

BUREAU CLARA WICHMANN

EEN TOEKOMSTPERSPECTIEF
VOOR PERSOONLIJKE
EN HUISHOUDELIJKE
DIENSTVERLENING

ONDERZOEKSRAPPORT

MR. DR. N. JANSEN — Amsterdam, maart 2021

ONDERZOEKSRAPPORT

MR. DR. N. JANSEN — Amsterdam, maart 2021

BUREAU CLARA WICHMANN

Postbus 93639

1090 EC Amsterdam

info@clara-wichmann.nl

ALLIANTIE SAMEN WERKT HET

De Alliantie Samen werkt het! is een samenwerking van Bureau Clara Wichmann, Movisie, Nederlandse Vrouwen Raad, WO=MEN, WOMEN Inc. en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en loopt van 2018 tot en met 2022.

'Alliantie samen werkt het' is een samenwerking van:



INHOUDSOPGAVE

1. TEN GELEIDE	3
2. WAT IS DIENSTVERLENING AAN HUIS?.....	5
3. 'REGELING DIENSTVERLENING AAN HUIS'	7
3.1 ACHTERGROND.....	7
3.2 INHOUD VAN DE REGELING.....	8
3.2.1 Loonbelasting, premies volksverzekeringen en Zorgverzekeringswet	8
3.2.2 Burgerlijk Wetboek: arbeid, loon en gezag.....	9
3.2.3 Uitzonderingen in de rechtsbescherming: ziekte, informatie en ontslag	10
3.2.4 Uitzondering: Algemene wet gelijke behandeling.....	11
3.2.5 Uitzondering: verplichte werknemersverzekeringen	11
4. BELEIDSINITIATIEVEN EN DENKRICHTINGEN.....	13
4.1 DE TOTSTANDKOMING VAN DE REGELINGS DIENSTVERLENING AAN HUIS	13
4.2 DE REGELING DIENSTVERLENING NADER BELEIDSMATIG BEZIEN.....	14
5. EEN BLIK OVER DE GRENZEN.....	18
5.1 INLEIDING.....	18
5.2 SAMENVATTING LANDEN.....	18
5.3 VERGELIJKING DOELSTELLINGEN	19
5.4 EFFECTEN OP DE DOELSTELLINGEN EN BUDGET	20
6. DE VERHOUDING TOT INTERNATIONALE VERDRAGEN	22
6.1 ILO-VERDRAG NO. 189.....	22
6.2 VN-VROUWENVERDRAG.....	22
6.3 HET VWEU.....	23
7. DE VERHOUDING TOT DE RANDVOORWAARDEN EN BOUWSTENEN VAN DE COMISSIE BORSTLAP	26

7.1	<i>INLEIDING</i>	26
7.2	<i>RANDVOORWAARDEN</i>	26
7.3	<i>BOUWSTENEN</i>	29
8.	CONCLUSIE	30

1. TEN GELEIDE

Deze studie is door mr. dr. Niels Jansen uitgevoerd in opdracht van Bureau Clara Wichmann.¹

‘We moeten in Nederland de bakens verzetten.’ Met deze mededeling start het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk over de toekomst van de arbeidsmarkt dat aan het begin van dit kalenderjaar verscheen. Volgens de commissie is de huidige wet- en regelgeving rondom werk onvoldoende toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden, kan met de huidige regelgeving op de langere termijn economische en sociale vooruitgang niet worden gewaarborgd en zijn fundamentele aanpassingen nodig.² De commissie spreekt zelfs voorzichtig van een nieuwe ‘sociale kwestie’, want verschillen tussen werkenden nemen toe en sociale scheidslijnen verscherpen, waardoor economische, sociale en maatschappelijke waarden van werk in de knel zijn geraakt en, als er niets gebeurt, verder onder spanning komen te staan.³ De boodschap van de commissie is duidelijk: bestaande arrangementen passen niet meer en het is tijd voor verandering. Het toekomstperspectief van de commissie is wellicht nog wat vaag met randvoorwaarden als wendbaarheid, weerbaarheid, duidelijkheid en wederkerigheid,⁴ maar de commissie spreekt tegelijkertijd van een breed fundament aan bescherming voor alle werkenden en die boodschap is concreet en zou samen met de genoemde randvoorwaarden onder meer moeten leiden tot bescherming tegen grote sociale risico’s en dus tot – vrij vertaald – meer werk- en inkomenszekerheid voor alle werkenden.⁵

De kernboodschap van de commissie is hoopvol voor werkenden en met name voor kwetsbare groepen, zoals werkenden in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening. De uitwerking van de boodschap van de commissie in concrete maatregelen voor de arbeidsmarkt is juist voor deze specifieke groep helaas wat teleurstellend, want hoewel de positie van werkenden in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening bij uitstek kwetsbaar is in termen van werk- en inkomenszekerheid, kwaliteit van werk en arbeidsomstandigheden – hetgeen nog eens pijnlijk zichtbaar is geworden door de corona-crisis,⁶ wordt

¹ Bureau Clara Wichmann streeft al meer dan dertig jaar naar een betere maatschappelijke en juridische positie van vrouwen in Nederland. Met dank aan Leontine Bijleveld voor de kritische noten en opmerkingen bij dit onderzoek. Samen met Eva Cremers en anderen heeft zij – onder andere – door middel van het boek *‘Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, ervoor gezorgd dat de rechtspositie van huishoudelijk personeel steeds op de agenda is blijven staan.

Niels Jansen is als Universitair Docent werkzaam bij de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan het onderzoeksinstituut AIAS-HSI.

² *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020, p. 3.

³ Idem.

⁴ Zie ook S.S.M. Peters, ‘Commissie-Borstlap en de regulering van arbeidsrelaties’, *TRA* 2020/52, p. 5.

⁵ *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020, p. 7.

⁶ ‘Zwarte’ schoonmaker zit thuis zonder werk, en dus geld’, *De Volkskrant* 26 maart 2020. Zie verder <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/overige-publicaties/2020/iedereen-mee-kwetsbare-groepen.pdf> waarin de groep van werkenden in de dienstverlening aan huis niet zijn meegenomen. Zie idem: SCP: Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt (juli 2020).

in het eindrapport over een versterking van juist de positie van werkenden in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening niet gesproken.

Dat het rapport geen concrete maatregelen bevat over de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening is teleurstellend voor werkenden op deze markt, maar de commissie lost, zoals zij zelf in het rapport aanstipt, geen probleem op en helpt slechts om problemen te benoemen en een richting te schetsen die toekomstbestendig is en waarmee anderen aan de slag moeten.⁷ 'We' moeten dus aan het werk en deze studie komt mede voort uit die boodschap van de commissie. In deze studie in opdracht van Bureau Clara Wichmann richt ik mij onder meer op de vraag of regels omtrent persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening voldoen aan de randvoorwaarden van de commissie en of er voor deze groep werkenden wel sprake is van een breed fundament aan bescherming? En zo nee, welke aanpassingen dan kunnen worden gedaan? Hoe kunnen bestaande regels omtrent persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening 'toekomstbestendig' worden gemaakt met uiteraard als doel de kwetsbaarheid van werkenden op zijn minst te verminderen en ook voor deze groep economische en sociale welvaart te waarborgen?

Overigens bestaat ook vanuit Europa interesse in de positie van werkenden in de huishoudelijke en persoonlijke dienstverlening. Onlangs verschenen de resultaten van een Europees onderzoek naar beleid van en strategieën van sociale partners in verschillende Europese landen ten aanzien van deze vorm van dienstverlening.⁸ Uit het onderzoek volgt dat, in afwijking van Nederland, in sommige Europese landen de rechtspositie van werkenden in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening niet fundamenteel afwijkt van die van 'gewone' werknemers wat betreft aanspraken op sociale zekerheid en arbeidsrechtelijke bescherming. Dit roept de vraag op in hoeverre die landen (bijvoorbeeld Frankrijk en Finland) voor Nederland als voorbeeld kunnen dienen in het kader van een mogelijke aanpassing van de rechtspositie van deze groep werkenden. Wat leert kort gezegd een blik over de grenzen ons? Die vraag beantwoordde de SER recent in een verkenning van de markt voor persoonlijke dienstverlening.⁹ Mede op basis van een blik over de grenzen beveelt de SER de regering aan om nu toch echt na te gaan denken over een verbetering van de rechtspositie van werkenden en de invoering van fiscale aftrekmogelijkheden zoals in Frankrijk, Finland en Zweden het geval. De Regeling dienstverlening aan huis heeft geen bewijsbare bijdrage aan de bevordering van de werkgelegenheid, de arbeidsparticipatie van vrouwen en het tegengaan van zwartwerken.

⁷ *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020, p. 4.

⁸ PHS-QUALITY Project Country Reports (website AIAS-HSI.uva.nl)

⁹ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020.

2. WAT IS DIENSTVERLENING AAN HUIS?

Onder persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening (kort gezegd: dienstverlening aan huis) vallen verschillende activiteiten die betrekking hebben op het welzijn van families of individuen, zoals kinderopvang, ouderenzorg en gehandicaptenzorg, schoonmaak en tuinieren.¹⁰ Eurofound en de SER hanteren de volgende definitie van persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening:

‘all those services provide by public or private organisations, or by the third sector, which substitute paid work (in the form of a job or self-employment) for work which was formerly performed unwaged within the household. Therefore, all services provide inside and outside the home of the user are included, as long as they maintain and support members of a private household.’¹¹

Dienstverlening aan huis wordt in Nederland niet beschouwd als aparte sector. Deze vorm van dienstverlening strekt zich uit over verschillende bestaande sectoren, waarvan de schoonmaak en de zorg de belangrijkste zijn. Voor dienstverlening aan huis geldt in het algemeen dat deze diensten (dat geldt voor Nederland maar ook voor andere landen) parttime worden verricht door vrouwen die relatief laag geschoold zijn (en relatief vaak een migratie-achtergrond hebben).¹² De dienstverlening die wordt verricht zonder zorgindicatie wordt veelal verricht op informele basis, wat in dit verband wil zeggen dat tussen het huishouden en de werkenden geen schriftelijke afspraken worden gemaakt.

