

*symposium wereldhuis
migratie de lasten en de baten
30 september 2010*

Waar zou Amsterdam zijn zonder domestic workers?
lezing door Sara van Walsum,
onderzoeker voor migratierecht
aan de Vrije Universiteit

Werk in de huishouding: anders geregeld, maar nog steeds niet gezien

Mannen horen de kost te verdienen. Vrouwen horen thuis te blijven en op het huishouden en de kinderen te letten. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw vierde in Nederland het kostwinnersbeginsel hoogtij. Sindsdien is er veel veranderd. Meer dan de helft van de Nederlandse vrouwen werkt nu buitenshuis en volgens het kabinet moeten het er nog meer worden, en bovendien voor meer uren per week. Wat niet is veranderd, is dat het werk in huis nog steeds gedaan moet worden en dat dit werk nog steeds niet op zijn waarde wordt geschat. Onbetaalde arbeid in de huishouding is nu voor een deel vervangen door onderbetaalde arbeid. Had in 1980 bijvoorbeeld iets meer dan 6% van de huishoudens bestaande uit mensen van 55 jaar of jonger personeel in dienst, in 2000 is dit gestegen tot ruim 12%.¹ Zeker de helft daarvan wordt zwart betaald en steeds meer zijn het migranten die in deze sector werken. Vaak illegaal. Voorlopig lijkt regularisatie niet aan de orde. Mocht dat er toch van komen, dan zullen arbeidsmigranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening nog een taaie strijd moeten leveren om volledig opgenomen te worden in het Nederlands bestel van betaalde arbeid met alle rechten die daarbij horen.

Van onbetaald naar zwart betaald werk

Sinds de Tweede Wereldoorlog hoeven particulieren die op part-time basis een hulp in huis nemen, deze niet verplicht voor werkloosheid of ziekte te verzekeren. Bij ontslag hoeven zij ook geen vergunning aan te vragen. De Nederlandse staat heeft sinds 1977 hiervan gebruik gemaakt om de kosten van de thuiszorg te drukken. Een voorbeeld is de introductie van de 'alphahulp': een zorgverlener die alleen helpt in de huishouding. Omdat zij formeel in dienst is van de zorgbehoevende en niet van een zorginstelling, hoeven over haar loon geen sociale premies te worden betaald.

Om deze speciale regeling te rechtvaardigen zijn in de loop der jaren verschillende argumenten gebruikt. Stuk voor stuk zijn ze illustratief voor de moeite die Nederlandse politici, bewindslieden en rechters er mee hebben om het werk dat binnenshuis door vrouwen wordt gedaan serieus te nemen. Zo is verwezen naar het specifieke karakter van het huishoudelijk werk (Hoge Raad, 23 november 1990) of de specifieke context waarin het werk plaatsvindt, de huiselijke kring (Centrale Raad van Beroep, 29 april

1996, nr. 95/2907 WW). Andere argumenten waren dat de werkgevers, doorgaans huisvrouwen, niet belast mochten worden met de kosten en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met een formele arbeidsovereenkomst. Of, door de Tweede Kamer in 1986, dat vrouwen die parttime werken in de huishoudelijke dienstverlening alleen de verdiensten van hun mannelijke kostwinner hoefden aan te vullen, en dus geen belang zouden hebben bij bescherming tegen verlies aan inkomen door ontslag of ziekte. Dit soort argumenten is tegenwoordig niet meer te gebruiken. Vrouwen worden nu actief aangemoedigd deel te nemen aan betaalde arbeid en steeds meer vrouwen zorgen voor een belangrijk deel van het gezinsinkomen. Het werk 'achter het aanrecht' kan niet meer worden gebagatelliseerd enkel omdat het vrouwenwerk is. Bovendien werkt de regeling zwart werken in de hand. Ongeveer de helft van alle thuiszorg in Nederland wordt (deels) door de staat gecompenseerd en moet dus gemeld worden bij de belastingdienst. In de overige gevallen echter is de werkgever hiertoe niet verplicht. De werknemer wel, maar die doet dat meestal niet. Zij is toch niet verplicht verzekerd en melding kan tot heffingen leiden of tot korting op een uitkering. Het meeste werk in deze sector is informeel, dat wil zeggen zwart of niet betaald.

