



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work

Colofon

Projectnaam Verkenning naar arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work
Projectnummer
Versienummer
Onze referentie
Locatie
Projectleider Judith Roosblad

Bijlagen

Auteurs Linsey Hageman en Tsjeegii Otjir

Datum 9 juli 2021

Managementsamenvatting

De Inspectie SZW ziet een stapeling van risico's bij werknemers met een kwetsbare arbeidspositie. Beperkte werkzekerheid in combinatie met beperkte bestaanszekerheid vergroot de afhankelijkheidspositie van werknemers. Door deze afhankelijkheid bestaat het risico op onderbetaling, te lange werktijden, illegale tewerkstelling en uitbuiting. Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel, die is opgenomen in het wetboek van strafrecht (273f) en onderwerp is van strafrechtelijk onderzoek. Om kwetsbare groepen te beschermen tegen slecht werkgeverschap, uitbuiting en mensenhandel/arbeidsuitbuiting voert de Inspectie SZW op basis van meldingen en signalen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke onderzoeken uit. De Inspectie heeft de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling hoog geprioriteerd en zet met een gecoördineerde integrale aanpak in op preventie, detectie, het stoppen van de misstanden en beschermen van benadeelden.

Om meer zicht te krijgen op de verschillende kwetsbare groepen heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in werk in particuliere huishoudens, bekend onder de term 'domestic work'. Het voorliggende rapport is het resultaat van dit onderzoek. Het onderzoek richtte zich op vier groepen met verhoogd risico op ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting die uit de literatuur naar voren kwamen: au pairs, private servants, arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. Zij werken achter de voordeur bij particulieren thuis en wonen soms bij hun werkgever in huis. De werk- en leefomgeving van deze werknemers heeft om die reden een onzichtbaar, verborgen karakter. De Inspectie heeft met dit onderzoek, door middel van deskresearch, interviews, analyse van binnengekomen meldingen en van uitgevoerde inspecties en strafrechtelijk onderzoek geprobeerd het onzichtbare zichtbaar te maken.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: 'wat is de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work en welke aanknopingspunten zijn er voor de Inspectie SZW om deze problematiek aan te pakken?'. In dit rapport wordt hierop antwoord gegeven met behulp van de volgende deelvragen:

1. Wat is de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work?
2. In hoeverre zijn er risicogroepen te onderscheiden binnen domestic work?
3. Hoe komen en blijven risicogroepen en werkgevers in domestic work met elkaar in contact?
4. Welke signalen van arbeidsuitbuiting/ernstige benadeling zijn kenmerkend in domestic work?
5. Welke aanknopingspunten zijn er voor de aanpak van de problematiek?

De omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work

In domestic work zijn in periode van 2014-2018 in totaal 146 (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha geregistreerd. Het gaat in domestic work dus om enkele tientallen slachtoffers per jaar. Naar verwachting is de werkelijke omvang van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work groter. Ter vergelijking: het totale aantal geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting over alle sectoren heen was in de periode 2015 tot 2019 1.166¹.

Risicogroepen en hun contact met werkgevers in domestic work

Al vroeg in het onderzoek zijn vier risicogroepen onderscheiden, vervolgens was het de vraag of zij evenveel risico lopen en welke factoren van invloed zijn op hun kwetsbaarheid voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Die factoren liggen op het terrein van wet- en regelgeving, werk- en leefomstandigheden, de werkgever/het gastgezin en de domestic worker zelf. Het gaat daarbij onder meer om de verblijfsstatus van de domestic worker, of de domestic worker bij de werkgever inwoont en kenmerken als isolement, netwerk, taalbarrière en kennis van de Nederlandse regels. De signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn het meest terug te vinden bij groepen die met een opeenstapeling van risicofactoren te maken hebben, maar ook binnen de risicogroepen kunnen zich grote verschillen voordoen.

¹ Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019, op basis van CoMensha-databestanden.

Risicogroepen komen vanuit het land van herkomst over het algemeen met behulp van een tussenpartij in contact met hun werkgever, maar ook daarin zien we – mede op grond van regelgeving – wel verschillen.

Signalen die kenmerkend zijn in domestic work

Signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling zijn misbruik van de kwetsbare positie van de risicogroepen, te lange werkdagen en onderbetaling. In sommige gevallen zijn dit: geen betaling, inname van paspoort of achterhouden van documenten, beperking van bewegingsvrijheid, ondermaatse of slechte huisvesting, dreiging, (subtiele) dwang, seksuele intimidatie of gebruik van geweld.

Wat de Inspectie SZW en haar partners tegenkomen zijn lage lonen, lange dagen, zwaar werk en niks op papier. Met name inwonende (ongedocumenteerde) domestic workers zijn kwetsbaar voor uitbuiting door hun werkgever. Vaak leven zij geïsoleerd, hebben geen sociaal netwerk, zijn de Nederlandse taal niet machtig en hebben geen kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving over hun rechten. Bij misstanden weten de domestic workers niet altijd waar ze terecht kunnen of zij durven niets te melden uit angst om werk, woning en verblijf in Nederland te verliezen. Er zijn werkgevers die goed op deze angst inspelen door bijvoorbeeld te dreigen met aangifte bij instanties.

Hoewel er over de groepen domestic workers wel signalen van ernstige benadeling vermeld worden, komt het zelden voor dat bij een individuele domestic worker arbeidsuitbuiting kan worden geconstateerd en zij als slachtoffer recht hebben op hulp en ondersteuning. Domestic workers van buiten Nederland die te maken hebben met ernstige benadeling, waarbij hun werkgever arbeidswetten overtreedt en daarvoor wordt beboet, zijn geen slachtoffer van arbeidsuitbuiting in de strafrechtelijke zin en staan met lege handen. Ze moeten zelf achterstallig loon opeisen, zelf woonruimte vinden of hopen (bij au pairs) op een ander gastgezin. Ook kan het zijn dat ze worden teruggestuurd naar hun land van herkomst (private servant, ongedocumenteerde).

Als ze de slechte omstandigheden blijven verdragen, verdienen ze meer geld dan in hun land van herkomst en houden ze hoop op een langer verblijf in de EU, en daarmee op meer mogelijkheden om geld te verdienen. Welk perspectief kan Nederland deze mensen bieden als ze de misstanden melden, en wanneer deze melding door instanties goed wordt opgepakt en overtredingen worden geconstateerd?

Aanknopingspunten voor aanpak

De bereidheid om misstanden te melden is bij alle risicogroepen laag. Vaak beheersen zij de Nederlandse taal niet goed, hebben nauwelijks of geen kennis van de Nederlandse wet- en regelgeving en weten veelal niet waar zij misstanden kunnen melden. Dit wordt versterkt door de angst om teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst. Hierdoor ontbreekt een goed beeld van wat zich achter de voordeur van particuliere werkgevers afspeelt.

Dit onderzoek geeft aanknopingspunten voor een aanpak om beter zicht te krijgen op wat zich achter die voordeur afspeelt. Ten eerste kan een betere informatievoorziening over de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt bijdragen aan het verhogen van de meldingsbereidheid. Ten tweede bestaan er verschillende regelingen, zoals de au pairregeling, die risicovol zijn voor misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling. Verder kan een persoonlijke benadering van de domestic worker door een cultural mediator en/of een medewerker van een non-gouvernementele organisatie helpen om meer vertrouwen te wekken bij de risicogroepen om misstanden te melden.

De Inspectie SZW levert een bijdrage aan het aanpakken van overtredingen van de arbeidswetten in domestic work. Waar de Inspectie SZW op allerlei werkplekken in bedrijven, ook onaangekondigd, pro-actief onderzoek kan doen naar de naleving van alle arbeidswetten, is dat in verband met de Awbi² (zie 2.3) bij domestic work niet mogelijk.

Zo onderzoekt de Inspectie SZW in samenwerking met de IND of au pairbureaus de verplichtingen als erkend referent nakomen (vreemdelingenwetgeving) en of de gastgezinnen de au pairs zich aan de voorwaarden van de Wet arbeid vreemdelingen houden. Een ander onderdeel van de Inspectie SZW zet zich

² Algemene Wet op het binnentreden.

actief in om bemiddelingsbureaus in de 24-uurszorg te stoppen die zich niet aan de wet- en regelgeving houden. Om dit te bereiken wordt een mix van inspecties en signaleren ingezet. Wanneer er meldingen zijn van arbeidsuitbuiting worden die opgepakt door Recherche SZW.³

Tot slot

Zonder de medewerking en openheid van de doelgroep zelf en de geïnterviewde organisaties en stichtingen had dit rapport er nu niet gelegen. De Inspectie gaat graag in gesprek met andere organisaties om de aanknopingspunten voor een aanpak te bespreken, zodat de kwetsbare domestic workers, die heel verschillende achtergronden hebben, maar als overeenkomst dat hun werk onzichtbaar ‘achter de voordeur’ plaatsvindt, beter beschermd kunnen worden.

³ Een onderdeel van de directie Opsporing binnen de Inspectie SZW.

Inhoud

Colofon	2
Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling en vraagstelling	9
1.2.1 Begrippenkader	9
1.2.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Onderzoeksmethoden	11
1.3.1 Deskresearch en literatuurstudie	11
1.3.2 Analyse interne bronnen	11
1.3.3 Interviews met professionals (intern en extern), overheidsorganisaties en diverse non-gouvernementele organisaties	11
1.3.4 Interviews met de doelgroep	11
1.4 Beperkingen van het onderzoek	12
1.5 Opbouw van het rapport	12
2 Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work: omvang en risicogroepen	13
2.1 Domestic work	13
2.1.1 Begrip domestic work	13
2.1.2 Wet- en regelgeving in domestic work	14
2.1.3 De markt van domestic work	15
2.2 Omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work	16
2.3 Controleren bij particuliere huishoudens	16
2.4 Risicogroepen in domestic work	17
2.5 Deelconclusie	18
3 Au pairs	19
3.1 Wet- en regelgeving rond au pairs	19
3.2 Au pairs en gastgezinnen	20
3.3 Werving en bemiddeling	21
3.4 Werkzaamheden, werktijden en salariering	22
3.5 Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. au pairs	23
3.6 Aanknopingspunten voor aanpak	26
3.7 Deelconclusie au pairs	27

4	Private servants	29
4.1	Wet- en regelgeving rond private servants	29
4.2	Private servants en werkgevers	29
4.3	Werving en bemiddeling	30
4.4	Werkzaamheden, werktijden en salariëring	31
4.5	Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. private servants	31
4.6	Aanknopingspunten voor aanpak	34
4.7	Deelconclusie private servants	35
5	Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg	36
5.1	Wet- en regelgeving rond arbeidsmigranten in de 24 uurszorg	36
5.2	Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en hun werkgevers	38
5.3	Werving en bemiddeling	39
5.4	Werkzaamheden, werktijden en salariëring	40
5.5	Signalen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. arbeidsmigranten in de 24-uurszorg	41
5.6	Aanknopingspunten voor de aanpak	44
5.7	Deelconclusie arbeidsmigranten in de 24-uurszorg	45
6	Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers bij particulieren	46
6.1	Wet- en regelgeving rond ongedocumenteerde huishoudelijk werkers	46
6.2	Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers en hun werkgevers	47
6.3	Werving en bemiddeling	48
6.4	Werkzaamheden, werktijden en salariëring	49
6.5	Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. ongedocumenteerde huishoudelijk werkers	49
6.6	Aanknopingspunten voor de aanpak	52
6.7	Deelconclusie ongedocumenteerde huishoudelijk werkers	52
7	Conclusie	53
	Bijlagen	57
	A. Bronnenlijst	57
	B. Overzicht geïnterviewden	58
	C. Onderzoeksverantwoording	60

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In het meerjarenplan van de Inspectie SZW is arbeidsuitbuiting aangemerkt als een hoog risico. Arbeidsuitbuiting doet zich vooral voor in het verborgene. Dit maakt het herkennen van signalen nog belangrijker om slachtoffers te kunnen helpen. In 2016 heeft de Inspectie SZW geïnventariseerd welke groepen en sectoren een verhoogd risico hebben op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling. Domestic work⁴ komt uit deze inventarisatie als risico naar voren. De Slachtoffermonitor 2014-2018 van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel toont aan dat huishoudelijk werk inclusief au pairs een groot aantal geregistreerde slachtoffers van arbeidsuitbuiting kent. Daarmee staat domestic work in de top vijf van sectoren waar de kans op arbeidsuitbuiting het grootst is.

In het Nationaal Dreigingsbeeld van 2017 geven Roosblad et. al. aan dat zij verwachten dat het risico op arbeidsuitbuiting in domestic work toeneemt. Door ontwikkelingen in het publieke domein, zoals een terugtrekkende overheid, decentralisaties in het sociaal domein, het stimuleren van marktwerking en een groter beroep op zelfredzaamheid van burgers, zal de zorg in toenemende mate zelf moeten worden georganiseerd. Partijen zullen hierbij op zoek gaan naar goedkope(re) manieren om invulling te geven aan de zorg. Zo bieden regelingen in het kader van vrij verkeer van diensten binnen de EU gelegenheid om via detachingsconstructies de zorg goedkoper te organiseren. Hier zal volgens Roosblad et. al. naar verwachting steeds meer gebruik van worden gemaakt. Dit kan in potentie leiden tot arbeidsuitbuiting van (mogelijk ook Nederlandse) zorgverleners en hulpen in de huishouding.⁵

Deze ontwikkelingen dragen er mogelijk toe bij dat grote groepen (buitenlandse) mensen als domestic worker komen werken. Zij hebben vaak een kwetsbare positie en zijn potentieel vatbaar voor uitbuiting, omdat ze niet (volledig) bekend zijn met de Nederlandse wet- en regelgeving, mogelijk de Nederlandse taal niet machtig zijn en mogelijk niet beschikken over een legale verblijfsstatus of tewerkstellingsvergunning.⁶ Een deel van de werkenden wordt gehuisvest door hun werkgever.⁷ Zij hebben weinig contact met anderen en daarmee ook geen gelegenheid te horen dat het ook anders kan (of zou moeten). Geïsoleerd werken wordt in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 als één van de risicofactoren van mensenhandel benoemd.⁸ Vanwege dit risico zal het lastig zijn om mogelijke arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling bloot te leggen.

De domestic workers zijn volgens Botman (2011) in toenemende mate migranten buiten Europa die in de westerse landen huishoudelijk werk komen verrichten. Dit blijkt uit meerdere buitenlandse studies.⁹ Uit deze studies blijkt dat een substantieel deel van deze domestic workers ongedocumenteerd verblijft in de

⁴ Bijvoorbeeld huishoudelijk werkers en/of persoonlijke zorg. Het begrip 'domestic work' wordt in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

⁵ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, p. 59-60.

⁶ Wegwijzer Mensenhandel, https://www.wegwijzermensenhandel.nl/binaries/praktische-handleiding-signalering-mensenhandel-arbeidsuitbuiting_tcm21-84532.pdf.

⁷ De Volder, E., (2016) *Demand in the context of trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Netherlands*, 2016.

⁸ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, Inspectie SZW, p. 59-60.

⁹ Botman verwijst naar studies van Anderson 2000, Lutz 2001, Parrenas 2000 en Mattingly 2001.

landen waar zij werken.¹⁰ De Volder (2016) heeft onderzoek gedaan naar arbeidsuitbuiting in domestic work in Nederland. Uit het rapport blijkt dat in 2015 naar schatting 300.000 huishoudelijke werkers in de private sector werkzaam zijn, waarvan 150.000 ongedocumenteerd. Volgens De Volder is er weinig bekend over deze specifieke groep.¹¹ Het werk vindt volledig in de private sfeer plaats. Dit betekent dat er geen andere partijen of overheidsinstellingen bij de tewerkstelling zijn betrokken. De Volder geeft aan dat de meeste domestic workers 'live outs'¹² zijn. Hoewel er weinig bekend is over arbeidsuitbuiting in private huishoudens, dient het volgens De Volder een aandachtspunt te zijn voor organisaties die belast zijn met de opsporing van mensenhandel. Arbeidsuitbuiting in domestic work in Nederland komt volgens de bevindingen van De Volder het meest voor bij (1) au pairs, (2) inwonende domestic workers bij diplomaten huishoudens en (3) andere inwonende domestic workers.¹³ Deskundigen constateren dat veel uitbuiting plaatsvindt binnen gesloten gemeenschappen, bijvoorbeeld in kleine dorpen, een specifiek gebied, gesloten branches of culturen. In een stijgend aantal gevallen gaat het om uitbuiting in een-op-een afhankelijkheidsrelaties. Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld uit 2017 doet dit zich voor bij huishoudelijk personeel uit landen buiten Europa en au pairs uit onder meer Peru, Brazilië, Filipijnen en Indonesië.¹⁴ Een arbeidsmigrant is extra kwetsbaar wanneer hij of zij voor werk en huisvesting afhankelijk is van de werkgever.¹⁵

Daarbij geeft De Volder aan dat er beperkt onderzoek is gedaan naar de positie van domestic workers. De werkzaamheden vinden plaats achter de voordeur, waardoor er nauwelijks tot geen zicht is op de achtergronden van de domestic workers, hoe ze geworven en bemiddeld zijn, welk werk zij precies verrichten, hoe de arbeidsomstandigheden zijn, hoeveel zij verdienen, waar ze wonen en in hoeverre zij misstanden ervaren. Om die redenen hebben domestic workers een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Het is voor de Inspectie SZW op dit moment onduidelijk in hoeverre er sprake is van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Daarom wil de Inspectie SZW via een verkennend onderzoek meer zicht verwerven op eventuele problematiek.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit verkennende onderzoek is om inzicht te krijgen in de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van werkenden in domestic work en ook aanknopingspunten te bieden voor de aanpak van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work.

Dit verkennende onderzoek richt zich op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van domestic workers in Nederland.

1.2.1 Begrippenkader

Domestic work

Deze term is gedefinieerd in artikel 1 van ILO-conventie 189 als 'work performed in or for a household or households within an employment relationship'. Ofwel, werk verricht in of voor huishoudens waarbij sprake is van een arbeidsrelatie. Dit onderzoek hanteert een ruimere definitie dan de definitie in de conventie. In hoofdstuk 2 wordt daarop verder ingegaan.

Mensenhandel

In Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad (de EU-mensenhandelrichtlijn) wordt onder mensenhandel het volgende verstaan: 'het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van

¹⁰ Botman, S. J. (2011). Gewoon schoonmaken: de troebele arbeidsrelaties in betaald huishoudelijk werk, p. 7.

¹¹ De Volder, E., (2016) *Demand in the context of trafficking in Human Beings in de Domestic Work Sector in the Netherlands*, p. 4.

¹² De domestic worker woont niet bij de werkgever in huis.

¹³ De Volder, E., (2016) *Demand in the context of trafficking in Human Beings in de Domestic Work Sector in the Netherlands*, p: 4.

¹⁴ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, Inspectie SZW, p. 35.

¹⁵ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, Inspectie SZW, p. 26.

personen, daaronder begrepen de wisseling of overdracht van de controle over deze personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen, teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die controle heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting”. Mensenhandel wordt strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht.¹⁶ De definitie is opgebouwd uit drie elementen, een *handeling* die met gebruik van bepaalde *middelen* wordt uitgevoerd met als *doel* uitbuiting.

Arbeidsuitbuiting

Artikel 273f WvSr omvat het begrip arbeidsuitbuiting. Arbeidsuitbuiting is dan ook een vorm van mensenhandel. Sinds 1 januari 2005 is uitbuiting buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Dit onderzoek hanteert dezelfde definitie van arbeidsuitbuiting als het Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Arbeidsuitbuiting wordt daar als volgt omschreven:

*‘Arbeidsuitbuiting heeft betrekking op de uitbuiting die plaatsvindt in het domein van werk en inkomen. Van der Leun en Vervoorn typeren arbeidsuitbuiting als “uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze”. Volgens het ministerie van SZW gaat het bij arbeidsuitbuiting om een combinatie van ernstige en vaak onmenselijke situaties op de werkvloer, zoals onderbetaling en fysieke/psychische druk. Kenmerkend voor arbeidsuitbuiting is een stapeling van factoren, zoals “onderbetaling, lange werktijden, slechte huisvesting, intimidatie en fysieke/psychische druk die leiden tot meervoudige afhankelijkheid van het slachtoffer”.*¹⁷

Ernstige benadeling

Het project Ernstige benadeling van het programma Arbeidsuitbuiting heeft betrekking op de bestuurlijke aanpak van situaties waar net geen sprake is van arbeidsuitbuiting, maar wel van zeer ernstige benadeling. Het gaat om kwetsbare werkenden met een afhankelijke positie, die door ernstige overtredingen van de arbeidswetten in combinatie met enige vorm van intimidatie en/of bedreiging te maken hebben. Zij worden door een bewuste en vaak meervoudige overtreder ernstig benadeeld. In deze zaken is geen sprake van arbeidsuitbuiting zoals bedoeld in artikel 273f WvSr. Bij signalen van arbeidsuitbuiting die niet genoeg opsporingsindicaties (bijvoorbeeld geen sprake van dwang of meervoudige afhankelijkheid) bevatten om een strafrechtelijk onderzoek ex art. 273f WvSr te starten, kan er mogelijk wel sprake zijn van een groep werkenden die ‘ernstig benadeeld’ worden. Hierbij gaat het om werkenden die niet in strikte zin worden uitgebuit (conform artikel 273f WvSr) of waarvan dit – na overleg met het Openbaar Ministerie – (nog) niet bewijsbaar wordt geacht, maar die wel te maken hebben met onderbetaling, lange werkdagen, boetes, pesten op het werk en (seksuele) intimidatie, en als zodanig ‘ernstig worden benadeeld’. Overschrijdingen gaan gepaard met (zorgelijke) afhankelijkheidsrelaties, zoals het verplicht afnemen van door de werkgever slecht geregelde en te dure huisvesting en vrijheidsbeperking. Deze vorm van slecht werkgeverschap voldoet in sommige gevallen (net) niet aan de criteria die de wet en de jurisprudentie voorschrijven voor een succesvolle strafrechtelijke vervolging ex art. 273f WvSr.¹⁸

1.2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag is als volgt:

Wat is de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work en welke aanknopingspunten zijn er voor de Inspectie SZW om deze problematiek aan te pakken?

¹⁶ Europese Unie, Richtlijn 2011/36/EU, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:NL:PDF>.

¹⁷ Nationaal Dreigingsbeeld 2017, Inspectie SZW, 6-7.

¹⁸ Inspectie SZW, 2018, Monitor Arbeidsuitbuiting.

Met behulp van de volgende deelvragen wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag:

1. Wat is de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work?
2. In hoeverre zijn er risicogroepen te onderscheiden binnen domestic work?
3. Hoe komen en blijven risicogroepen en werkgevers in domestic work met elkaar in contact?
4. Welke signalen van arbeidsuitbuiting/ernstige benadeling zijn kenmerkend in domestic work?
5. Welke aanknopingspunten zijn er voor de aanpak van de problematiek?

1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn onderstaande methoden gebruikt. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van juni 2018 tot juni 2019.

1.3.1 Deskresearch en literatuurstudie

Om een beeld te krijgen van de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work is deskresearch gedaan en een literatuurstudie uitgevoerd. Hierbij is onderzocht welke signalen van arbeidsuitbuiting in domestic work naar voren komen en welke groepen een verhoogd risico hebben op arbeidsuitbuiting. Er is gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) artikelen en rapporten.

1.3.2 Analyse interne bronnen

Voor dit onderzoek zijn de interne bronnen (meldingen, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoeken) geraadpleegd voor informatie over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Intern zijn lijsten opgesteld van de door de Inspectie SZW uitgevoerde bestuursrechtelijke onderzoeken en meldingen bij de Inspectie SZW in de periode 2011-2019 die signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling bevatten. Voor het samenstellen van die lijsten zijn verschillende zoektermen gebruikt, zoals huishoudelijke hulp, au pairs, private servants, huishoudens, 24-uurszorg. Deze informatie is gebruikt om in kaart te brengen welke signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bekend zijn ten aanzien van domestic workers. Daarbij werd gekeken naar de overtreding die in de melding of in het bestuursrechtelijke onderzoek werd genoemd.

Voor dit onderzoek zijn ook strafrechtelijke onderzoeken van de recherche van de Inspectie SZW geanalyseerd waarin domestic workers voorkwamen. In deze onderzoeken is gekeken naar het profiel van (vermoedelijke) slachtoffers, het profiel van de (vermoedelijke) verdachten, de werving, de entree in Nederland, de huisvesting, de arbeidsomstandigheden en naar het financiële aspect (salaris, schulden, eventueel verdienmodel voor de werkgever).

1.3.3 Interviews met professionals (intern en extern), overheidsorganisaties en diverse non-gouvernementele organisaties

Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen met verschillende organisaties en professionals. Vooraf is een selectie gemaakt voor de te interviewen organisaties of professionals op basis van hun expertise. Na het interview is hen gevraagd met wie verder kon worden gesproken over het thema van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Op die manier wordt een sneeuwbalmethode toegepast. Een overzicht van de geïnterviewde (overheids)organisaties, stichtingen en professionals is opgenomen in bijlage B.

1.3.4 Interviews met de doelgroep

Voor het werven van de respondenten is ook de sneeuwbalmethode toegepast. Aan de bovenstaande professionals en organisaties is gevraagd of zij domestic workers kenden en of een interview met de betreffende domestic workers mogelijk was. Ook aan de domestic workers zelf is deze vraag voorgelegd.

