



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Invoeringstoets aanscherpingen au-pairregeling Aanscherpingen van 1 oktober 2022

Datum	Mei 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	Invoeringstoets aanscherpingen au-pairregeling
Versie	Definitief
Status	OPENBAAR
Auteurs	Martijn van Haften Wetenschappelijk medewerker
	Kirsten Mastwijk Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding en doel onderzoek.....	9
1.2	Vraagstelling en reikwijdte	9
1.3	Onderzoeksmethoden	11
1.4	Leeswijzer	13
2	De au-pairregeling	14
2.1	Doelstelling en wettelijk kader	14
2.2	Voorwaarden en verplichtingen van de au-pairregeling.....	14
2.3	Uitkomsten van de EAUT	17
2.4	Aanscherpingen van de au-pairregeling per 1 oktober 2022.....	17
3	Uitvoering van de au-pairregeling	20
3.1	Aanvragen van een verblijfsvergunning 'au pair'.....	20
3.2	Aanvragen en beheer van het erkend referentschap	22
3.3	Handhaving binnen het au-pairdossier	23
4	Aanvragen verblijfsvergunning 'au pair'	25
4.1	Aantal aanvragen verblijfsvergunning 'au pair' en afdoeningswijze	25
4.2	Top 5 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair'	26
4.3	Verblijfsvergunning 'au pair' naar leeftijdscohort	27
5	Gevolgen van de aanscherpingen voor de uitvoering	29
5.1	Gevolgen van de aanscherpingen voor IND/RVN.....	29
5.2	Gevolgen van de aanscherpingen voor IND/DV	30
5.3	Gevolgen van de aanscherpingen voor BZ	31
5.4	Gevolgen van de aanscherpingen voor de Arbeidsinspectie	32
5.5	Aandachtspunten voor de uitvoering	32
6	Gevolgen van de aanscherpingen voor de doelgroep	34
6.1	De doelgroep	34
6.2	Gevolgen voor de au-pairbureaus	35
6.3	Gevolgen voor de au pairs	38
6.4	Aandachtspunten benoemd door de doelgroep	42
7	Conclusies.....	44
7.1	Aandachtspunten voor de uitvoering	45
	Bijlage – Geraadpleegde bronnen	47

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Aantal ingewilligde aanvragen verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*	25
Figuur 2 Aandeel top-3 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*	26
Figuur 3 Verdeling per leeftijdscohort (2019-2023)*	27
Figuur 4 Moment van aanvraag verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*	28

Tabellen

Tabel 1 Ongehuwdverklaringen in de Filipijnen, Zuid-Afrika en Brazilië	19
Tabel 2 Aantallen top-3 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*	27
Tabel 3 Aantallen verblijfsvergunning 'au pair' per leeftijdscohort (2019-2023)*	27
Tabel 4 Top-3 nationaliteiten per leeftijdscohort vóór de aanscherpingen*	28
Tabel 5 Top-3 nationaliteiten per leeftijdscohort sinds de aanscherpingen*	28
Tabel 6 Fraude- en Handhavingssignalen verblijfsdoel 'au pair' (2019-2023)*	30
Tabel 7 Verdeling top-3 nationaliteiten questionnaire O&A	34
Tabel 8 Antwoorden questionnaire ondernomen activiteiten door au pairs	41
Tabel 9 Antwoorden questionnaire ontvangen zakgeld door au pairs	41

Managementsamenvatting

Aanleiding en achtergrond

Op 8 november 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die zijn getroffen om de au-pairregeling te verbeteren.¹ De maatregelen zijn genomen naar aanleiding van signalen dat de au-pairregeling oneigenlijk wordt gebruikt om arbeid te faciliteren in plaats van culturele uitwisseling te stimuleren.

Hiertoe zijn per 1 oktober 2022² twee aanvullende voorwaarden toegevoegd aan de au-pairregeling:

- 1) De au pair is ongehuwd en heeft geen (pleeg)kinderen;
- 2) De au pair is niet ouder dan 25 jaar op het moment dat de aanvraag wordt ingediend.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de aanscherpingen van de au-pairregeling worden gemonitord en dat de resultaten hiervan in het laatste kwartaal van 2024 met de Kamer zal worden gedeeld. Hiertoe heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een invoeringstoets uitgevoerd. De invoeringstoets is naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WaU) bedacht met als doel om mogelijke knelpunten voor de uitvoering of klanten van de uitvoering in beeld te brengen.

Doel- en vraagstelling

Doel van de invoeringstoets is om te kunnen verantwoorden of en hoe de IND wetgeving of beleid heeft geïmplementeerd, om vroegtijdig op eventuele risico's te kunnen reageren en zo het werk beter te kunnen uitvoeren. De hoofdvraag van deze invoeringstoets luidt als volgt:

Zijn de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit de Tweede Kamerbrief van 8 november 2021 goed uitvoerbaar en handhaafbaar voor zowel de doelgroep als voor de IND?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen, waarbij de eerste twee deelvragen over zijn genomen uit de Rijksbrede handreiking voor invoeringstoetsen:

1. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de doelgroep?
2. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de uitvoering?
3. Zijn de twee aanscherpingen van de au-pairregeling handhaafbaar?
4. Welke signalen over oneigenlijk gebruik zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling ontvangen?

Onderzoeksmethoden

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de afdeling O&A beschikbare literatuur (kamerstukken, onderzoeksrapporten, nieuwsberichten, wet- en regelgeving) bestudeerd. Deze *deskresearch* is aangevuld met semigestructureerde interviews met medewerkers van de IND, de ministeries van

¹ Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, *Wijziging au-pairbeleid*, 8 november 2021.

² Staatscourant 2022-26124, *Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 september 2022, nummer 4203683, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdtachtigste wijziging)*, 29 september 2022.

Buitenlandse Zaken (BZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Nederlandse Arbeidsinspectie en met een zevental au-pairbureaus. Verder is onder au pairs een online questionnaire uitgezet over de mogelijke gevolgen van de aanscherpingen. Tot slot heeft O&A een cijfermatige analyse opgesteld van databestanden van het datawarehouse van de IND over het aantal aangevraagde en toegekende verblijfsvergunningen 'au pair' in de jaren 2019-2023.

Gevolgen voor au pairs en voor au-pairbureaus

Voor de au-pairbureaus en de au pairs zijn de aanscherpingen uitvoerbaar. Wel zijn hier per nationaliteit gradaties in aan te brengen. Met name voor (aspirant) au pairs uit Zuid-Afrika hebben de aanscherpingen een onbedoeld negatief effect. Voor hen is het lastiger en kostbaarder gebleken om een ongehuwdverklaring te verkrijgen en daarmee een verblijfsvergunning 'au pair' in Nederland aan te vragen. Dit heeft een negatieve impact op het doenvermogen van Zuid-Afrikaanse (aspirant) au pairs. Desondanks is het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' voor alle nationaliteiten toegenomen sinds de aanscherpingen, inclusief voor de Zuid-Afrikaanse au pairs.

Hoewel de aanscherpingen voor de au-pairbureaus uitvoerbaar zijn, vormt het feit dat de au-pairbureaus de originele ongehuwdverklaring in hun bezit moeten hebben vóórdat de aanvraag ingediend kan worden via Portaal Zakelijk op www.ind.nl, een knelpunt. Dit resulteert niet alleen in een vertraging in het aanmeldingsproces, maar mogelijk ook in de *matching* met een potentieel gastgezin. Naast dat de uitvoerbaarheid hierdoor voor de au-pairbureaus onder druk komt te staan, heeft dit negatieve gevolgen voor het doenvermogen van medewerkers bij de au-pairbureaus.

Verder zijn er geen signalen die er op duiden dat de aanscherpingen niet werken als bedoeld. Wel blijkt dat de controle op echtheid van de ongehuwdverklaring door de au-pairbureaus lastig is. Dit kan een risico vormen voor het optimaal tegengaan van oneigenlijk gebruik van de regeling.

Gevolgen voor de uitvoering

Voor de IND zijn de aanscherpingen uitvoerbaar; er zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen op 1 oktober 2022 geen wijzigingen van werkprocessen of werklust bekend voor de verschillende betrokken directies van de IND of voor de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Hieruit volgt dat de aanscherpingen van de au-pairregeling goed uitvoerbaar zijn voor zowel de IND als voor BZ.

Ten tijde van een eerdere Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) van juni 2021 over de au-pairregeling werd verwacht dat de aanscherpingen zouden leiden tot een (tijdelijke) afname in het aantal verblijfsvergunningen 'au pair', maar deze verwachting is niet uitgekomen. Ook na de inwerkingtreding van de aanscherpingen is het aantal ingediende aanvragen verder gestegen: het aantal inwilligingen bereikte in 2023 zelfs een recordhoogte van 1.732 (cijfers tot eind november); dit is een toename van 5% ten opzichte van 2022. Deze stijging heeft geen gevolgen gehad voor de uitvoerbaarheid van de aanscherpingen.

Ten aanzien van de handhaving constateert O&A dat de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van kinderen niet worden gecontroleerd; noch door de IND noch door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. De enige partij die deze verklaringen ziet en controleert, zijn de erkend referenten. Er zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling op 1 oktober 2022 geen signalen ontvangen over oneigenlijk gebruik die gerelateerd kunnen worden aan de aanscherpingen. Hieruit volgt dat de aanscherpingen geen gevolgen hebben gehad voor de handhaving door de IND of door de Arbeidsinspectie.

Een kanttekening hierbij is dat in de laatste fase van het onderzoek bleek dat de twee aanvullende voorwaarden van de au-pairregeling niet correct zijn verwerkt in artikel 4.28 en bijlage 10a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV). De ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen zijn een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning 'au pair', maar beide verklaringen waren niet in de administratieplicht voor de erkend referenten opgenomen. Hierdoor kon hier ook geen controle op plaatsvinden. Tot op heden hebben zich echter geen handhavingzaken voorgedaan waarin dit speelde. Het VV zal per 1 juli 2024 op deze punten alsnog worden aangepast.

Aandachtspunten

Hoewel de geïnterviewde medewerkers van de IND, BZ en de Arbeidsinspectie hebben aangegeven dat de aanscherpingen van de au-pairregeling voor hen (goed) uitvoerbaar zijn, hebben zij ook enkele aandachtspunten benoemd.

Zo ontstaat het feit dat de ongehuwdverklaring voorafgaand aan een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'au pair' enkel door de erkend referent wordt gecontroleerd, het risico op fraude (in de vorm van vervalste ongehuwdverklaringen). Hoewel het in lijn is met de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) om de controle van de ongehuwdverklaring aan het au-pairbureau over te laten, kunnen er vragen worden gesteld bij de verplichtstelling van een officieel document wanneer dit niet gecontroleerd wordt. Diverse au-pairbureaus hebben aangegeven dat wat hen betreft ook een eigen verklaring had kunnen volstaan. Vóór invoering van MoMi in 2013 stelde de IND enkel een eigen verklaring als voorwaarde.

Een ander aandachtspunt is dat de Nederlandse vertegenwoordigingen voor dit verblijfsdoel niet of nauwelijks nog verzoeken tot heroverweging bij de IND indienen, terwijl het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' flink is gestegen in de afgelopen jaren. In het verleden namen enkele Nederlandse vertegenwoordigingen (met name de ambassade in Manilla) op verzoek van de IND nog interviews af bij het ophalen van de Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV). Hier kwam een flink aantal verzoeken tot heroverweging uit voort omdat consulaire medewerkers op signalen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling stuitten.

Ten aanzien van een deel van het handavingsproces onder de erkend referenten wordt opgemerkt dat de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende afdelingen van de IND, waarbij het ontbreekt aan duidelijke afspraken. Daarbij loopt met name Team Zakelijk Beheer er tegenaan dat zij wél verantwoordelijk zijn voor administratieve intrekkingen en het opleggen van waarschuwingen, maar dat zij zelf geen boetes aan de au-pairbureaus kan opleggen. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij Klantgroep Studie en Uitwisseling (S&U), de afdeling die zich verder voornamelijk bezig houdt met de behandeling van de aanvragen van de verblijfsvergunning 'au pair'.

Een laatste punt waar tijdens de interviews aandacht voor is gevraagd is het feit dat door de huidige werkwijze van handhaving bij de erkend referenten kan leiden tot een lagere meldingsbereidheid onder au-pairbureaus. Dit komt omdat HTO bij haar onderzoeken geen onderscheid maakt tussen meldingen gedaan *door* au-pairbureaus en meldingen *over* au-pairbureaus.

Afkortingenlijst

AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (politie)
BDOC	Bureau Documenten (IND)
BuWav	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EAUT	Ex Ante Uitvoeringstoets
HIK	Handhavingsinformatieknooppunt (IND)
HTO	Team Handhaving, Toezicht en Onderzoek (IND)
ILO	Immigration Liaison Officer
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
MoMi	(wet) Modern Migratiebeleid
MT	Managementteam
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (IND)
POK	Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
S&U	Klantgroep Studie en Uitwisseling (IND)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegang tot En Verblijf
TZ	Team Zakelijk (IND)
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
WAU	Werk aan Uitvoering
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Op 8 november 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die zijn getroffen om de au-pairregeling te verbeteren.³ De maatregelen zijn genomen naar aanleiding van signalen dat de au-pairregeling oneigenlijk wordt gebruikt om arbeid te faciliteren in plaats van culturele uitwisseling te stimuleren. Hiertoe zijn per 1 oktober 2022⁴ twee aanvullende voorwaarden toegevoegd aan de au-pairregeling:

- 1) De au pair is ongehuwd en heeft geen (pleeg)kinderen;
- 2) De au pair is niet ouder dan 25 jaar op het moment dat de aanvraag wordt ingediend.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de aanscherpingen van de au-pairregeling worden gemonitord en dat de uitkomsten hiervan in het laatste kwartaal van 2024 met de Kamer worden gedeeld.

De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND heeft in opdracht van de Directeur-Generaal (DG) IND een invoeringstoets uitgevoerd om inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid van de aanscherpingen van het au-pairbeleid voor zowel de doelgroep als voor de uitvoering. De invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Het instrument invoeringstoets is naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WaU) bedacht met als doel om mogelijke knelpunten voor de uitvoering of klanten van de uitvoering in beeld te brengen.⁵ Op deze wijze ontstaat een feedbackloop die moet bijdragen aan kwaliteitsverbetering.

De IND doet in het kader van beleidsmonitoring in beginsel één jaar na inwerkingtreding van nieuw(e) wetgeving of beleid een invoeringstoets. Doel van de invoeringstoets is om te kunnen verantwoorden of en hoe de IND wetgeving of beleid heeft geïmplementeerd, om vroegtijdig op eventuele risico's te kunnen reageren en zo het werk beter te kunnen uitvoeren. Aanleiding voor deze specifieke invoeringstoets zijn de hierboven genoemde aanscherpingen. De afdeling O&A van de IND heeft in een eerder stadium reeds een Ex Ante Uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd voor de voorgenomen wijzigingen op dit dossier.⁶

1.2 Vraagstelling en reikwijdte

De hoofdvraag van deze invoeringstoets luidt als volgt: *Zijn de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit de Tweede Kamerbrief van 8 november 2021 goed uitvoerbaar en handhaafbaar voor zowel de doelgroep als voor de IND?*

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van de volgende vier deelvragen, waarbij de eerste twee deelvragen over zijn genomen uit de Rijksbrede handreiking voor invoeringstoetsen:

³ Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, *Wijziging au-pairbeleid*, 8 november 2021.

⁴ Staatscourant 2022-26124, *Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 september 2022, nummer 4203683, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdtachtigste wijziging)*, 29 september 2022.

⁵ Kamerstuk II 2021/22, 35 510, nr. 96, *Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets*, 21 april 2021.

⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2021), *EAUT wijzigingen au-pairbeleid*. IND.

Deelvragen

1. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de doelgroep?⁷
 - a. Zijn de aanscherpingen uitvoerbaar voor de au pairs?
 - b. Zijn de aanscherpingen uitvoerbaar voor de au-pairbureaus?
 - c. In hoeverre zijn er signalen vanuit de doelgroep die erop kunnen wijzen dat de aanscherpingen niet werken zoals bedoeld?
 - d. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten voor de au pairs?
 - e. Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten voor de au-pairbureaus?
 - f. Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?⁸
2. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de uitvoering?
 - a. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten voor de IND?
 - b. In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering door de IND geborgd?
 - c. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames en gestelde randvoorwaarden uit EAUT?
3. Zijn de twee aanscherpingen van de au-pairregeling handhaafbaar?
 - a. Hoe pakt de controle van de ongehuwdverklaringen uit voor de au-pairbureaus?
 - b. Hoe pakt de controle van de ongehuwdverklaring uit voor de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland?
4. Welke signalen over oneigenlijk gebruik zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling ontvangen?
 - a. Gaat het hier om een toe- of afname van signalen ten opzichte van de voorgelegen periode?
 - b. Via welke kanalen worden deze signalen ontvangen?
 - c. Op welke onderwerpen hebben de ontvangen signalen van oneigenlijk gebruik betrekking?

Reikwijdte invoeringstoets

Het onderzoek richtte zich op de rol van de IND. Een berekening van eventuele kosten van de aanscherpingen van de au-pairregeling voor de IND valt in principe buiten de scope van de invoeringstoets, net als implementatie van de au-pairregeling binnen andere organisaties. De gevolgen van de aanscherpingen van de au-pairregeling voor het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn wel mee genomen daar waar het gaat om de controle van de originele ongehuwdverklaring bij de afgifte van de Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) door Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, omdat dit directe raakvlakken met de uitvoering door de IND heeft. Daarnaast heeft O&A de gevolgen van de aanscherpingen voor de Nederlandse Arbeidsinspectie met betrekking tot hun rol in het handhavingproces binnen de au-pairregeling onderzocht. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en op het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav 2022, artikel 3.3). Hiermee vormt de Arbeidsinspectie een samenwerkingspartner voor de IND in het kader van handhaving en toezicht binnen de perken van de au-pairregeling.