Het korte leven van de 'witte werkster'

Er zijn wel pogingen gedaan om huishoudelijke dienstverlening tot regulier betaalde arbeid te maken. In 1998 lanceerde het Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de zogenaamde "witte werkster regeling". Deze diende twee doelen: het creëren van een reguliere markt voor huishoudelijke dienstverlening en het scheppen van werkgelegenheid voor on- en laaggekwalificeerden. Een succes was het niet: langdurig werklozen zagen de huishoudelijke dienstverlening niet als een goede uitweg uit hun armoede en bovendien bleken lang niet alle deelnemers geschikt voor dit werk. Zoals onder andere door de thuiszorg gesteld, moeten werknemers in deze sector sociaal vaardig en betrouwbaar zijn, sensitiviteit tonen voor de intieme sfeer waarin zij werken, verantwoordelijkheid kunnen dragen, en zelfstandig, nauwgezet en gedisciplineerd kunnen werken. Dat maakt het predicaat 'ongekwalificeerd' nogal relatief.

Meer van hetzelfde

Ondanks voorstellen voor een alternatieve vorm van regulering, bijvoorbeeld door de Raad voor Werk en Inkomen, heeft het huidige kabinet echter gekozen voor meer van hetzelfde. Sinds 2007 gelden de bestaande regelingen ook voor dienstbetrekkingen van drie dagen per week, en niet meer alleen voor dienstbetrekkingen van minder dan drie dagen. Bovendien zijn ze uitgebreid naar alle soorten werkzaamheden binnen het huishouden en niet alleen voor schoonmaken en oppassen.

In datzelfde jaar is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) ingevoerd. Bedoeling van de wet is om de marktwerking te stimuleren. Tegelijk is de organisatie van de gesubsidieerde thuiszorg overgeheveld van nationaal naar gemeentelijk niveau. Inmiddels is duidelijk geworden dat dit ten koste is gegaan van de rechtspositie van degenen die in deze sector werken. Om geld te besparen kiezen veel gemeentes voor het minimum niveau aan zorg, en dan ook de goedkoopste variant daarvan: de

alphahulp. Veel geschoolde zorgverleners hebben hierdoor moeten wijken voor een alphahulp. Sommigen hebben zelfs na ontslag hun werk als alphahulp of kleine zelfstandige moeten voortzetten, omdat zij als reguliere werknemer niet meer aan de slag konden binnen de zorg.

Een van de doelen van het emancipatiebeleid van het huidige kabinet is het 'activeren' van 75.000 bijstandsvrouwen en 25.000 huisvrouwen voor de 'lagere segmenten van de arbeidsmarkt'. Dat moet gebeuren door werkloze vrouwen aan te moedigen voor zichzelf te beginnen en door het stimuleren van vrijwilligerswerk. Allochtone vrouwen vormen zowel de meerderheid van de laaggekwalificeerde en/of werkloze huisvrouwen als het speerpunt van de voorgestelde activeringsmaatregelen. Een interessante vraag is of de verslechtering in de rechtspositie van mensen werkzaam in de thuishulp gepaard is gegaan met een toename van het percentage allochtone vrouwen in deze sector. Duidelijk is inmiddels wel dat migrantenvrouwen een steeds grotere rol zijn gaan spelen binnen het niet gesubsidieerde en veelal zwart betaalde segment van de huishoudelijke dienstverlening. Dat zoveel migranten werkzaam zijn in de huishoudelijke sfeer heeft uiteraard van alles te maken met de geringe mogelijkheden voor vrouwen om, onafhankelijk van hun opleiding, via de reguliere arbeidsmarkt naar het Westen te komen. Daarmee blijven zij aangewezen op de informele, onbeschermd en illegale of semi-legale arbeidssectoren.

Zwart betaald wordt illegaal werk

Hoewel ook legaal in Nederland verblijvende migranten zwart werken in de huishoudelijke dienstverlening, is dit vooral aantrekkelijk voor migranten zonder papieren. De vraag is groot en zwart werken de norm, zodat men ook zonder papieren goed aan de slag kan. Bovendien komen controles van de arbeidsinspectie in de privésfeer maar weinig voor, vooral niet waar het om huishoudelijke dienstverlening gaat.