Tijdens de interviews is het barrièremodel¹⁹ als uitgangspunt gebruikt om in te gaan op het leven van de respondent in land van herkomst, de werving en bemiddeling voor werken in Nederland, de toegang (entree) tot Nederland, huisvesting, werkzaamheden, arbeidsomstandigheden en salaris in Nederland, de misstanden in domestic work en aanknopingspunten voor de aanpak van misstanden. De verkregen informatie is input voor de beantwoording van de deelvragen 3, 4 en 5. Een overzicht van de geïnterviewde respondenten is opgenomen in bijlage B.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

Door het beperkt aantal geïnterviewde domestic workers kunnen de bevindingen van het onderzoek niet gegeneraliseerd worden naar de gehele groep domestic workers. In totaal zijn negentien domestic workers geïnterviewd. De doelgroep bleek voor de Inspectie SZW moeilijk te bereiken, omdat veel van de respondenten ongedocumenteerd in Nederland verblijven en mogelijk angst hebben om met een overheidsinstantie te praten. De positie van de onderzoekers ten opzichte van de respondenten kon van invloed zijn op de beantwoording van de interviewvragen en de onderzoeksresultaten.

Daarnaast werkt de doelgroep achter de voordeur bij particulieren, waardoor contact met potentiële respondenten via een tussenpersoon ging. Via professionals en non-profit organisaties is contact gelegd met domestic workers die wilden deelnemen aan het onderzoek. Dit betekent dat de onderzoekers niet zelf een selectie van de respondenten hebben kunnen maken. Een nadeel van de sneeuwbalmethode is dat respondenten uit eenzelfde deelpopulatie komen, waardoor slechts een deel van de verborgen populatie in beeld komt. Bovendien zijn er geen arbeidsmigranten in de 24-uurszorg geïnterviewd, waardoor hun perspectief in het onderzoek ontbreekt.

1.5 Opbouw van het rapport

Het volgende hoofdstuk geeft een toelichting op de definitie van domestic work, de wet- en regelgeving voor domestic workers, de omvang van arbeidsuitbuiting in domestic work en de scope van dit verkennende onderzoek. Ook gaat dit hoofdstuk in op de groepen met een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. In de hoofdstukken 3 t/m 6 wordt dieper ingegaan op vier verschillende risicogroepen in domestic work en de risico's die op basis van de interviews naar boven komen. Het rapport eindigt met een conclusie en aanknopingspunten voor de aanpak van deze problematiek.

¹⁹ In bijlage C wordt het barrièremodel uitgebreid toegelicht.

2

Arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work: omvang en risicogroepen

Dit hoofdstuk heeft een toelichting op wat domestic work is. Daarna wordt ingegaan op de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Ten slotte wordt een afbakening van risicogroepen in domestic work onderbouwd. Deze groepen zijn mogelijk meer kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

2.1 Domestic work

Deze paragraaf besteedt aandacht aan wat domestic work betekent, welke regelgeving van toepassing is in domestic work en hoe de markt van domestic work eruitziet.

2.1.1 Begrip domestic work

In dit onderzoek is de definitie van de ILO-conventie als startpunt gekozen. Doordat bepaalde groepen niet onder deze definitie vallen maar wel relevant zijn voor het onderzoek, is gekozen voor een verbreding van deze definitie. Hieronder wordt eerst ingegaan op de definitie van de conventie en daarna op de verbreding daarvan.

Domestic work is als volgt gedefinieerd in ILO-conventie 189:

- a. *work performed in or for a household or households;*
- b. *any person engaged in domestic work within an employment relationship;*
- c. *a person who performs domestic work only occasionally or sporadically and not on an occupational basis is not a domestic worker.*

Er zijn twee elementen van belang om te bepalen of er sprake is van domestic work, namelijk de aard van werk en de *employment relationship*. Hierbij moet er sprake zijn van werk dat niet incidenteel en sporadisch is en dat als beroep wordt uitgeoefend. Wat is *employment relationship*? De commissie Kalsbeek²⁰ specificeert in een advies het begrip *Employment relationship*. Volgens de commissie is het een relatie tussen werkgever en werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst. Dat is wanneer feitelijk sprake is van gezag, loon en het persoonlijk verrichten van de arbeid.²¹

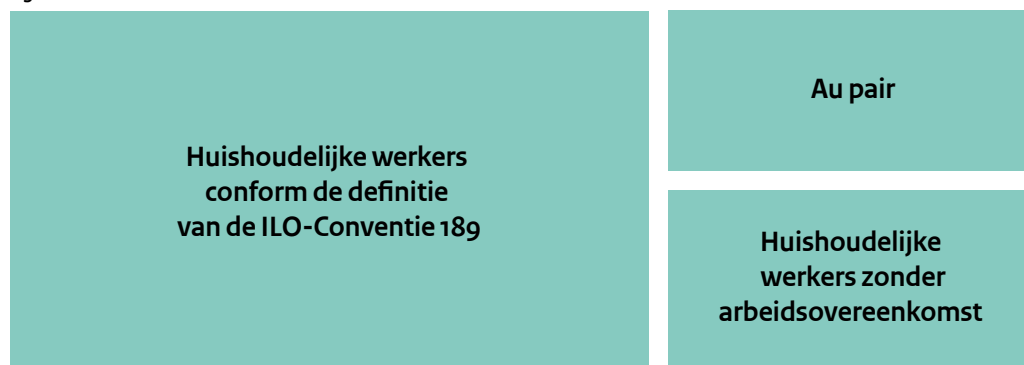
²⁰ De commissie Kalsbeek is in 2013 door het kabinet ingesteld om te adviseren over mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk werkers en consequenties van de eventuele ratificatie van de 189 ILO-conventie in relatie tot de Regeling Dienstverlening aan huis. De commissie hanteert de definitie van domestic work in de ILO-conventie.

²¹ Adviescommissie Dienstverlening aan huis, wie betaalt de rekening, 2014, p. 4-5.

Volgens deze definitie vallen bepaalde personen die huishoudelijke werkzaamheden verrichten bij particulieren niet onder de definitie. Dit zijn bijvoorbeeld personen die bij hun familie, vrienden of kennissen huishoudelijke werkzaamheden verrichten zonder arbeidsovereenkomst. Dit geldt ook voor au pairs, omdat het hoofddoel van een au-pairregeling culturele uitwisseling is.

Voor dit onderzoek is de definitie van domestic work ruimer dan die in de ILO- conventie. Au pairs en personen die bij familie, vrienden en kennissen zonder arbeidsovereenkomst huishoudelijke werkzaamheden verrichten, vallen ook onder de scope van dit onderzoek. Uit literatuurstudie blijkt dat zij mogelijk meer kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling vanwege hun meervoudige afhankelijkheid ten aanzien van huisvesting en inkomen.

Figuur 1: domestic work in dit onderzoek



2.1.2 Wet- en regelgeving in domestic work

Meerdere regelingen zijn van toepassing in domestic work.²² Eén daarvan is de Regeling Dienstverlening aan huis. Deze regeling is van toepassing wanneer dienstverleners minder dan vier dagen per week voor een particulier huishouden in dienst van een natuurlijke persoon werkzaamheden verrichten. Het gaat om werk als:

- schoonmaken, wassen, strijken, koken en afwassen;
- onderhouden van de tuin;
- oppassen op de kinderen;
- uitlaten van de hond;
- uitvoeren van allerlei klusjes (bijvoorbeeld boodschappen doen en ophalen van medicijnen);
- uitvoeren van klein onderhoud aan de woning;
- werken als privéchauffeur;
- persoonlijke en/of medische verzorging; bijvoorbeeld in het kader van een persoonsgebonden budget door een alfhulp, verpleegkundige of familielid.²³

De regeling beoogt de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en ontlast de particuliere opdrachtgevers van de administratieve en financiële verplichtingen. Dit houdt in dat opdrachtgevers geen loonbelasting en premies werknemersverzekering hoeven af te dragen. Bij de beëindiging van arbeidsrelatie is geen toestemming van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) nodig als een dienstverlener niet met de beëindiging instemt. De opdrachtgevers verstrekken slechts een schriftelijke opgave

²² De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) is in beginsel van toepassing. In artikel 7a Wml (girale betaling van het minimumloon) wordt een uitzondering gemaakt voor de werknemers die vallen onder de Regeling Dienstverlening aan huis.

²³ Adviescommissie Dienstverlening aan huis, De Regeling Dienstverlening aan huis, 2014, p. 1 en 2. De regering geeft nadrukkelijk aan dat beoogd is 'het verlenen van zorg, al dan niet via een persoonsgebonden budget (Pgb) of alfhulpverlening, aan leden van het huishouden onder diensten ten behoeve van het huishouden' ook onder de Regeling te laten vallen. De regering beargumenteert echter niet waarom de gebruikte argumenten ook van toepassing zijn op deze werkzaamheden.

van gegevens, zoals datum indiensttreding, loon en gebruikelijke arbeidsduur, wanneer de dienstverlener dit vraagt. De dienstverleners die onder de regeling vallen, zijn niet verplicht zich te verzekeren voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Daarnaast hebben zij beperkt recht op loondoorbetaling bij ziekte (zes weken i.p.v. twee jaar), komen zij niet in aanmerking voor zwangerschaps- en bevallingsverlof en bouwen zij geen aanvullend pensioen op.

Er zijn werkenden in domestic work die niet onder deze regeling vallen, omdat zij meer dan vier dagen per week bij een particulier werken. Voorbeelden hiervan zijn private servants en werkenden in de 24-uurszorg. Au pairs vallen evenmin onder de regeling, omdat het hoofdoel van een au-pairregeling, zoals eerder aangegeven, culturele uitwisseling is. Later in het rapport wordt ingegaan op de regelingen die van toepassing zijn voor deze groepen.

2.1.3 De markt van domestic work

Kenmerken en omvang

De markt van domestic work heeft bepaalde kenmerken. De werkgever in domestic work is een particulier of een bemiddelingsbureau dat domestic workers voor de particuliere werkgever bemiddelt.²⁴ De werkzaamheden vinden plaats in de privésfeer achter de voordeur van een particulier.²⁵ Het gaat om laaggeschoold werk dat de particulier, enkele uitzonderingen daargelaten, ook zelf kan doen.²⁶ Het betreft werkzaamheden zoals schoonmaken, zorg voor kinderen, ouderen en gehandicapte personen, eten voorbereiden, boodschappen doen, wassen en tuinieren. De totale omvang van de markt was volgens de commissie Kalsbeek (2014) ongeveer 5,2 miljoen uur en ruim € 2,5 miljard per week in 2014. Hierbij zijn de werkzaamheden van ongedocumenteerde huishoudelijk werkers niet meegeteld.²⁷ In dat jaar maakte 13 procent van de Nederlandse huishoudens gebruik van huishoudelijk hulp op basis van een arbeidsovereenkomst. Dat komt neer op één miljoen huishoudens.²⁸ In 2015 werkten naar schatting 300.000 huishoudelijk werkers in een gereguleerde markt.²⁹ Volgens De Volder werkten 150.000 huishoudelijk werkers in een niet gereguleerde markt in 2015.³⁰

Publieke en private markt in domestic work

De commissie Kalsbeek (2014) maakt onderscheid tussen de private en een publieke markt in domestic work. Bij de publieke markt wordt dienstverlening (gedeeltelijk) met publiek geld gefinancierd. Voorbeelden hiervan zijn het persoonsgebonden budget en de kinderopvang. Op de publieke markt zijn verschillende soorten hulpverleners actief. Kenmerkend aan de private markt is dat de dienstverlening geheel in een private omgeving plaatsvindt en er doorgaans geen tussenpersonen en instanties bij betrokken zijn. De commissie geeft aan dat hier schoonmaak de belangrijkste vorm van dienstverlening is. Onderhoud van huis en tuin vallen ook onder de private markt. Hetzelfde geldt voor oppaswerk, tenzij dat door de Wet kinderopvang gefinancierd wordt.³¹ In figuur 2 wordt weergegeven wie werkzaam zijn op de publieke en private markt in domestic work.

²⁴ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Netherlands, 2016, p.3.

²⁵ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Netherlands, 2016, p.3.

²⁶ Adviescommissie Dienstverlening aan huis, wie betaalt de rekening, 2014, p. 24.

²⁷ Adviescommissie Dienstverlening aan huis, wie betaalt de rekening, 2014, p. 6.

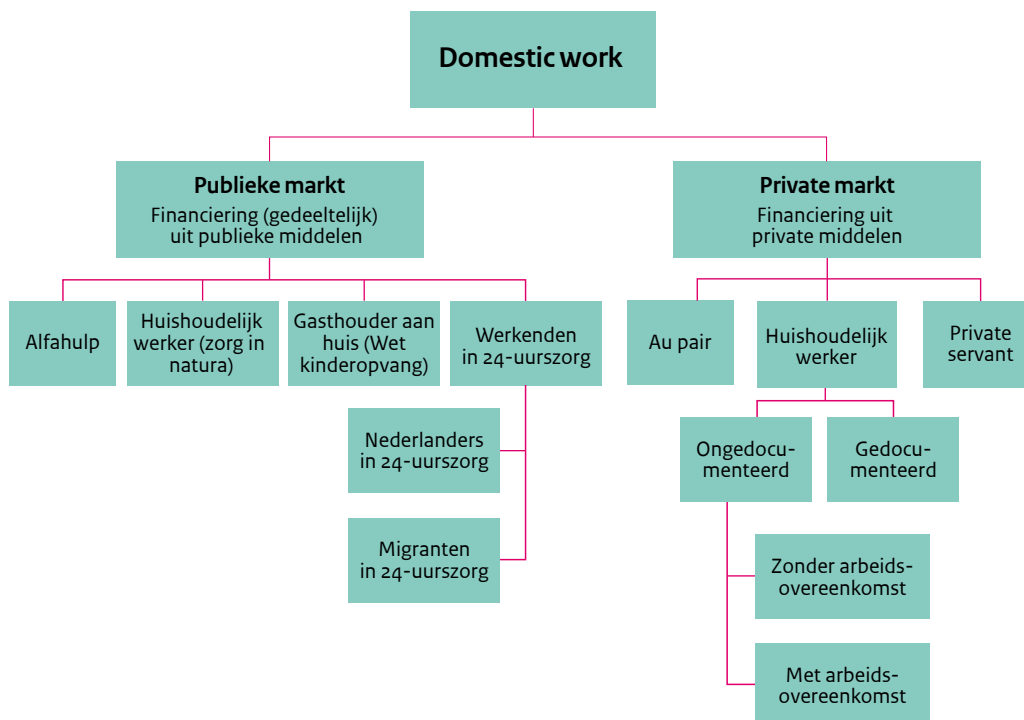
²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Netherlands, 2016, p. 4.

³¹ Adviescommissie Dienstverlening aan huis, wie betaalt de rekening, 2014, p. 6.

Figuur 2: Weergave werkkenden op publieke en private markt in domestic work



2.2 Omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work

Volgens CoMensha zijn er tussen 2014-2018 in totaal 146 (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting in de sector huishoudelijk werk (inclusief au pairs) geregistreerd. CoMensha registreert slachtoffers van alle vormen van mensenhandel in Nederland. Het betreft in dit geval uitbuiting buiten de seksindustrie.³²

De Nationaal Rapporteur van Mensenhandel geeft aan dat meldingen van slachtoffers naar schatting slechts één op de zes werkelijke slachtoffers van arbeidsuitbuiting in beeld brengen. Het gaat hier om een algemene multiplier voor uitbuiting die dus niet specifiek hoeft te gelden voor de meldingen van slachtoffers in domestic work. Het kan zijn dat de multiplier in domestic work groter of kleiner is dan zes. Mocht de multiplier van toepassing zijn voor domestic work, dan geldt dat meer dan achthonderd personen (146 x 6) tussen 2014-2018 mogelijk slachtoffer zijn geworden van arbeidsuitbuiting in domestic work in Nederland.

2.3 Controleren bij particuliere huishoudens

Voor het aanpakken van misstanden achter de voordeur zijn toezichthoudende en handhavende organisaties afhankelijk van meldingen. Dit heeft te maken met de Algemene Wet op het binnentreden (Awbi).

De Awbi is altijd van toepassing als in het kader van een onderzoek in een woning wordt binnentreden. Dit geldt zowel voor binnentreden met en zonder toestemming van de bewoner. Het huisrecht is vastgelegd in de Grondwet (artikel 12). Het schenden van het huisrecht is alleen geoorloofd

³² De Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, 2019, p.84.

in situaties die bij of krachtens de wet zijn bepaald en door ambtenaren die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

De Algemene wet op het binnentreden (Awbi) geeft vormvoorschriften die in acht genomen moeten worden als een bevoegdheid tot binnentreden in een woning wordt uitgeoefend. De Awbi zelf geeft geen bevoegdheid tot binnentreden, die is in bijzondere wetgeving neergelegd zoals in artikel 17 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Wettelijke basis voor het inspecteren

Artikel 17 Wav geeft aan dat de toezichthouder bevoegd is, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner indien sprake is van een redelijk vermoeden van een overtreding als bedoeld in artikel 18 Wav of van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 19c Wav. Ook in artikel 14 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is geregeld dat de toezichthouder bevoegd is, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

Er kan GEEN wettelijke basis worden ontleend aan artikel 53 van de Vreemdelingenwet. Het betreden van woningen op basis van dit specifieke artikel is alleen voorbehouden aan de aangewezen politieambtenaren. Er kunnen bovendien door deze politieambtenaren geen andere (schriftelijke) bescheiden uit de woning worden meegenomen dan die de identiteit, nationaliteit of verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling die zich in de woning bevindt, aantonen.

Waar de Inspectie SZW op allerlei werkplekken in bedrijven, ook onaangekondigd, onderzoek kan doen naar de naleving van alle arbeidswetten, is dat bij domestic work niet mogelijk. De aanpak is dus noodzakelijkerwijs reactief.

2.4 Risicogroepen in domestic work

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat bepaalde groepen in domestic work een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling lopen. Uit het rapport van De Volder blijkt dat mensenhandel in Nederland bij au pairs, inwonende private servants en inwonende huishoudelijk werkers (inclusief kinderen) voorkomt.³³ Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn er signalen (vermoedens) van uitbuiting van illegaal verblijvende kinderen in Nederland die binnen familieverband moeten werken.³⁴ Daarnaast zijn mogelijk ook uitwonende ongedocumenteerd huishoudelijk werkers vanwege hun illegale verblijf in Nederland kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting.³⁵ Uit een interne inventarisatie van de Inspectie SZW in 2016 blijken arbeidsmigranten in de 24-uurszorg een verhoogd risico te lopen op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling.

Op basis van de bovenstaande informatie kan worden gezegd dat de volgende groepen in domestic work meer kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling:

- au pairs;
- private servants;
- arbeidsmigranten in de 24-uurszorg;
- ongedocumenteerde huishoudelijke werkers bij particulieren (inclusief inwonende huishoudelijk werkers in familieverband).

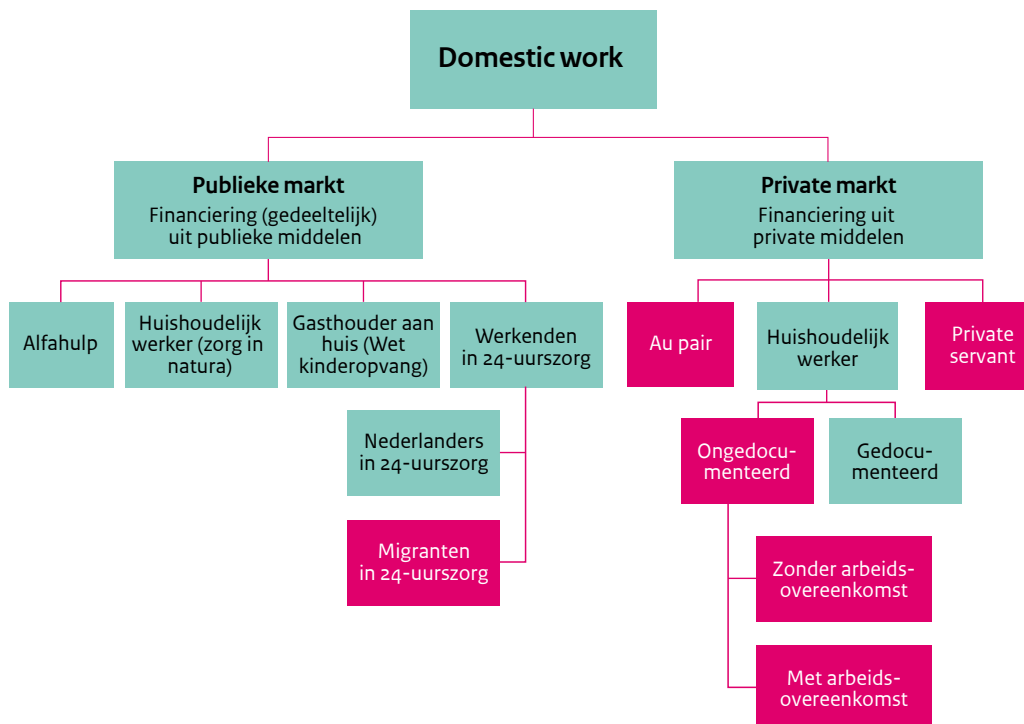
In figuur 3 worden deze risicogroepen met rood aangegeven ten opzichte van andere groepen in domestic work.

³³ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Nederland, 2016, p.3.

³⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel. Den Haag.

³⁵ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Nederland, 2016, p.3.

Figuur 3: Risicogroepen binnen de sector domestic work



Per risicogroep is gekeken naar de volgende vragen:

- Met welke regeling komen zij naar Nederland?
- Wat is hun achtergrond en wie zijn hun werkgevers?
- Hoe komen zij in contact met hun werkgevers/gastgezinnen?
- Welke werkzaamheden voor welk salaris verrichten zij en is dat conform de betreffende regeling?
- Welke signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling zijn te onderscheiden bij deze verschillende groepen?
- Welke aanknopingspunten zijn er voor de aanpak?

2.5 Deelconclusie

Er is weinig openbare informatie beschikbaar om de vraag over de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work te beantwoorden. Op basis van beschikbare bronnen zijn vier risicogroepen in domestic work geïdentificeerd. Au pairs, private servants, ongedocumenteerde huishoudelijk werkers (inclusief inwonende huishoudelijk werkers in familieband) en arbeidsmigranten in de 24-uurszorg lopen een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting. De meeste risicogroepen bevinden zich in de private markt, waarbij financiering plaatsvindt met privaat geld. Er is echter één risicogroep werkzaam in domestic work waarmee publiek geld is gemoeid, namelijk de 24-uurszorg. Sommige zorgbehoevenden maken gebruik van een persoonsgebonden budget om 24-uurszorg in te kopen.

3

Au pairs

Dit hoofdstuk beschrijft via welke regeling au pairs naar Nederland komen, wat de achtergrond van de au pairs en hun gastgezin is en hoe ze met elkaar in contact zijn gekomen. Verder wordt beschreven welke werkzaamheden au pairs mogen verrichten, wat ze daarvoor krijgen en welke signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling van au pairs er zijn. Het hoofdstuk eindigt met aanknopingspunten voor de aanpak van de problematiek.

3.1 Wet- en regelgeving rond au pairs

De au-pairregeling in de huidige vorm is – behoudens kleine wijzigingen³⁶ - sinds 1 juni 2013 van kracht met de invoering van de Wet modern migratiebeleid. Sinds 2013 kunnen vreemdelingen die als au pair in Nederland willen verblijven, alleen worden toegelaten voor het verblijfsdoel ‘uitwisseling’ door tussenkomst van een door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) erkend au-pairbureau. De erkende au-pairbureaus hebben wettelijke verplichtingen op basis van de Vreemdelingenwet. De IND houdt toezicht op de naleving van deze verplichtingen.³⁷

Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?

Tijdens een videoconferentie met verschillende overheidsinstanties kwam naar voren dat de au-pairregeling het doel van culturele uitwisseling niet zou dienen.³⁸ Er zijn au pairs (bijvoorbeeld Filipijnse au pairs) die niet voor culturele uitwisseling naar Nederland komen, maar om geld te verdienen.³⁹ Ze sturen hun maandelijkse vergoeding naar de Filipijnen en hebben geen geld voor culturele activiteiten, zoals een theater- en/of museumbezoek. De Nederlandse ambassade in Manilla heeft in 2017 235 interviews gehouden met aspirant-au-pairs. Daaruit blijkt dat die aspiranten afkomstig zijn uit een arme gemeenschap. De aspirant-au-pairs vinden het normaal bij een gastgezin te werken en hun salaris naar de Filipijnen over te maken. Ze betalen 34 euro aan erkende referenten en weten niet waarom ze die betalen. Een au pair krijgt volgens de huidige au-pairregeling maximaal 340 euro per maand. Dat blijkt zeven keer hoger te zijn dan het gemiddelde salaris van een huishoudelijke werker op de Filipijnen.⁴⁰ Verder komt het vaker voor dat Filipijnse huishoudelijke werkers in Hongkong met hulp van een erkend referent via de au-pairregeling naar Nederland komen.⁴¹

³⁶ In 2015 zijn in het BuWav opgenomen dat het gastgezin met de au pair geen familierechtelijke betrekking tot in de derde graad mag hebben en dat de au pair niet eerder werkzaamheden voor het gastgezin heeft verricht. Ook is toen opgenomen dat het gastgezin een zogenoemde ‘bewustverklaring’ moet ondertekenen.