Uit door de Commissie Dienstverlening aan huis in 2014 verricht onderzoek naar dienstverlening aan huis, volgt dat ruim 13% van de huishoudens in Nederland gebruikmaakt van een dienstverlener die bij het huishouden in dienst is, waarbij schoonmaken de belangrijkste vorm van dienstverlening is.¹³ Uit andere studies volgt dat het gaat om ongeveer 272 miljoen uren per jaar tegen een beloning van 2,5 miljard per jaar. Naar schatting zijn er ongeveer 345 duizend huishoudelijk werkers werkzaam in Nederland. In de praktijk is de markt groter, omdat in deze cijfers geen rekening is gehouden met zzp'ers of schoonmakers in dienst van een organisatie.¹⁴ In Europa betreft huishoudelijke dienstverlening zo'n 4% van de werkgelegenheid en voor Nederland is dat vergelijkbaar. Ruim 91% van het werk wordt door vrouwen verricht (en een belangrijk deel daarvan heeft daarvan een migratie-achtergrond en/of is

¹⁰ *Kamerstukken II 2010/11, 29544, 281.*

¹¹ A. Cancedda, *Employment in household services*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2001 en *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst* (advies van oktober 2016, SER 2016/08), Den Haag: SER 2016, p. 144

¹² Zie hierover bijvoorbeeld: L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010 en A. Cancedda, *Employment in household services*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2001, chapter 4.

¹³ *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?* Advies commissie Dienstverlening aan huis, maart 2014

¹⁴ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 12.

ongedocumenteerd). In het licht van maatschappelijke en demografische ontwikkelingen wordt geschat dat de werkgelegenheid in de persoonlijke dienstverlening met 50% kan toenemen.¹⁵

De markt voor dienstverlening aan huis heeft een aantal bijzondere kenmerken. Degene ten behoeve van wie arbeid wordt verricht is een particulier en de werkzaamheden vinden plaats in en om het huis van de particulier. Daarnaast gaat het veelal om werkzaamheden die een particulier ook zelf zou kunnen verrichten als hij daarvoor zou kiezen, tenzij het gaat om geïndiceerde zorg (PGB en alfahulpverlening). Werkgeversverplichtingen worden door particulieren als een 'last' ervaren.

Voor de overheid is toezicht en controle lastig, hiernaast is het werk aantrekkelijk is voor arbeidskrachten die inkomsten niet willen opgeven bij de belastingdienst alsmede voor in Nederland verblijvende migranten zonder documenten. Tegelijkertijd is het mogelijk dat als huishoudens ervoor kiezen om werk niet uit te besteden en het werk zelf doen, dit een negatief effect op de werkgelegenheid voor dienstverleners en voor de arbeidsparticipatie van leden van het huishouden kan hebben. Deze aspecten zijn mede bepalend geweest invoering van de 'Regeling dienstverlening aan huis' als uitbreiding van een bestaande regeling voor Deeltijd huishoudelijk personeel. De uitbreiding werd ingevoerd om de administratieve plichten voor de particuliere werkgever te verminderen en huishoudelijk werk uit het zwarte circuit te halen. Hiermee worden echter ook de kosten voor de overheid lager ten aanzien van mogelijkheden voor zorginkoop middels de PGB indicatie, of voor een alfahulp. Tegelijkertijd vermindert deze regeling de arbeidsrechtelijke positie van de werker. In het volgende onderdeel van deze studie zal worden ingegaan op de achtergronden van de Regeling dienstverlening aan huis, de inhoud daarvan en beleidsinitiatieven. In het daaropvolgende deel wordt de regeling getoetst aan het internationale recht en de bouwstenen van de Commissie Borstlap. De studie sluit af met concrete aanbevelingen.

¹⁵ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 13.

3. 'REGELING DIENSTVERLENING AAN HUIS'

3.1 ACHTERGROND

De 'Regeling dienstverlening aan huis' regelt de rechtspositie van personen die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat. Deze rechtspositie bestaat uit een aantal uitzonderingen op de reguliere publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers en werknemers worden opgelegd.

De Regeling (dienstverlening aan huis) is ingevoerd als aanvulling op de bestaande regeling voor Deeltijd huishoudelijk personeel, met als doel de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren door werkgeverslasten te verminderen. De regeling neemt als uitgangspunt dat het eenvoudiger wordt allerlei diensten aan huis te laten verrichten wanneer huishoudens zich geen zorgen hoeven te maken over administratieve of financiële lasten die voor gewone werkgevers wel gelden.¹⁶ Dit brengt mee dat een particulier die iemand voor minder dan vier dagen in de week persoonlijke diensten laat verrichten, geen loonbelasting hoeft in te houden of premies werknemersverzekeringen hoeft in te houden of (zelf) hoeft te betalen. De particulier en de werkenden hoeven alleen onderling te bepalen voor welke prijs de diensten worden verricht, waarbij regels omtrent het minimumloon (en minimum vakantiebijslag) wel gewoon van toepassing zijn. In de parlementaire geschiedenis is door de regering opgemerkt dat veel mensen denken dat ze iets 'zwart' doen als ze iemand werkzaamheden in en om het huis laten verrichten en niets opgeven bij de Belastingdienst of het UWV, waardoor veel mensen de klussen zelf maar doen. Het idee is dat de regeling een oplossing biedt voor dit misverstand doordat zonder meer helder wordt dat huishoudens geen belasting of premies hoeven af te dragen. De gedachte van de regering was dat doordat voor huishoudens bekend is dat zij zonder lasten iemand kunnen inhuren, het inhuren van iemand voor huis-tuin-en-keukenwerkzaamheden steeds gebruikelijker zal worden en de vraag naar persoonlijke dienstverlening zal toenemen.¹⁷ Uit de recente verkenning van de SER is gebleken dat de Regeling dienstverlening aan huis en de inhoud daarvan nog steeds een grote onbekende is voor huishoudens.¹⁸ Om de markt voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening te stimuleren is zwartwerken als het ware gelegaliseerd via de Regeling dienstverlening aan huis. Dat het huishouden niets hoeft af te dragen, betekent niet dat dit ook geldt voor de dienstverlener. Degene die huishoudelijke diensten verricht, zal zelf jaarlijks de verdiensten moeten opgeven in de aangifte inkomstenbelasting. Doordat een verschuiving plaatsvond van loonbelastingopbrengsten naar inkomstenbelastingopbrengsten, heeft de regeling geen

¹⁶ *Kamerstukken II 2007/08, 30804, 3, p. 7.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 30804, 3, p. 7.*

¹⁸ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020.*

budgettaire effecten voor de overheid gehad, of althans een besparing voor de overheid opgeleverd ten aanzien van de kosten voor PGB nemers en alfahulpen. Bij de afbakening van de werkzaamheden die onder het bereik van de regeling vallen, is door de regering gekozen voor werkzaamheden waarbij het huishouden een reële keuze heeft tussen het zelf doen van de klus of het uitbesteden van de werkzaamheden. Het laten vervallen van de inhoudingsplicht voor huishoudelijk werk bij minder dan 4 dagen per week is immers bedoeld om te stimuleren dat deze werkzaamheden worden uitbesteed en niet zelf worden verricht.¹⁹ Het stimuleren van de uitbesteding van diensten is niet aan de orde als het gaat om werkzaamheden waarbij het zelf verrichten van de dienst geen reële optie is.²⁰ Op voornoemde keuze met betrekking tot de afbakening van de werkzaamheden is een uitzondering gemaakt zonder dat dit expliciet is benoemd. Het verlenen van zorg via een persoonsgebonden budget valt namelijk ook onder de regeling, terwijl het zelf verrichten van deze vorm van dienstverlening in de meeste gevallen geen reëel alternatief is.

Met betrekking tot de bijzondere rechtspositie van het huishoudelijk personeel dat doorgaans op minder dan vier dagen per week arbeid verricht, werd opgemerkt dat zij minder behoefte aan bescherming hebben omdat dit werk in de praktijk vaak wordt gedaan door personen van wie ook de partner betaalde arbeid verricht, of waarbij de gemeente het inkomen van een persoonlijke dienstverlener aanvult tot het sociale minimum.²¹ Deze gedachte gaat deels uit van het klassieke kostwinnersmodel dat achterhaald is en mogelijk kan leiden tot indirecte discriminatie.

3.2 INHOUD VAN DE REGELING

3.2.1 Loonbelasting, premies volksverzekeringen en Zorgverzekeringswet

In artikel 5 lid 1 van de Wet op de Loonbelasting 1964 zijn diegenen die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verrichten ten behoeve van de natuurlijke persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan, uitdrukkelijk uitgezonderd van het begrip dienstbetrekking. Dit begrip is relevant omdat het de entree is voor de verplichtingen die de Wet op de Loonbelasting (en aanverwante wetten) meebrengt. Doordat de verhouding tussen het huishouden en de dienstverlener niet wordt beschouwd als dienstbetrekking in de zin van voornoemde wet, is degene die huishoudelijk personeel inschakelt niet inhoudingsplichtig voor de loonbelasting en als gevolg daarvan evenmin voor de door de dienstverlener verschuldigde premies volksverzekeringen (art. 57 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen) en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (art. 49 lid 2 Zorgverzekeringswet). De dienstverlener is wel verplicht inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen en

¹⁹ *Kamerstukken II 2006/07, 30804, 37, p. 24 t/m 26.*

²⁰ *Kamerstukken II 2006/07, 30804, D, p. 3.*

²¹ *Kamerstukken II 2006/07, 30804, 8, p. 7 t/m 12.*

inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te betalen over de inkomsten. Die betaling geschiedt aan de hand van de aangifte inkomstenbelasting.

3.2.2 Burgerlijk Wetboek: arbeid, loon en gezag

De beschermende bepalingen van het arbeidsrecht in het Burgerlijk Wetboek zijn van toepassing indien tussen de dienstverlener en het huishouden een arbeidsovereenkomst bestaat. Van een arbeidsovereenkomst is sprake indien een partij zich verbindt in dienst van de ander tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (art. 7:610 BW). Dat arbeid in dienst wordt verricht, brengt mee dat sprake moet zijn van een gezagsverhouding. Deze gezagsverhouding kan aanwezig zijn wanneer de werkgever zeggenschap heeft over de manier waarop de werkzaamheden worden verricht.²² Als die zeggenschap volledig ontbreekt, is geen sprake van een gezagsverhouding en bestaat geen arbeidsovereenkomst.

