

ONGEHUWD EN KINDERLOOS

Regels, sekseonderscheid en arbeidsmigratie naar Nederland
1945-2006

Unmarried and without children. Law, gender segregation and labour migration to the Netherlands 1945-2006

This article focuses on the laws regarding labour migration of women to the Netherlands. The question raised is how different norms applied to female and male labour migrants with regard to marital status and parenthood are justified. From 1945 until 1968 the law explicitly stated that female labour migrants had to be unmarried and without children. This is illustrated with case-studies of the migration of Philippine nurses and Yugoslavian women to the Netherlands. Although the laws changed in 1979 into gender neutral texts, in practice employers still required female labour migrants to come to the Netherlands without a husband and children. Also, the laws applicable for typical female work de facto limited the opportunity for female migrants to have spouse and children accompany them to the Netherlands. Again two case-studies on the temporary admittance of Asian nightclub dancers in the early 1990s and of Polish nurses at the turn of the twenty-first century illustrate the persisting sex difference in Dutch labour migration law and practice. Throughout the studied sixty years the difference can be explained by traditional family values. After 1979 an explanation can be found in the governments fear for a large influx of migrants and the employers wishes to profit as much as possible from these labour migrants.

In Nederland zijn veel studies verschenen over vrouwen als volgmigrant.¹ Hoewel in deze studies wel is stilgestaan bij de arbeidsmarktpositie van deze

1. NCB, *De laatste kans, positieverbetering van buitenlandse vrouwen en meisjes in Nederland* (Utrecht 1983); E.C.M. Ankoné en W.J. Kaufman, *Turkse en Marokkaanse vrouwen in Utrecht. Een verkennend onderzoek naar hun positie en ervaringen* (Utrecht 1984); M.F. Cammaert, *Migranten en thuisblijvers: Een confrontatie. De leefwereld van Marokkaanse berber vrouwen* (Assen 1985); C. Bouw en C. Nelissen, *Werken en zorgen. Een vergelijkend onderzoek naar de arbeidservaringen van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse vrouwen* (Den Haag 1986); M. van de Most van Spijk, *Allochtone vrouwen in Nederland. Een inventarisatie van onderzoek* (Leiden 1991); K. Arib en E. Reijmers, *Marokkaanse vrouwen in Nederland* (Leiden 1992);

vrouwen en sommige van hen naar Nederland kwamen om te werken, gaat het in deze studies niet om vrouwen die tot Nederland werden toegelaten om te werken. Doorgaans was gezinshereniging de formele grondslag voor verblijf. Ze werden herenigd met hun man die als arbeidsmigrant was gekomen. Vooral historici schreven over vrouwelijke *arbeidsmigranten* in Nederland.² Hun beschrijvingen van arbeidsmigranten van voor en na de Tweede Wereldoorlog laten zien dat vrouwen ook uit eigen beweging en voor arbeid migreren en niet alleen hun echtgenoot volgen.

In het algemeen gaan recente studies over vrouwelijke arbeidsmigranten vooral over vrouwen die werken in de seksindustrie of als huishoudelijke hulp. Dat zijn posities op de arbeidsmarkt waarin het risico op uitbuiting groot is en waarin werkneemsters snel afhankelijk zijn van anderen.³ Verder hebben het werk in de seksindustrie en huishoudelijk werk gemeen dat daarvoor in Nederland geen legale verblijfsstatus als arbeidsmigrant kan worden verkregen; dat is alleen anders voor onderdanen uit de EU-lidstaten. Die arbeid kan dus in de regel alleen illegaal worden verricht, wat het risico op uitbuiting en afhankelijkheid verder vergroot. Vrouwen migreren echter niet alleen om te werken als prostituee of huishoudelijke hulp, maar krijgen ook langs legale weg toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De migratie van (hooggeschoolde) vrouwelijke buitenlandse werknemers komt steeds meer ter sprake in de internationale vakliteratuur.⁴ In Nederland is daar recent ook

B.J.T. Hooghiemstra en M. Niphuis Nell, *Sociale atlas van de vrouw. Deel 3. Allochtone vrouwen* (Den Haag 1995); E. Jonker, 'Dankbaar werk? Migrantendochters in opleiding voor een verzorgend beroep', *Jaarboek voor vrouwengeschiedenis* 21 (Amsterdam 2001) 155-179.

2. L. Lucassen, 'Sekse en nationaliteit als ordenend principe. De uitsluiting van vrouwen en vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1904-1995)', in: L. Heerma van Voss, C. van Eijl en P. de Rooy, (eds.), *Sociaal Nederland, Contouren van de twintigste eeuw* (Amsterdam 2005) 87-107; M. Chotkowski, "'Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden.'" De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 1 (2000) 76-100; B. Henkes, *Heimat in Holland. Duitse dienstmeisjes 1920-1950* (Amsterdam 1995); B. Henkes, 'Van inwonende dienstbode naar au pair', in: Rikki Holtmaat (ed.), *Eeuwige kwesties. Honderd jaar vrouwen en recht in Nederland* (Deventer 1999) 49-64.

3. B. Anderson, 'Migrant domestic workers in the European union', *Nemesis* 5 (2001) 151-156; S. Arat-Koc, 'Good enough to work but not good enough to stay: foreign domestic workers and the law', in: E. Comack (ed.), *Location law. Race/class/gender connections* (Halifax 1999) 125-152; A. Macklin, 'Public entrance/private member', in: J. Fudge en B. Cossman (eds.), *Privatisation, feminism and law* (Toronto 2003) 353-437; H. Lutz, 'Domestic work', *European Journal of Women's Studies* 3 (2007) 187-192; H. Lutz, *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die Neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung* (Opladen 2007); S. van Walsum, 'The changing legal context of migrant domestic work in the Netherlands', paper voor conferentie *New migration dynamics: regular and irregular activities on the European labour market* (Nice 2007).

4. Zie bijvoorbeeld R.E. Ball, 'Divergent development, racialised rights: Globalised labour markets and the trade of nurses – the case of the Philippines', *Women's Studies International*

steeds meer aandacht voor, vooral als het gaat om de buitenlandse verpleegkundigen.⁵

Dit artikel gaat over het onderscheid dat tussen 1945 en 2006 in de toelatingsregels werd gemaakt tussen mannen en vrouwen die als arbeidsmigranten naar Nederland kwamen.⁶ Het onderscheid betreft de huwelijkse staat van de arbeidsmigrant. Tot eind jaren zeventig moesten vrouwen kinderloos en ongehuwd zijn. Zo'n eis van ongehuwd zijn gold alleen eind jaren veertig heel even voor Italiaanse mannen. Hoewel later nog wel werd gesproken over de huwelijkse staat van mannen werd daaraan in de formele regels over arbeidsmigratie geen aandacht meer besteed. Dat was bij de vrouwen wel anders. Chotkowski verklaarde in 2000, in haar artikel over de werving van Joegoslavische gastarbeidsters, dit onderscheid uit pragmatische overwegingen. De Nederlandse overheid (hoewel verdeeld) wilde de gezinshereniging van mannen met vrouwelijke arbeidsmigranten voorkomen en ook werkgevers gaven de voorkeur aan ongehuwde en kinderloze werkneemsters.⁷ Het extra selectie criterium was bovendien een uitvloeisel van het denken over vrouwenarbeid in Nederland, waarin het buitenshuis werken van gehuwde vrouwen niet echt geaccepteerd was.⁸ In aanvulling op Chotkowski's onderzoek presenteert

Forum (2004) 119-133; P. Raghuram en E. Kofman, 'Out of Asia: Skilling, re-skilling and deskilling of female migrants', *Women's Studies International Forum* (2004) 95-100; P. Raghuram, 'The difference that skills make: Gender, family migration strategies and regulated labour markets', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2 (2004) 303-321; A. Phizacklea, 'Migration theory and migratory realities: A gendered perspective?', in: D. Joly (ed.), *International migration in the new millennium. Global movement and settlement* (Aldershot 2004) 121-140; A. Erdem en M. Matters, 'Gendered policies – gendered patterns: Female labour migration from Turkey to Germany from the 1960s to the 1990s', in: Rainer Ohliger, Karen Schonwalder en Triadafilos Triadafilopoulos (eds.), *European encounters. Migrants, migration and European societies since 1945* (Ashgate 2003) 167-185.

5. Zie E. Drayer, 'Verzorgend van nature. De Filippina's van het o.l.v.g.', *Vrij Nederland* maart (1998) 38-42; E. Jonker, 'Dankbaar werk?'; O. van den Muijzenberg, 'A short history of social connections between the Philippines and the Netherlands', *Philippine Studies* 1 (2003) 339-374; S. Kraus, 'Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw!' in: Christel Kohlmann, Sabine Kraus en Ines Orobio de Castro, *Vrouwen in het migratiebeleid* (Den Haag 2003) 13-23; A. Cottaar, *Zusters uit Suriname. Naoorlogse belevenissen in de Nederlandse verpleging* (Amsterdam 2003); T. de Lange en C. Pool, 'Vreemde handen aan het bed. De werving van Poolse verpleegkundigen in Nederland', *Migrantenstudies* 3 (2004) 130-144; J. Roosblad, *Vissen in een vreemde vijver. Het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland* (Amsterdam 2005).

6. De toelating van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid als zelfstandigen laat ik hier buiten beschouwing.

7. Zie over de verdeeldheid van de 'overheid' Saskia Bonjour in dit themanummer en mijn proefschrift 'Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006' (Den Haag 2007) 405-407.