³⁷ WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p.10.

³⁸ Een videoconferentie tussen de Nederlandse Ambassade in Manilla (de Filipijnen) en de IND, Inspectie SZW en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5-12-2018.

³⁹ Interview IND, Klantdirectie Regulier Verblijf en Nederlanderschap, 19-11-2018.

⁴⁰ Een videoconferentie tussen de Nederlandse Ambassade in Manilla (de Filipijnen) en de IND, Inspectie SZW en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5-12-2018.

⁴¹ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

Als gevolg van de Wet modern migratiebeleid is het percentage van de inwilliging van au-pairaanvragen toegenomen. Ter illustratie: in 2018 is één aanvraag afgewezen en de rest is ingewilligd. Volgens de IND is het lastig op basis van een interview bij de ambassade een au-pairaanvraag af te wijzen. Conform de Wet op modern migratiebeleid hebben IND-aanvraagbeoordelaars geen zicht meer op au pairs bij de beoordeling van de aanvraag.⁴²

3.2 Au pairs en gastgezinnen

Jaarlijks komen ongeveer 1.200 au pairs van buiten de Europese Unie (EU) naar Nederland via de au-pairregeling. Procentueel gezien is circa 97 procent van de au pairs vrouw. De au pairs die naar Nederland komen, komen voor een groot deel uit de Filipijnen, Zuid Afrika en Brazilië.⁴³ Volgens de IND gaat 90 tot 95 procent na één jaar weer terug naar het land van herkomst.⁴⁴

Tabel 1: de top 5 nationaliteiten au pairs tussen 2012-2016

2012	2013	2014	2015	2016
Filipijnse	Filipijnse	Filipijnse	Filipijnse	Filipijnse
Zuidafrikaanse	Zuidafrikaanse	Zuidafrikaanse	Zuidafrikaanse	Zuidafrikaanse
Braziliaanse	Braziliaanse	Amerikaanse	Braziliaanse	Braziliaanse
Amerikaanse	Amerikaanse	Braziliaanse	Amerikaanse	Amerikaanse
Indonesische	Colombiaanse	Colombiaanse	Indonesische	Colombiaanse

Bron: IND

Uit het interview met de IND komt naar voren dat de samenstelling van gastgezinnen kan verschillen. In het verleden waren het vaak welgestelde gezinnen, maar de inkomensnormen voor gastgezinnen zijn aangepast. De diversiteit in gastgezinnen is toegenomen.⁴⁵ Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) blijkt dat het overgrote deel van de gastgezinnen dat aan het onderzoek heeft meegenomen een au pair in huis neemt voor het oppassen op kinderen en het verzorgen van kinderen.⁴⁶ De Volder stelt dat het inwonen bij een gastgezin de au pair meer afhankelijk maakt van het gastgezin. Door deze meervoudige afhankelijkheid is de au pair kwetsbaar.⁴⁷

Tabel 2: Redenen om een au pair te kiezen (meerdere antwoorden mogelijk, N=139)⁴⁸

Reden om voor au pair te kiezen	Percentage
Om te helpen met verzorging kinderen/oppas kinderen	92
Om au pairs kennis te laten maken met Nederland	55
Goede ervaring met de voorgaande au pair	47
Voor het verrichten van huishoudelijke werkzaamheden	24
Om minderbedeelde jongeren een kans te geven om ervaring op te doen in een ontwikkeld land	22
Voor aanspraak/ gezelligheid	16
Om te helpen bij de verzorging van een ander familielid dat zorg nodig heeft	1
Anders	24

⁴² Interview IND, Klantdirectie Regulier Verblijf en Nederlanderschap, 19-11-2018.

⁴³ IND, Nalevingsbeeld Au-Pairbeleid (presentatie).

⁴⁴ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁴⁵ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁴⁶ WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p.36.

⁴⁷ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Nederland, 2016, p.4.

⁴⁸ WODC, Au pairs in Nederland, Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie, 2014, p.37.

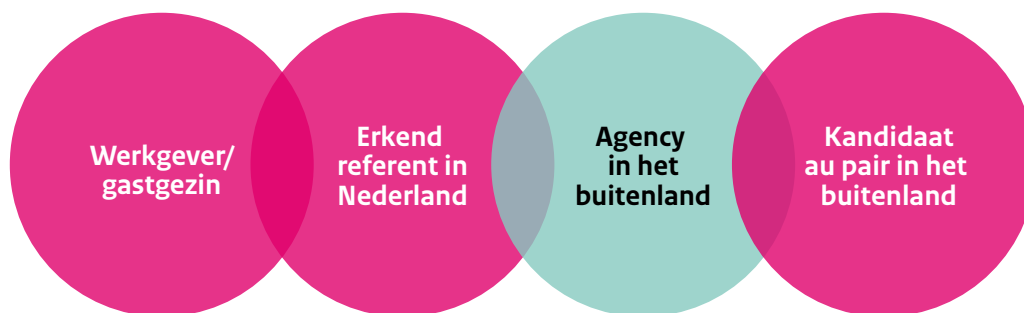
De IND ziet een trend dat erkende referenten de laatste jaren ook bemiddelen voor oudere gastgezinnen zonder kinderen.⁴⁹ Er is een toename van het aantal gastgezinnen zonder kinderen. Au pairs mogen geen zorg verlenen waarvoor specifieke vaardigheden vereist zijn. Volgens de IND ligt het gevaar op de loer dat au pairs voor de zorgbehoevenden worden ingezet. Het is echter niet bekend of dit daadwerkelijk plaatsvindt, want dat is volgens de IND lastig te controleren.⁵⁰

3.3 Werving en bemiddeling

In Nederland zijn er bureaus die kandidaat-au-pairs werven en bemiddelen tussen au pairs en het gastgezin. Uit een openbaar register van de IND blijken 23 au-pairbureaus erkend referent te zijn.⁵¹ Het au-pairbureau heeft op basis van de Vreemdelingenwet drie wettelijke verplichtingen; zorg-, informatie- en administratieplicht.⁵² Het au-pairbureau dient toezicht te houden op het welzijn en welbevinden van de au pair en dient gedurende het jaar contact te houden met de au pair en het gastgezin. Verder moet het bureau bemiddelen als er misstanden plaatsvinden bij het gastgezin. Bij eventuele misstanden moet het au-pairbureau actie ondernemen door de situatie te onderzoeken en indien nodig de au pair uit de situatie halen.⁵³

Een erkend referent is verantwoordelijk voor de werving en selectie van een au pair en een gastgezin.⁵⁴ De referent bemiddelt met of zonder tussenkomst van een agency in het buitenland voor een (kandidaat) au pair en gastgezin. Dat wordt in figuur 4 weergegeven.

Figuur 4: Weergave werving en bemiddeling au pairs



⁴⁹ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁵⁰ Interview IND, Klantdirectie Regulier Verblijf en Nederlanderschap, 19-11-2018.

⁵¹ IND, Openbaar register erkende referenten, ind.nl/Documents/Openbaar_Register_Au_Pair_en_Uitwisseling.pdf, geraadpleegd op 4 maart 2020.

⁵² WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p.76.

⁵³ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁵⁴ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

Hieronder worden twee voorbeelden over het werven van au pairs geïllustreerd.

Zonder agency

Uit een interviewverslag van de IND met een au pair in 2015 blijkt dat een Filipijnse vrouw via een vriendin contact heeft genomen met een erkend referent. De eigenaar daarvan bracht haar onder bij een groep van zeven andere kandidaten en stelde hen voor aan vier à vijf gastgezinnen in Nederland. Deze gezinnen interviewden de kandidaten via Skype en kozen voor een kandidaat.

Met agency

Uit informatie van de Inspectie SZW blijkt dat een erkend referent een agency in een wervingsland heeft dat aan de hand van een profiel van een gastgezin kandidaat-au-pairs werft. Als er match is tussen het gastgezin en een kandidaat-au-pair, wordt deze kandidaat na goedkeuring van de IND begeleid naar de Nederlandse ambassade in het wervingsland voor een vergunning voor verblijf als au pair. Voor de komst van de au pair krijgt het gastgezin informatie over welke stappen het gezin moet nemen, zoals inschrijving bij de gemeente, een TBC-test, of een afspraak maken bij de IND.

3.4 Werkzaamheden, werktijden en salariering

Een au pair mag conform de au-pairregeling maximaal acht uur per dag, maximaal vijf dagen per week en maximaal dertig uur per week werkzaamheden verrichten en ontvangt maximaal 340 euro zakgeld per maand. De au pair mag enkel 'lichte ondersteunende huishoudelijke werkzaamheden verrichten, waarvoor een aantoonbaar alternatief voor handen is'. Het is niet nader gedefinieerd wat 'lichte ondersteunende huishoudelijke werkzaamheden' inhouden. Sommige au-pairbureaus hebben een lijst opgesteld van wat wel of niet onder de noemer licht huishoudelijk werk valt en hebben die op hun website geplaatst. Bijvoorbeeld uit de lijst van een au-pairbureau blijkt dat het onder meer om de volgende werkzaamheden gaat:

- Taken gerelateerd aan de verzorging van kind(eren) (voeden, naar bed brengen, uit bed halen, ontbijt/lunch maken, naar school/dagopvang brengen en daarvandaan halen).
- De afwas doen, afwasmachine in- en uitruimen.
- Simpele maaltijden bereiden.
- Keuken schoonhouden.
- De was doen, strijken, opvouwen en opruimen.
- Kleine boodschappen doen.
- Planten verzorgen.
- Vuilnis buiten zetten (op de begane grond).
- Huisdieren eten geven en uitlaten.

De volgende werkzaamheden zouden niet onder licht huishoudelijke werkzaamheden vallen:

- meer dan 20 vierkante meter oppervlak dweilen;
- ramen zemen;
- toilet schoonmaken (tenzij de au pair als enige daar gebruik van maakt);
- badkamer schoonmaken (tenzij de au pair als enige daar gebruik van maakt);
- huisdieren verschonen;
- taken buitenshuis verrichten.

Met betrekking tot 'lichte ondersteunende huishoudelijk werkzaamheden' geven alle geïnterviewde au pairs aan dat de taken gerelateerd zijn aan de verzorging van kinderen. Ze doen allemaal oppaswerk en brengen kinderen naar de opvang. Over het bereiden van simpele maaltijden zijn er zichtbare verschillen. Twee au pairs geven aan dat ze doordeweeks koken, terwijl een andere au pair aangeeft dat het gastgezin dat doet. Daarnaast helpen ze het gastgezin bijvoorbeeld ook met afwassen.

De au pairs krijgen maandelijks 340 euro. Daarnaast zeggen drie au pairs dat ze van hun gastgezinnen een 'weekend vrij' openbaar vervoerskaart hebben gekregen. Eén au pair geeft aan dat zij naast de 340 euro extra geld krijgt voor werkzaamheden zoals kamers opruimen en kleren opvouwen. Sommige au pairs

voelen zich echt een lid van het gezin en eten bijvoorbeeld samen. Andere au pairs geven aan dat ze een wat minder hechte band met het gezin ervaren en eten soms ook apart op hun eigen kamer of op een ander tijdstip.

3.5 Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. au pairs

Literatuurstudie, informatiebronnen van Inspectie SZW (meldingen, bestuursrechtelijke zaken en strafrechtelijke onderzoeken) en interviews met de IND en FairWork geven verschillende inzichten weer over signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten aanzien van au pairs.

De literatuurstudie biedt de volgende inzichten met betrekking tot arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling van au pairs: (1) au pairs werken meer dan de toegestane dertig uur per week; (2) au pairs werken bij een onderneming van een gastgezin;

(3) er zijn signalen van psychische of fysieke mishandeling en ook seksuele intimidatie; (4) er is geen constatering van signalen over inname van paspoort of beperking van bewegingsvrijheid.

1. Willemsen geeft aan dat au pairs vaak meer dan dertig uur per week werken.⁵⁵ Uit een onderzoek van WODC (2014) blijkt dat ongeveer 50 procent van de 129 geënquêteerde au pairs meer dan dertig uur per week werkt.⁵⁶
2. Het komt voor dat au pairs werkzaamheden verrichten bij de onderneming van het gastgezin. Een voorbeeld hiervan is een au pair die werd ingezet in de oppasonderneming van het gastgezin.⁵⁷ Verder kwamen incidenteel meldingen binnen dat au pairs werkzaamheden moesten verrichten bij een haarsalon of restaurant van een gastgezin. De IND ziet incidentele gevallen van au pairs die werkzaamheden bij de onderneming van een gastgezin moesten verrichten.⁵⁸ Uit het bovengenoemde onderzoek van WODC blijkt dat ongeveer een derde van respondent gastouders een eigen onderneming heeft.⁵⁹ Hiermee is niet gezegd dat al deze ondernemende gastouders au pairs voor hun onderneming laten werken.
3. Uit het onderzoek van Willemsen komt naar voren dat er soms sprake is van psychische of fysieke mishandeling. Volgens WODC-onderzoek gaat het om beledigingen en neerbuigend commentaar. Althans, de au pairs ervaren de commentaren als beledigend of neerbuigend. Volgens hen wordt het commentaar vooral geleverd door de gastmoeder en de kinderen in het gastgezin.⁶⁰ Daarnaast komt seksuele intimidatie voor.⁶¹

Tabel 3: Percentage au pairs met een of meer negatieve ervaringen (meerdere antwoorden mogelijk, N=129)⁶²

Negatieve ervaring	Percentage ja
Beledigingen of neerbuigend commentaar	12
Dreigen met inhouden zakgeld of terugsturen naar land van herkomst	2
Slaan of ander fysiek werk	1
Seksueel getinte opmerkingen	0

⁵⁵ Willemsen, E., (BlinN), Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, 2010, p.34.

⁵⁶ WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p.38.

⁵⁷ Revu, Uitbuiting & mensenhandel: zijn au pairs de slaven van onze tijd?, 2018, te raadplegen op internet: <https://revu.nl/artikel/zijn-au-pairs-de-slaven-van-onze-tijd>.

⁵⁸ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁵⁹ WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p.38.

⁶⁰ WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?, 2014, p. 53.

⁶¹ Willemsen, E., (BlinN), Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie, 2010, p.34.

⁶² WODC, Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie, 2014, p.53.

4. Uit bovengenoemde onderzoek van WODC blijkt dat alle 129 au pairs aangaven zelf hun paspoort in bezit te hebben en hun zakgeld te beheren. Verder gaf geen enkele van de au pairs aan zich beperkt te voelen in zijn of haar bewegingsvrijheid. Wel zijn er in veel gastgezinnen regels over de tijd dat au pairs thuis moeten zijn. Bijna 60 procent van de au pairs zegt dat ze niet het idee heeft op elk moment naar het land van herkomst te kunnen gaan. Ze verklaren dat vanuit hun loyaliteit ten opzichte van het gastgezin. Van de au pairs zegt 31 procent dat zij niet op elk willekeurig moment terug kan, omdat hun au-pairbureau dat niet toestaat.⁶³

Voor dit onderzoek is gekeken naar de meldingen met signalen van arbeidsuitbuiting die de Inspectie SZW heeft ontvangen in de periode van 2011 tot en met 2018. De meldingen gaan onder andere over Ecuadoraanse, Mexicaanse, Thaise en Braziliaanse au pairs. Sommige meldingen komen van de au pairs zelf of hun sociale kring, andere meldingen komen van diverse overheidsinstanties of non-gouvernementele organisaties (NGO's). De meldingen gaan over signalen zoals lange werkdagen, geen pauzes, weinig tot geen betaling, inname van verblijfsvergunning, weinig tot geen bewegingsvrijheid en/of psychische en emotionele mishandeling. Niet alle meldingen hebben geleid tot een onderzoek.

Melding bij de Inspectie SZW, 2015.

Het gaat om een melding over een Thaise vrouwelijke au pair. Zij verbleef bij een gastgezin met een onderneming. Uit de melding blijkt dat de au pair allerlei misstanden meemaakt, zoals lange werkdagen, geen pauzes, geen vrije tijd, doorwerken bij ziekte en werken voor de onderneming van het gastgezin. Een fragment van de melding wordt hieronder weergegeven.

- *Er zitten weken bij van over de zestig uur.*
- *Ze verklaarde dat zelfs de roosters niet klopten want die bestonden grofweg uit wat highlights met betrekking tot de kinderen. Er waren geen pauzes. Ze maakte erg lange dagen met uitschieters tot 04.00 uur 's nachts.*
- *Ze moest continu ter beschikking staan van de familie, ook als ze was vrij geroosterd.*
- *Ze deed de volledige verzorging van de kinderen en de huishouding. Daarnaast ook de zorg voor de kippen en de tuin. Ze kreeg geen vrije tijd. Als opa en oma de kinderen ophaalden, was dat zodat ze verder kon met haar huishoudelijke werkjes.*
- *Ook als ze ziek was, moest ze doorgaan met werken en ter beschikking staan van de familie.*
- *Ze werd geïsoleerd, geen vrije tijd, geen simkaart met internet buiten het huis.*
- *Ze mocht geen eten voor haarzelf bereiden, ze moest eten in het restaurant. Als het gezin vrij was, mocht ze niet bij het gezin verblijven.*
- *Ze hebben haar op de laatste dag van haar verblijf tegen haar wil vastgehouden in het huis.*
- *Daarnaast deed ze werkzaamheden in de onderneming van het gastgezin.*

In deze periode hebben meerdere bestuursrechtelijke onderzoeken van de Inspectie SZW met betrekking tot au pairs plaatsgevonden. Een aantal onderzoeken resulteerde in een boeterapport voor het overtreden van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De au-pairregeling maakt feitelijk onderdeel uit van deze wet. Door het overschrijden van de au-pairregeling worden de werkzaamheden van de au pair aangemerkt als arbeid waarvoor een vergunning vereist is. Door het niet voldoen aan de regels in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, onder meer over uren, dagindeling, en/of aard van de werkzaamheden, is er sprake van overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen.

In de onderzoeken werden lange werkdagen (soms zestien uur per dag), consequenties voor het niet tijdig afronden van werkzaamheden, kleineren en beperkte privacy of bewegingsvrijheid, geconstateerd.

⁶³ WODC, *Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*, 2014, p. 58.

Bestuursrechtelijke zaak van de Inspectie SZW, 2018

Het gaat hier om een vrouwelijke Filipijnse au pair. Zij kwam naar Nederland via een erkend referent in Amsterdam. Ze verklaart dat zij de gastmoeder bij wie zij werkte via haar halfbroer kende en hij haar bij de gastmoeder heeft aanbevolen. Hij werkte als schoonmaker in Nederland. Zij heeft via Skype en Facebook contact gehad met de gastmoeder die haar vroeg of zij in Nederland wilde komen werken.

“..Ik werkte zestien uur per dag 5,5 dag per week voor het gezin. Ik stopte nooit met werken in het huis. Ik begon om zeven uur in de ochtend, dan ging ik naar beneden, maakte het huis schoon, de eetkamer, de keuken en de huiskamer. Vervolgens maakte ik eten voor het ontbijt. Tijdens het ontbijt moest ik de hond uitlaten, moest ik de slaapkamers en badkamers schoonmaken. Het betrof twee badkamers, vier slaapkamers en drie toiletten. Na het ontbijt maakte ik de keuken opnieuw schoon en vervolgens bracht ik de kinderen weg, (gastmoeder) was er altijd bij. Ik werkte tot 23 uur in de avond, iedere dag. 1,5 dag die ik vrij was, mocht ik niet doen wat ik wilde. De familie was heel strikt, af en toe liet (gastmoeder) mij gaan, maar ik kon niet echt iets voor mijzelf doen... Ik moest ook iedere dag vier uur aan een stuk doorlopen met de kinderwagen, (gastmoeder) hield mij in de gaten of ik wel bleef lopen zonder te stoppen. Soms werd ik duizelig en moest ik wat eten om meer energie te krijgen. Als zij erachter kwam dat ik hiervoor stopte, werd zij boos... (Gastmoeder) had een schema gemaakt voor het au-pairbureau, maar zij volgde het nooit... De moeder van (gastmoeder) trainde mij hoe ik het huis moest schoonmaken. Ze zijn heel precies in het schoonmaken, alles moet echt hartstikke clean zijn. Ik deed het nooit goed genoeg, ze controleerde het constant....Ik ben ook nog mee geweest naar Duitsland, in Berlijn, ...het was van de moeder van (gastmoeder) en daar moest ik ook schoonmaken en helpen in de keuken. Ik moest voor veel mensen koken en strijken. Ik werkte daar soms van 7 uur in de ochtend tot 12 uur in de avond of moest soms tot 1 uur in de nacht werken. Er waren daar regelmatig feestjes waarbij ik moest helpen...(in NL). Ik at niet mee met het gezin, maar moest eten voor mijzelf kopen. Ik kreeg het geld dat ik had uitgegeven hiervoor terug... Ik had mijn eigen kamer, daar at ik, nooit in de eetkamer van het gezin. Soms kreeg ik eten dat ik dan in mijn slaapkamer opat...Vervolgens kleineerde de gastmoeder mij waar iedereen bij was. Ik voelde mij heel ongelukkig.”

Bij de Inspectie SZW (Recherche SZW) zijn er in de periode van 2014 t/m 2018 vier strafrechtelijke onderzoeken geweest rond au pairs. Bij één zaak werd gesproken over een redelijk vermoeden dat au pairs werden uitgebuit. Deze zaak is geseponeerd. Bij de andere zaken was een redelijk vermoeden van mensensmokkel en valsheid in geschrifte. De au pairs bleven na het verlopen van hun visa voor het gastgezin werken. In die periode verbleven zij ongedocumenteerd in Nederland. In de vierde zaak was sprake van pgb-fraude.

De IND geeft aan dat er weinig zicht is op wat er achter de voordeur plaatsvindt. Volgens de IND heeft de erkend referent de zorgplicht en dient deze toezicht te houden op het welzijn en welbevinden van au pairs. De IND is aan de hand van de geringe signalen van mening dat arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling van au pairs incidenteel plaatsvindt en verwacht dat kleine overschrijdingen vaker voorkomen, zoals iets meer uren werken dan dertig uur per week, meer dan vijf dagen per week of acht uur per dag. De IND krijgt incidenteel een melding over misstanden, zoals een paspoort dat van een au pair werd ingenomen door een gastgezin en au pairs die werkzaamheden moesten verrichten bij een onderneming (haarsalon of restaurant) van een gastgezin.⁶⁴

FairWork geeft aan dat het voorkomt dat au pairs meer dan dertig uur per week werken. Als ze extra uren werken, krijgen ze doorgaans vijf euro per uur. Verder zijn er signalen van slechte huisvesting van au pairs. Er werden bijvoorbeeld au pairs gehuisvest in een kelder waar geen verwarming was.⁶⁵

De au pairs die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn via erkende au-pairbureaus benaderd. Misstanden die de au pairs zelf hebben ervaren of die ze van andere au pairs hebben gehoord, hebben vaak betrekking op (1) lange werkdagen en (2) weinig rekening houden met de privétijd van au pairs.

⁶⁴ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁶⁵ Interview FairWork, 3-7-2018.

1. Een Filipijnse au pair gaf aan dat zij extra uren werkt. Toen haar gastouders het druk hadden, heeft zij twee dagen langer dan toegestaan op het kind gepast. Dit kwam volgens de au pair vier keer per maand voor. De geïnterviewde au pairs hebben contact met andere au pairs en horen van hen over signalen van misstanden, zoals lange werkdagen van tien uur per dag.
2. Een Filipijnse en Namibische au pair gaven aan dat zij het vervelend vinden als de gastgezinnen geen rekening houden met hun privéplannen. Eén van au pairs zei dat haar gezin haar niet vraagt, maar oplegt dat zij op het kind moet passen. Dat geeft het gastgezin niet van tevoren aan, maar pas op de dag wanneer de au pair oppaswerk moet verrichten. Hierdoor moet zij haar eigen plannen afzeggen. De andere au pair gaf aan dat zij wekelijks een nieuw schema krijgt, waardoor ook haar eigen plannen regelmatig wijzigen. De au pair vertelde dat zij regelmatig op zondag moest oppassen, maar geen overuren maakte. Verder vertelde de au pair dat zij tijdens haar vrije uren een kind van school moest halen en dat zij tot nu toe geen twee weken aaneengesloten vakantie heeft gehad.

Naast de bovengenoemde au pairs zijn vier erkende au-pairbureaus benaderd, waarvan twee hebben deelgenomen aan een interview. Tijdens het interview werd gevraagd naar de misstanden die zij tegenkomen. Eén bureau gaf aan dat in 2013 een au pair had gemeld weinig bewegingsvrijheid te hebben, niet betaald te worden en allerlei huishoudelijk werkzaamheden te moeten verrichten. Het gastgezin kreeg uiteindelijk een andere au pair en toen gebeurde iets soortgelijks. Het au-pairbureau begon te twijfelen aan het gastgezin en heeft deze kwestie gemeld bij de IND. Het betreffende bureau heeft de bemiddeling voor het gastgezin stopgezet. Later bleken andere au-pairsbureaus wel voor dit gastgezin te bemiddelen. Een ander au-pairbureau gaf aan misstanden tegen te komen, zoals het meer dan dertig uur per week 'werken', het onderhouden van een tuin van een gastgezin, of het verzorgen van een paard. Deze misstanden hebben zij bij de IND gemeld. De au-pairbureaus geven ook aan dat veel misverstanden ontstaan door verschillen in cultuur, communicatie en interpretatie. De 'echte misstanden', zoals lange werkdagen en onderbetaling, komen minder voor. Beide bureaus geven aan dat er jaarlijks ook enkele au pairs in Nederland blijven, omdat ze in Nederland een partner hebben gevonden.⁶⁶

Samenvattend is het beeld dat arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten aanzien van au pairs vermoedelijk niet op grote schaal plaatsvinden. Wel zijn er gevallen waarbij signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling naar voren komen, zoals lange werkdagen, inname van verblijfsvergunning, beperking van bewegingsvrijheid, slechte huisvesting, fysieke en psychische mishandeling en seksuele intimidatie. Het lijkt erop dat het signaal van lange werkdagen of weken (het meer werken dan de toegestane dertig uur per week) meer voorkomt dan andere signalen. Op basis van het aantal strafrechtelijke onderzoeken lijkt arbeidsuitbuiting niet veel voor te komen. Dit betekent overigens niet dat er geen uitbuiting plaatsvindt.