In het kader van de gezagsverhouding is van belang of de opdrachtgever bevoegd is aanwijzingen en instructies te geven die de opdrachtnemer moet opvolgen. Niet beslissend is of de opdrachtgever dergelijke aanwijzingen en instructies in de praktijk daadwerkelijk geeft. Het enkele feit dat de opdrachtnemer aanwijzingen en instructies bij werkzaamheden moet opvolgen, is overigens onvoldoende om te kunnen concluderen dat er een gezagsverhouding is. De aard en de reikwijdte van de instructiebevoegdheid zijn bepalend voor de vraag of er al dan niet sprake is van een gezagsverhouding die kenmerkend is voor de arbeidsovereenkomst. In het algemeen kan niet eenduidig worden aangegeven welke mate van instructiebevoegdheid nodig is om te kunnen spreken van werkgeversgezag.²³

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst (waarbij is voldaan aan de elementen: arbeid, loon en gezag), komt geen betekenis toe aan de wil van partijen met betrekking tot de juridische kwalificatie van de materiële overeenkomst. De wijze waarop feitelijk uitvoering wordt gegeven aan de overeenkomst is doorslaggevend voor de kwalificatie van de overeenkomst. Als de vastgestelde inhoud van een tussen partijen bestaande arbeidsrelatie beantwoordt aan de elementen van de definitie van artikel 7:610 BW, dan is het voor partijen niet mogelijk om de gevolgen daarvan voor het arbeidsrecht, de fiscaliteit en de sociale zekerheid te voorkomen.²⁴ Het voorgaande brengt mee dat wanneer tussen de dienstverlener en het huishouden een gezagsrelatie ontbreekt, geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. In dat geval wordt de dienst verricht op basis van een overeenkomst van opdracht (zzp'er) en op die relatie is het arbeidsrecht in het geheel niet van toepassing. In de praktijk is het niet ongebruikelijk dat afspraken tussen de dienstverlener en het huishouden over de aard van de relatie ontbreken. Bij gebreke van een heldere afspraak kan een arbeidskracht, die van mening is dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst, een beroep doen op het rechtsvermoeden van art. 7:610a BW indien de

²² Zie recent: conclusie A-G De Bock 19 juli 2020, ECLI:NL:PHR:2020:698.

²³ Zie conclusie A-G De Bock 19 juli 2020, ECLI:NL:PHR:2020:698 en Beoordeling gezagsverhouding, bijlage bij het Handboek Loonheffingen 2019.

²⁴ Conclusie A-G De Bock 19 juli 2020, ECLI:NL:PHR:2020:698.

arbeidsrelatie enige tijd heeft geduurd. Dit rechtsvermoeden houdt in dat werkenden die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verrichten, worden vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst. Vanwege de vereisten die in dit rechtsvermoeden worden gesteld (minstens drie maanden en een zekere omvang), is het de vraag of dit rechtsvermoeden voor dienstverleners in de huishoudelijke dienstverlening soelaas biedt.

3.2.3 Uitzonderingen in de rechtsbescherming: ziekte, informatie en ontslag

Indien de arbeidsverhouding tussen de dienstverlener en het huishouden kwalificeert als arbeidsovereenkomst, dan is op die arbeidsverhouding het arbeidsrecht van toepassing, met uitzondering van een aantal dwingende bepalingen indien de arbeid doorgaans op minder dan vier dagen per week wordt verricht. De eerste bepaling waarop een belangrijke uitzondering bestaat voor zogenoemd huishoudelijk personeel, is artikel 7:629 BW dat de loondoorbetaling bij ziekte regelt. Een 'gewone' werknemer die wegens ongeschiktheid ten gevolge van ziekte, zwangerschap of bevalling de bedongen arbeid niet kan verrichten, behoudt in beginsel 104 weken recht op 70% van het overeengekomen loon. Voor de huishoudelijke hulp is dit recht verkort tot zes weken (artikel 7:629 lid 2 sub a BW).

De tweede bepaling waarop voor de huishoudelijke hulp een uitzondering is gemaakt, betreft de informatievoorziening door de werkgever. Voor huishoudelijke hulpen geldt dat de werkgever slechts informatie hoeft te verschaffen indien de huishoudelijke hulp daarom verzoekt (artikel 7:655 lid 4 BW). Met betrekking tot de informatievoorziening aan werknemers is onlangs een nieuwe Europese richtlijn aangenomen. De Richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie (2017/0335 (COD)), bevat aangepaste regels met betrekking tot de informatievoorziening die een werkgever aan werkenden moet verschaffen. Juiste implementatie van de richtlijn brengt mee dat de regels ten aanzien van de informatieverschaffing aan de huishoudelijke hulp gelijk moeten worden getrokken, in die zin dat net als voor 'gewone' werknemers geldt dat de werkgever op eigen initiatief en binnen een bepaalde tijd de huishoudelijke hulp informatie moet geven.

De laatste en tevens belangrijke uitzondering in het BW betreft de uitzondering op het reguliere ontslagrecht voor de huishoudelijke hulp. Het Nederlandse ontslagrecht bevat een preventieve ontslagtoets die meebrengt dat een werkgever in beginsel niet zonder toestemming van de werknemer, het UWV of de kantonrechter een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde kan beëindigen. Het ontslag van de huishoudelijk hulp die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verricht voor een particulier huishouden, is uitgezonderd van deze hoofdregel (artikel 7:671 lid 1 sub d). Dit brengt mee dat een huishouden voor de opzegging van een hulp geen voorafgaande toestemming nodig heeft. Voor de beëindiging van een arbeidsovereenkomst is op grond van art. 7:669 BW een redelijke grond nodig en dat geldt ook voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst met een huishoudelijke hulp. Daarvoor geldt

geen uitzondering. Wanneer een arbeidsovereenkomst zonder redelijke grond wordt opgezegd, dan kan een huishoudelijke hulp op grond van art. 7:682 lid 2 herstel van de arbeidsovereenkomst of een billijke vergoeding vorderen. Net als een 'gewone' werknemer kan een huishoudelijke hulp bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst wel aanspraak maken op een transitievergoeding (en is er sprake van een opzegtermijn). Vanaf 1 januari 2020 heeft iedere werknemer vanaf de eerste dag van de arbeidsovereenkomst recht op een transitievergoeding.

Voor huishoudelijk personeel bestaat de uitzondering op het ontslagrecht al geruime tijd. Over deze uitzonderingspositie werd door de wetgever in de jaren '80 van de vorige eeuw overwogen dat het belang van bescherming van de arbeidsverhouding van het huishoudelijk personeel dat doorgaans op minder dan drie dagen per week arbeid verricht, mede gezien de relatief geringe arbeidsduur, niet opweegt tegen de administratieve lasten en tegen de inmenging in de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen die aan een effectieve ontslagbescherming van deze arbeidsverhouding verbonden zouden zijn.²⁵

3.2.4 Uitzondering: Algemene wet gelijke behandeling

De Algemene wet gelijke behandeling (hierna afgekort: Awgb) verbiedt discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat onder meer bij het aangaan en beëindigen van een arbeidsverhouding, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden (art. 5 lid 1 Awgb). Dit verbod geldt niet indien de arbeidsverhouding een privé-karakter heeft en het verschil in behandeling berust op een kenmerk dat vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend, een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem is en het vereiste evenredig is aan dat doel (art. 5 lid 3 Awgb). Deze uitzondering is bedoeld om het recht op gelijke behandeling in balans te brengen met het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer. Dat recht weegt met name zwaar bij de persoonlijke verzorging of verpleging van een van de leden binnen het huishouden. Anders dan bij de hiervoor besproken uitzonderingen, is de uitzondering niet beperkt tot het werken op minder dan vier dagen per week.

3.2.5 Uitzondering: verplichte werknemersverzekeringen

De in de praktijk en literatuur meest bediscussieerde uitzondering, betreft de uitzondering ten aanzien van de verschillende werknemersverzekeringen. Onder de werknemersverzekeringen vallen de Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (Zw) en de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Zw is een vangnet en biedt een inkomensvoorziening voor bijvoorbeeld werkloze zieken of werknemers die gedurende ziekte hun baan verliezen. De Zw heeft een vangnetkarakter, omdat een zieke werknemer

²⁵ *Kamerstukken II 1986/87, 19810, 3.*

in beginsel recht heeft op loondoorbetaling van zijn werkgever gedurende de eerste 104 weken ziekte. Pas wanneer de loonaanspraak stopt, komt de Zw in beeld en de Zw is dus vooral van belang voor degene die geen werkgever (meer) heeft. Dit worden ook wel 'vangnetters' genoemd. De WIA volgt na 104 weken ziekte. Anders gezegd, voor de WIA geldt een wachttijd van 104 weken. Daarnaast geldt voor de WIA dat sprake moet zijn van een arbeidsongeschiktheidspercentage van minimaal 35%. Dit percentage is een afspiegeling van de restverdien capaciteit die een werknemer na 104 weken ziekte nog heeft. De WW is een inkomensvoorziening in geval van werkloosheid. De WW, Zw en WIA zijn werknemersverzekeringen en dat brengt mee dat zij vooral betrekking hebben op werknemers. In de wet is daarnaast een aantal dienstbetrekkingen gelijkgesteld zodat ook die arbeidskrachten (die geen werknemer zijn) onder de werking van de werknemersverzekeringen vallen. Er is ook een aantal dienstbetrekkingen uitgezonderd van de werkingssfeer en een van die dienstbetrekkingen is die van personen die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verrichten ten behoeve van de natuurlijke persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan. Deze personen zijn derhalve niet verplicht verzekerd ingevolge de werknemersverzekeringen. Dit brengt mee dat zij ook geen aanspraak kunnen maken op de uitkeringen die in deze wetten zijn geregeld, maar ook dat hun werkgever niet verplicht is over het betaalde loon premies te betalen. Huishoudelijk personeel kan zich wel vrijwillig verzekeren, maar moet de verschuldigde premie dan zelf betalen en die is aanzienlijk.²⁶

²⁶ Zie voor de hoogte: Premievaststelling Vrijwillige Verzekeringen 2020.

