

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

Hoe wordt “domestic work” “decent work”?
aanvulling op de lezing door Sara van Walsum,
onderzoeker voor migratierecht
aan de Vrije Universiteit

Op de ILO agenda: “Decent work for domestic workers”. Nu Nederland nog.

Migranten werkzaam in Nederlandse huishoudens voeren al jaren campagne voor regularisatie, sinds 2006 met steun van de Nederlandse vakbeweging. Nu “decent work for domestic workers” op de ILO agenda staat, lijkt het opportuun met concrete voorstellen te komen. Na een algemene schets van de (non)regulering van de huishoudelijke dienstverlening in Nederland, volgt een bespreking, gebaseerd op empirische gegevens, van de positie van migranten die zwart werken in deze sector. Tot slot zal een pleidooi voor een regeling die voorziet in de volwaardige integratie van *alle* werknemers in deze sector in het Nederlandse arbeids- en sociaalrechtelijke stelsel.

Op de eerstvolgende jaarvergadering van de ILO staat de positie van mensen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening als vierde punt op de agenda. Ter voorbereiding is een rapport en uitgebreide questionnaire naar alle lidstaten gestuurd.¹ Dezelfde questionnaire is ook naar vakbonden en werkgeversorganisaties gezonden. Zeven van de drieënzestig vragen in deze questionnaire gaan specifiek over de positie van migranten. Nederlandse ambtenaren en werkgeversorganisaties moeten door deze vragen enigszins in verlegenheid zijn gebracht. Over de positie van migranten in de huishoudelijke dienstverlening heerst in Nederland immers een oorverdovende stilte. Wie toonaangevende rapporten over migrantenarbeid in Nederland leest, komt zo goed als niets tegen over de deze vorm van dienstverlening, terwijl de sector de afgelopen decennia beduidend in betekenis is toegenomen.² Wie de kwantitatieve studies over

¹ ILO: “Decent work for domestic workers”, Report IV(1). Ter voorbereiding van de International Labour Conference, 99th Sessie, 2010.

² In 1980 had iets meer dan 6% van de huishoudens bestaande uit mensen van vijfenvijftig jaar of jonger personeel in dienst; in 2000 is dit gestegen tot ruim 12%. (Esther De Ruijter: “Household Outsourcing”, proefschrift, Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2005, p.47). Wanneer wij ook de onbetaalde mantelzorg meerekenen, dan blijkt uit de beschikbare cijfers dat in 2000 17% van alle huishoudens in Nederland hulp kreeg van derden voor een periode van gemiddeld 3,4 uur per week. In de daarop volgende periode lijkt er geen groei meer te hebben plaatsgevonden (Sociaal en Economisch Onderzoek Rotterdam [SEOR], *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2004, pp. 25, 26).

deze sector er op naslaat, zal evenmin gegevens vinden over de rol die migranten er in spelen.³

Gelukkig zijn de Nederlandse vakbonden wel ingevoerd in de materie. Sinds enkele jaren werken zij samen met organisaties van migranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening. Aanvankelijk liepen deze contacten via de ABVA KABO; tegenwoordig via FNV Bondgenoten. Zo zal in ieder geval één van de aangeschreven partijen in Nederland met kennis van zaken antwoord kunnen geven op de door de ILO gestelde vragen.

Die vragen gaan over hoe betaalde (migranten)arbeid in de huishouding het best geregeld kan worden. Wat moeten de lidstaten zelf regelen; wat kunnen zij beter niet regelen; aan welke minimumnormen moet in elk geval worden voldaan? Op basis van de antwoorden zal de ILO trachten een internationaal instrument te ontwikkelen ten behoeve van de werknemers in deze sector. De kans is groot dat Nederland naar aanleiding hiervan haar regelgeving zal moeten aanpassen.

In dit artikel zal ik ingaan op de Nederlandse regelgeving en de gevolgen daarvan voor de betrokken werknemers. Eerst zal ik kijken naar de positie van de voornamelijk Nederlandse groep mensen die binnen de gesubsidieerde gezondheidszorg en kinderopvang werkzaam is in de huishoudelijke dienstverlening. Vervolgens zal ik verslag doen van eigen empirisch onderzoek onder zwart betaalde migranten werkzaam binnen het niet-gesubsidieerde deel van deze sector.

Zoals ik zal proberen duidelijk te maken, hangt verbetering van de positie van migranten werkzaam in deze sector af van een beter regulering van de sector in zijn geheel, en andersom. Ik eindig met een vooruitblik op de toekomst. Welke nieuwe mogelijkheden en hindernissen liggen in het verschiet op weg naar “decent work” voor alle “domestic workers” in Nederland?

1. Huishoudelijke dienstverlening in Nederland

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn particulieren in Nederland die op parttime basis een hulp in huis nemen, niet verplicht deze voor werkloosheid of ziekte te verzekeren. Bij ontslag hoeven zij ook geen vergunning aan te vragen. Wie dit werk wit doet, dat wil zeggen wie haar verdiensten bij de belastingdienst opgeeft, heeft daar dus geen voordeel van. Zij is toch niet verplicht verzekerd en melding kan tot heffingen leiden of tot korting op een uitkering.⁴ Het niet gesubsidieerde werk in deze sector is dan ook grotendeels informeel, dat wil zeggen zwart of niet betaald.⁵

Om deze speciale regeling te rechtvaardigen zijn in de loop der jaren verschillende argumenten gebruikt. Zo is verwezen naar het specifieke karakter van het huishoudelijk werk⁶ of de specifieke context waarin het werk plaatsvindt: de huiselijke kring.⁷ Andere

³ De Ruijter en SEOR, *op cit.*

⁴ Saskia Peters: “Verdond sociaal recht. Onderscheid naar ondernemingsomvang bij medezeggenschap, ziekte en ontslag.” Proefschrift, Nijmegen: Radboud Universiteit, 2006, pp. 213-254.

⁵ SEOR *op cit* p. v.

⁶Hoge Raad, 23 november 1990.

argumenten waren dat de werkgevers, doorgaans huisvrouwen, niet belast mochten worden met de kosten en verantwoordelijkheden die gepaard gaan met een formele arbeidsovereenkomst. Of 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.⁸ Al zijn er voorstellen gedaan voor een alternatieve vorm van regulering waarbij mensen die meer dan twaalf uur per week werkzaam zijn als volwaardige werknemers zouden worden behandeld,⁹ het huidige kabinet heeft er voor gekozen de bestaande regeling te handhaven. Sterker nog, sinds begin 2007 geldt deze ook voor dienstbetrekkingen van drie dagen per week, en niet meer alleen voor dienstbetrekkingen van minder dan drie dagen. Bovendien geldt deze nu voor alle soorten werkzaamheden binnen het huishouden en niet alleen voor schoonmaken en oppassen.¹⁰

In de Memorie van Toelichting bij deze wetswijziging, staat dat hiermee een bijdrage zal worden geleverd aan de ontwikkeling van een markt voor persoonlijke dienstverlening. Deze regeling zal de aandacht vestigen “op de mogelijkheid om allerlei klussen (zoals schoonmaken, tuinonderhoud, de hond uit laten, verzorging, strijken of op kinderen passen) uit te besteden.”¹¹ Zo wordt de huishoudelijke dienstverlener niet meer als bijverdiende huisvrouw neergezet, maar als beginnende ondernemer. Wat niet is veranderd is dat nog steeds vanzelfsprekend wordt gevonden dat wie dit werk doet, niet verzekerd hoeft te zijn tegen ziekte of werkloosheid, nog beschermd tegen willekeurig ontslag.