3.6 Aanknopingspunten voor aanpak

De Inspectie SZW levert in samenwerking met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een bijdrage aan het aanpakken en bestrijden van fraude en misbruik van regels betreffende arbeidsmigratie, in het onderhavige geval misbruik van de culturele uitwisseling van au pairs. Daarnaast brengt de Inspectie SZW mogelijke zwakke plekken in de wet- en regelgeving onder de aandacht van de beleidsafdeling(en), zodat beoordeeld kan worden of en op welke manier de huidige wet- en regelgeving kan worden aangescherpt. Om dat doel te bereiken verricht de Inspectie SZW verschillende activiteiten binnen de interventiestrategie. Het gaat hierbij onder meer om in overleg met en in samenwerking met de IND onderzoeken of au pairbureaus de verplichtingen die zij hebben als erkend referent nakomen en of de gastouders van de au pairs deze geen activiteiten laten verrichten die niet passen in de culturele uitwisseling. De onderzoeken bij de au pairbureaus maken deel uit van de samenwerkingsafspraken met de IND over de gezamenlijke inspecties bij de erkend referenten (zoals werkgevers van kennismigranten).⁶⁷

⁶⁶ Interviews twee erkende au-pairbureaus, 7-3-2019 en 13-3-2019.

⁶⁷ Projectplan Au pairbureaus en gastouders 2020, programma schijnconstructies, CAO-naleving en Fraude 2019-2022.

Samen met de IND richt de Inspectie zich op het misbruik en of oneigenlijk gebruik van de regeling culturele uitwisseling/ au pairs. Indien de regeling wat betreft werkzaamheden wordt geschonden, is er veelal sprake van illegale tewerkstelling. Onderbetaling van de werknemer (au pair) kan dan eveneens aan de orde zijn en zelfs kan er sprake zijn van arbeidsuitbuiting.

Uit dit onderzoek komen de volgende aanknopingspunten naar voren om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van au pairs aan te pakken.

1. Lage meldingsbereid

Uit interviews blijkt dat au pairs naar alle waarschijnlijkheid misstanden niet altijd melden. Hiervoor worden verschillende verklaringen gegeven. Zo geeft FairWork aan dat au pairs aarzelen om misstanden te melden uit loyaliteit naar het gezin en de kinderen voor wie ze zorgen. Daarnaast zijn zij afhankelijk van een referentie van het gastgezin om vervolgens in een ander land als au pair te kunnen werken.⁶⁸ De IND geeft aan dat au pairs mogelijk terughoudend zijn met melden uit angst hun verblijfsvergunning te verliezen en teruggestuurd te worden naar het land van herkomst.⁶⁹

Gebrekkige kennis bij au pairs over hun rechten in Nederland speelt volgens zowel FairWork als de IND een rol.⁷⁰ Ondanks schriftelijke en mondelinge informatie die met hen wordt gedeeld, weten au pairs volgens de IND niet altijd wat ze moeten doen als misstanden zich voordoen.⁷¹ Een verklaring hiervoor is het contact tussen de erkend referent en de au pair, dat niet altijd persoonlijk plaatsvindt.⁷² Een goede informatievoorziening aan au pairs over hun rechten en plichten en meer face-to-face-gesprekken tussen de au pairs en erkende referenten kunnen bijdragen aan het verhogen van de meldingsbereidheid.

2. Eigen onderneming

Zowel bij de Inspectie SZW als de IND zijn meldingen binnengekomen over misstanden bij gastgezinnen waarbij de au pair ook werkte in de onderneming van het gastgezin. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het makkelijk is om misbruik te maken van de gelegenheid. Dit kan een aanknopingspunt zijn voor de aanpak.

3. Misbruik van de au-pairregeling

Het doel van de au-pairregeling is culturele uitwisseling, waarbij de au pair kennisneemt van de Nederlandse cultuur en samenleving. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel de au pair als het gastgezin andere motieven kunnen hebben. Zo kunnen au pairs hier komen om geld te verdienen en ziet het gastgezin de au pair mogelijk als een goedkope arbeidskracht. Daarnaast blijkt er een trend te zijn dat er meer bemiddeld wordt voor oudere gastgezinnen zonder kinderen. Er bestaat een risico dat au pairs voor zorgbehoevenden worden ingezet. Een mogelijke aanpak hiervoor is dat de verantwoordelijke erkende referenten op basis van hun zorgplicht extra aandacht aan au pairs bij oudere gastgezinnen zonder kinderen besteden en eventuele misstanden bij de IND en de Inspectie SZW melden.

3.7 Deelconclusie au pairs

Dit onderzoek levert verschillende signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling op. Signalen zoals lange werkdagen kwamen uit meerdere bronnen. Vaak gaat het om lange werkdagen van meer dan dertig uur per week, maar er zijn gevallen waarbij sprake was van werkdagen van meer dan tien uur per dag. Uit enkele bronnen kwamen signalen naar voren zoals psychische mishandeling, inname van verblijfsvergunning, beperkte bewegingsvrijheid en seksuele intimidatie.

⁶⁸ Interview FairWork, 7-3-2018.

⁶⁹ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁷⁰ Interview FairWork, 3-7-2018, interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁷¹ Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

⁷² Interview IND, Directie Dienstverlening, Team Zakelijk, 9-10-2018.

Ook zijn er factoren benoemd die de kwetsbaarheid van au pairs en daarmee het risico op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling kunnen vergroten. Conform de au-pairregeling wonen au pairs bij een gastgezin waardoor ze qua kost, huisvesting en inkomsten van dat gezin afhankelijk zijn. Er is een risico op misbruik van de au-pairregeling, waarbij au pairs primair worden ingezet om arbeid te verrichten in plaats van dat ze voor culturele uitwisseling komen. De kans hierop is groter wanneer de au pairs uit landen komen waar de inkomens veel lager liggen dan in Nederland. De werk- en leefomgeving van au pairs bevindt zich achter de voordeur en daarmee grotendeels buiten het zicht van de instanties. Daarnaast lijkt de meldingsbereidheid onder au pairs laag. Gastgezinnen met een onderneming vormen een risico, omdat au pairs mogelijk ook in de onderneming worden ingezet. Daarnaast is er een trend zichtbaar met betrekking tot oudere gastgezinnen zonder kinderen, waarbij au pairs mogelijk worden ingezet voor zorgtaken.

4

Private servants

Dit hoofdstuk beschrijft via welke regeling private servants naar Nederland komen, welke achtergrond zij hebben en hoe private servants en hun werkgevers met elkaar in contact komen. Daarna wordt ingegaan op het werk en het salaris van private servants. Vervolgens worden signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling ten aanzien van private servants benoemd. Dit hoofdstuk eindigt met aanknopingspunten voor de aanpak van de problematiek.

4.1 Wet- en regelgeving rond private servants

Het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert de *Protocol Guide for Diplomatic Missions and Consular Posts* (verder Protocol Guide). Conform de Protocol Guide kan diplomatiek personeel een of meer private servants in dienst nemen. Werkgevers en private servants kunnen als basis voor een arbeidscontract kiezen voor het Nederlandse rechtssysteem of dat van een ander land. Daarbij dienen ze de dwingende bepalingen van de Nederlandse wet- en regelgeving in acht te nemen, bijvoorbeeld de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag. De Arbeidstijdenwet stond tijdens dit onderzoek nog niet expliciet in de Protocol Guide vermeld.⁷³ Wat salariëring betreft, hebben private servants conform de Protocol Guide recht op minstens het Nederlandse minimumloon en vakantietoeslag van acht procent van hun salaris. De verblijfstitel van de private servant is gekoppeld aan het personeel, oftewel de werkgever. De private servant haalt zijn of haar verblijfsvergunning persoonlijk op bij de Directie Protocol en Gastlandzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (verder de Directie Protocol). De verblijfsvergunning wordt eerst twee keer voor een half jaar afgegeven en daarna maximaal voor één jaar.

4.2 Private servants en werkgevers

Een private servant is volgens het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) 'a person who is in the domestic service of a member of the mission and who is not an employee of the sending State'. Volgens De Directie Protocol zijn er in 2018 120 private servants in Nederland waarvan de meest voorkomende nationaliteiten van private servants de Filipijnse en Indonesische zijn. Volgens Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel (SHOP)⁷⁴ gaat het vooral om vrouwen tussen eind twintig en begin dertig, die in het land van herkomst vaak een lage opleiding hebben gehad en weinig kennis van de wereld hebben.⁷⁵ De Directie Protocol geeft aan geen opleidingsgegevens van private servants bij te houden en heeft de indruk dat private servants gemiddeld een middelbaar schoolniveau hebben.⁷⁶ De Volder stelt dat het inwonen bij een werkgever de werknemer meer afhankelijk maakt van de werkgever. Door deze meevoudige afhankelijkheid is de private servant kwetsbaar.⁷⁷

⁷³ De laatste versie van het de Protocol Guide staat in de volgende link: [Protocol Guide for Diplomatic Missions en Consular Posts \(January 2021\) | Leaflet | Government.nl](#)

⁷⁴ SHOP is een regionaal hulp, expertise- en opvangcentrum voor (voormalige) prostituees en slachtoffers van mensenhandel binnen de Haagse regio en vervult de functie van zorgcoördinator mensenhandel voor de Politieregio Den Haag en Hollands Midden.

⁷⁵ Interview SHOP, 31-8-2018.

⁷⁶ Interview De directie Protocol en Gastlandzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, emailuitwisseling, 17-2-2020.

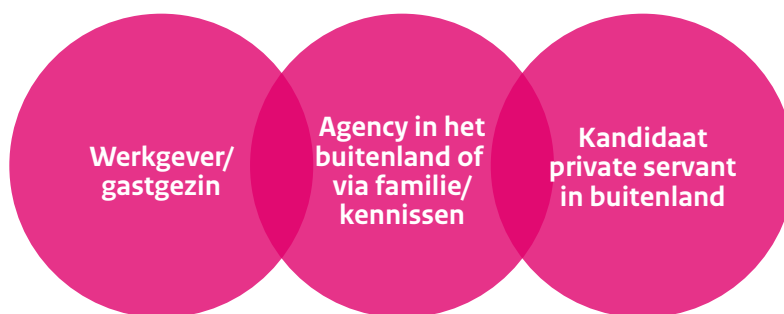
⁷⁷ De Volder, E., Demand in the context of Trafficking in Human Beings in the Domestic Work Sector in the Nederland, 2016, p.4.

De werkgevers zijn zowel diplomaten als geprivilegieerde expats die bij internationale organisaties werken. Volgens SHOP worden strafzaken rond personen met een diplomatieke status vaak geseponneerd vanwege diplomatieke onschendbaarheid.⁷⁸ De Directie Protocol geeft aan dat vervolging niet onmogelijk is, maar moeilijker is vanwege de opheffing van immunititeit die eerst moet worden verkregen.⁷⁹

4.3 Werving en bemiddeling

Een groot deel van private servants komt uit de Filipijnen. Uit interviews met SHOP en voormalige Filipijnse private servants blijkt dat er bemiddelingsbureaus zijn op de Filipijnen die werkzoekenden in contact brengen met diplomaten.⁸⁰ Op de Filipijnen zijn meerdere bemiddelingsbureaus gespecialiseerd in het bemiddelen van domestic workers, onder wie private servants.⁸¹ Naast deze bemiddelingsbureaus komen kandidaat-private-servants ook via familieleden, vrienden of bureaus in contact met diplomaten. SHOP hoort regelmatig dat een private servant die met werken wil stoppen pas weg mag als hij of zij een vervanger heeft geregeld.⁸²

Figuur 5: Weergave werving en bemiddeling private servants



Bemiddeling via een familielid

Een voormalige private servant werkte bij een gastgezin in Saoedi-Arabië. Een lid van het gezin werd als ambassadeur naar Nederland gezonden en ze zijn destijds om die reden naar Nederland verhuisd. De voormalige private servant reisde met het gezin mee. Een paar jaar later kwamen haar kinderen (zoon 31 jaar en dochter 19 jaar) ook als private servants in dienst en werkten zij samen met hun moeder voor het gezin van de ambassadeur.⁸³

Bemiddeling via een buurvrouw

Een buurvrouw van een voormalige private servant werkte als huishoudelijk werker bij een gastgezin in Dubai en bemiddelde de voormalige private servant voor een familielid van het gastgezin. Dit familielid was getrouwd met een diplomaat bij de ambassade van de Verenigde Arabische Emiraten in Sri Lanka. De voormalige private servant kwam bij een ander familielid te werken. Later ging de private servant met het gezin van dit familielid mee naar Nederland.⁸⁴

⁷⁸ Interview SHOP, 31-8-2018.

⁷⁹ De directie Protocol en Gastlandenzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, e-mailuitwisseling, 17-2-2020.

⁸⁰ Interview SHOP, 31-8-2018.

⁸¹ Interview voormalige private servant (PS5), 17-12-2018.

⁸² Interview SHOP, 31-8-2018.

⁸³ Interview voormalige private servant (PS1), 23-10-2018.

⁸⁴ Interview voormalige private servant (PS3), 22-11-2018.

4.4 Werkzaamheden, werktijden en salariëring

Uit interviews met voormalige private servants bleek dat ze onder andere de volgende huishoudelijk werkzaamheden verrichtten:

- schoonmaken;
- tuinieren;
- ramen zemen;
- ontbijt voorbereiding en koken;
- kleren wassen, drogen en strijken.

Ook bleek dat de private servants lange werkdagen maakten. Zo moesten zij meer dan tien uur per dag werken. Zij ontvingen geen salaris conform de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Sommige van deze private servants verdienden vierhonderd euro, anderen achthonderd euro per maand.

4.5 Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. private servants

Deze paragraaf beschrijft signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van private servants die naar voren komen uit verschillende bronnen, zoals deskresearch en interviews met relevante organisaties en voormalige private servants.

Uit een artikel van *de Volkskrant* uit 2016 blijkt dat 26 bedienden van diplomaten bij ambassades en internationale organisaties gevestigd in Nederland tussen 2011-2015 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken melding hebben gemaakt van arbeidsuitbuiting. Het betreft internationale organisaties zoals het Internationaal Strafhof en het Europees Octrooibureau en de ambassades van Saoedi-Arabië, Koeweit, Verenigde Arabische Emiraten, Qatar, India, Somalië, Bolivia en Ghana. Volgens dat artikel durven private servants die worden uitgebuit, doorgaans niet aan de bel te trekken en leven ze vaak geïsoleerd. Ze weten niet wat ze moeten doen bij misstanden. De gemelde misstanden hadden betrekking op onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en ongewenste omgangsvormen.⁸⁵

Sinds 2015 dienen private servants zich elke zes maanden persoonlijk te melden bij het ministerie van Buitenlandse Zaken om hun verblijfsvergunning te laten verlengen. Hierbij krijgen zij een persoonlijk gesprek met een ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In het gesprek wordt informatie verstrekt over de Nederlandse arbeidswetgeving en rechten en plichten van private servants. Zij worden ook geïnformeerd over waar zij misstanden kunnen melden. Tijdens dit gesprek moeten de private servants aantonen dat hun salaris wordt uitbetaald. De Directie Protocol geeft aan dat private servants in een kwetsbare situatie verkeren en het beleid aangescherpt is om beter zicht op mogelijke uitbuiting te krijgen.⁸⁶ Sinds 2015 is het aantal meldingen van misstanden gedaald. Zij hebben in 2016 één melding ontvangen. Hetzelfde geldt voor 2017. Sindsdien hebben zij geen melding meer ontvangen. De meldingen hadden betrekking op onderbetaling.⁸⁷ De Directie Protocol is van mening dat het beleid effect heeft gehad en geeft tevens aan ze zich bewust is dat het aangescherpte beleid geen garantie geeft dat uitbuiting niet meer voorkomt.⁸⁸

Volgens SHOP blijft arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling van private servants vaak onzichtbaar, omdat niet iedere private servant die potentieel slachtoffer is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling hiervan melding maakt. Hetzelfde geldt voor het doen van aangifte. SHOP geeft aan meldingen te ontvangen van

⁸⁵ *De Volkskrant*, 'Bedienden van diplomaten melden uitbuiting op ambassades in Nederland', 2016.

⁸⁶ De directie Protocol en Gastlandenzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, emailuitwisseling, 17-2-2020.

⁸⁷ Interview Directie Protocol en Gastlandenzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8-9-2018.

⁸⁸ De directie Protocol en Gastlandenzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, emailuitwisseling, 17-2-2020.

het ministerie van Buitenlandse Zaken, de politie en gemeenschappen, zoals de Filipijnse gemeenschap. SHOP ontving in 2018⁸⁹ drie meldingen en in 2019 twee.⁹⁰ De meldingen variëren van onderbetaling en lange uren werken, tot opsluiting, ernstige vrijheidsbeperking en geweld. In een beperkt aantal gevallen ging het ook om seksueel misbruik.⁹¹ De meldingen gaan over huishoudelijk werkers bij diplomaten. Zij werkten niet allemaal via de bovengenoemde regeling voor diplomaten.⁹²

Voor dit onderzoek zijn zes voormalige private servants geïnterviewd. Ze geven allemaal aan arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling te hebben meegemaakt. Eén van hen heeft naar eigen zeggen een verblijfsvergunning gekregen, omdat zij onafgebroken tien jaar heeft gewerkt voor één werkgever met privileges. Eén private servant is ongedocumenteerd en verricht oppas- en huishoudelijk werk. De rest heeft aangifte tegen hun werkgever gedaan en heeft op grond van de regeling voor slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning gekregen.

De geïnterviewde private servants gaven aan dat ze om economische redenen private servant zijn geworden. Ze kwamen allemaal uit een groot gezin en meestal van het platteland. Financieel gezien hadden ze het niet breed op de Filipijnen. De geïnterviewden zijn bijna allemaal laagopgeleid en werkten als kleermaker of als werknemer bij een fabriek. Eén geïnterviewde heeft gestudeerd en is leraar geworden, maar kon daarmee op de Filipijnen geen baan vinden.

De werkgevers van de geïnterviewden waren diplomaten of personen die bij een internationale organisatie werkten. Sommige geïnterviewden gaven aan dat ze in het land van herkomst van de werkgever voor weinig geld lange werkdagen hadden gemaakt, voordat ze samen met hen naar Nederland kwamen. Die situatie werd in Nederland voortgezet. Eén geïnterviewde geeft aan dat zij nu een verblijfsvergunning heeft en huishoudelijk werk doet bij een andere diplomaat waar ze conform haar contract acht uur per dag werkt en meer dan duizend euro per maand verdient.

De misstanden die de geïnterviewden naar eigen zeggen hebben meegemaakt, worden hieronder weergegeven met een of meer citaten. De geïnterviewden zijn gecodeerd als private servant [PS1] tot en met [PS6].

1. *Excessief lange werkdagen en onderbetaling:* alle geïnterviewden gaven aan dat ze veel meer uren werkten en veel minder verdienden dan wat er in hun contract stond. Gemiddeld werkten ze ongeveer zeventien uur per dag en verdienden ze maandelijks tussen tweehonderd en achthonderd euro.
2. *Misleiding:* sommige geïnterviewden gaven aan dat een werkgever of bemiddelingsbureau hen een hoog salaris beloofde, maar het salaris in werkelijkheid veel lager was. Hieruit bleek dat niet alle private servants op de hoogte waren van hun rechten. Ze waren niet bekend met de Nederlandse normen.

“De agency behandelde al mijn papieren en zei mij dat het zover was en dat ik bij een [...] residentie ga werken en mijn salaris 1265 euro per maand zou zijn...Wanneer ik in de residentie kwam, was mijn salaris tweehonderd dollar per maand.” ([PS5], werkzaam als private servant in 2006-2007).

3. *Paspoort niet in eigen bezit:* uit interviews blijkt dat het paspoort van een deel van de geïnterviewden in het bezit was van hun werkgevers.

⁸⁹ Interview SHOP, 31-8-2018.

⁹⁰ Telefonisch gesprek met SHOP, 26-2-2020.

⁹¹ Interview SHOP, 31-8-2018.

⁹² Telefonisch gesprek met SHOP, 26-2-2020.

"Mijn paspoort werd ingenomen... Ik wilde geld naar de Filipijnen overmaken en had daarvoor mijn paspoort nodig. Toen vroeg ik de vrouw van het gezin of ik mijn paspoort mocht hebben. Toen zei zij: sorry, jouw paspoort is niet hier en ligt op de ambassade. Ik vroeg: waarom heeft u mijn paspoort naar de ambassade gebracht? Het is mijn paspoort. Toen zei zij dat er geen veilig doosje (een kluis) in huis was." ([PS3] werkzaam als private servant in 2016)

Interviewer: "Had u uw paspoort bij zich?"

"Voorheen had de ambassadeur mijn paspoort. Ik had toen mijn paspoort niet in mijn bezit."

Interviewer: "Weet u waarom hij dat deed?"

"Geen idee waarom ze mijn paspoort in bezit hadden."

Interviewer: "Heeft u gevraagd naar uw paspoort?"

"Als ik daarnaar vroeg, zeiden ze dat ze mijn paspoort wilden hebben. Ze gaven mijn paspoort terug wanneer ik op vakantie zou gaan naar mijn land van herkomst."

([PS4] werkzaam als private servant in 1995-2014)

4. *Geen bewegingsvrijheid*: twee voormalige private servants die bij één werkgever werkten, gaven aan dat het hen niet was toegestaan zonder begeleiding de residentie waar ze woonden en werkten te verlaten.

Interviewer: "Het was u niet toegestaan het huis te verlaten?"

"Nee, want er was een bewaker. We mochten niet met hem te praten."

Interviewer: "Waarom niet?"

"Ze (gastgezin) zijn moslim. We mochten niet met iedereen praten. Als er een feest was, waren er veel Filipijnse chauffeurs. We mochten ook niet met hen praten."

Interviewer: "Deed u boodschappen?"

"Nee, dat deden de chauffeurs. Als we iets wilden kopen, schreven we op wat we wilden en gaven de lijst aan haar. Zij gaf die aan de chauffeur."

Interviewer: "Dus u deed geen boodschappen?"

"Nee."

Interviewer: "Dus u kwam nooit buiten het huis?"

"Nee, alleen wanneer ik met de chauffeur naar een arts ging."

([PS5], werkzaam als private servant tussen 2006-2007)

5. *Commanderen en schreeuwen*: alle geïnterviewden gaven aan geen fysieke mishandeling te hebben ervaren. Wel hebben sommigen meegemaakt dat tegen hen geschreeuwd werd of dat ze gecommandeerd werden.

6. *Weinig eten*: [PS1] en [PS5] werkten eerder samen als private servant bij één ambassadeur en gaven aan dat ze honger leden en zelfs een keer beschimmeld oud brood uit de prullenbak hebben gegeten.

Samengevat kan gezegd worden dat er aanwijzingen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling van private servants zijn. Uit deskresearch en interviews met SHOP en voormalige private servants komen signalen als excessieve lange werkdagen, onderbetaling, opsluiting, het niet in bezit hebben van het eigen paspoort, fysieke en psychische mishandeling, alsmede seksuele intimidatie, naar voren. Het lijkt erop dat lange werkdagen en onderbetaling meer voorkomen dan de andere misstanden. Wat betreft de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van private servants is SHOP van mening dat slechts een klein deel daarvan zichtbaar is. De voormalige private servants geven aan dat er meerdere private servants voor hen waren die hetzelfde hebben meegemaakt.

4.6 Aanknopingspunten voor aanpak

Uit dit onderzoek komen de volgende aanknopingspunten naar voren om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van private servants aan te pakken.

1. Lage meldingsbereidheid

Volgens SHOP meldt lang niet ieder persoon dat potentieel slachtoffer is van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling dit bij instanties. Er zijn aanwijzingen dat beschikbare hulplijnen niet altijd worden gebruikt. Private servants bevestigen in interviews dat ze een folder van het ministerie van Buitenlandse Zaken krijgen uitgereikt. Hierin staan hulpinstanties als FairWork met een telefoonnummer. Een geïnterviewde private servant gaf echter aan dit nummer niet te durven bellen. Ten eerste omdat de respondent geen Nederlands sprak, maar ook omdat de respondent niet zeker wist of FairWork haar zou helpen of zou terugsturen naar de Filipijnen. CoMensha geeft aan dat een folder met een telefoonnummer niet voldoende is, omdat men niet weet wie er achter de telefoon zit en of er een link is met de overheid.⁹³ Een mogelijke aanpak hiervoor is dat een medewerker van NGO (zoals FairWork, SHOP) en/of een cultural mediator in contact wordt gebracht met private servants, zodat bij eventuele misstanden de drempel om te melden lager ligt. Een andere mogelijke aanpak is private servants in contact te brengen met hun gemeenschap in Nederland. De geïnterviewde private servants gaven namelijk aan dat ze uit hun situatie zijn gekomen door het contact met hun Filipijnse gemeenschap in Nederland.

