

Vergaderjaar 2010–2011

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2011

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 30 november 2010 een petitie ontvangen van FNV Bondgenoten en de Vereniging voor Vrouw en Recht «Clara Wichmann» (VVR). Met de petitie is het VVR onderzoek aangeboden: «Een baan als alle andere?! over de rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel».

Op 2 december j.l. heb ik van de vaste commissie SZW het verzoek ontvangen om een reactie te geven op de petitie en het onderzoek (2010Z18161/2010D48659). Hieronder zal ik kort mijn standpunt weergeven en vervolgens nader ingaan de Regeling Dienstverlening aan huis, op de petitie en het onderzoek. Ook zal ik ingaan op de vraag of er reële alternatieven bestaan voor de regeling.

Samengevat zie ik geen aanleiding tot aanpassing van het wettelijke systeem. Sinds 1 januari 2007 is de Regeling Dienstverlening aan huis van kracht om de markt voor de persoonlijke dienstverlening te stimuleren. De regeling leidt er kort gezegd toe dat de ene particulier gemakkelijk en zonder te hoge financiële en administratieve lasten een andere particulier kan inhuren voor diensten ten behoeve van zijn huishouden. Als voor particuliere opdrachtgevers die een andere particulier (dienstverlener) inhuren dezelfde werkgeversverplichtingen en administratieve lasten zouden gelden als voor bedrijven, zou dit voor een groot deel van de particulieren te duur en/of te omslachtig zijn. Huishoudelijk werk verdwijnt in dat geval in het zwarte circuit of particulieren die niet willen frauderen, maar voor wie het te duur of te omslachtig is geworden, zullen het werk zelf gaan doen. Te hoge financiële en administratieve lasten voor particulieren gaan ten koste van de (formele) werkgelegenheid van huishoudelijk personeel. Ik zie geen aanvaardbare alternatieven voor de bestaande regeling.

Regeling Dienstverlening aan huis

Sinds 1 januari 2007 is de Regeling Dienstverlening aan huis van kracht om de markt voor de persoonlijke dienstverlening te stimuleren. De regeling is een aanpassing van de al jaren bestaande huishoudhulpregeling en betreft met name een gewenste uitbreiding van het maximum aantal dagen (van twee naar drie dagen per week) en een verduidelijking van de activiteiten die onder de regeling vallen. Hieronder zal nader worden ingegaan op wie onder de regeling valt, de inhoud en het doel van de regeling en om welke activiteiten het gaat.

Onder de regeling valt degene die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat (hierna: deeltijd huishoudelijk personeel) ongeacht het aantal uren dat hij per dag voor die opdrachtgever werkt. De regeling houdt in dat deeltijd huishoudelijk personeel niet is verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Zij hebben dan ook geen recht op een uitkering op grond van de ZW, de Wet WIA en de WW en zij krijgen de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW ook niet vergoed. De personen die onder de regeling vallen, kunnen zich wel vrijwillig verzekeren voor de werknemersverzekeringen. Er wordt via de opdrachtgever geen pensioen opgebouwd; evenmin wordt een pensioenpremie ingehouden. De inkomsten van de dienstverlener vallen wel gewoon onder de inkomstenbelasting; de dienstverlener moet deze in de aangifte inkomstenbelasting aangeven bij de Belastingdienst. Daarnaast is bij ziekte het recht op loondoorbetaling beperkt tot 6 weken (artikel 7:629, tweede lid, Burgerlijk Wetboek) en heeft de opdrachtgever (particulier) voor opzegging van de arbeidsovereenkomst geen toestemming nodig van het UWV (artikel 2 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen).

De regeling heeft tot effect dat de ene particulier gemakkelijk en zonder inhouding van loonbelasting en premies volksverzekeringen, bijdrage Zorgverzekeringswet en afdracht van premies voor de werknemersverzekeringen een andere particulier kan inhuren voor diensten ten behoeve van zijn huishouden.

Particulieren hoeven zich door de regeling geen zorgen te maken dat ze iets «zwart» doen als ze iemand werkzaamheden in en om het huis laten verrichten en dat niet opgeven bij de Belastingdienst of het UWV. De opdrachtgever weet dat hij op eenvoudige wijze zonder administratieve of financiële lasten iemand kan inhuren. De regeling biedt helderheid, eenvoud en randvoorwaarden waardoor allerlei diensten aan huis makkelijker uitbesteed kunnen worden. Het gaat daarbij om activiteiten die een particulier in beginsel zelf pleegt te verrichten, maar die hij om hem moverende redenen laat verrichten door een ander.