4. BELEIDSINITIATIEVEN EN DENKRICHTINGEN

4.1 DE TOTSTANDKOMING VAN DE REGELINGS DIENSTVERLENING AAN HUIS

In de jaren '90 van de vorige eeuw ontstond politieke interesse voor de ontwikkeling van de markt van persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening.²⁷ Aanvankelijk was de aandacht van de politiek ten aanzien van de markt van persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening vooral gericht op het vergroten van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In deze eeuw kwam daar als uitgangspunt bij dat het ontwikkelen van deze markt ook positieve effecten zou kunnen hebben voor de werkgelegenheid van gezinnen die gebruikmaken van deze vorm van dienstverlening.²⁸

In het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw werd de Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren ingevoerd. Deze regeling stond bekend als de 'witte werkster'-regeling en had tot doel de sector te ordenen. De regeling had tot doel zwartwerken tegen te gaan en moest werkgelegenheid creëren voor werklozen.²⁹ De regeling Schoonmaakdiensten Particulieren bracht kort gezegd mee dat schoonmaakbedrijven subsidie ontvingen voor het in dienst nemen van langdurige werklozen. De huishoudelijke hulp die via deze regeling werkte werd een witte werkster genoemd en op deze manier konden schoonmaakbedrijven concurreren met de informele en vaak zwarte schoonmaakmarkt. In 2004 waren er 1200 witte werkers werkzaam.³⁰ Het ging daarbij om 740 banen van 32 uur waarmee 6500 huishoudens werden bereikt.³¹ De term witte werkster wordt in de praktijk nog steeds gebruikt. Zo bestaan bijvoorbeeld nog de websites www.dewittewerkster.nl en www.ikzoekeenwittewerkster.nl. Veelal vervullen deze websites (en de organisaties achter deze websites) de rol van arbeidsbemiddelaar.

Tegenvallende resultaten van de 'witte werkster'-regeling, vanwege de relatief achterblijvende uitstroom van uitkeringsgerechtigden, leidde aan het begin van deze eeuw tot een onderzoek naar alternatieven.³² Bij die alternatieven stonden drie uitgangspunten voorop: 1) creëren werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, 2) vergroting arbeidsparticipatie middelbaar- en hoogopgeleiden (door gebruikmaking van diensten) en 3) zwartwerken tegengaan.

²⁷ L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, p. 121 en *Kamerstukken II 1996/97, 25000, XV, nr. 25*.

²⁸ Zie bijvoorbeeld: *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst* (advies van oktober 2016, SER 2016/08), Den Haag: SER 2016.

²⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25633, 1*.

³⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25633, 1*.

³¹ L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, p. 123.

³² *Kamerstukken II 2004/05, 29 544, 27*.

In 2004 deed SEOR onderzoek naar de vraag hoe de zwarte markt het best kan worden aangepakt. Volgens SEOR was de belangrijkste belemmering van de ontwikkeling van een witte formele markt, dat de prijs op de zwarte markt substantieel onder de prijs op de formele markt ligt. Als de prijs van de formele prijs zou moeten worden aangehouden, zou daarmee bovendien een deel van de vraag verdwijnen, omdat gezinnen ervoor zouden kiezen het werk zelf te doen.³³ Volgens SEOR zouden beleidsopties op het tegengaan van zwartwerken (en tegelijkertijd werkgelegenheid stimuleren) dus gericht moeten zijn op het omlaag brengen van de prijs op de formele markt van aanbieders of door het omlaag brengen van de kosten voor huishoudens. Mogelijkheden daartoe waren volgens SEOR: belasting- en premieonthefving (waarmee – kort gezegd – zwartwerken wordt gelegaliseerd), fiscale aftrek en subsidie.

In een volgend advies van RWI uit 2006 werd het gebruik van dienstencheques als combinatie van subsidie en fiscale aftrek afgewezen als alternatief vanwege de prijs daarvan en de administratieve lasten van zo'n systeem voor de huishoudens.³⁴ Het RWI betwijfelde of de voordelen van dienstencheques voldoende zouden zijn om huishoudelijke werkers naar de formele markt te bewegen. Vanwege de geringe verwachte effectiviteit en kosten achtte het RWI, evenals het CPB en SEOR, de invoering van dienstencheques niet wenselijk en dit advies werd door het kabinet overgenomen.³⁵ Het RWI toonde zich voorstander van een systeem van fiscale aftrek en belastingonthefvingen, waarvan ik de details onbesproken laat, maar het kabinet vond dit systeem niet aantrekkelijk vanwege hoge uitvoeringslasten en fraudegevoeligheid en omdat het niet voldoende zou bijdragen aan de vooraf gestelde drie uitgangspunten.³⁶ Het kabinet stelde als alternatief voor om de 'witte werkster'-regeling te vervangen door de Regeling dienstverlening aan huis, waarvan de inhoud in de vorige paragrafen reeds is besproken. Het belangrijkste argument voor het kabinet was dat zwartwerken alleen effectief zou kunnen worden tegengegaan door de prijs van persoonlijke diensten te verlagen door administratieve lasten voor huishoudens te verlagen. Concluderend kan gezegd worden dat het kabinet met de Regeling dienstverlening aan huis ervoor heeft gekozen om administratieve lasten voor opdrachtgevers te verlagen ten koste van de rechtspositie van werkenden. Het kabinet legde daarmee de rekening voor het ontwikkelen van de markt bij werkenden.

4.2 DE REGELING DIENSTVERLENING NADER BELEIDSMATIG BEZIEN

De regulering van de markt voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening kreeg in beleidskringen hernieuwde aandacht in 2012. Toenmalig minister Asscher stipte in een brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2012 aan dat dat ratificatie van ILO-verdrag 189 inzake 'decent work for domestic workers'

³³ SEOR, *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, Rotterdam, december 2004, p. xv.

³⁴ RWI-advies *Huishouden op de markt*, 26 januari 2006.

³⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 29544, 62 b-3.*

³⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 29544, 62 b-3.*

zou meebrengen dat aan huishoudelijke werkers meer rechten zouden moeten worden verleend.³⁷ Ratificatie van dit ILO-verdrag zou echter niet alleen de rechtspositie van huishoudelijk personeel verbeteren, maar ook de administratieve lasten, loonkosten en werkgeversverplichtingen van huishoudens laten toenemen. Asscher stelde in mei 2013 de Commissie Dienstverlening aan huis in, om zich te laten adviseren over de mogelijkheden tot ratificatie van ILO-verdrag 189 en een verbetering van de rechtspositie van huishoudelijke werkers.³⁸ In maart 2014 bracht de Commissie Dienstverlening aan huis rapport uit met betrekking tot de uitwerking van verschillende beleidsopties.³⁹ Volgens het rapport van de commissie heeft de Regeling dienstverlening aan huis in de praktijk vrijwel geen betekenis (deels door onbekendheid) en bestaat er ten opzichte van een zwarte markt weinig verschil. Daarbij komt dat volgens de commissie geen bewijs te vinden is van een positief effect van de regeling op de werkgelegenheid.⁴⁰

Gelet op de hoge kosten voor het particuliere huishouden bij een geformaliseerde markt (waarin werkenden bijvoorbeeld recht hebben op sociale zekerheid),⁴¹ dient eventuele afschaffing van de Regeling dienstverlening aan huis volgens de commissie steeds gepaard te moeten gaan met aanvullende maatregelen om de kosten aan de zijde van de huishoudens te drukken. Aan die aanvullende maatregelen is echter een prijs verbonden, want alleen middels subsidieverlening lijkt dit haalbaar volgens de commissie. De commissie heeft in zijn rapport twee vormen van subsidieverlening beschreven. De eerste vorm is een systeem van dienstcheques (vouchers) gebaseerd op het Belgische systeem. Dit houdt in dat een huishouden een cheque kan aanschaffen bij een geaccrediteerde instantie tegen een gereduceerde prijs. De werknemer kan deze tegen een hoger tarief weer inwisselen en is daarmee tevens verzekerd voor de werknemersverzekeringen. De tweede variant is een systeem van fiscale aftrek, waarbij het huishouden de inhuur van een dienstverlener kan aftrekken van de belasting. Beide varianten zijn doorberekend en kosten de overheid ongeveer 900 miljoen tot 1,2 miljard euro, waarmee ongeveer 45.000 fulltime arbeidsplaatsen met volledige rechtsbescherming worden gecreëerd. Een batenanalyse ontbreekt in het rapport van de commissie waardoor het bedrag van rond de 1 miljard aan kosten niet zonder meer leidend is (zie hierover ook paragraaf 5 van deze studie). De commissie achtte overigens gebruik van de Regeling dienstverlening aan huis voor publiek gefinancierde dienstverlening ongewenst (PGB zorg en Alfahulpen).

³⁷ *Kamerstukken II 2012/13, 29544, 425.*

³⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 29544, 448 en Stcrt 2013, 14168.*

³⁹ *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?* Advies commissie Dienstverlening aan huis, maart 2014.

⁴⁰ *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?* Advies commissie Dienstverlening aan huis, maart 2014, p. 31.

⁴¹ Hierbij wordt vaak gesproken over de dubbele wig. Particuliere werkgevers hebben niet de mogelijkheid loonkosten te verrekenen met inkomsten voordat belasting wordt geheven. Dat brengt mee dat loonkosten uit de nette-inkomsten van het huishouden worden betaald. Daarnaast moet de particuliere werkgever zorgdragen voor de afdracht van de loonbelasting van werknemers. Een groot verschil tussen bruto loonkosten en nettoloon leidt ertoe dat er zowel voor afnemers als dienstverleners een sterke prikkel is om zich niet op de formele markt te begeven.

In de reactie op het advies van de commissie merkte het kabinet op dat het verbeteren van de rechtspositie van dienstverleners aan huis een complexe zaak is.⁴² Het kabinet gaf daarbij aan oog te hebben voor de omstandigheid dat dienstverleners aan huis voor een groot deel laagopgeleide vrouwen zijn en dat een sterkere rechtspositie van deze dienstverleners de economische zelfstandigheid van vrouwen kan vergroten en dat dienstverlening aan huis bijdraagt aan de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken voor huishoudens waar beide partners werken. Maar de met de normalisering van de rechtspositie gepaard gaande kosten bracht het kabinet tot de beslissing de Regeling dienstverlening aan huis niet in te trekken. Het kabinet achtte het daarnaast onwenselijk subsidie te verstrekken als niet gecontroleerd kan worden hoeveel uren daadwerkelijk worden gewerkt bij particulieren thuis en welke werkzaamheden worden verricht. Bovendien zou slechts een deel van de subsidie daadwerkelijk terechtkomen bij werknemers en zou een substantieel deel opgaan aan kosten en winsten van intermediaire bedrijven waardoor dergelijke subsidies een ineffectieve en inefficiënte manier zijn om de positie van dienstverleners aan huis te verbeteren.

