de concentratie van asielzoeker, tolk en gehoordmedewerker kunnen verstoren, maar nog ernstiger is dat een asielzoeker niet altijd volledige openheid zal durven te betrachten in het bijzijn van zijn of haar (minderjarige) kinderen. Elke ouder zal zijn kinderen leed willen besparen en indien dit besproken moet worden ten behoeve van het asielverzoek kan de aanwezigheid van kinderen hiervoor een belemmering vormen.

Aanbeveling ACVZ:

- **Adequate kinderopvang is in de aanmeldcentra en onderzoekcentra tijdens (nader) gehoor van hun ouder(s) nodig. Hierop zal reeds voor het eerste gehoor op moeten worden gewezen.**

Gehoor van vrouwelijke Ama's

Gebleken is dat alleenstaande meisjes niet standaard door vrouwelijke gehoordmedewerkers en vrouwelijke tolken worden gehoord.

Aanbeveling ACVZ:

- **De Commissie is van oordeel dat bij het nader gehoor van minderjarige meisjes de inzet van vrouwelijke gehoordmedewerker en vrouwelijke tolk regel moet zijn.**

Horen door dezelfde (of andere) gehoordmedewerker

Uit de onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer komt naar voren dat in sommige regio's gewerkt wordt met verschillende gehoordmedewerkers bij het horen van een echtpaar en dat daarmee positieve ervaringen zijn opgedaan.

39 Pagina 10 beschrijvend beleidsdeel van de overheid.

Aanbeveling ACVZ:

- De Commissie onderkent dat het uitvoeren van het nader gehoor van een echtpaar door twee verschillende gehoord medewerkers voordelen heeft (onbevangenheid) maar ook nadelen (moeilijker kunnen inspelen op bij de ander verkregen informatie). Naar het oordeel van de Commissie heeft het gescheiden horen van een echtpaar door verschillende medewerkers de voorkeur. Omdat een echtpaar veelal dezelfde rechtshulpverlener heeft, verdient het overweging de twee gehoren direct na elkaar plaats te doen vinden.

Vertrouwelijkheid asielrelaas

Uit het voorbereidend onderzoek is gebleken dat het in de praktijk voorkomt, dat een vrouw niet wil dat mededelingen over haar persoonlijke situatie (bijv. met betrekking tot een verkrachting), aan haar echtgenoot ter kennis komen.

Aanbeveling ACVZ:

- De Commissie erkent de problemen die de vertrouwelijkheid van het asielrelaas met zich mee kan brengen. In de huidige constellatie, met name omdat het echtpaar meestal dezelfde rechtshulpverlener heeft, is niet altijd te voorkomen dat vertrouwelijke stukken of uitspraken aan een echtgenoot bekend raken. In geval van beroep pleegt één dossier te worden gemaakt. Het verdient aanbeveling voor het probleem van de vertrouwelijkheid van stukken die maatregelen te treffen die ongewenste bekendheid bij een echtgenoot zoveel mogelijk tegen gaan. Daartoe dient de bestaande procedure opnieuw tegen het licht te worden gehouden.

Opleiding gehoord medewerkers

In het beleidsbeschrijvend deel is ingegaan op de onderzoeken die zijn gedaan naar de gender-sensitiviteit van gehoord medewerkers en de training die hun daarin wordt geboden. Het is belangrijk dat hier aandacht voor bestaat en dat ook een evaluatie van de gegeven algemene trainingen wordt ingesteld.

Aanbeveling ACVZ:

- De Commissie is van oordeel dat in de opleiding van gehoord medewerker meer lesruimte moet worden besteed aan gender-sensitiviteit dan tot op heden het geval is. Ook dient de diepgang van de lesstof te worden verbeterd. Herhalingslessen en collegiale toetsingen kunnen worden ingezet als middel om gehoord medewerkers 'bij' te houden in hun gender-sensitiviteit. In de trainingen zou ook apart aandacht besteed moeten worden aan traumatische ervaringen en de benadering hiervan door gehoord medewerkers.

Traumata

De bespreking van traumatische gebeurtenissen in het vluchtverhaal kan zowel voor een gehoord medewerker als voor een asielzoeker (mentaal) belastend zijn. Soms kan het van belang zijn asielzoekers een periode van rust te gunnen voor het afnemen van het nader gehoor. Ter vergelijking kan worden verwezen naar de zogenaamde B 9-regeling voor slachtoffers van vrouwenhandel (zie 5.2, p. 32 e.v.).

Aanbevelingen ACVZ:

- Doorverwijzing naar een psycholoog bij de constatering dat het relaas over traumatiserende gebeurtenissen voor de asielzoeker belastend zijn, kan beperkt blijven tot zeer ernstige gevallen. De Commissie hecht er belang aan dat de gehoord medewerkers dusdanig geoutilleerd worden dat zij zelf het gesprek in goede banen kunnen leiden en afhandelen. Een gespreksprotocol kan hierbij ondersteuning bieden.

- Indien reeds bij het eerste gehoor in het Aanmeldcentrum (AC) een ernstig vermoeden rijst dat er sprake is van traumata dan is de Commissie van mening dat verdere behandeling altijd in een Onderzoekscentrum (OC) dient plaats te vinden opdat de asielzoeker voor het nader gehoor enige rust geboden wordt.

3.4 Het in tweede instantie doen van mededelingen omtrent traumatische gebeurtenissen in relatie tot artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Vc 2000 geeft in hoofdstuk 1 4.2.2. e.v. een regeling hoe om te gaan met asielaanvragen van personen die (kort voor hun vlucht) in hun land van herkomst gebeurtenissen hebben meegemaakt die zodanig traumatiserend zijn dat op grond daarvan niet kan worden verlangd dat zij naar dat land terugkeren. Dat beleid wordt aangeduid met het begrip traumatabeleid.

