

Samenvatting

De au-pairregeling

De au-pairregeling is bedoeld om jongeren uit landen buiten de Europese Unie kennis te laten maken met de Nederlandse samenleving en cultuur. De au pair verblijft bij een gastgezin waar hij of zij, als tegenprestatie voor faciliteiten die het gastgezin biedt, zoals kost en inwoning en zakgeld, licht huishoudelijk werk verricht en/of fungeert als oppas voor de kinderen. In het Besluit Uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen (BUWAV) zijn de bepalingen opgenomen over de werkzaamheden die au pairs in het gastgezin mogen verrichten.

Het au-pairschap is onder andere aan de volgende voorwaarden gebonden:

- de au pair is 18 jaar of ouder maar jonger dan 31;
- de au pair gaat in Nederland verblijven in het kader van het uitwisselingsprogramma van een erkende referent;
- de au pair gaat wonen op het adres van het gastgezin en gaat zich inschrijven bij de gemeente op het adres van het gastgezin;
- het gastgezin bestaat uit twee of meer personen;
- de au pair werkt maximaal 8 uur per dag en maximaal 30 uur per week; daarnaast heeft de au pair minimaal 2 vrije dagen per week;
- voor de werkzaamheden die de au pair verricht is aantoonbaar een alternatief voorhanden;
- de au pair gaat geen taken verrichten voor mensen die meer bijzondere zorg nodig hebben, die een specifieke vaardigheid vereist;
- het gastgezin moet voldoende inkomen hebben.

Het contact tussen een au pair en een gastgezin werd tot 1 juni 2013 tot stand gebracht door het gezin zelf of door een bemiddelingsbureau. Met de inwerking-treding van de Wet modern migratiebeleid (MoMi) op 1 juni 2013 is het alleen nog mogelijk om als au pair naar Nederland te komen via een door de IND als referent erkend bemiddelingsbureau.

Een EU-burger die in het kader van uitwisseling bij een gastgezin verblijft en in ruil voor kost en inwoning lichte ondersteunende huishoudelijke werkzaamheden verricht is geen au pair volgens het Nederlandse au-pairbeleid.

Aanleiding en doel onderzoek

De afgelopen jaren zijn er diverse malen Kamervragen gesteld over mogelijk on-eigenlijk gebruik van de regeling. Zo zouden gastouders hun au pair ook ander werk laten doen dan licht huishoudelijk werk of kinderopvang, zouden au pairs langer werken dan 30 uur per week of zouden zij langer dan een jaar in Nederland verblijven. Ook zijn de afgelopen jaren enkele bemiddelingsbureaus negatief in het nieuws geweest naar aanleiding van financiële uitbuiting van (met name Filipijnse) au pairs.

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk maken wat de belangrijkste motieven van au pairs zijn om als au pair naar Nederland te komen en van gastgezinnen om een au pair in huis op te nemen. Ook gaat het onderzoek na hoe het au-pairschap feitelijk wordt ingevuld door gastgezin en au pair en of de au pairs klachten hebben over hun verblijf in Nederland. Daarnaast wordt in dit rapport de werkwijze van au-pair-

bemiddelingsbureaus in Nederland beschreven alsmede de controle op naleving van het au-pairbeleid.

Methode

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van het au-pairschap in Nederland is dit onderzoek uitgevoerd vanuit een *multi-method-* en *multi-actor*benadering. Dit wil zeggen dat er gebruik is gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden van dataverzameling en dat er gegevens zijn verzameld bij meerdere actoren in het veld (au pairs, gastgezinnen, bemiddelingsbureaus, toezichthoudende en uitvoerende instanties).

De basis van het onderzoek wordt gevormd door gegevens uit een webenquête die werd ingevuld door 129 au pairs (een respons van 42%) en 139 gastgezinnen (een respons van 45%) die in 2012 deelnamen aan de au-pairregeling.¹ Daarnaast zijn er 59 face-tot-face-interviews gehouden met au pairs, gastgezinnen, en medewerkers van au-pairbemiddelingsbureaus en uitvoerende en toezichthoudende instanties. Informatie over de werkwijze en informatievoorziening door au-pairbemiddelingsbureaus is verder verkregen door een analyse van de websites van 32 bemiddelingsbureaus.