Huishoudelijke dienstverlening in de gezondheidszorg en kinderopvang

De Nederlandse staat heeft sinds 1977 van de regeling huishoudelijke dienstverlening gebruik gemaakt om de kosten van de zorg te drukken. Een voorbeeld is de introductie van de zogenoemde alfahulp: 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.

Begin 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) ingevoerd.¹² Hiermee is de organisatie van de gesubsidieerde thuishulp overgeheveld van nationaal naar gemeentelijk niveau. Bedoeling van deze wet is onder andere om de marktwerking in de thuishulp te stimuleren, terwijl de kosten daarvan moeten worden beperkt.¹³ Inmiddels is duidelijk geworden dat dit ten koste is gegaan van de rechtspositie van degenen die in

⁷ Centrale Raad van Beroep, 29 april 1996, nr. 95/2907 WW.

⁸ TK 1986-1987, 19810, nr. 3, p.2.

⁹ Raad voor Werk en Inkomen (RWI): *Huis houden op de markt. Advies persoonlijke dienstverlening*. Den Haag: RWI, 2006.

¹⁰ *Belastingplan 2007*, Staatsblad 2006/682.

¹¹ TK 2006-2007, 30 804, nr. 3, p. 7.

¹² Staatsblad 2006, 351.

¹³ Brief aan de Tweede Kamer van de Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, nr. DVVO-U-2475093: Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning”, april 23, 2004.

deze sector werken. Vóór de invoering van de WMO vormden alfahulpen een minderheid onder diegenen die gesubsidieerd huishulp verleenden. Tegenwoordig wordt hun aandeel op 80% geschat.¹⁴

De regeling huishoudelijke dienstverlening is ook van betekenis voor de gesubsidieerde kinderopvang. Sinds 2005 kunnen ouders binnen de systematiek van de Wet kinderopvang bij het gebruik maken van zogenoemde gastouderopvang een tegemoetkoming krijgen van de fiscus.¹⁵ Sinds 1 januari 2007 geldt dit voor alle ouders, ongeacht hun inkomen, en ongeacht of zij op grond van een arbeidsovereenkomst werken of als zelfstandige.¹⁶ Een gastouder is een oppas die niet op een kinderdagverblijf werkt, maar in een thuissituatie: of in de eigen woning, of bij de kinderen thuis. Om onder de werking van de Wet Kinderopvang te vallen, moeten gastouders zich laten inschrijven bij een gastoudercentrum. Het komt voor dat een gastouder vervolgens ook formeel in dienst wordt genomen door het gastoudercentrum, maar in de meeste gevallen gebeurt dit niet. Een gastouder die bij een kind thuis oppast, valt in principe onder de regeling huishoudelijke dienstverlening. Een gastouder die kinderen in haar eigen huis opvangt, wordt meestal beschouwd als zelfstandig ondernemer.

De positie van gastouders in de kinderopvang lijkt in vele opzichten op die van alfahulpen werkzaam in de gezondheidszorg. Voor beide groepen zorgverleners geldt dat zij gelieerd zijn aan een instelling (zorgcentrum, schoonmaakbedrijf of gastoudercentrum) die ze in contact brengt met zorgbehoevenden; loonbetalingen en belastingaangiften administreert; tarieven bepaalt; kwaliteit bewaakt; bemiddeling biedt bij conflicten; enz. Interessant in dit verband is een proefproces dat is aangespannen door een alfahulp die haar pols heeft gebroken. Zij stelt dat zij feitelijk werkneemster is van het zorgcentrum waarbij zij is aangesloten, en dus verplicht verzekerd moet zijn voor de Ziektewet. Hiermee bestrijdt zij dat zij in dienst is bij zorgontvangenden en onder de regeling huishoudelijke dienstverlening valt.¹⁷

Het is binnen deze context van omstreden (de)regulering dat allochtone Nederlanders en migranten – met of zonder verblijfsvergunning – hun positie moeten bepalen op de Nederlandse markt voor huishoudelijke dienstverlening. 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.¹⁸

¹⁴ Price Waterhouse Coopers: *Transparantie in de kostenstructuur van hulp bij het huishouden*, rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, December 2008, p. 19.

¹⁵ Artikel 5 van de Wet kinderopvang, Staatsblad 2004, 455.

¹⁶ *Belastingplan 2007*, Staatsblad 2006/682.

¹⁷ http://www.clara-wichmann.nl/actueel.php?item_id=46&list_type=search&type_content=Alphahulp.

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). *Meer kansen voor vrouwen. Emancipatiebeleid 2008-2011*. Den Haag: OCW, 2007, pp.48-49.

Allochtone vrouwen vormen de meerderheid van de laaggekwalificeerde en/of werkloze huisvrouwen¹⁹ en daarmee ook 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 allochtonen werkzaam in deze sector.²⁰ Sinds de invoering van de WMO zijn schoonmaakbedrijven – die naar verhouding veel allochtonen in dienst hebben – een steeds grotere rol gaan spelen in de thuishulp.²¹ Dat doet vermoeden dat het percentage allochtonen binnen deze sector inderdaad zal zijn toegenomen. Maar ook is gebleken dat allochtone vrouwen moeilijk te motiveren zijn voor deze sector, die bij hen een slecht imago heeft.²²

Terwijl allochtone vrouwen niet warmlopen voor een baan binnen de thuishulp zoals deze thans is geregeld, blijkt uit enkele kwalitatieve studies dat – in elk geval binnen de grote steden – migranten de grootse groep zwart betaalde werknemers in de huishoudelijke dienstverlening zijn geworden. Uit die zelfde studies blijkt dat een belangrijk deel van deze migranten illegaal in Nederland verblijft.²³

Migranten die zwart werken in Nederlandse huishoudens

In het voorjaar van 2008 heb ik onderzoek gedaan onder tweeëndertig migranten die zwart werkten in Nederlandse huishoudens: vijftien mensen uit Ghana en zeventien uit de Filippijnen.²⁴ Onder de Ghanesen bevonden zich negen vrouwen en zes mannen. Van de Filippijnen waren twaalf vrouw en vier man. Al mijn informanten werkten op parttime basis in verschillende huishoudens – niemand woonde in bij een werkgever. Op twee na woonden zij allemaal in Amsterdam. Omdat ik onder andere wilde weten welk invloed verblijfsstatus heeft op de werkrelaties van migranten die zwart werken in de huishoudelijke dienstverlening, bevatte mijn onderzoekspopulatie niet alleen ongedocumenteerden, maar ook een viertal legaal in Nederland verblijvenden: twee Ghanese vrouwen, een Ghanese man en een Filippijnse vrouw.