Een groot scala aan activiteiten valt onder de regeling zoals:¹

- werkzaamheden van puur huishoudelijke aard, zoals het schoonmaken van de woning, het koken van het eten, het afwassen van de vaat, het wassen en het strijken van het wasgoed;
- activiteiten zoals het oppassen op de kinderen, het uitlaten van de hond, het onderhouden van de tuin en kleine onderhoudswerkzaamheden aan de woning, het verrichten van persoonlijke chauffeursdiensten;
- het verrichten van allerlei klusjes, zoals het doen van boodschappen of het ophalen van medicijnen; en
- het verlenen van zorg, al dan niet via een persoonsgebonden budget (PGB) of alphahulpverlening, aan leden van het huishouden.

¹ TK 2006–2007, 30 804, nr. 3.

Petitie FNV Bondgenoten en het VVR onderzoek: Een baan als alle andere?!

Met de petitie willen FNV Bondgenoten en de VVR de aandacht vestigen op de naar hun mening marginale sociale bescherming van deeltijd huishoudelijk personeel als gevolg van de regeling Dienstverlening aan huis. Vooral vrouwen worden rechten op de werknemersverzekeringen onthouden. Deze regeling zou onaanvaardbaar zijn en de ongelijke rechtspositie zou in strijd zijn met internationale regelgeving. Ook deeltijders aan huis hebben volgens FNV Bondgenoten en de VVR recht op toegang tot sociale zekerheid. Daarom pleiten zij voor afschaffing van de regeling.

Maar ook op korte termijn zou verbetering nodig zijn. Op dit moment verliezen mensen die werknemer zijn (in de zin van de werknemersverzekeringen) en werkloos raken hun recht op WW wanneer zij deeltijdwerk aan huis gaan verrichten: als zij na zes maanden deze arbeid verliezen of arbeidsongeschikt raken, kunnen zij geen aanspraak meer maken op WW of WAO, omdat deeltijders aan huis:

- niet onder het begrip werknemer in de zin van de werknemersverzekeringen vallen en dus geen recht opbouwen op grond van die wetten, en
- hun «oude» recht op WW niet herleeft, zoals bij startende zelfstandigen.

In het onderzoek *Een baan als alle andere?!* wordt de positie van deeltijd huishoudelijk personeel binnen het sociale zekerheids-, fiscaal- en arbeidsrecht weergegeven. Gesteld wordt dat deeltijd huishoudelijk personeel voor ten minste 95% uit vrouwen bestaat. In het algemeen is het bezwaar dat deeltijd huishoudelijk personeel minder rechtsbescherming geniet dan andere werknemers, met name minder inkomens- en ontslagbescherming. Met de Regeling Dienstverlening aan huis is volgens de onderzoekers de positie van deeltijd huishoudelijk personeel verder verslechterd.

Meer in bijzonder richt de kritiek zich tegen het volgende:

- voor de rechtspositie is niet gekozen voor een optelsom van werkgevers, maar de uitzonderingspositie geldt per werkgever;
- de keuze voor een dagencriterium in plaats van een uren criterium;
- de argumentatie vanuit de belangen van de opdrachtgever (particulier) met onvoldoende aandacht voor de rechtsbescherming van huishoudelijk personeel;
- onvoldoende rechtvaardiging voor de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel wat betreft het verbod van onderscheid naar arbeidsduur (voltijd – deeltijd) en het verbod van indirect onderscheid op grond van geslacht (95% van deeltijd huishoudelijk personeel is vrouw). In dat verband wordt verwezen naar EU richtlijnen inzake deeltijd arbeid, gelijke beloning en behandeling van mannen en vrouwen, de informatieverplichting van de werkgever en het verbod van discriminatie bij de wettelijke sociale zekerheid, het VN vrouwenverdrag en het ILO verdrag 175 inzake deeltijd arbeid.