8. M. Chotkowski, "'Baby's kunnen we niet huisvesten, moeder en kind willen we niet scheiden.'" De rekrutering door Nederland van vrouwelijke arbeidskrachten uit Joegoslavië, 1966-1979', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 1 (2000) 76-100.

ik hier gegevens over een langere periode, van 1945 tot 2006, en over de werking uit verschillende landen, onder andere uit de Filippijnen en Polen. Mijn onderzoek naar deze langere periode geeft niet alleen extra feitenmateriaal, maar geeft vooral inzicht in de (wissel)werking tussen geschreven regels (hier ook wel aangeduid als beleid) en de uitvoeringspraktijk. Eind jaren zeventig werd het vereiste ‘ongehuwd en kinderloos’ geschrapt uit de formele regels van Arbeidsvoorziening; het buitenshuis werken van gehuwde vrouwen is inmiddels ook algemeen geaccepteerd. Ik ben nagegaan in hoeverre het door Chotkowski gesignaleerde onderscheid tussen mannen en vrouwen – een onderscheid dat in de door haar onderzochte periode gebaseerd was op regels – ook in de praktijk verdween nadat de regels seksneutraal werden geformuleerd.⁹ De centrale vraag is hoe de verschillen kunnen worden verklaard die bewust of onbewust werden gemaakt in beleid en de uitvoeringspraktijk van arbeidsmigratie op het punt van de huwelijkse staat van migrantenmannen en -vrouwen.

Voor dit onderzoek heb ik literatuur, parlementaire documentatie, rapporten, jaarverslagen en rechtspraak bestudeerd. Daarnaast heb ik archiefonderzoek gedaan bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁰ en bij het Nationaal Archief, waar ik onder andere de notulen van vergaderingen van de Ministerraad van 1945 tot 1973 en het beleidsarchief van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heb geraadpleegd.¹¹ In deze archieven bevinden zich interne notities (al dan niet ter voorbereiding van nota’s ten behoeve van de Ministerraad), correspondentie met externe organisaties en interdepartementale correspondentie en notities ter voorbereiding van beleidsontwikkeling. Ter aanvulling op de beperkt beschikbare archiefbronnen over de laatste twee decennia heb ik negen interviews afgenomen met ambtenaren, vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, bemiddelaars, vakbonden en advocaten. Zij waren allen betrokken bij de zorgsector. Het doel van de interviews was recentere beleidsontwikkelingen en beleidspraktijk te reconstrueren.¹² Het ging mij daarbij niet alleen om het beleid zoals dat uiteindelijk kwam uit te zien, maar vooral om de ambtelijke voorbereiding van het beleid en de invloed op die voorbereiding van vakbonden en werkgevers. Deze interviews waren informatief voor een reconstructie van de praktijk en om na te gaan of die praktijk in overeenstemming was met de regels.

9. Ik baseer mij hier grotendeels op mijn proefschrift ‘Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006’ (Den Haag 2007) en in het kader van mijn promotieonderzoek verzameld, maar niet eerder verwerkt materiaal.

10. Semi-Statisch Archief Arbeidsvoorziening 1953-1972 (SSAA) aanwezig bij het ministerie van szw.

11. NA, Archief van het Ministerie van Justitie, Beleidsarchief IND (5027) 1956-1985 (1999), toegang nummer 5.023.5027.

12. Deze interviews vonden eind 2003 en begin 2004 plaats.

Het eerste deel van deze bijdrage behandelt de naoorlogse periode tot 1970. Deze periode begon zonder toelatingsregels ten aanzien van de huwelijkse staat voor arbeidsmigranten. In de jaren zestig kwam er in de regels en in de praktijk een duidelijk onderscheid tot stand tussen mannelijke en vrouwelijke arbeidsmigranten. Deze ontwikkeling illustreer ik aan de hand van de werving van overheidswege van Joegoslavische vrouwen en de werving door zorginstellingen van Filippijnse vrouwen. Het eerste deel van deze bijdrage sluit ik af met een overzicht van Europese regelgeving ter relativering van de mogelijkheden van de Nederlandse overheid om eisen te stellen aan arbeidsmigranten. Vervolgens bespreek ik de periode van 1979 tot 2006. In deze periode waren de regels seksneutraal geformuleerd. Aan de hand van twee casussen onderzoek ik of in de praktijk niet toch sprake bleef zijn van een sekseonderscheid. De casus gaan over de toelating van nachtclubdanseressen begin jaren tachtig en van verpleegkundigen rond 2000. In de laatste alinea's van deze bijdrage volgt een verklaring voor de gevonden verschillen.

Sekseonderscheid bij de werving van gastarbeiders

1945-1960: gezocht m/v (ongehuwd)

Het aantrekken van buitenlandse werknemers was geen nieuw naoorlogs verschijnsel, maar eerder een voortzetting van een vooroorlogse traditie.¹³ Na 1945 wilden werkgevers de gewoonte van voor de oorlog voortzetten en bij een tekort aan personeel buitenlandse werknemers inschakelen. Daarvoor kregen zij over het algemeen toestemming van het Rijksarbeidsbureau (zie tabel 1). Werkgevers hadden voor hun buitenlandse werknemers een tewerkstellingsvergunning nodig op grond van de Wet ter regulering van het verrichten van arbeid (in loondienst) door vreemdelingen van 1934 (hierna: *Wav* 1934).¹⁴ De uitvoering van deze wet was in handen van het Rijksarbeidsbureau, later het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (DG) van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Na 1945 werden in verschillende Koninklijke Besluiten sectoren of beroepen aangewezen waarvoor geen tewerkstellingsvergunning nodig was.¹⁵ Naast deze in de Staatscourant

13. R. Wentholt, *Buitenlandse arbeiders in Nederland* (Leiden 1967).

14. Wet van 16 mei 1934, Stb. 1934, 257. Zie over deze wet ook C. van Eijl, *Al te goed is buurmans gek* (Amsterdam 2005) 143-155.

15. Zie over deze vrijstellingsbesluiten uitgebreid: Tesseltje de Lange, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (Meppel 2007) 48-60. Het betrof zeelieden, diplomatiek personeel, handelsreizigers, internationaal transporteurs, huishoudelijk personeel van toeristen, monteurs, buitenlandse correspondenten, houders van lezingen en religieuzen.

geplaatste Besluiten verschenen met grote regelmaat interne circulaire van het DG, gericht aan de gewestelijke (later regionale) arbeidsbureaus. Een omvangrijke overzichtscirculaire verscheen in 1954.¹⁶ In deze circulaire werden onder andere leeftijdseisen geformuleerd en eisen gesteld aan de getalsverhoudingen tussen Nederlanders en vreemdelingen binnen een onderneming. Over de huwelijks staat van de werknemer, man of vrouw, werd in deze overzichtscirculaire niet gerept.

In deze naoorlogse periode werden buitenlandse mannen en vrouwen actief geworven door Nederlandse staatsbedrijven en door particuliere bedrijven, met name door de metaalindustrie, de mijnen en de bouw, maar ook door de textielsector en voor huishoudelijk werk. Om aan deze vraag naar huishoudelijke hulpen tegemoet te komen besloot de Ministerraad in 1950 tot de toelating van 200 Oostenrijkse werkneemsters, 100 voor huishoudelijk werk en 100 voor de industrie.¹⁷ Arbeidsvoorziening was verder terughoudend in het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor huishoudelijke hulpen omdat zij een grote instroom van vooral Duitse arbeidskrachten vreesde. Dat werd onwenselijk geacht uit politiek en moreel oogpunt.¹⁸ Het bleek wel mee te vallen met die grote stroom. Van 1 februari 1954 tot 30 juni 1954 werden slechts 143 tewerkstellingsvergunningen verleend waarvan 77 voor Duitse vrouwen.¹⁹ Ook het totale aantal Duitse huishoudelijke hulpen in Nederland nam af, wat aanleiding was voor een versoepeling van het beleid. Die versoepeling hield in dat tewerkstellingsvergunningen konden worden verleend als de werkneemster naar Nederland was gekomen met een toeristenvisum en niet met een visum voor lang verblijf (de zogenaamde machtiging tot voorlopig verblijf). De tewerkstellingsvergunning zou wel geweigerd worden als de aanvraag ging om 'een interne huishoudelijke hulp, die moeder is van een of meer minderjarige kinderen' of 'een gehuwde vrouw, wier echtgenoot (nog) geen toestemming tot voortgezet verblijf in Nederland heeft verkregen'.²⁰ Hier werd de huwelijks staat van de vrouwelijke arbeidsmigrant voor zover bekend voor het eerst expliciet genoemd. Van een geheel verbod op

16. Circulaire van 2 maart 1954, nr. 954, NA 2.15.46 inv. nr. 404.

17. Interne notitie Arbeidsvoorziening van 23 oktober 1950 NA 2.15.46 inv. nr. 434.

18. Aan de politieke betrouwbaarheid van Duitse meisjes werd getwijfeld omdat zij, in de woorden van Verwey-Jonker '– ook degenen die niet direct politiek "besmet" zijn – hebben [geleden] onder het isolement van Duitsland in de Hitlertijd en daarna (...) en er de vreemdste begrippen over de wereld buiten Duitsland van over [hebben] gehouden', H. Verwey-Jonker 'Moeten er weer Duitse dienstmeisjes komen', *Vrouwenbelangen* 20 februari 1950.

19. NA 2.15.46 inv. nr. 428. Nota van de Staatssecretaris van Sociale Zaken aan de Ministerraad van 2 februari 1955, Omdat niet gerept wordt van afgewezen vergunningen lijkt het erop dat het aantal verleende vergunningen gelijk was aan het aantal aangevraagde.

20. NA 2.15.46 inv. nr. 428 Circulaire nr. 14832 ter beoordeling van aanvragen om werkvergunningen van 9 april 1955 van de Directie Arbeidsvoorziening aan de Gewestelijke Arbeidsbureaus.

het hebben van kinderen of een echtgenoot was (nog) geen sprake. De moeder moest niet langer de zorg hebben over kinderen. Hieruit spreekt wel het morele oordeel dat de zorg voor opgroeiende kinderen niet uitbesteed mocht worden. De echtgenote mocht alleen komen als haar man aanspraak had op voortgezet verblijf in Nederland. De reden hiervoor werd niet gegeven. Deze voorwaarde kwam neer op een wachttermijn voor gezinshereniging van de vrouw bij de man. Van gezinshereniging van de man bij de vrouw kon duidelijk geen sprake zijn. Dat in 1955 deze voorwaarden werden gesteld leidde niet tot discussie. In de regel zullen de meeste buitenlandse vrouwen die kwamen inderdaad kinderloos en ongehuwd zijn geweest. Er werd gesproken over 'meisjes' en het bleek dat de Nederlandse huisvrouwen die hulp zochten geen gehuwde Nederlandse vrouwen als hulp wilden inschakelen.²¹ Het ligt voor de hand dat deze werkgeefsters ook geen gehuwde arbeidsmigranten wilden hebben. De in 1955 geformuleerde regel kan gezien worden als een soepele codificatie van de bestaande praktijk.