Uit mededelingen van de IND en de advocatuur blijkt dat het regelmatig voorkomt, dat met name vrouwen die ernstige traumatiserende gebeurtenissen hebben meegemaakt daarvan in eerste instantie geen melding maken. Pas na het eerste gehoor of zelfs na een eerste afwijzende beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning blijkt daarvan. Dan kan niet zonder meer op die grond een nieuwe aanvraag worden ingediend. Dat heeft te maken met de regeling in de Awb omtrent het behandelen van een nieuwe aanvraag na een afwijzende beslissing. Artikel 4:6 Awb zegt dat bij een nieuwe aanvraag na een afwijzende beschikking door de aanvrager nieuwe feiten of veranderde omstandigheden moeten worden gesteld en dat door het bestuursorgaan bij gebreke daaraan de nieuwe aanvraag onder verwijzing naar de motivering van de eerdere afwijzing kan worden afgedaan. In zijn jurisprudentie houdt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State strikt vast aan de regel dat na uitreiking van de eerste beschikking, geen feiten of bewijsmiddelen meer kunnen worden ingebracht die tijdens de eerste fase van de asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht⁴⁰. In de Vc 2000 (C5/20.5) is als beleid neergelegd dat alleen sprake is van nieuwe feiten als zij bij de eerste aanvraag niet bekend waren of redelijkerwijs niet bekend konden zijn.

Tijdens de expertmeeting werd gesteld dat de huidige AC-procedure, waar inmiddels het merendeel van de zaken wordt afgedaan, niet in voldoende mate het vertrouwenwekkende klimaat biedt waar een asielzoekster een voor haar zeer belastend relaas (het gaat vaak om ernstige mishandeling of verkrachting van de betrokkene of de naaste familie) kan doen. Daarbij komt dat in de 'Diagnostic and Statistical Manual' (DSM IV, het mondiale diagnosehandboek voor psychiaters) bij de beschrijving van het Post Traumatic Stress Syndroom (PTSS) als kenmerk wordt aangegeven dat mensen zich lang niets van wat hen allemaal is overkomen herinneren. De stress is soms te groot om de herinnering aan te kunnen. Daar is ook beschreven dat als mensen in een nieuwe stress-situatie komen (bijv. in een asielprocedure komen), die nieuwe stress soms zo groot is dat de meest gruwelijke gebeurtenissen die hebben geleid tot een weggaan uit het land van herkomst, worden weggedrukt.

⁴⁰ zie in dit verband bij voorbeeld ABRS 24 januari 200, AB 2000, 199 en 8 oktober 2001 Vreemdelingenrechtspraak 2001, *Ars Aequi Libri*, p. 42 e.v met noot.

N. b. 1. De ABRS neemt een strikter standpunt in ter zake van de toepassing van artikel 4.6 Awb dan de Centrale Raad van Beroep)

2. In de noot bij de uitspraak van de ABRS van 8 november 2001 van de hand van B.P.Vermeulen is een uitgebreid overzicht gegeven van de problematiek)

In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat, voor wat betreft ernstige traumatiserende gebeurtenissen, zich een situatie voordoet waarop het algemene beleid dat van toepassing is op artikel 4.6 Awb geen adequaat antwoord geeft. Dat houdt in dat ter zake van traumata, onder voorwaarden, ook na het geven van een eerste afwijzende beslissing betreffende verblijf alsnog de mogelijkheid zou dienen te worden geschapen om gegevens ter zake daarvan bij een nieuwe beslissing te betrekken. Artikel 4.6 lid 2 Awb maakt dat mogelijk omdat daar aan het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid wordt gelaten om de nieuwe aanvraag op grond van feiten die al eerder bekend waren zonder nadere motivering af te wijzen. Dit impliceert dat het bestuursorgaan ook kan besluiten om die feiten wel bij de beoordeling van de nieuwe aanvraag te betrekken. Gelet op de strekking van artikel 4.6 Awb - het voorkomen dat bij herhaling van zetten de overheid steeds opnieuw tot heroverweging wordt gedwongen en de daarmee gepaard gaande mogelijkheid van rechtsonzekerheid – dient van de discretionaire bevoegdheid om eerder niet gemelde feiten toch in een nieuwe beoordeling te betrekken, zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt. Echter, juist waar het ingrijpende gebeurtenissen betreft, waarvan de beleving iemand in een positie kan brengen waarin hij of zij niet bij machte is om er (op het juiste moment) gewag van te maken, is naar het inzicht van de ACVZ een specifieke regeling geboden.

Aanbeveling ACVZ:

- **De Commissie is van oordeel dat een aanvulling op het in hoofdstuk 1 4.2.2 Vc 2000 neergelegde traumatabeleid in de rede ligt. Daarbij zou dienen te worden vastgelegd dat als na een afwijzende beslissing niet eerder naar voren gebrachte feiten of omstandigheden worden gepresenteerd die zouden kunnen wijzen op het bestaan van een ernstig trauma, de betreffende eerdere beslissing in beginsel voor heroverweging in aanmerking komt. In een dergelijk geval zou dan wel op grond van een psychiatrische rapportage, op aanvraag door de gemachtigde van betrokkene, opgesteld door een psychiater die ook door het Bureau Medisch Adviseur van het ministerie van Justitie als onafhankelijk deskundige pleegt te worden ingeschakeld, aannemelijk moeten worden gemaakt dat sprake is van een zodanig ernstig PTSS of andere ernstige posttraumatische stressreacties dat daardoor het niet bij gelegenheid van de eerdere aanvraag ter sprake brengen door de betrokkene van de traumatische gebeurtenissen zou kunnen worden verklaard.**

HOOFDSTUK 4

Au-pair

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk definieert het begrip ‘au pair’, schetst het wettelijk kader in Nederland en de cijfers. Per subthema wordt het betreffende Nederlandse overheidsbeleid samengevat, waarna de ACVZ haar standpunten/voorstellen geeft.