In de petitie wordt de vaste commissie voor SZW gevraagd om mij te verzoeken:

1. de «deeltijders aan huis» aan te merken als werknemer in de werknemersverzekeringen; en zolang dit nog niet is geregeld
2. om herleving van rechten op grond van de werknemersverzekeringen voor deeltijders aan huis bij verlies van werk of arbeidsongeschiktheid na zes maanden.

Reactie op de petitie en het onderzoek

In de petitie wordt onder punt 1 verzocht om deeltijd huishoudelijk personeel onder de werknemersverzekeringen te brengen. Wat betreft de terminologie merk ik het volgende op. Het sociale zekerheids-, fiscaal- en arbeidsrecht kennen een eigen terminologie. In het kader van de regeling Dienstverlening aan huis wordt gesproken over opdrachtgever en dienstverlener. Het VVR onderzoek gaat in op de rechtspositie van werknemers die werkzaamheden verrichten als bedoeld in de regeling Dienstverlening aan huis. Waar in deze brief wordt gesproken van opdrachtgever en dienstverlener worden voor zover niet anders vermeld werkgevers en werknemers bedoeld. Hieronder ga ik nader in op de bijzondere rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel, die werknemer zijn.

De samenhang van de *aard van de werkgever* en de *context waarbinnen de werkzaamheden worden verricht* maken de positie van huishoudelijk personeel bijzonder. Huishoudelijk personeel is in dienst van een particulier. Een particulier die niet een bedrijf of beroep uitoefent, maar die een andere particulier inhuurt voor werkzaamheden die hij in beginsel zelf pleegt te verrichten. De werkzaamheden worden in deeltijd verricht binnen het huishouden van die particulier.

Een verplichte verzekering, loonheffing, toestemming van het UWV voor het opzeggen van de arbeidsverhouding en 104 weken loondoorbetaling bij ziekte (in plaats van 6 weken), brengen aanmerkelijke financiële en administratieve lasten voor particulieren met zich mee. Door de thans geldende regeling hoeven particulieren zich hierover geen zorgen te maken. De wetgever heeft gemeend dat de overheid aan particulieren (werkgevers) niet dezelfde werkgeversverplichtingen en administratieve lasten zou moeten opleggen als aan bedrijven. Als voor particuliere werkgevers dezelfde werkgeversverplichtingen en administratieve lasten zouden gelden als voor bedrijven, zou het inhuren van deeltijd huishoudelijk personeel voor een groot deel van de particulieren te duur en/of te omslachtig worden. Hierbij speelt ook een rol dat het bij iedere particulier afzonderlijk om een dienstverband van geringe omvang gaat. Huishoudelijk werk verdwijnt in dat geval in het zwarte circuit of particulieren die niet willen frauderen, maar voor wie het te duur of te omslachtig is geworden, zullen het werk zelf gaan doen.

Daarnaast vestigt de regeling de aandacht op de mogelijkheden voor persoonlijke dienstverlening. De wetenschap dat iemand zonder te hoge financiële en administratieve lasten kan worden ingehuurd, stimuleert de vraag naar persoonlijke dienstverlening. Dit draagt bij aan het creëren van banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook zijn de particulieren die deze diensten afnemen hierdoor meer uren beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Voor zover het om collectief gefinancierde zorg gaat, geldt dat zorg onder eigen regie van de cliënt zeer gewaardeerd wordt.

Aan de bescherming en bevordering van de belangen van deeltijd huishoudelijk personeel is wel degelijk gedacht. Zij hebben immers ook baat bij het creëren en/of behouden van werkgelegenheid. Het belang van werkgelegenheid prevaleert in dit geval boven inkomensbescherming op grond van de werknemersverzekeringen van deeltijd huishoudelijk personeel. Ook kunnen zij zich vrijwillig verzekeren voor de werknemersverzekeringen.