Over de vraag of mannelijke arbeidsmigranten gehuwd mochten zijn werd wel gediscussieerd op het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Deze discussie werd gevoerd naar aanleiding van het sluiten van de eerste wervingsovereenkomst met Italië in 1955.²² In deze eerste algemene wervingsovereenkomst met Italië stond niets over de huwelijkse staat van de te werven mannelijke werknemers. Wel drong Arbeidsvoorziening er formeel bij de Italiaanse overheid op aan dat, in verband met de woningnood, de regeling beperkt zou worden tot ongehuwden.²³ De reden voor dit pleidooi was dat vrijgezellen gezamenlijk in pensions konden worden gehuisvest, terwijl gezinnen beslag zouden leggen op het beperkte woningaanbod. Dat gehuwde Italiaanse mannen naar Nederland zouden kunnen komen zonder hun gezin kwam ook nu niet bij de Nederlandse delegatie op. Het voorstel om alleen vrijgezellen te werven stuitte op bezwaren bij de Italiaanse overheid. De Italiaanse overheid vond werkloosheid erger dan gezinsscheiding.²⁴ Er werd een compromis gesloten: gehuwden werden niet uitgesloten als het voor hen maar duidelijk was dat het om tijdelijke tewerkstelling ging en de tewerkstelling gezinsscheiding met zich meebracht.

21. NA 2.15.46 inv. nr. 434 Nota van de DG van het Rijksarbeidsbureau de Arbeidsvoorziening aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid van 2 september 1949.

22. Deze algemene regeling voor de werving van Italiaanse werknemers van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid uit 1955 verscheen op 19 oktober 1955 in de *Staatscourant* nr. 203. Deze regeling werd pas in december van dat jaar in de Ministerraad besproken NA 2.02.05.02, inv. nr. 402. Notulen van de Ministerraad 5 december 1955. Zie uitbreider De Lange, *Staat, markt en migrant*, 74 en J. Schuster, *Poortwachters over immigranten* (Amsterdam 1999) 174.

23. *Kamerstukken II* 1956/57, 4 500 Hoofdstuk XII, nr. 9, 33.

24. *Kamerstukken II* 1956/57, 4 500 Hoofdstuk XII, nr. 9, 44.

TABEL 1 *Aantal in Nederland werkzame vreemdelingen/in omloop zijnde tewerkstellingsvergunningen²⁵*

Jaar	1947		1953		1956	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
België & Luxemburg	11.294	4.729	6.091	2.714	9.814	5.023
Duitsland (& Oostenrijk)	3.439	3.334	5.081	5.091	6.164	5.864
Italië	779	162	726	242	2.076*	255
Frankrijk	216	128	334	118	276	129
Oostenrijk	niet apart genoemd	niet apart genoemd	niet apart genoemd	niet apart genoemd	669	431
Groot-Brittannië	573	218	592	258	729	265
Polen	4.334	430	2.634	207	2.139	128
Spanje	niet genoemd	niet genoemd	22	13	35	13
vs	62	27	177	25	352	26
China	200	5	354	26	385	30
Turkije	niet genoemd	niet genoemd	2	1	6	0
Marokko	niet genoemd	niet genoemd	0	0	1	0
Totaal m/v	29.543	10.839	23.576	9.741	30.154	12.551
Totaal	40.382		33.317		42.705	

Bron: CBS²⁶

* Toename vooral in de bouw (279), de mijnen (818) en metaalnijverheid (638).

In de praktijk wierven werkgevers vooral ongehuwde mannen. Dat kwam doordat de meeste Italianen werden geworven voor de metaalindustrie en er in die sector een afspraak was gemaakt tussen werkgeversorganisaties en Nederlandse vakbonden, die inhield dat gehuwde Italiaanse werknemers een extra vergoeding kregen voor het onderhoud van hun in Italië achtergebleven gezin.²⁷ Deze regeling had tot gevolg dat gehuwde Italiaanse werknemers in bepaalde gevallen duurder waren dan Nederlandse werknemers. Omdat de werkgevers aan ongehuwde Italianen geen extra vergoeding hoefden te betalen, ging hun voorkeur naar hen uit.

25. De cijfers over 1960 en 1965 geven geen onderverdeling tussen mannen en vrouwen.

26. NA 2.15.46, inv. nr. 439. Handgeschreven overzicht met aantal werkzame vreemdelingen per 15 november 1947, uitgesplitst in mannen en vrouwen, naar 18 verschillende nationaliteiten en 27 sectoren, CBS.

27. *Kamerstukken II* 1955/56, 4 100 Hoofdstuk XII, nr. 10, p. 43; *Stcrt.* 19 oktober 1955, nr. 203.

In deze naoorlogse periode maakten de regels over de toelating van mannen en vrouwen als arbeidsmigranten op details een sekseonderscheid: vrouwen moesten niet langer de zorg hebben voor kinderen, een onderwerp waarover bij de toelating van mannen niet werd gerept. Zowel vrouwen als een groot deel van de mannen moest ongehuwd zijn, maar om verschillende redenen. Van vrouwen werd verlangd dat zij ongehuwd waren vanuit traditionele ideeën omtrent zorg en moederschap, terwijl de achterliggende reden bij de mannen eerder van economische aard was. In de loop van de jaren zestig ging de regelgeving over de toelating van mannen en vrouwen als arbeidsmigrant verder uiteenlopen.

Seksespecieke regels 1960-1978

In de jaren zestig werden op grote schaal buitenlandse werknemers geworven in landen waarmee Nederland wervingsverdragen had gesloten.²⁸ De hierna gepresenteerde cijfers vanaf 1960 geven een minder compleet beeld dan de in Tabel 1 gepresenteerde cijfers van het CBS. Registratie naar sekse vindt niet meer consequent plaats en nationaliteiten worden samengevoegd al naar gelang de beleidscategorie waartoe zij behoren. Ook betreffen deze cijfers het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen (inclusief verlengingen en die hebben soms betrekking op maar een paar dagen werk) en niet het aantal in Nederland werkzame vreemdelingen zoals bij de CBS-cijfers het geval was. Het totaal aantal verleende vergunningen in 1960 bedroeg 34.000, in 1965 was dit 63.099. In 1970 daalde het aantal naar 32.207 en in 1975 was dit 17.748. In 1965 waren de meeste Duitse en Italiaanse mannen werkzaam in de bouw en de metaal- en textielindustrie (totaal 7.486) of de handel en transportsector (totaal 2.621), terwijl de meeste buitenlandse vrouwen in de huishouding²⁹ en kledingindustrie (1.662) en in de handel (674) werkten.³⁰ De Amerikanen en Britten waren voornamelijk werkzaam in de metaalindustrie en als kantoorpersoneel. Het stijgend aantal Chinezen was werkzaam in de horeca.³¹

De werving bereikte een hoogtepunt in 1966 met in totaal 36.778 voor het eerst verleende tewerkstellingsvergunningen. In 1973 daalde het totaal aantal

28. Dit waren Italië (1960), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1967), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971).

29. Eind 1956 waren er volgens de gegevens van het Rijksarbidsbureau ongeveer 2.200 huishoudelijke hulpen in Nederland; A.C.W. Korten, 'Enkele aspecten van het dienstbodenvraagstuk', *SMA* 6 (1957) 383-390.

30. Wentholt, *Buitenlandse arbeiders* bijlage 1D. De door Wentholt genoemde cijfers betreffen niet alleen Duitsers en Italianen, maar alle vreemdelingen, inclusief vluchtelingen.

31. NA 2.15.46, inv. nr. 439.

verleende arbeidsvergunningen. Die daling is toe te schrijven aan de afnemende vraag naar arbeidsmigranten door de oliecrisis. Door het afnemen van de vraag nam de werving af. Zoals vaak ten onrechte wordt aangenomen werd de werving – anders dan bijvoorbeeld in Duitsland – niet formeel door een overheidsbesluit stopgezet.³² In het jaarverslag 1974 van Arbeidsvoorziening stond dat '[o]ndanks de toeneming van de werkloosheid onder de Nederlandse beroepsbevolking [...] het ook in de verslagperiode noodzakelijke [bleef] nieuwe arbeidskrachten uit het buitenland aan te trekken'.³³ Rond 1975 was het aantal nieuw aangetrokken buitenlandse werknemers uit de wervingslanden wel aanzienlijk gedaald. Van het grote aantal vergunningen dat in 1975 werd afgegeven (17.748, volgens het jaarverslag Arbeidsvoorzieningen 1975) hielden 12.517 verband met de regularisatie uit 1975. Met het oog op de komst van een nieuwe wettelijke regeling voor de toelating van arbeidsmigranten werd toen onder druk van het parlement aan een grote groep werknemers uit de wervingslanden die geen legaal verblijf hadden alsnog een verblijfsvergunning en arbeidsvergunning verleend.³⁴ De arbeidsvergunningen die nadien nog werden afgegeven voor nieuw toegelaten arbeidsmigranten waren vooral voor musici, artiesten en sporters maar bijvoorbeeld ook specialisten in dienst van multinationals kregen arbeidsvergunningen.

In de jaren zestig en zeventig bestond ook behoefte aan de werving van buitenlandse vrouwen, voornamelijk voor de zorgsector en later eveneens voor de textielindustrie.³⁵ De eerste vrouwen die werden geworven, waren Spaanse 'meisjes', die kwamen werken in de textielindustrie of als schoonmaaksters in ziekenhuizen.³⁶ Een reden waarom weinig vrouwen uit Spanje en de andere wervingslanden, zoals Turkije, naar Nederland wilden komen was dat de lonen in Nederland vergeleken met andere West-Europese landen, relatief laag waren. Zo gingen wel veel Turkse vrouwen als arbeidsmigrant naar Duitsland.³⁷ Ook waren in 1960 werkgevers en arbeidsbureaus nog huiverig voor het werven van vrouwen, omdat zij vreesden dat buitenlandse

32. Begin jaren zeventig werd vooral op het ministerie van Justitie wel gezocht naar middelen om de werving stop te zetten en de terugkeer van gastarbeiders te bevorderen, maar zonder resultaat. Zie hierover uitgebreider De Lange, *Staat, markt en migrant*, 138-144. In Duitsland werd wel een formele *Anwerbestop* ingevoerd in 1973.

33. Jaarverslag Arbeidsvoorziening 1974, 129.

34. Zie over deze regularisatie bijvoorbeeld T. van Groenendaal, *Dilemma's van wetgeving. De regularisatie van illegale buitenlandse werknemers* (Alphen aan de Rijn 1986).

35. Jaarverslag 1960 van het Centraal Sociaal Werkgevers Verbond, p. 203, aangehaald door Chotkowski 'Baby's kunnen we niet huisvesten', 81.

36. J.H. Vermeulen, 'Immigratie en werkgelegenheid. Italianen en Spanjaarden komen in ons land', *SMA* 6 (1961) 416-429. Volgens Chotkowski werden tussen 1972 en 1976 uit Portugal 53 vrouwen geworven en 25 uit Turkije, Chotkowski, 'Baby's kunnen we niet huisvesten', 81.

37. Erdem en Matters, 'Gendered policies'.

vrouwen zich moeilijk zouden kunnen aanpassen vanwege de ‘...andere volksaard, andere leef- en werkmilieus, andere taal, lagere salarisschaal, [en] het niveauverschil waarop de emancipatie zich bevindt’.³⁸ Alleen als de buitenlandse vrouw als inwonende huishoudelijke hulp deel uit zou maken van een gezin werd verwacht dat het aanpassingsproces minder problematisch zou zijn.³⁹ Volgens Vermeulen, destijds adviseur van de DG voor de Arbeidsvoorziening, moesten buitenlandse vrouwen, ondanks deze bezwaren, op bescheiden schaal worden geworven.⁴⁰ Het door onder andere Verwey-Jonker gedane voorstel om toch ook Nederlandse (oudere) gehuwde vrouwen in te schakelen vond Vermeulen geen serieuze oplossing voor het tekort aan vrouwelijke werknemers, omdat dat in de praktijk ‘onvoldoende soelaas’ bleek te bieden.⁴¹

In 1962 kwamen de eerste Spaanse vrouwen naar Nederland. Bovendien werden er Filippijnse en Indonesische vrouwen aangetrokken, in het bijzonder voor de zorgsector.⁴² Na 1970 zijn vooral Joegoslavische vrouwen geworven voor de Nederlandse arbeidsmarkt.⁴³ De werving van de Filippijnse en Joegoslavische vrouwen bespreek ik hierna uitgebreider.

In de jaren zestig werd in de politiek uitgebreid gedebatteerd over de werving van gehuwde mannen, de eventuele overkomst van hun vrouwen en kinderen en de arbeidsmarktparticipatie van hun echtgenotes. Bonjour doet elders in dit themanummer verslag van deze debatten. Er werd tot begin jaren zeventig met geen woord gerept over de gezinssituatie van vrouwelijke arbeidsmigranten en hun eventuele recht op gezinshereniging.⁴⁴ Dat vrouwelijke arbeidsmigranten dit recht niet eerder hadden geclaimd was begrijpelijk: vrouwelijke arbeidsmigranten moesten ongehuwd en kinderloos zijn, dus zouden zij ook geen behoefte hebben aan gezinshereniging. Hoewel het criterium ‘ongehuwd’ voor mannen, zoals door Bonjour beschreven, snel werd verlaten, bleef dit voor vrouwen zonder enige vorm van discussie bestaan. Werkgevers die vrouwelijke arbeidskrachten wilden werven kregen van Arbeidsvoorziening bericht dat ‘deze minimaal 21 jaar oud dienen te zijn,

38. G.F. Fortanier, ‘Dreiging en vrouwen’, *SMA* 3 (1961) 190-195. Fortanier doet hier verslag van opinies gegeven op een bijeenkomst gehouden door de Commissie voor de Vrouwenbemiddeling verbonden aan het gewestelijk Arbeidsbureau Amsterdam. Die commissie bestond uit vertegenwoordigsters van vrouwengroepen van drie vakbonden, vertegenwoordigsters van de Vereniging van Huisvrouwen, de Unie van Vrouwelijke Bedrijfshoofden en van de confectie-industrie.

39. Fortanier, ‘Dreiging en vrouwen’, 193.

40. J.H. Vermeulen, ‘Immigratie en werkgelegenheid. Italianen en Spanjaarden komen in ons land’, *SMA* 6 (1961) 416-429.

41. Fortanier, ‘Dreiging en vrouwen’, 191; Vermeulen, ‘Immigratie en werkgelegenheid’, 429.

42. T. de Lange, *Staat, markt en migrant*, 357-360.

43. Chotkowski, ‘Baby’s kunnen we niet huisvesten’, 81-82.

44. Hiervoor werd de term ‘omgekeerde gezinshereniging’ gehanteerd.



Gordana Nikolić (links) kwam in 1971 met 55 andere Joegoslavische vrouwen naar Nederland. Op de foto, gemaakt in 1974, houdt ze pauze met haar collega's bij Tomado, een fabriek voor huishoudelijke artikelen in Etten Leur. IISG HBM Collectie: Nikolić, 04.

en voorts ongehuwd, dan wel gescheiden zonder kinderen.⁴⁵ Daarmee was de kous af.

Joegoslavische vrouwen

De meeste vrouwen die op grond van de wervingsovereenkomsten zijn geworven, kwamen uit Joegoslavië. Tussen 1966 en 1975 werden 4.185 Joegoslavische vrouwen geworven, waarvan negen procent in de zorgsector ging werken.⁴⁶ Deze werving vond na 1970 plaats op grond van de wervingsovereenkomst tussen Nederland en Joegoslavië. Deze wervingsovereenkomst bevatte geen aparte clausule over vrouwelijke arbeidsmigranten. In de interne circulaire van de DG voor de Arbeidsvoorziening aan de gewestelijke arbeidsbureaus ter toelichting op deze wervingsovereenkomst werd opgemerkt dat er een ruim aanbod van ongeschoolde mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten was in Joegoslavië. In deze eerste notitie over de officiële werving van Joegoslavische

45. NA 2.15.46, inv. nr. 935, Circulaire nr. 68034 van de DG voor de Arbeidsvoorziening aan de Gewestelijke Arbeidsbureaus van 2 september 1969 over 'werving vrouwelijke arbeidskrachten'.

46. Chotkowski, 'Baby's kunnen we niet huisvesten', 84.



Joegoslavische werknemers van Laurens sigarettenfabriek in Den Haag. Door actieve werving van het bedrijf kwamen er tussen 1969-1973 tientallen Joegoslavische vrouwen op de productieafdeling werken. Den Haag, 1970 (ca.). IISG HBM Collectie: Hasper, 09.

vrouwen stond dat de mogelijkheid tot het indienen van aanvragen op naam bestond voor vaders, broers, ongehuwde zusters (zonder kinderen), zonen en ongehuwde dochters (zonder kinderen) van bij het aanvragende bedrijf werkzame werknem(e)rs(sters).⁴⁷ Het is onwaarschijnlijk dat zonen of dochters van Joegoslavische werknemers voor tewerkstelling in Nederland in aanmerking kwamen. In deze circulaire stond niet expliciet dat de vrouwelijke arbeidsmigrant, die niet als familielid werd geworven, ongehuwd en zonder kinderen moest zijn. Het moet voor de betrokken ambtenaren evident zijn geweest dat het niet de bedoeling was moeders te werven.⁴⁸

Kinderloosheid als selectie criterium wekte onbegrip bij de Joegoslavische autoriteiten die, net zoals de Italiaanse overheid eind jaren veertig, niet begre-

47. SSAA doos H248 Circulaire nr. 108272 van de DG voor de Arbeidsvoorziening aan de Gewestelijke Arbeidsbureaus van 1 april 1970 over 'Officiële werving Joegoslavische arbeidskrachten'.

48. In het losbladige Handboek Buitenlandse Werknemers uit 1973 stond wel expliciet dat vrouwelijke arbeidsmigranten ongehuwd of gescheiden en kinderloos moesten zijn J.A.P. Grevers, A. Marseille, K. van Ruler, L.H. Sandberg en S. van den Berg, *Handboek buitenlandse werknemers* (losbladig) (Den Haag 1973) hoofdstuk XI-A.

pen waarom Nederland alleen ongehuwde mannen wilde. Volgens de Nederlandse wervingsambtenaar in Joegoslavië zou het juist goed zijn ongehuwde moeders te werven – en hen daarmee te helpen hun positie te verbeteren – in plaats van hen uit te sluiten.⁴⁹ Volgens Chotkowski werden moeders echter uitgesloten van werving, omdat men het immoreel vond moeder en kind te scheiden.⁵⁰ De kinderen zouden immers in Joegoslavië achterblijven. Deze tegenstrijdigheid tussen de sociale normen van Nederland en Joegoslavië illustreert de hardnekkigheid van de Nederlandse gezinsmoraal en het idee dat een kind het beste door een moeder (en niet een vader, oma of tante) kan worden grootgebracht.⁵¹

Arbeidsvoorziening wilde geen gehuwde vrouwen werven omdat het onmogelijk zou zijn de echtgenoot te verbieden eveneens te komen.⁵² Omdat van de echtgenoot niet verwacht kon worden dat hij thuis zou gaan zitten, zou hij ook een arbeidsvergunning moeten krijgen.⁵³ In een notitie van een migrantenorganisatie uit 1976 stond zelfs dat Nederland op grond van internationaal recht verplicht zou zijn tot afgifte van een arbeidsvergunning aan de echtgenoot.⁵⁴ Op grond van welk verdrag dat zou moeten stond er niet bij, maar mogelijk bestond de indruk dat Nederland zich had gebonden aan de ILO-aanbeveling nr. 151 uit 1975 over de rechtspositie van (illegale) arbeidsmigranten. Hoewel die aanbeveling niet door Nederland was overgenomen was zij wel als bijlage bij het *Handboek Buitenlandse Werknemers* opgenomen, wat de schijn kan hebben gewekt dat deze aanbeveling voor Nederland geldend recht was.⁵⁵ Als de echtgenoot een arbeidsvergunning moest krijgen, kon hij niet vooraf gekeurd worden op zijn eigen waarde voor de Nederlandse economie: die toets had immers plaatsgevonden op basis van de kwalificaties van de vrouw. De onmogelijkheid om de man op zijn eigen kwaliteiten te toetsen veroorzaakte de terughoudendheid bij het werven van gehuwde vrouwen.