Ongedocumenteerde migranten werken meestal voor meerdere huishoudens tegelijk, zodat zij een volle werkweek kunnen draaien. Zij hebben immers geen alternatieve bron van inkomen. Zij maken lange uren, vooral als zij veel moeten reizen van de ene werkplaats naar de andere. De lange uren en het vele reizen leiden tot stress; de gebruikte schoonmaakmiddelen tot huid- en ademhalingsklachten; het zware fysieke werk tot slijtage van de gewrichten. Veel van hen zijn geschoold en zouden zich graag verder willen ontplooien, maar omdat de Nederlandse arbeidsmarkt voor hen op slot zit hebben zij weinig keuze. Ze hebben geen toegang tot een ziektekostenverzekering, geen recht op een woonvergunning, kunnen geen eigen bankrekening openen, en hebben – wanneer zij visumplichtig zijn - geen mogelijkheden om achtergelaten kinderen of andere familieleden in het land van herkomst te bezoeken. Uit angst voor aanhouding, detentie en uitzetting lopen zij niet vrij over straat. Zij durven geen aangifte te doen bij de politie als ze aangerand worden door een werkgever en zullen niet snel de arbeidsinspectie inschakelen.

Ook ongedocumenteerde migranten hebben bepaalde rechten, zoals het recht op minimumloon, op zes weken doorbetaling bij ziekte, en op gezonde arbeidsomstandigheden (Abvakabo/FNV 2008). In de praktijk echter maakt hun illegale

status het vrijwel onmogelijk die rechten ook daadwerkelijk te claimen. Zo krijgen de meesten niet doorbetaald als hun opdrachtgever met vakantie is. Betaalde vakanties en doorbetaling bij ziekte komen niet of nauwelijks voor.

Een werkvergunning zou hun positie aanmerkelijk verbeteren, maar de mogelijkheden daarvoor zijn miniem. In de eerste plaats moet hun werkgever kunnen aantonen dat er geen Nederlanders of EU onderdanen zijn die dit werk kunnen doen. Omdat het zogenaamd om ongekwalificeerde arbeid gaat, is dit zo goed als onmogelijk. Bovendien moet een werkgever om in aanmerking te komen voor een tewerkstellingsvergunning bereid zijn een maandsalaris te betalen dat minstens gelijk is aan het sociaal minimum. Maar weinig particuliere werkgevers willen en kunnen dit.

Hoewel de vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen en een ouder wordende bevolking leiden tot een groeiende behoefte aan arbeid in de zorgsector geeft het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid geen blijk van erkenning hiervan. Vrouwen worden hierdoor dubbel getroffen. Er wordt niet onderkend dat arbeid en zorg nog steeds ongelijk verdeeld zijn en dat vooral vrouwen voor hun arbeidsparticipatie afhankelijk zijn van de steun van anderen ter ontlasting van hun zorgtaken. En de - veelal vrouwelijke - migranten die in toenemende mate deze zorg leveren kunnen hieraan geen legale status onttelen: hun werk wordt niet erkend als grond voor toelating 'in Nederlands belang'.

Regularisatie als perspectief?

In 2006 deed de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een voorstel voor een nieuw migratiebeleid in haar notitie 'Naar een modern migratiebeleid'. Het voorstel maakt onderscheid tussen laaggeschoolde arbeidsmigranten, die slechts op tijdelijke basis worden toegelaten en alleen als geen sprake is van prioriteit genietend aanbod, en de zogenoemde kennismigranten die zich permanent mogen vestigen en waarvoor geen tewerkstellingsvergunning hoeft te worden aangevraagd. Waar het voorstel niet in voorziet, is de mogelijkheid om arbeidsmigranten toe te laten voor werk in de huishoudelijke dienstverlening. Eind 2007 heeft de Tweede Kamer de Minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd te reageren op een voorstel van E-Quality voor een dergelijke regeling. Typerende reactie van de minister was dat dit niet nodig is omdat er voldoende werklozen zijn in Nederland die dit werk kunnen doen. Het is echter de vraag of, zo lang werk in het huishouden maatschappelijk laag in aanzien staat en niet als volwaardig betaalde arbeid wordt geregeld, werklozen die over de vereiste kwaliteiten beschikken, bereid zullen zijn dit werk te doen, en zo ja, voor hoe lang.

Meerdere Europese landen zijn inmiddels overgegaan tot het toelaten van migranten van buiten de EU voor huishoudelijke arbeid. Wie weet zal dit ooit ook in Nederland gebeuren. De vraag is of dat hun werksituatie beter maakt dan die van ongedocumenteerde migranten nu. Dat belangrijke aspecten van hun verdere leefsituatie kunnen verbeteren, wil ik even los zien hiervan.