Met betrekking tot de juridische verdedigbaarheid van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel kan worden opgemerkt dat zowel het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (Hof) als de

Centrale Raad van Beroep (Raad) terzake uitspraken hebben gedaan. Zo achtte het Hof in twee arresten van 1995 een met de huishoudhulpen vergelijkbare uitsluiting van de wettelijke sociale zekerheid in Duitsland objectief gerechtvaardigd¹. Het Hof overwoog dat het sociale beleid in de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Zij kiezen de maatregelen die geschikt zijn voor verwezenlijking van hun doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid en beschikken bij de uitoefening van deze bevoegdheden over een ruime beleidsmarge. In latere arresten van het Hof wordt dit onderschreven, waarbij wordt aangegeven dat algemene verklaringen dat een wettelijke regeling bevordelijk is voor de werkgelegenheid en het sociaal beleid niet voldoende zijn². Dat is bij de Regeling Dienstverlening aan huis ook niet het geval, zoals uit het voorgaande blijkt. Verder is van belang dat deeltijd huishoudelijk personeel zich vrijwillig kan verzekeren, waardoor er geen sprake is van een volledige uitsluiting van werknemersverzekeringen.

In zijn uitspraak van 29 april 1996 (RSV 1996/247) oordeelde de Raad dat de bijzondere positie van deeltijd huishoudelijk personeel niet discriminerend was voor vrouwen omdat deze regeling objectief gerechtvaardigd is. De Raad achtte het aannemelijk dat de bedoelde uitsluiting van de verplichte verzekering een aanmerkelijk groter aantal vrouwen dan mannen treft, zodat gesproken kan worden van een vermoeden van indirecte discriminatie. Vervolgens overwoog de Raad dat de wetgever voor de uitsluiting van de verplichte verzekering van deze groep had gekozen vanwege de omstandigheid dat tegenover de veelal zeer beperkte uitkeringsrechten onevenredig zware administratieve lasten zouden staan van de particuliere persoon in wiens privéhuishouding de werkzaamheden worden verricht. De Raad betrok bij zijn overweging ook het motief van de wetgever dat het verplicht verzekeren van deze categorie van personen zal leiden tot uitstoot van arbeid verricht in een huishouding en/of tot een vlucht in het zwarte circuit. Op grond van deze overwegingen en vanwege het feit dat er geen sprake is van volledige uitsluiting – vrijwillige verzekering is immers mogelijk – kwam de Raad tot het oordeel dat in voldoende mate sprake is van legitieme doelstellingen alsmede van een geschikt en noodzakelijk middel en mitsdien van een objectieve rechtvaardiging van het hier gestelde indirecte onderscheid.

Voorts wordt in de petitie onder punt 2 verzocht om in de WW herleving van opgebouwde rechten op grond van de werknemersverzekeringen mogelijk te maken voor «deeltijders aan huis» die na zes maanden hun werk verliezen of arbeidsongeschikt raken.

De WW kent als hoofdregel dat het werknemerschap alleen behouden blijft voor zover geen werkzaamheden worden verricht uit hoofde waarvan men niet als werknemer wordt beschouwd. Hierop zijn enkele beperkte en nauw omschreven uitzonderingen geformuleerd voor degenen die als zelfstandige aan de slag gaan en degenen die een functie gaan uitoefenen in een vertegenwoordigend orgaan. De wetgever heeft hiermee een speciale stimulans willen toekennen voor het starten in de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf, om het zelfstandige ondernemerschap te bevorderen.

Er is niet voor gekozen om dezelfde bijzondere stimulans te geven aan andere groepen die niet verzekerde arbeid gaan verrichten, zoals personen die op minder dan vier dagen per week diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van een natuurlijke persoon. Het kabinet ziet geen aanleiding om af te wijken van de destijds gemaakte keuze.

¹ Zaak C-444/93, Megner; Jur. 1995–12, I-4741 en zaak C-317/93, Nolte; Jur. 1995–12, I-4650.

² Zaak C-167/97, Seymour; Jur. 1999, I-00623, zaak C-187/00, Kutz-Bauer; Jur. 2003, I-02741 en zaak C-77/02, Steinicke, I-0000.

Alternatieven voor de regeling Dienstverlening aan huis

In het onderzoek wordt een aantal alternatieven voor de regeling Dienstverlening aan huis genoemd. Als één van de alternatieven wordt aangedragen dat de markt voor persoonlijke dienstverlening (gedeeltelijk gereorganiseerd kan worden door fiscale maatregelen te treffen waardoor schoonmaakbedrijven toegang tot deze markt kunnen krijgen.