Werkgevers hadden waarschijnlijk hun eigen redenen om ongehuwde vrouwen te willen. Net als bij de mannen was het voordeel van ongehuwde werknemers dat ze gezamenlijk in pensions of anderszins gehuisvest konden worden en geen aanspraak konden maken op een extra vergoeding als kostwinner met een gezin in het buitenland. Ongehuwde werkneemsters waren daardoor goedkoper dan gehuwden.

49. SSAA, doos 188, Verslag van het Nederlandse wervingskantoor te Belgrado van 2 oktober 1970.

50. Chotkowski, 'Baby's kunnen we niet huisvesten', 88.

51. J. Bussemaker, *Betwiste zelfstandigheid. Individualisering, sekse en verzorgingsstaat* (Amsterdam 1993) 240.

52. Chotkowski, 'Baby's kunnen we niet huisvesten', 88.

53. Ibidem.

54. J.T. Rijk, *Geëmigreerde vrouwen in Nederland en haar problemen* (Oss 1976).

55. Grevers, *Handboek buitenlandse werknemers*, hoofdstuk XI-A.

Filippijnse vrouwen

Buitenlandse vrouwen werden ook geworven in de Filippijnen en Indonesië, landen waarmee Nederland geen wervingsovereenkomst had gesloten. De Filippijnen waren eind jaren zestig wereldwijd de grootste leverancier van verpleegkundigen, dus het was niet verwonderlijk dat ook Nederlandse instellingen daarheen gingen op zoek naar werknemers.⁵⁶

Tussen 1968 en 1973 werden ongeveer 400 vrouwen geworven in de Filippijnen.⁵⁷ De Filippijnse vrouwen kregen een arbeidsovereenkomst voor drie jaar, die desgewenst werd verlengd.⁵⁸ Arbeidsvoorziening verlangde ook hier dat de vrouwen ongehuwd waren of gescheiden en kinderloos.⁵⁹ De verzorgenden werden net als de mannelijke buitenlandse werknemers gezamenlijk gehuisvest, maar dat was toen ook gebruikelijk voor Nederlandse (vrijgezelle) verzorgenden en verpleegsters. Veel van de Filippijnse vrouwen vertrokken voor het aflopen van het contract naar Canada en later vooral naar Duitsland, waar de lonen in de zorgsector hoger waren dan in Nederland.⁶⁰ Ook het huwelijk met een Nederlander was volgens de gegevens van de ziekenhuizen een belangrijke reden voor de vrouwen om uit dienst te gaan. Werken in de Nederlandse zorgsector was voor veel van deze vrouwen dus eerder een tussenstation of springplank dan een eindbestemming. De beperking ten aanzien van hun huwelijkse staat en moederschap lijkt minder bezwaren te hebben opgeleverd dan bij de Joegoslavische vrouwen.

Vrij verkeer van werknemers beperkt nationale regelbevoegdheid

De relevantie van de Nederlandse regels en praktijk van arbeidsmigratie moet gerelativeerd worden omdat de Nederlandse staat gaandeweg minder ruimte had om arbeidsmigratie te reguleren. Arbeidsmigratie uit de buurlanden werd in de loop van de jaren zestig en zeventig uitgezonderd van de tewerkstellingsvergunningplicht.⁶¹ Daardoor konden selectiecriteria voor migranten zoals leeftijd en huwelijkse staat niet meer worden gehanteerd. Arbeidsmigranten uit deze landen konden legaal in Nederland werken, ongeacht hun privéomstandigheden. Daarmee verdwenen zij ook uit de voor deze studie gebruikte statistieken. De eerste regeling waar het hier om gaat, is het Benelux Interim Arbeidsverdrag uit 1957, waardoor de tewerkstellingsver-

56. Ball, 'Divergent development', 122.

57. Van den Muijzenberg, 'A short history', 355. Verpleegkundigen werden ook geworven in Indonesië, maar daarover heb ik geen documentatie gezocht.

58. NA 5027, dossiernrs. 1034-1044, Telefoonnotitie van 5 november 1971 van ministerie van Justitie.

59. NA 5027, dossiernrs. 1034-1044, Brief van 22 februari 1972 van Arbeidsvoorziening aan het Arbeidsbureau te Veenendaal, kenmerk nr. 20835 AAB 111b.

60. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 359.

61. Zie hierover ook Simone Goedings in dit themanummer.

gunningplicht binnen de Benelux werd afgeschaft.⁶² De Belgische vrouwen vormden in 1956 de op één na grootste groep vrouwelijke arbeidsmigranten in Nederland, met 5.017 tewerkstellingsvergunningen.⁶³ Vervolgens werd in 1968 EEG-Verordening 1612/68 van kracht waarmee de tewerkstellingsvergunningplicht binnen de EEG verviel.⁶⁴ Daardoor had de destijds grootste groep vrouwelijke arbeidsmigranten in Nederland – in 1966 waren dit 2.164 Duitse vrouwen – ook geen vergunning meer nodig.⁶⁵ Terwijl in 1966 slechts 22 procent van het aantal mannelijke arbeidsmigranten in Nederland afkomstig waren uit EEG-landen (exclusief België en Luxemburg), was 40 procent van de legaal tewerkgestelde vrouwen EEG-burger. Bij elke uitbreiding van de EEG die volgde, tot de nu 30 EER-lidstaten (EU 27 en Noorwegen, Lichtenstein en IJsland) hebben zowel mannen als vrouwen kunnen profiteren van het vervallen van de tewerkstellingsvergunningplicht en konden de daarmee samenhangende seksespecifieke toelatingscriteria niet meer worden gehanteerd.

1979-2006: geen sekseonderscheid in de regels, wel in de praktijk

In 1979 werd het sekseonderscheid in de regulering van arbeidsmigratie en gezinshereniging opgeheven.⁶⁶ Dit paste in de algemene tendens om sekseonderscheid in het recht op te heffen. Zo trad ook pas in 1976 het ontslagverbod tijdens zwangerschap en wegens bevalling in werking.⁶⁷ De gelijkstelling van mannen en vrouwen in het vreemdelingenrecht paste bovendien in de algemene verandering in arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland in de jaren zeventig.

In de jaren tachtig was de werkloosheid hoog en de vraag naar buitenlandse werknemers laag. Eind jaren tachtig en eind jaren negentig was sprake van een opleving van de arbeidsmarkt en nam de vraag naar arbeidsmigranten en het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen toe. In tijden van hoge werkloosheid werden wel tewerkstellingsvergunningen verleend, bijvoorbeeld voor Amerikaanse managers van multinationals. Bovendien werden

62. Benelux interim Arbeidsverdrag van 29 maart 1957, *Staatsblad* 1957, 58.

63. CBS, 31 december 1956, NA inv. nr. 439.

64. In 1957 bestond de EEG uit België, Frankrijk, West-Duitsland, Nederland, Luxemburg en Italië. In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe, in 1981 Griekenland en in 1986 Portugal en Spanje. In 1990 vond de hereniging van Oost en West Duitsland plaats, en in 1995 traden Finland, Oostenrijk en Zweden toe, gevolgd door Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechoë in 2004 en Bulgarije en Roemenië in 2007.

65. Jaarverslag Arbeidsvoorziening 1966, Bijlage IV.

66. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 241.

67. Art. 7A: 1639h lid 4 Burgerlijk Wetboek, het huidige art. 7: 646 Burgerlijk Wetboek.

eind jaren tachtig vergunningen verleend voor Filippijnse en Indonesische werknemers om te werken als nachtclubdanser(es) of verpleegkundige (zie tabel 2). Die tewerkstellingsvergunningen werden verleend op grond van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (uit 1979) en de opvolger daarvan, de Wet arbeid vreemdelingen (1995). De hoofdregel luidde dat de vergunning werd verleend voor drie jaar. Na drie jaar was (en is) de arbeidsmigrant vrij om zonder vergunning te werken op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tijdelijke tewerkstellingsvergunningen, voor bijvoorbeeld zes maanden, geven geen recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Die tijdelijke vergunningen werden in de praktijk afgegeven voor tijdelijke arbeid, zoals seizoensarbeid of stages. Alle arbeidsmigranten, ook die met een tijdelijke tewerkstellingsvergunning, hebben recht op gezinshereniging als ze aan de voorwaarden ten aanzien van inkomen en huisvesting voldoen.