Begripsbeschrijving

Het uitgangspunt voor verblijf als au pair is buitenlandse jongeren- in korte tijd en onder bepaalde voorwaarden- de gelegenheid te bieden kennis te maken met de Nederlandse samenleving en cultuur, waarbij de au pair geen arbeid in de zin van de Wet Arbeid Vreemdelingen mag verrichten.

De cijfers

In de jaren 1996-2001⁴¹ vroegen 7264 personen om een toelating tot Nederland in het kader van de Vreemdelingencirculaire, B 7: uitwisseling. Au-pairs vallen onder deze zgn. B7-regeling. Van hen was 95 procent vrouw. Van deze groep kwamen 2359 personen uit Zuid-Afrika, 1337 personen uit de Filippijnen en 1351 personen uit Polen. Uit Slowakije kwamen 344 personen. Rond de 200 personen kwamen uit Hongarije en uit Indonesië, rond de 100 personen kwamen uit de Tsjechische republiek, Roemenië, Litouwen, Marokko, Russische Federatie en Turkije.

Nederlands beleid en VN-Vrouwenverdrag

De belangrijkste mogelijke spanningsvelden van het Nederlandse beleid met het VN-Vrouwenverdrag uiten zich in:

- Arbeidsrelatie au pair
- Onderscheid au pair en huishoudelijke kracht
- Kwaliteit bemiddelingsbureaus

4.2 Arbeidsrelatie au pair en onderscheid van huishoudelijke kracht

Beschrijving Nederlands overheidsbeleid

De beschrijving van het Nederlandse overheidsbeleid behandelt de positie van de au pair onder andere vanwege de recente politieke aandacht voor au pairs in relatie tot arbeid, bij de beschouwing over artikel 11 van het VN Vrouwenverdrag (gelijke rechten op arbeid en sociale zekerheid).

De rechtspositie van au pairs is recentelijk verbeterd. Zoals in de beantwoording van de Kamervragen van de leden Van Gent en Halsema⁴² was aangegeven, is in het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2000/15⁴³, het toelatingsbeleid voor au pairs en de positie van zowel de au pair als het gastgezin verduidelijkt. Het huidige beleid is er op

⁴¹ Gebruik is gemaakt van cijfers over 1996-2001 van INDIAC van de IND.

⁴² Ingezonden 20 april 2000, nr 2990010220, beantwoording: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 1320, Aanhangsel.

⁴³ gepubliceerd in de Staatscourant van 28 juli 2000.

gericht de au pair te beschermen en wel door de plichten voor het gastgezin te expliciteren. Voorts is een zogeheten bewustverklaring opgenomen, die zowel door de au pair als door het gastgezin ondertekend moet worden.

Tenslotte is ter bescherming van de au pair de mogelijkheid om van gastgezin te veranderen gecreëerd. De toegestane verblijfstermijn van één jaar is gehandhaafd.

Om te bezien of deze aanpassing van de regelgeving ook in de praktijk zijn doel bereikt, is in de onderzoeksprogrammering van het ministerie van Justitie voor 2002 een evaluatie van het beleid ten aanzien van toelating en verblijf van au pairs in Nederland opgenomen. In dit evaluatie-onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie zal aan de orde komen of er op dit moment adequaat toezicht is op de uitvoering van de au pair-regelgeving. De vragen van de CEDAW over het Nederlandse au pair-beleid, waren voor het ministerie van Justitie mede aanleiding om dit onderzoek in de onderzoeksprogrammering voor 2002 op te nemen.

De au pair situatie (belang van de au pair voorop) verschilt essentieel van de situatie van de "huishoudelijke kracht". Het gebruik van een au pair als huishoudelijke kracht zonder de vereiste tewerkstellingsvergunning is strafbaar. Toch bestaat kennelijk behoefte aan buitenlandse huishoudelijke krachten omdat – zoals onder meer op de expertmeeting bleek – regelmatig voorkomt dat een au pair de volledige verantwoordelijkheid voor een huishouden met kinderen toebedeeld krijgt. De Commissie is van oordeel dat het onderscheid tussen au pair en huishoudelijke kracht strikt dient te worden gehandhaafd.

Aanbevelingen ACVZ:

- **De Commissie beveelt aan om voor toelating als au pair een au pair-overeenkomst verplicht te stellen waarin in elk geval zijn vastgelegd het aantal uren werk, aantal uren vrije tijd (minimum aantal dagen), aard van de werkzaamheden, weekindeling, beloning en opzegtermijn. Voorts ware in de overeenkomst de clause op te nemen dat bij opzegging om een reden die niet ligt in de risicosfeer van de au pair, de volledige vergoeding over de afgesproken periode moet worden uitbetaald. Daarnaast dient een snelle arbitrageprocedure bij een landelijke arbitragecommissie bereikbaar te zijn in geval van een conflict over de au pair-overeenkomst.**
- **De au pair dient scherp onderscheiden te blijven van de huishoudelijke kracht. Bij de au pair dient een combinatie van ontplooiingsmogelijkheden en gezinsondersteuning uitgangspunt te blijven. Voor de huishoudelijke kracht dient de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) onverkort van toepassing te blijven.**

4.3 Bemiddelingsbureaus

De bemiddeling tussen gastgezin en au pair geschiedt vaak door tussenkomst van een bemiddelingsbureau. Uit de praktijk blijkt dat de wijze van bemiddeling van deze bureaus nogal uiteen loopt, zowel wat de omvang als wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft. In een aantal gevallen laat de kwaliteit te wensen over. De branche dient te worden gestimuleerd om zelf het initiatief te nemen voor een branchekeurmerk.