In het SER-advies 'Een werkende combinatie, Deel II' uit 2016 heeft de SER erop gewezen dat de markt voor huishoudelijke en persoonlijke diensten een belangrijke rol speelt in het 'besparen' van tijd door diensten in te kopen.⁴³ In die zin zorgt de markt voor vormen van 'tijdhandel'. Particulieren kunnen door diensten te kopen 'tijd' besparen, mits het uitbesteden gemakkelijk en goed geregeld is, zodat het geen extra tijd kost vanwege voorbereiding en toezicht. De SER heeft er in het advies op gewezen dat gebruikmaking van met name een huishoudelijke hulp tijdbesparend is en de subjectieve gejaagdheid verlaagt voor vrouwen die voornamelijk van de diensten gebruikmaken. Schoonmakers blijken met name vanwege tijdgebrek te worden ingehuurd. Financiële overwegingen kunnen het gebruik van diensten in de weg staan. De kosten van het inhuren van een schoonmaker of de bezorgkosten van een boodschappendienst zijn voor mensen met een laag inkomen lastig te dragen. De SER heeft in zijn advies op het werkgelegenheidspotentieel van persoonlijke en huishoudelijke diensten gewezen. Het zijn enerzijds arbeidsintensieve diensten die vooral lokaal worden geproduceerd waardoor werkgelegenheid in Nederland blijft. Daarnaast kan sprake zijn van indirecte productiviteitsstijging als de afnemers van diensten zich makkelijker op hun eigen, meer productieve werk kunnen concentreren.⁴⁴ Met goed overheidsbeleid kan de markt voor persoonlijke en huishoudelijke diensten verder worden ontwikkeld, hetgeen kansen biedt voor nieuwe werkgelegenheid en kan bijdragen aan het vergemakkelijken van het combineren van rollen en taken. Volgens de SER kan hiermee een win-win situatie worden gerealiseerd.

⁴² *Kamerstukken II 2014/15, 29427, 100.*

⁴³ *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst* (advies van oktober 2016, SER 2016/08), Den Haag: SER 2016.

⁴⁴ *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst* (advies van oktober 2016, SER 2016/08), Den Haag: SER 2016, p. 154.

In 2020 heeft de SER verkennend onderzoek gedaan naar de wijze waarop de markt voor huishoudelijke diensten verder kan worden ontwikkeld. In de verkenning heeft de SER aangestipt dat deze markt kansen biedt voor de werkgelegenheid en arbeidsparticipatie, maar dat er ook risico's zijn met betrekking tot de kwaliteit van het werk en het vergroten van bestaande sociale verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden. De SER heeft in het verlengde hiervan opgemerkt dat een goed functionerende markt voor persoonlijke dienstverlening niet alleen bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van vrouwen en een betere werk-privébalans, maar ook een bijdrage kan leveren aan inclusiviteit, in die zin dat ongelijkheden (tussen bijvoorbeeld mannen en vrouwen) worden weggenomen en iedereen gelijke kansen heeft en op dezelfde wijze wordt betrokken bij alle sociale, economische en politieke aspecten van de maatschappij. Voor het in een goede richting ontwikkelen van de markt heeft de SER, onder verwijzing naar ons omringende landen, onder meer gewezen op de introductie van fiscale aftrek zodat kosten worden verminderd, een verbetering van de rechtspositie van werkenden en een verbetering van de kwaliteit van het werk en de transparantie van de markt.⁴⁵ Met betrekking tot de effecten heeft de SER erop gewezen dat een vorm van subsidiering (fiscale aftrek) gepaard gaat met maatschappelijke kosten maar dat die kunnen worden terugverdiend door het substitutie-effect van informeel naar formeel werk en dus meer belastingopbrengsten. Daarnaast geldt dat de door de SER voorgestelde denkrichtingen positieve effecten heeft op de positie van werkenden in het kader van inkomenszekerheid, de arbeidsparticipatie van vrouwen, gendergelijkheid, de werk-privébalans en de werkgelegenheid.⁴⁶ In de volgende paragraaf bespreek ik de landenvergelijking die de SER heeft gemaakt en waarop zij haar conclusies en aanbevelingen heeft gebaseerd.

⁴⁵ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 49.

⁴⁶ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020.

5. EEN BLIK OVER DE GRENZEN

5.1 INLEIDING

De SER heeft in haar verkenning van juni 2020 aandacht besteed aan de regulering van de markt voor persoonlijke diensten in Frankrijk, Zweden en Finland en voor deze landen in kaart gebracht welke keuzes in die landen zijn gemaakt. Ik volsta in deze studie met een korte samenvatting van de bevindingen van de SER (aangevuld met een korte beschrijving van het Belgische systeem) wat betreft regulering in deze landen en de effecten op de doelstellingen (die in deze landen en Nederland nagenoeg hetzelfde zijn) van de regulering.

5.2 SAMENVATTING LANDEN

Frankrijk

Frankrijk heeft gekozen voor een vorm van fiscale aftrek van de kosten die een huishouden maakt voor persoonlijke dienstverlening. Die aftrek is 50% van de jaarlijks gemaakte kosten tot een maximum variërend van twaalf duizend tot twintig duizend euro. Bij deze aftrekmogelijkheid is niet relevant of kosten worden gemaakt in het kader van een arbeidsovereenkomst (en dus als werkgever) of in het kader van een overeenkomst van opdracht (en dus als opdrachtgever). Voor huishoudens met een laag inkomen, die daardoor minder belasting betalen, is gekozen voor een vorm van terugbetaling. Naast fiscale aftrek worden in Frankrijk ook instrumenten ingezet om de prijs van aanbieders te verlagen. Denk aan een verlaagd BTW-tarief en – voorbehouden aan sommige particuliere werkgevers – vrijstelling of verlaging van de betaling van sociale premies.

In Frankrijk is het begrip persoonlijke dienstverlening wettelijk gedefinieerd en onder die definitie vallen thans 20 diensten. Om de markt voor persoonlijke dienstverrichting te stimuleren zijn de lasten van particuliere werkgevers verminderd door middel van bijvoorbeeld de invoering van een declaratiesysteem voor particuliere werkgevers. Via dit systeem kunnen betaalde diensten worden gedeclareerd en het systeem berekent welke premies moeten worden betaald en hoe hoog de aftrek is. Via het systeem worden ook loonstroken verstuurd. Werkenden zijn via dit systeem verzekerd voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en zij bouwen pensioen op. Uit de Verkenning van de SER volgt dat 79% van de particuliere werkgevers in Frankrijk (2,1 miljoen totaal) gebruikmaakt van dit systeem.

Zweden

Zweden kent net als Frankrijk een regeling van fiscale aftrek voor huishoudens van kosten voor persoonlijke diensten. Onder deze aftrekregeling vallen werkzaamheden in en om het huis, zoals schoonmaak, hulp in huishouding, tuinwerkzaamheden (RUT-diensten) en oppas en reparatie- en

renovatiwerkzaamheden aan het huis (ROT-diensten). De aftrek van de diensten varieert van 50% (voor RUT-diensten) tot 35% (voor ROT-diensten) van de kosten met een maximum van respectievelijk ongeveer 2600 euro tot 5200 euro (en 5200 euro in totaal voor beide diensten). In Zweden worden huishoudens niet aangemerkt als werkgever wanneer zij een persoonlijke dienst afnemen. De dienstverrichters zijn of in dienst van een onderneming die is goedgekeurd door de overheid, of zij verrichten de dienst voor eigen risico en rekening (zzp'ers). Om de administratieve lasten voor huishoudens te verlagen, wordt de belastingaftrek direct verrekend op of bij de factuur van de dienstverrichter. Dienstafnemers ontvangen dus direct het fiscale voordeel.

Finland

Ook in Finland bestaat een systeem van fiscale aftrek voor huishoudelijk werk. De aftrek is maximaal 2400 per persoon per jaar (4800 voor een huishouden), met een eigen risico van 100 euro. De fiscale aftrek is wel gerelateerd aan de wijze waarop de dienstverrichter werkzaam is. Als sprake is van werkgeverschap van het huishouden, dan is de aftrek 15% van de salariskosten en 100% van de sociale premies. Indien de diensten worden afgenomen van een onderneming waar de dienstverrichter in dienst is, dan bedraagt de fiscale aftrek 45% van de kosten voor het huishouden.

België

België kent een systeem van dienstencheques. In België kan een individu maximaal 500 cheques kopen. De eerste 400 cheques kosten 9 euro per stuk en de resterende 100 cheques kosten 10 euro per cheque. De cheques worden gekocht bij een private onderneming. Per verkochte cheque ontvangt de private onderneming 22,04 euro waardoor de onderneming een dienstverrichter rechtstreeks in dienst kan nemen. De gebruiker betaalt van de loonkosten 9 (of 10 euro) en de rest wordt aangevuld door de federale overheid. De overheid subsidieert op deze manier ongeveer 70% van de totale kostprijs van de arbeid die door middel van de cheque kan worden verricht. Met de dienstencheque kunnen huishoudens een aantal in de wet omschreven taken laten verrichten, zoals schoonmaak, wassen, het bereiden van maaltijden, etc. Het gaat dus om persoonlijke diensten. Kinderopvang, tuinonderhoud en schilderwerk zijn uitgesloten van de dienstencheques.

5.3 VERGELIJKING DOELSTELLINGEN

Regelingen met betrekking tot fiscale aftrek en dienstencheques hebben tot doel de kosten van huishoudens voor persoonlijke diensten te verlagen (in beleidsstukken aangeduid als het verlagen van de dubbele wig) zodat zwartwerk kan worden tegengegaan en werkgelegenheid wordt gestimuleerd, terwijl de rechtspositie van werkenden is genormaliseerd. Het verlagen van de kosten voor de huishoudens komt in deze varianten voor rekening van de overheid terwijl (of waardoor) de rechtspositie van werkenden niet verschilt met die van andere werknemers. De normalisering van de rechtspositie van werkenden wordt dus betaald door de overheid. De Regeling dienstverlening aan huis heeft ook tot doel de kosten voor

huishoudens van persoonlijke diensten te verlagen, maar niet door werkgevers te subsidiëren, maar door de prijs van de arbeid voor het huishouden te verlagen. De verlaging van die prijs wordt gerealiseerd door de arbeid vrij te stellen van werkgeverslasten. Deze vrijstelling heeft voor de overheid geen budgettaire gevolgen, want de dienstverrichter wordt zelf belastingplichtig en de omstandigheid dat geen premies worden afgedragen brengt mee dat de dienstverrichter niet verzekerd is voor de sociale zekerheid. In deze variant wordt de 'rekening' van het verlagen van de dubbele wig⁴⁷ en dus het tegengaan van zwartwerken dus uiteindelijk bij de dienstverrichter neergelegd.

Overigens hebben de regelingen van de fiscale aftrek en de dienstencheques in Frankrijk, België, Zweden en Finland met het Nederlandse systeem gemeen dat deze regelingen naast het tegengaan van zwartwerken tot doel hebben de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren, de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen en gendergelijkheid te bevorderen.

5.4 EFFECTEN OP DE DOELSTELLINGEN EN BUDGET

In de SER-verkenning is aangestipt dat uit verschillende studies (in de hiervoor besproken landen) volgt dat fiscale aftrek heeft gezorgd voor banen en dat formeel werk is bevorderd. Over de omvang daarvan zijn studies niet eensluidend.⁴⁸ Naar de effecten van fiscale aftrek op de arbeidsparticipatie van vrouwen is weinig studie verricht. Studies onderbouwen volgens de SER niet zonder meer de aanname dat de door het inkopen van persoonlijke en huishoudelijke diensten vrijgekomen tijd door vrouwen wordt besteed aan betaalde arbeid, maar uit de studies volgt wel dat met name gezinnen gebruikmaken van de fiscale aftrek.⁴⁹ Uit verschillende studies blijkt volgens de SER wel dat de formalisering van de markt voor persoonlijke dienstverlening heeft geleid tot verbetering van de kwaliteit van de arbeid, maar ook op formele markten blijven onregelmatige werktijden, veel flexibele contracten en weinig ontwikkelingsperspectief bestaan.⁵⁰

Onderzoek naar de kosten van het formaliseren van de markt voor persoonlijke dienstverlening is verricht door onder meer de Commissie Regeling Dienstverlening aan huis en uit verschillende onderzoeken (ook van SEOR) volgt dat deze kosten ongeveer 1 miljard euro bedragen (zie paragraaf 4).⁵¹ Over de opbrengsten van de formalisering van deze markt is veel minder bekend. Volgens de SER houdt dit ermee verband dat een betere werk-privé-balans, meer gendergelijkheid en meer inclusie moeilijk kunnen worden

⁴⁷ Zie voor uitleg noot 42.

⁴⁸ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 44, 56 en 57.

⁴⁹ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 57.

⁵⁰ *Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen* (Verkenning juni SER, 2020/06), Den Haag: SER 2020, p. 57.

⁵¹ Zie paragraaf 4.2

gekwantificeerd.⁵² Niettemin benoemt de SER de inverdieneffecten van een formalisering, die ook in internationale studies wel worden benoemd.⁵³ Denk aan het substitutie-effect van informeel naar formeel werk,⁵⁴ aanvullende belastinginkomsten, toename aan de vraagkant en een betere bescherming van werkenden. Een beperking van de maatschappelijke kosten is evenwel denkbaar door een goede afbakening van werkzaamheden en een maximering van de fiscale aftrek.⁵⁵

De SER sluit haar verkenning af met de opmerking dat de Regeling dienstverlening aan huis in de weg staat aan een ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening tot een volwaardige markt en dat Nederland daardoor kansen laat liggen die in andere landen wel worden benut en dat nader onderzoek naar de effecten van bijvoorbeeld uitbreiding van de sociale zekerheid voor werkenden en de introductie van fiscale aftrek dringend gewenst is.

⁵² P. 44

⁵³ Zie onder meer p. 41 en 42.

⁵⁴ Dit kan best fors zijn, want volgens onderzoek van Panteia uit 2014 bleek slechts 21% van de dienstverleners aangifte te doen bij de Belastingdienst.

⁵⁵ P. 57-58

6. DE VERHOUDING TOT INTERNATIONALE VERDRAGEN

6.1 ILO-VERDRAG NO. 189

De huidige Regeling dienstverlening aan huis is in strijd met ILO-verdrag no. 189 *Decent work for domestic workers*, omdat de werknemers die onder de Regeling vallen onder andere zijn uitgesloten van sociale zekerheid. ILO-verdrag 189 is direct gericht op de positie van huishoudelijke werkers en bevat voorschriften die betrekking hebben op *domestic workers*. Uit de preambule van het verdrag volgt dat een van de voornaamste redenen van het verdrag ligt in de bescherming van de positie van (migranten)vrouwen in ontwikkelingslanden. Nederland voldoet aan de meeste verplichtingen uit het verdrag, zoals het waarborgen van fundamentele rechten, het voorkomen van kinderarbeid, de bescherming tegen misbruik, geweld en intimidatie, redelijke arbeidsvoorwaarden, informatieplicht, wijze van betaling, minimumloon, arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden. Nederland voldoet echter niet aan het verdrag op het terrein van de sociale zekerheid. Art. 14 lid 1 schrijft immers voor dat:

Each Member shall take appropriate measures, in accordance with national laws and regulations and due with regard for the specific characteristics of domestic work, to ensure that domestic workers enjoy conditions that are not less favourable than those applicable to workers generally in respect of social security protection, including with respect to maternity.

De uitzonderingen voor huishoudelijk personeel ten aanzien van de werknemersverzekeringen, de loonbelasting en de afwijkende positie ten opzichte van andere werknemers met een arbeidsovereenkomst in de WAZO zijn in strijd met dit voorschrift en staan zonder aanpassing van de huidige wet- en regelgeving ratificering van het verdrag in de weg. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van het verdrag om de positie van bijzonder kwetsbare huishoudelijke werkers wereldwijd te verbeteren. ILO-verdrag 189 zendt volgens het kabinet een helder signaal uit dat misbruik en uitbuiting van huishoudelijke werkers bestreden moet worden en om die reden heeft Nederland voor aanneming van het verdrag gestemd.⁵⁶ Het verdrag is echter niet geratificeerd vanwege de Regeling dienstverlening aan huis.

6.2 VN-VROUWENVERDRAG

In de literatuur wordt aangenomen dat de Regeling Dienstverlening aan huis in strijd is met het VN-vrouwenverdrag.⁵⁷ Het doel van dit verdrag is om de achtergestelde positie van vrouwen op te heffen. Op

⁵⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 29427, 100.*

⁵⁷ L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, paragraaf 9.3.

grond van art. 11 van het Vrouwenverdrag dienen staten alle passende maatregelen te nemen om discriminatie van vrouwen in het arbeidsproces uit te bannen, teneinde voor vrouwen dezelfde rechten te verzekeren. Het gaat daarbij onder meer op het recht op socialezekerheid (lid 1 sub e). Bijleveld en Cremers hebben gesteld dat Nederland in strijd handelt met het Verdrag doordat het kabinet bij het verdedigen van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijke werkers gebruikmaakt van stereotype-opvattingen, doordat het kabinet steevast verwijst naar het oude kostwinnaars-model. Het onthouden van rechten aan deeltijd huishoudelijk werkers kan volgens Bijleveld en Cremers op basis van de huidige argumentatie niet gerechtvaardigd zijn.⁵⁸ Het toezichhoudend orgaan van het Vrouwenverdrag is het Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) en het CEDAW heeft als laatste nog in 2016 Nederland opgedragen het verdrag beter te waarborgen wat betreft de rechtspositie van deeltijd huishoudelijk werkers.⁵⁹ Kort gezegd dient volgens het CEDAW de uitzonderingspositie opgeheven te worden. Het CEDAW heeft derhalve aanbevolen de Regeling dienstverlening aan huis zo te wijzigen dat huishoudelijk personeel volledige socialezekerheids- en arbeidsrechtelijke bescherming geniet.

6.3 HET VWEU

De gelijke behandeling van mannen en vrouwen is een van de belangrijkste doelstellingen van de EU en voor aan arbeid gerelateerde onderwerpen is de gelijke behandeling van mannen vrouwen verankerd in art. 157 VWEU. Teneinde de gelijke behandeling van mannen en vrouwen te waarborgen, zijn verschillende Europese richtlijnen aangenomen die lidstaten in het nationale recht hebben omgezet. Het verbod van discriminatie is in de Nederlandse grondwet verankerd en bovendien – conform het Europese recht – uitgewerkt in lagere wetgeving zoals de Algemene wet gelijke behandeling. Het verbod van discriminatie omvat niet alleen het verbod om direct onderscheid te maken, maar ook het verbod om indirect (verboden) onderscheid te maken. Indirect (verboden) onderscheid wil zeggen dat een op zichzelf neutrale regeling tot gevolg heeft dat wordt gediscrimineerd. Vanwege de omstandigheid dat met name vrouwen werkzaam zijn in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening, heeft de Regeling dienstverlening aan huis tot effect dat vrouwen ongelijk worden behandeld, hetgeen door de wetgever is erkend.⁶⁰

Directe discriminatie tussen mannen en vrouwen kan niet objectief gerechtvaardigd zijn, maar die rechtvaardiging kan wel aanwezig zijn bij indirecte discriminatie. Van een objectieve rechtvaardiging kan sprake zijn indien de bepaling een legitiem doel nastreeft en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Volgens de wetgever maakt de Regeling dienstverlening aan huis dus

⁵⁸ L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, p. 149.

⁵⁹ *De conclusie van het VN-Vrouwenrecht Comité in 2016. Nederland moet vrouwenrechten beter waarborgen*, p. 35 t/m 38.

⁶⁰ Zie *Kamerstukken II 1986/87, 19810, 4*.

indirect onderscheid omdat met name vrouwen werkzaam zijn in de dienstverlening waarvoor deze regeling geldt, maar is dat onderscheid objectief gerechtvaardigd.