Kenmerken au pairs en gastgezinnen

De groep au pairs die de vragenlijst invulde lijkt representatief te zijn voor de populatie au pairs in Nederland, voor zover we dat kunnen controleren met de gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over de totale populatie. Au pairs met de nationaliteit van landen die oververtegenwoordigd zijn in Nederland, zijn dit eveneens in de survey: bijna een kwart (23%) heeft de Filipijnse nationaliteit, 21% is Zuid-Afrikaans en 34% is afkomstig uit een land in Latijns-Amerika (met name Brazilië, Colombia, Peru en Mexico).

Van de 139 gastouders die de vragenlijst invulden hebben er 11 niet de Nederlandse nationaliteit. Van de respondenten heeft 90% minimaal een hbo opleiding. Het gezinsinkomen (netto) per maand is in alle gevallen boven de € 2.000 per maand en 70% verdient maandelijks meer dan € 5.000. De herkomstlanden van de au pairs in de gastgezinnen zijn vergelijkbaar met die uit de au pairsteekproef.

Motivaties voor het au-pairschap

Vrijwel alle au pairs gaven meerdere redenen op waarom zij au pair wilden worden. Dit illustreert dat motivaties voor internationale migratie complex zijn en zeker in het geval van au-pairmigratie niet eenvoudig te herleiden zijn tot een enkel motief. Het *leren kennen van een andere cultuur* wordt door vrijwel alle respondenten als een beweegreden genoemd maar ook *avontuur*, *persoonlijke groei*, *onafhankelijk zijn/meer vrijheid hebben* worden door het merendeel van de respondenten als overwegingen genoemd. De helft van de respondenten geeft aan dat *geld verdienen* een reden was om au pair te worden. Gevraagd naar de *belangrijkste* reden om au pair te worden blijken het *leren kennen van een andere cultuur* en *persoonlijke groei* de belangrijkste antwoordcategorieën (20% respectievelijk 22%). Slechts 7% van

¹ De steekproef van au pairs en de steekproef van gastgezinnen zijn onafhankelijk van elkaar.

de respondenten geeft aan dat *geld verdienen* voor hen de belangrijkste reden was om au pair te worden.

Het overgrote deel van de gastgezinnen (92%) kiest (mede) voor een au pair om hulp te hebben bij de verzorging van de kinderen. Hoewel 38% van de ouders aangeeft kinderopvang duurder te vinden dan een au pair worden redenen als 'opvang aan huis' en 'hele jaar door zelfde oppas' vaker genoemd als een overweging bij de keuze voor een au pair dan financiële afwegingen. Ook merkten respondenten veelvuldig op dat een au pair flexibiliteit en rust geeft thuis. Hoewel veel gastgezinnen aangeven dat zij het in huis halen van een 'andere cultuur' een toegevoegde waarde vinden is dit niet de doorslaggevende reden, behalve in de gevallen waar één van de partners uit hetzelfde land komt als de au pair en de au pair ook taal en cultuur van land van herkomst aan de kinderen doorgeeft.

Ervaringen met het au-pairschap

Ervaringen van au pairs lopen sterk uiteen maar zijn over het algemeen toch als positief te kenmerken. Zij geven aan veel over Nederland te leren, zich thuis te voelen binnen het gezin en veel levenservaring op te doen. Het merendeel van de au pairs geeft aan dat hun verwachtingen voorafgaand aan de komst naar Nederland overeenkomen met hun ervaringen of dat hun ervaringen hun verwachtingen zelfs overtreffen. De enige uitzondering hierop is het aantal uren dat zij kwijt zijn aan de taken binnen het gastgezin; 28% is hieraan meer tijd kwijt dan zij van te voren verwacht hadden. Veel au pairs (50%) geven aan meer dan 30 uur per week kwijt te zijn aan taken binnen het gastgezin. Dit beeld verschilt van het aantal uren dat au pairs volgens gastgezinnen aan taken besteden (27 uur gemiddeld). Slechts een enkel gastgezin geeft aan dat de au pair meer dan 30 uur per week aan taken besteedt. De discrepantie tussen opgegeven uren door gastgezinnen en au pairs kan een verschil in perceptie zijn tussen wat telt als 'taken' tussen au pairs en gastgezinnen. Het kan ook zijn dat gastgezinnen het niet sociaal wenselijk vinden meer dan 30 uur aan te geven op deze vraag.