Aanbevelingen ACVZ:

- **De Commissie is van mening dat er een keurmerk moet komen voor bemiddelingsbureaus, waarbij aan de volgende eisen moet zijn voldaan:**
 - **Het bureau dient vooraf een gesprek bij het gastgezin in spé thuis te hebben.**
 - **Het gastgezin dient tijdens het verblijf van de au pair door het bureau te worden gecontroleerd, waarbij tevens een afzonderlijk onderhoud met de au pair plaatsvindt.**

- In geval van een klacht of conflict tussen au pair en gastgezin dient het bureau een bemiddelingsfunctie te vervullen.
- Het bureau dient met de au pair te kunnen communiceren in een taal die de au pair goed beheerst.
- Overwogen zou kunnen worden om, in het geval dat een aanvraag is begeleid door een goedgekeurd bemiddelingsbureau, een verkorte procedure voor toelating te introduceren.

HOOFDSTUK 5

Vrouwenhandel

5.1 Inleiding

Begripsbeschrijving

“Over de hele wereld worden op grote schaal mensen door andere mensen geëxploiteerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om exploitatie in de seksindustrie, maar ook in allerlei andere sectoren vindt tewerkstelling plaats onder onvrijwillige, vaak ook mensonterende omstandigheden, zoals in de landbouw, in de textielindustrie en in huishoudelijk werk. Zodra deze exploitatie vormen aanneemt die als uitbuiting aangeduid moeten worden, wordt gesproken van moderne vormen van slavernij of van mensenhandel (...). Wanneer het gaat over de handel in mensen voor prostitutiedoeleinden wordt vaak de term vrouwenhandel gebruikt. Dat specifiek in het geval van uitbuiting voor seksuele dienstverlening gesproken wordt over vrouwenhandel in plaats van het seksneutrale mensenhandel hangt samen met het feit dat in de praktijk met name vrouwen slachtoffer worden van gedwongen prostitutie”⁴⁴.

Wettelijk kader

De wettelijke bepalingen relevant voor vrouwenhandel zijn te vinden in de Vw 2000 en bijbehorend Vreemdelingenbesluit (verder Vb 2000) en Vc 2000, het Wetboek van strafrecht, en in de Gemeentewet. Het beleid is terug te vinden in de Vc 2000, onder B 9 (slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel).

Van de internationale regelingen is naast artikel 6 van het VN Vrouwenverdrag het VN protocol inzake mensenhandel van belang.

De cijfers

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel, ingesteld in 2000, zal de uitvoering en de effecten van het Nederlands beleid tegen mensenhandel in kaart brengen en jaarlijks de regering rapporteren. In 2002 verscheen het eerste rapport. In het eerste jaarverslag van de Nationaal Rapporteur staan cijfers over aangifte en (aanvragen en verlenen van) een voorlopige verblijfsvergunning gebaseerd op een eigen inventarisatie over 2000.⁴⁵ In december 2002 zal een “update” van de cijfers over de toepassing van de regeling vervat in paragraaf B 9 van de Vc 2000, door INDIAC worden uitgebracht.

Nederlands beleid en VN-Vrouwenverdrag

De belangrijkste mogelijke spanningsvelden van het Nederlandse beleid met het VN-Vrouwenverdrag uiten zich in :

- De werking van de “B 9-regeling” voor slachtoffers van vrouwenhandel.
- Opvang voor slachtoffers van vrouwenhandel.
- Mogelijkheid tot het verlenen van een asielstatus.
- Vrouwenhandel in relatie tot de opheffing van het bordeelverbod.

⁴⁴ Mensenhandel, Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag, 2002, p.1

⁴⁵ Mensenhandel, Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur, Den Haag, 2002, p.108 e.v.

5.2 De werking van de “B 9-regeling” voor slachtoffers van vrouwenhandel

Het huidige Nederlandse beleid voorziet erin dat een slachtoffer van mensenhandel een (tijdelijke) verblijfsvergunning kan worden verleend. Tijdens het strafrechtelijk proces heeft het slachtoffer recht op verblijf. Na afloop van het proces kan hij of zij een permanente verblijfsvergunning aanvragen. Deze “B 9-regeling” houdt voorts in dat aan slachtoffers een periode van 3 maanden bedenktijd wordt gegeven om een strafrechtelijke aangifte in overweging te nemen. De bedenktijd is opgenomen omdat is gebleken dat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten. In deze bedenktijd hebben zij recht op opvang en kunnen zij op grond van artikel 11, tweede lid, onder c, Vw 2000, aanspraak maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen die uitdrukkelijk aan deze vreemdelingen zijn toegekend. Uit onderzoek – zie onder meer de onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer (waarin al gebruik is gemaakt van de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur) - is gebleken dat niet in alle politieregio's even consistent met de “B 9-regeling” wordt omgegaan. Zo komt het voor dat soms geen bedenktijd aan slachtoffers wordt gegeven of dat geen tijdelijke verblijfsvergunning wordt afgegeven. Het lijkt waarschijnlijk dat zowel bij politie als bij slachtoffers en hulpverlening niet overal voldoende kennis over de B 9-regeling bestaat.