⁷ Onder doelgroep worden hier zowel de au pairs als de au-pairbureaus gevat. Zie ook [paragraaf 6.1](#).

⁸ In de meest recente versie van de Rijksbrede handreiking invoeringstoets van februari 2024, welke dateert van ná het onderzoeksvoorstel (december 2023), is deze deelvraag als volgt geformuleerd: "Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten (zoals discriminerende aspecten)?"

De uiteindelijke doelgroep van de au-pairregeling en van de aanscherpingen van de regeling is de au pair. De aanscherpingen hebben daarnaast ook gevolgen voor de au-pairbureaus die voor de IND als erkend referenten fungeren. Zo zijn zij verantwoordelijk geworden voor het toetsen en verwerken van de ongehuwdverklaring en de eigen verklaringen van de au pair. Daarnaast hebben de au-pairbureaus hun werving- en selectieproces aan moeten aanpassen op de nieuwe leeftijdseis. Daarom zijn de gevolgen van de aanscherpingen voor de au-pairbureaus ook meegenomen.

De aanscherpingen van de au-pairregeling zijn in werking getreden per 1 oktober 2022. Om een vergelijking te maken met de 'oude situatie' is terug gekeken naar de ontwikkeling van het aantal aangevraagde verblijfsvergunningen 'au pair' en eventuele signalen van oneigenlijk gebruik in de periode 2019 – 1 oktober 2022. De voornaamste reden hiervoor is de afgenomen instroom in 2020 door de inreisbeperkingen als gevolg van de COVID-19 pandemie in dat jaar.

Gehanteerde definities

In deze invoeringstoets zijn de volgende definities gehanteerd:

- Er is sprake van *oneigenlijk gebruik* van de au-pairregeling wanneer deze gebruikt wordt om arbeid te faciliteren in plaats van culturele uitwisseling stimuleren. Hierbij is van belang om het wezenlijke verschil te benadrukken tussen oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling en misbruik van de au pairs (door au-pairbureaus en/of gastgezinnen). Waar oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling situaties betreft die in strijd zijn met het doel van het stimuleren van culturele uitwisseling, gaat misbruik over de kwetsbare positie waar au pairs in verkeren. Hierbij kan gedacht worden aan arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van au pairs.⁹
- *Uitvoerbaarheid* is de mate waarin de regeling werkbaar is (dus toe te passen, in werkprocessen en systemen) voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid. Maar ook of de regeling werkbaar is voor de burgers en bedrijven die ermee geconfronteerd worden. Daarin spelen ook aspecten als doenvermogen mee.
- *Handhaafbaarheid* is de mate waarin de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn.

Openbaarheid

Deze invoeringstoets betreft een openbaar rapport dat voorzien van een beleidsreactie uiterlijk in het laatste kwartaal van 2024 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.¹⁰

1.3 Onderzoeksmethoden

Deskresearch

In de eerste fase van het onderzoek is *deskresearch* van de aanwezige literatuur verricht om inzicht te krijgen in de historie van de au-pairregeling, hoe deze regeling is neergelegd in wet- en regelgeving en hoe de uitvoering tot aan de aanscherpingen is vormgegeven. Daarnaast heeft de bestudering van bestaande literatuur bijgedragen aan het verdiepen van de kennis met betrekking tot de uitwerking van de au-pairregeling in praktijk en de eerdergenoemde signalen van oneigenlijk gebruik. Met dit doel zijn verschillende kamerstukken, rapporten en nieuwsberichten geraadpleegd,

⁹ Hageman en Otjir (2021), *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*. Inspectie SZW, pp. 4.

¹⁰ Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, *Wijziging au-pairbeleid*, 8 november 2021.

waaronder verschillende onderzoeken van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). Daarnaast is ook relevante wet- en regelgeving bestudeerd.

Interviews

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van deze invoeringstoets is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Deelvraag 1 is deels beantwoord aan de hand van interviews met au-pairbureaus. Voor de beantwoording van deelvraag 2 zijn (groeps)interviews uitgevoerd met de relevante teams en afdelingen van de IND van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) en directie Dienstverlening (DV).¹¹ Deelvraag 3 is met name beantwoord aan de hand van interviews met au-pairbureaus en medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en met het Immigration Liaison Officer (ILO) Backoffice van de IND. Voor de beantwoording van deelvraag 4 zijn interviews uitgevoerd met de au-pairbureaus, de directie DV van de IND en met de Arbeidsinspectie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Questionnaire

Voor de beantwoording van deelvraag 1 is, naast interviews met au-pairbureaus, via de au-pairbureaus een questionnaire uitgezet onder de volledige populatie au pairs. Het doel van deze questionnaire is om een inschatting te kunnen maken van de mogelijke gevolgen van de aanscherpingen voor au pairs. Daarnaast kunnen de resultaten van deze questionnaire gebruikt worden om een beter beeld te krijgen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling.

Binnen de questionnaire is de populatie aan respondenten divers in afkomst, evenals de werkelijke populatie au pairs in Nederland. Hiermee levert het resultaat van de questionnaire een redelijke afspiegeling van de werkelijkheid op, waarbij wel enkele kanttekeningen op zijn plaats zijn. Zo hebben relatief veel Zuid-Afrikaanse au pairs de questionnaire ingevuld, waardoor zij licht oververtegenwoordigd zijn in de resultaten. De top drie nationaliteiten van au pairs in Nederland bestaat in werkelijkheid respectievelijk uit Filipijnse, Zuid-Afrikaanse en Braziliaanse au pairs. Binnen de questionnaire wordt de top drie nationaliteiten aangevoerd door Zuid-Afrikaanse au pairs, respectievelijk gevolgd door Filipijnse en Braziliaanse au pairs. Daarnaast kan opgemerkt worden dat het aandeel Braziliaanse au pairs ten overstaande van de populatie in werkelijkheid groter is dan binnen de questionnaire (zie ook [paragraaf 6.1](#)). Verder is het van belang om er op te wijzen dat au pairs mogelijk wenselijke antwoorden hebben gegeven vanwege hun afhankelijkheidsrelatie met de IND. Er is getracht dit te ondervangen door de mogelijkheid te bieden de questionnaire anoniem in te vullen.

Cijfermatige analyse

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het aantal aangevraagde en toegekende verblijfsvergunningen 'au pair' vóór en na de aanscherpingen van de au-pairregeling zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle uitstroomgegevens op zaakniveau van aanvragen met de kwalificatie "400 au pair" in de periode van 1 januari 2019 t/m 30 november 2023. Daarbij is specifiek gekeken naar de afdoeningswijze van de aanvraag, de leeftijd van de aanvrager op het moment van aanvraag, de nationaliteit van de aanvrager, de maand waarop de aanvraag is ingediend en door welk au-pairbureau de aanvraag is ingediend.

¹¹ Het gaat hier (onder andere) om medewerkers van de Klantgroep Studie&Uitwisseling van RVN, BDOC, HIK, HTO en de teams Zakelijk (Beheer en Relatiemanagement) van DV.

1.4

Leeswijzer

Dit rapport start met een toelichting op de au-pairregeling en de aanscherpingen van oktober 2022 in [hoofdstuk 2](#). In [hoofdstuk 3](#) staat een beschrijving van de wijze waarop de au-pairregeling wordt uitgevoerd door de IND, BZ en hoe de Arbeidsinspectie hierop het toezicht uitvoert. [Hoofdstuk 4](#) geeft een overzicht van het aantal aangevraagde en toegekende verblijfsvergunningen 'au pair' vóór en na de aanscherpingen van de au-pairregeling. De gevolgen van de aanscherpingen voor de uitvoering zijn uiteen gezet in [hoofdstuk 5](#) en in [hoofdstuk 6](#) staan de gevolgen voor de doelgroep. [Hoofdstuk 7](#) bevat ten slotte de conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen, evenals een serie aandachtspunten die tijdens het onderzoek naar boven zijn gekomen. In de [Bijlage](#) staat een overzicht van de bronnen die voor dit onderzoeksrapport geraadpleegd zijn.

In het rapport wordt enkele malen terug- of vooruit gewezen naar bepaalde paragrafen. Deze kruisverwijzingen zijn steeds [lichtblauw](#) gekleurd en voorzien van een directe link naar de desbetreffende paragraaf of het desbetreffende hoofdstuk.

2 De au-pairregeling

2.1 Doelstelling en wettelijk kader

Het doel van de au-pairregeling is om buitenlandse jongeren – tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden – de gelegenheid te bieden kennis te maken met de Nederlandse samenleving en cultuur. De au-pairregeling ziet op toelating en verblijf van au pairs uit derde landen. Dit zijn landen die niet behoren tot de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.

De au-pairregeling in de huidige vorm is – op enkele kleine tussentijdse wijzigingen na – sinds 1 juni 2013 van kracht met de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi).¹² In BuWav 2022 is een vrijstelling voor het verbod op illegale tewerkstelling opgenomen voor au pairs. De voorwaarden en verplichtingen voor een verblijfsvergunning 'au pair' staan beschreven in het BuWav 2022 (artikel 3.3), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb, artikelen 1.14, 1.16, 3.43, 3.58 en 3.99), het VV 2000 (artikelen 1.5, 3.24, 4.17, 4.18, 4.19 en 4.28) en zijn tenslotte nader uitgewerkt in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc).

2.2 Voorwaarden en verplichtingen van de au-pairregeling

2.2.1 Voorwaarden

De au pairs, de gastgezinnen in Nederland waar zij verblijven en de au-pairbureaus die als erkend referenten de verblijfsaanvraag voor hen indienen, moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het gastgezin biedt de au pair kost en inwoning en een maandelijks bedrag aan zakgeld. In ruil voor de faciliteiten die het gastgezin biedt, verleent de au pair hulp in de huishouding van alleen het gastgezin, en/of bij het opvangen en verzorgen van eventuele kinderen van dit gezin. Het gaat dan om lichte werkzaamheden in de huishouding en/of de opvang en verzorging van eventuele kinderen, maar niet om werk waarvoor een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid vereist is. Dit betekent dat de au pair alleen die werkzaamheden mag verrichten waarvoor in zijn/haar aanwezigheid steeds een aantoonbaar alternatief voorhanden is. Het betekent ook dat een au pair niet alleen verantwoordelijk mag zijn voor de opvang van kinderen maar dat er bijvoorbeeld een ouder of grootouder aanwezig (of direct beschikbaar) is die verantwoordelijk is. Het ondersteunende karakter van het werk houdt tevens in dat de au pair niet volledig verantwoordelijk is voor de huishoudelijke taken. De au pair verblijft immers op basis van gelijkheid (met de gezinsleden) in het gastgezin.

Het au-pairschap is onder andere aan de volgende voorwaarden gebonden, waarbij de eerste drie voorwaarden sinds de aanscherpingen van oktober 2022 gelden:

- De au pair is op het moment van aanvraag 18 jaar of ouder maar niet ouder dan 25 jaar.
- De au pair is niet gehuwd en is geen geregistreerd partnerschap aangegaan.
- De au pair heeft niet de zorg voor kinderen of pleegkinderen.
- De au pair gaat in Nederland verblijven in het kader van het goedgekeurde uitwisselingsprogramma van een erkend referent.
- De au pair heeft niet eerder in Nederland een verblijfsvergunning voor uitwisseling gehad.

¹² De wet MoMi ziet op een modernisering van het reguliere toelatingsbeleid ten aanzien van migranten van buiten de Europese Unie, de zogenaamde derdelanders. Het reguliere toelatingsbeleid is gedifferentieerd naar verschillende verblijfsdoelen zoals werk, studie of gezinshereniging. De wet MoMi heeft geen betrekking op asielmigratie. Bron: Lodder (2019), *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*. WODC, p. 5.

- De au pair heeft nog niet eerder voor het gastgezin (in het buitenland) gewerkt.
- De au pair heeft geen geldbedrag als borg betaald aan een (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of au-pairbureau.
- De au pair heeft niet meer dan €34 betaald aan kosten voor de voorbereiding op het verblijf in Nederland.
- De au pair heeft geen contract met een gastgezin of een (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau ondertekend waarmee de au pair zich verplicht tot het betalen van geld of een geldboete als sanctie wegens het niet nakomen van een of meerdere bepalingen van dit contract.
- De au pair gaat wonen op het adres van het gastgezin en gaat zich inschrijven bij de gemeente op het adres van het gastgezin.
- Het gastgezin bestaat uit minimaal 2 personen.
- Het gastgezin moet voldoende inkomen hebben.
- De au pair mag lichte huishoudelijke werkzaamheden verrichten (in totaal maximaal 8 uur per dag, maximaal 30 uur per week).
- In ruil voor het verrichten van lichte huishoudelijke werkzaamheden krijgt de au pair van het gastgezin inwoning, eten en zakgeld.
- Voor de werkzaamheden die de au pair verricht is aantoonbaar een alternatief voor handen.
- De au pair mag geen taken verrichten voor mensen die meer bijzondere zorg nodig hebben die een specifieke vaardigheid vereist.
- Het zakgeld mag niet hoger zijn dan het bedrag dat de Belastingdienst heeft vastgesteld voor au pairs, te weten maximaal €340 per maand.¹³
- De au pair is minimaal 2 dagen per week volledig vrij.
- Samen met het gastgezin moet de au pair een dagindeling maken, ondertekenen en aan de erkend referent geven.
- Samen met het gastgezin ondertekent de au pair een bewustverklaring. Met de ondertekening van de bewustverklaring wordt onder andere verklaard dat de au pair geen familierechtelijke relatie tot in de derde graad heeft met een van de leden van het gastgezin.

2.2.2 *Erkend referent*

Het au-pairbureau dat een verblijfsvergunning voor de au pair aanvraagt, treedt op als referent. Deze moet sinds de inwerkingtreding van MoMi in 2013 erkend zijn door de IND. De erkend referent is ervoor verantwoordelijk dat de au pair rechtmatig in Nederland verblijft. Niet alleen bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning, maar ook daarna. Op basis van het VV heeft het au-pairbureau drie wettelijke verplichtingen: een informatie-, administratie- en zorgplicht.

Informatieplicht

Het au-pairbureau moet relevante wijzigingen in gegevens, feiten en omstandigheden doorgeven aan de IND. Het is dus belangrijk dat de au pair en het gastgezin alle wijzigingen melden bij het au-pairbureau. Het gaat dan om alles wat gevolgen kan hebben voor de verleende verblijfsvergunning aan een au pair. Bijvoorbeeld:

- de afgesproken dagindeling wordt niet door de au pair of het gastgezin nagekomen of is gewijzigd;
- er zijn wijzigingen in de samenstelling van het gastgezin zoals bijvoorbeeld de geboorte van een baby of scheiding van de gastouders;
- de au pair verlaat Nederland.

¹³ Loonbesluit au pairs (2001), *wetten.nl - Regeling - Loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen, achterwege laten inhouding loonheffing au-pairs - BWBR0012080*

Administratieplicht

Het au-pairbureau heeft ook een administratieplicht. Dit betekent dat het au-pairbureau verplicht is om relevante informatie over de au pair en het gastgezin te verzamelen en te bewaren. Bijvoorbeeld:

- een kopie van het paspoort;
- de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen¹⁴;
- de namen en het adres van de leden van het gastgezin waar de au pair verblijft;
- de ondertekende dagindeling bij het gastgezin waar de au pair verblijft;
- de periode waarin de au pair bij het gastgezin verblijft en de gezinssamenstelling van het gastgezin;
- bewijsstukken waaruit blijkt dat het gastgezin waar de au pair verblijft over voldoende inkomen beschikt;
- een overzicht van de inspanningen die de erkend referent heeft gepleegd om zich te vergewissen van het welzijn en welbevinden tijdens het verblijf van de au pair in Nederland.

Het au-pairbureau moet voornoemde informatie nog vijf jaar bewaren nadat zij niet meer de referent is van de au pair. De IND kan op elk moment gegevens opvragen om te toetsen of het au-pairbureau aan haar verplichtingen heeft voldaan.

Zorgplicht

Het au-pairbureau heeft een zorgplicht. Dat houdt in dat zij moet zorgen voor een zorgvuldige werving en selectie van uitwisselingsjongeren en gastgezinnen. Ook is zij verplicht de au pair voor te lichten over het verblijf in Nederland, de inhoud van het uitwisselingsprogramma en het verblijf bij het gastgezin. Verder moet het au-pairbureau de au pair goed voorlichten over de rechten en plichten als au pair, net als over de rechten en plichten van het gastgezin. Het au-pairbureau moet regelmatig vragen hoe het met de au pair gaat, of de au pair het naar zijn/haar zin heeft in het gastgezin en of de au pair voldoende in staat wordt gesteld kennis te maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. Als er problemen zijn tussen de au pair en het gastgezin, moet het au-pairbureau die oplossen. Het au-pairbureau moet erop toezien dat de au pair niet andere of meer uren licht huishoudelijke werkzaamheden moet verrichten dan opgenomen in de dagindeling die met het gastgezin is afgesproken.

2.2.3

Geldigheid en restricties

Met de verblijfsvergunning mag de au pair maximaal 1 jaar in Nederland verblijven. Er is geen verlenging mogelijk. Na afloop moet de au pair Nederland verlaten, tenzij de au pair een ander verblijfsdoel aanvraagt. De au pair kan geen verblijfsvergunning aanvragen voor familie- of gezinsleden.

