



Prospective
research

**Kan het overheidsbeleid
de diensten voor
ouderenzorg verbeteren
en zo het zwartwerk in
de sector terugdringen?**

Kernboodschappen

- 1** De toegenomen vraag naar thuiszorgdiensten vraagt om een dringende hervorming van het zorgsysteem.
- 2** Gezinnen kiezen voor gepersonaliseerde zorgoplossingen en de tegenstelling tussen rijke en armere gezinnen neemt toe.
- 3** De slechte reputatie en moeilijke arbeidsomstandigheden in de zorgsector maken banen onaantrekkelijk.
- 4** De grotere aanwezigheid van migrantenvrouwen in zorgberoepen doet belangrijke vragen rijzen over de stereotypen en discriminatie die er bestaan met betrekking tot gender en etniciteit/ras.
- 5** Zwartwerk is in de thuiszorgsector zeer wijdverspreid.

Inleiding/samenvatting van de problematiek

De groeiende vraag naar ouderenzorg is een vraagstuk dat steeds meer aandacht krijgt binnen de academische en politieke kringen in Europa. Demografische verschuivingen (zoals de afnemende vruchtbaarheid en de vergrijzing van de bevolking) treffen alle Europese landen en dwingen tot een herziening van het zorgsysteem. Hoewel de Belgische welvaartsstaat blijft streven naar een goed uitgebouwde openbare dienstverlening, vertoont het sociaalzekerheidsbeleid (en met name het zorgbeleid) overeenkomsten met een aantal trends die in alle westerse landen worden waargenomen.

Deze trends dwingen gezinnen ertoe om een gepersonaliseerde 'zorgmix' toe te passen, die publieke, private, formele en informele oplossingen combineert. Informele zorg wordt voornamelijk verleend door ongeschoolde werkkrachten, vaak migrantenvrouwen zonder geldig verblijfsstatuut en zonder vast contract. Het inzetten van migrantenvrouwen, al dan niet met een vast contract, in de ouderenzorgsector (als een goedkopere en flexibelere oplossing) is centraal komen te staan in sommige Zuid-Europese landen.

Ondanks de grote verschillen tussen de zorgstelsels van Zuid- en Noord-Europese landen, is de toenemende aanwezigheid van migrantenvrouwen in deze sector nu ook zichtbaar in landen met een sterkere traditie van sociale hulpverlening, zoals België.

In België is dit fenomeen echter nog niet onderzocht in de wetenschappelijke literatuur, noch wordt er rekening mee gehouden door overheidsinstanties. Niet alleen ontbreken betrouwbare gegevens over dit onderwerp, maar zwartwerk in de zorgsector blijft een maatschappelijk fenomeen dat sterk onder de radar blijft.

Methoden, benaderingen en resultaten/body

Dit onderzoek spitst zich toe op de thuiszorg voor zorgbehoevende ouderen, en meer specifiek op de problematiek van het zwartwerk (werk zonder vast contract) van migrantenvrouwen of vrouwen van buitenlandse afkomst in de zorgsector. Het hoofddoel is om twee verborgen en kwetsbare populaties zichtbaar te maken – enerzijds de zorgbehoevende ouderen en anderzijds de professionele zorgverleners met een migratieachtergrond zonder vast contract en die onder arbeids-omstandigheden werken die vaak variëren al naargelang hun administratieve status en afkomst - en de relatie tussen deze twee sociale groepen.

Dit onderzoek beoogt op de eerste plaats inzicht te verschaffen in dit fenomeen en de wetenschappelijke en beleidslacunes te dichten met betrekking tot de tewerkstelling van zwart-werkende migrantenvrouwen in de ouderenzorgsector in Brussel. De drie specifieke doelstellingen, die weerspiegeld worden in drie aparte delen van het onderzoek, zijn

A. de zichtbaarheid vergroten van zorgbehoevende ouderen met hun diverse noden, alsook van de oplossingen die gezinnen kiezen om het hoofd te bieden aan de toenemende zorgbehoefte voor hun meest kwetsbare familieleden;

B. de zichtbaarheid vergroten van het bestaan van zwartwerk in de zorgsector in Brussel, evenals van de levensomstandigheden en werksituatie van de professionele zorgverleners, met bijzondere aandacht voor migrantenvrouwen;

C. de relatie tussen ouderen (en hun families) en professionele zorgverleners onderzoeken en mogelijke en duurzame oplossingen verkennen die het fenomeen van zwartwerk in de zorgsector kunnen bestrijden.