Aanbevelingen ACVZ:

- **De regeling voor opvang en begeleiding van slachtoffers van mensenhandel die aangifte overwegen (de zogeheten B 9-regeling)⁴⁶, wordt in den lande door de Vreemdelingendiensten van de Politie niet overal op dezelfde manier en consequent toegepast. Daarom is het naar het oordeel van de Commissie noodzakelijk dat er, met als uitgangspunt de ‘goedlopende’ politieregio's, een landelijke uitvoeringsrichtlijn komt. Deze richtlijn moet in samenspraak met hulpverleners worden opgesteld. De richtlijn dient met name ook inzichtelijk te maken hoe praktische invulling moet worden gegeven aan de afweging van enerzijds het belang van het te beschermen slachtoffer en anderzijds het openbaar belang van het opsporen en berechten van mensenhandelaren.**
- **Het bereiken van de verbeteringen dient te worden gemonitord.**

5.3 Opvang voor slachtoffers van vrouwenhandel

Uit het verrichte onderzoek blijkt dat het in de praktijk soms moeilijk is om opvang te regelen voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan. Als de politiediensten voor deze vrouwen geen opvang kunnen vinden, wordt de uitvoering van de B 9-regeling illusoir. Het slachtoffer dient in een stabiele omgeving op verhaal te kunnen komen. Tevens is uit vooronderzoek voor de discussienota van spijkerboer gebleken dat minderjarigen niet altijd direct een voogd toegewezen krijgen.

Aanbevelingen ACVZ:

- **Meer aandacht moet worden besteed aan de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel. Uit de praktijk blijkt dat het soms moeilijk is om direct opvang te realiseren voor slachtoffers die aangifte hebben gedaan. Gebleken is dat de STV (Stichting Tegen Vrouwenhandel) niet steeds in staat is deze opvang meteen na het eerste contact met de politie te bieden. Dat betekent, dat niet altijd wordt voldaan aan een van de belangrijkste voorwaarden voor een zo**

46 Vc 2000, B 9 Slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel.

goed mogelijke toepassing van de B 9-regeling. De Commissie is van mening dat hierin zo spoedig mogelijk verbetering moet worden gebracht.

- Minderjarige slachtoffers moeten direct een voogd toegewezen krijgen, om de belangen van het kind zo goed mogelijk te beschermen. De samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie, de IND en de Raad voor de Kinderbescherming dient te worden verbeterd om de bestaande knelpunten op te lossen.

5.4 Mogelijkheid tot het verlenen van een asielstatus

Bij de behandeling van de tweede en derde Nederlandse rapportage heeft de CEDAW er bij Nederland op aangedrongen om slachtoffers van vrouwenhandel te beschermen door voor bescherming in het land van herkomst te zorgen of door hen asiel te verlenen. De regering heeft zich tot dusverre op het standpunt gesteld dat het niet noodzakelijk is om in alle gevallen aan een slachtoffer van mensenhandel een asielstatus te verlenen. Het geldende beleid is dat bezien wordt of er klemmende redenen van humanitaire aard zijn om de betrokkene een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. De verblijfsrechten zijn dan vrijwel dezelfde als in geval van naleving van de asielstatus. Bij deze beoordeling speelt de veiligheidssituatie van het slachtoffer na terugkeer naar haar land van herkomst een rol. Vanuit Nederland wordt samengewerkt met een aantal niet-gouvernementele organisaties in landen van herkomst. Zowel de Nederlandse Stichting tegen Vrouwenhandel als de Nederlandse afdeling van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) onderhouden contacten met deze NGO's. Zij doen dit onder meer om de terugkeer van slachtoffers naar hun land van herkomst en hun herintegratie te kunnen laten begeleiden. Overigens blijkt in de praktijk dat lang niet alle slachtoffers van vrouwenhandel de wens te kennen geven voorgoed in Nederland te blijven.

Aanbevelingen ACVZ:

- De ACVZ kan zich niet vinden in het pleidooi om aan slachtoffers van vrouwenhandel een asielstatus te verlenen. De bescherming die wordt geboden door de (eventuele) verlening van een verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard acht de Commissie voldoende.
- De Commissie beveelt aan het gestelde overheidsbeleid consequent uit te voeren: vrouwen, die na het verstrijken van de B 9-regeling niet in Nederland mogen verblijven, moeten bij terugkeer naar het land van herkomst een goede begeleiding krijgen en hulp bij het starten van een nieuw leven aldaar.

5.5 Vrouwenhandel in relatie tot de opheffing van het bordeelverbod

In Nederland is per 1 oktober 2000 het zogeheten bordeelverbod opgeheven. Daarbij stonden de navolgende vreemdelingrechtelijke aspecten voor ogen:

1. Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
2. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
3. Terugdringing van de omvang van prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel (illegalen).

Door het verbod op het tewerkstellen van minderjarigen en illegale vreemdelingen neemt, volgens de overheid, het afzetgebied voor mensenhandelaren in de prostitutiebedrijven af.

In zijn landencommentaar van juli 2001 heeft het CEDAW (Committee on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women) Nederland in verband met de wet strekkende tot opheffing van het bordeelverbod opgedragen "to begin monitoring this law immediately and provide, in its next report, an assessment of the intended as well as unintended effects of the law, including those pertaining to risk of violence and to health, in particular in regard to those women without residence permits who are engaged in prostitution.