Naast het aantal uren dat au pairs aan taken besteden binnen het gezin is ook gevraagd of zij weleens langere tijd alleen verantwoordelijk zijn voor de kinderen – iets wat volgens de au-pairregeling niet mag. Van de au pairs geeft 45% aan weleens langere tijd alleen verantwoordelijk te zijn voor de kinderen, bijvoorbeeld als de ouders op reis zijn of een weekendje weg. Veder geeft bijna de helft van de au pairs aan ook huishoudelijke taken uit te voeren die als zwaar geclassificeerd kunnen worden.

Van de au pairs zegt 80% goed te kunnen opschieten met het gastgezin en 67% voelt zich ook lid van het gezin. Veelgenoemde klachten zijn 'te weinig zakgeld' (33%), 'Onvoldoende begeleiding door het au-pairbureau' (23%) en 'aantal uren kinderverzorging te hoog' (14%).

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat in Nederland mensenhandel plaatsvindt in relatie tot het au-pairschap. Alle 129 au pairs geven aan hun paspoort zelf in bezit te hebben en hun zakgeld zelf te beheren.

Bemiddeling

Er zijn in Nederland meer dan 35 commerciële bemiddelingsbureaus die bemiddelen tussen buitenlandse jongeren die als au pair naar Nederland willen komen en gastgezinnen die op zoek zijn naar een au pair. Aan de bemiddeling door een au-pair-

bureau zijn kosten verbonden. Bemiddelingsbureaus vragen aan gastgezinnen over het algemeen een eenmalig bedrag voor een intake gesprek en een maandelijks bedrag aan bemiddelingskosten. Op jaarbasis variëren deze bemiddelingskosten van € 525 tot € 1.750. Verscheidene bureaus rekenen echter ook bemiddelingskosten aan de au pair. Dit varieert van inschrijfgeld tot kosten voor het volgen van een training (in Nederland of in het land van herkomst). De IND stelt nadrukkelijk dat het volgen van een training geen voorwaarde is voor toekenning van een verblijfsvergunning voor au pairs en acht het volgen van een training niet noodzakelijk gezien het karakter van het verblijfsdoel: culturele uitwisseling. Gedurende dit onderzoek werd naar aanleiding van signalen over hoge kosten voor au pairs op 1 oktober 2012 het au-pairbeleid aangescherpt. Sindsdien is vastgelegd dat au pairs maximaal € 34 aan bemiddelingskosten mogen betalen. Van de au pairs die gebruik hebben gemaakt van een bemiddelingsbureau is 42% overwegend positief over hun bureau terwijl 24% overwegend negatief is. Gastgezinnen zijn beduidend vaker positief over het bemiddelingsbureau.

Toezicht op naleving van het au-pairbeleid

Met de invoering van de Wet MoMi hebben au-pairbureaus meer verantwoordelijkheden gekregen bij het tegengaan van misstanden. Onder deze wet kunnen vreemdelingen die als au pair in Nederland willen verblijven namelijk uitsluitend toelating krijgen door tussenkomst van een referent die door de IND erkend is voor het verblijfsdoel 'uitwisseling'. Een erkende referent heeft wettelijke verplichtingen op basis van de Vreemdelingenwet. De IND ziet toe op naleving van deze verplichtingen.

De IND controleert niet ter plekke bij het gastgezin op naleving van de voorwaarden. De IND is hiertoe niet bevoegd; dit is voorbehouden aan de Inspectie sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) en de Vreemdelingenpolitie.

De Vreemdelingenpolitie voert op eigen initiatief controles uit, onder andere op basis van risicoprofilering of naar aanleiding van meldingen van de IND. De Inspectie SZW kan in actie komen als er op basis van signalen een redelijk vermoeden bestaat dat de WAV wordt overtreden doordat de au pair meer werkt of ander werk verricht dan is toegestaan op grond van het au-pairbeleid. De Inspectie SZW ontvangt hierover slechts enkele signalen per jaar.

Typologie

Op basis van de bevindingen uit de vragenlijst zijn vier verschillende invullingen van het au-pairschap gedefinieerd. De eerste invulling (*au pair as meant to be*) is representatief voor hoe het au-pairschap volgens de au-pairregeling ingevuld zou moeten worden. De au pair voelt zich deel uit maken van de familie op basis van gelijkwaardigheid en is voor maximaal 30 uur per week betrokken bij de verzorging van kinderen en licht huishoudelijke taken.

Het tweede type (*big sister*) representeert de situatie waarin de au pair zich wel onderdeel van de familie voelt maar het door het feit dat zij zich betrokken voelt bij het gezin moeilijk vindt om nee te zeggen als er een beroep op haar gedaan wordt waarbij het aantal uren wordt overschreden of het takenpakket ook zwaardere huishoudelijke taken bevat. Gastgezinnen kunnen in deze situatie juist met het argument van de goede relatie en het deel uitmaken van de familie een groter beroep doen op de au pair dan is toegestaan of afgesproken.

Het derde type (*live in tourist*) beschrijft een invulling van het au-pairschap waarbij de au pair geen deel uitmaakt van de familie maar ook weinig betrokken is bij de verzorging van kinderen en huishoudelijke taken. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren die via het au-pairschap op een relatief goedkope manier iets van Nederland en/of Europa willen zien en ervaren zonder eigenlijk behoefte te hebben aan opname binnen het gezin. Zij vullen de afgesproken taken zo minimaal mogelijk in en gaan veelal hun eigen gang. Voor gastgezinnen in deze situatie voldoet het au-pairschap op deze manier vaak niet aan de verwachtingen.

Een vierde invulling (*domestic worker*) is representatief voor de situatie waarin het au-pairschap meer een werkgever-werknemer relatie wordt. De au pair is verantwoordelijk voor een groot deel van de huishoudelijke taken en de verzorging van kinderen, maar maakt geen deel uit van het gezin op gelijke voet. De au pair gaat niet mee op uitjes of vakantie tenzij als oppas en verricht vaak ook zwaardere huishoudelijke taken (al dan niet tegen extra betaling).

Het blijkt dat de meerderheid van de au pairs (55%) past in het cluster dat overeenkomt met de invulling van het au-pairschap zoals dat volgens het beleid bedoeld is. Slechts 4% van de au pairs valt in het cluster *tourist* waarbij zowel het aantal uren laag is als het deel uitmaken van het gastgezin laag is. Van de respondenten kan 30% geassocieerd worden als *domestic worker* waarbij het aantal uren hoog is. Dit geldt ook voor de respondenten in het cluster *big sister* (12%) maar in dit laatste geval is er wel sprake van het zich onderdeel voelen van het gezin terwijl dat in het cluster *domestic worker* niet zo is.

Uit aanvullende analyses blijkt verder dat au pairs uit verschillende herkomstregio's in alle categorieën voorkomen. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat *domestic worker* au pairs alleen uit Azië komen.

Wat betreft de naleving van de au-pairregeling kunnen voor de verschillende clusters uiteenlopende aannames gedaan worden. De respondenten in het cluster *au pair as meant to be* vullen het au-pairschap in volgens de doelstelling van het beleid en voldoen aan de voorwaarden van de regeling. Van de *live in tourist* au pairs kan hetzelfde gezegd worden. Zij zorgen zelf voor de culturele kennismaking met Nederland en verrichten niet meer taken dan toegestaan. Het verschil met het cluster *au pair as meant to be* is de mogelijke ontevredenheid van de gastgezinnen waar zij verblijven. In het cluster *domestic worker* kan de au-pairregeling oneigenlijk gebruikt worden als een verkapt vorm van arbeidsmigratie. De au pair is hier vooral werknemer en besteedt meer uren dan toegestaan aan taken. Zowel het gezin als de au pair kan echter tevreden zijn met de situatie, zeker als er bijvoorbeeld afspraken zijn gemaakt over extra financiële vergoeding bij extra uren. Wel is het zo dat de arbeidsrechtelijke positie van een *domestic worker* die onder de au-pairregeling in Nederland verblijft slechter is dan als zij als arbeidsmigrant in Nederland zou zijn. Er kan onder de au-pairregeling geen beroep worden gedaan op sociale voorzieningen en er is geen verplichting het minimumloon te betalen. In het *big sister* cluster is het risico op uitbuiting van de au pair door het gastgezin waarschijnlijk het grootst. Omdat de au pair zich in deze situatie wel degelijk onderdeel van het gezin voelt is de loyaliteit hoog en wordt het moeilijk voor de au pair om verzoeken om hulp te weigeren. De au pair hoeft dit overigens niet per se als problematisch te ervaren maar als de 30 uur per week systematisch overschreden wordt voldoet de invulling van het au-pairschap in dit cluster niet aan de voorwaarden van de au-pairregeling.

Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?

De vraag die in de titel van dit rapport werd opgeworpen, namelijk is het au-pair-schap vandaag de dag nog te beschouwen als culturele uitwisseling of is het een vorm van arbeidsmigratie, is niet zo makkelijk te beantwoorden. Dit hangt samen met zowel verschillen in motivaties tussen au pairs en gastgezinnen als met onduidelijkheden inherent aan het au-pairbeleid zoals dat nu geformuleerd is.

Het Nederlandse au-pairbeleid heeft als doel culturele uitwisseling te faciliteren door jongeren de mogelijkheid te geven bij een gastgezin in Nederland in te wonen maar binnen de regeling is een aanzienlijk aantal uren arbeid toegestaan per week. Hoewel het beleid niet tot doel heeft de *work life balance* van gastgezinnen te faciliteren of om het au-pairschap tot een alternatieve vorm van kinderopvang te maken, blijkt dit in de praktijk wel de belangrijkste reden voor gastgezinnen om gebruik te maken van een au pair.

De controle op het aantal uren dat taken verricht worden en de aard van de werkzaamheden is complex. Huishoudelijke arbeid is van oudsher moeilijk te reguleren en te controleren. Enerzijds door de aard van de werkzaamheden, die vaak niet als 'echte arbeid' beschouwd worden. Anderzijds door de plaats waar de werkzaamheden zich voordoen: in de privésfeer van het gastgezin. Hierdoor is structurele controle arbeidsintensief en er kan doorgaans alleen actie worden ondernomen indien er een signaal is ontvangen. Een overtreding van de voorwaarden wordt echter niet altijd als een probleem ervaren door de au pair. De sociale context van werk in een privéhuishouden verschilt van die van werk op de reguliere arbeidsmarkt. Au pairs identificeren zichzelf vaak niet als werknemer maar als 'lid van de familie' en dienen daardoor niet snel een officiële klacht in.

Sinds kort zijn gastgezinnen en au pairs onder de Wet MoMi verplicht een erkend bemiddelingsbureau te gebruiken. Het feit dat gastgezinnen bemiddelingskosten betalen aan een commercieel au-pairbureau dat een contract opstelt tussen au pair en gastgezin kan ervoor zorgen dat de relatie gastgezin-au pair een meer contractueel karakter krijgt, waardoor gastgezinnen de au pair meer als werknemer gaan zien. Onder deze omstandigheden kan het 'maximaal 30 uur werkzaamheden' snel omslaan in 'in ieder geval 30 uur'. Zeker als ook bemiddelingskosten voor gastgezinnen omhoog gaan, iets waar enkele bureaus op zinspeelden nu zij, als verantwoordelijke voor welzijn en terugkeer van de au pair, ook meer risico lopen op bestuurlijke boetes.

Conclusies

Zowel au pairs als gastgezinnen zijn overwegend positief over het au-pairschap. De regelgeving wordt echter niet altijd nageleefd. Afwijkingen van de regelgeving komen het meest voor met betrekking tot het aantal gewerkte uren, de zwaarte van de werkzaamheden en het ontbreken van een alternatief voor de werkzaamheden van de au pair (met name wat betreft de verzorging van kinderen). Wat de andere aspecten van het au-pairschap betreft waar de regeling zich expliciet over uitlaat, houdt het overgrote deel van de gezinnen zich wel aan de regeling. In alle gezinnen krijgen de au pairs zakgeld, hebben zij hun eigen kamer, en nemen zij op de een of andere manier deel aan de Nederlandse cultuur.