TABEL 2 Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen naar nationaliteit 1980-2005⁶⁸

Nationaliteit/jaar	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Wervingslanden*	13.295	1.423	1.420	323	1.007	369
Polen	535	245	1.165	547	2.497	26.076
vs	1850	948	1.077	1.296	3.131	1.234
China	701	102	216	404	980	2.494
Indonesië	474	69	78	66	54	55
Filippijnen	623	102	237	49	120	niet genoemd
India	294	116	207	211	1.006	1.279
Zuid-Afrika	171	48	63	10	56	26
Totaal	36.225	5.380	8.694	6.698	27.678	46.114

Bron: jaarverslagen en kerncijfers ADA/CWI

* De wervingslanden waren: Spanje, Turkije, Portugal, Griekenland, Marokko, Tunesië en Joegoslavië. Italië viel hier als EEG-lidstaat niet meer onder omdat per 1 november 1968 voor Italianen het vrije verkeer van werknemers ging gelden. Per 1988 gold dit ook voor Griekenland en per 1991 voor Spanje en Portugal. De overige wervingsovereenkomsten werden in 1995 beëindigd. De cijfers over 2000 en 2005 betreffen alleen werknemers uit Turkije en Marokko.

De vraag waarbij ik nu stil wil staan is of vrouwelijke arbeidsmigranten na het gelijktrekken van de toelatingsregels en daarmee het recht op gezinshereniging hier ook gebruik van maakten. Konden gehuwde vrouwen vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw als arbeidsmigrant naar Nederland komen

68. Het beschikbare cijfermateriaal maakt geen onderscheid naar geslacht. De gepresenteerde aantallen omvatten ook vergunningen verleend voor een eenmalig optreden van artiesten, stagiaires, praktikanten, grensarbeiders etc. Mogelijk wordt per jaar ook vaker voor dezelfde buitenlandse werknemer een vergunning afgegeven. Deze cijfers zeggen dus niets over het aantal migranten dat naar Nederland komt of zich vestigt.

en om gezinshereniging voor hun gezinsleden vragen of gold voor vrouwelijk arbeidsmigranten in de praktijk nog steeds dat zij ongehuwd en kinderloos moesten zijn?

Nachtclubdanseressen

De meeste vrouwelijke arbeidsmigranten die eind jaren tachtig werden toegelaten, kwamen als artieste, in het bijzonder als nachtclubdanseres.⁶⁹ Tussen 1987 en 1992 werden jaarlijks gemiddeld 400 tewerkstellingsvergunningen verleend voor vrouwen uit vooral de Filippijnen en Thailand.⁷⁰ Volgens de Filippijnse sociologe Arcinas zagen deze vrouwen een carrière als danseres als hoopgevend hoewel zich soms situaties van economische en seksuele uitbuiting voordeden.⁷¹ De clubeigenaren moesten op grond van de toelatingsregels voor ‘artiesten en musici’ bij Arbeidsvoorziening een tewerkstellingsvergunning aanvragen voor de danseressen. De danseressen zelf moesten een visum hebben en bij aankomst in Nederland bij de vreemdelingendienst in hun woonplaats een verblijfsvergunning aanvragen als zij langer dan drie maanden wilden blijven. Op grond van de toenmalige regelgeving ter uitvoering van de Wet arbeid buitenlandse werknemers kon Arbeidsvoorziening de gevraagde tewerkstellingsvergunningen niet weigeren omdat er geen nationaal arbeidsaanbod beschikbaar was voor dit soort werk.⁷² De vreemdelingendiensten gaven de verblijfsvergunning af, vaak nadat zij afspraken hadden gemaakt met de clubeigenaren of impresario’s waarvoor de vrouwen dansten.⁷³ Onderdeel van die afspraken was dat de clubeigenaren voor huisvesting zouden zorgen. De vergunningen werden verleend voor maximaal zes maanden op grond van het toelatingsbeleid van Arbeidsvoorziening voor artiesten en musici.

69. Van den Muijzenberg, ‘A short history’ 358. Nederland was niet uniek in het toelaten van nachtclubdanseressen. Canada heeft hiervoor ook een apart toelatingsbeleid gehad, zie K. Calavita, ‘Dancing across borders: ‘exotic dancers,’ trafficking and Canadian immigration policy, *International Migration Review* 37 (2003) 464-500.

70. *Jaarverslag Afdeling Internationale Migratie, sector bemiddeling, centraal bureau arbeidsvoorziening* (Rijswijk 1993).

71. Arcinas, (ongepubliceerd 1993), geciteerd door Van den Muijzenberg, ‘A short history’, 358.

72. Semi-statisch archief Arbeidsvoorziening inv. nr. 399 Concept-voorschriftenboek ‘Criteria voor het toelaten van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt’, aangeboden door de DG voor de Arbeidsvoorziening aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in juli 1980.

73. SSSA inv. nr. 407 Interne notitie Arbeidsvoorziening over 30 aanvragen tewerkstellingsvergunningen Thaise danseressen van 16 september 1987 met aanvulling van 24 september 1987 (Beleid inzake het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen aan buitenlandse artiesten en musici 1979-1988). Deze afspraken worden ook genoemd door in Altink, *Dossier Vrouwenhandel NL: de feiten, de verhalen, de ervaringen*, 97.

In de uitvoeringsregels bij de Wet arbeid buitenlandse werknemers noch in de regels over de toelating van musici en artiesten werd de eis gesteld dat de buitenlandse werknemer (man of vrouw), kinderloos en ongehuwd moest zijn. De tijdelijkheid van de tewerkstelling van de artiesten en de gezamenlijke huisvesting zorgden ervoor dat gezinshereniging in de praktijk geen optie was. Hoewel gezinshereniging formeel was toegestaan voldeden artiesten niet gemakkelijk aan de voorwaarden gesteld in het vreemdelingenbeleid, zoals het beschikken over voldoende middelen van bestaan en zelfstandige huisvesting.⁷⁴

Aan de afgifte van tewerkstellingsvergunningen, visa en verblijfsvergunningen voor nachtclubdanseressen kwam in 1995 definitief een eind met de invoering van de nieuwe Wet arbeid vreemdelingen.⁷⁵ De tewerkstelling van de danseressen werd geassocieerd met vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. In veel gevallen zal daarvan ook sprake zijn geweest.⁷⁶ In januari 1988 verscheen een bericht in het *NRC Handelsblad* met de kop 'Ministerie sociale zaken ziet prostituees als artiesten'.⁷⁷ Daarin vertelde de hoofdinspecteur van de Rotterdamse vreemdelingenpolitie dat de buitenlandse vrouwen er bij aankomst in Nederland achter kwamen dat het werk in de Nederlandse nachtclub 'meer dan alleen een slangendansje' inhield. Volgens de politie werden de vrouwen gedwongen tot prostitutie. Sociale Zaken had echter geen grond om de tewerkstellingsvergunning te weigeren en Justitie zag 'geen mogelijkheden tot afwijzing en gaat derhalve akkoord met verlening verblijftitel. Dit gebeurde op grond van plaatselijke afspraken tussen Vreemdelingenpolitie Rotterdam en exploitanten nachtclubs'.⁷⁸ Naar aanleiding van Kamervragen informeerde de Minister de Kamerleden pas in 1994 over het feit dat, naar aanleiding van de ontvangen signalen dat er sprake zou zijn van vrouwenhandel, de verlening van visa en tewerkstellingsvergunningen in augustus

74. Kuijer, *Nederlands vreemdelingenrecht* 76. Zij moesten beschikken over een inkomen tenminste gelijk aan het geldende netto-normbedrag voor een gezin krachtens de Algemene Bijstandswet en beschikken over een eigenwoning die door de gemeentelijke autoriteiten passend werd geacht.

75. Wet arbeid vreemdelingen, *Stb.* 1994, 959.

76. Zie hierover uitgebreid S. Altink, *Dossier Vrouwenhandel NL: de feiten, de verhalen, de ervaringen* (Amsterdam 1993) en C. de Stoop, *Ze zijn zo lief, meneer. Over vrouwenhandelaars, meisjesballetten en de bende van de miljardair* (Leuven 1992).

77. Maarten Huygen, 'Ministerie sociale zaken ziet prostituees als artiesten', *NRC Handelsblad* 29 januari 1988.

78. sSA inv. nr. 407 Interne notitie Arbeidsvoorziening over 30 aanvragen tewerkstellingsvergunningen Thaise danseressen van 16 september 1987 met aanvulling van 24 september 1987 (Beleid inzake het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen aan buitenlandse artiesten en musici 1979-1988). Deze afspraken worden ook genoemd door Altink, *Dossier Vrouwenhandel*, 97.

1993 was stopgezet.⁷⁹ Dit keer was de aanleiding voor de beleidswijziging een bericht in de Telegraaf van een jaar daarvoor. Met de invoering van de Wet arbeid vreemdelingen in 1995 werd ook formeel een einde gemaakt aan de mogelijkheid van legale tewerkstelling van de ‘nachtclubdanseressen’.

In de Wet arbeid vreemdelingen uit 1995 werd een nieuwe weigeringsgrond opgenomen zodat de tewerkstellingsvergunning kon worden geweigerd als het arbeid betrof waarmee geen Nederlands belang gediend was.⁸⁰ Deze weigeringsgrond is sinds de invoering alleen gebruikt bij ‘werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden’.⁸¹ Het heeft niet ter discussie gestaan dat het dansen in een nachtclub mede onder die definitie viel. Andere (mannen)beroepen hebben de kwalificatie ‘geen Nederlands belang’ nooit gekregen. Nachtclubdanseressen konden hun werk hoogstens illegaal voortzetten.⁸² Deze beperking ging niet gelden voor danseressen en prostituees uit EU-lidstaten en kandidaat lidstaten waarmee de EG associatieovereenkomsten had gesloten en als zij zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigden.⁸³ Hoewel bij de opheffing van het bordeelverbod in 2001 rekening is gehouden met de mogelijkheid van legale arbeidsmigratie uit niet EU-lidstaten voor de prostitutie, staat deze weg voor nachtclubdanseressen en prostituees nog niet open.⁸⁴

Een vergelijking dringt zich op met de behandeling van buitenlandse prostituees aan het eind van de negentiende eeuw, beschreven door Van Eijl.⁸⁵ Steeds meer buitenlandse vrouwen werden toen uitgezet, ‘een stijging die onlosmakelijk was verbonden met de strijd tegen de prostitutie die in het laatste kwart van de negentiende eeuw losbrandde’.⁸⁶ De toegenomen strijd tegen

79. Deze vragen kwamen in juni 1994 van Van Middelkoop (Gpv) en Scheltema-De Nie (D66) over de tewerkstelling van Filipijnse en Thaise ‘artiesten’, *Kamerstukken II 1993-94 Aanhangsel 679*. *Kamerstukken II 1993-94 Aanhangsel 679*.