Een eerste evaluatie van het bordeelverbod is in oktober 2002 aan de Tweede Kamer gepresenteerd⁴⁷. Een van de onderzoeken richtte zich op illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie⁴⁸. Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid blijken ruim een jaar na de wetwijziging beslist geen uitzonderingen te zijn. Verplaatsingen doen zich voor van clubs naar escort, niet-officiële prostitutieplaatsen (als kroegen, auto's, park, motel, etc), straatprostitutie en virtuele bemiddeling en virtuele exploitatie. Deze locaties zijn moeilijker te traceren en te controleren. Controle is nu vooral op gemeentelijk niveau. Een uitsluitend gebiedsgerichte aanpak is ten aanzien van de meer mobiele vormen van prostitutie echter niet voldoende. Het onderzoek leverde ook beperkte informatie op over criminele randverschijnselen. Vrijheidsberoving, misleiding, bedreiging, financiële uitbuiting, chantage en geweldpleging tegenover prostituees worden genoemd. Er wordt gesproken over een toename van documentenfraude. De onderzoeks- en discussienota van Spijkerboer roept de vraag op of de controle die in het kader van de opheffing van het bordeelverbod wordt uitgevoerd niet averechts werkt voor slachtoffers van vrouwenhandel. De opheffing van het bordeelverbod zou de illegale prostituees en de slachtoffers van mensenhandelaren verder in het illegale circuit duwen.

Aanbeveling ACVZ:

- **Er zijn voldoende aanwijzingen om te veronderstellen dat de opheffing van het bordeelverbod de positie van illegale prostituees nadelig beïnvloedt en de vrouwenhandel bevordert. Deze situatie dient op korte termijn grondig en zorgvuldig te worden onderzocht. In het onderzoek dient de vraag betrokken te worden in hoeverre illegale prostituees slachtoffer zijn van vrouwenhandel en uitbuiting van prostitutie en andere vormen van geweld. Als uit dit onderzoek blijkt dat de positie van vrouwen zonder geldige verblijfstitel inderdaad niet verbeterd is, of zelfs is verslechterd, dient de overheid op korte termijn passende maatregelen te treffen die erop gericht zijn deze categorie vrouwen te beschermen tegen vrouwenhandel, uitbuiting van prostitutie en andere vormen van geweld. In het onderzoek dient centraal te staan wat de precieze oorzaken zijn van de verslechtering van de positie. De Commissie beveelt aan om hierover een separate expertmeeting met alle betrokkenen (politie, OM, gemeentelijke overheid, hulpverleners, vertegenwoordigers van prostituees) te organiseren."**

⁴⁷ Daalder, A. (2002) Het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie 2000-2001, Den Haag: WODC.

⁴⁸ Goderie, M., F. Spierings en S. ter Woerds (juli 2002) Verwey-Jonkerinstituut/WODC, Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Utrecht/Den Haag.

HOOFDSTUK 6

Vrouwen zonder verblijfstitel

6.1 Inleiding

Begripsbepaling

Vrouwen zonder verblijfstitel vallen in het algemeen spraakgebruik onder de aanduiding ‘illegaal’. De Commissie geeft de voorkeur aan de term ‘vrouwen zonder verblijfstitel’. Het gaat immers om vrouwen die niet in het bezit zijn van een verblijfstitel, dat kan zijn omdat zij nimmer de benodigde verblijfsvergunning hebben aangevraagd of omdat zij zijn gebleven na weigering van verblijf als vluchteling of expiratie van een reguliere tijdelijke verblijfsvergunning.

Wettelijk kader

Artikel 10 Vreemdelingenwet 2000 bevat het Koppelingsbeginsel. Voor vreemdelingen geldt dat de rechten op voorzieningen en aanspraken op uitkeringen gekoppeld zijn aan het hebben van een verblijfsrecht. Slechts in uitzonderingsgevallen worden toch voorzieningen verstrekt. Het gaat dan met name om onderwijs aan minderjarigen, te verlenen noodzakelijke medische zorg (inclusief het voorkomen van inbreuken op de volksgezondheid) en rechtsbijstand.

De cijfers

De cijfers: volgens recent onderzoek⁶ komt de schatting van het aantal in Nederland aanwezige illegalen uit tussen de 112.000 en de 163.000. Onbekend is hoeveel procent hiervan vrouw is. Schattingen van het aantal illegale prostituees zijn niet zodanig onderbouwd dat zij voor beleidsanalyse kunnen worden gebruikt.

Nederlands beleid en VN-Vrouwenverdrag

De spanningsvelden van het Nederlandse beleid met het VN-Vrouwenverdrag, door de ACVZ onderzocht, zijn:

- Naleving Vreemdelingenwet en de WAV voor illegaal in Nederland werkzame prostituees
- Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel

6.2 Naleving Vreemdelingenwet voor illegaal in Nederland werkzame prostituees

Het beschrijvend beleidsdeel van de overheid noemt als een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen. Exploitanten die minderjarigen of illegale vreemdelingen te werk stellen, verspelen daarmee hun vergunning. Er wordt daarbij van uitgegaan dat het afzetgebied voor mensenhandelaren in de prostitutiebedrijven afneemt nu op het illegaal tewerkstellen van minderjarigen en illegale vreemdelingen controle wordt uitgeoefend.

⁴⁹ Engbersen, Godfried e.a. (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: RISBO, p. 45. “Voor deze schattingen geldt dat alleen die illegale vreemdelingen kunnen worden bijgeschat die de kans lopen te worden staande gehouden door politie en vreemdelingendienst. Illegale vreemdelingen die een schaduwbestaan binnenshuis leiden vallen daarbuiten”.