¹⁹ Saskia Keuzenkamp & Ans Merens: *De sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*. Den Haag: SCP, 2006, p. 80-90.

²⁰ Uit cijfers blijkt dat allochtonen redelijk tot goed vertegenwoordigd zijn in de kinderopvang, maar dat zij tot de invoering van de WMO zwaar ondervertegenwoordigd waren binnen de thuishulp (André Van der Kwartel *et al.*, *Arbeid in Zorg en Welzijn 2007* Utrecht: Prismant, 2007).

²¹ NOS radio 1 journaal 30 September 2009.

http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2009/9/30/300909_huishoudhulp.html.

²² Ineke Bloemendaal, Sandra de Kroon, Francisca van der Velde: *Allochtone vrouwen in de zorg Motivaties, preferenties en belemmeringen voor het werken in de zorg bij Turkse en Marokkaanse meisjes en vrouwen*. Utrecht: Prismant, 2008.

²³ Ellen Martinali, “Kwetsbaarheid en Weerbaarheid van Filippijnse Huishoudsters zonder Verblijfsvergunning” masters scriptie culturele antropologie, Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2005; Sabrina Marchetti, “‘We Had Different Fortunes’. Relationships between Filipina domestic workers and their employers in Rome and Amsterdam”, masters scriptie Vrouwenstudies, Utrecht: Universiteit van Utrecht, 2005.

²⁴ Een uitgebreider verlag van dit onderzoek heb ik aangeboden voor publicatie in: *Canadian Journal of Women and the Law*, volume 22/ 2.

Hieronder zal ik eerst stilstaan bij de situatie van de mensen die legaal in Nederland verbleven. Vervolgens zal ik ingaan op de situatie van diegenen die dat niet deden. Zoals zal blijken, is het verschil tussen deze twee groepen minder eenduidig dan men wellicht zou denken.

2. Legaal verblijvende migranten: huishoudelijke dienstverlening als optie

Veel migranten in Nederland blijken moeite te hebben werk te vinden dat bij hun opleidingsniveau past, ook wanneer zij legaal verblijven. De Nederlandse taal vormt een hindernis, en vaak worden hun in het buitenland verworven diploma's niet erkend. Uit cijfers blijkt dat migranten naar verhouding vaak in onzeker en slecht betaalde banen terecht komen.²⁵

Zwart betaald werk in de huishoudelijke dienstverlening kan onder deze omstandigheden een relatief aantrekkelijke optie zijn. Behalve dat zij geen belastingen betaalden, noemden mijn legaal verblijvende informanten als voordelen: de vrijheid die zij genoten zonder baas of opzichter, en hun flexibele werkuren. Een Ghanese vrouw had vroeger voor een schoonmaakbedrijf gewerkt. Zij maakte de volgende vergelijking tussen haar werk vroeger en nu:

“...[als je voor een schoonmaakbedrijf werkt] zit er altijd een baas achter je aan te zeuren. Je moet alles te snel doen; te veel werk en te weinig tijd om het te doen...Maar in een privé woning, met niemand in huis zet ik een lekker muziekje op en maak ik het naar mijn zin. Niemand die me van mijn werk afleidt. Ik kan me goed concentreren en schiet lekker op.”

Ook vond zij het bijzonder prettig dat zij haar werktijden op flexibele wijze kon regelen. Zij had een zwaar gehandicapt kind, en kon afspraken met artsen makkelijker combineren met het werken bij particulieren dan met een formele aanstelling bij een schoonmaakbedrijf.

Ook uit ander onderzoek, onder andere dat van Mary Romero naar tweede en derde generatie Latino vrouwen werkzaam in de Verenigde Staten,²⁶ blijkt dat mensen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening vrijheid en flexibiliteit ervaren als voordelen van hun werk. Maar zoals Romero stelt, zijn deze geen vanzelfsprekende kenmerken van huishoudelijke dienstverlening. Integendeel. Dit werk wordt van oudsher juist met serviliteit en onderdanigheid geassocieerd.

In haar boek analyseert Romero hoe hierin verandering is gekomen. Een belangrijke eerste stap is de overgang geweest van de in huis wonende bediende naar de zelfstandig wonende werkster of oppas die bij meerdere gezinnen werkt. Maar dit is

²⁵ Govert Bijwaard en Justus Veenman, *Unequal Chances on a Flexible Labor Market. The Case of the Netherlands* (Rotterdam: Tinbergen institute, 2008); Manuel Abrantes, “A Momentum for Old Divisions. Responses of Brazilian immigrant workers to the policy framework of flexicurity: a case study (masters scriptie, Sociale Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, 2008).

²⁶ Mary Romero: *Maid in the U.S.A.* New York: Routledge, 1992.

maar het begin geweest. Romero beschrijft hoe de vrouwen uit haar onderzoek meerdere strategieën hebben gehanteerd om er voor te zorgen dat de nadelen van hun beroep beperkt blijven, en de voordelen en financiële verdiensten zo groot mogelijk. Zo zijn zij er in geslaagd hun werkrelatie om te vormen van een onderdanige dienstbetrekking naar een zakelijk aanbod van professionele diensten. Als onderdelen van dit proces noemt Romero: het zich per huis laten betalen in plaats van per uur; het zorgen dat er niemand thuis is terwijl er gewerkt wordt; en het bij voorbaat uitsluiten van werkzaamheden van intieme aard, zoals strijken.

Waar Romero naar mijn smaak te snel overheen stapt, is dat deze strategie met zich mee brengt dat de betrokkenen uitgesloten blijven van de rechten die doorgaans gekoppeld worden aan een arbeidsovereenkomst, zoals sociale verzekeringen en ontslagbescherming. Het is denk ik ook geen toeval dat geen van mijn legaal verblijvende informanten volledig afhankelijk was van haar of zijn inkomsten uit de huishoudelijke dienstverlening – evenmin als de vrouwen waar Romero mee sprak. Allen hadden zij een partner met een reguliere baan, of zij hadden zelf een eigen tweede bron van inkomsten uit reguliere arbeid. Daarmee waren zij in ieder geval deels gedekt tegen inkomensverlies door ziekte, werkloosheid of ouderdom. Twee vrouwen die ouder waren dan veertig jaar waren van plan met dit werk te stoppen, ook al deden zij het nog met plezier. Zij waren zich goed bewust van de gezondheidsrisico's en maakten zich zorgen om hun onverzekerde inkomsten.