80. Artikel 8 lid 2 sub e Wet arbeid vreemdelingen.

81. Artikel 3 besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

82. Dat gebeurde voordien ook. Na afloop van de legale verblijfsstermijn van zes maanden werd niet gecontroleerd of de danseressen Nederland ook echt hadden verlaten, Huygen, ‘Ministerie sociale zaken’. Zie over het uitsluiten van legale tewerkstelling in de prostitutie en aanverwante branches in relatie tot vrouwenhandel J. O’Connell Davidson en B. Anderson, ‘The trouble with trafficking’, in: C.L. van den Anker en J. Doomernik (eds.), *Trafficking and women’s rights* (Hampshire 2006) 11-26.

83. Hof van Justitie EG 20 november 2001 (Yani tegen de Staatssecretaris van Justitie), *Rechtspraak Vreemdelingen 2001/92* (Nijmegen 2002) 379-389.

84. Bij wet van 28 oktober 1999 (Stb. 464) is het bordeelverbod opgeheven. Toen is ook een wijziging van de lagere regels bij de Wet arbeid vreemdelingen in de Staatscourant geplaatst inhoudende dat ‘werkzaamheden die geheel of ten dele bestaan in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden’ niet onder de werking van de Wv zouden vallen, maar die vrijstelling is nooit in werking getreden.

85. Van Eijl, *Al te goed*, 61-63.

86. Van Eijl, *Al te goed*, 61.

vrouwenhandel eind jaren tachtig van de vorige eeuw droeg eraan bij dat de nachtclubdanseressen van legale arbeidsmigranten veranderden in slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers van vrouwenhandel kwamen vanaf in ieder geval 1988 mogelijk in aanmerking voor een verblijfsvergunning om klemmende redenen van humanitaire aard.⁸⁷ Getuigenaangevers – meestal vrouwen die bereid waren pooiers aan te geven of tegen hen te getuigen – konden deze status vanaf 1993 krijgen. Dit werd de B9-status, genoemd naar een apart hoofdstuk in de vreemdelingencirculaire met beleidsregels over het verblijf van slachtoffers en getuigenaangevers van mensenhandel. Met ingang van 1 april 2005 (Stb. 187) mogen houders van deze verblijfsvergunning zonder tewerkstellingsvergunning werken. Op die manier kunnen zij voldoen aan het middelenvereiste en gezinshereniging vragen met bijvoorbeeld achtergelaten kinderen.

Buitenlands zorgpersoneel

Begin jaren negentig en opnieuw rond de eeuwwisseling heerste er een tekort aan werknemers in de zorgsector, in het bijzonder aan verpleegkundigen. Tussen 1989 en 1993 werden bijna 700 tewerkstellingsvergunningen verleend voor het werven van verpleegkundigen.⁸⁸ In de loop van de jaren negentig liep de vraag naar buitenlandse verpleegkundigen terug als gevolg van een verslechtering van de economie. Rond de eeuwwisseling liep het personeelstekort echter weer op. Met behulp van commerciële wervingsbureaus gingen zorginstellingen werven in Indonesië, Suriname, Zuid-Afrika en ook in Oost-Europese landen die op termijn tot de EU zouden toetreden.

TABEL 3 *Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen in de zorgsector, inclusief verlengingen*

	1999	2000	2003	2005
Verzorgend&Verplegend	113	205	535	220
Artsen	44	53	128	158
Overig	58	100	335	172
Totaal zorg	215	358	998	550

Bron: Jaarcijfers Arbeidsvoorziening/CWI 1999-2005.

De voorziene stijging van het aantal aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen en de daarbij gepaard gaande druk uit de Tweede Kamer waren aanleiding voor de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van

87. A. Kuijjer en H. Steenbergen, *Nederlands vreemdelingenrecht* (Den Haag 1992) III. Zie ook M. Franssen, *Zicht op vrouwenhandel* (Utrecht 1994) 65-74.

88. A. Böcker en L. Clermonts, *Poortwachters van de Nederlandse samenleving* (Nijmegen 1995) 77-78.

Volksgezondheid om begin 2000 bijzonder beleid te formuleren voor de werving van verpleegkundigen.⁸⁹ Hoewel de algemene wettelijke regeling arbeidsmigranten na drie jaar werk in Nederland recht gaf op vrije toegang tot de arbeidsmarkt, werd dit recht de buitenlandse verpleegkundigen ontzegd. Tewerkstellingsvergunningen voor buitenlandse verpleegkundigen werden slechts voor maximaal twee jaar afgegeven en een nieuwe termijn werd hun pas gegund nadat zij minstens een jaar buiten Nederland hadden verbleven. Op die manier bouwden zij geen recht op op vrije toegang tot de arbeidsmarkt en dus ook niet om op termijn in aanmerking te kunnen komen voor permanent verblijf of Nederlanderschap. Dit is ook wel een rotatiesysteem genoemd.⁹⁰

Het rotatiesysteem werd ingevoerd voor buitenlandse verpleegkundigen om een te grote toestroom van relatief laaggeschoolde arbeidsmigranten te voorkomen: ‘Anders gezegd, een herhaling van de jaren zestig waar massaal zogenoemde gastarbeiders naar Nederland kwamen, dient zoveel mogelijk vermeden te worden’.⁹¹ De angst voor nieuwe ‘gastarbeiders’ kan verklaard worden uit de politieke sfeer in Nederland rond de eeuwwisseling en het vermeende falen van het integratiebeleid van de gastarbeiders uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Dat falen zorgde voor een ‘gastarbeiderstrauma’ bij Arbeidsvoorziening.⁹²

Een andere reden voor afwijkende regelgeving ten aanzien van verpleegkundigen was de angst dat Nederland zich schuldig maakte aan *brain drain*: voorkomen moest worden dat de landen van herkomst van de verpleegkundigen een tekort zouden krijgen en dat Nederland door het weghalen van deze werknemers de zorgverlening in die landen in gevaar zou brengen.⁹³ Deze ethische argumenten overheersten vijf jaar lang het parlementaire debat over de migratie van zorgwerkers uit met name Zuid-Afrika.⁹⁴

Angst voor nieuwe gastarbeiders en voor *brain drain* werd zelden of nooit geuit als het ging om de komst van arbeidsmigranten voor bijvoorbeeld de ict-sector, een sector waarvoor rond de eeuwwisseling vooral mannelijke arbeidsmigranten naar Nederland kwamen. Kraus vraagt zich terecht af waarom de

89. T. de Lange, ‘Tripartite agreements on labour migration – the Dutch agreement on health care workers’, in: Anita Böcker, Betty de Hart en Ines Michalowski (eds.), *Migration and the regulation of social integration*, *IMIS Beiträge Special Issue 24* (2004) 137-146.

90. Een dergelijk rotatiesysteem is in de Europese migratiegeschiedenis eerder gebruikt, zoals bij Poolse seizoensarbeiders in Pruisen aan het begin van de twintigste eeuw, K.J. Bade, *Europa in beweging* (München 2000). Ik dank Leo Lucassen die mij hierop attenderde.

91. De Lange en Pool, ‘Vreemde handen’, 133.

92. T. de Lange en J. Doomernik, ‘Arbeidsimmigratie in internationaal vergelijkend perspectief’, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 1 (2004) 147-179, 168.

93. *Handelingen II* 1990/00, 92/5978-5984.

94. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 382-385.

negatieve gevolgen van arbeidsmigratie voor de zendende samenleving in het politieke debat alleen naar voren worden gebracht als het gaat over arbeidsmigratie van vrouwen.⁹⁵ Zij stelt dat het algemeen aanvaard is dat mannen migreren met het oog op hun loopbaanontwikkeling en ter verbetering van hun financiële positie, terwijl vrouwen medelijden opwekken als ze ‘gedwongen’ worden te migreren om hun positie te verbeteren. Van vrouwen wordt nog steeds verwacht dat zij niet kiezen voor het verbeteren van hun financiële positie, maar in het herkomstland voor kinderen en zieken zorgen. De druk uit het parlement, in het bijzonder van Agnes Kant (sp), om buitenlandse verpleegkundigen toch vooral slechts tijdelijk toe te laten en liefst niet uit ontwikkelingslanden, was mede aanleiding voor een beleid dat voor verzorgenden en verpleegkundigen – vaak vrouwelijke arbeidsmigranten – een evident slechtere rechtspositie betekende dan voor artsen – vaak mannen.