In tegenstelling tot wat in het beleidsbeschrijvend deel wordt gesteld, heeft de ACVZ met name in het onderzoek van het Verwey-Jonkerinstituut⁷ aanwijzingen gevonden die doen veronderstellen dat het beleid om (kort gezegd) geen vrouwen van buiten de EU toe te laten tot de reguliere prostitutie, juist de kwetsbaarheid van deze vrouwen voor mensenhandel vergroot. Bij de opheffing van het bordeelverbod is de bevoegdheid voor de politie gecreëerd om controle uit te oefenen op de naleving van de Vw 2000. Een exploitant zal prostituees uit derde landen veelal niet meer de mogelijkheid bieden werkzaam te zijn in een bordeel, uit angst voor controle en verlies van zijn vergunning. Tijdens de expertmeeting, en ook uit de media, is naar voren gekomen dat met het intensiveren van de controle van verblijfsvergunningen in de bordelen, de prostituees uit derde landen in een slechtere positie zijn geraakt. Zij worden daardoor gedwongen uit te kijken naar het werken op plaatsen waar in het geheel geen toezicht meer wordt uitgeoefend, waardoor zij meer risico's lopen en vatbaarder zijn voor intimidatie en gebruik in vrouwenhandel.⁵¹

Aanbeveling ACVZ:

- **Als de veronderstelling dat het nieuwe beleid inzake prostitutie de facto leidt tot slechtere positie van in Nederland aanwezige vrouwen, dan zou kunnen worden betoogd dat dit beleid op gespannen voet staat met artikel 6 VN-Vrouwenverdrag dat Staten verplicht alle passende maatregelen te nemen ter bestrijding van alle vormen van mensenhandel. Dat zou overigens niet zonder meer leiden tot de conclusie dat de opheffing van het bordeelverbod in strijd is met het Verdrag, maar dat eventueel voor de betreffende groep vrouwen aanvullende maatregelen zouden dienen te worden genomen. Het hiervoor overwogene zet kracht bij aan de in hoofdstuk 5 gedane aanbeveling hiernaar nader onderzoek te doen verrichten.**

6.3 Gezondheidszorg voor vrouwen zonder verblijfstitel

Naar aanleiding van artikel 12 VN-Vrouwenverdrag geeft de overheid in het beschrijvend beleidsdeel aan dat voor illegaal verblijvende vreemdelingen geen sociaal zekerheidsstelsel bestaat. Uitsluitend medisch noodzakelijke zorg wordt vergoed. Indien de vreemdeling niet in staat is de kosten van de verleende zorg te betalen, kan de hulpverlener een beroep doen op het Koppelingsfonds. De medisch hulpverlener beoordeelt of de zorg noodzakelijk is. "Dit geldt niet alleen voor noodzakelijke zorg in of ter voorkoming van levensbedreigende situaties, maar ook in en bij het voorkomen van situaties van blijvend verlies van essentiële functies. Ook in situaties waarin gevaar dreigt voor derden wordt zorg verleend. (bijvoorbeeld bij infectieziekten als TBC), evenals bij preventieve gezondheidszorg voor kinderen (vaccinatieprogramma) en zwangerschap."⁵²

Bij gelegenheid van de voorbereiding van de Koppelingswet is onderzoek⁵³ gedaan naar de toegankelijkheid van medische zorg voor 'illegalen'. Daarbij is echter nauwelijks specifieke informatie over de gezondheidstoestand van de vrouwen binnen deze groep beschikbaar gekomen. Uit ander onderzoek⁵⁴ was al wel gebleken dat vrouwen over het algemeen vaker een beroep doen op medische zorg dan mannen.

50 Zie Goderie, M., F. Spierings en S. ter Woerds (juli 2002) Verwey-Jonkerinstituut/WODC, Utrecht/Den Haag

51 Zie Goderie, M., F. Spierings en s. ter Woerds (juli 2002) Verwey-Jonkerinstituut/WODC, Utrecht/Den Haag

52 Zie het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse beleid ten aanzien van migrantenvrouwen en vrouwen in het vreemdelingenbeleid: een beschrijving van het tot stand gebrachte beleid, pag 20.

53 Reijneveld, S.A. en L.M. van Hertzen (2000), Toegankelijkheid van zorg voor illegalen, Leiden: TNO Preventie en Gezondheid.

54 Holtrust, N., A.C. Hendriks en D.M.J. Baudoin (red.)(1996), De betekenis van artikel 12 Vrouwenverdrag voor Nederland : gezondheid als recht, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In 2001 publiceerde het Nivel de resultaten van een onderzoek naar gezondheidsklachten van illegalen⁵⁵. Een “landelijk” onderzoek onder 16 huisartsen en 12 Spoedeisende Hulpafdelingen (SEH) was ingesteld naar aanleiding van de zorg dat de problematische toegang van de gezondheidszorg voor illegalen mogelijk gezondheidsrisico’s zou inhouden voor illegalen zelf en mogelijk ook voor de algemene bevolking. De conclusie van het onderzoek was dat die risico’s voor zover het de waarneming van de deelnemende huisartsen en SEH’s betreft meevielen. De klachten van illegalen zijn gemiddeld genomen wel ernstiger, maar het is aldus het Nivel-rapport niet gezegd dat dat wordt veroorzaakt door de problematische toegang tot de zorg. Illegalen hebben een specifiek en van reguliere bezoekers van de hulpverlening afwijkend klachtenpatroon en illegalen worden relatief vaak doorverwezen. De onderzoekers wijzen er met nadruk op dat hun conclusies zich beperken tot het perspectief van de hulpverlening. Over de gezondheidsproblemen van illegalen die niet bij de huisarts komen zegt dit onderzoek niets. De optie voor verder onderzoek wordt in het rapport aangemerkt om het perspectief van de illegaal voor het voetlicht te krijgen. “Dergelijk onderzoek zal moeilijk zijn op te zetten, waarvoor specifieke onderzoeksmethoden, zoals de sneeuwbalmethode dienen te worden ingezet. Samenwerking met organisaties die zich op illegalen richten is daarbij van belang”.