Wat dit betreft deelden zij dezelfde zorgen als de hierboven beschreven Nederlandse alfahulpverleners en gastouders. Ook zij maken mee dat hun status als werkende verandert, maar zij ervaren dat niet als een vooruitgang. Zij zouden juist beter willen kunnen profiteren van de rechten die normaal gesproken geassocieerd worden met een arbeidsovereenkomst.

3. Wel of geen verblijfsrecht: wat maakt het uit?

Impliciet in het relaas van Romero is de veronderstelling dat de strategieën die zij beschrijft alleen gebezigd kunnen worden door mensen met een sterke verblijfsstatus. Mijn eigen onderzoeksresultaten geven een genuanceerder beeld. De strategieën die Romero beschrijft heb ik namelijk ook teruggehoord in de verhalen van ongedocumenteerde informanten. Zo gaf een van hen de volgende beschrijving van hoe zij te werk gaat bij het aangaan van een nieuw opdracht:

“Eerst ga ik het huis bekijken. Vaak is het een puinhoop, en moet ik het een grondige beurt geven. Die probeer ik altijd in het weekeind te plannen, zo dat ik er een hele dag voor uit kan trekken. Voor zo'n eerste beurt reken ik € 12.50 per uur...Daarna bereken ik hoe veel uur per week ik nodig denk te hebben om het huis bij te houden. Ik bespreek nooit een uurtarief, maar vraag altijd een vast bedrag per huis. Ik leg de opdrachtgever uit dat de tijd die ik nodig heb, kan variëren van de ene keer naar de andere, afhankelijk van hoe ik me voel en hoe goed ik me kan concentreren. Ik werk het liefst in een leeg huis, bijvoorbeeld, omdat ik me dan beter kan concentreren. Soms ben ik in drie uur klaar, terwijl ik

normaal gesproken vier uur nodig heb. Ik ben hier eerlijk over, zo dat mijn opdrachtgevers vertrouwen in mij hebben, en zich er niets van aantrekken als burens bijvoorbeeld zeggen dat ik maar een paar uur aan het werk ben geweest... Meestal vraag ik € 40,- tot € 50,- per huis. Ik doe het gebruikelijke – toilet, badkamer, keuken poetsen; afstoffen; stofzuigen. Ik strijk ook wel eens, maar dan na de afgesproken uren, en voor extra geld.”

Al is deze vrouw niet typerend voor al mijn illegaal in Nederland verblijvende informanten, zij is ook niet uitzonderlijk. Ik trof meer mensen aan zonder verblijfspapieren die even kordaat als zij hun eisen op tafel legden, en met even veel succes. Eén van hen was er zelfs in geslaagd van al haar opdrachtgevers twee weken betaald vakantie per jaar te krijgen. Dat had geen een van mijn gedocumenteerde informanten voor elkaar gekregen.

4. Onderscheid naar afkomst en geslacht

In de loop van mijn onderzoek, werd het mij duidelijk dat mensen uit de Filippijnen een gunstiger positie innamen op de Nederlandse markt voor huishoudelijke dienstverlening dan Ghanesen. Zo waren mijn Filippijnse informanten er allemaal in geslaagd bij mensen te werken die op een niet al te grote afstand van elkaar woonden. Hierdoor konden zij het forensen tot een minimum beperken. Mijn Ghanese informanten daarentegen moesten door heel Amsterdam reizen om bij hun verschillende werkgevers te komen, en vaak nog verder: naar Oudekerk, Bussum, Utrecht, Haarlem of Heemstede. Ook verschilden deze twee groepen in hun verdiensten. Niemand onder mijn Ghanese informanten, legaal of illegaal, verdiende meer dan € 10,- per uur. Minstens vijf van hen werkten voor minder. Eén vrouw met een verblijfsvergunning werkte voor slechts € 8,- per uur. Niemand onder mijn Filippijnse informanten werkte voor minder dan € 10,- per uur. Minstens vier van hen (allen zonder verblijfsvergunning) werkten voor meer – één zelfs voor € 15,- per uur.

Dankzij hun relatief sterke marktpositie konden mijn Filippijnse informanten, of zij een verblijfsvergunning hadden of niet, het zich permitteren een opdracht te weigeren als het te weinig op zou leveren. Zo vertelde een ongedocumenteerde vrouw:

“Ik probeer altijd diegene te zijn die bepaalt hoe veel tijd ik voor een bepaald huis nodig heb. Ik heb hierover een keer onenigheid gehad. Ik had vier uur berekend; de opdrachtgever wilde slechts drie uur betalen. Ik heb die klus geweigerd. Ik neem geen werk aan dat te veel stress oplevert. Ik kom nooit werk tekort. Ik heb hele goede referenties.”

Bij mijn Ghanese informanten lag dit anders. Een ongedocumenteerde Ghanese man vertelde mij dat hij zich had voorgenomen nooit voor minder dan € 10,- per uur te gaan werken, maar toen hij merkte dat hij hierdoor opdrachten aan zich voorbij liet gaan, moest hij zich toch anders gaan opstellen tijdens zijn onderhandelingen. Een ander punt waar de meeste van mijn Filippijnse informanten met succes over wisten te

onderhandelen was het doorbetaald krijgen tijdens de vakanties van hun werkgevers. Toen ik dit punt aan de orde stelde bij een legaal in Nederland verblijvende Ghaneze man, gaf hij toe dit nooit te hebben willen bedingen, uit angst een opdracht te zullen verliezen.

Behalve nationale oorsprong, speelde geslacht ook een belangrijke rol. Van iedereen kreeg ik te horen dat opdrachtgevers in Nederland een voorkeur hadden voor een vrouw als hulp in de huishouding. Alle mannen die ik sprak, Ghanees of Filippijns, met of zonder verblijfsstatus, hadden problemen ondervonden bij het vinden van opdrachtgevers, tenzij zij vanaf het begin als “assistent” van hun vrouw of vriendin hadden geopereerd.

Al vond ik bewijs dat mensen uit de Filippijnen makkelijker aan werk kwamen dan mensen uit Ghana, en dat vrouwen geliefder waren dan mannen, ik vond geen bewijs dat mensen zonder verblijfsvergunning moeilijker aan werk kwamen dan mensen met een verblijfsvergunning. Niemand met een verblijfsvergunning kreeg beter betaald dan landgenoten zonder een verblijfsvergunning. Noch bleken zij beter in staat over hun overige arbeidsvoorwaarden en omstandigheden te onderhandelen.

Toch zou het te ver gaan om te concluderen dat verblijfsstatus geen betekenis heeft voor werkrelaties binnen de zwart betaalde huishoudelijke dienstverlening. Al vormt de verblijfsstatus van een migrant geen belangrijk factor bij het aangaan van een werkrelatie, die status kan wel degelijk van betekenis zijn voor het verdere verloop van die verhouding.