De au pair mag (tijdens het jaar verblijf in Nederland) altijd overstappen naar een ander au-pairbureau of gastgezin. De verblijfsvergunning blijft gewoon geldig indien de au pair en het gastgezin aan alle voorwaarden blijven voldoen. Wanneer de au pair overstapt naar een ander gastgezin of au-pairbureau, dan valt deze wijziging onder de informatieplicht van de erkend referent en moet dit aan de IND worden doorgegeven. Het komt geregeld voor dat au pairs van gastgezin wisselen, dit wordt ook wel een *rematch* genoemd. Wisselingen van au-pairbureaus komen minder vaak voor.

¹⁴ Met ingang van 1 juli 2024 vallen de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen ook onder de administratieplicht van de au-pairbureaus.

Bij twijfel over de situatie, misbruik of uitbuiting kan de au pair zich ook direct telefonisch wenden tot de IND bij het Meldpunt misbruik au pair.

2.3 Uitkomsten van de EAUT

Er zijn al geruime tijd aanwijzingen dat meer dan de helft van de au pairs meer dan 30 uur per week moet werken en zware huishoudelijke taken moet verrichten.¹⁵ Bovendien zitten au pairs vaak in een afhankelijke positie of komen zij vooral naar Nederland om geld te verdienen voor familie in hun thuisland. Dit komt niet overeen met het doel van de au-pairregeling om culturele uitwisseling te bevorderen.

Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) de keuze gemaakt om de au-pairregeling aan te scherpen. Hiertoe heeft de afdeling O&A van de IND begin 2021 een EAUT van drie mogelijke wijzigingen van de au-pairregeling uitgevoerd.¹⁶ Het ging daarbij primair om een objectieve en technische toetsing van de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten van deze voorgenomen wijzigingen.

De EAUT richtte zich op de volgende drie concept wijzigingen:

- De au pair is ongehuwd en heeft geen (pleeg)kinderen;
- De au pair is niet ouder dan 25 jaar;
- Introductie van een evaluatiegesprek tussen de au pair en de IND aan het einde van de verblijfsperiode.

Het doel van deze concept wijzigingen was om oneigenlijk gebruik van de au pairregeling in te perken (wijziging 1 en 2) en om de informatiepositie van de IND en de DGM te verbeteren (wijziging 3).

De EAUT concludeerde dat alle drie de concept wijzigingen uitvoerbaar waren voor de IND, mits aan bepaalde randvoorwaarden werd voldaan. Het Managementteam (MT) van de IND stond positief tegenover de eerste concept wijziging waarbij zij een voorkeur had voor controle van de ongehuwdverklaring door de erkend referent (conform MoMi), waarbij de IND om advies kon worden gevraagd. Het MT IND stond ook positief tegenover de tweede wijziging, mits deze samen met de eerste wijziging werd geïmplementeerd omdat deze twee punten elkaar versterken wat betreft het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling. Over de derde concept wijziging had het MT IND twijfels. Deze wijziging was niet in lijn met MoMi, had een grote impact op de IND en de verwachte opbrengst was beperkt vanwege de lage meldingsbereidheid onder au pairs.¹⁷

Uiteindelijk heeft de staatssecretaris van JenV op 8 november 2021 de Tweede Kamer geïnformeerd dat de au-pairregeling uiterlijk 1 oktober 2022 zou worden aangepast.¹⁸

2.4 Aanscherpingen van de au-pairregeling per 1 oktober 2022

Per 1 oktober 2022 is de wijziging van de au-pairregeling ingegaan. Vanaf dat moment moeten alle aanvragen voor het verblijfsdoel 'au pair' aan twee aanvullende voorwaarden voldoen:

- 1) De au pair is ongehuwd en heeft geen (pleeg)kinderen;
- 2) De au pair is niet ouder dan 25 jaar op het moment dat de aanvraag wordt ingediend.

¹⁵ Schans, Galloway & Lansang (2014). *Au Pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC; Lodder (2019). *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern Migratiebeleid*. WODC.

¹⁶ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2021), *EAUT wijzigingen au-pairbeleid*, juni 2021.

¹⁷ Immigratie- en Naturalisatiedienst (2021), *EAUT wijzigingen au-pairbeleid*, juni 2021.

¹⁸ Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, *Wijziging au-pairbeleid*, 8 november 2021.

Beide aanscherpingen zijn niet nieuw; voor de inwerkingtreding van MoMi op 1 juni 2013 gold ook al dat au pairs maximaal 25 jaar oud op het moment van de aanvraag mochten zijn. Ook mochten zij tot dat moment niet gehuwd zijn en geen zorg voor (pleeg)kinderen dragen. Deze voorwaarden zijn met de invoering van MoMi losgelaten zodat de au-pairregeling beter aansloot bij de voorwaarden voor andere verblijfsdoelen omtrent culturele uitwisseling.¹⁹ Met de invoering van MoMi is de maximale leeftijdseis voor au pairs opgehoogd naar 30 jaar op het moment van de aanvraag.

Dat deze twee aanscherpingen bijna tien jaar na MoMi opnieuw zijn ingevoerd, heeft te maken met aanhoudende signalen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling. Aangenomen wordt dat het risico op verkapte arbeid in loondienst veelal groter is wanneer de familie van de au pair in het land van herkomst afhankelijk is van het inkomen van de au pair. Daarnaast kan worden verondersteld dat oudere au pairs relatief vaker kinderen en/of een partner hebben die afhankelijk zijn van het inkomen van de au pair. Door (aanvragen voor) au pairs met (pleeg)kinderen en/of voor gehuwde au pairs of met een geregistreerd partnerschap uit te sluiten, kan oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling ingeperkt worden. De au pair doet weliswaar wat van haar (of hem) wordt verwacht, maar heeft een ander doel dan culturele uitwisseling (het hoofdoel van de regeling). Door deze afhankelijkheid in te perken, hoopt de staatssecretaris dat het aantal signalen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling afneemt. Echter, deze aanscherpingen zullen het probleem van verkapte arbeid in loondienst niet geheel oplossen. Arbeid ten behoeve van eigen kind(eren) en/of partner zal weliswaar niet meer mogelijk zijn, maar ten behoeve van ouders, ooms/tantes, andere kinderen etc. nog wel.

Voor de eerste voorwaarde geldt dat de au pair bij de aanvraag een gelegaliseerd en vertaald²⁰ uittreksel (ongehuwdverklaring) uit de burgerlijke stand van het land van herkomst overlegt. Deze verklaring is maximaal zes maanden oud. Op de website www.nederlandwereldwijd.nl staat per land vermeld hoe een gelegaliseerde ongetrouwdverklaring verkregen kan worden. Ten aanzien van het bewijs dat de au pair geen (pleeg)kinderen heeft, overlegt de au pair een eigen ondertekende verklaring.

Het au-pairbureau is als erkend referent verantwoordelijk voor het toetsen en administreren van de ongetrouwdverklaring en voor het administreren van de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen.²¹

Tabel 1 hieronder laat zien hoe ongetrouwdverklaringen in de drie meest voorkomende herkomstlanden verkregen kunnen worden.

Tabel 1 Ongetrouwdverklaringen in de Filipijnen, Zuid-Afrika en Brazilië

Land	Ongetrouwdverklaring	Legalisatie
Filipijnen	Een verklaring van ongetrouwd zijn wordt CENOMAR (Certificate of No Marriage) genoemd. U kunt dit certificaat opvragen via de Philippine Statistics Authority. U ontvangt uw akte op veiligheidspapier met een barcode.	Apostille ²² op te halen bij het Filipijnse ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁹ Lodder (2019), *Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*. WODC.

²⁰ Als het document niet in het Nederlands, Engels, Frans of Duits is opgesteld, moet het door een beëdigd vertaler worden vertaald. Wanneer de vertaler niet in Nederland is beëdigd, dan moet de vertaling zelf ook nog worden gelegaliseerd.

²¹ De administratieplicht zal met de wijziging van het VV per 1 juli 2024 formeel op dit punt worden aangepast.

²² Een apostille is de legalisatie van een vertaald document. Dit gebeurt met een zegel of waarborgstempel van een bevoegde instantie of functionaris. Een apostille bevestigt dat de beëdigd vertaler staat ingeschreven en de vertaling heeft ondertekend.

Zuid-Afrika	Voor een verklaring van ongehuwd zijn vraagt u aan bij het Zuid-Afrikaanse departement van Binnenlandse Zaken (Department of Home Affairs)	Apostille op te halen bij de Zuid-Afrikaanse autoriteiten.
Brazilië	Een verklaring van ongehuwd zijn (declaração de estado civil /escritura pública declaratória de estado civil) vraagt u op bij een notariskantoor (cartório). U heeft hierbij 2 getuigen nodig (geen familieleden). Zij leggen bij de notaris een openbare verklaring af dat u niet getrouwd bent.	Apostille op te halen bij de Braziliaanse autoriteiten.

Bron: www.nederlandwereldwijd.nl

2.4.1

Pilot Bureau Documenten

Tussen oktober 2022 en maart 2023 heeft Bureau Documenten (BDOC) ondersteuning geboden aan de au-pairbureaus bij de controle van ongehuwdverklaringen. Tijdens deze pilot konden de au-pairbureaus kopieën (scans) van ongehuwdverklaringen aan BDOC voorleggen. Daarbij was een werkafpraak gemaakt dat BDOC binnen 5 dagen per e-mail een terugkoppeling zou geven over de aangeleverde scan. In deze terugkoppeling stond over de voorgelegde ongehuwdverklaring of deze positief beoordeeld werd door BDOC of niet. Daarbij werden de bureaus geacht te leren van de terugkoppeling van BDOC en maximaal drie keer een ongehuwdverklaring uit één en hetzelfde land aan te bieden. Bood een bureau vaker dan drie keer een verklaring uit hetzelfde land zou aan, dan zou BDOC contact opnemen met de verantwoordelijke accountmanager van Team Zakelijk (TZ) Relatiemanagement. Dit scenario heeft zich uiteindelijk niet voorgedaan.

In de periode oktober 2022 - maart 2023 hebben uiteindelijk acht van de twintig au-pairbureaus gebruik gemaakt van de pilot van BDOC. Zij hebben gezamenlijk 49 ongehuwdverklaringen aan BDOC voorgelegd, uit 21 verschillende landen. Een enkele keer hebben de au-pairbureaus algemene vragen gesteld over het verkrijgen van ongehuwdverklaringen uit bepaalde landen. Vooraf hadden BDOC en TZ Relatiemanagement op basis van het aantal aanvragen ingeschat dat de au-pairbureaus in de eerste maanden maximaal 80 ongehuwdverklaringen per maand via e-mail aan zouden bieden. Deze inschatting is uiteindelijk niet uitgekomen; van de 49 adviesverzoeken zijn er 41 in de eerste drie maanden ingediend. De ervaringen van de au-pairbureaus met de pilot van BDOC zijn beschreven in [paragraaf 6.2.1](#).

3 Uitvoering van de au-pairregeling

Bij het aanvraagproces voor een verblijfsvergunning 'au pair' zijn de volgende afdelingen en organisaties betrokken: de Klantgroep Studie & Uitwisseling (S&U) van de Directie RVN van de IND en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. De precieze rol en taken van deze partijen zijn beschreven in [paragraaf 3.1](#). TZ Relatiemanagement en TZ Beheer van de Directie DV van de IND zijn verantwoordelijk voor de aanvraag en het beheer van het erkend referentschap door de au-pairbureaus. Hun respectievelijke taken en onderlinge werkverdeling worden toegelicht in [paragraaf 3.2](#). Voor de handhaving binnen het au-pairdossier zijn ten slotte verschillende organisaties en afdelingen verantwoordelijk. Het Handhavingsinformatieknooppunt (HIK) en het Team Handhaving, Toezicht en Onderzoek (HTO) van de directie DV zijn de voornaamste afdelingen van de IND, hoewel TZ Beheer en S&U ook een rol spelen. Daarnaast is ook de Arbeidsinspectie betrokken bij het toezicht op het au-pairdossier. De precieze rol en taken van deze partijen zijn uitgelegd in [paragraaf 3.3](#).

3.1 Aanvragen van een verblijfsvergunning 'au pair'

Binnen S&U behandelt één Team in Den Bosch de aanvragen voor de verblijfsvergunning regulier met als verblijfsdoel 'au pair'. De aanvragen betreffen zowel aanvragen MVV-TEV inzake MVV-plichtige au-pairs²³ (waarbij de au pair eerst de MVV bij de Nederlandse vertegenwoordiging in zijn/haar land van herkomst moet afhalen voordat zij/hij naar Nederland kan reizen), alsook aanvragen om een verblijfsvergunning zonder MVV van au pairs die niet MVV-plichtig zijn. De aanvragen worden digitaal (online via Portaal Zakelijk op ind.nl) door de erkend referenten ingediend.

Het (digitale) aanvraagformulier bevat de gegevens van het au-pairbureau, gastgezin en de vreemdeling. Ook verklaart het au-pairbureau dat de au pair geen strafrechtelijke antecedenten heeft, na inreis in Nederland een tbc-onderzoek zal ondergaan en dat aan alle overige voorwaarden wordt voldaan.²⁴ Bij het (digitale) aanvraagformulier wordt een scan van het paspoort van de au pair gevoegd en indien aan de orde, een scan van de verblijfsvergunning van een andere EU-lidstaat.

De aanvraag wordt door een medewerker in behandeling genomen. Deze controleert:

- of het aanvraagformulier volledig is ingevuld en ondertekend,
- het gastgezin (is het opgevoerd in INDiGO, bestaat het uit minimaal 2 personen, heeft het voldoende rechtmatig verblijf),
- de au pair (personalia conform het paspoort, eerder verblijfsrecht),
- het au-pairbureau (is het een erkende uitwisselingsorganisatie) en
- of de voor de aanvraag verschuldigde leges zijn voldaan.

S&U heeft samen met Team Zakelijk (zie ook [paragraaf 3.2](#)) de afspraak gemaakt dat de eerste vijf verblijfsaanvragen 'au pair' van een nieuwe erkend referent (au-pairbureau) integraal worden getoetst en dat de bureaus hierover feedback

²³ MVV staat voor Machtiging tot Voorlopig Verblijf en is een nationaal visum waarmee Toegang tot En Verblijf (TEV) in Nederland wordt verkregen. Sommige nationaliteiten zijn verplicht om eerst een MVV te verkrijgen voordat in Nederland de verblijfsvergunning kan worden opgehaald. De aanvraagprocedure voor de MVV en de beoogde verblijfsvergunning zijn aan elkaar gekoppeld in de MVV-TEV procedure. Andere nationaliteiten hebben deze verplichting niet en kunnen direct een verblijfsvergunning in Nederland aanvragen. Op ind.nl staan de lijsten met de MVV-plichtige en niet MVV-plichtige nationaliteiten.

²⁴ Een aantal door de IND opgestelde formulieren zoals de bewustverklaring en de antecedentenverklaring bevinden zich niet meer bij de ingediende aanvraag, maar hiervoor staat slechts vermeld dat deze zich in het dossier bevinden en door de betreffende partijen zijn ondertekend.

ontvangen. Daarnaast wordt een check in de interne systemen gedaan met betrekking tot de vraag of de au pair een risico vormt voor de openbare orde. Ook worden de adres- en inkomensgegevens van het gastgezin gecheckt. Bij een niet complete aanvraag verzoekt de S&U medewerker de erkend referent om binnen een redelijke termijn de ontbrekende stukken/informatie per post te overleggen. Bij bijzonderheden kan de aanvraag worden opgeschaald naar een senior medewerker voor verdere afhandeling. Indien verder onderzoek nodig is, wordt het volledige dossier opgevraagd bij de erkend referent. Ook kunnen aanvullende vragen worden gesteld aan het au-pairbureau. Doorgaans beslist de IND binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag.

De IND wijst de aanvraag voor een verblijfsvergunning 'au pair' af als de vreemdeling:

- jonger is dan 18 of ouder dan 25 jaar op het moment van indiening van de aanvraag;
- gehuwd is of (pleeg)kinderen heeft;
- eerder in Nederland een verblijfsvergunning heeft gehad voor uitwisseling;
- een borg aan een (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of uitwisselingsorganisatie ter beschikking heeft gesteld;
- een contract met een gastgezin of (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of uitwisselingsorganisatie heeft ondertekend waarmee de aanvrager zich verplicht tot het betalen van geld of een geldboete als sanctie wegens het niet nakomen van een of meerdere bepalingen van dit contract;
- een geldbedrag heeft betaald aan kosten die verband houden met de voorbereiding op het verblijf in Nederland dat in totaal hoger is €34;²⁵
- taken verricht of gaat verrichten voor mensen die een meer bijzondere zorg nodig hebben, welke taken een specifieke vaardigheid vereisen.

Als alles goed is bevonden, dan wordt de verblijfsaanvraag ingewilligd, de eventuele MVV afgegeven en kan het verblijfsdocument worden afgehaald bij het IND-loket. Bij het afgeven van de MVV sticker voor verblijfsdoel 'au pair' stelt de IND als voorwaarde dat de Nederlandse vertegenwoordiging het paspoort van de aanvrager controleert; er hoeven geen aanvullende documenten worden overgelegd. De ambassade in Manilla (Filipijnen) heeft aangegeven dat medewerkers in het geval van twijfels wél de ongehuwdverklaring bij het ophalen van de MVV sticker controleren; deze controle gebeurt op eigen initiatief.