Wanneer een eventuele regularisatie inhoudt dat zij onder de regeling huishoudelijke dienstverlening gaan vallen, dan blijven zij onverzekerd voor werkloosheid en ziekte. En dus extreem afhankelijk van hun werkgevers voor hun inkomsten. Omdat hun werk

vermoedelijk nog steeds als 'laaggekwalificeerd' te boek zal staan, is de kans groot dat zij alleen op tijdelijke basis zullen worden toegelaten en een uitnodiging van hun werkgevers nodig zullen hebben om kans te maken op wedertoelating. Bovendien zullen zij zich, zoals voorgesteld in de nota 'modern migratiebeleid', onder toezicht moeten stellen van een door de IND gecontracteerde 'referent' – bijvoorbeeld een bemiddelingsbureau – om toegang te kunnen krijgen – en houden – tot legaal verblijf in Nederland.

Vrouwen worden wellicht steeds meer gewaardeerd als betaalde krachten, maar de waarde van het werk dat zij traditioneel in huis verrichten wordt nog steeds niet onderkend. De scheiding tussen publiek en privé houdt stand, met alle daarbij horende verschillen in macht en beloning. Alleen is de manier waarop deze verschillen nu worden geconstrueerd een andere dan in de naoorlogse jaren. Behalve gender is nu ook verblijfsstatus onderscheidend criterium geworden.

Literatuur

Abvakabo/FNV. *Je rechten als huishoudelijke hulp bij een privé persoon thuis*, Zoetermeer, 2008.

Boers, Petra, 'Schoonmaken voor een schijntje, "You don't work, I don't pay"', *Contrast*, oktober 2008.

Botman, Sjoukje. Het ongemak van huishoudelijk personeel, in: *Reader Expert Meeting on the Legal Position of (Migrant) Domestic Workers*, BLinN, ABVAKABO, Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann, RESPECT.NL, Amsterdam, 2008.

Burri, Suzanne. *Tijd delen. Deeltijd, gelijkheid en gender in Europees- en nationaalrechtelijk perspectief*. Deventer: Kluwer, 2000.

CFMW/RESPECT.NL: *MDWs Visible and Making a Difference. Research report on Migrant Domestic Workers in the Netherlands*. Amsterdam: CFMW, 2005.

Cremers, Eva en Rikki Holtmaat: *De rechtspositie van huishoudelijk personeel*. Amsterdam: FNV, 2002.

E-Quality: "Arbeidsmigratie, gender en gezin," 10 oktober 2007.

FNV. *Actie tegen marktwerking in de thuiszorg*, FNV VrouwenMagazine, juni 2007

Henkes, Barbara 'Van inwonende dienstbode naar au-pair', In: *Eeuwige kwesties, 100 jaar vrouwen en recht in Nederland*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

Keuzenkamp, Saskia & Ans Merens: *De sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*. Den Haag: SCP 2006.

De Lange, Tesseltje. *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2007.

Miedema, Frank, Bob Post & Clara Woldringh: *Voor geld of Van Gogh? Au pairs en hun gastgezinnen in Nederland*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS), 2003.

OCW (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). *Meer kansen voor vrouwen. Emancipatiebeleid 2008-2011*. Den Haag: OCW, 2007.

Olsthoorn, Sandra. Balanceren met zorg, in: *Binnenlands Bestuur* vol 28 nr. 35 (august 31, 2007), p. 8-11.

Peters, Saskia. *Verdund sociaal recht. Onderscheid naar ondernemingsomvang bij medezeggenschap, ziekte en ontslag*. Nijmegen, 2006.

Pool, Cathelijne. *The effect of liberalisation of migration rules in a semi-autonomous social field: Polish migration to The Netherlands*. Paper voor: Internationaal Seminar 'Transnationality and Citizenship: new Approaches to Migration law'. Bergen aan Zee, November 2005.

De Ruijter, Esther. *Household Outsourcing*, Amsterdam: Thesis 2005.

RWI (Raad voor Werk en Inkomen): *Huis houden op de markt. Advies persoonlijke dienstverlening*, Den Haag: RWI, 2006.

SEOR (Sociaal en Economisch Onderzoek Rotterdam). *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2004.

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann: *Commentaar Blauwdruk Modern Migratiebeleid*, 18 oktober 2008.

Sarah van Walsum : Déni de statut : la non-régulation des soins et services domestiques dans les foyers néerlandais, in: Alain Morice & Swanie Potot (reds): *De l'ouvrier sans papier au travailleur détaché: les migrants dans la modernisation du salariat (werktitel)*. Parijs : Karthala, dit jaar te verschijnen.

¹ De Ruijter 2005, p. 47