5. Illegaal verblijvende migranten: huishoudelijke dienstverlening als overlevingsstrategie

Zoals bekend is het leven van illegaal in Nederland verblijvende migranten er niet makkelijker op geworden gedurende de afgelopen decennia. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is de reguliere Nederlandse arbeidsmarkt in toenemende mate voor hen afgesloten. Met de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn zij ook uitgesloten van alle sociale verzekeringen en voorzieningen in Nederland (met uitzondering van de gefinancierde rechtshulp en het onderwijs voor kinderen jonger dan achttien jaar). Ook particuliere ziektekostenverzekeringen liggen buiten hun bereik, behalve enkele polissen met beperkte dekking, bedoeld voor toeristen en andere vreemdelingen die maar tijdelijk in Nederland verblijven.

Behalve voor hun positie als werknemer en voor hun sociale zekerheid, kan het gebrek aan verblijfsstatus ook vergaande gevolgen hebben voor het gezinsleven van de betrokkene. Diegenen die visumplichtig zijn durven niet terug te keren naar hun land van herkomst om familie- en gezinsleden te bezoeken. Voor veel van mijn informanten vormde de gedwongen scheiding van hun dierbaren het meest pijnlijke aspect van hun bestaan als ongedocumenteerde vreemdeling in Nederland. Een Ghaneese man had zijn vrouw en zes kinderen in geen vijftien jaar gezien. Een Filippijnse vrouw had nog veel verdriet over het feit dat zij de begrafenis van haar in de straten van Manilla vermoorde zoon niet had kunnen bijwonen.

In reactie op alle uitsluitende maatregelen, is een handel in verblijfsdocumenten en SOFI nummers ontstaan, en in reactie daarop zijn de controles op illegale tewerkstelling verscherpt en hoge bestuurlijke boetes tegen overtredende werkgevers ingevoerd. Werken op andermans papieren is riskanter geworden, en werkgevers zijn minder bereid geworden om dergelijke constructies door de vingers te zien. Werken in de huishoudelijke dienstverlening, waar de vraag hoog is, zwart werken de norm, en controles door de arbeidsinspectie zeldzaam,²⁷ is een aantrekkelijk alternatief geworden, niet alleen voor vrouwen maar ook, in toenemende mate, voor illegaal in Nederland verblijvende mannen.

Werken in de huishoudelijke dienstverlening kan ook om andere redenen aantrekkelijk zijn voor mensen zonder verblijfsstatus. Wie geen toegang heeft tot sociale verzekeringen of voorzieningen in Nederland, moet terugvallen op zijn of haar sociale netwerken. Door thuis bij mensen uit het midden of hogere klasse te gaan werken, kunnen ongedocumenteerde migranten hun netwerken verrijken. Doordat hun verhouding met een werkgever persoonlijker en intiemer is dan in een andere werkomgeving het geval zou zijn, slagen zij er vaak in die werkgever te betrekken bij hun persoonlijke situatie. Minstens vier van mijn informanten kregen via een werkgever toegang tot medische zorg. Anderen hebben huisvesting gevonden via een werkgever. In een paar gevallen ging een werkgever zelfs zo ver zich garant te stellen zo dat gezinsleden van haar illegaal in Nederland verblijvende hulp een visum konden krijgen om haar in Nederland op te zoeken.

Ook wat dit betreft bevonden de Filippijnen zich in de meest gunstige positie. Zij werkten vaak voor een meer bemiddelde klasse dan de Ghanesen: voor ex-pats, medische specialisten, media sterren, enz. Terwijl mijn Ghanese informanten meestal op familie of kerkgenoten moesten terugvallen wanneer zij dringend behoefte hadden op bijvoorbeeld onderdak of medische zorg, konden mijn Filippijnse informanten vaker een beroep doen op een werkgever.

Een gulle werkgever heeft echter ook een keerzijde. Een werknemer die onderdak, medische hulp of andere noodzakelijke voorzieningen krijgt via een werkgever, is dankbaarheid verschuldigd, en verkeert daardoor in een afhankelijkere positie dan wanneer dit niet het geval zou zijn. Daardoor wordt het moeilijk om bijvoorbeeld opslag te vragen, of andere aspecten van de werkrelatie aan de orde te stellen. Sabrina Marchetti, die voor haar masters scriptie interviews heeft gehouden met Filippijnen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening in Amsterdam en Rome, heeft opgemerkt dat haar Filippijnse informanten, als gevolg van hun ongedocumenteerde status, verstrikt waren geraakt in een dynamiek van giften en afhankelijkheid, waardoor zij alsnog in een onderdanige positie waren terecht gekomen.²⁸

Naar mate het Nederlandse vreemdelingenbeleid restrictiever wordt, zal de verleiding toenemen om onder de vleugels van een bemiddelde werkgever te schuilen. Een van

²⁷ In een brief van 9 juni 2006, gericht aan de Tweede Kamer, over de Regeling dienstverlening aan huis, stellen Staatssecretarissen Van Hoof en Wijn dat het om zowel juridische als praktische redenen onmogelijk is controles uit te voeren op diensten verricht in het huishouden van particulieren.

²⁸ Marchetti *op cit.*

mijn Filippijnse informanten vertelde mij dat zij verschillende landgenoten kende die inwonend werkten in dure villa's op het Gooi. Terwijl vroeger vrouwen in een dergelijke positie zo snel mogelijk op zichzelf zouden gaan wonen en bij verschillende werkgevers zouden gaan werken op parttime basis, was dit nu volgens haar minder het geval geworden. De angst voor de risico's die samenhangen met een illegaal bestaan buiten een huis waarin men dient, was toegenomen. Onder de Filippijnen deden verhalen de ronde over landgenoten die waren opgepakt naar aanleiding van zogenoemde zoeklicht acties, waarbij behalve op illegale onderhuur, ook op illegaal verblijf werd gecontroleerd. Onder andere uit angst voor dergelijke controles, kozen inwonende vrouwen, volgens mijn informante, er nu vaker voor om bij hun werkgever in huis te blijven. Dit baarde haar zorgen. Zij was zelf actief binnen een zelforganisatie van migranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening en bij de Nederlandse vakbond. Zij moedigde andere vrouwen aan zich ook hierbij aan te sluiten. Maar vrouwen die bij hun werkgever in huis woonden durfden vaak niet, en zeiden dat hun werkgever hiermee niet zou instemmen.

Ook de ongedocumenteerde Ghanesen onder mijn informanten verkeerden in een afhankelijke positie ten opzichte van hun werkgevers, maar om andere redenen dan de Filippijnen. Voor hen speelde het probleem dat zij als Ghanesen een relatief zwakke marktpositie hadden terwijl zij als ongedocumenteerde vreemdelingen moeilijk aan ander werk konden komen en ook geen mogelijkheid hadden een uitkering aan te vragen. De schaarse baantjes bij particulieren thuis waren hun enige bron van inkomsten. Zij moesten dus zien te voorkomen dat zij, als zij eenmaal een opdracht hadden binnengehaald, het weer zouden kwijtraken. Zo vertelde een ongedocumenteerde Ghanese vrouw over een werkgever die haar had gevraagd de schoenen en laarzen van haar kinderen schoon te maken. Een van de laarzen zat onder de hondenpoep. Mijn informante vond niet dat zij degene was die dit zou moeten opruimen, maar zij deed het toch, om ruzie te voorkomen: 'Mensen houden van mij,' stelde ze 'omdat ik hard werk en nooit klaag.'

Ghanesen die wel legaal in Nederland verbleven, waren minder meegaand. Al stelden zij zich bescheiden op tijdens onderhandelingen met een potentiële werkgever, schroomden zij niet bij een werkgever weg te gaan wanneer deze hen niet beviel:

'Een werkgever is onlangs met vakantie gegaan, zonder waarschuwing vooraf. Toen we bij het huis aankwamen, konden we nergens naar binnen. Alles stond op slot. Wij waren ontsteld. Waarom heeft ze ons niets verteld? Hiermee geeft zij geen blijk van respect. We hebben haar sleutel nog. Maar we gaan haar niet bellen. Wij willen dat zij ons belt om haar sleutel terug te vragen. En als ze belt, gaan we niet meer voor haar werken.'

Of mensen wel of niet legaal in Nederland verblijven, maakt dus wel wat uit. Misschien niet bij hun eerste contact met een nieuwe werkgever, maar wel bij het verdere verloop van de werkrelatie. Mede daarom zijn organisaties van migranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening al jaren bezig campagne te voeren voor regularisatie.

Regularisatie? Zo ja, langs welke weg?

Pleitbezorgers voor regularisatie kunnen hun voordeel doen bij een tweede rapport dat door de ILO is uitgebracht over vrouwen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening in West Europa. Hierin wordt geconcludeerd dat een toename in de tewerkstelling van migranten uit derde landen in de huishoudelijke dienstverlening kenmerkend is voor heel West Europa. Vreemdelingenrechtelijke regimes die hiermee geen rekening houden, kunnen er alleen toe leiden dat de toch al aanzienlijk zwarte markt in deze sector blijft groeien.²⁹

Herhaaldelijk heeft ons huidige kabinet het standpunt verkondigd dat er in Nederland voldoende werklozen en nog thuiszittende huisvrouwen zijn om in de vraag naar huishoudelijke dienstverlening te voorzien.³⁰ Er zou dus geen behoefte zijn aan mensen van buiten de EU. Ervaringen uit het verleden geven toch een ander beeld. Eind vorige eeuw is al geprobeerd on- en laaggekwalificeerde werklozen aan het werk te krijgen via de zogenoemde 'witte werkster regeling'.³¹ Dat liep uit op een mislukking. Weinig langdurig werklozen zagen de huishoudelijke dienstverlening als een geschikte uitweg uit hun armoede, terwijl diegenen die via deze regeling mensen in huis hadden genomen klaagden dat deze te laat kwamen, of helemaal niet; dat zij geen initiatief toonden en dat zij niet in staat waren zelfstandig te werken. Ook binnen de thuiszorg is er op gewezen dat niet alle langdurig werklozen per definitie geschikt zijn voor de huishoudelijke dienstverlening. Werknemers in deze sector moeten sociaal vaardig zijn, de nodige sensitiviteit tonen voor de intieme sfeer waarin zij werken, verantwoordelijkheid tonen, en zelfstandig, nauwgezet en gedisciplineerd kunnen werken.³²

Nederland zal niet eindeloos kunnen blijven volhouden dat zij het enige land in West Europa is dat geen derdelanders hoeft toe te laten voor werk in de huishoudelijke dienstverlening. Wel is het de vraag hoe een eventuele toelatingsregeling er uit zou moeten zien.³³ Op 3 oktober 2008 is een expert meeting gehouden in Amsterdam waar verschillende voorstellen voor een toelatingsregeling werden besproken, waaronder het zogenoemde 'Canadese model'. Dit model houdt in dat iemand wordt toegelaten om als inwonende hulp te werken gedurende twee jaar. Na afloop van deze periode, krijgt de betrokken migrant vrije toegang tot de nationale arbeidsmarkt.³⁴ Filippijnse vrouwen die aanwezig waren tijdens deze expert meeting, waarschuwden tegen een dergelijk

²⁹ Maria Gallotti: *The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe*. International Migration Papers no. 96, Genève: ILO, 2009, p. 59.

³⁰ Meest recentelijk in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel *Modern Migratiebeleid*: TK 2008-2009, 32 052, nr. 3, p. 14.

³¹ Regeling van 12 december 1997, houdende regels voor subsidiering van schoonmaakdiensten bij particulieren. Staatscourant 1997, nr. 244, p. 9.

³² SEOR *op cit* pp. 34;74. Zie ook: De Ruijter *op cit*.

³³ In plaats van een toelatingsregeling zou men ook kunnen aansturen op een eenmalige amnestie. Zelf zou ik hiervoor niet willen pleiten omdat het geen oplossing biedt voor de langere termijn.

³⁴ Voor meer informatie over de Canadese situatie, zie: Audrey Macklin: *On the Inside Looking In: Foreign Domestic Workers in Canada*. In: Wenona Giles & Sedef Arat-Koç (eds): *Maid in the Market. Women's Paid Domestic Labour*. Halifax: Fernwood Publishing, 1994.

stelsel, omdat het mensen volledig afhankelijk gemaakt van hun werkgever, niet alleen voor hun inkomen maar ook voor hun onderdak, toegang tot medische zorg en recht op voortgezet verblijf. Daardoor brengt het te veel risico's met zich mee.³⁵

Het is belangrijk om te beseffen dat een verblijfsvergunning op zichzelf geen garantie biedt op een leefbaar bestaan in Nederland. De vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel uit 2007 handelt onder andere over uitbuiting buiten de seksindustrie. Uit die rapportage blijkt dat er binnen de huishoudelijke dienstverlening drie groepen werknemers zijn die extra risico lopen op uitbuiting. Deze zijn: familieleden van Nederlanders of in Nederland gevestigde vreemdelingen; au pairs; en mensen werkzaam bij diplomaten.³⁶ Belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van deze drie groepen is niet een gebrek aan verblijfsstatus – mensen behorende tot deze groepen verblijven meestal legaal in Nederland en mogen hier ook werken. Wat deze groepen mensen met elkaar gemeen hebben is dat zij in (quasi)familieverband zijn toegelaten, en bij de families waarbij zij zijn toegelaten moeten blijven om hun recht op verblijf te behouden.

6. Knelpunten bij toelating als arbeidsmigrant

In mijn ogen verdient het dus de voorkeur om derdelanders die naar Nederland komen om in de huishoudelijke dienstverlening te werken als arbeidsmigranten te behandelen, en niet als quasifamilie- of gezinsmigranten. Het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid biedt echter geen mogelijkheden hiertoe. Ook wanneer men er in slaagt deze groep vrij te laten stellen van de arbeidsmarkttoets, blijven er hobbels op de weg. Volgens artikel 8, lid 1 en onder d van de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) moet een werkgever, om in aanmerking te komen voor een tewerkstellingsvergunning, niet minder dan het minimumloon op maandbasis betalen. Verreweg de meeste migranten die in Nederland werkzaam zijn in de huishoudelijke dienstverlening werken echter niet voltijds voor één werkgever, maar op parttime basis voor meerderen. Daarvan zal er geen een zijn die het minimumloon op maandbasis gaat betalen voor een paar uur per week schoonmaken of oppassen.

Een tweede probleem is dat een vreemdeling in principe zelfstandig over voldoende en duurzame middelen van bestaan moet beschikken, wil hij of zij in aanmerking komen voor toelating.³⁷ Volgens artikel 3.73 lid 1 onder a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zal doorgaans alleen uit worden gegaan van zelfstandige middelen van bestaan voor zover de vereiste premies en belastingen zijn afgedragen. Zoals ik aan het begin van dit artikel heb uitgelegd, behoeft over het loon van werknemers die op parttime basis werkzaam zijn in de huishoudelijke dienstverlening geen sociale premies

³⁵ *Report Expert Meeting on the Legal Position of (Migrant) Domestic Workers*. Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, 2008.

³⁶ *Mensenhandel*. Vijfde rapportage van de nationaal rapporteur. Den Haag: Bureau NRM, 2007, pp. 233-238. Wat betreft de positie van mensen werkzaam bij het Corps Diplomatiek, zie ook: Mirjam van den Berg-Koning: "Huishoudelijk personeel rechteloos? Buitenlands huishoudelijk personeel in dienst van diplomaten. Een overzicht van de rechtsbeschermingperikelen onder het Nederlands recht." Masters scriptie Rechten, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

³⁷ Artikel 16, lid 1 en onder c van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

te worden betaald. Het is echter de vraag of werknemers die hierdoor onverzekerd blijven tegen inkomensverlies op grond van werkloosheid of ziekte, wel zelfstandig over voldoende middelen beschikken in de zin van artikel 16, lid 1 onder c van de Vw 2000. Zo heeft ook de Sociaal Economische Raad gesteld dat een toelatingsregeling voor migranten in de huishoudelijke dienstverlening pas haalbaar wordt wanneer deze sector als geheel goed is geregeld.³⁸

7. Het Wetsvoorstel modern migratiebeleid

Op 9 september 2009 stuurde het kabinet een voorstel naar de Tweede Kamer voor een Modern Migratiebeleid.³⁹ Kern van dit voorstel is dat elk migrant die voortaan naar Nederland komt om andere redenen dan asiel, iemand in Nederland moet hebben die als referent optreedt. Voor gezinsmigranten zal de referent een natuurlijke persoon zijn, namelijk een gezinslid, maar in de meeste gevallen zal het om een rechtspersoon gaan: een bedrijf of instelling.

Bepaalde rechtspersonen zullen, als referent, in aanmerking kunnen komen voor een geprivilegieerde status, die van erkende referent. Daarmee krijgen zij de vrijheid om naar eigen inzicht mensen van buiten de EU naar Nederland te halen, ongeacht of er hier sprake is van prioriteit genietend aanbod. Bovendien zullen de door hen ingediende aanvragen via een versnelde procedure worden afgehandeld. Hiermee zullen de regels die momenteel voor werkgevers van kennismigranten gelden, van bredere toepassing worden. Opmerkelijk is dat volgens dit voorstel *au pairs* voortaan alleen naar Nederland zullen mogen komen op basis van een aanvraag ingediend door een erkende referent. Omdat alleen rechtspersonen deze status kunnen krijgen, zal deze een *au pair* bureau moeten zijn, en geen particulier gezin bijvoorbeeld.

Onder het voorgestelde systeem, zullen referenten alle gegevens en bescheiden van de vreemdeling die zij in Nederland willen laten verblijven, moeten opvragen, beheren en administreren. Op grond van die gegevens en bescheiden zullen zij een eigen verklaring moeten overleggen dat aan de toepasselijke voorwaarden is voldaan. Bepaalde categorieën referenten – *au pair* bureaus bijvoorbeeld – zullen er op moeten toezien dat de door hen naar Nederland gebrachte vreemdelingen geen arbeid verrichten waarvoor een tewerkstellingsvergunning is vereist maar niet is afgegeven – bijvoorbeeld in de huishoudelijke dienstverlening. Referenten die niet aan hun verplichtingen voldoen zullen beboetbaar zijn. Ook kunnen zij, voor zover relevant, hun status als erkende referent verliezen, of zelfs strafrechtelijk worden vervolgd.

In een brief aan Staatssecretaris Albayrak heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken er op gewezen, dat onder dit systeem een te grote afhankelijkheid van de vreemdeling ten aanzien van de referent dreigt te ontstaan – in het bijzonder bij het aanvragen van toestemming voor voortgezet verblijf.⁴⁰ Deze zorg lijkt mij terecht. Toch denk ik dat het interessant kan zijn om verder na te denken over hoe onder dit

³⁸ Sociaal Economische Raad (SER): *Advies Arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER, 2007, pp. 171-172.

³⁹ TK 2008-2009, 32 052, nr. 2.

⁴⁰ Brief van 5 Maart 2009, kenmerk: ACVZ/ADV/09/004.

systeem de toelating van werknemers voor de huishoudelijke dienstverlening zou kunnen worden geregeld.

Zoals ik aan het begin van dit artikel al aangaf, zijn veel mensen in Nederland die huishoudelijke dienstverlening bieden binnen de gesubsidieerde gezondheidszorg of kinderopvang, op de een of andere manier gelieerd aan een bemiddelende instantie zoals een zorgbureau, gastoudercentrum of schoonmaakbedrijf. Dergelijke instanties zouden als erkende referent kunnen fungeren voor migranten die naar Nederland willen komen om in de huishoudelijke dienstverlening te werken, net zo als au pair bureaus dat volgens het wetsvoorstel voor au pairs zullen moeten gaan doen.

Wanneer migranten langs deze weg tot een toelatingsregeling proberen te komen, kunnen zij wellicht een vruchtbaar bondgenootschap aangaan met Nederlandse alfahulpen en gastouders die zich thans verzetten tegen hun gemarginaliseerde positie als werknemer, en hun verhouding tot bemiddelende instanties als een werknemersverhouding willen laten typeren. Wanneer we het vraagstuk van de toelating van migranten voor de huishoudelijke dienstverlening hierbij betrekken, brengt dat interessante vragen naar de oppervlakte. Het werkgeversbegrip in de WAV is bewust zeer breed gemaakt om te voorkomen dat werkgevers door oneigenlijke constructies hun werkgeversverplichtingen ontwijken, waardoor er situaties van uitbuiting kunnen ontstaan. Waarom zouden Nederlanders wel als quasi zelfstandigen in een bepaalde sector tewerkgesteld mogen worden, wanneer dit niet een aanvaardbare basis wordt gevonden voor de tewerkstelling van migranten?