Met betrekking tot de MVV-procedure spelen posten naast een MVV-afgiftefunctie ook een rol bij de vaststelling van de identiteit. Verder hebben zij een signalerende rol bij vermoedens van fraude of oneigenlijk gebruik. In dit kader komt het voor dat bij een MVV-TEV aanvraag de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland (waar de MVV wordt geplaatst in het paspoort van de au pair), een verzoek tot heroverweging bij IND indient.²⁶ De medewerker S&U kan dan aanleiding zien om de MVV-goedkeuring (en daarmee) het inwilligende besluit voor afgifte van een verblijfsvergunning in te trekken. S&U schat in dat het sinds 2017 ongeveer 75 keer is voorgekomen dat een inwilligend besluit werd ingetrokken. Het aantal intrekingswaardige signalen vanuit de Nederlandse vertegenwoordigingen is beperkt, wat voortkomt uit het feit dat er tegenwoordig geen inhoudelijke vragen meer worden

²⁵ De kosten voor de reis naar Nederland en voor de terugreis naar het land van herkomst vallen hierbuiten, evenals kosten voor het visum, kosten voor het aanvragen, vertalen en legaliseren van de geboortakte en de kosten voor het reisdocument. Zie ook: Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), artikel 2.2.

²⁶ De Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland kan om verschillende redenen een verzoek tot heroverweging indienen: o.a. het paspoort van de au pair toont afwijkingen; er kunnen signalen zijn van oneigenlijk gebruik of misbruik van de au-pairregeling. Er zijn geen officiële cijfers van het aantal verzoeken tot heroverweging beschikbaar.

gesteld voorafgaand aan het afgeven van de MVV sticker. Heroverwegingsverzoeken komen sinds 2020 vrijwel nauwelijks meer voor, terwijl in 2019 sprake was van een groot aantal verzoeken, met name afkomstig van de Nederlandse ambassade in Manilla.²⁷

Tot eind 2023 werden de signalen over vermeend oneigenlijk gebruik van MVV's (dus voor alle verblijfsdoelen) versnipperd bij de IND aangeleverd en was de methodiek van het terugkoppelen van deze signalen door de IND naar de post niet eenduidig. Om deze versnippering en onduidelijkheid rondom het indienen van heroverwegingsverzoeken tegen te gaan, is besloten het proces van het melden van de betreffende signalen door de Nederlandse vertegenwoordigingen en de terugkoppeling ervan door de IND, te verbeteren en te stroomlijnen. Sinds 1 januari 2024 wordt gewerkt met een speciaal meldformulier voor alle verblijfsdoelen, inclusief au pair, dat medewerkers van de Nederlandse vertegenwoordiging online kunnen indienen.

3.2

Aanvragen en beheer van het erkend referentschap

TZ bestaat sinds 1 januari 2021 uit één Team Relatiemanagement en één Team Beheer; zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de erkend referenten. Hoewel de taken tussen TZ Relatiemanagement en TZ Beheer strikt zijn gescheiden vindt er wel geregeld contact en informatiewisseling over de au-pairbureaus plaats. Bij voorlichting aan de au-pairbureaus trekken de teams vaak gezamenlijk op.

TZ Relatiemanagement is verantwoordelijk voor het contact met de au-pairbureaus aan de voorkant van het erkenningsproces. Zij houdt zich (o.a.) bezig met het beoordelen van de aanvragen om erkenning van de au-pairbureaus, het beantwoorden van vragen van erkend referenten en het geven van voorlichtingen aan de au-pairbureaus. Ook kan het voorkomen dat TZ Relatiemanagement bepaalde vragen van de au-pairbureaus doorstuurt naar S&U wanneer deze over au-pairaanvragen gaan. Tot slot verstuurt TZ Relatiemanagement éénmaal per kwartaal een nieuwsbrief aan alle au-pairbureaus. In 2023 waren er 20 au-pairbureaus die geregistreerd stonden als erkend referent in het openbaar register van de IND; per maart 2024 zijn dat er 21.²⁸ Elk bureau heeft een medewerker van TZ Relatiemanagement toegewezen gekregen als accountmanager tot wie zij zich kunnen wenden bij vragen.

TZ Beheer ziet toe op handhaving van de voorwaarden, gemaakte afspraken en verplichtingen van de au-pairbureaus als erkende referent. Zij geeft hiertoe voorlichting, onderhoudt contact met de erkende referent, beoordeelt meldingen gedaan door de au-pairbureaus, voert handhavende gesprekken, legt waarschuwingen op en trekt het erkend referentschap zo nodig in, al gebeurt dit laatst vrij weinig.²⁹ Het doel van deze maatregelen is naleving van de zorgplicht, de administratieplicht en de informatieplicht die onder MoMi zijn ingesteld. Overtreding van de zorgplicht komt volgens TZ Beheer het meest voor. Deze overtreding leidt meestal tot een boete.

²⁷ Tot 2019 interviewde de Nederlandse ambassade in Manilla op verzoek van de IND standaard alle au pairs die de MVV sticker kwamen ophalen. Het verslag hiervan werd naar de IND gestuurd. Momenteel is deze werkwijze niet langer van toepassing, omdat de Nederlandse vertegenwoordiging niet de onderzoekende instantie is, maar de IND.

²⁸ [Openbaar Register Au Pair en Uitwisseling | IND](#), geraadpleegd op 15 februari 2024.

²⁹ Er zijn geen officiële cijfers bekend, maar TZ Beheer schat in dat handhavende gesprekken het minst frequent voorkomen, gevolgd door waarschuwingen. Boetes komen het meest voor, maar deze worden door S&U van de directie RVN uitgeschreven.

3.3 Handhaving binnen het au-pairdossier

De handhaving op de au-pairregeling is belegd bij verschillende organisaties, die geregeld samen optrekken, maar wel elk een eigen taak en verantwoordelijkheid hebben. De IND (HTO) ziet toe op het nakomen van de MoMi-verplichtingen van de erkend referenten (de au-pairbureaus). Het toezicht op het gastgezin als werkgever is belegd bij de Arbeidsinspectie en het toezicht op de au pair bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). De Arbeidsinspectie en de AVIM mogen als enige partijen toezicht 'achter de voordeur' uitoefenen, hoewel hier ook specifieke voorwaarden aan verbonden zijn. Controles in een privédoel (zoals de woning van het gastgezin) door toezichthouders zijn alleen onder voorwaarden mogelijk als sprake is van een redelijk vermoeden van overtreding van respectievelijk de Vreemdelingenwet en/of de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).³⁰

Er is bij de au-pairregeling sprake van handhaving achteraf. De IND controleert vooraf of aan de voorwaarden van de verleende verblijfsvergunning wordt voldaan, inclusief of het au-pairbureau de verplichtingen als erkend referent nakomt. De Arbeidsinspectie kan risicogestuurd of na meldingen controleren of de werkgever (het gastgezin) zich houdt aan zijn verplichtingen in de Wav en het BuWav. Wanneer de Arbeidsinspectie constateert dat het gastgezin (werkgever) de Wav overtreedt, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Handhavingsmaatregelen van de IND zijn onder andere intrekking van de verblijfsvergunning van de au pair, schorsing of intrekking van het erkend referentschap, het opleggen van een waarschuwing en/of bestuurlijke boete aan de erkend referent, het verhalen van de kosten van uitzetting van de vreemdeling en tenslotte het doen van aangifte indien sprake is van een strafbaar feit.

Verschillende signalen van onder andere fraude, oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling, misbruik door het gastgezin, illegaal verblijf na verblijf als au-pair, schending van de plichten van het au-pairbureau komen binnen bij het HIK van de directie DV van de IND. Het HIK ontvangt deze signalen van IND-medewerkers, met name van TZ maar ook van RVN, die de meldingen hebben ontvangen van de au-pairbureaus, au pairs en gastgezinnen.³¹ Deze meldingen worden intern opgevoerd als een Fraude- en Handhavingssignaal in het interne systeem INDiGO. Daarnaast ontvangt het HIK ook signalen door middel van klikbrieven.³² Het HIK beoordeelt deze signalen en zet ze eventueel door naar de juiste afdelingen van de IND: TZ Beheer, S&U of HTO van de IND, waarbij HTO als toezichthouder belast is met het controleren van de au-pairbureaus.³³ HTO voert controlebezoeken uit indien daar concrete aanleiding voor is, zoals meerdere meldingen over misstanden bij één au-pairbureau. Wanneer een signaal betrekking heeft op het mogelijk overschrijden van de Wav of het BuWav door een au pair en/of gastgezin kan het HIK het betreffende signaal ook in een periodiek overleg met de Arbeidsinspectie bespreken.

Na afloop van een controle stelt HTO een Rapport van Bevindingen op dat vervolgens door TZ Beheer wordt beoordeeld op eventuele consequenties. Ook medewerkers TZ Beheer pakken signalen op en zijn verantwoordelijk voor de administratieve intrekkingen en leggen waarschuwingen op. Als TZ Beheer vaststelt dat een boete of inhoudelijke intrekking moet volgen, wordt de zaak (nadat een Rapport van

³⁰ Hageman en Otjir (2021), *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*. Inspectie SZW, pp. 24-25.

³¹ Door middel van een fraudehandhavingssignaal in INDiGO, waarbij het signaal standaard wordt gekoppeld aan het au-pairbureau.

³² Deze worden meestal via de website van de IND ingediend en zijn afkomstig van au pairs, gastgezinnen, derden of ze zijn anoniem.

³³ Individuele signalen over au-pairbureaus worden door TZ Beheer afgehandeld, HTO wordt ingeschakeld wanneer er meerdere meldingen over één au-pairbureau worden ontvangen.

Bevindingen is opgesteld) overgedragen aan S&U, die vervolgens de boete aan de erkend referent oplegt of de verblijfsvergunning van de au pair intrekt. In het verleden heeft TZ Beheer in het kader van bijstand eerder ook boetezaken gedaan, maar dit gebeurt momenteel niet (meer).

Naast HTO kan ook de Arbeidsinspectie bij au-pairbureaus dossiers van individuele au pairs opvragen wanneer een onderzoek wordt opgestart. Wanneer een gastgezin als werkgever zich niet houdt aan de verplichtingen uit de Wav en/of het BuWav, dan kan de Arbeidsinspectie handhaven.

Elke 8 weken vindt op casusniveau een (landelijk) handhavingsoverleg over au pairs plaats waar vertegenwoordigers van de afdelingen HTO, S&U, TZ Beheer en TZ Relatiemanagement van de IND aan deelnemen, evenals medewerkers van de Arbeidsinspectie en van de AVIM van de politie. Tijdens dit overleg kunnen alle deelnemende partijen zaken inbrengen, vaak gaat het om zaken waar meldingen over zijn ontvangen door het HIK. Ook wordt besproken welke partner welke actie gaat uitvoeren naar aanleiding van een melding of een signaal.

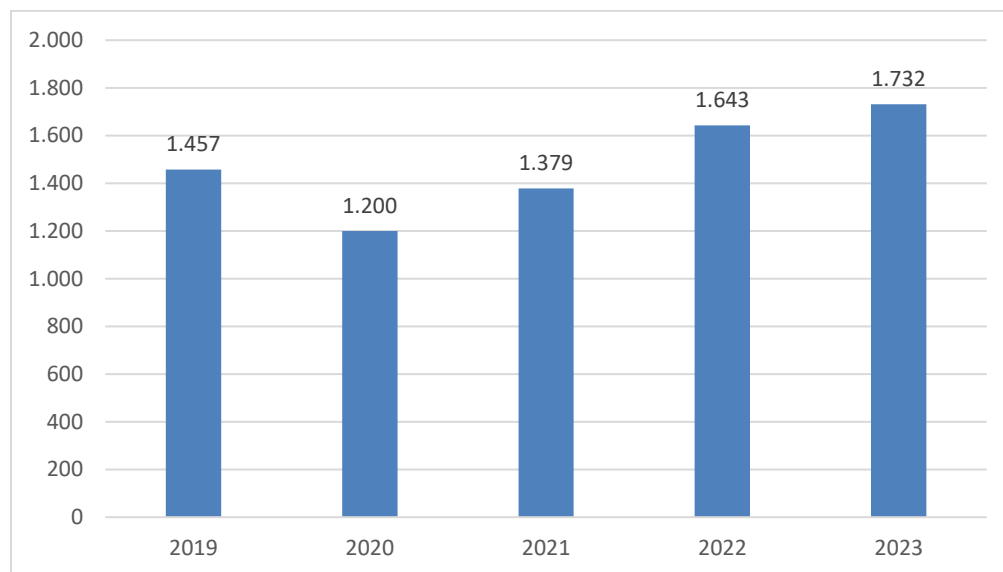
4 Aanvragen verblijfsvergunning 'au pair'

Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het aantal aangevraagde en toegekende verblijfsvergunningen 'au pair' vóór en na de aanscherpingen van de au-pairregeling zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt voor de kwantitatieve analyse zijn alle uitstroomgegevens op zaakniveau van aanvragen met de kwalificatie "400 au pair" in de periode van 1 januari 2019 t/m 30 november 2023. Daarbij is specifiek gekeken naar de afdoeningswijze van de aanvraag, de leeftijd van de aanvrager op het moment van aanvraag, de nationaliteit van de aanvrager, de maand waarop de aanvraag is ingediend en door welk au-pairbureau de aanvraag is ingediend.

4.1 Aantal aanvragen verblijfsvergunning 'au pair' en afdoeningswijze

Het aantal aanvragen voor verblijfsdoel 'au pair' neemt al enige jaren toe, met uitzondering van een tijdelijke dip in 2020/2021 als gevolg van de COVID-19 pandemie. In Figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal ingewilligde aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' in de afgelopen vijf jaar opgenomen.

*Figuur 1 Aantal ingewilligde aanvragen verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)**



* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

Vooraf werd verwacht dat de aanscherpingen van de au-pairregeling per 1 oktober 2022 tot een (tijdelijke) dip in het aantal aanvragen zouden leiden, maar deze verwachting is niet uitgekomen. Het aantal ingewilligde aanvragen bereikte in 2023 zelfs een recordhoogte van 1.732 (cijfers tot eind november); dit is een toename van 5% ten opzichte van 2022.

Een mogelijke verklaring voor deze toename kan worden gezocht in de opgelopen wachtlijsten in de kinderopvang waardoor gezinnen nu meer/vaker kijken naar de optie om een au pair in huis te nemen. In een veel geciteerd onderzoek van het WODC uit 2014³⁴ werd al geconcludeerd dat hulp bij de verzorging van kinderen een

³⁴ Schans, Galloway & Lansang (2014). *Au Pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC.

belangrijke motivatie was voor gastgezinnen om voor een au pair te kiezen. Met de huidige krapte in de kinderopvang ligt het in de lijn der verwachting dat gezinnen vaker dan voorheen voor een au pair zullen kiezen. Daarbij dient vermeld te worden dat het aantal aanvragen voor verblijfsdoelen die onder de noemer "Studie en Uitwisseling" vallen over de gehele linie toegenomen in de afgelopen jaren. Verblijfsvergunningen 'au pair' vormen geen uitzondering op deze ontwikkeling.

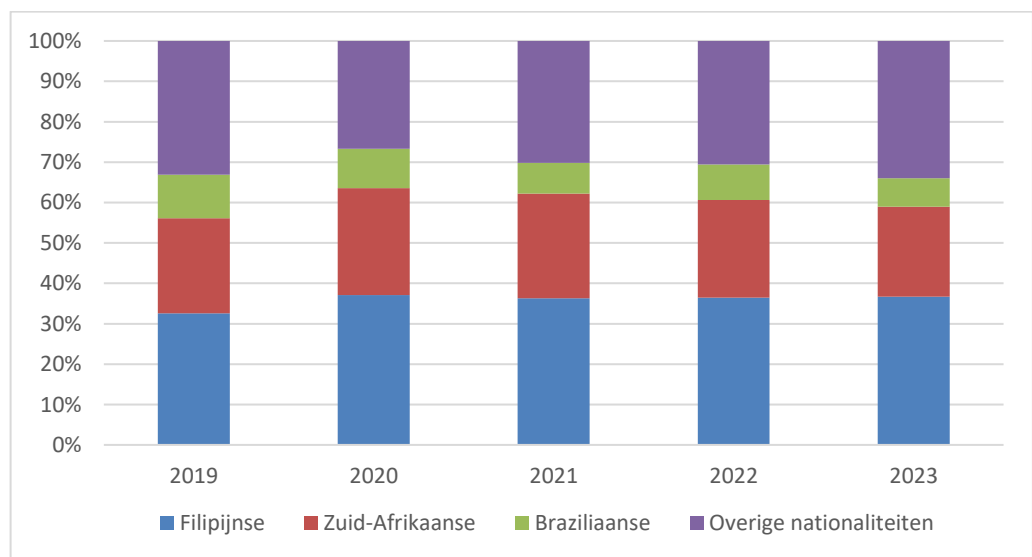
Gemiddeld genomen wordt 99,5% van de aanvragen voor verblijfsdoel 'au pair' ingewilligd. In 2020 zijn er relatief veel (n=16) aanvragen door de klant ingetrokken; vermoedelijk hangt dit samen met de reisbeperkingen als gevolg van de COVID-19 pandemie in dat jaar. In andere jaren lag het aantal intrekkingen onder de tien. Het is sinds 2018 niet meer voorgekomen dat aanvragen met verblijfsdoel 'au pair' worden afgewezen.

4.2 Top 5 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair'

De top drie nationaliteiten voor de vergunning met verblijfsdoel 'au pair' is al jaren gelijk; ongeveer een derde van het aantal aanvragen voor de verblijfsvergunning 'au pair' wordt gedaan door Filipijnse au pairs, bijna een kwart door Zuid-Afrikaanse au pairs en ongeveer 10% door Braziliaanse au pairs. Samen zijn deze drie nationaliteiten goed voor ongeveer twee derde van de jaarlijks afgegeven verblijfsvergunningen. De resterende verblijfsvergunningen worden afgegeven aan au pairs met een grote verscheidenheid aan nationaliteiten. Voor 30 van deze 80 nationaliteiten werden in de jaren 2019-2023 slechts één- of tweemaal een verblijfsvergunning 'au pair' toegekend.

Het aandeel van de top drie nationaliteiten ten opzichte van het totale aantal toegekende verblijfsvergunningen in de jaren 2019-2023 wordt weergegeven in Figuur 2.

*Figuur 2 Aandeel top-3 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)**



* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

Tabel 2 beschrijft het aantal ingewilligde aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' voor de top drie nationaliteiten in de periode 2019-2023.

Tabel 2 Aantallen top-3 nationaliteiten verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*

	2019	2020	2021	2022	2023
Filipijnse	475	445	501	599	636
Zuid-Afrikaanse	343	318	357	397	386
Braziliaanse	157	117	105	145	122
Overige nationaliteiten	482	320	416	502	588
Totaal	1.457	1.200	1.379	1.643	1.732

* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

4.3 Verbljfsvergunning 'au pair' naar leeftijdsc cohort

In de vier jaar voorafgaand aan de aanscherpingen (2018-2022) was bijna 40% van de aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' afkomstig van personen ouder dan 25 jaar. In de jaren 2019-2021 was de oudste groep au pairs de grootste, gevolgd door de groep 21-25 jarigen, zoals blijkt uit Tabel 3.

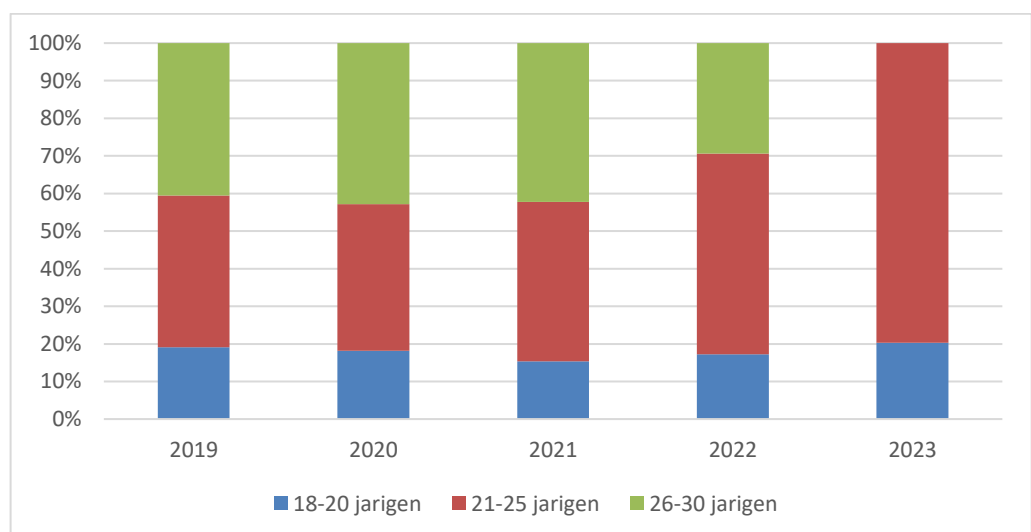
Tabel 3 Aantallen verblijfsvergunning 'au pair' per leeftijdsc cohort (2019-2023)*

	2019	2020	2021	2022	2023
18-20 jarigen	279	218	212	283	352
21-25 jarigen	588	468	585	878	1.380
26-30 jarigen	590	514	582	482	0
Totaal	1.457	1.200	1.379	1.643	1.732

* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

In 2022, het jaar waarin de maximale leeftijd voor een verblijfsvergunning 'au pair' werd verlaagd naar 25 jaar, nam het aandeel van de oudste groep af naar 30% terwijl het aandeel van de 21-25 jarigen toenam. In 2023, het eerste volledige kalenderjaar waarin de aangepaste maximale leeftijd gold, was één op de vijf au pairs 18 tot 20 jaar. De overige 80% bestond uit au pairs uit het cohort van 21 tot 25 jarigen.

Figuur 3 Verdeling per leeftijdsc cohort (2019-2023)*



* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

In de leeftjdsverdeling van de top 3 nationaliteiten vóór de aanscherping van de maximale leeftijd valt op dat meer dan de helft van de Filipijnse en de Braziliaanse au pairs tot het oudste cohort behoorden. Hier staat tegenover dat de helft van de Zuid-

Afrikaanse au pairs tot het jongste cohort (18-20 jarigen) behoorden, zoals Tabel 4 laat zien.

Tabel 4 Top-3 nationaliteiten per leeftijdscohort vóór de aanscherpingen*

	18-20 jarigen	21-25 jarigen	26-30 jarigen	Aantal
Filipijnse	2%	45%	53%	2.020
Zuid-Afrikaanse	50%	39%	10%	1.415
Braziliaanse	6%	40%	54%	524

* Gemiddelde van de jaren 2019-2022. Bron: BIC.

In 2023 was de verdeling tussen het jongere en het oudere cohort voor Zuid-Afrikaanse au pairs nagenoeg gelijk aan de voorgaande jaren. Onder de Braziliaanse au pairs waren verhoudingsgewijs iets meer au pairs uit het cohort 18-20 jarigen. Bij de Filipijnse au pairs maakte het cohort van 21-25 jarigen meer dan 90% uit, zoals Tabel 5 laat zien.

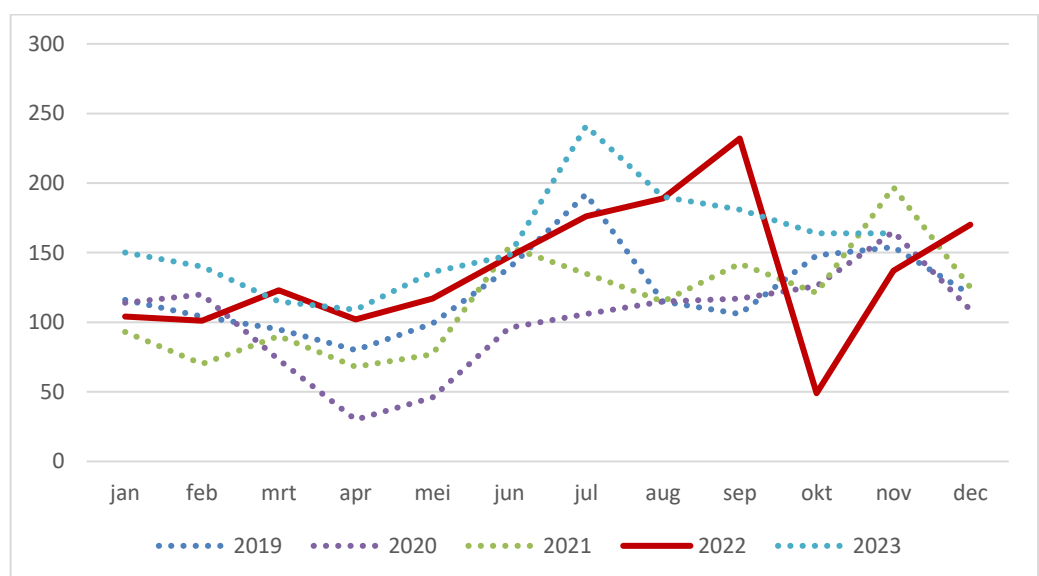
Tabel 5 Top-3 nationaliteiten per leeftijdscohort sinds de aanscherpingen*

	18-20 jarigen	21-25 jarigen	Aantal
Filipijnse	6%	94%	636
Zuid-Afrikaanse	53%	47%	386
Braziliaanse	19%	81%	122

* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

Doorgaans worden de meeste aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' in de zomermaanden (juli-augustus) en in november ingediend. Door de aanscherping van de leeftijdseis per 1 oktober 2022 werden in september 2022 aanzienlijk meer aanvragen ingediend, terwijl de maand oktober in dat jaar juist een dip liet zien, zoals Figuur 4 aantoont.

Figuur 4 Moment van aanvraag verblijfsvergunning 'au pair' (2019-2023)*



* Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC.

5 Gevolgen van de aanscherpingen voor de uitvoering

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van de twee aanscherpingen van de au-pairregeling per 1 oktober 2022 uiteengezet, uitgesplitst per directie van de IND en voor BZ en de Arbeidsinspectie. De gevolgen van beide aanscherpingen worden in dit hoofdstuk gezamenlijk besproken.

Bij de beschrijving van de gevolgen worden zowel de uitvoering als de handhaving van de aanscherpingen voor de uitvoering meegenomen. Deze elementen zijn als volgt gedefinieerd:

- *Uitvoerbaarheid* verwijst naar de mate waarin de aanscherpingen werkbaar zijn (dus toe te passen, in werkprocessen en systemen) voor betrokken afdelingen en organisaties aan de kant van de overheid.³⁵
- *Handhaafbaarheid* gaat over de mate waarin de naleving van de aanscherpingen door au pairs en au-pairbureaus goed gecontroleerd kan worden en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden in het geval van overtredingen.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op interviews gehouden met medewerkers van de verschillende betrokken directies en afdelingen van de IND, van BZ en van de Arbeidsinspectie. Daarnaast is gebruik gemaakt van een aantal interne cijferoverzichten over aanvragen verblijfsvergunning 'au pair', waaronder cijfers aangeleverd door het Business Informatie Centrum (BIC).

5.1 Gevolgen van de aanscherpingen voor IND/RVN

De aanvraag voor de verblijfsvergunning met als verblijfsdoel 'au pair' wordt behandeld door een medewerker van S&U van de Directie RVN van de IND. Deze medewerker controleert de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg) kinderen niet. Er wordt vanuit gegaan dat de aanvraag die het au-pairbureau heeft ingediend compleet is en dat alle informatie juist is. Eventuele controle vindt pas plaats na inwilliging van de aanvraag, nadat een handhavingsmonitor is gaan lopen (veelal naar aanleiding van intrekkingwaardige signalen). Meldingen over individuele au pairs worden door medewerkers van S&U afgehandeld, maar tot op heden zijn er geen meldingen ontvangen over au pairs die toch gehuwd bleken te zijn of toch (pleeg)kinderen hebben. Er zijn dus geen gevolgen voor S&U van de eerste aanscherping van de au-pairregeling bekend.

Ten aanzien van de tweede aanscherping, de gewijzigde leeftijdseis, zijn er ook geen gevolgen voor S&U bekend. Ten tijde van de EAUT (juni 2021) werd verwacht dat de aangescherpte leeftijdseis tot een (tijdelijke) dip in het aantal aanvragen voor de vergunning met als verblijfsdoel 'au pair' zou leiden, en daarmee voor minder werk voor S&U. Inmiddels is duidelijk geworden dat dit niet het geval is; het aantal aanvragen is sinds 2020 alleen maar verder gestegen (zie ook [hoofdstuk 4](#)).

Uit bovenstaande volgt dat de **aanscherpingen van de au-pairregeling geen gevolgen hebben gehad voor de uitvoering door S&U**. De medewerker van S&U die voor deze invoeringstoets is geïnterviewd gaf aan dat beide aanscherpingen goed uitvoerbaar zijn.

³⁵ De uitvoerbaarheid van de aanscherpingen voor de doelgroep (zowel au pairs als au-pairbureaus) wordt behandeld in [hoofdstuk 6](#).

5.2 Gevolgen van de aanscherpingen voor IND/DV

5.2.1 *Gevolgen voor TZ Relatiemanagement en TZ Beheer*

Vóór de inwerkingtreding van de aanscherpingen was TZ Relatiemanagement meer tijd dan gebruikelijk kwijt aan voorlichting van de au-pairbureaus. Verder heeft TZ Relatiemanagement meegedacht over het opzetten van de pilot BDOC waarbij au-pairbureaus ongehuwdverklaringen konden laten controleren (zie [paragraaf 2.4](#) voor meer informatie).

Ná de inwerkingtreding van de aanscherpingen hebben de accountmanagers van TZ Relatiemanagement wat vaker vragen van au-pairbureaus gekregen, maar deze extra belasting was van korte duur. Het aantal vragen droogde al snel op, waaruit werd opgemaakt dat de uitvoering van de aanscherpingen voldoende duidelijk was voor de au-pairbureaus. De extra werkzaamheden voor TZ Relatiemanagement hebben geen gevolgen gehad voor de uitvoerbaarheid van de au-pairregeling.

De werklast voor TZ Beheer is niet gewijzigd sinds 1 oktober 2022. Het aantal en type meldingen dat zij via het HIK doorkrijgen over de au-pairbureaus is sindsdien niet veranderd. Er zijn ook geen meldingen binnengekomen over au-pairbureaus die een verblijfsvergunning voor getrouwde au pairs of voor au pairs ouder dan 25 jaar hebben aangevraagd.

Uit bovenstaande volgt dat de **aanscherpingen van de au-pairregeling goed uitvoerbaar zijn voor Team Zakelijk**. Deze constatering is bevestigd door de medewerkers van TZ Relatiemanagement en TZ Beheer die O&A voor deze invoeringstoets heeft geïnterviewd.

5.2.2 *Gevolgen voor HTO*

HTO heeft sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2022 geen meldingen ontvangen die voortkwamen uit de aanscherpingen van de au-pairregeling. Wel zijn er meldingen ontvangen over andere onderwerpen; bijvoorbeeld over het aantal te werken uren of over betaling van het zakgeld. Dergelijke meldingen hangen vaak samen met klachten over au-pairbureaus; deze zouden in dergelijke gevallen niet of niet adequaat hebben geholpen bij problemen tussen de au pair en het gastgezin. In 2021 concludeerde de Arbeidsinspectie dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van au pairs vermoedelijk niet op grote schaal plaatsvond.³⁶

Tabel 6 bevat een overzicht van het aantal Fraude- en Handhavingssignalen geregistreerd in de afgelopen vijf jaar, uitgesplitst naar onderwerp. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit enkel de opgevoerde signalen zijn; het is mogelijk dat er daarnaast meer gevallen van fraude of misbruik zijn die niet geregistreerd zijn door de IND.

*Tabel 6 Fraude- en Handhavingssignalen verblijfsdoel 'au pair' (2019-2023)**

	2019	2020	2021	2022	2023
Meldingen over au-pairbureaus	5	20	25	27	29
Meldingen over au pairs	1	3	4	5	3
Meldingen over gastgezinnen	3	3	12	11	3
Totaal aantal meldingen	10	21	25	27	30

* *Sommige meldingen hebben betrekking op meerdere onderwerpen, waardoor het totaal niet optelt. Bron: HIK.*

³⁶ Hageman en Otjir (2021), *Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*. Inspectie SZW, pp. 25-26.

De meeste meldingen worden nog altijd door medewerkers van de IND gedaan. Au pairs zelf zijn over het algemeen terughoudend met het doen van meldingen, deels uit loyaliteit naar en afhankelijkheid van het gastgezin, maar ook uit angst om hun verblijfsvergunning te verliezen.

Ten tijde van de EAUT (juni 2021) werd verwacht dat HTO mogelijk meer onderzoeken zou moeten uitvoeren naar aanleiding van de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen, maar deze verwachting is niet uitgekomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat meldingen over individuele au pairs door medewerkers van S&U worden afgehandeld. HTO gaat pas over tot controle bij een au-pairbureau wanneer er meerdere meldingen zijn ontvangen over één en hetzelfde au-pairbureau. In zo'n geval zal HTO de onderliggende documenten bij het au-pairbureau opvragen en toetsen.³⁷ HTO heeft in 2023 samen met de Arbeidsinspectie één au-pairbureau onderzocht.

De aanscherpingen van de au-pairregeling hebben niet geleid tot meldingen, waaruit volgt dat **de aanscherpingen geen gevolgen hebben gehad voor de handhaving door HTO**. De medewerkers van HTO die voor deze invoeringstoets zijn geïnterviewd hebben bevestigd dat de aanscherpingen geen gevolgen hebben gehad voor hun werkzaamheden.

5.2.3

Gevolgen voor BDOC

BDOC heeft formeel gezien op het moment geen rol in de uitvoering van de au-pairregeling. BDOC ziet doorgaans geen ongehuwdverklaringen uit de landen waar de meeste au pairs vandaan komen, zij heeft meer ervaring in het controleren van documenten uit het asielproces.

In de eerste zes maanden na de inwerkingtreding van de aanscherpingen heeft BDOC ondersteuning aangeboden aan de au-pairbureaus bij de controle van de ongehuwdverklaring (zie ook [paragraaf 2.4](#)). Van de pilot 'au pair' van BDOC die van oktober 2022 tot en met maart 2023 liep is uiteindelijk minder gebruik gemaakt dan verwacht. Hierdoor was de belasting voor BDOC beperkt.

Een onverwacht positief effect van de pilot is dat BDOC ervaring heeft opgedaan met de controle van ongehuwdverklaringen uit nieuwe landen. Dit nieuw aangelegde overzicht kan als basis dienen voor nieuwe, toekomstige adviesaanvragen. Daarnaast heeft BDOC ervaring opgedaan in het werken met pilots voor externe partijen buiten de IND, iets wat zich recent heeft uitbetaald bij de opzet van een nieuwe pilot.

Uit bovenstaande volgt dat de **aanscherpingen van de au-pairregeling goed uitvoerbaar zijn gebleken voor BDOC**.

5.3

Gevolgen van de aanscherpingen voor BZ

Bij het ophalen van de MVV sticker op de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland hoeft de medewerker van de Nederlandse vertegenwoordiging enkel het paspoort van de au pair te controleren. De IND vraagt de Nederlandse vertegenwoordiging niet om (de originele of een kopie van) de ongehuwdverklaring te controleren.³⁸ Omdat er geen veranderingen zijn geweest in de procedure voor het afgeven van de MVV is er geen sprake van gevolgen van de aanscherpingen voor BZ.

³⁷ Met ingang van 1 juli 2024 vallen de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen ook onder de administratieplicht van de au-pairbureaus, waaruit volgt dat HTO deze ook op kan vragen in het geval van een onderzoek.

³⁸ De ambassade in Manilla (Filipijnen) heeft aangegeven dat medewerkers in het geval van twijfels wél de ongehuwdverklaring bij het ophalen van de MVV sticker controleren; deze controle gebeurt op eigen initiatief en komt niet heel veel voor.

Hieruit volgt dat de **aanscherpingen van de au-pairregeling goed uitvoerbaar zijn voor BZ.**

5.4 **Gevolgen van de aanscherpingen voor de Arbeidsinspectie**

De Arbeidsinspectie heeft tot op heden geen meldingen of signalen ontvangen en/of onderzocht die gerelateerd kunnen worden aan de aanscherpingen. De Arbeidsinspectie heeft in januari 2023 samen met de politie een gezamenlijke controle bij gastgezinnen in de provincies Noord Holland en Utrecht uitgevoerd; de Arbeidsinspectie heeft hierbij geen overtredingen op de Wav en het BuWav geconstateerd.³⁹

De aanscherpingen van de au-pairregeling hebben niet geleid tot meldingen, waaruit volgt dat **de aanscherpingen geen gevolgen hebben gehad voor de handhaving door de Arbeidsinspectie.**

5.5 **Aandachtspunten voor de uitvoering**

Alle respondenten van de IND, BZ en de Arbeidsinspectie hebben aangegeven dat de aanscherpingen van de au-pairregeling goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Desalniettemin zijn tijdens de interviews voor deze invoeringstoets wel meerdere aandachtspunten benoemd die gerelateerd zijn aan de uitvoering en handhaving van de au-pairregeling. Deze aandachtspunten kunnen uitgesplitst worden naar het aanvraagproces van een verblijfsvergunning 'au pair' en de handhaving onder de au-pairbureaus.

5.5.1 *Aandachtspunten voor het aanvraagproces van een verblijfsvergunning 'au pair'*

- De au-pairbureaus zijn de enige partijen die de ongehuwdverklaring inhoudelijk controleren. De medewerker van S&U kijkt bij de behandeling van de aanvraag voor de verblijfsvergunning 'au pair' enkel of een ongehuwdverklaring aanwezig is. Bij het ophalen van de MVV sticker op de Nederlandse vertegenwoordiging wordt de ongehuwdverklaring ook niet gecontroleerd. Diverse respondenten hebben aangegeven dat deze werkwijze het risico op fraude vergroot. Tijdens interviews is aangegeven dat een eventuele toekomstige controle van de ongehuwdverklaring door de Nederlandse vertegenwoordiging tot meer verzoeken tot heroverweging kan leiden, en daarmee tot een grotere werkbelasting voor de IND en voor BZ. Daarbij dient opgemerkt te worden dat bij een eventuele toekomstige controle door de Nederlandse vertegenwoordigingen van de gelegaliseerde ongehuwdverklaring dat het enkel mogelijk is om te controleren of het document door de juiste instantie is afgegeven. Een inhoudelijke controle van de ongehuwdverklaring is niet mogelijk.
- In het verleden kwam het voor dat enkele Nederlandse vertegenwoordigingen bij het ophalen van de MVV sticker de au pairs op verzoek van de IND interviewden over het verblijfsdoel. Uit deze interviews konden verzoeken tot heroverweging voortkomen, met name in het geval wanneer de consulaire medewerker twijfelde over de beweegredenen van de au pair. Inmiddels is deze werkwijze gewijzigd en worden er geen interviews meer afgenomen omdat het doen van (nader) onderzoek naar de verblijfsaanvraag onder verantwoordelijkheid van de IND valt. Daarnaast hebben enkele Nederlandse vertegenwoordigingen aangegeven dat zij niet langer verzoeken voor heroverweging indienen bij de IND omdat zij geen terugkoppeling ontvangen over de bruikbaarheid van de afgegeven signalen. Mochten er in de toekomst signalen zijn die de IND wél wenst te onderzoeken, dan kunnen de

³⁹ [Gezamenlijke controle tegen uitbuiting au pairs](#), Nieuwsbericht Politie.nl, 27 januari 2023.

Nederlandse vertegenwoordigers een interview faciliteren via een videoverbinding. Deze werkwijze wordt bij bepaalde andere verblijfsdoelen reeds toegepast.

5.5.2 *Aandachtspunten voor de handhaving onder au-pairbureaus*

- Tijdens interviews kwam naar voren dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat voor het handhavingproces onder au-pairbureaus. Zowel TZ Beheer, HTO als S&U spelen hierbij een rol, zoals duidelijk werd in [paragraaf 3.3](#). HTO voert controles uit en stelt het Rapport van Bevindingen op, dat vervolgens door TZ Beheer wordt beoordeeld op eventuele consequenties voor de au-pairbureaus. TZ Beheer loopt er tegenaan dat zij wél verantwoordelijk zijn voor administratieve intrekkingen en het opleggen van waarschuwingen, maar dat zij zelf geen boetes aan de au-pairbureaus kunnen opleggen.⁴⁰ Boetes aan au-pairbureaus worden opgelegd door S&U. Daarbij bestaat er geen overeenstemming hoe boetes geregistreerd moeten worden, waardoor het moeilijk te achterhalen is hoeveel boetes in een bepaalde tijd zijn opgelegd en waarom.
- De IND handhaaft achteraf en op basis van (onder andere) meldingen die de au-pairbureaus aan de IND doorgeven. Deze wijze van handhaven kan mogelijk bijdragen aan een lage(re) meldingsbereidheid onder de bureaus. Immers, zodra een au-pairbureau een melding doet in het kader van de informatieplicht, dan kan dit aanleiding zijn voor HTO of TZ Beheer om een (extra) controle uit te voeren. Dit brengt extra werk voor het au-pairbureau in kwestie met zich mee, waardoor bureaus mogelijk in de toekomst minder snel geneigd zijn om een nieuwe melding te doen. Tijdens interviews is gesuggereerd om bij de handhaving onderscheid te maken tussen *meldingen van au-pairbureaus over au pairs* enerzijds, en *meldingen van au pairs over au-pairbureaus en gastgezinnen* anderzijds. Bij het eerste type melding zou niet altijd een onderzoek door HTO en/of TZ Beheer nodig zijn, wat de meldingsbereidheid onder au-pairbureaus kan vergroten.

⁴⁰ Bij andere verblijfsdoelen in het kader van 'Kenniss en Talent' kan TZ Beheer dit wél doen.

6 Gevolgen van de aanscherpingen voor de doelgroep

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van de aanscherpingen van de au-pairregeling per 1 oktober 2022 voor de doelgroep uiteen gezet. Bij de beschrijving van de gevolgen zal, naast de eerdergenoemde elementen uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, aandacht zijn voor de impact op het doenvermogen van de doelgroep.

Doenvermogen is een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. Enkele van deze vermogens zijn: de situatie overzien, doelen stellen en een plan maken; in actie komen en het plan uitvoeren; het plan volhouden; en omgaan met emotie en tegenslag. Het begrip doenvermogen van burgers hangt samen met aandacht voor de menselijke maat, waarbij de overheid recht doet aan de belangen van burgers bij de totstandkoming van beleid, wet- en regelgeving.⁴¹

6.1 De doelgroep

In het kader van de au-pairregeling betreft de doelgroep zowel de au-pairbureaus als de au pairs. Hoewel zij als erkend referenten en deelnemers binnen de regeling verschillende rollen vervullen, ondervinden beide groepen gevolgen van de aanscherpingen van 1 oktober 2022. Om deze gevolgen in kaart te brengen, heeft de afdeling O&A van de IND interviews gehouden met zeven au-pairbureaus. De bevindingen uit deze gesprekken vormen de basis voor de analyse over de gevolgen van de aanscherpingen voor de au-pairbureaus.

Verder is in januari 2024 via de au-pairbureaus een questionnaire uitgezet onder een brede groep au pairs. De uitkomsten van deze questionnaire vormen de basis voor de analyse over de gevolgen van de aanscherpingen voor de au pairs. De questionnaire heeft drie weken open gestaan en is ingevuld door 264 personen die momenteel of tot voor kort als au pair in Nederland verblijven. Doordat niet elke vraag van toepassing is op elke respondent is het aantal respondenten per vraag verschillend. Hierdoor kan de verhouding tussen genoemde percentages en het aantal respondenten per vraag verschillen.

De verdeling van de meest voorkomende nationaliteiten is opgenomen in Tabel 7 hieruit blijkt dat het aandeel Zuid-Afrikaanse au pairs in de questionnaire hoger is dan hun aandeel in de verdeling die in 2023 een vergunning hadden. De Filipijnse au pairs zijn juist ondervertegenwoordigd in de questionnaire. Bij het lezen van de resultaten van de au pairs dient dit in het achterhoofd gehouden te worden.

Tabel 7 Verdeling top-3 nationaliteiten questionnaire O&A

	Aandeel vergunningen 2023*	Aandeel questionnaire
Filipijnse	37%	24%
Zuid-Afrikaanse	22%	39%
Braziliaanse	7%	3%
Overige nationaliteiten	34%	34%
Totaal	100%	100%

* *Cijfers t/m november 2023. Bron: BIC en questionnaire O&A.*

⁴¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2, *Eindrapport van het parlementaire onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties "Klem tussen balie en beleid"*, 25 februari 2021.

Tot slot zijn de bevindingen in dit hoofdstuk aangevuld met inzichten uit interviews met medewerkers van de verschillende betrokken directies en afdelingen van de IND. Ook is gebruik gemaakt van databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC).

6.2 Gevolgen voor de au-pairbureaus

6.2.1 *Aanscherping 1: de ongehuwdverklaring en eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen*

Proces van aanvragen van de ongehuwdverklaring

Voorafgaand aan de aanscherpingen van 1 oktober 2022 voorzagen de au-pairbureaus enkele problemen met de vereiste ongehuwdverklaring. Tijdens een voorlichting van TZ Relatiemanagement van de IND over de aanscherpingen in maart 2022 gaven de au-bureaus aan dat de ongehuwdverklaring veel tijd in beslag zou nemen. Hier werd eveneens duidelijk dat Zuid-Afrikaanse aspirant au pairs mogelijk meer moeite zouden hebben met het aanvragen van een ongehuwdverklaring dan au pairs met een ander land van herkomst. Over het algemeen waren de au-pairbureaus niet enthousiast over de aanscherping omtrent de ongehuwdverklaring. Wel blijkt uit interviews dat een deel van de au-pairbureaus al vóór de aanscherpingen om een ongehuwdverklaring vroeg.

Tijdens interviews is bevestigd dat de zorgen van de au-pairbureaus uit zijn gekomen. Een groot deel van de bevraagde au-pairbureaus geeft aan dat het proces omtrent de ongehuwdverklaring als knelpunt in het proces wordt ervaren. De verplichte officiële, gelegaliseerde en mogelijk vertaalde ongehuwdverklaring vertraagt het aanmeldingsproces. Het proces om een ongehuwdverklaring aan te vragen duurt lang, al verschilt dit per land van herkomst. In sommige gevallen zouden de au pairs de verklaring pas na drie tot zes maanden ontvangen. Het is voor au-pairbureaus verplicht om eerst de originele ongehuwdverklaring te ontvangen en te toetsen op echtheid. Hierna is het pas mogelijk om de aanvraag van de au pair op te voeren via Portaal Zakelijk op www.ind.nl. Als gevolg van het vaak trage aanvraagproces in het land van herkomst en de levertijd van de ongehuwdverklaringen duurt het dus langer voordat een au-pairbureau de aanvraag bij de IND kan indienen..

Door de duur van het aanvraagproces, zijn er au-pairbureaus die op zoek gaan naar alternatieve routes en documenten, zoals bijvoorbeeld het gebruik van 'fast tracks' of een vervangende affidavit. Uit interviews komt naar voren dat dit voornamelijk in Zuid-Afrika het geval is. Naast de aan het proces gerelateerde vertraging, heeft deze aanscherping eveneens een negatieve impact op het doenvermogen van de medewerkers van de au-pairbureaus tot gevolg.

Toetsing en administratie

Daarnaast is de toetsing op echtheid van de ongehuwdverklaringen door au-pairbureaus lastig; dit geldt met name voor ongehuwdverklaringen uit landen die niet vaak voorkomen. Om dit knelpunt te ondervangen is in de periode van oktober 2022 – maart 2023 een pilot opgestart door de IND waarbij au-pairbureaus ongehuwdverklaringen konden laten nakijken op echtheid door het Bureau Documenten (BDOC) van de IND (zie ook [paragraaf 2.4](#)). Daarbij is BDOC uitgegaan van de aanname dat de au-pairbureaus de verschillende verklaringen op een gegeven moment gaan herkennen, zeker inhoudelijk. Van bovengenoemde pilot hebben acht van de twintig au-pairbureaus gebruik gemaakt. In totaal hebben zij in de periode 49 verzoeken voor advies ingediend bij BDOC.

Uit interviews met de au-pairbureaus blijkt dat, zowel tijdens de pilot van BDOC als na de sluiting hiervan, de au-pairbureaus niet tevreden waren over de eenduidigheid van de informatie die zij van BDOC ontvingen. De adviezen van BDOC waren volgens de au-pairbureaus over het algemeen dan ook niet goed bruikbaar. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat zij minder verzoeken hebben ingediend. Hier staat tegenover dat BDOC in principe originele documenten onderzoekt en geen ervaring had met het controleren van scans. Hierdoor was het lastig voor de onderzoekers van BDOC om tot harde uitspraken te komen over de betrouwbaarheid van de voorgelegde ongehuwdverklaringen. De kritiek van de au-pairbureaus wordt daarnaast niet gedeeld door de geïnterviewde medewerkers van S&U en van TZ. Zij meenden dat de pilot van BDOC goed verlopen is, onder andere omdat er niet veel verzoeken zijn binnengekomen. Hierdoor ontstaat de vraag of het lage aantal verzoeken een indicatie is dat au-pairbureaus het toetsen van de ongehuwdverklaring zelfstandig aankunnen, of dat zij vanwege de beperkte toegevoegde waarde van de pilot hebben afgezien van het inwinnen van advies.

In het kader van de toetsing en administratie van ongehuwdverklaringen kan de beperkte deelname aan de pilot van BDOC een indicatie zijn voor een gebrek aan overzicht en actie bij de au-pairbureaus. Gezien dat de pilot van BDOC medewerkers van au-pairbureaus de mogelijkheid biedt om ervaring en inzicht op te doen met betrekking tot het toetsen van ongehuwdverklaringen, zou dit met name relevant zijn voor au-pairbureaus die geconfronteerd worden met een grote kwantiteit en verscheidenheid aan ongehuwdverklaringen. Opvallend genoeg hebben bepaalde au-pairbureaus die veel verschillende nationaliteiten (meer dan twintig) verwerken geen gebruik gemaakt van de pilot. Dit kan een signaal zijn dat au-pairbureaus in mindere mate in actie komen om te kunnen voldoen aan hetgeen de aanscherping van hen vraagt. Het ontbreken van deelname aan de pilot door bepaalde au-pairbureaus zou hiermee een indicatie kunnen zijn voor een afnemend doenvermogen van de medewerkers van de au-pairbureaus.

Uitvoerbaarheid

Uit de interviews met de au-pairbureaus ontstaat het beeld dat de uitvoerbaarheid van de eerste aanscherping voor hen sterk afhankelijk is van het land van herkomst van de aspirant au pair. Dit heeft grote gevolgen voor het aanmeldings- en matchingsproces van de au pair, waardoor de uitvoerbaarheid voor de au-pairbureaus onder druk komt te staan. Zo kan de tijd tussen het aanvragen en ontvangen van een ongehuwdverklaring enkele maanden bedragen. De duur van deze periode en de bijkomende kosten zijn sterk afhankelijk van de aanvraagprocedure, mogelijke vertaling, legalisatie en de verzending naar Nederland; deze zaken variëren per land en zijn daarmee afhankelijk van het land van herkomst van de aspirant au pair. Voor de au-pairbureaus bemoeilijkt dit het matchingsproces met de gastgezinnen en het kunnen sturen op de aankomstdatum van de au pair. Uit de interviews volgt dat de duur van het proces een reden kan zijn voor gastgezinnen om af te zien van de komst van au pairs; dit geldt met name voor au pairs uit landen waar het aanvragen van een ongehuwdverklaringen veel tijd in beslag neemt.

Hoewel TZ Relatiemanagement erkent dat au-pairbureaus de ongehuwdverklaring als duur en tijdrovend beschouwen, verschilt hun zienswijze van die van de au-pairbureaus. TZ Relatiemanagement heeft kort na inwerkingtreding van de aanscherpingen veel vragen ontvangen vanuit de au-pairbureaus. Dit bleek echter een tijdelijke piek. TZ Relatiemanagement ontvangt op dit moment geen vragen meer over de aanscherpingen. Gezien dat de signalen over problemen met de ongehuwdverklaringen is afgenomen, wordt aangenomen dat de impact op de uitvoerbaarheid van de regeling meevalt; als dit een structureel probleem was, zouden er meer signalen ontvangen worden. Dit staat echter haaks op de reacties van

de au-pairbureaus in de met hen gevoerde gesprekken. Hierbij hebben enkele bureaus aangegeven de IND als sparringpartner te missen, zeker in het geval van complexe casussen.

6.2.2 *Aanscherping 2: leeftijdsaanscherping*

Uit gesprekken met de au-pairbureaus ontstaat het beeld dat de leeftijdsaanscherping van 30 naar 25 jaar goed uitvoerbaar is. Wel zijn er wat betreft TZ Relatiemanagement twee groepen au-pairbureaus te onderscheiden: zij die vóór de aanscherpingen zelf nauwelijks oudere au pairs plaatsten en dus weinig problemen hadden met de aanscherping, en au-pairbureaus die een hoger aantal oudere au pairs plaatsten en daardoor meer moeite hadden met de aanscherpingen van 1 oktober 2022.

Verder zijn er tijdens interviews enkele signalen naar voren gekomen dat het enige tijd heeft geduurd voordat deze aanscherping doorwerking kon vinden in de praktijk. Dit heeft vooral te maken met de doorloop van oudere au pairs die al in Nederland aanwezig waren voordat de aanscherpingen officieel in werking zouden treden. Zo is in de maanden voorafgaand aan de aanscherpingen, oktober 2022, een enigszins hogere instroom aan au pairs op te merken. Uit interviews met au-pairbureaus en open antwoorden uit de questionnaire blijkt dat het aannemelijk is deze piek met name veroorzaakt is door au pairs van 26 jaar of ouder die dit moment aangrepen om nog au pair in Nederland te kunnen zijn.

Het grootste deel van de geïnterviewde au-pairbureaus kan zich vinden in deze aanscherping en het doel hiervan; het terugdringen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling. De au-pairbureaus laten wel weten dat gastgezinnen veelal een voorkeur hebben voor oudere en meer ervaren au pairs om op de kinderen te passen. Daarnaast zouden oudere au pairs sneller wennen in Nederland en minder snel heimwee krijgen dan jongere au pairs, aldus de au-pairbureaus. Desondanks zijn er geen signalen dat de vraag naar au pairs onder de gastgezinnen is gedaald als gevolg van de leeftijdsaanscherping.

In verschillende interviews met au-pairbureaus is naar voren gekomen dat de leeftijdsaanscherping van 25 naar 30 jaar in de kern een vorm van leeftijdsdiscriminatie is.⁴² Daarbij moet worden opgemerkt dat bij de eerdere grens van 30 jaar voor een verblijfsvergunning 'au pair' ook als onderscheid op basis van leeftijd werd gemaakt. Toch is het maken van onderscheid op (persoonlijke) kenmerken in bepaalde gevallen toegestaan wanneer hier een goede reden voor is. Het College voor de Rechten van de Mens noemt dit de 'objectieve rechtvaardiging' en maakt gebruik van de zogenaamde objectieve rechtvaardigingstoets. Daarbij staan vragen over *het doel* van het gemaakte onderscheid en de geschiktheid van *het middel* centraal.⁴³

In het geval van de au-pairregeling kan de (aangescherpte) leeftijdsgrens (*het middel*) objectief gerechtvaardigd worden omdat het een geschikt én een noodzakelijk middel is om oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling (*het doel*) tegen te gaan. Het afwegingskader daarvoor is gebaseerd op de veronderstelling dat oudere au pairs relatief vaker kinderen en/of een partner hebben die afhankelijk zijn van het inkomen van de au pair. Dat brengt een hoger risico op oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling met zich mee. Door deze afhankelijkheid in te perken, hoopt de staatssecretaris van JenV dat het aantal signalen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling in de toekomst afneemt.⁴⁴

⁴² Vóór de inwerkingtreding van MoMi op 1 juni 2013 gold ook al dat au pairs maximaal 25 jaar oud op het moment van de aanvraag mochten zijn.

⁴³ Wanneer is er geen sprake van discriminatie? | Mensenrechten voor jou | College voor de Rechten van de Mens

⁴⁴ Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, *Wijziging au-pairbeleid*, 8 november 2021.

6.3 Gevolgen voor de au pairs

6.3.1 Voorwaarden verblijfsvergunning 'au pair' en aanvraagproces

De resultaten uit de questionnaire laten zien dat de vereisten om au pair te mogen worden in Nederland bekend zijn onder het overgrote deel van de au pairs. Dertien van de vijftien voorwaarden die in de questionnaire zijn genoemd waren bekend voor de au pairs; meer dan 94% (n=238) van hen gaf aan bekend te zijn met deze voorwaarden. Voor zes van deze voorwaarden geldt zelfs dat dit percentage boven de 98% (n=252) ligt. Zo geven alle respondenten aan ervan op de hoogte te zijn dat de au-pairregeling als doel culturele uitwisseling heeft.

Wel zijn er twee bepalingen die verhoudingsgewijs minder bekend zijn:

- Het is niet toegestaan voor de au pairs om zorg te dragen voor een kind met speciale behoeften: 13% (n=34) van de bevroegde au pairs heeft aangegeven hier niet van op de hoogte te zijn.
- Het is niet toegestaan om meer dan €34,- aan voorbereidingskosten te betalen om naar Nederland te komen: 16% (n=42) van de bevroegde au pairs geeft aan hier niet van op de hoogte te zijn. Een onduidelijkheid in de vraagstelling kan hier de oorzaak van zijn; de kosten voor vliegtickets, voor een visum en voor de benodigde ongehuwdverklaring vallen namelijk niet onder die €34,- aan voorbereidingskosten.⁴⁵

Wanneer de au pairs naar hun ervaringen met het aanmeldproces wordt gevraagd, laten de resultaten over het algemeen een positief beeld zien. Au pairs vonden het proces makkelijk te begrijpen, ze hadden dit proces van tevoren bestudeerd en zij hebben hulp gekregen van het au-pairbureau bij het doorlopen van het aanmeldproces. Het overgrote deel van de au pairs, 90% (n=231) is het er mee eens dat het au-pairbureau hen heeft geholpen met het doorlopen van de aanmeldingsprocedure. Minder dan vijf au pairs geven aan dat dit niet het geval is geweest.

Verder laten de respondenten in een open antwoord weten dat zij overwegend positief zijn over de hoeveelheid aan informatie die zij hebben ontvangen van het au-pairbureau over de regels omtrent de au-pairregeling. Bovendien laten de resultaten zien dat een ruime meerderheid (82%, n=209) van de respondenten het gemakkelijk vond om een afspraak te maken met de Nederlandse vertegenwoordiging om een MVV-aanvraag te doen. Ook was het ophalen van de verblijfsvergunning in Nederland (en eventuele andere afspraken) geen probleem. 87% (n=222) van de au pairs heeft aangegeven dat dit voor hen gemakkelijk was.

6.3.2 Aanscherping 1: de ongehuwdverklaring en eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen

Wanneer het gaat om het bemachtigen van de benodigde verklaringen en het legaliseren hiervan, tonen de ervaringen van de au pairs een negatiever beeld van de ervaringen. 51% (n=129) van de respondenten geeft aan het niet eens te zijn met de stelling dat het au-pairbureau hen heeft geholpen met het bemachtigen van de ongehuwdverklaring in het land van herkomst. 32% (n=82) geeft hierbij aan dat dit geen gemakkelijke taak was. Enkele au-pairbureaus gaven aan dat een deel van de aspirant au pairs waarvoor zij bemiddelden niet verder kon met de aanvraag, lastiger een match kon vinden of zelfs voor een ander land heeft gekozen om au pair te zijn door de langzame en lastig uitvoerbare aanvraag van de ongehuwdverklaring.

⁴⁵ Zie ook: Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), artikel 2.2.

Dit is een duidelijk signaal dat het voor een deel van de aspirant au pairs niet doenbaar is om aan het gevraagde te voldoen. De oorzaak hiervan is niet dat zij niet voldoen aan de eisen van de au-pairregeling, maar dat zij benodigde acties niet kunnen uitvoeren en het overzicht over het proces in praktijk verliezen. Zowel antwoorden op open vragen in de questionnaire als interviews met au-pairbureaus bevestigen dit beeld en benadrukken de tegenslagen en frustraties waar aspirant au pairs mee te maken krijgen tijdens het proces van aanvraag tot verzending van de ongehuwdverklaring. Het doenvermogen van de au pairs is hiermee in sommige gevallen dus negatief beïnvloed door deze aanscherping.

De interviews met au-pairbureaus laten zien dat de uitvoerbaarheid voor au pairs sterk afhankelijk is van de nationaliteit en het land van herkomst van de au pair; wat bevestigd wordt door de resultaten uit de questionnaire. Dit heeft gevolgen voor het gemak waarmee een ongehuwdverklaring aangevraagd kan worden, de tijd die een aanvraag in beslag neemt en de kosten die hiermee gepaard gaan. Dit kan resulteren in gevallen waar tijd, geld en moeite disproportioneel zijn ten opzichte van aspirant au pairs met een andere nationaliteit of een ander land van herkomst. Zo krijgen au pairs in Zuid-Afrika te maken met lange wachttijden, hoge kosten in het geval van 'fast tracking' en komt 'loadshedding' (stroomuitval) regelmatig voor, wat zaken als printen en mailen bemoeilijkt. Deze problemen voor Zuid-Afrikaanse au pairs zijn ook bekend bij S&U. Dit beeld wordt bevestigd in zowel de questionnaire onder de au pairs als in de interviews met de au-pairbureaus.

Een onbedoeld negatief effect van deze aanscherping van de au-pairregeling is dat aspirant au pairs uit bepaalde landen, voornamelijk uit Zuid-Afrika, in een nadelige positie komen ten opzichte van andere aspirant au pairs. Zowel S&U, als TZ Relatiemanagement en TZ Beheer van de IND erkennen dat Zuid-Afrikaanse au pairs meer nadelige gevolgen kunnen ervaren van de aanscherpingen doordat het voor hen lastiger is om een ongehuwdverklaring te verkrijgen. Dit effect komt voort uit nationale procedures waar de IND geen invloed op heeft.

6.3.3 *Aanscherping 2: leeftijdsaanscherping*

De resultaten uit de questionnaire onder au pairs laat zien dat 86% (n=220) van de respondenten op de hoogte was van de wijziging met betrekking tot de leeftijdseis die is bijgesteld naar een maximum van 25 jaar. Het overgrote deel geeft aan dat dit hen op geen enkele manier heeft beïnvloed. Dit komt overeen met de inschattingen van de au-pairbureaus die stellen dat, hoewel een deel van de aspirant au pairs afvalt als gevolg van de leeftijdseis, deze aanscherping goed uitvoerbaar is voor het deel dat uiteindelijk au pair wordt in Nederland.

Een klein deel van de au pairs geeft aan dat de aanscherping heeft geresulteerd in het afvallen van aspirant au pairs. Zo is het in de tijd van de invoering van de aanscherpingen voorgekomen dat de ongehuwdverklaring te lang op zich liet wachten waardoor de leeftijdsgrens overschreden werd. In lijn hiermee maken antwoorden uit de questionnaire duidelijk dat aspirant au pairs sneller de keuze hebben gemaakt om au pair te worden in Nederland. Gezien een deel van hen door de aanscherping ineens dichterbij de maximumleeftijd aan zaten, kregen zij het gevoel dat het nu of nooit was. Ook zouden aspirant au pairs zich voor de invoering van de aanscherping gehaast hebben om als au pair naar Nederland te komen. Dit correspondeert met de cijfers van BIC die een afwijkende trend en verhoogde influx aan au pairs ten opzichte van voorgaande jaren laat zien in de twee maanden voorafgaand aan de aanscherpingen (zie ook [paragraaf 4.3](#)). Ook is dit beeld bevestigd in interviews met au-pairbureaus. Daarnaast laten de interviews met au-pairbureaus en de cijfers van BIC een mogelijk onbedoeld effect van de leeftijdsaanscherping zien. Deze maatregel zou mogelijk een grotere impact hebben op aspirant au pairs uit de Filipijnen en uit Latijns-Amerikaanse

landen. In deze gebieden was voor de aanscherpingen het aandeel au pairs boven de 25 jaar hoger dan in andere gebieden (zie ook [paragraaf 4.3](#)). De cijfers van BIC met betrekking tot de leeftijdscohorten per nationaliteit tussen 2018 en 2022 bevestigen dit beeld. Deze cijfers laten zien dat onder andere meer dan de helft van de Braziliaanse, Colombiaanse en Filipijnse au pairs tussen de 26 en 30 jaar was. Daarnaast valt op dat meer dan de helft van de Zuid-Afrikaanse au pairs binnen de jongste leeftijdscohort viel (18-20 jaar) en ongeveer 10% binnen het oudste cohort au pairs viel. Als gevolg is het aannemelijk dat de gevolgen van de leeftijdsaanscherping hier minder gevoeld worden dan in de Filipijnen en Latijns-Amerika.

6.3.4

Oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling

Het doel van de huidige Nederlandse au-pairregeling is het mogelijk maken van culturele uitwisseling. De resultaten van de questionnaire geven inzicht in de motivatie van au pairs om naar Nederland te komen als au pair en de activiteiten die zij in Nederland ondernemen. Hiermee kunnen risico's op signalen van potentieel oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling zichtbaar worden gemaakt.

In lijn met eerder onderzoek van het WODC uit 2014 laten de resultaten van de online questionnaire zien dat motivaties voor internationale migratie complex zijn.⁴⁶ Hoewel het gewicht van bepaalde motivaties kan verschillen, valt de keuze om au pair te worden niet eenvoudig te herleiden tot een enkel motief. Wel geven alle respondenten aan op de hoogte te zijn van het doel van de au-pairregeling, namelijk culturele uitwisseling. Dit komt ook naar voren in de questionnaire. Zo bestaat de top drie redenen om au pair te worden respectievelijk uit persoonlijke ontwikkeling, het leren kennen van een andere cultuur en het aangaan van een persoonlijk avontuur. Wanneer gevraagd naar de belangrijkste redenen om au pair te worden, blijft de eerder genoemde top drie wat betreft samenstelling ongewijzigd. Wel verandert de onderlinge volgorde en blijkt dat de voornaamste reden om au pair te worden te maken heeft met het leren kennen van een andere cultuur. Dit komt overeen met de resultaten van het WODC onderzoek uit 2014 waaruit bleek dat het leren kennen van een andere cultuur en persoonlijke groei door het merendeel van de respondenten als belangrijkste overwegingen genoemd worden.

In totaal 183 au pairs (72%) hebben aangegeven dat zij vaak culturele activiteiten ondernemen. Deze activiteit wordt gevolgd door het ontmoeten van het afspreken met vrienden en andere au pairs; beide 70% (n=108 en n=107). Slechts 6% (n=15) van de respondenten kon zich vinden in de stelling dat zij naar Nederland zijn gekomen om geld te verdienen voor hun familie, terwijl bijna de helft (49%, n=125) aangeeft dat zij ook komen om geld voor zichzelf te verdienen.

Wanneer gevraagd naar de belangrijkste redenen om au pair te worden, behoort geld willen verdienen voor familie tot de twee minst genoemde redenen. Au pairs geven daarnaast aan geld voor zichzelf te verdienen belangrijker te vinden, gezien dit als zesde belangrijkste reden wordt genoemd. Hiermee laat de respons van de au pairs geen duidelijk signaal zien dat de au-pairregeling veelvuldig oneigenlijk gebruikt wordt. Dit beeld is in algemene zin bevestigd in interviews met de au-pairbureaus die aangeven dat veel au pairs naar Nederland komen met de culturele uitwisseling in gedachten.

In Tabel 8 staan de gewogen gemiddelde antwoorden van de au pairs op de vraag welke activiteiten zij zoal ondernemen tijdens hun verblijf in Nederland.

⁴⁶ Schans, Galloway & Lansang (2014), *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC.

Tabel 8 Antwoorden questionnaire ondernomen activiteiten door au pairs

Activiteit	Gemiddelde
Het volgen van lessen Nederlands	2,7
Het volgen van een cursus	2,3
Het ontmoeten van andere au pairs	4,0
Het ontmoeten van vrienden	4,0
Het ontmoeten van een partner	1,3
Thuis uitrusten (televisie kijken, lezen, etc.)	3,8
Het ondernemen van uitjes met het gastgezin	3,0
Het ondernemen van culturele activiteiten (museum, film, culturele locaties bezoeken, etc.)	4,0
Het bijwonen van religieuze bijeenkomsten	2,1
Het reizen naar andere steden of landen	3,7

Gewogen gemiddelden; 1 nooit – 5 altijd. Bron: questionnaire O&A.

In het eerder genoemde onderzoek van het WODC uit 2014 werd de vraag opgeworpen of de au-pairregeling gebruikt wordt met partnern migratie als doeleinde. Op de vraag in de O&A questionnaire of het vinden van of het zijn bij een partner een rol heeft gespeeld bij de afweging om naar Nederland te komen heeft ongeveer 2% (n<10) van de bevroegde au pairs bevestigend geantwoord. Van alle genoemde redenen om een verblijfsvergunning 'au pair' in Nederland aan te vragen wordt deze reden als minst belangrijk genoemd. Gezien de samenstelling van de groep au pairs in Nederland (18-25 jaar, ongetrouwd en zonder kinderen), is het niet ondenkbaar dat relaties kunnen ontstaan. Toch geeft 84% (n=209) van de bevroegde au pairs aan dat zij nooit afspreken met een partner.

Financiële aspecten

Ook op financieel vlak zijn er geen duidelijke signalen die wijzen op veelvuldig oneigenlijk gebruik van de regeling. Au pairs ontvangen een maandelijkse financiële vergoeding, in de au-pairregeling beschreven als het zakgeld. Het maximaal toegestane bedrag (voordat over het zakgeld loonbelasting betaald moet worden) bedraagt €340,-. Uit de resultaten van de questionnaire (zie ook Tabel 9 hieronder) blijkt dat in de praktijk au pairs tussen de €80,- en €400,- euro ontvangen; ruim driekwart (77%, n=190) ontvangt het maandelijkse maximumbedrag van €340,-. 16% (n=38) van de respondenten geeft aan dat zij minder ontvangen dan €340,-, tegenover 7% (n=18) die meer ontvangt dan het maximaal toegestane bedrag. Naast het zakgeld gaf driekwart (n=194) van de respondenten aan een ov-chipkaart te hebben ontvangen van het gastgezin.⁴⁷ 45% (n=115) heeft een Museumkaart ontvangen van het gastgezin. Daarnaast is een simkaart voor een mobiele telefoon (al dan niet voorzien van beltegoed) een andere vorm van financiële compensatie die sommige au pairs van hun gastgezin ontvangen.

Tabel 9 Antwoorden questionnaire ontvangen zakgeld door au pairs

	Aantal au pairs	Aandeel
Ontvangt het maximumbedrag (€340,-)	190	77%
Ontvangt minder dan het maximumbedrag	38	15%
Ontvangt meer dan het maximumbedrag	18	7%
Totaal	246	100%

Bron: questionnaire O&A.

⁴⁷ Het is onbekend of aan deze ov-kaart ook een abonnement is gekoppeld.

Taken

Tot slot geeft 75% (n=189) van de respondenten aan dat zij geen extra taken doen naast de taken die zijn afgesproken en vastgelegd met het gastgezin. Zoals ook beschreven in het WODC onderzoek uit 2014 bestaat er een discrepantie in het beeld dat au pairs en gastgezinnen hebben over wat er precies onder de taken valt.⁴⁸ Hoewel sommige au-pairbureaus hier meer duidelijkheid over proberen te verschaffen, mist volgens de au-pairbureaus een duidelijke definitie in de au-pairregeling.⁴⁹ Dit kan resulteren in verwarring tussen au pairs en hun gastgezinnen en verklaren waarom een kwart van de respondenten aangeeft extra taken te doen. Echter ontvangt 8% van de bevroegde au pairs geld voor deze extra taken. Deze taken bestaan voornamelijk uit oppassen en huishoudelijke taken als opruimen en schoonmaken. Het buitenshuis aannemen van (betaalde) werkzaamheden aannemen is iets wat niet regelmatig voorkomt onder de au pairs. 89% van de bevroegde au pairs geeft aan geen extra (betaalde) werkzaamheden te verrichten. Hieruit volgt dat 11% (n=27) wél extra buitenshuis werkt. Minder dan tien au pairs (ongeveer 3%) geven aan dat zij hier ook daadwerkelijk geld voor ontvangen.

6.4 Aandachtspunten benoemd door de doelgroep

Binnen de interviews met de au-pairbureaus en de questionnaire die uitgezet is onder de au pairs is ruimte geboden om suggesties en opmerkingen ten aanzien van de au-pairregeling te delen. Naar aanleiding hiervan zijn reacties binnengekomen die een uiteenlopend karakter hebben. Een groot deel van de suggesties en opmerkingen is te vangen onder enkele categorieën:

- *Financiën*: een deel van de ontvangen suggesties gaat over de hoogte van het zakgeld dat de au pairs maandelijks ontvangen. Momenteel kunnen gastgezinnen maximaal €340,- per maand aan zakgeld betalen zonder dat daar loonbelasting over betaald dient te worden.⁵⁰ Au pairs geven aan dat dit te laag is en al geruime tijd (sinds 2001) niet is aangepast aan de inflatie. Zeker aangezien zij zelf verantwoordelijk zijn voor praktische aankopen als een ov-kaart, Museumkaart en een simkaart, is dit bedrag volgens hen lang niet altijd voldoende om daadwerkelijk aan culturele activiteiten deel te nemen.

Hier staat tegenover dat meer dan de helft van de geïnterviewde au-pairbureaus pleit voor een verhoging van de eigen bijdrage van de au pair; deze bedraagt momenteel €34,-. De huidige hoogte van de eigen bijdrage zou de au-pairregeling te laagdrempelig maken, wat oneigenlijk gebruik eventueel gemakkelijker zou maken. Het verhogen van de eigen bijdrage kan dit risico enigszins ondervangen. Hiermee neemt de eigen bijdrage meer de vorm aan van een investering en zou het cultureel karakter van de regeling beter ingericht kunnen worden.

- *Ongehuwdverklaring*: een deel van de bevroegde au pairs geeft aan dat het erg lastig, tijdrovend, duur en stressvol was om een officiële ongehuwdverklaring te verkrijgen. Zowel de interviews met au-pairbureaus als de open en gesloten vragen van de questionnaire bevestigen dit beeld. Om deze reden wordt zowel door au pairs zelf als door au-pairbureaus geopperd om de aanscherping omtrent de ongehuwdverklaring anders vorm te geven of zelfs af te schaffen.

48 Schans, Galloway & Lansang (2014), *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC.

49 Volgens het WODC bestaat er geen exacte definitie van wat licht huishoudelijke werkzaamheden zijn. Bron: Schans, Galloway & Lansang (2014), *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC, p. 47.

50 Loonbesluit au pairs (2001), *wetten.nl - Regeling - Loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen, achterwege laten inhouding loonheffing au-pairs* - BWBR0012080

Verder geven vijf van de zeven gesproken au-pairbureaus aan binnen de huidige werkwijze de ongehuwdverklaring in meer of mindere mate als een knelpunt in het proces te ervaren. De meest voorkomende klachten op dit onderwerp hebben betrekking tot de duur van het aanvragen van de verklaring, de duur van het vervolgens (fysiek) ontvangen van de verklaring en de gevolgen die dit heeft op het matchings- en aanmeldingsproces van au pairs. Een deel van de au-pairbureaus geeft daarom aan het aanmeldingsproces minder afhankelijk te maken van de ongehuwdverklaring. Geopperde alternatieven om dit doel te bereiken zijn onder andere toestaan dat verklaring online aangeleverd en getoetst kan worden, toestaan dat de ongehuwdverklaring later aangeleverd kan worden, of de ongehuwdverklaring vervangen door een eigen verklaring.

- *Leeftijdseis:* hoewel het gaat om een aanzienlijk kleiner deel van de au pairs dan de voorgaande twee suggesties, geeft een deel van de au pairs aan dat zij graag zouden zien dat de leeftijdseis weer naar boven wordt aangepast. Het zou volgens hen toegevoegde waarde hebben als het ook voor iets oudere aspirant au pairs mogelijk zou zijn om de Nederlandse cultuur te kunnen ontdekken.
- *Aanvraag wijziging beperking:* in enkele gesprekken met au-pairbureaus komt de wens naar voren om het voor au pairs lastiger te maken om een aanvraag tot wijziging van de beperking naar verblijf bij partner te doen. Volgens de huidige werkwijze kunnen au pairs relatief gemakkelijk een aanvraag voor wijziging verblijf bij partner doen tijdens het jaar dat zij als au pair in Nederland zijn. Dit zou oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling in de hand kunnen werken. Het zou namelijk een weg zijn om gemakkelijker bij een partner in Nederland te zijn, of in Nederland een partner te vinden en zo makkelijker in Nederland te kunnen blijven na het au-pairschap. Uit de respons op de questionnaire die verspreid is onder de au pairs komen geen signalen voort die duiden op het gebruik van deze route.

7 Conclusies

In dit onderzoek stond de vraag centraal of de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit de Tweede Kamerbrief van 8 november 2021 goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor zowel de uitvoerende instanties als voor de doelgroep. Het antwoord op deze centrale onderzoeksvraag luidt positief, hoewel er met name voor de doelgroep enkele knelpunten zijn ontstaan als gevolg van de aanscherpingen. De uitvoerende instanties (de IND en BZ) en de toezichthouder (Arbeidsinspectie) hebben weinig tot geen gevolgen gemerkt van de aanscherpingen van de au-pairregeling. Dit komt duidelijk naar voren bij de beantwoording van de vier afzonderlijke deelvragen:

1. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de doelgroep?

Voor de au-pairbureaus en de au pairs zijn de aanscherpingen uitvoerbaar. Wel zijn hier per nationaliteit gradaties in aan te brengen. Met name voor (aspirant) au pairs uit Zuid-Afrika hebben de aanscherpingen een onbedoeld negatief effect. Voor hen is het lastiger en kostbaarder gebleken om een ongehuwdverklaring te verkrijgen die overlegd moeten worden aan het au-pairbureau voordat de aanvraag voor een verblijfsvergunning 'au pair' kan worden ingediend. Dit heeft een negatieve impact op het doenvermogen van Zuid-Afrikaanse (aspirant) au pairs. Desondanks is het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' voor alle nationaliteiten toegenomen sinds de aanscherpingen, inclusief voor de Zuid-Afrikaanse au pairs.

Hoewel de aanscherpingen voor de au-pairbureaus uitvoerbaar zijn, is het feit dat de au-pairbureaus de originele ongehuwdverklaring in hun bezit moeten hebben vóórdát de aanvraag ingediend kan worden via Portaal Zakelijk op www.ind.nl, een knelpunt. Dit resulteert niet alleen in een vertraging in het aanmeldingsproces, maar mogelijk ook in de matching met een potentieel gastgezin. Naast dat de uitvoerbaarheid hierdoor voor de au-pairbureaus onder druk komt te staan, heeft dit negatieve gevolgen voor het doenvermogen van medewerkers bij de au-pairbureaus.

Verder zijn er geen signalen die er op duiden dat de aanscherpingen niet werken als bedoeld. Wel blijkt dat de controle op echtheid van de ongehuwdverklaring voor de au-pairbureaus lastig is. Dit kan een risico vormen voor het optimaal tegengaan van oneigenlijk gebruik van de regeling.

2. Hoe pakken de twee aanscherpingen van de au-pairregeling uit voor de uitvoering?

Voor de IND zijn de aanscherpingen uitvoerbaar; er zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen op 1 oktober 2022 geen wijzigingen van werkprocessen of werklast bekend voor de verschillende betrokken directies van de IND of voor de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Hieruit volgt dat de aanscherpingen goed uitvoerbaar zijn.

Ten tijde van de EAUT in juni 2021 werd verwacht dat de aanscherpingen van de au-pairregeling zouden leiden tot een (tijdelijke) afname in het aantal verblijfsvergunningen 'au pair', maar deze verwachting is niet uitgekomen. Het aantal aanvragen stijgt sinds 2020 alleen maar. Ook na de inwerkingtreding van de aanscherpingen is het aantal ingediende aanvragen verder gestegen. Deze stijging heeft geen gevolgen gehad voor de uitvoerbaarheid van de aanscherpingen.

3. *Zijn de twee aanscherpingen van de au-pairregeling handhaafbaar?*

Ten aanzien van de handhaving wordt geconstateerd dat de ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (eigen) kinderen niet worden gecontroleerd; noch de IND noch de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland controleren deze. De enige partij die deze verklaringen ziet en controleert, zijn de erkend referenten. Er zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling op 1 oktober 2022 geen signalen ontvangen over oneigenlijk gebruik die gerelateerd kunnen worden aan de aanscherpingen. Hieruit volgt dat de aanscherpingen geen gevolgen hebben gehad voor de handhaafbaarheid.

De Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) is per 1 juli 2022 gewijzigd op de twee aanvullende voorwaarden van de au-pairregeling en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV) is per 29 september 2022 gewijzigd. In de laatste fase van het onderzoek bleek echter dat deze voorwaarden niet correct zijn verwerkt in artikel 4.28 en in bijlage 10a van het VV. De ongehuwdverklaring en de eigen verklaring over het niet hebben van (pleeg)kinderen zijn een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning 'au pair', maar beide verklaringen waren niet in de administratieplicht voor de erkend referenten opgenomen. Hierdoor kon hier ook geen controle op plaatsvinden. Tot op heden hebben zich echter geen handhavingzaken voorgedaan waarin dit speelde. Het VV zal per 1 juli 2024 op deze punten alsnog worden aangepast.

4. *Welke signalen over oneigenlijk gebruik zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling ontvangen?*

Er zijn sinds de inwerkingtreding van de aanscherpingen van de au-pairregeling op 1 oktober 2022 geen signalen ontvangen over oneigenlijk gebruik die gerelateerd kunnen worden aan de aanscherpingen.

7.1 **Aandachtspunten voor de uitvoering**

Hoewel de geïnterviewde medewerkers van de IND, BZ en Arbeidsinspectie hebben aangegeven dat de aanscherpingen van de au-pairregeling voor hen goed uitvoerbaar zijn, hebben zij ook enkele aandachtspunten benoemd. Deze aandachtspunten kunnen uitgesplitst worden naar het aanvraagproces van een verblijfsvergunning 'au pair' en de handhaving onder de au-pairbureaus.

Zo ontstaat het feit dat de ongehuwdverklaring voorafgaand aan een aanvraag voor een verblijfsvergunning 'au pair' enkel door de erkend referent wordt gecontroleerd, het risico op fraude (in de vorm van vervalste ongehuwdverklaringen). Hoewel het in lijn is met MoMi om de controle van de ongehuwdverklaring aan het au-pairbureau over te laten, kunnen er vragen worden gesteld bij de verplichtstelling van een officieel document wanneer dit niet gecontroleerd wordt. Diverse au-pairbureaus hebben aangegeven dat wat hen betreft ook een eigen verklaring had kunnen volstaan. Vóór invoering van MoMi in 2013 stelde de IND enkel een eigen verklaring als voorwaarde.

Een ander aandachtspunt is dat de Nederlandse vertegenwoordigingen voor dit verblijfsdoel niet of nauwelijks nog verzoeken tot heroverweging bij de IND indienen, terwijl het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning 'au pair' flink is gestegen in de afgelopen jaren. In het verleden namen enkele Nederlandse vertegenwoordigingen (met name de ambassade in Manilla) op verzoek van de IND nog interviews af bij het ophalen van de MVV. Hier kwam een flink aantal verzoeken tot heroverweging uit voort omdat consulaire medewerkers op signalen van oneigenlijk gebruik van de au-pairregeling stuitten.

Ten aanzien van een deel van het handhavingsproces onder de erkend referenten wordt opgemerkt dat de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende afdelingen van de IND, waarbij het ontbreekt aan duidelijke afspraken. Daarbij loopt met name TZ Beheer er tegenaan dat zij wél verantwoordelijk zijn voor administratieve intrekkingen en het opleggen van waarschuwingen, maar dat zij zelf geen boetes aan de au-pairbureaus kan opleggen. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij S&U, de afdeling die zich verder voornamelijk bezig houdt met de behandeling van de aanvragen van de verblijfsvergunning 'au pair'.

Een laatste punt waar tijdens de interviews aandacht voor is gevraagd is het feit dat door de huidige werkwijze van handhaving bij de erkend referenten kan leiden tot een lagere meldingsbereidheid onder au-pairbureaus. Dit komt omdat HTO bij haar onderzoeken geen onderscheid maakt tussen meldingen gedaan *door* au-pairbureaus en meldingen *over* au-pairbureaus.

Bijlage – Geraadpleegde bronnen

Rapporten, kamerstukken en nieuwsberichten

- College voor de Rechten van de Mens (2023), Wanneer is er geen sprake van discriminatie?
- Hageman en Otjir (2021), Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Inspectie SZW.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2021), EAUT wijzigingen au-pairbeleid. IND.
- Kamerstuk II 2021/22, 19 637, nr. 2782, Wijziging au-pairbeleid, 8 november 2021.
- Kamerstuk II 2020/21, 35 387, nr. 2, Eindrapport van het parlementaire onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties "Klem tussen balie en beleid", 25 februari 2021.
- Lodder (2019), Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid. WODC.
- Nieuwsbericht Politie.nl, Gezamenlijke controle tegen uitbuiting au pairs, 27 januari 2023.
- Schans, Galloway & Lansang (2014), Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie? WODC.

Wet- en regelgeving

- Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav), wetten.nl - Regeling - Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 - BWBR0046078 (overheid.nl)
- Loonbesluit au pairs (2001), wetten.nl - Regeling - Loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen, achterwege laten inhouding loonheffing au-pairs - BWBR0012080 (overheid.nl)
- Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV), wetten.nl - Regeling - Voorschrift Vreemdelingen 2000 - BWBR0012002 (overheid.nl)
- Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb), wetten.nl - Regeling - Vreemdelingenbesluit 2000 - BWBR0011825 (overheid.nl)
- Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), wetten.nl - Regeling - Vreemdelingencirculaire 2000 (C) - BWBR0012288 (overheid.nl)
- Wet arbeid vreemdelingen 2018 (Wav), wetten.nl - Regeling - Wet arbeid vreemdelingen - BWBR0007149 (overheid.nl)
- Wet Modern Migratiebeleid 2013 (MoMi), wetten.nl - Regeling - Wet modern migratiebeleid - BWBR0027930 (overheid.nl)

Geïnterviewde respondenten

Organisatie	Aantal respondenten
Directie Dienstverleners, Team Zakelijk Relatiemanagement (IND)	2
Directie Dienstverleners, Team Zakelijk Beheer (IND)	2
Directie Dienstverleners, Team Handhaving, Toezicht en Onderzoek (IND)	2
Directie Dienstverleners, Team Klantinzicht (IND)	1
Directie Dienstverleners, Bureau Documenten (IND)	
Directie Dienstverleners, International Liaison Office (IND)	1
Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap, Klantgroep Studie en Uitwisseling (IND)	1
Hoofddirectie Consulaire Zaken en Visumbeleid, Beleidsafdeling Visum- en Vreemdelingenzaken (BZ)	1
Directie Arbeidsverhoudingen, Afdeling Arbeidsvoorwaarden en arbeidsmigratie (SZW)	3
Directie Analyse, Programmering en Strategie, Afdeling Beleidsondersteuning (Arbeidsinspectie)	1
Au-pairbureaus	7
Totaal	21

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Mei 2024