Voor de uitzonderingen op de arbeidsrechtelijke bescherming van huishoudelijk personeel heeft de wetgever de volgende argumenten gegeven.⁶¹ De arbeidsverhoudingen die worden uitgezonderd zijn slechts van beperkte omvang en worden veelal vervuld ten behoeve van een extra inkomen en hoe geringer de omvang, hoe minder iemand voor zijn levensonderhoud op dit werk is aangewezen. Daarnaast is de werkgever een natuurlijk persoon die voor enkele uren per week in het huishouden wordt geholpen en deze persoon kan niet worden belast met allerlei verplichtingen die zijn verbonden aan het werkgeverschap. Asscher-Vonk heeft zich in het verleden kritisch uitgelaten over de door de wetgever gegeven rechtvaardiging ten aanzien van de bijzondere uitzondering op de ontslagbescherming van huishoudelijk personeel dat doorgaans op minder dan vier dagen arbeid verricht. Volgens haar is het bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de particuliere werkgever zwaarder zou moeten wegen bij deeltijdpersoneel dan bij voltijds-personeel. Zij heeft tevens vraagtekens gezet bij de administratieve last die gepaard gaat met het vragen van toestemming voor ontslag en waarvoor het kabinet particuliere werkgevers niet wil stellen. Die last valt volgens haar mee en rechtvaardigt de uitzonderingspositie niet.⁶²

Over de uitzondering op de sociale zekerheid voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening stelde de wetgever zich in de jaren '80 van de vorige eeuw op het standpunt dat hoewel het principiële juist zou zijn deze uitzondering op te heffen, de uitzonderingspositie niettemin objectief gerechtvaardigd was.⁶³ De argumenten die de wetgever in dit kader noemde waren iets anders dan bij de uitzonderingen op het arbeidsrecht. Volgens de wetgever kleven er praktische en uitvoeringstechnische bezwaren aan een verplichte verzekering voor personeel op minder dan drie dagen per week terwijl deze groep ook geen behoefte zou hebben aan sociale zekerheid. Het schrappen van de uitzondering maakt de dienst bovendien duurder waardoor minder huishoudelijk werk wordt verricht, althans een aanmerkelijk deel van het aanbod via het zwarte circuit zou gaan verdwijnen.⁶⁴ Hoewel het Europese Hof van Justitie zich niet heeft uitgelaten over de houdbaarheid van deze onderbouwing, wordt door de wetgever ter ondersteuning mede gewezen op de arresten Nolte en Megner.⁶⁵ In deze arresten – die Duitse zaken betreffen – heeft het Hof overwogen dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben bij de vaststelling van sociaal beleid. De uitsluiting van dienstverbanden met een beperkte omvang werd in die zaken objectief gerechtvaardigd geacht. Volgens Bijleveld en Cremers is de verwijzing naar voornoemde arresten echter

⁶¹ *Kamerstukken II 1986/87, 19810, 5.*

⁶² I.P. Asscher-Vonk, 'Huishoudelijk personeel en de werknemersverzekeringen', *NJB* 1987, p. 235 en 236. Zie ook S.S.M. Peters, *Verdund sociaal recht* (diss), Nijmegen 2006, p. 280-292

⁶³ *Kamerstukken II 1985/86, 19261, 3.*

⁶⁴ *Kamerstukken II 1985/86, 19261, 3.* Zie ook CRvB 29 april 1996, RSV 1996/247.

⁶⁵ HvJ EG 14 december 1995, C-317/93 en HvJ EG 14 december 1995, C-444/93.

niet steekhoudend omdat de uitzondering van beperkte dienstverbanden (minder dan 15 uur) niet gelijk is aan de uitzondering voor deeltijd huishoudelijke werkers. In de eerste plaats geldt voor deeltijd huishoudelijke werkers geen urencriterium maar een dagencriterium. Daarnaast geldt dat de Duitse uitzondering generiek was, terwijl de Nederlandse uitzondering alleen geldt voor huishoudelijke werkers.⁶⁶ Tot slot is van belang dat het HvJ de beleidsruimte van lidstaten met betrekking tot de rechtvaardiging van discriminatie op grond van geslacht opnieuw in belangrijke mate heeft beperkt in het Moreno-arrest uit 2012.⁶⁷

De door de wetgever aangevoerde argumenten voor de bijzondere rechtspositie van huishoudelijk personeel dat doorgaans op minder dan vier dagen werkzaam is, zijn de afgelopen jaren bij discussies over deze rechtspositie door het kabinet steeds opnieuw naar voren gebracht en de wetgever lijkt aldus weinig gevoelig voor in de literatuur aangevoerde bedenkingen.⁶⁸

⁶⁶ Zie hierover ook: L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, p. 140.

⁶⁷ HvJ EU 22 november 2012, C-385/11. Zie ook E. Cremers, 'De (deeltijd) huishoudelijk werker en de particuliere zorgverlener', in: G.W. van der Voet, *Arbeidsrechtelijke Themata - Bijzondere Arbeidsverhoudingen*, tweede druk, Boom juridisch Den Haag 2017.

⁶⁸ L. Bijleveld & E. Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*, Leiden: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010, p. 41 en hoofdstuk 10.

7. DE VERHOUDING TOT DE RANDVOORWAARDEN EN BOUWSTENEN VAN DE COMISSIE BORSTLAP

7.1 INLEIDING

De conclusie van de commissie Borstlap over de huidige regels omtrent werk is stevig: de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van werk is aan fundamentele herziening toe, want met de huidige regels, die onvoldoende zijn toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden van werkenden, is economische en sociale vooruitgang niet gewaarborgd.⁶⁹ Het verdienvermogen van Nederland komt in het geding en er is sprake van een nieuwe ‘sociale kwestie’, aldus de Commissie.

Toegespitst op de Regeling dienstverlening aan huis, is de conclusie van de Commissie Borstlap heel treffend. De Regeling leunt namelijk nog volledig op het kostwinnersidee waarin huishoudelijk werk vooral wordt gezien als bijverdienste en niet als volwaardig werk, terwijl dat kostwinnersidee achterhaald is. Het uitsluiten van huishoudelijke werkers van bijvoorbeeld de sociale zekerheid leidt tot grote ongewenste verschillen tussen werkenden wat betreft inkomenszekerheid en de bescherming tegen sociale risico's.

De uitgangspunten van de Regeling dienstverlening aan huis, te weten: het vergroten van werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, het tegengaan van zwartwerken en het vergroten van de arbeidsparticipatie voor midden- en hoogopgeleiden, zijn nog steeds belangrijk, maar zoals de SER in haar verkenning heeft aangestipt (zie paragraaf 4), is er niet alleen op deze terreinen meer winst te halen met goede regulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening, maar kan ontwikkeling van de markt ook bijdragen aan: het verbeteren van de werk-privébalans, inclusiviteit en gendergelijkheid, in die zin dat ongelijkheden (tussen bijvoorbeeld mannen en vrouwen) worden weggenomen en iedereen gelijke kansen heeft en op dezelfde wijze wordt betrokken bij alle sociale, economische en politieke aspecten van de maatschappij. De Regeling dienstverlening aan huis laat belangrijke kansen om voor vrouwen economische en sociale vooruitgang te boeken niet alleen onbenut, maar staat die kansen zelfs in de weg, doordat ongelijkheden in stand worden gelaten.

7.2 RANDVOORWAARDEN

De Commissie Borstlap benoemt vijf randvoorwaarden voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Die randvoorwaarden zijn: 1) wendbaarheid, 2) duidelijkheid, 3) weerbaarheid, 4) wederkerigheid en 5) een

⁶⁹ *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk.* Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

breed fundament aan bescherming. Ik bespreek deze randvoorwaarden in relatie tot de markt voor persoonlijke dienstverlening.

Breed fundament

Om met deze vijfde randvoorwaarde te beginnen: alle werkenden moeten kunnen terugvallen op een breed fundament aan bescherming. Dit fundament moet alle werkenden, ongeacht de contractvorm, bescherming bieden tegen bijvoorbeeld inkomensverlies, kennisveroudering, ouderdom en arbeidsongeschiktheid. 'Kortom, alle zaken die nodig zijn om mensen in staat te stellen om duurzaam en volwaardig te kunnen participeren', aldus de Commissie Borstlap.⁷⁰ De Regeling dienstverlening aan huis creëert voor huishoudelijke werkers uitzonderingen met betrekking tot bescherming tegen ontslag, loondoorbetaling bij ziekte en de sociale zekerheid (zie paragraaf 3), waardoor de meest fundamentele bescherming aan een grote groep werkenden wordt onthouden en de regeling haaks staat op de vijfde randvoorwaarde.

Wendbaarheid

Werkenden dienen zich volgens de Commissie Borstlap bewust te zijn van de noodzaak tot wendbaarheid en werkgevers dienen oog te hebben voor duurzame arbeidsrelaties en dienen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. De vraag is of de Regeling dienstverlening aan huis aansluit op deze randvoorwaarde. De regeling bevat in elk geval geen *incentive* om duurzame arbeidsrelaties te stimuleren. Sterker, een gebrek aan ontslagbescherming kan juist een belangrijk belemmering vormen om te investeren in een duurzame arbeidsrelatie, evenals het informele karakter van de sector. Tegelijkertijd verdient opmerking dat ontslagbescherming de mobiliteit van werkenden in de weg kan staan en voor particuliere werkgevers een belemmering kan vormen huishoudelijke werkers in dienst te nemen. In de huidige situatie is wendbaarheid vooral een noodzaak voor werkenden en ontbreekt iedere stimulans voor werkgevers om oog te hebben voor duurzame arbeidsrelaties en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheden, terwijl die duurzame arbeidsrelaties in de praktijk zonder meer voorkomen en particuliere werkgevers ook best bereid zullen zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

Duidelijkheid

Op de markt voor persoonlijke dienstverlening ontbreekt het aan duidelijkheid voor de werkenden en de werkgevers. Die onduidelijkheid betreft in de eerste plaats de inhoud van wederzijdse rechten en verplichtingen. Voor veel werkenden is niet duidelijk dat zij op basis van de Regeling dienstverlening aan huis minimaal recht hebben op het minimumloon, doorbetaalde vakantie (vier weken) en loon bij ziekte (zes weken) en dat geldt ook voor werkgevers. De onduidelijkheid over de rechtspositie van werkenden wordt vergroot door de opkomst van zzp-arbeid en intermediairs. Een huishoudelijke werker

⁷⁰ *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk.* Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

die als zelfstandige diensten verricht, heeft geen recht op minimumloon, vakantie en loon bij ziekte, maar hoe is vast te stellen of een huishoudelijke werker wel een 'echte' zelfstandige (en dus een ondernemer) is of niet? De onduidelijkheid die hierover op de Nederlandse arbeidsmarkt bestaat, geldt zonder meer ook voor de markt van persoonlijke dienstverlening. Daarnaast verdient opmerking dat een digitaal platform als Helpling van toegevoegde waarde kan zijn voor de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening, doordat de omvang van vraag en aanbod inzichtelijker worden en makkelijker bij elkaar gebracht kunnen worden. Tegelijkertijd brengt de komst van dergelijke platforms arbeidsrechtelijke vragen en onduidelijkheden mee, want treedt zo'n platform op als bemiddelaar of als uitzendbureau of is het niets meer dan een digitaal prikbord? En - in het verlengde van de vorige vragen - is het zo'n platform toegestaan om van werkenden een beloning te vragen voor gebruikmaking van het platform en mag het platform via boeteclausules proberen te voorkomen dat werkers direct met werkgevers contracteren?⁷¹ Op de arbeidsmarkt is door de opkomst van zzp'arbeid en intermediairs behoefte aan duidelijkheid en dat is voor de markt voor persoonlijke dienstverlening niet anders.

Weerbaarheid

Weerbaarheid houdt in zekere zin verband met een breed fundament aan bescherming, maar is ruimer dan dat. Weerbaarheid brengt ook mee dat werkenden zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en tijdig kunnen switchen naar ander werk. In dat verband hebben werkenden ruimte en middelen nodig om zich te kunnen blijven ontwikkelen en worden zij 'zo nodig met loopbaanbegeleiding en persoonlijke ondersteuning geholpen bij beslissingen over scholing, (praktijk)leren of werk-leertrajecten.'⁷² De corona-pandemie heeft laten zien hoe weerloos huishoudelijke werkers zijn. Het ontbreekt huishoudelijke werkers aan scholing en begeleiding doordat zij bijvoorbeeld niet vallen onder het bereik van een cao waarin dit soort zaken van oudsher geregeld is en geen gebruik kunnen maken van allerlei voorzieningen waarin via de sociale zekerheid is voorzien.

Wederkerigheid

Tot slot heeft de Commissie Borstlap het belang van wederkerigheid onderstreept. Tegenover het recht op ondersteuning en collectieve voorzieningen staat de verplichting om een financiële bijdrage te leveren door premie- en belastingafdracht en om de handen uit de mouwen te steken. Doordat huishoudelijke werkers niet verzekerd zijn voor de sociale zekerheid worden door werkgevers en werkenden ook geen premies afgedragen. Om de administratieve lasten van particuliere huishoudens te verlichten, zijn zij niet inhoudingsplichtig voor huishoudelijke werkers. De werkers zijn daarmee niet vrijgesteld van de verplichting belasting te betalen. Zij dienen zelf via de inkomstenbelasting te voorzien in de belastingafdracht. De regeling is mede bedoeld om zwartwerken tegen te gaan en het is zeer de

⁷¹ Zie in dit kader: Rb A'dam 1 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4546 en E. Verhul, 'Platformwerkers verdienen meer', *ArbeidsRecht* 2018/1.

⁷² *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

vraag of dat lukt door de verantwoordelijkheid voor de belastingafdracht te verschuiven van werkenden naar werkgevers.

7.3 BOUWSTENEN

De commissie Borstlap heeft in haar advies naast de randvoorwaarden ook een vijftal bouwstenen benoemd die moeten leiden tot een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Dit zijn: 1) bevorder interne flexibiliteit en rem externe flexibiliteit af, 2) creëer een overzichtelijker stelsel van contractvormen, 3) stel alle werkenden in staat zich te ontwikkelen en te (blijven) leren, 4) zorg voor een fiscaal gelijke behandeling van een basisinkomenszekerheid voor alle werkenden en 5) kom tot een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid.

De bouwstenen 1 en 2 gaan over het afremmen van flexwerk, het bevorderen van duurzame arbeidsrelaties en het creëren van een overzichtelijk stelsel van contractvormen. Ter nadere uitwerking van deze bouwstenen heeft de commissie concrete voorstellen gedaan om de arbeidsovereenkomst beter af te bakenen, schijnzelfstandigheid tegen te gaan, het oneigenlijk gebruik van driehoeksrelaties te beperken en de rechtspositie van uitzendkrachten te verbeteren. Hoewel deze voorstellen zonder meer tot gevolg zullen hebben dat de rechtspositie van huishoudelijke werkers zal verbeteren, of althans niet verder zal verslechteren, bieden deze voorstellen huishoudelijke werkers nog altijd geen wenkend perspectief. Dat geldt wel voor bouwstenen 3, 4 en 5 want het resultaat van deze bouwstenen is volgens de Commissie Borstlap dat het huidige fundament aan bescherming en toerusting voor alle werkenden wordt verbreed en dat alle werkenden worden beschermd tegen het risico van kennisveroudering, arbeidsongeschiktheid en voorzieningen voor individuele loopbaanbegeleiding. Het verkleinen van de verschillen tussen (categorieën) werkenden is naar het oordeel van de Commissie essentieel voor een duurzaam houdbaar stelsel van regels rondom werk.⁷³ De Regeling dienstverlening aan huis staat haaks op bouwstenen 3, 4 en 5, want huishoudelijke werkers ontberen fundamentele bescherming tegen sociale risico's en plaatst huishoudelijke werkers op een rechtspositionele achterstand ten opzichte van andere werknemers.

⁷³ *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp van de regulering van werk.* Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

8. CONCLUSIE

De Regeling dienstverlening aan huis heeft in de praktijk niets toegevoegd ten aanzien van de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening. Positieve werkgelegenheidseffecten zijn er niet en veel werk wordt nog steeds 'zwart' verricht doordat slechts een klein deel van de werkenden zelf belastingaangifte doet, veelal gedwongen door de service-instelling voor de publieke zorg (thuiszorg of SVB). Doordat de markt nauwelijks is ontwikkeld blijven ook kansen onbenut op het terrein van gendergelijkheid, een betere werk-privé-balans, en inclusiviteit. Met de Regeling dienstverlening aan huis heeft de overheid de rekening voor het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening bij werkenden gelegd en dat heeft niet geleid tot gewenste effecten.

In landen waar de overheid ervoor heeft gekozen de kosten voor de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening zelf te dragen (via vouchers of fiscale aftrek), zijn positieve effecten op de werkgelegenheid en het tegengaan van zwartwerken zichtbaar. Gelet op de omstandigheid dat met name gezinnen gebruikmaken van fiscale aftrekmogelijkheden, draagt dat systeem in elk geval in positieve zin bij aan de keuze voor vrouwen om betaalde arbeid te gaan verrichten. Regelingen die de rekening van de ontwikkeling van de markt voor persoonlijke dienstverlening bij de overheid legt, dragen beter bij aan de doelstellingen die aan regulering van de markt (die toch veelal gelijk zijn) ten grondslag liggen.

De rechtspositie van werkenden in de persoonlijke dienstverlening wijkt af van die van andere werknemers. Dat is de prijs die werkenden betalen. Dit systeem is niet alleen niet effectief, maar is ook in strijd met internationale verdragen. Het behoeft geen betoog dat het niet past bij Nederland om deze strijdigheid nog langer te laten bestaan.

Tot slot verdient opmerking dat in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Borstlap maar één conclusie kan worden getrokken over de Regeling dienstverlening aan huis en dat is dat herziening van deze regeling dringend noodzakelijk. Om met de woorden van de Commissie Borstlap te spreken: de Regeling is onvoldoende toegesneden op toekomstige behoeften en omstandigheden en waarborgt onvoldoende economische en sociale vooruitgang. Kortom, het is tijd de rechtspositie van de huishoudelijk werkers te normaliseren.

Verschillende studies hebben aangetoond dat afschaffing van de Regeling dienstverlening aan huis niet zonder aanvullende maatregelen kan. Uit de SER-Verkenning volgt dat een systeem van fiscale aftrekmogelijkheden (met zo min mogelijk administratieve lasten) werkt en effectief kan zijn. Budgettair zal dit de overheid voor kosten stellen, maar hoe hoog die kosten zijn is moeilijk te zeggen. Tegenover door de Commissie Regeling dienstverlening aan huis gestelde kosten van ongeveer 1 miljard euro staan immers ook baten. Sommige van die baten zijn moeilijk op geld waardeerbaar zoals, meer gendergelijkheid, een betere werk-privé-balans en meer inclusiviteit maar sociaalmaatschappelijk heel

waardevol. In elk geval zal ontwikkeling van de markt leiden tot substitutie van zwart werk naar wit werk en tot een groei van werkgelegenheid, waardoor ook zeker financiële opbrengsten te verwachten zijn. Nog daargelaten de opbrengsten van meer arbeidsparticipatie van middelbaar- en hoogopgeleide vrouwen. In veel studies blijft de positie van ongedocumenteerde mensen onderbelicht. Dat zal voor een belangrijk deel te maken hebben met de omstandigheid dat dit 'probleem' veel meer terreinen raakt dan alleen de regulering van werk. Formalisering van de markt voor persoonlijke dienstverlening via aftrekmogelijkheden leidt tot een substitutie van zwart- naar witwerk en dat zal het voor ongedocumenteerde mensen lastiger maken op deze markt actief te zijn. Dat het voor ongedocumenteerde mensen moeilijker wordt op deze markt actief te zijn en werk te vinden, zal naar mijn mening geen effect hebben op de omvang van deze groep in Nederland, maar wel op de inkomenspositie en daarmee de bestaanszekerheid van deze groep. Kort gezegd zal de kwetsbaarheid van deze groep worden vergroot. Teneinde dit te voorkomen zal de afschaffing van de Regeling dienstverlening aan huis en het invoeren van fiscale aftrek (of vouchers) gepaard moeten gaan met aanvullend beleid met betrekking tot de mogelijkheden van ongedocumenteerde mensen om in Nederland werkzaam te zijn.

Maart 2021