Een belangrijk strijdpunt waar deze beide groepen zich verder sterk voor zullen moeten maken, is het invoeren van maatregelen die er voor kunnen zorgen dat deugdelijk gereguleerde arbeid in de huishoudelijke dienstverlening concurrerend wordt. Voor een aanzet in die richting, verwijs ik naar een artikel van Margriet Kraamwinkel en Marcel Reurs, dat binnenkort zal verschijnen in het Nederlands Juristenblad.

8. Naar een stelsel van circulaire migratie?

Mocht er ooit een regeling komen voor migrantenarbeid in de huishoudelijke dienstverlening, dan nog zal het de vraag zijn of zij hiervoor voor onbepaald duur naar NI zullen mogen komen, of dat zij slechts voor beperkte tijd – enkele jaren of zelfs minder – zullen worden toegelaten. Onder Nederlandse bewindslieden, maar ook op Europees niveau, wordt al enige jaren gedebatteerd over de mogelijke voor- en nadelen van circulaire migratie. Deze houdt in dat migranten uit derde landen voor een beperkt aantal jaren worden toegelaten om specifieke werkzaamheden te verrichten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze migranten zouden zich niet mogen vestigen en ook geen recht krijgen op gezinshereniging.

Het is de bedoeling dat in Nederland binnenkort een experimentele pilot van start gaat als eerste stap in deze richting.⁴¹ Twee honderd migranten uit twee nader te

⁴¹ Staatscourant 22 juli 2009 nr. 10982 & 11044. zie hierover ook: Handelingen 2008-2009, nr. 62, Tweede Kamer, pag. 4981-4984 en TK 2008-2009, 30573, nr. 35.

specificeren landen zullen naar Nederland worden toegelaten voor een maximum van twee jaar. Werkgevers uit bepaalde bedrijfstakken zullen deze migranten mogen aanstellen in laaggeschoolde functies, zonder dat vooraf getoetst wordt op prioriteitgenietend aanbod. Wel zullen deze werkgevers hun werknemers moeten voorzien van huisvesting en (toegang tot) gezondheidszorg in Nederland. Mocht het er ooit van komen dat migranten uit derde landen tot Nederland worden toegelaten voor werk in de huishoudelijke dienstverlening, dan vermoed ik dat dit op grond van een dergelijke regeling zal gebeuren. Daarmee blijven de sociale risico's voor de Nederlandse staat immers zeer beperkt. Het is echter de vraag of de betrokken migranten en hun werkgevers er genoeg mee zullen nemen. Uit onderzoek blijkt dat voor mensen die zorg en schoonmaakwerkzaamheden uitbesteden, vertrouwen en continuïteit factoren van groot belang zijn.⁴² Uit mijn eigen onderzoeksgegevens blijkt dat dit ook geldt voor de werknemers zelf. Bovendien hebben migranten die naar Nederland komen om in de huishoudelijke dienstverlening te werken vaak zware en langlopende financiële verplichtingen tegenover hun familieleden thuis. Zij moeten schoolgeld voor hun kinderen betalen; het huis van hun ouders financieren; medicatie voor een gezinslid met suikerziekte betalen; geld voor de spoedoperatie van een broer voorschieten; enz. De verdiensten van twee jaar huishoudelijke dienstverlening in Nederland zullen niet toereikend zijn.

Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om 'circulaire migranten' in de gelegenheid te stellen om, na afloop van elk termijn van twee jaar, opnieuw om toelating te vragen. Men kan echter betwijfelen of de Nederlandse staat zal kunnen rechtvaardigen dat arbeidsmigranten over een periode van meerdere jaren herhaaldelijk worden toegelaten, zonder dat zij ooit vrije toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, noch het recht krijgen op permanent verblijf en gezinshereniging.⁴³ Bovendien zou deze oplossing tot gevolg kunnen hebben dat migranten de medewerking van hun werkgevers nodig hebben om aanspraak te kunnen maken op hernieuwde toelating, terwijl de regeling die nu al geldt als pilot voor circulaire migratie, de betrokken migranten afhankelijk maakt van hun werkgevers voor huisvesting en (toegang tot) de gezondheidszorg.

Als straks mensen uit derde landen alleen in het kader van de circulaire migratie naar Nederland worden toegelaten om in de huishoudelijke dienstverlening te werken, dan kan het zijn dat zij onder een dergelijk regime afhankelijker worden van hun werkgever/referent dan zij nu al zijn, als ongedocumenteerde vreemdelingen, van de verschillende mensen bij wie zij in huis werken. Dit vooruitzicht biedt weinig perspectief op 'decent work for domestic workers.'

9. Slot

⁴² De Ruijter *op cit.*

⁴³ Zie in dit verband de interessante uitspraak van de Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE: www.halde.fr) van 15 December 2008, nr. 2008-283: CODETRAS (Collectif de défense des travailleurs étrangers dans l'agriculture) v. l'administration des Bouches-du-Rhône.

Door de rechtspositie van mensen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening op de agenda van zijn jaarvergadering te plaatsen, heeft de ILO er voor gezorgd dat dit onderwerp ook bij de lidstaten onder de aandacht komt. Voor Nederland, waar tot nu toe hiervoor nauwelijks interesse is geweest, is dit een belangrijke winst. Welk instrument de ILO uiteindelijk zal ontwerpen ter bescherming van de rechten van deze groep werknemers valt nog te bezien. Bestudering van de Nederlandse situatie leert dat een betere regulering van deze sector problematisch zal zijn zo lang er geen toelatingsregeling is voor migranten, terwijl een toelatingsregeling problematisch blijft zo lang de sector in zijn geheel niet beter wordt gereguleerd.

Naar mijn mening zal men in Nederland pas van 'decent work' in de huishoudelijke dienstverlening kunnen spreken wanneer alle werknemers een minimum aan autonomie genieten ten opzichte van hun werkgever, of deze de persoon is bij wie zij in huis werken, of een instantie die tussen hen en dergelijke personen bemiddelt. Met recht dringt Gallotti in haar rapport *The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe* aan op effectieve bescherming van *alle* werknemers, ongeacht hun verblijfsstatus, tegen uitbuiting en misbruik.⁴⁴ Hiervan kan mijns inziens geen sprake zijn zo lang er werknemers zijn die geen bescherming genieten tegen inkomensverlies door werkloosheid of ziekte, noch tegen willekeurig ontslag, laat staan wanneer er nog werknemers zijn die, behalve voor hun inkomen, ook voor hun andere basis behoeftes afhankelijk worden gehouden van hun werkgever.

⁴⁴ Gallotti *op cit* p. 61.