Ook het herhalen van onderzoek onder huisartsen en SEH’s wordt aanbevolen, omdat het gaat om een “dynamische situatie met mogelijke veranderingen in de instroom van illegalen, veranderde wet- en regelgeving (zoals de nieuwe Vreemdelingenwet) en tekorten in het hulpverleningsaanbod”.

Het onderzoek maakte in de uitsplitsing van de gezondheidsklachten geen onderscheid tussen de mannen en vrouwen.

Op verzoek van het Ministerie van VWS heeft TNO Preventie en Gezondheid op 28 november 2001 een “invitational conference” georganiseerd waarin de gezondheidszorg voor illegalen en asielzoekers centraal stond. Ook in deze conferentie werd geconstateerd dat er nog verder onderzoek naar de gezondheidszorg voor illegalen nodig is. Genoemde speerpunten: Monitoring van zorg en gezondheidsproblemen van illegalen, onderzoek naar de invloed van de juridische voorgeschiedenis van de illegaal op diens toegang tot en gebruik van zorg, onderzoek naar de zorgbehoefte van illegalen die geen beroep doen op zorgverlening, onderzoek naar de kwaliteit van zorgvormen waarvoor twijfels zijn wat betreft toegankelijkheid (i.c. geestelijke gezondheidszorg, zorg voor chronisch zieken en ziekenhuiszorg)⁵⁶.

De deelnemers aan de expertmeeting bevestigden de door Spijkerboer in zijn onderzoeks- en discussienota geschetste problematiek. Indien de toegankelijkheid van zorg voor illegalen te wensen overlaat, kan dit vrouwen zonder verblijfstitel onevenredig hard raken. Artikel 12 VN-Vrouwenverdrag stelt echter dat alle passende maatregelen moeten worden genomen om discriminatie van vrouwen op het gebied van de gezondheidszorg uit te bannen. Dit effect van de Koppelingswet lijkt derhalve op gespannen voet te staan met het VN-Vrouwenverdrag. Voorts speelt hier het belang van de volksgezondheid in samenhang met de (medische) zorg voor vreemdelingen zonder verblijfstitel een rol. Overigens is de daadwerkelijke gezondheidstoestand van ‘illegale’ vrouwen onduidelijk omdat hiernaar dus nog geen onderzoek is gedaan.

55 Oort, M. van e.a. (2001), Gezondheidsklachten van illegalen. Een landelijk onderzoek onder huisartsen en Spoedeisende Hulpafdelingen, Utrecht: NIVEL.

56 Herten, L.M. van en S.A. Reijneveld (2002), Gezondheidszorg voor illegalen en asielzoekers. Resultaten van een literatuurstudie en een invitational conference, Leiden: TNO Preventie en Gezondheid.

Aanbeveling ACVZ

- **De Commissie acht het dringend nodig dat in dit kader nader onderzoek wordt ingesteld naar de gezondheidstoestand van vrouwen zonder verblijfstitel en tevens dat een vergelijking wordt gemaakt met de gezondheidssituatie van legale, overigens vergelijkbare bevolkingsgroepen.**

Het bereiken van personen zonder verblijfstitel voor de preventieve gezondheidszorg is naar zijn aard een lastig probleem. Dat geldt a fortiori voor vrouwen zonder verblijfstitel, waarvan een gedeelte door de cultuur waaruit zij komen minder makkelijk uit zichzelf naar instellingen voor gezondheidszorg zullen stappen als zich de dringende noodzaak daarvoor niet aandient. Gebleken is dat van de preventieve zuigelingen­zorg in redelijke mate gebruik wordt gemaakt. Dat komt omdat de bevalling vaak door een hulpverlener wordt begeleid. Deze pleegt moeder en kind door te verwijzen naar een consultatiebureau. Enkele voorbeelden van goed functionerende preventieve zorg zijn aan te wijzen. In andere regio's functioneert de preventieve zorg duidelijk minder goed. Dat komt mede omdat er nog een aantal regio's zijn waar geen regionaal platform bestaat dat deze zorg coördineert.

Aanbeveling ACVZ

- **Het is van het grootste belang dat hulpverleners weten wat moet worden verstaan onder medisch noodzakelijke zorg die zij moeten verlenen en de zekerheid hebben dat die hulp, respectievelijk de benodigde medicijnen zonder grote vertragingen worden vergoed. Gebleken is dat zowel aan de kennis op dit vlak alsook aan een steeds tijdige uitbetaling nog het een en ander schort. Daarin is een taak weggelegd voor regionale platforms, waarin ook de Stichting Koppeling en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.**

Lijst van gebruikte afkortingen:

AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor vreemdelingenzaken
Ama	Alleenstaande minderjarige asielzoeker
ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DSM	Diagnostic and Statistical Manual
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Informatie- en Analysecentrum van de IND
IOM	International Organisation for Migration
HR	Hoge Raad
Mv	Machtiging voor voorlopig verblijf
NGO	Non-gouvernementele organisatie
Nivel	Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OC	Onderzoekscentrum
OM	Openbaar Ministerie
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
STV	Stichting Tegen Vrouwenhandel
SvJ	Staatssecretaris van Justitie
TBC	Tuberculose
TBV	Tussentijdse Berichten Vreemdelingencirculaire
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
Vb 2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc 2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VN	Verenigde Naties
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
WAV	Wet Arbeid Vreemdelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZMV-vrouwen	Zwarte- migranten- en vluchtelingen vrouwen