2. Instrueren door werkgevers

SHOP geeft aan dat werkgevers strategieën gebruiken waarmee ze zich aan het zicht van de controlerende instanties onttrekken. Zo komt het voor dat er twee contracten tussen diplomaten en private servants zijn. Het ene contract is voor onderling gebruik bedoeld en het andere voor de buitenwereld, bijvoorbeeld voor de Nederlandse overheid. Ook komt het voor dat private servants door hun werkgevers geïnstrueerd worden over wat ze wel of niet mogen zeggen in hun gesprekken met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tegenwoordig moeten private servants bij het ministerie ook een loonstrook en bankafschriften laten zien. Het komt voor dat werkgevers de salarissen giraal uitbetalen en de private servants vervolgens een deel van hun salaris weer contant moeten inleveren. SHOP geeft aan dat werkgevers elke regel weten te omzeilen.⁹⁴ De geïnterviewde private servants bevestigen zowel dat ze door hun werkgevers geïnstrueerd zijn als dat ze een deel van hun salaris contant moesten teruggeven aan hun werkgever.

“Mijn werkgever vertelde mij dat ik niets over mijn situatie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken mag zeggen. Ik had geen vrienden in Nederland en ik had alleen dat gastgezin. Dus ik volgde wat mij gezegd werd. (...) Bij het ministerie vroegen ze mij hoe laat ik begin met werken. Ik zei dat ik om 08.00 uur met mijn werk begon en ik daar om 15.00 uur mee klaar was. Ze vroegen mij wat ik na 15.00 uur deed. Ik antwoordde daarop dat ik daarna naar mijn kamer ging en dat ik immers geen andere plaats had om te gaan... Volgens het contract zou ik 1.500 euro krijgen, maar in werkelijkheid kreeg ik 550 euro per maand. Het gastgezin had mijn bankpas. De vrouw van het gastgezin zei mij dat aan het eind van de maand mijn salaris op mijn bankrekening werd gestort en ik daarvan 550 euro kon halen. Zij gaf mij elke week mijn bankpas en ik haalde elke zondag 250 of 300 euro uit de muur en gaf dat aan haar. Dat was de wet binnen het huis.” ([PS3], werkzaam als private servant in 2016)

⁹³ Interview CoMensha, 8-8-2018.

⁹⁴ Interview SHOP, 31-8-2018.

“Interviewer: “Hoe hoog was uw salaris?”

“Volgens mijn contract zou ik 1.600 euro per maand verdienen, maar mijn werkelijke salaris was 800 euro per maand. Ze stortten mijn salaris (1.600 euro) op mijn bankrekening, maar ik pinde een bedrag van 800 euro en gaf hun dat bedrag terug in contanten. Daardoor was er geen bewijs dat ik weinig salaris kreeg.”

Interviewer: “Haalde u 800 euro in één keer uit de pinautomaat?”

“Nee, soms deed ik boodschappen, want ik deed ook boodschappen voor hen. Ik gaf hun een bon, dus ik deed bijvoorbeeld boodschappen van 800 euro voor hen.”

([PS2], werkzaam als private servant tussen 2006-2016)

Aanknopingspunten voor mogelijke aanpak zijn ook hier gericht op het vergroten van de meldingsbereidheid van misstanden door het faciliteren van contact met het maatschappelijk middenveld en de gemeenschap in Nederland.

4.7 Deelconclusie private servants

Tijdens dit onderzoek zijn signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling geconstateerd. Het betreft signalen in de periode van 2011 tot 2019, zoals lange werkdagen (meer dan tien uur per dag) en onderbetaling en de signalen kwamen uit meerdere bronnen naar voren. In enkele gevallen was er sprake van signalen zoals inname van paspoort, beperkte bewegingsvrijheid, psychische en fysieke mishandeling en seksueel misbruik. Een aantal factoren maakt private servants kwetsbaar en kan het risico op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling vergroten. Conform de regeling voor private servants is hun verblijfsdocument gekoppeld aan hun werkgever en mogen ze om die reden niet voor een andere werkgever werken. Vanwege diplomatieke onschendbaarheid is het bij een strafbaar feit moeilijk om de werkgevers te vervolgen. Ook wonen private servants bij hun werkgevers in huis, waardoor ze meervoudig afhankelijk zijn van hun werkgevers wat betreft kost, huisvesting en inkomsten. Hun werk- en leefomgeving is achter de voordeur. Er is weinig zicht op wat daar plaatsvindt. Hoewel private servants elk half jaar een persoonlijk contactmoment hebben bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, komt het voor dat ze instructies krijgen van hun werkgever wat ze daar wel of niet mogen zeggen. Daarnaast zijn ze niet altijd op de hoogte van hun rechten in Nederland en zijn er signalen dat de meldingsbereidheid laag ligt.

5

Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op arbeidsmigranten die werken in de 24-uurszorg. Dit hoofdstuk beschrijft via welke wet- en regelgeving deze groep naar Nederland komt, welke achtergrond deze groepen en hun werkgevers hebben en hoe ze met elkaar in contact komen. Daarna wordt ingegaan op hun werkzaamheden, werktijden en salariering conform de regelgeving. Tenslotte wordt ingegaan op de signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten aanzien van arbeidsmigranten in de 24-uurszorg, alsmede de aanknopingspunten voor de aanpak.

5.1 Wet- en regelgeving rond arbeidsmigranten in de 24 uurszorg

In deze paragraaf wordt ingegaan op relevante wet- en regelgeving over werkenden in de 24-uurszorg, waaronder (1) zorgverlening met een persoonsgebonden budget, (2) vrijheden in de Europese Unie (EU), (3) detachering binnen de Europese Unie, (4) de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en (5) de artikelen van de Arbeidstijdenwet (ATW) en het Arbeidstijdenbesluit (ATB) die gelden voor inwonend huishoudelijk personeel en voor verpleging en verzorging.

Zorgverlening met persoonsgebonden budget

Met een Wlz-indicatie (Wet langdurige zorg) kan een afnemer (zorgbehoevende of mantelzorger) zorg, waaronder 24-uurszorg, inkopen. Zij kunnen kiezen voor zorg in natura of voor een persoonsgebonden budget (pgb). Bij zorg in natura contracteert de gemeente, het zorgkantoor of de zorgverzekeraar de zorgaanbieders en ondersteuning. Zij regelen ook de administratie daaromheen. De zorgbehoevende maakt met de zorgaanbieder afspraken over de manier waarop de zorg of ondersteuning wordt verleend. Met een pgb is de zorgbehoevende of de mantelzorger zelf verantwoordelijk voor het regelen of de inkoop van zorg, begeleiding, hulp en voorzieningen. Dit kan een zorgbehoevende ook uitbesteden aan een bedrijf. Onder een zorgpakket kan wijkverpleging, thuiszorg, begeleiding (individueel en/of dagbesteding), Wlz-behandeling, vervoer naar de behandeling (met begeleiding), logeeropvang om overbelasting bij mantelzorgers te voorkomen en huishoudelijke hulp vallen.⁹⁵ De hoogte van een persoonsgebonden budget hangt af van het indicatiebesluit. Er wordt onderscheid gemaakt tussen persoonlijke verzorging, verpleging, begeleiding individueel, begeleiding groep, begeleiding groep inclusief vervoer en het schoonhouden van de woonruimte. Binnen deze categorieën vallen verschillende klassen waaraan een budget is gekoppeld.⁹⁶

Vrijheden in de Europese Unie

Uit de deskresearch blijkt dat de meeste arbeidsmigranten in de 24-uurszorg uit (Midden- en Oost-)Europa komen. Om die reden wordt hier ingegaan op de Europese vrijheden. Eén van de vrijheden die EU-burgers genieten, is het vrij verkeer van werknemers. Dit is een fundamenteel onderdeel van de EU-wetgeving (artikel 45 van het VWEU). De wetgeving omvat reis- en verblijfsrecht van werknemers, het inreis- en verblijfsrecht van familieleden en het recht om in een andere EU-lidstaat te werken en op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld.⁹⁷

⁹⁵ Rijksoverheid, wegwijzer naar zorg en ondersteuning <https://www.regelhulp.nl/ik-heb-hulp-nodig/modulair-pakket-thuis-mpt>.

⁹⁶ Staatscourant, 4 oktober 2018, Wijziging Regeling langdurige zorg met verhoging van pgb in 2019, <https://files.pgb.nl/app/uploads/2018/10/16102710/Tarieven-pgb-Wlz-2019.pdf>.

⁹⁷ Europees parlement, vrij verkeer van werknemers, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/41/vrij-verkeer-van-werknemers>.

Detachering binnen de Europese Unie

Uit de deskresearch blijkt dat arbeidsmigranten in de 24-uurszorg onder andere werken op detacheringsbasis. Een gedetacheerde werknemer is een werknemer die in het kader van transnationale dienstverrichting op basis van een arbeidsovereenkomst tijdelijk arbeid verricht in Nederland en niet gewoonlijk in of vanuit Nederland arbeid verricht.⁹⁸ Bij een detachering valt de gedetacheerde werknemer nog onder het sociale zekerheidsstelsel van het land van herkomst. Met een A1-verklaring wordt dit geregeld. Een detachering duurt maximaal 24 maanden.⁹⁹ Als een detachering minder dan zes maanden duurt, dan hoeft de werknemer geen inkomstenbelasting te betalen in het gastland.¹⁰⁰

De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) regelt de arbeidsvoorwaarden waarop Europese werknemers recht hebben als zij tijdelijk vanuit een ander EER-land of Zwitserland in Nederland komen werken. Bedrijven zijn door de WagwEU verplicht zich te houden aan de belangrijkste arbeidsvoorwaarden en omstandigheden die in Nederland gelden. Gelijk werk op dezelfde plaats moet volgens de wet worden beloond met gelijk loon. De belangrijkste wettelijke arbeidsvoorwaarden die hier gelden zijn: (1) het minimumloon, (2) voldoende rusttijden, (3) veilige arbeidsomstandigheden, (4) gelijke behandeling van mannen en vrouwen en (5) een minimumaantal vakantiedagen. In sectoren waar een algemeen verbindend verklaarde cao van toepassing is, hebben gedetacheerde werknemers ook recht op de harde kern van arbeidsvoorwaarden uit deze cao.¹⁰¹ De wet kent een aantal administratieve verplichtingen, waaronder de meldingsplicht. Deze plicht houdt in dat buitenlandse dienstverrichters vooraf een melding moeten doen bij de Sociale Verzekeringsbank over waar en wanneer en met welke werknemers in Nederland werkzaamheden worden verricht. De melding gaat om een bewijs van inschrijving in de nationale sociale zekerheid, een A1-verklaring of ander bewijs, de naam van een in Nederland gevestigde contactpersoon, en de naam van diegene die verantwoordelijk is voor het betalen van loon.¹⁰²

Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

De Inspectie houdt toezicht op de naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Dit houdt in dat de Inspectie controleert of werkgevers tenminste het wettelijk minimumloon en de wettelijk minimumvakantiebijslag betalen. De werknemer die de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt heeft voor de arbeid door hem in dienstbetrekking verricht, jegens de werkgever recht op een loon ten minste tot het bedrag, zoals vastgelegd in deze wet. Het minimumloon kan twee keer per jaar worden aangepast, te weten op 1 januari en 1 juli.

De Inspectie SZW houdt daarnaast toezicht op de Arbeidstijdenwet. In de Arbeidstijdenwet staan onder andere de regels over werktijden, rusttijden, pauzes en nachtdiensten. Voor bepaalde beroepen en sectoren staan er aanvullende regels voor werk- en rusttijden in het Arbeidstijdenbesluit. Bijvoorbeeld voor arbeid die bestaat uit verpleging en verzorging.

Arbeidstijdenbesluit voor inwonend huishoudelijk personeel

In het Arbeidstijdenbesluit (ATB) zijn regels gesteld die afwijken van/of strekken tot aanvulling van de Arbeidstijdenwet. Voor inwonend huishoudelijk personeel geldt dat de werkgever zodanig de arbeid organiseert, dat de werknemer:

- een onafgebroken rusttijd heeft van ten minste negen uur in elke aaneengesloten periode van 24 uur;
- na ten hoogste vier aaneengesloten uren arbeid in een dienst zijn arbeid wordt onderbroken door een pauze;
- een onafgebroken rusttijd heeft van ten minste 36 uren in elke aaneengesloten periode van zeven maal 24 uur;
- op ten minste dertien zondagen in elke periode van 52 aaneengesloten weken geen arbeid verricht, en

⁹⁸ Wettelijke definitie gedetacheerde werknemer, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038054/2018-01-01>.

⁹⁹ Europa.eu, Detachering van personeel in het buitenland, https://europa.eu/youreurope/business/human-resources/posted-workers/posting-staff-abroad/index_nl.htm.

¹⁰⁰ Europa.eu, Gedetacheerde werknemers, https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_nl.htm.

¹⁰¹ Rijksoverheid, Posted workers, rechten en plichten, <https://www.postedworkers.nl/wetgeving>.

¹⁰² Inspectie SZW, Staat van eerlijk werk 2019, p. 10.

- ten hoogste zestig uur en gemiddeld 48 uur per week in elke periode van zestien aaneengesloten weken arbeid verricht.¹⁰³

In het Arbeidstijdenbesluit staat dat een werknemer die arbeid van huishoudelijke aard verricht in of voor de huishouding van een particulier niet meer dan zestig uur per week mag werken. Hier is een verschil met het begrip huishoudelijke werkzaamheden genoemd in de Regeling Dienstverrichting aan huis, dat wel zorgtaken omvat.¹⁰⁴

Arbeidstijdenbesluit verpleging en verzorging

Een zorgverlener die naast huishoudelijke taken ook zorg/verplegende taken verricht kan onder artikel 5.19 ATB vallen als dit bij collectieve regeling (zoals een cao) is geregeld. Hierbij kan sprake zijn van aanwezigheidsdiensten (verplichte aanwezigheid op de werkplek) of bereikbaarheidsdiensten (bereikbaar moeten zijn voor een eventuele oproep). Zowel een aanwezigheidsdienst als ook een bereikbaarheidsdienst mogen nooit langer dan 24 uur duren. Daarnaast gelden specifieke normen. Voor de aanwezigheidsdienst is dit geregeld in artikel 4.8:1 ATB en voor de bereikbaarheidsdiensten in de verzorging en de verpleging artikel 5.19:3 ATB. Bepaalde normen van de aanwezigheidsdienst en de bereikbaarheidsdienst zijn wel bestuurlijk beboetbaar.

5.2 Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en hun werkgevers

In deze paragraaf wordt toegelicht wie de arbeidsmigranten, de werkgevers en de afnemers in de 24-uurszorg zijn.

De arbeidsmigranten in de 24-uurszorg

Zowel uit een onderzoek van Böcker et al. als uit informatie van de Inspectie SZW blijkt dat de inwonende buitenlandse zorgverleners met name uit Midden- en Oost-Europese landen komen, zoals Bulgarije, Slowakije, Hongarije, Tsjechië en Polen. Uit de inspectieonderzoeken blijkt dat de werkenden overwegend vrouw zijn. Ze spreken vaak Engels en/of Duits en hebben een opleiding of enige ervaring in de zorg. De leeftijden van de zorgverleners lopen uiteen van 30 jaar tot 65 jaar.¹⁰⁵ Böcker et al. concluderen dat de helft van de geïnterviewde aanbieders met verschillende tewerkstellingsvormen werkt. Een van die vormen is dat de zorgverleners in loondienst zijn bij een detachingsbureau in het buitenland. Bij andere aanbieders werken de zorgverleners als zelfstandige (zzp'er) of zijn zij in dienst bij de aanbieder of Nederlandse cliënt zelf. Er zijn ook aanbieders die enkel met zzp'ers werken.¹⁰⁶ Als een zorgverlener in dienst komt bij de budgethouder zelf, kan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de loonadministratie, de afdracht van loonbelasting en premies verzorgen en het netto salaris uitbetalen aan de zorgverlener. In dit laatste geval heeft de budgethouder wel zelf naar een zorgverlener gezocht en afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in een overeenkomst.¹⁰⁷

De commerciële aanbieders en bemiddelaars

De 24-uurszorg in Nederland kent voornamelijk commerciële aanbieders en bemiddelaars. Kort na de toetreding (2004) van Polen en andere Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie startten de eerste bedrijven. Sommigen waren al eerder actief als uitzendbureau voor flexwerkers uit de Midden- en Oost-Europese landen, au-pairbureau of als commerciële thuiszorgaanbieder. De meeste aanbieders

¹⁰³ Arbeidstijdenwet artikel 5.10:2. (Hoofdstuk 5. Arbeids- en rusttijden, bijzondere afwijkingen en aanvullingen § 5.10. Inwonend huishoudelijk personeel).

¹⁰⁴ Artikel 5.10 van het ATB is niet als overtreding aangewezen en daardoor niet bestuurlijk beboetbaar.

¹⁰⁵ Bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken, Inspectie SZW (2015-2019).

¹⁰⁶ Met ingang van 1-1-2018 is de Wml ook van toepassing op de zelfstandigen, die niet in de uitoefening van bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van beroep, arbeid verrichten.

¹⁰⁷ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p. 20.

werken met partnerbedrijven in Midden- en Oost-Europa, die zorgverleners werven en vaak ook als detacheerders fungeren. De bedrijfsactiviteiten waarmee aanbieders en bemiddelaars in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel staan ingeschreven, variëren van ‘thuiszorg’, ‘overige gezondheidszorg-ondersteunende diensten’ tot ‘arbeidsbemiddeling’, ‘uitzendbureau’ en/of ‘payrolling’.¹⁰⁸ Uit internetonderzoek¹⁰⁹ en uit het onderzoek naar inwonende buitenlandse zorgverleners blijkt dat ongeveer twintig bemiddelingsbureaus 24-uurszorg aanbieden.

De afnemer

De afnemer van het 24-uurszorgarrangement is de zorgbehoevende. Het komt voor dat de zorgbehoevende zelf niet in staat is om 24-uurszorg te regelen. In dat geval organiseert een mantelzorger de 24-uurszorg. Böcker et al. schatten in dat in Nederland minder dan duizend oudere Nederlanders gebruik maken van inwonende buitenlandse zorgverleners. Een paar jaar geleden werd dit aantal nog op enkele honderden geschat.¹¹⁰ Een bestuurder van brancheorganisatie Zorgthuisnl geeft in de uitzending van Meldpunt aan dat het ‘24-uurszorg concept met buitenlandse zorgverleners’ nog in de startfase zit met achthonderd tot duizend afnemers.¹¹¹

5.3 Werving en bemiddeling

De website van een bedrijf is het belangrijkste wervingskanaal voor afnemers. Pgb-houders of hun vertegenwoordigers kunnen via internet zelf gaan onderzoeken welk bemiddelingsbureau of welke zorgverleners bij de benodigde zorg passen.¹¹² De termen ‘24-uurszorg’, ‘inwonende thuiszorg’ en ‘zorg au pair’ brengen afnemers naar de websites van de aanbieders.¹¹³ Rekrutering van werknemers vindt vaak plaats via een bedrijf in het land van herkomst. Zo zijn er Bulgaarse bedrijven die inwonende thuiszorg leveren aan ouderen.¹¹⁴ Het komt voor dat werkzoekenden door het plaatsen van hun cv door recruiters actief worden benaderd voor een baan in bijvoorbeeld Nederland.¹¹⁵ De zorgaanbieders hanteren selectiecriteria, waaronder het spreken van Engels en/of Duits. Volgens Böcker et al. komt het in Nederland relatief weinig voor dat ouderen of mantelzorgers zelf migranten als zorgverleners werven en inhuren.

¹⁰⁸ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p. 9.

¹⁰⁹ Inspectie SZW, Programma schijnconstructies. 2018.

¹¹⁰ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p. 6.

¹¹¹ Meldpunt, Omroep Max, 13 september 2019.

¹¹² Interviews van Inspecteurs van Inspectie SZW, 26-6-2018, 3-7-2018 en 4-7-2018.

¹¹³ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p. 10.

¹¹⁴ De groene Amsterdammer (2018), <https://www.groene.nl/artikel/trillende-handen-aan-het-bed>, geraadpleegd op 5 maart 2019.

¹¹⁵ Bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken (2015-2019).

Figuur 6: Weergave werving en bemiddeling 24-uurszorgverlener

1



2



5.4 Werkzaamheden, werktijden en salariëring

De werkzaamheden van arbeidsmigranten in de 24-uurszorg verschillen per zorgbehoevende. Uit internetonderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat bedrijven spreken over lichte zorgtaken, persoonlijke begeleiding en persoonlijke verzorging of over verschillende huishoudelijke-, verzorgings- en zorgtaken.

Verpleegkundige handelingen mogen niet door de inwonende arbeidsmigranten worden verricht. In de praktijk blijkt echter dat dit in sommige gevallen wel gebeurt.¹¹⁶ De werkzaamheden variëren van eten bereiden, medicatie geven, wassen, aankleden, boodschappen doen, schoonmaken (vooral de badkamer en keuken) tot gezelschap houden.¹¹⁷ Sommige bedrijven geven aan dat zwaardere huishoudelijke werkzaamheden niet onder het werpakket van een 24-uurszorgverlener vallen.¹¹⁸ Op basis van verschillende bronnen lijken de werkzaamheden van een 24-uurszorgverlener multi-interpretabel.

Alle aanbieders die aan het onderzoek van Böcker et al naar inwonende buitenlandse zorgverleners hebben deelgenomen, organiseren hun zorgarrangement zo, dat meerdere zorgverleners roulerend bij een zorgbehoevende werken. Aanbieders met gedetacheerde zorgverleners gebruiken vaak een systeem van twee of drie maanden. Deze arbeidsmigranten werken dan bijvoorbeeld niet meer dan zes maanden in Nederland. Hun inkomen wordt dan niet in Nederland belast. Bij aanbieders die een andere tewerkstellingsvorm hanteren, varieert de werkperiode van minimaal een tot zes aaneengesloten weken. Vaak hangt dit af van de voorkeur van de zorgbehoevende en de zwaarte van de benodigde zorg.¹¹⁹

¹¹⁶ Bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken (2015-2019).

¹¹⁷ Bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken (2015-2019).

¹¹⁸ Internetonderzoek Inspectie SZW (2018).

¹¹⁹ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, pagina 20.

De meeste 24-uurszorgverleners hebben een contract voor dertig tot veertig uur per week. Böcker et al. (2019) geven aan dat de tijd van de 24-uurszorgverleners is onderverdeeld in (1) werktijd, (2) aanwezige tijd en (3) privétijd.¹²⁰ Op websites van aanbieders of bemiddelaars wordt regelmatig aangegeven dat de 24-uurszorgverleners een signaalfunctie hebben, toezicht op zorgbehoevenden kunnen houden en hen ondersteunen waar dat nodig is.¹²¹ Het is niet duidelijk of deze taken onder werktijd of aanwezige tijd vallen. Dit geldt ook voor de eventuele zorg die zorgbehoevenden aangeven 's nachts nodig te hebben. Uit bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken blijkt dat het takenpakket en de werkuren van 24-uurszorgverleners uiteenlopend zijn. In een van de verhoren vertelt de 24-uursverzorgverlener dat het werk 's nachts niet werd uitbetaald. De Inspectie SZW heeft deze tijd wel aangemerkt als arbeidstijd.¹²² Sommige hulpbehoevenden en 24-uurszorgverleners raken bevriend. De 24-uurszorgverlener kan daardoor geneigd zijn meer te doen dan vooraf is afgesproken of contractueel is vastgelegd en gaat daarbij de wettelijke grenzen over.

Volgens Böcker et al. ligt het gemiddelde pgb in Nederland op 3.400 euro per maand. Sinds 2015 beheert de SVB de pgb's. Het geld stort zij niet op de rekening van de zorgbehoevende. Vanuit het pgb laat de zorgbehoevende betalingen doen aan de zorgaanbieder.¹²³ Een zorgverlener kan in dienst zijn bij een bureau in het buitenland, bij een bureau dat door de aanbieder (bemiddelingsbureau) wordt ingeschakeld of bij de aanbieder (het bemiddelingsbureau in Nederland). De betaling vindt dan niet rechtstreeks aan de zorgverlener plaats. Wanneer de zorgverlener bij de cliënt zelf in dienst is, is dat wel het geval. Aanbieders waarbij uitzendkrachten of (al dan niet gedetacheerde) werknemers werken, hanteren volgens Böcker et al. eigen interpretaties.¹²⁴ Er wordt onderscheid gemaakt tussen werktijd en aanwezigheidstijd, waar gratis kost en inwoning tegenover staat.

5.5 Signalen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. arbeidsmigranten in de 24-uurszorg

Deze paragraaf geeft een overzicht van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten aanzien van arbeidsmigranten in de 24-uurszorg. De gegevens zijn afkomstig uit verschillende bronnen zoals (nieuws)artikelen, een onderzoeksrapport naar migranten in de 24-uurszorg, interviews en interne informatiebronnen.

Onderzoek: Uitbuiting in de zorg

Trillende handen aan het bed

Bulgaarse bedrijven leveren inwonende thuiszorg voor ouderen in Nederland en België. Ondanks ernstige mankementen in de bedrijfsvoering en structurele onderbetaling van de – vaak ongediplomeerde – werknemers komen ze er nog altijd mee weg. Er is nauwelijks controle. (Groene Amsterdammer, 2018)

¹²⁰ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, 34.

¹²¹ Internetonderzoek Inspectie SZW (2019).

¹²² Bestuursrechtelijke inspectieonderzoeken (2015-2019).

¹²³ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p 6.

¹²⁴ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, p 15.

Het artikel in juni 2018 van *De Groene Amsterdammer* over arbeidsuitbuiting van arbeidsmigranten in de 24-uurszorg gaat over malafide Bulgaarse bedrijven die inwonende thuiszorg aanbieden in Nederland en België.¹²⁵ Twee Bulgaarse zussen runden negen zorgbedrijven die in Bulgarije werden opgericht. Zij wierven de klanten via een in België geregistreerd bedrijf. De onderzoeksjournalisten concludeerden dat er sprake is van structurele onderbetaling van de – vaak ongediplomeerde – werknemers. De klanten betaalden maandelijks 2.500 euro aan het zorgbedrijf, waar de zorgverlener 300 tot 750 euro per maand van ontvangt. Volgens de onderzoeksjournalisten controleren toezichhoudende en/of handhavende organisaties nauwelijks in deze sector. Deze berichtgeving heeft geleid tot Kamervragen.¹²⁶ De omschreven misstanden hebben voornamelijk betrekking op onderbetaling en het overtreden van de Arbeidstijdenwet. Bij Meldpunt van Omroep Max werd in de uitzending van vrijdag 13 september 2019 gesproken over buitenlandse ‘zorg-au-pairs’ die Nederlandse ouderen hielpen met huishoudelijk werk en zorgtaken. Eén van de geïnterviewde Poolse vrouwen werkte zes dagen per week zeven uur per dag bij een oudere Nederlandse man. Ze kreeg daarnaast kost en inwoning. Het Meldpunt sprak ook een andere Poolse vrouw en zei daarover het volgende:

Meldpunt spreekt ook de Poolse [...] die in huis woonde bij een hoogbejaard echtpaar. Zij draaide lange dagen, kreeg weinig vrije tijd en raakte uitgeput. Ze noemt haar verblijf in Nederland “een nachtmerrie” en vergelijkt het met gevangenschap. De arbeidsinspectie (Inspectie SZW) en de FNV zeggen dat deze constructie met buitenlandse zorg-au-pairs in strijd is met de wet. Inwonend personeel heeft volgens de Arbeidstijdenwet recht op negen uur rust per 24 uur, 36 uur aaneengesloten rust per week en mag niet meer dan zestig uur per week werken. Aanwezigheid tijd wordt gezien als arbeidstijd. En daardoor werken de inwonende buitenlandse zorghulpverleners veel meer uren dan opgegeven.

Verschillende arbeidsrechtadvocaten spreken zelfs van “uitbuiting die riekt naar slavernij”.
(Bron: Meldpunt, Omroep Max, 13 september 2019)

De Inspectie SZW en de FNV geven aan dat deze constructie met arbeidsmigranten in de 24-uurszorg in strijd is met de wet. Inwonend huishoudelijk personeel heeft volgens de Arbeidstijdenbesluit recht op negen uur rust per 24 uur, 36 uur aaneengesloten rust per week en mag niet meer dan zestig uur per week werken. Aanwezigheidsdienst wordt gezien als arbeidstijd. En daardoor werken de inwonende buitenlandse zorghulpverleners veel meer uren dan in de arbeidstijdenregistratie is opgenomen. De FNV geeft aan dat de SVB beter zou moeten controleren waar pgb's naartoe gaan. Van de budgetten gaat slechts een deel naar de 24-uurszorgverlener. De omschreven misstanden hebben voornamelijk betrekking op het overtreden van de Arbeidstijdenwet en onderbetaling van het WML wanneer aanwezigheid tijd niet wordt uitbetaald.¹²⁷

In het onderzoek van Cremer et al. zijn diverse vormen van misbruik van een detachering gesignaleerd, zoals het ontduiken en ontwijken van minimumlonen, schijndetachering via rotatie of permanente terbeschikkingstelling, schijnzelfstandigheid en het gebruik van postbusfirma's.¹²⁸

¹²⁵ De groene Amsterdammer (2018), <https://www.groene.nl/artikel/trillende-handen-aan-het-bed>, geraadpleegd op 5 maart 2019.

¹²⁶ Aanhangsel van de Handelingen, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2592.html>.

¹²⁷ Meldpunt, Omroep MAX, <https://www.maxmeldpunt.nl/gezondheid/buitenlandse-zorg-au-pairs-uitgebuit-bij-nederlandse-ouderen/>.

¹²⁸ Cremer, J en Houwerzijl, juni 2018, Eindrapportage onderzoeksprogramma Internationalisering arbeidsmarkt/HRM-beleid, Universiteit van Tilburg, Instituut gak p. 20-24.

Böcker et. al. hebben enkele inwonende buitenlandse zorgverleners geïnterviewd en gevraagd naar hun ervaringen. De ervaringen en tevredenheid variëren en hangen voor een groot deel af van de arbeidsomstandigheden.¹²⁹ Sommige respondenten ervaren geen uitbuiting. Anderen vinden de werkdagen erg lang en hebben het gevoel opgesloten te zitten. Een aantal respondenten is bang hun baan te verliezen als zij klagen over het werk en hun salaris.¹³⁰

De Inspectie SZW heeft in de periode 2016 t/m 2019 vijf bestuursrechtelijke onderzoeken gedaan. De inspecteurs van Inspectie SZW geven aan dat de misstanden in de 24-uurszorg betrekking hebben op onderbetaling van het WML en het overtreden van de Arbeidstijdenwet. Uit de bestuursrechtelijke onderzoeken bleek dat de salarisbetalingen niet overeenkwamen met het aantal gewerkte uren.¹³¹ Hieronder staat een voorbeeld:

Casus uit 2016-2018

Meerdere zorgverleners die voor dezelfde aanbieder werkten, verklaarden dat zij 5,5 uur op hun urenbriefjes moesten schrijven en ondertekenen. Dit terwijl de 24-uurszorgverleners verklaarden meer dan 5,5 uur per dag te werken (bijvoorbeeld twaalf uur). De daadwerkelijk gewerkte uren werden niet geregistreerd en niet uitbetaald. Uit de verklaringen kwam ook naar voren dat er sprake was van verplichte aanwezigheid. Ze waren 24 uur per dag verantwoordelijk voor de cliënt. De zorgverleners hadden huishoudelijke, verzorgende en soms ook verplegende taken.

In de bestuursrechtelijke onderzoeken die zijn gedaan naar het WML was het over het algemeen wel bekend wat de zorgverlener aan loon ontving. Uit de onderzoeken bleek dat de 24-uurszorgverleners meer uren werkten dan was overeengekomen en waarvoor zij loon ontvingen. Er zijn overtredingen van de WML geconstateerd waar boeterapporten voor zijn opgemaakt.

Iets anders dat opviel, was een melding over schuld aan derden. De werkgever betaalde de opleiding van zorgverleners. Vervolgens werd het opleidingsgeld ingehouden op het loon. De opleiding duurde drie à vier maanden. In de periode van de opleiding ontvingen de werknemers een stagevergoeding van 150 euro en werkten zij dertig uur per week. De arbeidskrachten werden geworven uit de Roma-gemeenschap en waren de Nederlandse taal niet machtig.

Uit andere bestuursrechtelijke onderzoeken bleek dat niet alle migranten in de 24-uurszorg de Engelse of Duitse taal volledig machtig waren, waardoor de communicatie met de zorgbehoevende lastig was. Ook hadden niet alle 24-uurszorgverleners ervaring in de zorg en waren sommigen in de veronderstelling dat zij alleen huishoudelijke taken zouden verrichten. In de 24-uurszorg bestaat hierdoor het risico op onveilige en ondermaatse zorg en overbelasting van inwonende arbeidsmigranten. Het is onvoldoende zichtbaar wat de werkzaamheden van de 24-uurszorgverleners precies inhouden (huishoudelijk werk of verpleging en verzorging), hoeveel uur per dag zij daadwerkelijk werkten.¹³²

Er zijn in de onderzochte periode geen veroordelingen geweest voor arbeidsuitbuiting in de 24-uurszorg, zoals omschreven in artikel 273f uit het Wetboek van Strafrecht. Er is wel een veroordeling geweest voor fraude waarbij een au pair als zorgverlener was ingezet. Au pairs komen, zoals eerder vermeld, naar Nederland in het kader van culturele uitwisseling en moeten voldoen aan de voorwaarden die eerder zijn beschreven. Zo is uit een strafrechtelijk onderzoek naar pgb-fraude duidelijk geworden dat een echtpaar dat

¹²⁹ Böcker A., & Bruquetas Callejo, M. (2019), *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, pagina 37-38.

¹³⁰ Presentatie resultaten onderzoek Estranca, Radboud Universiteit, (22 april 2019).

¹³¹ Bestuursrechtelijke inspectie onderzoeken (2015-2019).

¹³² Bestuursrechtelijke inspectie onderzoeken (2015-2019).

zorg nodig had voor een gezinslid dat eenzijdig verlamd was geraakt, dit regelde door een au pair in huis te halen. Het koppel was zo veel voordeliger uit dan wanneer het een reguliere 24-uurszorgverlener in dienst zou nemen. In dit geval beschikte het koppel over pgb's van 40.000 en 45.000 euro op jaarbasis. De (lichte) zorgtaken van de au pair werden verantwoord als pgb-zorg, persoonlijke begeleiding en persoonlijke verzorging. De au pair kreeg een vergoeding van vijfhonderd euro per maand. Dit is meer dan een au pair normaal krijgt als zakgeld, maar de au pair werkte ook meer uren dan wettelijk is toegestaan. Het verschil tussen de kosten van de au pair en de uitgekeerde declaraties stak de pgb-houder in eigen zak.¹³³

5.6 Aanknopingspunten voor de aanpak

De afgelopen jaren heeft de Inspectie SZW onwenselijke constructies ontrafeld in de 24-uurszorg. Daarbij werd vooral gericht op bedrijven die bewust de regels ontduiken via ingewikkelde constructies om daarmee de kosten van arbeid te verlagen. Het gaat om constructies die onwenselijke effecten hebben doordat werknemers in een slechtere positie worden gebracht. Zij worden dan veelal onderbetaald en maken te lange werktijden. Daarnaast zorgen deze constructies voor oneerlijke concurrentie. De onderzoeken naar deze schijnconstructies vergen in verhouding veel meer tijd dan de reguliere inspecties. Dat komt in sommige gevallen door het internationale karakter van de constructies. Het vergt intensief onderzoek om de drempels die moedwillig door het bedrijf worden opgeworpen te ontrafelen om de bewijslast tegen de fraudeur rond te krijgen. De Inspectie SZW wil bemiddelingsbureaus stoppen die zich niet aan de wet- en regelgeving houden. Om dit te bereiken wordt een mix van inspecties, voorlichting, informeren en signaleren ingezet.

Uit dit onderzoek komen de volgende aanknopingspunten naar voren om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van arbeidsmigranten in de 24-uurszorg aan te pakken.

1. *Inzet arbeidsmigranten middels detachering in 24-uurszorg*
24-uurszorg heeft een permanent karakter, terwijl een detachering is bedoeld voor tijdelijke werkzaamheden. Uit het onderzoek van Böcker et al komt naar voren dat de arbeidsmigranten om de zoveel tijd rouleren. De vraag is of het rouleren van buitenlandse arbeidskrachten wenselijk is. Daarnaast is het met de tussenkomst van een bemiddelingsbureau in Nederland en eventueel een ander bureau in het buitenland moeilijker zicht te krijgen op waar het pgb-geld precies naartoe gaat. Met de WagwEU zijn vanaf 2016 nieuwe mogelijkheden ontstaan voor beter toezicht en handhaving op naar Nederland gedetacheerde werknemers. Met het van kracht worden van de meldplicht en de opbouw van een bestand neemt mogelijk de controleerbaarheid van gedetacheerde arbeid verder toe. De afgeronde bestuursrechtelijke onderzoeken van de Inspectie SZW waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd, bieden mogelijk aanknopingspunten voor interventiestrategieën om eventuele misstanden in de 24-uurszorg te kunnen aanpakken.
2. *Oneigenlijk inzetten van au pairs voor de 24-uurszorg*
Er zijn mogelijk aanknopingspunten voor de aanpak als een au pair oneigenlijk wordt ingezet in de 24-uurszorg. Het gaat hier om au pairs die naar Nederland komen voor een culturele uitwisseling. De IND heeft als taak te controleren of een verklaring is ondertekend waarin de regels staan vermeld waaraan een au pair en een gastgezin zich dienen te houden. Het gastgezin (in dit geval de pgb-houder) heeft een zorgovereenkomst gesloten die naar de SVB en de Belastingdienst toegaat. De IND is dus niet op de hoogte van deze zorgovereenkomst. En de SVB en de Belastingdienst weten niet dat de betreffende zorgverlener een au pair is in het kader van culturele uitwisseling. Een au pair kan op papier geen zorgovereenkomst worden aangeboden. Dan is de au pair in kwestie in loondienst en valt hij/zij niet onder de au-pairregeling. Het verblijf van de au pair is dan niet rechtmatig.¹³⁴ De aanpak hiervan vraagt dan wel dat er analyses kunnen worden gedaan waarbij deze bestanden met elkaar worden vergeleken.

¹³³ Interne analyse naar uitbuiting Filipijnen, programma arbeidsuitbuiting.

¹³⁴ Interne analyse naar uitbuiting Filipijnen, programma arbeidsuitbuiting.

5.7 Deelconclusie arbeidsmigranten in de 24-uurszorg

Voor de 24-uurszorg zijn aandachtspunten met name de onderbetaling van het WML en het overschrijden van de Arbeidstijdenwet. Het aantal meldingen en zaken ligt relatief gezien laag. Toch duiden verschillende signalen op onderbetaling en het overschrijden van de Arbeidstijdenwet op misstanden in de 24-uurszorg. Arbeidstijd en vrije tijd van de 24-uurszorgverleners lijken door elkaar te lopen. Aangezien de 24-uurszorg via publiek geld wordt gefinancierd, is een samenwerking met andere publieke instanties, zoals SVB en IND, een aanknopingspunt om constructies, bijvoorbeeld het oneigenlijk inzetten van au pairs, te kunnen aanpakken.

6

Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers bij particulieren

Dit hoofdstuk gaat in op ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. De eerste paragraaf richt zich op de rechten die gelden voor ongedocumenteerde huishoudelijk werkers in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond van deze groep en hun werkgevers en hoe ze met elkaar in contact komen. Daarna worden hun werkzaamheden, werktijden en salariëring omschreven. Ten slotte beschrijft het hoofdstuk de signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling ten aanzien van deze groep en de aanknopingspunten om de problematiek aan te pakken.

6.1 Wet- en regelgeving rond ongedocumenteerde huishoudelijk werkers

Buitenlandse werknemers van buiten de EU mogen in Nederland werken als aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan. Werkgevers die een buitenlandse werknemer zonder vereiste werkvergunning (TWV) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor zich laten werken, riskeren een boete. Dit neemt niet weg dat een werkgever die een vreemdeling zonder de juiste papieren tewerkstelt, verplicht is de geldende arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden te hanteren.

Ongedocumenteerde werknemers hebben net als gedocumenteerde werknemers arbeidsrechten, waaronder het recht op minimumloon, recht op vakantiegeld, recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, recht op doorbetaling bij ziekte. Vrouwen hebben ook het recht op zestien weken zwangerschapsverlof. Daarnaast is de werkgever, ook richting ongedocumenteerden, verplicht de cao na te leven die in een bepaalde sector geldt. Nu gelden voor huishoudelijk werkers bij mensen thuis andere regels, omdat zij niet onder een cao vallen. Daarvoor geldt de Regeling Dienstverlening aan huis. Werkgevers hoeven geen belastingaangifte te doen als zij iemand bij hen thuis laten werken. De werknemer is daarentegen wel verplicht om de diensten op te geven bij de Belastingdienst. Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers kunnen dit niet doen. Om rechten (zoals het minimumloon) te krijgen, moet de werknemer kunnen bewijzen dat hij/zij voor een werkgever werkt. De werknemer moet kunnen bewijzen dat hij/zij drie maanden lang elke week of tenminste twintig uur per maand voor dezelfde werkgever heeft gewerkt.¹³⁵ Particuliere werkgevers kunnen dus te maken krijgen met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) als zij een buitenlandse werknemer voor zich laten werken, bijvoorbeeld voor het oppassen op hun kinderen of voor het verrichten van huishoudelijke werkzaamheden. Daarbij komen alle verplichtingen die een werkgever heeft op de grond van de Wav. Voor particuliere werkgevers gelden dezelfde regels als voor werkgevers.¹³⁶

¹³⁵ Artikel 1 van Arbeidstijdenwet (Atw) geeft de definitie van werkgever en werknemer. In artikel 2 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) wordt de definitie van een dienstbetrekking uitgelegd. Is er sprake van een dienstbetrekking, dan is de huishoudelijk werker een werknemer in de zin van artikel 4 Wml en is de Wml op hem/haar van toepassing.

¹³⁶ Inspectie SZW, Particuliere inhuur van (buitenlands) personeel, <https://www.inspectieszw.nl/onderwerpen/particuliere-inhuur-van-buitenlands-personeel>.

Internationaal zorgt de Regeling Dienstverlening aan huis voor spanning, omdat deze regeling niet dezelfde arbeidsrechten toekent aan huishoudelijk werkers die wel gelden voor reguliere werknemers. De geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers, de FNV, FairWork en de landelijke en lokale ongedocumenteerde steunpunten, geven aan de ILO-conventie 189 te omarmen. Dit verdrag richt zich direct op de positie van huishoudelijk werkers en bevat voorschriften van 'decent work' voor huishoudelijk werkers.¹³⁷

6.2 Ongedocumenteerde huishoudelijk werkers en hun werkgevers

Schattingen over het aantal ongedocumenteerde huishoudelijk werkers worden vaak afgeleid uit het aantal meldingen bij verschillende handhavende en toezichthoudende organisaties, intakes met potentiële slachtoffers, geregistreerde (potentiële) slachtoffers, het aantal strafzaken (ook septs) of tellingen binnen migrantengemeenschappen. Het WODC schat de populatie van de in Nederland illegaal verblijvende vreemdelingen in 2017-2018 tussen de circa 23.000 en 58.000.¹³⁸ Volgens De Volder verbleven in 2015 naar schatting 150.000 ongedocumenteerden in Nederland. De FNV spreekt over een schatting tussen de circa 40.000 en 75.000 ongedocumenteerde migrant domestic workers die in Nederland wonen en werken.¹³⁹ De groep ongedocumenteerde huishoudelijk werkers wordt door De Volder en de FNV hoger geschat dan het totaal aantal illegaal verblijvende personen in Nederland volgens schatting van het WODC. Een goede schatting over het aantal ongedocumenteerde huishoudelijk werkers in Nederland is op basis van dit onderzoek en de geanalyseerde literatuur niet mogelijk.

De sector 'huishoudelijk werk' is volgens Botman gedereguleerd, ofwel een informele sector. Botman zegt in het onderzoeksrapport over de troebele arbeidsrelaties in betaald huishoudelijk werk dat huishoudelijk werkers in toenemende mate migranten uit derdewereldlanden zijn. Aan de vraagkant zou een voorkeur bestaan voor bepaalde – vooral Aziatische – migranten, zoals Filipijnen.¹⁴⁰

Uit de interviews met ongedocumenteerde huishoudelijk werkers en FairWork blijken voornamelijk vrouwen in domestic work te werken.¹⁴¹ Het werk vindt plaats achter de voordeur van particulieren, waardoor zowel de werkzaamheden als de huishoudelijk werkers onzichtbaar zijn. Alle respondenten hebben aangegeven dat zij om economische redenen naar Nederland zijn gekomen.¹⁴² *Allerlei nationaliteiten komen voor in domestic work*. De meeste ongedocumenteerde huishoudelijk werkers zijn afkomstig uit de Filipijnen, Indonesië, Brazilië en Kaapverdië.¹⁴³ *Het merendeel woont in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*.

Alle geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers geven aan dat hun werkgevers in de meeste gevallen hoger opgeleiden, ofwel welgestelde gezinnen zijn waar vaak beide volwassen gezinsleden (ouders) werken.¹⁴⁴ De respondenten ervaren sociale en economische (status)verschillen, voortkomend uit verschillen in culturele achtergrond. De relatie tussen de ongedocumenteerde huishoudelijk werker en de opdrachtgever wordt door respondenten als goed ervaren. De geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers zijn niet financieel afhankelijk van één werkgever, omdat ze meestal meerdere werkgevers

¹³⁷ ILO, C189 – Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189).

¹³⁸ WODC (2015), Schattingen onrechtmatige in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018, [Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹³⁹ Interview FNV (18-7-2018) en brief FNV aan minister Koolmees (Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid), [BRIF: 1000 Welkomstbrief algemeen \(fnv.nl\)](#) (24-4-2020)

¹⁴⁰ Botman, S. J. (2011). Gewoon schoonmaken: de troebele arbeidsrelaties in betaald huishoudelijk werk.

¹⁴¹ Onder de geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers en private servants zat één man. Dit zegt niets over het daadwerkelijk aantal mannen date ongedocumenteerd in de sector domestic work werkt.

¹⁴² Interview met vijf ongedocumenteerde huishoudelijk werker (18-7-2018) en twee andere interviews met ex-werkenden bij expats (28-03-2018 en 17-12-2018).

¹⁴³ Interviews LOS (18-6-2018), ROS (18-6-2018), FairWork (3-7-2018), OKIA (15-6-2018).

¹⁴⁴ Interview met vijf ongedocumenteerde huishoudelijk werkers (18-7-2018) en twee andere interviews met ex-werkenden bij expats (28-03-2018 en 17-12-2018).

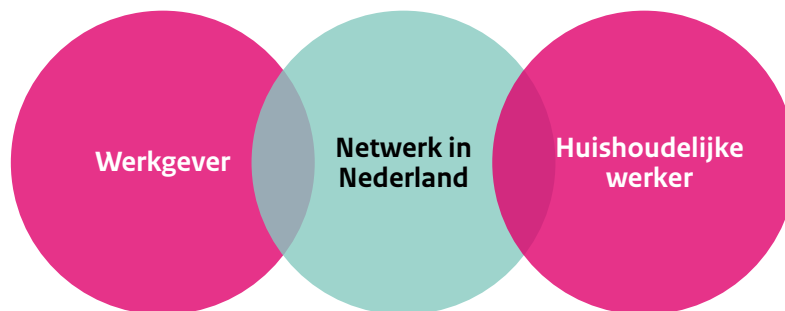
hebben. Zij kunnen indien nodig weggaan en hebben daardoor een zelfstandige positie ten opzichte van hun werkgever. Doordat zij niet bij de werkgever wonen, is er geen sprake van een meevoudige afhankelijkheid. Met een netwerk of goed georganiseerde gemeenschap komt een ongedocumenteerde werknemer gemakkelijk(er) aan een nieuwe werkgever.¹⁴⁵

6.3 Werving en bemiddeling

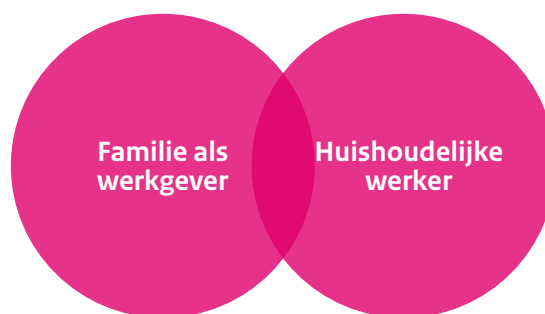
Ongedocumenteerde huishoudelijke werkers

Huishoudelijke werkers die een paar uur per week bij particulieren werken, komen meestal via informele kanalen zoals familie, vrienden of dorpsgenoten in het land van herkomst in contact met werkgevers. Huishoudelijk werkers bij expats komen via een agency in het land van herkomst in contact met hun werkgevers.

Figuur 7: werving ongedocumenteerde huishoudelijk werkers



Figuur 8: werving ongedocumenteerde huishoudelijk werkers werkzaam bij familie



De meeste ongedocumenteerde huishoudelijk werkers komen via hun gemeenschap (vaak andere ongedocumenteerden) aan werkgevers en huisvesting. De werving, bemiddeling en entree is bij iedere geïnterviewde huishoudelijk werker anders. Zo zijn sommige respondenten binnengekomen met een toeristenvisum, anderen via de au-pairregeling of ze kwamen als private servant naar Nederland, zoals beschreven in hoofdstuk 4. De respondenten kwamen in principe met geldige verblijfstitel naar Nederland. De respondenten zijn na het vervallen van deze verblijfstitel in Nederland gebleven. Sommigen hadden een nare ervaring op hun vorige werkplek en zijn door daar te vertrekken hun verblijfstitel verloren.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Interview met vijf ongedocumenteerde huishoudelijk werkers (18-7-2018).

¹⁴⁶ Interview met vijf ongedocumenteerde huishoudelijk werkers (18-7-2018) en twee andere interviews met ex-werkenden bij expats (28-03-2018 en 17-12-2018).

De bemiddeling kent verschillende vormen, bijvoorbeeld via een agency, een tussenpersoon of via familie, vrienden of kennissen. Ontmoetingen met hun eigen (bijvoorbeeld Filipijnse) gemeenschap of netwerk vinden onder meer in kerken plaats. Ook via sociale media komen en blijven de gemeenschappen met elkaar in contact en helpen zij elkaar aan werk en huisvesting. Aziaten, met name Filipijnen en Indonesiërs, zijn goed georganiseerde gemeenschappen in Nederland. Dit geldt volgens diverse bronnen in mindere mate voor Midden- en Zuid-Amerikanen en Afrikanen. Een huishoudelijk werker die zich in een goed georganiseerd netwerk bevindt, heeft sneller een andere werkgever.¹⁴⁷

6.4 Werkzaamheden, werktijden en salariering

De geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers hebben gemiddeld drie tot vijf werkgevers en werken drie tot vijf uur per werkgever per keer. Het komt ook voor dat ze meer uren worden ingezet, bijvoorbeeld voor huishoudelijke werkzaamheden tijdens en na een feestje. De respondenten geven aan veertig tot vijftig per week te werken. Gemiddeld verdienen zij tien tot vijftien euro netto per uur. FairWork zegt ook dat de meeste huishoudelijk werkers vier à vijf particuliere werkgevers hebben. Op het platteland komt het volgens de FNV nog voor dat het bedrag iets lager ligt. Soms wordt een reiskostenvergoeding gegeven. De huishoudelijk werkers zijn afhankelijk van de welwillendheid van hun werkgevers. Het geld ligt vaak al klaar naast het papieren lijstje met de werkopdrachten.¹⁴⁸ De werkzaamheden van de huishoudelijk werker variëren. In het volgende stukje tekst geeft een respondent aan waaruit haar werk bestaat.

“[...] Schoonmaakwerk, soms oppas, het huishouden, wassen, strijken, koken, honden uitlaten, ramen lappen. Filipijns eten klaar maken [...]”

Praktische zaken als het afsluiten van een verzekering of het nemen van een vakantie kunnen helaas niet of heel moeilijk. Het is vaak niet mogelijk om betaald verlof te krijgen voor zaken als het bijstaan van kinderen of ouders bij ziekte (bijvoorbeeld in het land van herkomst). Ze ontvangen geen vakantiebijslag en vakantiedagen.¹⁴⁹ Sommige respondenten durven geen salarisverhoging te vragen uit angst hun baan te verliezen. Ze hebben geen contract, waardoor afspraken niet vastliggen. De culturele achtergrond helpt meestal niet bij het verkrijgen van betere arbeidsvoorwaarden of –omstandigheden. De respondenten geven aan van nature verlegen te zijn. Er zijn ongedocumenteerde werknemers, onder wie de vijf respondenten, aangesloten bij een vakbond om te strijden voor decent work. Ze willen meer respect voor het werk dat ze verrichten en zouden het graag legaliseren.¹⁵⁰ De respondenten geven aan angst te hebben voor de Nederlandse autoriteiten. Volgens Stichting LOS hebben de ongedocumenteerde huishoudelijk werkers die niet bij hun werkgever wonen het relatief goed. Eventuele problemen met werkgevers hebben voornamelijk met communicatie te maken. Dit beaamen de respondenten.

6.5 Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling t.a.v. ongedocumenteerde huishoudelijk werkers

Deze paragraaf geeft een overzicht van signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. De gegevens komen uit verschillende bronnen, zoals (nieuws)artikelen, een onderzoeksrapport over ongedocumenteerde huishoudelijk werkers, interviews en interne informatiebronnen.

¹⁴⁷ Diverse bronnen: LOS (18-6-2018), ROS (18-6-2018), FairWork (3-7-2018), OKIA, respondenten (18-7-2018, 28-03-2018 en 17-12-2018).

¹⁴⁸ Interview met vijf ongedocumenteerde huishoudelijk werkers, 18-7-2018.

¹⁴⁹ Werk woorden – Words of labour, FNV schoonmaak, april 2017.

¹⁵⁰ Campagne SchoenGenoeg, FNV.

Het algemene beeld dat verschillende bronnen schetsen, is dat de meeste ongedocumenteerde huishoudelijk werkers goed georganiseerd zijn vanwege het netwerk dat ze in Nederland hebben. De kwetsbaarheid zit in het ongedocumenteerde verblijf. Volgens FairWork zitten er verschillende gradaties in uitbuiting en ernstige benadeling in domestic work. Het is deels afhankelijk van de onderhandelingsvaardigheden van de huishoudelijk werker en de bereidheid om voor een bepaald bedrag te willen werken.¹⁵¹ Bij de live-in huishoudelijk werkers zou de kans op misstanden het grootst zijn.¹⁵² Volgens Stichting Rotterdam Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS) zijn de meest voorkomende misstanden in domestic work onderbetaling/geen betaling, lange werkdagen en bedreigingen gerelateerd aan het niet hebben van een verblijfsstatus. De kans op misstanden is groter wanneer de huishoudelijk werker woont op een locatie waarop de werkgever invloed heeft. Mensen die financieel en verbaal zwak zijn en ongedocumenteerd in Nederland verblijven, zijn makkelijker 'vatbaar' voor uitbuiting. Er heerst vooral angst om terug te moeten naar het herkomstland. Van misstanden in de zin van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling is volgens de geïnterviewde ongedocumenteerde huishoudelijk werkers geen sprake. Doordat de meesten meerdere werkgevers hebben, is de mate van afhankelijkheid lager.

De meldingen die Inspectie SZW ontvangt gaan voornamelijk over illegale arbeid, zwart werk en/of uitkeringsfraude. Informatie van Recherche SZW wijst uit dat er vier strafrechtelijke onderzoeken in domestic work hebben plaatsgevonden waar mensenhandel of mensensmokkel ten laste is gelegd. Wanneer een werkgever op de hoogte is van de ongedocumenteerde status van de huishoudelijk werker en hem of haar toch werk verschafft, maakt hij/zij zich schuldig aan mensensmokkel, artikel 197a WvSr sub. 2 en 4.¹⁵³ Uit een van de strafrechtelijke onderzoeken kwam naar voren dat Filipijnse schoonmakers op een toeristenvisum tewerkgesteld werden bij particulieren thuis. In deze zaak werd mensensmokkel ten laste gelegd. In een andere zaak werd ongeveer hetzelfde geconstateerd, namelijk illegale tewerkstelling en huisvesting van Filipijnen. Winstbejag door het verschaffen van verblijf zorgde ervoor dat ook hier mensensmokkel ten laste werd gelegd. Uit een ander onderzoek kwam naar voren dat een au pair na het verloop van haar visum of verblijfsvergunning vijf jaar lang ongedocumenteerd de werkzaamheden had voortgezet. Ook hier gaat het om mensensmokkel en niet om mensenhandel. Uit een van de strafrechtelijke onderzoeken komen signalen van arbeidsuitbuiting naar voren, zoals schuldenlast door de reis en rente op lening, misbruik van de kwetsbare positie, misleiding door de belofte op een hoger salaris en illegale tewerkstelling. De werknemers werden ook door de werkgever gehuisvest. In deze zaak is duidelijk sprake van meervoudige afhankelijkheid.¹⁵⁴ Naast de strafrechtelijke onderzoeken hebben ook enkele intakes plaatsgevonden met potentiële slachtoffers van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling die niet tot een strafrechtelijk onderzoek hebben geleid.

Signalen t.a.v. inwonende ongedocumenteerde huishoudelijk werkers

Tijdens het onderzoek kwam ook naar voren dat er ongedocumenteerde en/of inwonende huishoudelijke werkers zijn, waarbij sprake is van arbeidsuitbuiting.¹⁵⁵ Ze kwamen via informele netwerken zoals familie of vrienden met elkaar in contact. Uit een interview met een zorgcoördinator Mensenhandel blijkt dat er personen zijn die al dan niet vrijwillig bij een familielid in Nederland komen en vervolgens huishoudelijke en oppaswerkzaamheden bij een of meerdere familieleden verrichten. Er zijn ook personen die vanwege hun huwelijk naar Nederland zijn gekomen.¹⁵⁶

Er zijn vier rechtszaken geweest tussen 2012 en 2018 die betrekking hebben op inwonende huishoudelijk werkers, waarbij mensenhandel als bewezen wordt geacht.¹⁵⁷ Hieronder staan twee voorbeelden.

¹⁵¹ Interview FairWork, 3-7-2018.

¹⁵² Interviews Stichting LOS (18-6-2018) en ROS (18-6-2018).

¹⁵³ <https://maxius.nl/wetboek-van-strafrecht/artikel197a>.

¹⁵⁴ Recherche SZW, Strafrechtelijke onderzoeken in domestic work in de periode 2014-2017. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:4595>.

¹⁵⁵ Informatie uit interviews met politie, de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), 9-10-2018 en 12-11-2018.

¹⁵⁶ Interview zorgcoördinator mensenhandel Rotterdam, 19-9-2018.

¹⁵⁷ Interview met respondent AVIM, 9-10-2018.

Robinia-zaak, 2014

Het betreft een zaak waarbij drie Indonesische vrouwen via een toeristenvisum vanuit Indonesië naar Nederland werden gehaald om huishoudelijk werk en kinderopaswerk te doen. Ze werkten allemaal bij één gezin, alhoewel er verschillende contactpersonen werden genoemd die in Indonesië met hen contact hebben gehad en een en ander hebben geregeld. Wanneer slachtoffers bij het gezin kwamen, moesten ze hun paspoorten aan dat gezin afgeven. Het gastgezin maakte eenmalig een bedrag aan de echtgenoot of ouders van slachtoffers over. Het eenmalige bedrag was verschillend per slachtoffer. Het was 700 euro bij slachtoffer 1, 132 euro bij slachtoffer 2 en 1.130 euro bij een slachtoffer 3. De slachtoffers moesten bij het gezin van 's ochtends tot 's avonds huishoudelijk werk verrichten en op de kinderen passen. Het was hen niet toegestaan alleen de woning te verlaten. Eén slachtoffer mocht in de laatste periode voordat zij het gezin ontvluchtte zelfs niet meer douchen. Toen een ander slachtoffer ziek werd, werd zij ondergebracht in een schuur van de moeder van het vrouwelijke gezinshoofd. In 2014 is tot aanhouding overgegaan. Bij de doorzoeking van de woning werden er nog twee Indonesische vrouwen aangetroffen met hetzelfde verhaal. In een kast werden de paspoorten van de vrouwen aangetroffen. De slachtoffers verkeerden in een kwetsbare positie. Zij spraken geen andere taal dan Indonesisch en hun paspoort was afgenomen. De gewerkte tijden stonden niet in verhouding met de vergoeding die werd gegeven. Daarnaast werden zij bedreigd. De vrouwen kwamen in Nederland werken om hun gezin in Indonesië te onderhouden.¹⁵⁸

Salamander-zaak, 2012

Een kind werd door een familielid in Marokko naar Nederland gestuurd. Met één ander persoon werd zij naar Nederland gebracht. Tijdens deze reis instrueerde deze persoon haar over wat zij moest zeggen wanneer iemand vragen zou stellen. Zij moest onderweg een achternaam zeggen die niet van haar was. Ze kwamen na drie dagen in Nederland. Het meisje was nog leerplichtig, maar werkte in het huishouden en zorgde voor een zorgbehoevend familielid. Tijdens het interview gaf ze aan slecht behandeld te worden. Er werd bedreigd haar aan te geven, omdat ze ongedocumenteerd in Nederland verbleef. Ze kreeg te maken met fysiek geweld. Ook had ze geen toegang tot medische zorg. Uiteindelijk heeft ze na een eerdere vluchtpoging een hulporganisatie benaderd. Zij hebben deze situatie gemeld bij de politie. Opvallend aan deze zaak is dat deze situatie zich jarenlang heeft voortgezet en dat terwijl meerdere publieke instanties een bezoek hebben gebracht aan deze familie. Ook de omgeving was op de hoogte van de situatie, maar niemand heeft iets bij een instantie gemeld.¹⁵⁹

Signalen t.a.v. ongedocumenteerde huishoudelijk werkers bij expats

Voor dit onderzoek zijn twee ongedocumenteerde huishoudelijk werkers geïnterviewd die werkzaam waren bij (niet geprivilegieerde) expats. Deze expats namen zelf een huishoudelijk werker op een toeristenvisum mee naar Nederland. FairWork bevestigt tijdens het interview dat dit in toenemende mate voorkomt.¹⁶⁰ De expats regelden een visum voor hen en instrueerden hen wat ze bij de douane moesten zeggen. Ze vlogen vervolgens alleen naar Nederland. Eén geïnterviewde vloog vanuit Dubai naar Malta. Daar haalde haar werkgever haar op en vloog verder met haar naar Nederland. Als de huishoudelijk werkers in Nederland zijn, zetten ze hun werk voort in Nederland met een hetzelfde werkschema in het thuisland van de expats. Ze maken lange werkdagen tegen een lage betaling (bijvoorbeeld zestien uur per dag). Een ex-werknemer van de expat maakt nu ongedocumenteerd schoon bij particulieren. Daar verdient ze tussen de 10 en 12,50 euro

¹⁵⁸ Uitspraak rechtszaak Robinia, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:4595&showbutton=true&keyword=ECLI%3ANL%3aRBAMS%3a2017%3a4595>.

¹⁵⁹ Interview slachtoffer arbeidsuitbuiting, 6-11-2018.

¹⁶⁰ Interview FairWork, 3-7-2018.

per uur.¹⁶¹ Het valt op dat veel geïnterviewden (private servants en voormalige au pairs) na hun eerste baan of uitwisseling ongedocumenteerd in Nederland blijven.

6.6 Aanknopingspunten voor de aanpak

Uit dit onderzoek komen de volgende aanknopingspunten naar voren om arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling van ongedocumenteerde huishoudelijk werkers aan te pakken.

1. Misbruik van visa voor andere doeleinden

Uit het onderzoek komt naar voren dat visa, zoals toeristenvisa en au-pairvisa, voor andere doeleinden worden ingezet. Sommige werkgevers maken bewust gebruik van de mogelijkheid om een werknemer op een toeristenvisum of een verblijfsvergunning voor au pairs naar Nederland te laten komen. Daarnaast willen sommige werknemers zich na het verloop van hun visum of vergunning permanent in Nederland vestigen. Een fysieke registratie bij binnenkomst en vertrek uit Nederland (beeld en handscan) mist en kan mogelijk een aanknopingspunt zijn om misbruik van visa tegen te gaan.

2. Herkennen en melden signalen van arbeidsuitbuiting bij inwonende ongedocumenteerde huishoudelijk werkers door (lokale) instanties en buurtbewoners.

Signalen van arbeidsuitbuiting worden niet altijd herkend door lokale instanties (bijvoorbeeld jeugdzorg) en buurtbewoners. Wanneer de signalen wel herkend worden, is het ook van belang dat de melder bij de juiste instantie terecht komt.

6.7 Deelconclusie ongedocumenteerde huishoudelijk werkers

De meest voorkomende misstanden bij deze groep zijn lange werkweken, zwart werk, onderbetaling en misbruik van de kwetsbare positie van de ongedocumenteerde werknemers. Het valt op dat een deel van de strafrechtelijke onderzoeken starten op aanwijzingen van mensenhandel en dat uiteindelijk mensensmokkel (197a, b en c WvSr) ten laste wordt gelegd in plaats van mensenhandel (273f WvSr). Op basis van het aantal meldingen, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke onderzoeken lijkt arbeidsuitbuiting niet veel voor te komen. Dit zegt overigens niet dat er geen uitbuiting of ernstige benadeling plaatsvindt.

De kwetsbaarheid van de groep ongedocumenteerde huishoudelijk werkers zit met name in de illegale status die zij hebben, de mate van afhankelijkheid van hun werkgever en het netwerk waarin zij zich bevinden. Er blijken grote verschillen binnen de groep van ongedocumenteerde domestic workers: een deel van de ongedocumenteerden lijkt minder vatbaar te zijn voor arbeidsuitbuiting. Deze werknemers hebben meerdere werkgevers, waardoor zij in een minder sterke afhankelijkheidspositie verkeren. Tevens beschikken zij over een goed netwerk, waardoor zij – indien nodig – relatief makkelijk aan een nieuw werkadres kunnen komen. Bovendien is een deel van deze groep ook goed georganiseerd, waardoor zij beter in staat is op te komen voor haar rechten. Aan de andere kant is er een groep ongedocumenteerden die afhankelijk is van één werkgever, die niet beschikt over de juiste netwerken en veel minder goed in staat is om de eigen werksituatie te beïnvloeden. Deze laatste groep is vaak te vinden bij domestic work in familierelaties of bij expats.

Wat verder opvalt is het visa-misbruik. Uit diverse bronnen kwam naar voren dat de ongedocumenteerde huishoudelijk werkers na hun culturele uitwisseling als au pair in Nederland zijn gebleven en in domestic work zijn terechtgekomen. Hetzelfde geldt voor de toeristenvisa. De werkgever kan hier de faciliteerder zijn. Tenslotte valt ook op dat door het verborgen karakter toezichthoudende en handhavende organisaties afhankelijk zijn van meldingen, maar dat er nauwelijks meldingen komen. Zelfs niet van publieke instanties (bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming of wijkagenten) die bij de betrokken gezinnen komen.

¹⁶¹ Interviews ongedocumenteerde huishoudelijk werkers die werkzaam zijn geweest bij expats, 28-03-2018 en 17-12-2018.

7

Conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: 'wat is de aard en omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work en welke aanknopingspunten zijn er voor de Inspectie SZW om deze problematiek aan te pakken?' Met behulp van de volgende deelvragen geven we antwoord op de hoofdvraag:

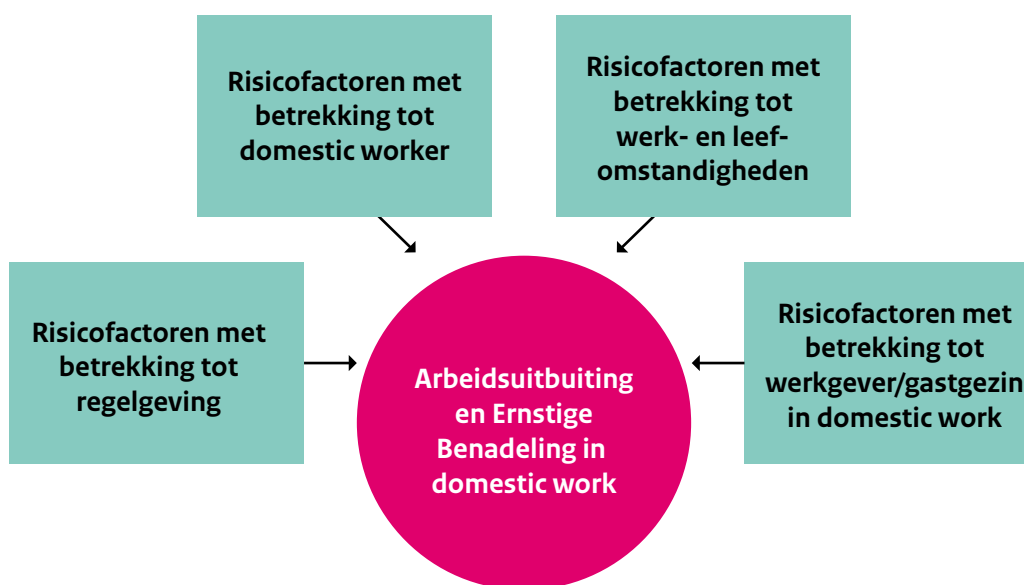
1. Wat is de omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work?
2. In hoeverre zijn er risicogroepen te onderscheiden binnen domestic work?
3. Hoe komen en blijven risicogroepen en werkgevers in domestic work met elkaar in contact?
4. Welke signalen van arbeidsuitbuiting/ernstige benadeling zijn kenmerkend in domestic work?
5. Welke aanknopingspunten zijn er voor de aanpak van de problematiek?

1. De omvang van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work

In domestic work zijn in periode van 2014-2018 in totaal 146 (vermoedelijke) slachtoffers van arbeidsuitbuiting bij CoMensha geregistreerd. Naar verwachting is de werkelijke omvang van het aantal slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work groter. Het exacte aantal blijft onbekend.

2. Risicogroepen in domestic work

Op basis van de literatuurstudie heeft dit onderzoek vier groepen in domestic work geïdentificeerd, die vermoedelijk een verhoogd risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling lopen. Dit zijn: (1) au pairs, (2) private servants, (3) arbeidsmigranten in de 24-uurszorg en (4) ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. Lopen al deze groepen nu evenveel risico? Uit het onderzoek komt naar voren dat er factoren zijn die het risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling verhogen. Deze factoren gaan over de wet- en regelgeving, werk- en leefomstandigheden, de werkgever/het gastgezin en de domestic worker zelf.



Wet- en regelgeving:

De bepaling waarbij de verblijfstatus van private servants is gekoppeld aan de werkgever is een risicofactor. Door deze bepaling zijn private servants niet in staat van werkgever te wisselen of hun arbeid te staken, zonder teruggestuurd te worden naar het land van herkomst. Dit, gecombineerd met de diplomatieke onschendbaarheid van hun werkgever wat een eventuele vervolging bemoeilijkt, maakt dat zij kwetsbaar zijn voor arbeidsuitbuiting. Een ander voorbeeld is dat de au-pairregeling voorschrijft dat au pairs bij hun gastgezin in huis wonen.

Werk- en leefomstandigheden:

Domestic workers die bij hun werkgever of gastgezin inwonen, lopen een hoger risico op arbeidsuitbuiting dan uitwonende domestic workers. Zij zijn namelijk voor zowel arbeid als huisvesting afhankelijk van hun werkgever.

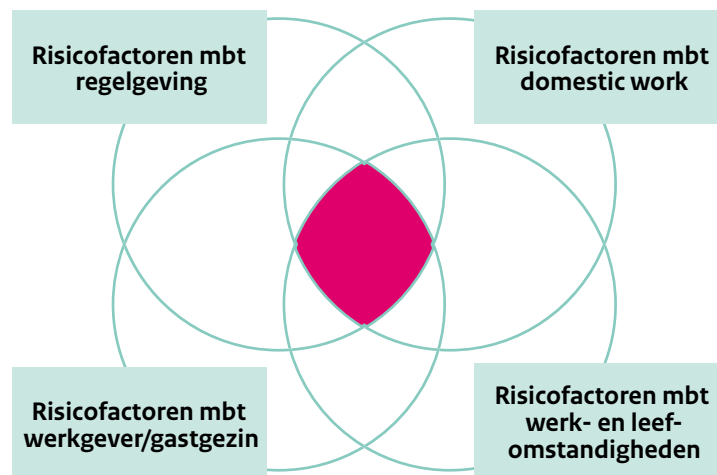
Werkgever of gastgezin:

Het is niet mogelijk een profiel te schetsen van werkgevers of gastgezinnen met een verhoogd risico op ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting. Een mogelijke indicator is het hebben van een eigen onderneming. Hierbij is het risico dat de domestic worker naast werk voor het gezin ook wordt ingezet voor werkzaamheden in de onderneming van dat gezin. Dat verhoogt de kans op arbeidsuitbuiting.

Domestic worker:

Een aantal factoren beïnvloedt de kwetsbaarheid van domestic workers, zoals de legale status (al dan niet gedocumenteerd zijn), het afhankelijk zijn van één werkgever, de mate van isolement, het netwerk van de domestic worker, taalbarrière en gebrekkige kennis van Nederlandse wet- en regelgeving.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het risico op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling het grootst is bij die groepen waar sprake is van een opeenstapeling van factoren.



De signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zijn dan ook het meest terug te vinden bij groepen die met een opeenstapeling van risicofactoren te maken hebben.

Binnen de risicogroepen kunnen zich grote verschillen voordoen. Dat is vooral te zien bij ongedocumenteerde huishoudelijk werkers. Aan de ene kant zijn er niet-inwonende ongedocumenteerden die een goed netwerk hebben, meer dan één werkgever en goed georganiseerd zijn. Deze groep lijkt minder risico te lopen op arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Aan de andere kant is er een groep ongedocumenteerde huishoudelijk werkers die niet over een goed netwerk beschikt, van één werkgever afhankelijk is en wellicht veel geïsoleerder leeft. Als zij nog inwonend zijn, is het risico op arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling groter.

3. *Contact tussen de risicogroepen en hun werkgever/gastgezin*

Uit dit onderzoek is gebleken dat de risicogroepen vanuit het land van herkomst over het algemeen met behulp van een tussenpartij in contact komen met hun werkgever of gastgezin. Deze partij is meestal een familielid, vriend(in), netwerk zoals de kerk, of een bemiddelingsbureau. Bij au pairs moet de tussenpartij, het au-pairbureau door de IND erkend zijn. Bij ongedocumenteerde huishoudelijke werkers komt het voor dat er rechtstreeks contact is tussen de huishoudelijk werkers en hun werkgever/gastgezin, onder meer via mond–tot–mondreclame of werving via briefjes in de brievenbus.

Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg worden over het algemeen via internet geworven door het uitzendbureau in land van herkomst. Een bemiddelingsbureau in Nederland detacheert vervolgens deze zorgverleners bij hulpbehoevenden. Deze bemiddeling blijft dus voor een groot deel onzichtbaar voor toezichthouders en handhavers.

De risicogroepen komen op verschillende manieren naar Nederland. De au pairs komen via de au-pairregeling en private servants via een regeling voor diplomaten. Arbeidsmigranten in de 24-uurszorg komen voornamelijk uit Midden- en Oost-Europese landen. EU-burgers kunnen zonder visum, verblijfsvergunning of werkvergunning in Nederland werken. De ongedocumenteerde huishoudelijk werkers komen op verschillende manieren naar Nederland, bijvoorbeeld via de au-pairregeling, de regeling voor diplomaten of op een toeristenvisum. Na het verloop van hun vergunning of visum verdwijnen sommigen die in Nederland willen blijven in de illegaliteit. Er zijn ook personen die zonder vergunning of visum Nederland binnen komen.

4. *Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work*

Signalen van arbeidsuitbuiting of ernstige benadeling zijn misbruik van de kwetsbare positie van de risicogroepen, te lange werkdagen en onderbetaling. In sommige gevallen zijn dit: geen betaling, inname van paspoort of achterhouden van documenten, beperking van bewegingsvrijheid, ondermaatse of slechte huisvesting, dreiging, (subtiele) dwang, seksuele intimidatie of gebruik van geweld. Bij de vier risicogroepen zijn in meer of mindere mate signalen geconstateerd, zoals buitensporig lange werkdagen (meer dan tien uur per dag) en onderbetaling. Misleiding in relatie tot werktijden en salaris werd gesignaleerd bij private servants en arbeidsmigranten in de 24-uurszorg. Signalen van ondermaatse huisvesting kwamen voor bij enkele au pairs en een inwonende ongedocumenteerde huishoudelijk werker. Bij enkele au pairs en private servants was er een aanwijzing van inname van het paspoort of verblijfsdocument en inperking van bewegingsvrijheid. Psychische en fysieke mishandeling, zoals belediging, neerbuigend commentaar en slaan, is gesignaleerd bij au pairs, private servants en inwonende ongedocumenteerde huishoudelijke werkers. Signalen van seksuele intimidatie of misbruik waren aan de orde bij enkele au pairs en private servants.

Er zijn enkele strafrechtelijke zaken waarbij het oogmerk van uitbuiting – het opzettelijk voordeel halen uit de uitbuiting – naar voren kwam en er mogelijk sprake was van doelbewust handelen gericht op arbeidsuitbuiting. Over het algemeen kan bij de vier groepen niet worden vastgesteld of een werkgever of gastgezin bewust personen werft en in Nederland laat werken om personen ernstig te benadelen of uit te buiten. Wel zijn aanwijzingen dat expats soms domestic workers met een toeristenvisum naar Nederland haalden en tewerkstelden. De domestic workers werkten lange dagen voor een laag inkomen.

Er zijn weinig aanwijzingen dat er achter deze signalen criminele netwerken schuilgaan of dat de misstanden een georganiseerd karakter hebben. Enige mate van een gestructureerd karakter zien we wel bij de 24-uurszorg. Door gebruik te maken van de regels rond de vrijheden binnen de Europese Unie kan via een detachingsconstructies de zorg zo voordelig mogelijk worden ingeleend. Dit wordt gefaciliteerd door commerciële bemiddelaars die via detachingsconstructies zorgverleners in Midden- en Oost-Europa werven en vaak als detacheerders optreden. Ook is er een signaal dat au pairs mogelijk oneigenlijk worden ingezet om 24-uurszorg te verlenen. Dit laatste is extra zorgelijk, omdat er publiek geld mee is gemoeid.

5. *Aanknopingspunten voor aanpak*

Het blijkt lastig om signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling in domestic work op te sporen. Het afschermen van deze misstanden gaat in domestic work eenvoudiger dan in andere sectoren van de arbeidsmarkt. Het vindt immers plaats in het privé domein waar geen collega's of klanten getuigen zijn van de situatie en waar toezichthouders niet zomaar kunnen binnentreden. De Inspectie SZW heeft de

afgelopen jaren naar aanleiding van diverse meldingen onderzoek gedaan naar misstanden in domestic work. Zo onderzoekt een onderdeel de Inspectie SZW in samenwerking met de IND of au pairbureaus de verplichtingen als erkend referent nakomen (vreemdelingenwetgeving) en of de gastgezinnen de au pairs zich aan de voorwaarden van de Wet arbeid vreemdelingen houden. Een ander onderdeel van de Inspectie SZW zet zich actief in om bemiddelingsbureaus in de 24-uurszorg te stoppen die zich niet aan de wet- en regelgeving houden. Om dit te bereiken wordt een mix van inspecties en signaleren ingezet. Wanneer er meldingen zijn van arbeidsuitbuiting worden die opgepakt door Recherche SZW.

Ook zijn er de afgelopen jaren maatregelen genomen om het zicht op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van domestic workers te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de persoonlijke gesprekken voor private servants bij Buitenlandse Zaken en de bemiddeling van au pairs via erkende referenten.

Daarnaast komen uit dit onderzoek aanknopingspunten naar voren om meer zicht te krijgen op misstanden in domestic work en daarmee de aanpak van ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting te verbeteren. Hieronder lichten we enkele algemene aanknopingspunten toe die voor alle risicogroepen gelden. Daarna volgen aanknopingspunten voor bepaalde risicogroepen.

Algemene aanknopingspunten voor de aanpak:

- *Lage meldingsbereidheid* – De meldingsbereidheid is bij alle risicogroepen laag. Au pairs zijn niet bereid om misstanden te melden uit angst om teruggestuurd te worden naar hun land van herkomst. Of vanwege hun loyaliteit ten opzichte van het gastgezin en de afhankelijkheid van het gastgezin en het au-pairbureau. De meldingsbereidheid bij ongedocumenteerden is ook laag vanwege hun illegale status. De arbeidsmigranten in de 24-uurszorg zijn bang om hun baan te verliezen als zij misstanden melden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat angst een grote rol speelt bij de meldingsbereidheid bij deze risicogroepen. Meer persoonlijk contact (bijvoorbeeld via cultural mediators) en goede informatievoorziening over hun rechten in Nederland kunnen de meldingsbereidheid van de risicogroepen verhogen.
- *Misbruik van regelingen door werkgever en risicogroepen* – Bepaalde regelingen zijn kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals de au-pairregeling, de regeling voor diplomaten, kort-verblijf-visa en het detacheren van arbeidsmigranten. Er is een risico op misbruik van de au-pairregeling waarbij de au pair primair wordt ingezet om arbeid te verrichten in plaats van naar Nederland komt voor culturele uitwisseling. Bij private servants zijn er aanwijzingen dat personen die via de regeling voor diplomaten naar Nederland zijn gekomen, buitensporig lang werken voor een laag salaris. Een detachering wordt ingezet voor tijdelijk werk. 24-uurszorg heeft echter een permanent karakter, waardoor een detachering eigenlijk niet wenselijk is. Wat de ongedocumenteerden betreft, zijn er derdelanders die via een kort verblijf-visum naar Nederland komen en daarna onder de radar verdwijnen en huishoudelijk werk bij particulieren blijven verrichten. Samenwerking en waar mogelijk uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties blijft belangrijk.
- *Omgang met signalen en meldingen* – Signalen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling worden niet altijd herkend en gemeld door de omgeving. Meer bewustwording en de persoonlijke benadering bij onduidelijke meldingen kunnen helpen om de omgang met signalen en meldingen te verbeteren.

Aanknopingspunten voor bepaalde risicogroepen

- *Gastgezinnen met een onderneming* – Uit het onderzoek blijkt dat au pairs soms worden ingezet in de onderneming van het gastgezin. Mogelijk zijn er gastgezinnen die misbruik maken van au pairs en niet op de radar van toezichthoudende instanties komen. Om het risico op het oneigenlijk inzetten van au pairs en de eventuele misstanden te voorkomen, is het belangrijk om meer zicht op gastgezinnen met een onderneming. Deze informatie kan meerwaarde hebben voor toezicht.
- *Instrueren door werkgevers* – Er zijn signalen dat werkgevers de private servants instructies geven over wat ze wel of niet tijdens een gesprek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken mogen zeggen. Zo blijven misstanden mogelijk uit beeld. Een mogelijk aanpak hiervoor is om private servants in contact te brengen met NGO's, cultural mediators of hun eigen gemeenschap in Nederland.

Bijlagen

A. Bronnenlijst

Rapporten

Böcker A., & Bruquetas Callejo, M., *Inwonende buitenlandse zorgverleners: Opkomst en betekenis van een nieuw type zorgarrangement in de Nederlandse ouderenzorg*, Radboud Universiteit, Instituut voor Rechtssociologie/Centrum voor migratierecht, 2019.

Botman, S.J., *Gewoon schoonmaken: de troebele arbeidsrelaties in betaald huishoudelijk werk*, Universiteit van Amsterdam, 2011.

Cremers, J., Houwerzijl, M., *Eindrapportage onderzoeksprogramma Internationalisering arbeidsmarkt/HRM-beleid*, Universiteit van Tilburg, Instituut gak, 2018.

De IND, *Evaluatie intensivering handhaving au pair*, 2017.

De Volder, E., *Demand in the context of trafficking in Human Beings in de Domestic Work Sector in the Netherlands*, 2016.

Inspectie SZW, *Nationaal Dreigingsbeeld, Mensenhandel- Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening*, 2017.

Inspectie SZW, *Monitor Arbeidsuitbuiting*, 2018.

Kalsbeek, E., Baarsma, B., Bouwens, W., De Koning, J., Schnabel, P., *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening*, 2014.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Slachtoffermonitor mensenhandel 2013-2017*, 2018.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*, 2016.

Willemsen, E., *Uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie*, Bonded Labour in Nederland, 2010.

WODC, *Au pairs in Nederland, culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?*, 2014

WODC, *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*, 2015.

Artikelen

Blassic, P., 'Uitbuiting & mensenhandel: zijn au pairs de slaven van onze tijd?', *Revu*, 2018, te raadplegen op internet: <https://revu.nl/artikel/zijn-au-pairs-de-slaven-van-onze-tijd>.

Bolwijn, M., 'Bedienden van diplomaten melden uitbuiting op ambassades in Nederland', *De Volkskrant*, 2016, te raadplegen op internet: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/bedienden-van-diplomaten-melden-uitbuiting-op-ambassades-in-nederland-b235305e/>.

Hofkens, A., Post, J., 'Onderzoek Uitbuiting in de zorg, Trillende handen aan het bed', *Groene Amsterdam*, 2018, te raadplegen op internet: <https://www.groene.nl/artikel/trillende-handen-aan-het-bed>.

B. Overzicht geïnterviewden

Overheidsorganisaties	Diverse (non-gouvernementele/ non-profit) organisaties, stichtingen & onderzoekers	Risicogroepen
Inspectie SZW (programma Arbeids-uitbuiting, programma Schijnconstructies, cao naleving en fraude, programma zorg, analisten, inspecteurs, chercheurs, specialisten, beleids-ondersteuning)	Zorgcoördinatoren (Rotterdam, Amsterdam, Den Haag & Holland Midden [SHOP], Midden-Nederland Utrecht en Gelderland, Provincie Friesland, Limburg, Den Bosch, Zeeland en West-Brabant)	zeven ongedocumenteerde huishoudelijk werkers, waarvan twee werkzaam voor expats.
De Politie (Den Haag, Groningen, Alkmaar)	Landelijk ongedocumenteerde steunpunt en Rotterdam ongedocumenteerde steunpunt	zes private servants
IND (Immigratie-en Naturalisatie-dienst) • Klantdirectie Regulier Verblijf en Nederlanderschap • Directie Dienstverlening, Team Zakelijk	Onderzoeker van de Universiteit van Amsterdam & De Burcht en onderzoekers van de Radboud Universiteit	een slachtoffer uitgebuit in etnische/familiekring
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Kerken (Jesus is the Lord church, St. Paulus kerk en H. Antonius Abt)	vijf au pairs twee erkende referenten
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel	FNV CoMensha FairWork Bayanihan Dona Daria	Overig twee au-pairbureaus (erkende referenten)

Toelichting per organisatie:

Bayanihan

Stichting Bayanihan, Centrum voor Filippijnse Vrouwen in Nederland (Bayanihan Foundation, Philippine Women Centre in The Netherlands), is a self-help women organization which stands for the rights of Filipino women in the Netherlands.

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. De Nationaal Rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren.

CoMensha

CoMensha brengt mensenhandel in beeld. Wij zijn hét landelijke, onafhankelijke expertise- en coördinatiecentrum dat zich inzet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland.

Dona Daria

De organisatie Dona Daria ontstond in 2006 vanuit een fusie van vijf vrouwenorganisaties en het Rotterdamse Vrouwenhuis. Inmiddels is Dona Daria al ruim tien jaar het aanspreekpunt voor bewoners, professionals, gemeenten, zelforganisaties en vrijwilligers die meer willen weten over inclusie en emancipatie. Door de organisatie van workshops en conferenties, de uitgave van verschillende publicaties en de realisatie van diverse bewustwordingscampagnes heeft Dona Daria thema's zoals huiselijk geweld, economische zelfstandigheid, vaderschap en 'Verborgene Vrouwen' zichtbaar kunnen agenderen.

FairWork

FairWork komt voort uit Bonded Labour in Nederland: BLinN. Dit in 1999 begonnen project was een initiatief van hulporganisaties Humanitas en Oxfam Novib. Deze organisaties wilden via BLinN steun bieden aan slachtoffers van moderne slavernij in Nederland. In 2011 is BLinN zelfstandig verder gegaan onder de naam FairWork. FairWork bestrijdt en voorkomt moderne slavernij in Nederland en komt op voor de belangen van de slachtoffers.

FNV

De FNV komt op voor belangen op het gebied van werk en inkomen. De FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) is de grootste vakbond van Nederland en komt op voor de belangen van werknemers. Ook voor ongedocumenteerde werknemers.

H. Antonius Abt

H. Antonius Abt (twee kerken, onderdeel van Parochie Maria Sterre der Zee) is een geloofsgemeenschap in Den Haag. De Filipijnse gemeenschap in Den Haag en omstreken is participant van de geloofsgemeenschap H. Antonius Abt en verzorgt als regel de eucharistieviering op de tweede en vierde zaterdag van de maand.

IND

Van vluchtelingen die niet veilig zijn in eigen land tot specialistische kenniswerkers: de IND beoordeelt alle verzoeken van mensen die in Nederland verblijf willen aanvragen of die Nederlander willen worden. Dat doen we zorgvuldig, want ons werk doet ertoe.

Inspectie SZW

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) is de toezichthouder en opsporingsorganisatie onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Toezicht en opsporing is gericht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, de arbeidsverhoudingen en het socialezekerheidsstelsel.

Jesus is Lord church (JIL)

JIL Netherlands church - is a multi-cultural church which aims to bring the gospel of transformation and hope to Filipinos and all peoples in this nation. The church started in 1994 and for the glory of God presently the JIL church has now worship services in five major cities in the Netherlands namely, Amsterdam, Den Haag, Hoofddorp, Rotterdam and Arnhem.

Landelijk Ongedocumenteerde Steunpunt (LOS)

Stichting LOS is sinds 2003 het kenniscentrum voor mensen en organisaties die hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning ('ongedocumenteerden'). Zij zet zich in voor de basisrechten van deze migranten en hun kinderen en baseert zich hierbij op artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die ook geldt voor migranten zonder verblijfsvergunning en hun kinderen. Op grond van dit artikel heeft ieder mens recht op eten, kleding en onderdak. Stichting LOS informeert organisaties, instellingen en individuen over de rechten van migranten zonder verblijfsvergunning.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Protocol en Gastlanden.

OKIA

OndersteuningsKomitee Illegale Arbeiders.

Politie (AVIM)

De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) houdt toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet. Verder voert de vreemdelingenpolitie identiteitsonderzoeken uit en bestrijdt zij criminele activiteiten als mensensmokkel.

Rotterdam Ongedocumenteerde Steunpunt (ROS)

Stichting ROS is een NGO die werkt voor uitgeprocedeerde asielzoekers en migranten zonder verblijfsvergunning.

SHOP

Shop is het expertisecentrum op het gebied van hulp- en dienstverlening aan sekswerkers en slachtoffers mensenhandel. Shop verbetert de positie van (ex)sekswerkers en slachtoffers mensenhandel door het geven van informatie, advies en praktische en psychosociale hulp. Het kenniscentrum van Shop houdt actuele ontwikkelingen bij, verricht onderzoek naar prostitutie gerelateerde onderwerpen en geeft gevraagd en ongevraagd advies.

St. Paulus Kerk

Het Diaconaal Centrum Pauluskerk komt op voor alle mensen in Rotterdam en omgeving die het zonder hulp niet redden: dak- en thuislozen, verslaafden, psychiatrische patiënten, mensen zonder verblijfsvergunning, mensen zonder betaald werk, jongeren zonder gevoel voor richting in hun bestaan en kwetsbare ouderen. Uitgangspunt voor de Pauluskerk is het belang en het 'perspectief op beter' van deze mensen. En dus is ieder mens bij ons onvoorwaardelijk welkom.

C. Onderzoeksverantwoording

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het barrièremodel als uitgangspunt gekozen. Op basis daarvan zijn de deelvragen en de interviewschema's tot stand gekomen.

Het barrièremodel

Een eenduidige definitie van een crimineel proces is niet te geven. Een barrièremodel geeft de processtappen weer die essentieel zijn om criminaliteit te plegen. De crimineel is in het barrièremodel het object. Uitbuiten in de arbeidsrechtelijke sfeer vergt enige inspanning van de uitbouter. Naast het gewone bedrijfsproces moeten de uitbuitingspraktijken worden afgeschermd voor ontdekking. Cruciale barrières in het criminele proces van een uitbuiters zijn de volgende:¹⁶²

1. Rekrutering

Deze barrière wordt ook wel de werving genoemd. Hier wordt het eerste contact gemaakt met het slachtoffer en begint ook de misleiding. Via mooie beloften worden kwetsbare personen verleid om arbeid te verrichten voor de crimineel/uitbouter. In deze fase zal de uitbouter het slachtoffer moeten overtuigen dat hij/zij betrouwbaar is. Rekrutering vindt op verschillende wijzen plaats, namelijk via advertenties, mond-tot-mond reclame of van actieve benadering tot dwang. Zowel internet als bedrijven in het land van herkomst worden ingezet voor de werving. Werving in het land van herkomst heeft voordelen, omdat de uitbuiters vaak informatie beschikbaar hebben over de achtergronden van het slachtoffer, bijvoorbeeld wie zijn/haar familieleden zijn en waar zij wonen. Bij de rekrutering is vaak een landgenoot (faciliteerder) van het slachtoffer betrokken. Deze persoon is contactpersoon en spreekt de taal. Ook op de werkvloer is vaak een landgenoot aanwezig.

2. Binding

Er zijn verschillende manieren waarop uitbuiters slachtoffers binden. Ieder type slachtoffer vergt een andere bindingstechniek. Dit heeft te maken met de mate van kwetsbaarheid van het slachtoffer. Vormen van binding zijn psychische, financiële, culturele, fysieke, religieuze en mobbing (zie de uitleg verderop).

¹⁶² Zoetekouw, R. (2012) Barrièremodel

Psychische binding

Het slachtoffer ervaart een dusdanige druk dat hij/zij zich genoodzaakt voelt om in de situatie te blijven en neemt daardoor alles aan wat tegen hem/haar wordt gezegd. Ook het onthouden van informatie, bijvoorbeeld over de rechten van een arbeider, valt hieronder. Deze vorm van binding wordt onder meer gebruikt bij laagopgeleide personen of verstandelijk gehandicapten. Gezichtsverlies ten opzichte van de familie of een gemeenschap creëert voor slachtoffers een niet te onderschatten druk. Met name wanneer een slachtoffer financieel op weg is geholpen door een familie of vriend en zonder geld en/of 'succes' terug zou keren.

Financiële binding

Het slachtoffer wordt in een financiële positie gebracht waardoor hij/zij genoodzaakt is (of voelt) om voor de uitbouter te blijven werken. Er zijn verschillende manieren waarop dit tot stand komt. De uitbouter leent geld aan het slachtoffer om de eerste periode in Nederland door te komen. Een eventuele schuld moet met rente worden afbetaald. Het slachtoffer weet niet precies wat de hoogte van de schuld is en hoeveel hij/zij al heeft afgelost. Vervolgens krijgt het slachtoffer zo weinig werk, waardoor de schuld blijft staan. Het slachtoffer kan ook in een schuldenpositie terechtkomen voor de reiskosten naar Nederland, de aanschaf van een vervalst identiteitsdocument, het regelen van een (toeristen)visum en dergelijke. Huisvesting is een andere vorm van financiële binding. Het slachtoffer is dan zowel van arbeid als huisvesting afhankelijk van de uitbouter. Wanneer de huisvestingskosten dermate hoog zijn of wanneer het slachtoffer onvoldoende kan werken en niet genoeg verdient voor de maandelijkse lasten, kan het slachtoffer geen eigen vermogen opbouwen.

Culturele binding

Deze binding kan ontstaan wanneer landsgenoten elkaar uitbuiten. De hiërarchie op de maatschappelijke ladder speelt hierbij een rol. Personen met een lage maatschappelijke positie zijn mogelijk meer kwetsbaar voor uitbuiting.

Fysieke binding

Hieronder valt dreiging, geweld en aantasting van lichamelijke integriteit.

Religieuze binding

Deze binding ontstaat door misbruik te maken van de geloofsovertuiging van het slachtoffer.

Mobbing

De uitbouter zet slachtoffers onderling tegen elkaar op.

Meervoudige afhankelijkheid

Een binding die regelmatig in de opsporingsonderzoeken terugkomt, is de meervoudige afhankelijkheid die het slachtoffer met de uitbouter heeft. De meest voorkomende verschijningsvorm is de combinatie van huisvesting met arbeid. Als het slachtoffer besluit zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken, betekent dit dat hij/zij ook dakloos wordt. Dit is voor vreemdelingen die de Nederlandse taal niet machtig zijn en geen sociaal vangnet hebben, een psychische druk waardoor ze het besluit nemen zich niet aan te onttrekken aan de situatie.

3. Entree

Hiermee wordt de toegang tot Nederland bedoeld. Een niet-ingezetene moet aan bepaalde toelatingseisen voldoen. Wanneer het slachtoffer in Nederland woont of een EU-onderdaan is, is de entree voor de uitbouter geen obstakel. Entree van personen buiten Europa kan op verschillende manieren plaatsvinden. Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat hiervoor ook legale paden worden bewandeld, zoals de kenniswerkersregelingen, de au-pairregeling, schijnlegalisatie en toeristenvisa. Ook tewerkstellingsvergunningen worden misbruikt voor de toegang tot Nederland. De entree wordt ook nog steeds gefaciliteerd door mensensmokkelaars. In artikel 197a WvSr wordt toegelicht dat het behulpzaam zijn bij het onrechtmatig verblijf of entree (faciliterend zijn) strafbaar is.

4. Huisvesting

Het komt in strafzaken regelmatig voor dat slachtoffers bij of door de uitbuiters worden gehuisvest. Het betreft door de uitbuiters gehuurde of in eigendom zijnde woningen, bedrijfspanden en campings. In de onderzochte gevallen was sprake van relatief hoge huren en overbewoning. De afhankelijkheid van zowel werk als huisvesting speelt een grote rol in de binding tussen uitbuiters en slachtoffers.

5. Identiteit

In geval van een vreemdeling speelt de verblijfsstatus een rol. Documentatie kan op legale en illegale wijze worden verkregen. De paspoorten zijn vaak in bezit van de uitbuiters. Als het slachtoffer niet in het bezit is van eigen identiteitsdocumenten of in het bezit is van vervalste documenten, is het slachtoffer in meerdere mate van de uitbuiters afhankelijk.

6. Arbeid

Uitbuiters zijn ook reguliere werkgevers en verschaffen zelf of via een malafide tussenpersoon werk aan slachtoffers. Bij buitenlandse slachtoffers valt het op dat vaak een landgenoot bij de uitbuiting is betrokken. Deze persoon is dan een 'tussenpersoon' bij de rekrutering of een 'voorman' op de werkplek. De werkzaamheden vinden meestal plaats in sectoren die worden aangeduid met DDD (Dirty, Dangerous en Degreding). De arbeidsomstandigheden zijn vaak slecht. De slachtoffers maken lange dagen, loonbetaling blijft achterwege of is onder het in Nederland geldende minimumloon.

7. Afscherming

De kans op ontdekking is bij arbeid het grootst. Meerdere overheidsinstanties zijn belast met toezicht en opsporing. Denk hierbij aan werkplekcontroles en administratieve controles. Het afschermen van de malafide praktijken is voor de uitbuiters van groot belang. Zowel administratief als financieel moet de uitbuiters zich goed indekken. Bij administratieve afscherming probeert de uitbuiters zoveel mogelijk misbruik te maken van legale constructies. Bij financiële afscherming probeert de uitbuiters het crimineel verkregen vermogen uit het zicht van de overheid te houden. Bijvoorbeeld door het vervalsen van boekhoudingen of witwassen.

Dit is een uitgave van:

Inspectie SZW

De Inspectie SZW maakt deel uit van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
070 333 4444

© Rijksoverheid | 25 mei 2020