Het toelatingsbeleid voor buitenlandse verpleegkundigen uit 2000 ging niet zover als het toelatingsbeleid uit de jaren zestig en zeventig, dat het alleen gericht was op ongehuwde en kinderloze vrouwen. De gezinssituatie van de vrouwen was echter wel in de praktijk een punt van aandacht van de wervingsbureaus. Dit kwam in 2004 naar voren in een ncrv-documentaire over de werving van Poolse verpleegkundigen.⁹⁶ Deze documentaire liet zien dat het wervingsbureau vrouwen vroeg hoe zij de opvang van hun kinderen hadden geregeld. Bij een te emotionele reactie vielen vrouwen af voor tewerkstelling in Nederland. Uit het onderzoek van Cathelijne Pool naar de werving van Poolse verpleegkundigen rond de eeuwwisseling blijkt eveneens dat werkgevers geen interesse hebben voor vrouwelijke arbeidsmigranten met kinderen: zij zouden hun dienstverband vroegtijdig kunnen afbreken vanwege heimwee terwijl het meebrengen van hun kinderen het risico in zich draagt van arbeidsverzuim bij ziekte van het kind.⁹⁷

Hoewel gezinshereniging wel was toegestaan, maakten de buitenlandse verpleegkundigen die rond de eeuwwisseling naar Nederland kwamen daarvan niet of nauwelijks gebruik. Hun situatie in Nederland nodigde daartoe ook niet uit. Voor deze verpleegkundigen werden door de zorginstellingen of de bemiddelaars huurhuizen geregeld waar zij gezamenlijk gehuisvest werden, net als de gastarbeiders uit de jaren zestig en zeventig en de nachtclubdanseressen uit de jaren tachtig. In een interview met de werver van Indonesische verpleegkundigen merkte deze op dat de verpleegkundigen zelf geen behoefte hadden aan gezinshereniging omdat dit economisch niet interessant was: gezinshereniging kost geld en dat geld sturen ze liever naar hun gezin in het herkomstland.⁹⁸ Volgens Raghuram verklaart dit waarom

95. Kraus, ‘Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw!’ 19-21.

96. Wynants en Van Bronkhorst, Zuster, waar ben je (Documentaire ncrv tv 2004).

97. Manuscript dissertatie C. Pool (nog te verschijnen).

98. Interview met bemiddelaar van januari 2004.

gezinshereniging door mannen, voor verblijf bij een vrouwelijke arbeidsmigrant werkzaam in de zorgsector, zeldzaam is.⁹⁹

Een andere kostenoverweging is dat een migrant die geen gezin heeft, minder snel heimwee zal krijgen en minder snel zal terugkeren. Volgens de wervingsbureaus van Indonesische en Poolse verpleegkundigen wordt de werving van arbeidsmigranten pas rendabel voor de werkgever als de migrant twee jaar blijft; vroegtijdige terugkeer vanwege heimwee is een financieel risico dat moet worden vermeden. Dit laatste is een combinatie van een financieel argument en een van *gender-bias* getuigende gedachte dat men van een man niet kan verwachten dat hij thuis blijft en voor zijn kinderen zorgt.

Er moet echter onderscheid gemaakt worden tussen de wens om het gezin achter te laten en het bestaan van de mogelijkheid – juridisch of praktisch – om het gezin mee te nemen. De wervingsbureaus, die rond de eeuwwisseling in opdracht van Nederlandse zorginstellingen wierven in Polen en Indonesië, zochten niet alleen ongehuwde en kinderloze vrouwen, maar zij lieten de kandidaten weten dat werkgevers verwachten dat zij zonder gezin naar Nederland kwamen.¹⁰⁰ Van arbeidsmigranten in doorgaans ‘mannelijke’ beroepen, zoals artsen, is dat voor zover bekend nooit door werkgevers verlangd.

Tot slot nog een opmerking over de toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden, die laat zien dat het hier niet louter om een gender-onderscheid gaat, maar ook om een onderscheid naar klasse.¹⁰¹ Sinds oktober 2004 kent Nederland apart beleid voor zogenaamde kennismigranten.¹⁰² De categorie kennismigrant werd door beleidsmakers geïntroduceerd om migratie mogelijk te maken van mensen die konden en wilden werken in sectoren waar tekorten waren aan hooggeschoold personeel (bijvoorbeeld bij universiteiten). Om aangemerkt te worden als kenniswerker wordt een inkomenseis gesteld (opvallend genoeg geen eis aan kennis): een jaarlijks inkomen van 45.000 Euro en een arbeidscontract. Terwijl de echtgenoten van deze kennismigranten toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt zonder voorafgaande arbeidsmarkttoets, geldt dat niet voor de partners van verpleegkundigen. Dat komt doordat de salarissen van verpleegkundigen en verzorgenden (de beroepen waarin de meeste legaal verblijvende vrouwelijke arbeidsmigranten werkzaam zijn) te laag zijn en zij daardoor niet kwalificeren als kenniswerkers. Hun echtgenoten krijgen daardoor slechts toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt als zij een baan aangeboden krijgen waarvoor in Nederland

99. Raghuram, ‘The difference that skills make’, 306.

100. De Lange en Pool, ‘Vreemde handen’, 130-144.

101. K. Calavita, ‘Gender, migration, and law: Crossing borders and bridging disciplines’, *International Migration Review* 1 (2006) 104-132, 125.

102. De Lange, *Staat, markt en migrant*, 331-345. Zie ook S. Roelofs, ‘De Kennismigrantenregeling’, *Migrantenrecht* 4 (2007) 136-144.

niemand te vinden is of als zij kwalificeren voor toelating als kennismigrant. Als de echtgenoot niet mag werken, is het salaris van de arbeidsmigrante waarschijnlijk inderdaad te laag om haar gezin in Nederland te onderhouden. Daardoor migreren vrouwen nog steeds zonder hun gezin, als waren zij ongehuwd en kinderloos.

Conclusie: Ideologie of economie?

Hoewel de meeste arbeidsmigranten die in het 'gastarbeiderstijdperk' naar Nederland kwamen mannen waren, zijn er in die tijd ook vrouwen als arbeidsmigranten gekomen. En hoewel de meeste vrouwen na 1970 als gezinsherenigers kwamen, kwamen er ook mannen in het kader van gezinshereniging. Tot eind jaren zeventig maakten de regels duidelijk onderscheid tussen mannen en vrouwen, en mochten vrouwen niet met hun gezin migreren, maar ook daarna migreerden vrouwelijke arbeidsmigranten vaak zonder gezin. De verschillen die bewust of onbewust werden gemaakt in de regelgeving en de praktijk van arbeidsmigratie op het punt van de huwelijkse staat van migrantenmannen en -vrouwen kunnen in de eerste plaats worden verklaard door het kostwinnersmodel; het destijds bestaande uitgangspunt dat de man werkt en de vrouw voor kinderen zorgt. Gehuwde vrouwen, zeker moeders, werden niet geacht te werken; daarom richtte het beleid voor de werving van buitenlandse vrouwen zich op ongehuwden. Dat paste – zoals Chotkowski terecht concludeerde – in het algemene denken over vrouwenarbeid in Nederland.¹⁰³ Hoewel de Nederlandse overheid aanvankelijk ook alleen ongehuwde mannen wilde, heeft zij die eis vrij snel laten varen, als de echtgenotes maar niet meekwamen.

Na 1979, toen de regels over toegang tot de arbeidsmarkt en gezinshereniging seksneutraal geformuleerd werden en het gaandeweg normaal was geworden dat ook gehuwde vrouwen buitenshuis werkten, bleef er echter sprake van seksongelijkheid in de regels en in de praktijk van arbeidsmigratie. Naast het kostwinnersmodel speelde hierbij angst voor permanente vestiging en economische overwegingen een rol. Angst voor een nieuw gastarbeidersdrama deed ambtenaren besluiten de regels voor lagergeschoolde zorgarbeid zo te formuleren dat deze werknemers, meestal vrouwen, slechts tijdelijk zouden kunnen worden toegelaten. De tijdelijkheid van hun status gaf hen een veel zwakkere en kwetsbaardere positie dan hun collega's in hoger geschoolde functies, meestal mannen. Daaraan werd gekoppeld het ethische bezwaar dat het herkomstland schade werd berokkend door deze zorgwerknemers daar weg te halen, terwijl het herkomstland hen hard nodig had.¹⁰⁴

103. Chotkowski 'Babys kunnen we niet huisvesten', 99.

104. Kraus, 'Ze hebben u thuis harder nodig, mevrouw!'

Hoewel dat ook voor artsen kan gelden, zijn er nooit regels opgesteld die het aantrekken van artsen om die reden beperkten. De nachtclubdanseressen verloren hun kans op legale arbeidsmigratie ook door angst – niet geheel ten onrechte – voor medeplichtigheid van de staat aan vrouwenhandel.

Net als bij de ongehuwde mannen geworven in de jaren zestig ging de voorkeur van wervingsbureaus en werkgevers in de zorgsector rond de eeuwwisseling uit naar werknemers zonder gezinnen omdat dat goedkopere werknemers zouden zijn en zij het risico kleiner inschatten dat hun investering vroegtijdig zou vertrekken. Maar ook het kostwinnersmodel bleef een rol spelen: de gedachte van ambtenaren en parlementariërs was dat vrouwen niet om economische redenen moeten migreren, maar thuis moeten blijven en voor kinderen of hulpbehoevenden zorgen. Ook daarom kregen vrouwen slechts een tijdelijk verblijfsrecht in Nederland. Met zo'n tijdelijk verblijfsrecht verkeerden deze arbeidsmigranten nog steeds niet in zo'n kwetsbare positie als de nachtclubdanseressen die na een korte episode van legale arbeidsmigratie zijn aangewezen op illegale migratie of een eveneens tijdelijke status als slachtoffer van mensenhandel. De positie van zowel verpleegkundigen, artiesten en slachtoffers van vrouwenhandel, na het afschaffen van de eis dat vrouwelijke arbeidsmigranten ongehuwd en kinderloos moesten zijn, is kwetsbaarder dan die van de Joegoslavische en Filippijnse arbeidsmigranten die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen. Zij kregen immers op termijn een permanente verblijfsvergunning in Nederland met alle daaraan verbonden rechten, waaronder dat op gezinshereniging. Voor de laatste decennia van de twintigste eeuw geldt dat het beleid seksneutraal is geformuleerd, maar dat het in de praktijk voor migrantenmannen en -vrouwen anders wordt toegepast. De positie van migrantenvrouwen is daardoor eerder verzwakt dan versterkt.

Over de auteur

Tesseltje de Lange (1970) is werkzaam als universitair docent bestuursrecht aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam. In augustus 2007 promoveerde zij aan de Radboud Universiteit Nijmegen op een studie naar zestig jaar regulering van arbeidsmigratie naar Nederland. Eerder werkte zij onder meer als advocate gespecialiseerd in het vreemdelingenrecht en als bedrijfsjuriste.

E-mail: t.delange@uva.nl