Gezien de complexiteit en de gevoelige aard van deze kwestie, evenals de moeilijkheden die gepaard gaan met het werken met twee verborgen, vaak geïsoleerde en kwetsbare bevolkingsgroepen, werd dit onderzoek uitgevoerd via verschillende onderzoeksmethoden: kwantitatieve methoden (een enquête gericht aan ouderen en hun families), kwalitatieve methoden (diepte-interviews en focusgroepen met ouderen, families en professionele zorgverleners met een migratieachtergrond, met uiteenlopende administratieve en werkstatuten) en visuele sociologie (het maken van een documentaire).

Conclusies

De resultaten van dit onderzoek benadrukken de dringende behoefte aan oplossingen en hervormingen in de zorgsector. Met name de diensten voor thuiszorg en de banen in de zorgsector moeten worden verbeterd, ten gunste van zowel de zorgontvangers (de ouderen en hun families) als de professionele zorgverleners.

Voor ouderen die zorg nodig hebben, moeten er betaalbare en kwalitatieve diensten worden ontwikkeld. Families dienen aangepaste keuzes te hebben (variërend van residentiële zorg tot diverse vormen van thuiszorg), afgestemd op hun behoeften en los van hun sociaaleconomische situatie. Professionele zorgverleners moeten op hun beurt betere arbeids-omstandigheden krijgen, waaronder competitieve salarissen en de mogelijkheid van reguliere arbeidscontracten, ongeacht hun gezinssituatie, migratieachtergrond of administratieve status. De overheid moet concrete inspanningen leveren om de vooroordelen en stereotypen met betrekking tot zorgberoepen aan te pakken, vooral diegene die gebaseerd zijn op gender en de afkomst van werknemers.

Beleidsaanbevelingen

1. Thuiszorgdiensten

De thuiszorgsector heeft de afgelopen jaren belangrijke veranderingen doorgemaakt. Hoewel de door de overheid gesubsidieerde thuiszorgdiensten voor ouderen aanzienlijk zijn uitgebreid, in overeenstemming met de trends in andere Europese landen, laten de resultaten van dit onderzoek duidelijk zien dat de bestaande thuiszorgdiensten - en vooral de publieke diensten (erkende diensten) - niet de volledige vraag dekken. Dit kan een obstakel vormen om aan de toenemende zorgvraag te voldoen die naar verwachting de komende jaren nog zal versnellen. In de huidige context moeten gezinnen gepersonaliseerde oplossingen vinden, die sterk zullen afhangen van hun sociaaleconomische situatie.

Bovendien hebben de versnippering van de thuiszorgsector en de steeds zichtbaardere privatisering van de zorgdiensten (met de opkomst van particuliere initiatieven die niet aan overheidsregulering onderworpen zijn) aanzienlijke gevolgen voor zowel de zorgontvangers (en hun familie) als voor het zorgpersoneel, en dragen ze bij tot een toename van het zwartwerk. Hoewel de resultaten van dit onderzoek laten zien dat er geen ideale oplossingen bestaan en dat zorgdiensten zo veel mogelijk zouden moeten worden afgestemd op individuele noden (afhankelijk van gezondheidstoestand, persoonlijke voorkeuren, de nabijheid van familie, enz.), kunnen volgende oplossingen de zorg verbeteren voor ouderen die thuis willen blijven wonen:

A. Diensten voor thuiszorg versterken, door het aantal erkenningen door de overheid en het aantal gesubsidieerde uren voor publieke dienstverleners uit te breiden, in combinatie met aanpassingen in de regelgeving waaraan deze organisaties onderworpen zijn. Het overwegen van een uitbreiding van de uren waarop ouderen aanspraak kunnen maken (zelfs tot bijna volledige ondersteuning), is een mogelijke optie. Om de overheidsuitgaven te beperken, moet een wijziging van de prijszetting (*baremas*) worden overwogen, inclusief aanzienlijke prijsverhogingen voor de zorgontvangers met het hoogste inkomen. Verbeterde coördinatie tussen diensten is van essentieel belang gezien het aantal mensen dat bij thuiszorg betrokken is, dit om het zorgen voor ouderen door de familie te vergemakkelijken.

B. Voor particuliere bedrijven die thuiszorgdiensten aanbieden, moet er een regelgevingssysteem worden overwogen om misbruik te voorkomen, vooral met betrekking tot de uitbuiting van professionele zorgverleners. Thuiszorgverleners moeten bijvoorbeeld steeds het statuut van 'werknemer' hebben (en niet van zelfstandige), ongeacht de werkgever.

C. Thuiszorgberoepen (verpleegkundigen, zorgassistenten, gezinshulpverleners, huishoudelijke hulpverleners, evenals alle andere profielen van thuiszorgverleners) moeten worden opgewaardeerd door de arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de lonen, te verbeteren. Concrete maatregelen

Beleidsaanbevelingen

moeten gericht zijn op het ‘genderneutraal’ maken van het beroep van zorgverlener, en het bestrijden van de stereotypen en de slechte reputatie die met dit beroep in verband worden gebracht. Dit moet in de eerste plaats gebeuren op het niveau van beroepsopleidingen en ondersteund worden door bewustmakingscampagnes voor het bredere publiek. Het verbeteren van de arbeidsomstandigheden voor eerstelijns werkers in de zorg zou kunnen gepaard gaan met de invoering van een quotasysteem (voor mannen) in zowel de opleiding als de aanwerving van personeel, om een relatief snelle verandering te stimuleren.

D. De kwaliteit van woonzorgvoorzieningen (verzorgingstehuizen) verbeteren en stereotypen over institutionalisering bestrijden, zodat ouderen en hun familie weloverwogen beslissingen kunnen nemen die uitsluitend op hun voorkeuren zijn gebaseerd. Het is belangrijk dat de mogelijkheid om thuis te blijven wonen, zelfs al is het in minder dan optimale gezondheidsomstandigheden, niet verplicht wordt en dat de optie om in een woonzorgcentrum te verblijven niet wordt ervaren als een negatieve en nadelige optie.

2. Zwartwerk

De resultaten van dit onderzoek tonen duidelijk aan dat, hoewel in België een goed uitgebouwd systeem van gesubsidieerde thuiszorgdiensten bestaat en er verschillende andere mogelijke opties voorhanden zijn (zoals particuliere bedrijven, vrijwilligersverenigingen, enz.), zwartwerk in de thuiszorgsector zeer wijdverspreid is. In tegenstelling tot andere Europese landen lijkt in België het zwartwerk in deze sector nauw verbonden te zijn met (en een aanvulling te vormen op) formele diensten. De verwevenheid van formele zorg en zorg via zwartwerk in België houdt in dat er verschillende vormen van zwartwerk bestaan en dat deze gecombineerd worden met formele, openbare en particuliere diensten. Om zwartwerk in de sector te bestrijden, zijn de volgende maatregelen nodig:

A. Aangezien zwartwerk vaak voorkomt bij professionele zorgverleners die formeel in de sector werken (als een manier om onaantrekkelijke lonen aan te vullen), kunnen betere arbeidsomstandigheden en vooral hogere lonen zwartwerk helpen terugdringen.

B. Aangezien zwartwerk vaak voorkomt in het geval van nachtelijke thuiszorg, moet worden nagegaan of het mogelijk is dit soort diensten te financieren. Dit biedt de mogelijkheid, ook voor gezinnen die het minder breed hebben, om hiervoor te betalen zonder hun toevlucht te moeten nemen tot zwartwerk. Op dit moment bieden alleen particuliere ondernemingen nachtdiensten aan, tegen extreem hoge prijzen.

Beleidsaanbevelingen

C. Net als in vele andere landen valt zwartwerk in deze sector vaak samen met de behoefte aan 24-uurszorg. In dat geval zijn het vaak migrantenvrouwen die bij de oudere persoon inwonen, in ruil voor slechte arbeidsomstandigheden en lage lonen, en vaak zonder een contract. Om deze situatie te vermijden, moeten gezinnen met dergelijke zorgbehoeften de wettelijke mogelijkheid hebben om rechtstreeks personeel in dienst te nemen via een reguliere arbeidsovereenkomst.

D. Migrantengaven toegang tot opleidingen voor banen in de thuiszorg (verpleegkundigen, zorgassistenten, gezinshulpverleners, huishoudelijke hulpverleners, enz.), ongeacht hun administratief statuut. Dit betekent: i) een vereenvoudiging van het systeem van gelijkwaardigheid van diploma's die in het buitenland zijn behaald, ook buiten Europa, om de tewerkstelling van hooggekwalificeerd personeel, zoals verpleegkundigen, fysiotherapeuten, enz. te vergemakkelijken; ii) het tekort aan arbeidskrachten in de thuiszorgsector in België erkennen, en werk in deze sector erkennen als reden voor administratieve regularisatie voor migranten.

Lijst van publicaties

Giordano C. (forthcoming - 2023).

“As I always say, you really need to tame them!”: the definition of working conditions of live-in senior carers by home care providers in Belgium. In Lutz H. & Palenga-Möllenbeck E. (eds.), Home care for sale. The transnational brokering of senior care in Europe. Palgrave: London.

Giordano C. (2022).

Home care service providers in Brussels: time adjustments during COVID-19 and the consequences for frontline home care workers. In International Journal of Care and Caring.

Giordano C. (2021).

Home care services for the elderly in Belgium: is professionalisation decreasing gender and ethnic segregation and discrimination in the sector? In Comas d’Argemir and Bofill (eds.), El cuidado de mayores y dependientes. Avanzando hacia la igualdad de género y la justicia social. Barcelona: Icaria Editorial.

Giordano C. (2021).

The ‘care mix’ adopted by Belgian families and the growing presence of migrant workers in old age care in Belgium. In Horn V. et al. (eds.), The Global Old Age Care Industry - Tapping into migrants for tackling the old age care crisis. London: Palgrave Macmillan.

Giordano C. (2021).

Freedom or money? The dilemma of migrant live-in elderly carers in times of COVID-19. In Gender, Work & Organization, 28(S1), 137-150.

Giordano C. (2020).

The professionalisation of domiciliary care for the elderly: a comparison between public and private care service providers in Belgium. In International Journal of Sociology and Social Policy.

Giordano, C. (2019).

L’aide à domicile à Bruxelles : être femme et migrante dans un métier peu valorisé. In GRESEA Echos, Brussels.

Auteur & project

Chiara Giordano behaalde een joint Phd in de sociale en politieke wetenschappen aan de universiteit van Milaan (*Università Statale di Milano*) en de *Université Libre de Bruxelles (ULB)*. Ze heeft ook een master in genderstudies en gelijke kansen. In 2018 kreeg ze een vierjarige Anticipate-beurs van Innoviris voor het project 'Migrantes irrégulières dans le secteur du care aux personnes âgées à Bruxelles: enjeux sociaux et politiques de l'invisibilité de deux populations' (MIRAGE).

Momenteel werkt zij als postdoctoraal onderzoeker bij de *Groupe de Recherche sur les relations ethniques, les migrations et l'égalité (GERME)* aan de *Université Libre de Bruxelles (ULB)*. Haar onderzoek richt zich op vrouwelijke migratie, huishoudelijk werk en zorg, genderongelijkheid en etnische discriminatie.

E-mail : chiara.giordano@ulb.be

DISCLAIMER

Dit onderzoek werd uitgevoerd met de steun van Innoviris.

Alle meningen, overtuigingen en aanbevelingen in deze beleidsnota behoren volledig toe aan de auteur. Innoviris kan er niet aansprakelijk voor worden gesteld.



Prospective
research

Via het programma Prospective Research wil het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onderzoeksprojecten financieren met een tweeledig doel: een solide gewestelijke toekomstvisie en oplossingen uitwerken voor de specifieke uitdagingen waarmee Brussel de komende jaren zal worden geconfronteerd. De oplossingen die de gefinancierde projecten voorstellen, moeten rekening houden met de stedelijke complexiteit van Brussel en zijn ecologische, sociale en economische transitiedoelstellingen. Het programma richt zich tot onderzoekers in zowel de humane wetenschappen als in de exacte of toegepaste wetenschappen.

***WE FUND
YOUR
FUTURE***