Al eerder werd het idee om persoonlijke dienstverlening fiscaal voordeliger te behandelen dan andere werkzaamheden (RWI «advies Huishouden op de markt 2») voorgesteld en door het toenmalige kabinet afgewezen. In de toenmalige kabinetsreactie is geconstateerd dat de uitvoering hiervan fraudegevoelig is. Het kan ertoe leiden dat andere activiteiten onder de sfeer van de persoonlijke dienstverlening worden gebracht, of als persoonlijke dienstverlening worden vermomd. Aangegeven werd dat controles om fraude te voorkomen zeer arbeidsintensief zijn. De Belastingdienst heeft dit indertijd ook aangegeven¹. Daar kan aan worden toegevoegd dat dit systeem zou leiden tot onaanvaardbare stijging van administratieve lasten voor particulieren, voor opdrachtgevers en dienstverleners, en voor toename van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Een tweede alternatief zou volgens de onderzoekers naar Belgisch voorbeeld de invoering van dienstencheques als betaalmiddel voor deeltijd huishoudelijk personeel zijn.

Dit systeem heeft echter aanzienlijke budgettaire consequenties voor de overheid en brengt een verhoging van administratieve lasten voor particulieren, voor opdrachtgevers en dienstverleners, met zich mee. Uit de evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2009 blijkt dat dit systeem op dat moment voor de Belgische federale overheid een netto-kostprijs met zich meebracht van 730 miljoen euro (of 662,50 miljoen euro indien rekening wordt gehouden met het vertragingseffect van de fiscale aftrekbaarheid). Deze kosten zouden in de loop van de tijd alleen maar oplopen².

Ook wordt de mogelijkheid genoemd van het optellen van verschillende banen bij verschillende werkgevers, zodat voor deeltijd huishoudelijk personeel met meerdere particuliere werkgevers niet langer een uitzonderingspositie geldt. Nu geldt de uitzonderingspositie per particuliere opdrachtgever. Hierdoor kunnen deze dienstverleners met meerdere particuliere opdrachtgevers weliswaar per opdrachtgever een baan van geringe omvang hebben, maar als de werkzaamheden bij deze opdrachtgevers bij elkaar worden opgeteld kunnen ze dienstbetrekkingen van een gezamenlijk behoorlijke omvang hebben met weinig rechtsbescherming.

Een optelsom van particuliere opdrachtgevers zal leiden tot een aanmerkelijke lastenverzwaring bij particulieren. Wanneer de werknemer meer dan drie dagen huishoudelijke werkzaamheden verricht, zullen de verschillende particuliere opdrachtgevers hiervan op de hoogte moeten worden gebracht door de dienstverlener. De dienstverlener is immers de enige partij die een actueel beeld heeft van het aantal dagen waarop werkzaamheden worden verricht. Vanaf het moment dat het dagencriterium wordt overschreden, zullen alle opdrachtgevers van deze dienstverlener over hun deel moeten voldoen aan de administratieve verplichtingen van een werkgever en zullen zij de premies werknemersverzekeringen en loonheffing verschuldigd zijn, zonder dat deze particuliere opdrachtgevers zichzelf op de hoogte kunnen stellen van de concrete omvang (gebrek aan onderzoeksmogelijkheden en bevoegdheden daartoe). Dit betekent dat particuliere opdrachtgevers in dat geval, zonder

¹ TK 2007–2008, 29 544, nr. 128.

² Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2009, Brussel 30 juni 2010, p. 135.

dat zij daar enige invloed op hebben, niet alleen met een behoorlijke lastenverzwaring worden geconfronteerd (ook bij een dienstbetrekking van minder dan vier dagen), maar ook dat zij te maken kunnen krijgen met naheffingen van premies werknemersverzekeringen en loonheffing. Dat leidt tot een wat gekunsteld onderscheid tussen opdrachtgevers dat er naar verwachting toe zal leiden dat opdrachtgevers geen dienstverleners willen aannemen die op minder dan drie dagen per week werken.

Wat betreft de ontslagbescherming biedt deze mogelijkheid sowieso geen soelaas. Er is sprake van een dienstverband tussen een particuliere werkgever en een werknemer. Bij een eenzijdige beëindiging van het dienstverband is alleen bescherming mogelijk in de relatie tussen de particuliere werkgever en de werknemer.

Gelet op bovenstaande kan worden geconcludeerd dat dit geen reële opties zijn en ik zie dan ook geen aanleiding tot aanpassing van het wettelijke systeem.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp