

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1A
2513 AA Den Haag
2513 AA1XA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2021-0000065852

Datum 29-04-2021
Betreft Reactie motie Smeulders/Bruins t.a.v. de positie van de
huishoudelijk werkers

Tijdens het debat over de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2021 is door uw Kamer aandacht besteed aan de rechtspositie van de huishoudelijk werkers, en hun sociale zekerheidsrechten. In de bijlage bij deze brief worden twee varianten als denkrichtingen geschetst over de positie van huishoudelijke werkers naar aanleiding van de motie Smeulders/Bruins die na bovengenoemd debat is aangenomen: 'verzoekt de regering, nog voor de start van de formatie een aantal opties uit te werken om de positie van huishoudelijk werkers (hierna ook wel huishoudelijke hulp)¹ te verbeteren, en daarbij gebruik te maken van de verkenning van de SER'. Hierbij is, zoals de motie beoogt, onder andere gebruik gemaakt van de SER-verkenning 'Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen' (juni 2020)².

Vooraf gaat een beschrijving van de bestaande regels voor de regeling dienstverlening aan huis (DAH). De regeling DAH biedt een heldere en eenvoudige mogelijkheid om allerlei klussen (zoals schoonmaken, tuinonderhoud, de hond uit laten, verzorging, strijken of op kinderen passen) uit te besteden, zonder administratieve lasten, en zonder dat de hulpvrager iets 'zwart' of 'fout' doet als hij iemand werkzaamheden in en om het huis laat verrichten en de hulpvrager niets opgeeft bij de Belastingdienst of het UWV. De arbeidsovereenkomst bij toepassing van de regeling dienstverlening aan huis onderscheidt zich van de arbeidsovereenkomst met een bedrijf. De werkgever is geen bedrijfsmatige ondernemer, maar een particulier. Bij inschakeling van een hulp voor het verrichten van werkzaamheden voor de persoonlijke aangelegenheden van de hulpvrager is er vaak de keuze tussen het zelf doen en uitbesteden, en overheerst doorgaans het karakter van een eenvoudige overeenkomst tussen twee particulieren die niet als een arbeidsovereenkomst wordt beleefd, en waarbij partijen alleen de inhoud van de dienst en de prijs hoeven te bepalen.

Aan de hand van de SER-verkenning wordt kort de markt voor persoonlijke dienstverlening toegelicht, waarbij een aantal aspecten wordt belicht die in elke door de SER geschetste variant terugkomen. De alternatieven voor dit systeem die in de buitenlandse casestudies aangedragen worden, hebben verschillende verschijningsvormen, maar er is wel altijd sprake van een aantal doelstellingen en

¹ Kamerstuk 35570 XV, nr. 37 d.d. 19 november 2020.

² SER, 'Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen', advies 20/6, juni 2020 (hierna: SER, 'Markt voor PDV').

kenmerken. De centrale doelstelling van de in de SER genoemde varianten is om de arbeidsrechtelijke positie van de huishoudelijk werkers te versterken, de dekkingsgraad van werknemers in de sociale zekerheid te vergroten en de kwaliteit van het werk te verhogen. Tevens draagt dit bij aan werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en aan economische zelfstandigheid van met name vrouwen. Ook kan het de combinatie van arbeid en zorg, waaronder mantelzorg, vergemakkelijken wanneer deze vorm van arbeid meer geformaliseerd wordt. Kenmerken die hierbij terugkomen zijn het verkleinen of elimineren van de dubbele wig en het stimuleren van de overgang van informeel naar formeel werk.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

In alle in de SER-verkenning genoemde varianten in het buitenland heeft de overheid een interveniërende rol. Deze kan voor de Nederlandse situatie op grofweg twee verschillende manieren ingevuld worden. Via het ondersteunen van een systeem waar intermediairs centraal staan (en veelal de werknemers bij deze intermediairs in dienst zijn met de normale rechten van een werknemer). Of via een systeem waarbij de werknemers bij de particuliere hulpvragers in dienst blijven, maar waarbij de overheid zowel de arbeidsrechtelijke positie en sociale zekerheid van de werknemer als de administratieve en financiële verplichtingen van de werkgever faciliteert. Daarom treft u deze twee denkrichtingen in de bijlage op hoofdlijnen uitgewerkt aan.

Relevant is dat de opties om de positie van huishoudelijke hulpen te versterken ook gevolgen hebben voor een aantal publiek gefinancierde diensten, zoals gastouders aan huis en dienstverlening via een persoonsgebonden budget (pgb). In dat geval kunnen de uitgaven voor het pgb (en daarmee voor de Wlz en Wmo 2015) naar verwachting substantieel stijgen. Versterking van de positie van huishoudelijke hulpen zal ook effect hebben op de positie van vraagouders en pgb-houders als particuliere werkgevers. Bij hulpverlening en/of zorg aan een budgethouder kan de regeling dienstverlening aan huis ook van toepassing zijn. Daar is de hulpvrager ook werkgever van de hulpverlener tegen wil en dank. Hij is aangewezen op hulp, en beschikt niet over de deskundige kennis zoals gebruikelijk in de relatie tussen werkgever en werknemer. Bij een eventueel alternatief voor de regeling DAH is het daarom van belang de impact op de verschillende doelgroepen, waaronder de pgb-houders, zorgvuldig mee te wegen.

Het doel van de bijlage bij deze brief is om mogelijke denkrichtingen te schetsen, waarbij, zoals de motie Smeulders/Bruins beoogt, de in de SER-verkenning aangedragen varianten als leidraad zijn genomen. De uitwerking is op hoofdlijnen en technisch van aard. Dat betekent dat per maatregel is bekeken in hoeverre deze technisch als denkrichting eruit zou zien.

Deze brief en de bijlage hebben betrekking op de rechtspositie van degenen die als werknemer werken onder de regeling dienstverlening aan huis. De motie Smeulders/Bruins vraagt naar varianten waarbij de arbeidsrechtelijke positie van huishoudelijk werkers verbetert. Vanwege de reikwijdte van de motie is de variant waarin slechts de sociale zekerheidspositie van de huishoudelijk hulp verbeterd wordt daarom niet verder uitgewerkt. Voorts is van belang dat de werker werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst, al dan niet bij een particulier danwel een intermediair. Dit maakt dat, gezien de lopende discussie over

werkgeverschap, platforms die louter vraag en aanbod zeggen te bemiddelen zonder het werkgeverschap in te vullen, niet als variant zijn uitgewerkt.

Buiten beschouwing blijft de rechtspositie van degenen die werkzaamheden verrichten voor een hulpvrager op een andere basis dan een arbeidsovereenkomst tussen de hulpvrager en de werkende. Zo wordt geen aandacht besteed aan degene die werkzaamheden verricht krachtens een overeenkomst van opdracht tot de hulpvrager of een derde. De rechtspositie van deze personen is onderwerp van de discussie over de positie van zelfstandigen, zoals in het rapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap)³. Ook wordt geen aandacht besteed aan degene die diensten verleent voor een ander bij wijze van mantelzorg.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Zoals de commissie Kalsbeek in haar advies 'Dienstverlening aan Huis. Wie betaalt de rekening?' al in 2014 opmerkte, is er geen gemakkelijke oplossing voor een systeem voor huishoudelijk werkers.⁴ Daarom zijn voor de twee denkrichtingen eveneens de bijbehorende voor- en nadelen zo neutraal mogelijk in kaart gebracht.

Zo moeten de twee denkbare varianten worden gezien in relatie tot de bestaande druk op de uitvoering bij de verschillende publieke uitvoerders. Over de impact op de uitvoering door diverse overheidsorganisaties zijn op dit moment nog geen definitieve uitspraken te doen. Daarvoor is het noodzakelijk om een denkrichting geheel uit te werken met de publieke uitvoerders en vervolgens voor een uitvoeringstoets voor te leggen aan organisaties zoals de Belastingdienst, de SVB en het UWV. In dit stadium is er slechts een eerste contact geweest met de uitvoeringsorganisaties, maar zijn nog geen impactanalyses door de uitvoeringsorganisaties uitgevoerd. Daarnaast heeft er nog geen juridische afweging plaatsgevonden over de precieze wettelijke regeling van de beide varianten. Ook de vormgeving daarvan zal onderdeel zijn van een eventuele verdere uitwerking van een van de varianten.

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kalsbeek is eerder aangegeven dat subsidieregelingen voor de private markt gepaard gaan met hoge kosten en inherent fraudegevoelig zijn. Controle en handhaving achter de voordeur door de Belastingdienst is niet mogelijk. Het kabinet achtte het toen onwenselijk om een subsidiebedrag per gewerkt uur te verstrekken als niet gecontroleerd kan worden hoeveel uren daadwerkelijk worden gewerkt bij particulieren thuis, en welke werkzaamheden daar worden verricht.⁵ Aanpassing van de regeling dienstverlening aan huis door de introductie van een subsidieregeling al dan niet gecombineerd met een fiscale aftrekpost of overname van de werkgeverslasten door een intermediair heeft grote gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst. Een dergelijke regeling is fraudegevoelig en (nagenoeg) niet handhaafbaar door de Belastingdienst. Tevens is relevant dat het onderzoeksrapport Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst⁶ heeft geadviseerd om een stringent 'nee, tenzij'-beleid te voeren ten aanzien van de introductie van nieuwe niet-fiscale taken voor de Belastingdienst. De introductie van een aftrekpost vergt ook een structuuraanpassing in de ICT-infrastructuur terwijl de capaciteit binnen de IV-portfolio van de Belastingdienst al nagenoeg volledig wordt benut. Tot slot leidt het afschaffen of anders vormgeven van de regeling

³ Rapport: "In wat voor land willen wij werken?" 23 januari 2021, Kamerstukken 29544, 970.

⁴ Kamerstukken 29544, 507, bijlage, 28 maart 2014 (hierna: rapport Commissie Kalsbeek).

⁵ Kamerstukken, 2014-2015, 29 427, nr. 100, p. 6.

⁶ Kamerstukken 31066, nr. 590.

dienstverlening aan huis tot een toename van een zeer groot aantal nieuwe werkgevers voor wie loonaangifte wordt gedaan en bijbehorende uitvoeringslast.

Datum
29-04-2021

Op dit moment voert de SVB de loonadministratie voor een aantal groepen werknemers die voor budgethouders werken als werknemer onder de regeling dienstverlening aan huis of als gewone werknemer. Volgens cijfers van de SVB uit 2021 worden er ca. 139.000 zorgverleners betaald uit een PGB, met een totaalbedrag van ruim 3.4 miljard euro⁷. De gevolgen voor de SVB van de geschetste varianten zijn nog niet bekend. Daarvoor is nadere uitwerking noodzakelijk waarop een uitvoeringstoets moet worden gedaan.

Onze referentie
2021-0000065852

Ik schat in dat voor het UWV het gevolg ten minste zou kunnen zijn dat gegevens over een groter aantal werkgevers en werknemers via de loonaangiften in de polisadministratie worden opgenomen. Een groter aantal werknemers zou aanspraak kunnen maken op uitkeringen. Er zullen mogelijk meer aanvragen voor relatief kleine uitkeringen worden gedaan, omdat vaker sprake zal zijn van kleine dienstverbanden. Over de verdere gevolgen zoals voor de personele bezetting van UWV, processen en informatiestromen kunnen in dit stadium nog geen uitspraken worden gedaan. Dat is pas mogelijk na een uitvoeringstoets over een concreet voorliggend voorstel van uitwerking.

De bovenstaande geschetste problemen beperken de mogelijke keuzes van een nieuw kabinet om op korte termijn grote wijzigingen aan te brengen. Denkbaar is dat een pilot voor een kleine doelgroep wordt ingericht binnen het huidige stelsel, waarbij er alvorens deze pilot gestart wordt, deze eerst door een brede werkgroep van ten minste Belastingdienst, UWV en SVB via een uitvoeringstoets op onder andere uitvoeringsaspecten en handavingsaspecten getoetst wordt.

Het Kabinet neemt nadrukkelijk geen standpunt in over de wenselijkheid van de opgenomen alternatieven voor het huidige systeem, noch over de wenselijkheid van de pilot. Het is aan uw Kamer en een volgend Kabinet om hier een (nieuw) oordeel over te vormen. Hierbij geeft het huidige kabinet als overweging mee ten behoeve van dit oordeel de eerder genoemde uitvoeringstoetsen door de uitvoeringsorganisaties uit te laten voeren en deze analyses te betrekken bij de eventuele vervolgstappen.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

⁷ Op dit moment is niet bekend hoeveel van de zorgverleners vallen onder de regeling dienstverlening aan huis.

Bijlage: denkbare beleidsvarianten en overzicht regeling Dienstverlening aan Huis

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Alvorens onder B) twee beleidsvarianten worden geschetst, zal eerst onder A) worden ingegaan op de regeling Dienstverlening aan Huis, de SER-verkenning 'Markt voor PDV' en een aantal aspecten (zoals arbeidsmarkteffecten, fraudegevoeligheid en gevolgen voor uitvoerders) die gelden voor beide beleidsvarianten.

A. Inleiding: de regeling Dienstverlening aan Huis en de SER-verkenning 'Markt voor PDV'

In Nederland is voor huishoudelijk werkers de Regeling Dienstverlening aan Huis (DAH)⁸ van kracht. De regeling DAH wijkt op een aantal punten af van rechten en verplichtingen die ten aanzien van andere werknemers gelden. Binnen de regeling DAH kunnen particulieren een dienstverlener voor maximaal drie dagen per week als werknemer in dienst nemen voor werkzaamheden ten behoeve van hun huishouden. De particulier is dan wel werkgever, maar hoeft geen loonadministratie te voeren, en hoeft geen aangifte voor de loonheffingen te doen en geen loonbelasting en premie volksverzekeringen in te houden, en geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet af te dragen. Dienstverleners die onder de Regeling DAH vallen, zijn niet verplicht verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, ze hebben een beperkt recht op loondoorbetaling bij ziekte (6 weken in plaats van 104 weken). Ook de ontslagbescherming is anders geregeld, waarbij er voor werkers onder de regeling DAH geen ontslagvergunning bij het UWV aangevraagd hoeft te worden. De werknemers dienen zelf middels een aangifte inkomstenbelasting opgave te doen van hun inkomsten aan de Belastingdienst, en opgave te doen van hun inkomsten aan een uitkeringsinstantie of de Toeslagendienst indien zij een uitkering of toeslag ontvangen⁹.

Van de Regeling DAH wordt gebruik gemaakt door een volledig privaat deel van de arbeidsmarkt van huishoudelijke hulpen of ander dienstverleners die werkzaamheden in en om huis verrichten, alsook een aantal publiek gefinancierde diensten. Het betreft in dat laatste geval de inzet van dienstverlening die betaald wordt uit het persoonsgebonden budget, zoals hulpen die via een pgb worden ingezet, en gastouders die in huis van vraagouders kinderen opvangen, en overige personen die diensten verlenen die worden betaald uit een pgb. Mits deze dienstverlening voldoet aan de voorwaarden (er wordt bijvoorbeeld maximaal op drie dagen in de week gewerkt in dienst van dezelfde particuliere werkgever) wordt ook op deze terreinen gebruik gemaakt van het verlicht werkgeverschap dat de regeling biedt.

⁸ Er is niet één 'regeling', maar een samenstel van enkele bepalingen die samen uitzonderingen regelen op de gebruikelijke positie in het arbeidsrecht, de werknemersverzekeringen en het belastingrecht voor personen die op minder dan vier dagen per week voor dezelfde particuliere werkgever werken in diens huishouden: Artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel c, Ziektewet en Werkloosheidswet, artikel 5, Wet op de loonbelasting 1964., diverse artikelen Burgerlijk Wetboek, (artikel 7:655, vierde lid, 7:629, tweede lid, 7:671, eerste lid, onder d) Eerder golden deze uitzonderingen op verplichte verzekering voor de werknemersverzekeringen en inhouding loonheffing voor huishoudelijke arbeid, mits de werknemer op minder dan drie dagen per week werkzaam was bij dezelfde werkgever.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/dienstverlening-aan-huis/vraag-en-antwoord/ik-doe-huishoudelijk-werk-voor-iemand.-wat-kan-ik-afspraken>

De arbeidsovereenkomst bij toepassing van de regeling dienstverlening aan huis onderscheidt zich in verschillende opzichten van de arbeidsovereenkomst met een bedrijf. De werkgever is geen bedrijfsmatige ondernemer, maar een particulier die hulp nodig heeft. Bij hulpverlening aan een budgethouder is de hulpvrager ook werkgever van de hulpverlener tegen wil en dank. Hij is aangewezen op hulp, en beschikt ook niet over de deskundige kennis zoals gebruikelijk in de relatie tussen werkgever en werknemer om als werkgever aan de hulpverlener instructies en aanwijzingen te geven. Bij inschakeling van een hulp voor het verrichten van werkzaamheden voor de persoonlijke aangelegenheden van de hulpvrager zoals bij de regeling dienstverlening aan huis is er vaak de keuze tussen het zelf doen en uitbesteden, en overheerst doorgaans het karakter van een eenvoudige overeenkomst tussen twee particulieren die niet als een arbeidsovereenkomst wordt beleefd, en waarbij partijen alleen de inhoud van de dienst en de prijs hoeven te bepalen. De regeling dienstverlening aan huis biedt een heldere en eenvoudige mogelijkheid om allerlei klussen (zoals schoonmaken, tuinonderhoud, de hond uit laten, verzorging, strijken of op kinderen passen) uit te besteden, zonder administratieve lasten, en zonder dat de hulpvrager iets 'zwart' of 'fout' doet als hij iemand werkzaamheden in en om het huis laat verrichten en de hulpvrager niets opgeeft bij de Belastingdienst of het UWV.¹⁰

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Uit eerder onderzoek uit 2014 is gebleken dat er ongeveer 435.000 huishoudelijk werkers werkzaam zijn.¹¹ Uit het onderzoek uit 2014 bleek dat ongeveer 1,6 miljoen huishoudens gebruik maken van iemand die tegen betaling huishoudelijk werk voor hen verricht. Deze vallen uiteen in verschillende deelmarkten: huishoudelijke hulp vanwege zorgindicatie (105.555 huishoudens), zorg aan huis (78.247 huishoudens), schoonmaken van de woning (714.730 huishoudens), onderhoud huis en tuin (174.875 huishoudens) en andere huishoudelijke werkzaamheden (56.191 huishoudens). Volgens cijfers van de SVB uit 2021 worden er 138.829 zorgverleners betaald uit een pgb, waarbij thans niet bekend is hoeveel er vallen onder de regeling dienstverlening aan huis.

Naast dat hier sprake is van (deels) publiek gefinancierde dienstverlening, is ook relevant dat hier niet slechts sprake is van een relatie als werkgever-werknemer, maar dat verschillende partijen een intermediaire functie vervullen vanuit een wettelijke verplichting.

Voor houders van een pgb verricht de SVB diensten ter verlichting van de administratieve lasten van de pgb-houders als werkgever. De SVB verzorgt thans, soms verplicht, soms op verzoek, de administratie van houders van een pgb die dienstverleners in dienst hebben¹². De budgethouder sluit een schriftelijke overeenkomst (model arbeidsovereenkomst) met iedere zorgverlener die hij ten laste van zijn pgb zorg laat verlenen.

Indien er sprake is van een werknemer die niet onder de regeling dienstverlening aan huis valt (omdat er bijvoorbeeld 4 dagen of meer in de week gewerkt wordt), berekent de SVB tevens op basis van het overeengekomen brutoloon en de gewerkte uren het nettoloon, en betaalt na inhouding van de loonheffing het nettoloon aan de hulpverlener. De SVB verzorgt de loonstroken die de werkgever

¹⁰ Zie ook Kamerstukken 30804, inzake Belastingplan 2007; de hulpverlener moet de inkomsten uiteraard wel opgeven aan de Belastingdienst en eventuele uitkeringsinstantie, net als andere inkomsten uit arbeid.

¹¹ Eerder onderzoek liet zien dat er ca. 400.000 huishoudens gebruik maken van een dienstverlener in dienst van een bedrijf, en ca. 200.000 van een zzp (Panteia, 2014, zie ook SER, 'Markt voor PDV', 2020).

¹² <https://www.svb.nl/nl/pgb/zelf-kiezen-voor-salarisadministratie/u-laet-de-salarisadministratie-door-ons-doen>

kan verstrekken aan de zorgverlener. De SVB meldt de werkgever als werkgever aan bij de Belastingdienst en zorgt er daarmee voor dat de particuliere werkgever een loonheffingnummer krijgt van de Belastingdienst. De SVB doet namens de werkgever (jaarlijks) aangifte aan de Belastingdienst van het betaalde loon en draagt de ingehouden loonheffing (loonbelasting en premie volksverzekeringen) en de werkgeverslasten (premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW) af aan de Belastingdienst¹³. Na afloop van het jaar geeft de SVB aan de Belastingdienst door wat de zorgverlener verdiend heeft, en verstrekt de SVB aan de werkgever een jaaropgave van het betaalde loon ten behoeve van de hulpverlener. De kosten van het loon en de lasten worden gedekt uit het pgb. De dienstverlening van de SVB bestaande uit de administratie wordt niet in rekening gebracht aan de werkgever. De werkgever moet zorgen dat hij periodiek een declaratie zendt aan de SVB voor de gewerkte uren, op basis waarvan de SVB de betalingen en aangiften kan doen¹⁴. Dit kan de SVB ook op verzoek op vrijwillige basis doen.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Indien de dienstverlener op minder dan vier dagen per week werkt voor de hulpvrager, kan de SVB ook de werkgeversadministratie doen. De SVB berekent het netto loon dat wordt uitbetaald aan de werknemer, en verstrekt loonstroken ten behoeve van de werknemer. De SVB doet loonaangifte aan de Belastingdienst met toepassing van opting-in voor de loonheffing. Dit houdt in dat de SVB loonbelasting en premie volksverzekeringen inhoudt op het loon en afdraagt aan de Belastingdienst. De SVB draagt geen premie voor de werknemersverzekeringen af aan de Belastingdienst omdat de werknemer niet verplicht verzekerd is voor de werknemersverzekeringen¹⁵. De SVB verstrekt aan de werkgever een jaaropgave van het betaalde loon ten behoeve van de hulpverlener. Een andere optie is een bruto uitbetaling, waarna de zorgverlener zelf de afdrachten verzorgt.

Ook bij het gebruik van een gastouder aan huis is er een intermediaire functie in de vorm van een gastouderbureau indien de vraagouder in aanmerking wil komen voor kinderopvangtoeslag. Het gastouderbureau vervult in dat geval verplicht een 'kassiersfunctie'. Dit betekent dat de betaling van de gastouder door de werkgever via het gastouderbureau dient te lopen. Daarnaast is het gastouderbureau verantwoordelijk voor de controle op kwaliteit van de gastouder en verzorgt het bureau veelal de bemiddeling tussen de vraagouder en de gastouder. Daarnaast zijn er commerciële partijen op de markt actief die voor particulieren die een gastouder in dienst hebben die niet onder de regeling dienstverlening aan huis valt, de salarisadministratie verzorgen.

Eerder is de regeling DAH tegen het licht gehouden door de commissie Kalsbeek¹⁶. Een van de onderliggende redenen was dat wegens de verschillen in rechtspositie tussen huishoudelijk werkers onder de regeling DAH en andere werknemers, het ILO-verdrag 189 niet wordt geratificeerd door de Nederlandse regering. In de Kabinetsreactie¹⁷ op het rapport van de commissie Kalsbeek stelde het toenmalige

¹³ De gegevens uit de loonaangifte worden ook opgenomen in de polisadministratie en kunnen door UWV worden gebruikt voor de vaststelling van uitkeringsrechten op grond van de werknemersverzekeringen. De gegevens kunnen door de Belastingdienst ook worden verstrekt aan de werknemer via de voorgevulde aangifte (VIA) voor de aangifte inkomstenbelasting door de werknemer.

¹⁴ Als de zorgverlener op vaste dagen werkt met een vast aantal uren kunnen betalingen van een maandloon worden gedaan zonder maandelijkse declaratie door de zorgvrager.

¹⁵ De werknemer kan zich eventueel zelf aanmelden bij het UWV voor vrijwillige verzekering voor de werknemersverzekeringen, en de premie betalen aan het UWV.

¹⁶ Kamerstukken 29544, 507, bijlage, 28 maart 2014

¹⁷ Kamerstukken 29427, 100, d.d. 17 oktober 2014

Kabinet dat een slechtere rechtspositie van huishoudelijk werkers in beginsel onwenselijk is. Tegelijk werd in de eerdere kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kalsbeek geconstateerd dat er geen goed alternatief is voor de markt voor dienstverlening aan huis. Onlangs wees de commissie Regulering van Werk er op dat het verlichte regime ten behoeve van het werkgeverschap van particulieren, een route vormt voor oneigenlijk gebruik¹⁸.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

SER-verkenning 'Markt voor PDV'

De Sociaal Economische Raad heeft in juni 2020 een verkenning¹⁹ gepresenteerd over welke kansen de markt voor persoonlijke dienstverlening (PDV) biedt, en heeft met een inventarisatie van buitenlandse varianten feitelijk een aantal alternatieven voor de regeling Dienstverlening aan Huis in kaart gebracht. Sommige van deze varianten zijn al eerder behandeld in het rapport van de commissie Kalsbeek.

In het rapport van de commissie Kalsbeek werd het vergroten van de werkgelegenheid als voornaamste doelstelling van de regeling DAH genoemd. De SER-verkenning laat zien dat persoonlijke dienstverlening een bijdrage kan leveren aan een palet van maatschappelijke doelstellingen zoals een inclusievere arbeidsmarkt met een verhoogde arbeidsparticipatie (van met name vrouwen) en een betere balans tussen werk en privé. De SER-verkenning laat zien dat de varianten in de verschillende landen gezorgd hebben voor cultuur dat uitbesteding van huishoudelijk werk normaler wordt. Dit heeft geleid tot een vergroting van de markt voor persoonlijke dienstverlening, en heeft (niet altijd duidelijk kwantificeerbare) effecten voor emancipatie en gendergelijkheid. Ook kan via een verbeterde markt voor persoonlijke dienstverlening voorzien worden in extra mogelijkheden voor ouderen om zelfstandig te blijven wonen. Daarbij schetst de SER dat het wegens de vergrijzing, druk op mantelzorgers en het toenemend aantal tweeverdieners zeer waarschijnlijk is dat de vraag uit de markt naar PDV de komende jaren zal groeien.

Arbeidsmarkteffecten

Wijzigingen in wet- en regelgeving op het gebied van dienstverlening aan huis hebben op verschillende manieren een effect op de arbeidsmarkt. Zoals de SER ook schetst, kan formalisering van het werk bijdragen aan de groei van het aantal banen. De verwachting is dat zeker aan de onderkant van de arbeidsmarkt de werkgelegenheid wordt gestimuleerd. Tegelijkertijd is onzeker hoe groot de effecten zullen zijn omdat er ook een effect is op de informele sector waar minder goed zicht op is. Het terugdringen van informeel werk binnen de markt voor PDV zou eraan kunnen bijdragen dat zwart werk in algemeenheid als minder geaccepteerd wordt gezien.

Specifiek is er sprake van de volgende effecten²⁰:

- Prijs- en vraageffecten: een fiscale stimulans verlaagt de prijs die huishoudens moeten betalen voor dienstverlening aan huis. Door die lagere prijs neemt de (formele) vraag naar dienstverlening aan huis toe.
- Substitutie-effecten: er zal een verschuiving optreden van de informele naar de formele arbeidsmarkt. Dit kan ook gevolgen hebben voor dienstverleners zonder legale verblijfsstatus.

¹⁸ Kamerstukken 29544, nr. 970, p. 75

¹⁹ SER, 'Markt voor PDV'.

²⁰ SER, 'Markt voor PDV', p. 84. Voor eenzelfde analyse, uitgewerkt op de variant fiscale aftrek en dienstencheques, zie Rapport Commissie Kalsbeek, p. 47.

- Participatie-effect: door een toenemend gebruik van dienstverlening aan huis, kunnen gezinsleden mogelijk meer gaan werken waardoor hun arbeidsparticipatie toeneemt.
- Autonome groei en inkomenseffect: Dit betreft de groei van de vraag naar huishoudelijk werk als gevolg van demografische en economische factoren, zoals veranderingen in de samenstelling van huishoudens.²¹

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Ramingen, kosten en baten.

De ramingen zijn afhankelijk van de gekozen inrichting van de varianten. In de door de SER beschreven varianten is altijd sprake van een interveniërende rol van de overheid, waarbij de overheid via subsidie of aftrek een deel van de (loon)kosten van de verbeterde positie voor de huishoudelijk werkers voor haar rekening neemt. Budgetneutrale opties zijn in onderstaande varianten buiten beschouwing gelaten: als de werkgever de lasten voor sociale zekerheid draagt, zou de prijs van huishoudelijk werk stijgen, waardoor het werk door de werkgever zelf zou worden verricht of zwart wordt gedaan.²²

Zoals uit onderstaande varianten zal blijken, zijn binnen de verschillende varianten tal van verschillende modaliteiten mogelijk, zoals het aanbrengen van plafonds in subsidieregelingen of fiscale aftrek, de begrenzen van te stimuleren werkzaamheden door deze wel of niet onder de werkingssfeer van de regeling te brengen, etc.²³

In het rapport van de commissie Kalsbeek werden eerder ramingen gepresenteerd over de kosten van soortgelijke varianten voor de Nederlandse markt, die voornamelijk in de fiscale aftrek of subsidiëring liggen, en 900 miljoen tot 1,2 miljard euro bedroegen. Deze ramingen betroffen enkel het privaat gefinancierde gedeelte. Hierbij moet dus opgemerkt worden dat in geval van wijziging van de positie van de huishoudelijke hulp werkende via het publieke gefinancierde gedeelte, zoals het PGB, de uitgaven hiervoor (en daarmee voor de Wlz en Wmo 2015) ook naar verwachting substantieel stijgen. In de ramingen van Kalsbeek werden voor het privaat gefinancierde gedeelte 45.000 voltijds arbeidsplaatsen met volledige rechtsbescherming gecreëerd (ten koste van arbeidsplaatsen in de informele economie), waarbij naar inschatting 50% van de markt zou worden gewit.²⁴ Deze uitwerking verwijst naar deze eerdere ramingen, aangezien in de SER-verkenning geen nieuwe data voor de Nederlandse markt wordt gepresenteerd.²⁵

In beide hieronder geschetste varianten ontstaat er een dilemma om de regeling enerzijds aantrekkelijk te maken voor overstappers en nieuwe gebruikers, en anderzijds de overheidsuitgaven onder controle te houden. Vanwege dit laatste punt werd in de SER-verkenning de Belgische dienstencheque 'minder kansrijk' geacht. Anderzijds laat de laatste evaluatie van de dienstencheque aanzienlijke inverdieneffecten zien. Hier is te denken aan directe inverdieneffecten zoals extra ontvangen inkomstenbelasting (IB) van de huishoudelijk werkers, sociale premies en een reductie van uitkeringen en toeslagen. Daarnaast zijn er indirecte

²¹ Uit casussen in de SER-verkenning 'Markt voor PDV' en uit het rapport Commissie Kalsbeek blijkt dat deze effecten sterk afhankelijk zijn van de inrichting van het systeem. Duidelijk is dat in het buitenland een omslag in de markt voor huishoudelijk personeel geleidelijk aan tot stand kwam. Hierdoor kunnen de varianten een lang ingroeipad kennen.

²² Rapport Commissie Kalsbeek, p. 33.

²³ Via modaliteiten is deels mogelijk om de baten van een alternatief systeem voor inkomensgroepen toe te verdelen. Zowel het rapport van de commissie Kalsbeek als de evaluatie van de Vlaamse dienstencheque laat zien dat het gebruik van persoonlijke dienstverlening en het gebruik van de overheidsregeling normaliter stijgt naar mate het inkomen van het huishouden stijgt. Zie Departement Werk & Sociale economie Vlaanderen, 'Wat weten we over dienstencheques anno 2020', 2020, p. 3.

²⁴ Rapport Commissie Kalsbeek, iv.

²⁵

inverdieneffecten, zoals een verhoogde afdracht van inkomstenbelasting en sociale premies van de gebruikers omdat deze meer uren kunnen werken. De Belgische studie noemt o.a. ook kostenbesparingen in de zorg, omdat ouderen langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

Datum
29-04-2021

Niet alleen voor de inrichting van een alternatief voor de Nederlandse regeling Dienstverlening aan Huis zijn de inverdieneffecten niet altijd even makkelijk te kwantificeren, zoals in het rapport van de commissie Kalsbeek al eerder gesignaleerd werd. In de SER-verkenning komen deze inverdieneffecten bij de buitenlandse casussen wel ter sprake, waarbij de Franse variant op onderdelen zelfs budgetneutraal zou zijn. Echter ontbreekt binnen deze en andere buitenlandse varianten nog steeds een duidelijke kwantitatieve onderbouwing. Desalniettemin hebben al deze varianten omvangrijke budgettaire effecten.

Onze referentie
2021-0000065852

Fraudegevoeligheid en gevolgen voor uitvoerders

Wanneer er gewerkt wordt met fiscale aftrek of overheidssubsidie is het uiteraard van belang dat er toezicht is op de rechtmatigheid van de ontvangen steun. De Kabinetsreactie op het rapport Kalsbeek maakte hier al eerder gewag van, en waarschuwde hiervoor: fraudegevoeligheid en moeizame controle vormde juist eerder een knelpunt om niet in te zetten op een systeemverandering.²⁶ Binnen de SER-verkenning is er relatief weinig aandacht voor handhaving, toezicht en fraudegevoeligheid. In het Vlaamse dienstencheque-systeem is er een inventarisatie gemaakt van veel voorkomende frauderisico's, zoals het aanvragen van overheidsmiddelen voor niet-toegestane activiteiten, niet gewerkte uren, niet-bestaande werknemers of gebruikers.²⁷

De varianten die hieronder worden genoemd betreffen een ingrijpende systeemwijziging met tevens grote consequenties voor de uitvoering. In beide varianten wordt, vooral bij werknemers die niet publiek gefinancierde werkzaamheden verrichten (huishoudelijke en vergelijkbare werkzaamheden), volgens de Belastingdienst een niet of nauwelijks controleerbare regeling geïntroduceerd. De Belastingdienst mag niet achter de voordeur van een woning kijken wat daar gebeurt, en zelfs als dit wel zou mogen, is het nog steeds ondoenbaar om vast te stellen of iemand daar huishoudelijke werkzaamheden verricht. Dat zijn altijd momentopnames. De vraag is dus of gecontroleerd kan worden dat en in welke mate voor de gedeclareerde diensten daadwerkelijk werkzaamheden zijn verricht en betaald. Bij eerdere beschouwing van systemen met een fiscale tegemoetkoming in de kosten van huishoudelijke werkzaamheden, naar analogie van het systeem van dienstencheques in België was de conclusie van de Belastingdienst dat feitelijk een niet-controleerbare regeling zou worden geïntroduceerd. Daarnaast is in het onderzoeksrapport Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst geadviseerd om een stringent 'nee, tenzij'-beleid te voeren ten aanzien van de introductie van nieuwe niet-fiscale taken voor de Belastingdienst²⁸. De introductie van een aftrekpost vergt ook een structuuraanpassing in de ICT-infrastructuur terwijl de capaciteit binnen de IV-portofolio van de Belastingdienst al nagenoeg volledig wordt benut. Tot slot leidt het afschaffen of anders vormgeven van de regeling dienstverlening aan huis tot een toename van in potentie meer dan 100.000 nieuwe werkgevers en bijbehorende uitvoeringslast. Indien uiteindelijk gekozen wordt voor aanpassing van de bestaande regeling dan gaat de

²⁶ Zie de Kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kalsbeek, Kamerstukken 29427, 100, d.d. 17 oktober 2014, p. 6.

²⁷ Zie Departement Werk & Sociale economie Vlaanderen, 'Wat weten we over dienstencheques anno 2020', 2020, p. 35.

²⁸ Brief Onderzoeksrapport alternatieve uitvoerders Belastingdienst, Financiën aan de Tweede Kamer, 20 maart 2020

voorkeur van de Belastingdienst uit naar een aanpassing die eenvoudig en solide is te incorporeren binnen de reeds bestaande processen zonder grote systeemaanpassingen. Voor een nadere explicitering van de uitvoeringsgevolgen dient een concreet voorstel te worden getoetst door middel van het traject van een uitvoeringstoets.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Voor de SVB is een grote uitbreiding van het beslag op de systemen en de personele capaciteit te verwachten, indien de administratie voor de brede groep van huishoudelijk werkers onder de regeling dienstverlening aan huis bij de SVB zou worden belegd. Thans worden door de SVB 233.058 zorgovereenkomsten beheerd en daarvan zijn er 64.579 waarvoor de SVB ook de loonadministratie doet. De impact voor de SVB is thans niet goed in te schatten, mede omdat de SVB bezig is met het ontwikkelen van een nieuw IT systeem, PGB2.0. Voor een goed beeld van de impact moet er een uitgewerkte regeling liggen waarop een uitvoeringstoets is gedaan.

Bij een structureel grote toename van het aantal personen waarvoor de loonadministratie wordt overgenomen van de particuliere werkgever, is de SVB mogelijk niet de meest voor de hand liggende partij om die administratie te verzorgen. De SVB heeft geen band met een groot deel van de potentiële doelgroep, te weten de personen zonder pgb, zoals de gastouders en de huishoudelijke hulpen. Te denken valt dan aan uitvoering van die administratie aan een gespecialiseerde organisatie.

De controle op de juistheid van de gegevens in de declaraties van de werkgevers ten behoeve van de loonadministratie kan problematisch zijn (zie eerder onder fraudegevoeligheid).

Voor het UWV zal gevolg ten minste zijn dat gegevens over een groter aantal werknemers via de loonaangiften in de polisadministratie worden opgenomen en dat de premieopbrengsten voor de fondsen toenemen met de premies voor deze groep werknemers. Een groter aantal werknemers zal aanspraak kunnen maken op uitkeringen. Er zullen mogelijk meer aanvragen voor relatief kleine uitkeringen worden gedaan, omdat vaker sprake zal zijn van kleine dienstverbanden. Van essentieel belang voor het UWV zal ten minste zijn dat de gegevens in de polisadministratie voldoende betrouwbaar zijn en zonder nadere uitvraag en onderzoek bruikbaar zijn, en daarmee de gegevenskwaliteit in de loonaangifte en de handhaafbaarheid door de Belastingdienst. Over de verdere gevolgen zoals voor de personele bezetting van UWV, processen en informatiestromen kunnen in dit stadium nog geen uitspraken worden gedaan. Dat is pas mogelijk na een uitvoeringstoets over een concreet voorliggend voorstel van uitwerking.

De loonaangiften over de betrokken werknemers zijn in beginsel niet anders dan van andere werknemers. De Belastingdienst zal daarop bij ontvangst de gebruikelijke poortcontroles op interne consistentie toepassen en de nominatieve gegevens uit de loonaangiften doorgeven ten behoeve van de polisadministratie. De controle op de juistheid van de gegevens in de aangiften kan problematisch zijn, (zie eerder onder fraudegevoeligheid).

Pilots

Uit bovenstaande ramingen blijkt dat de kosten en baten van een alternatieve inrichting van de regeling Dienstverlening aan Huis op voorhand moeilijk in te schatten zijn en er bovendien uitdagingen liggen op het gebied van de uitvoering en controleerbaarheid van een nieuwe inrichting.

Een optie is om een pilot te starten om de mogelijkheden te beproeven om de positie van de hulp te verbeteren. De SER-verkenning noemt eveneens de mogelijkheid van pilots, waarmee ook in buitenlandse varianten (bijv. Finland) ervaringen zijn opgedaan. Binnen beide gepresenteerde varianten zijn hiervoor mogelijkheden te ontwikkelen.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Zoals bovenstaande al laat zien, is het essentieel dat een eventuele ontwikkeling van een pilot plaatsvindt binnen een brede werkgroep, waarin onder andere betrokkenen binnen de uitvoering (Belastingdienst, SVB, UWV) plaatsnemen. Ook voor de uitvoerbaarheid van een pilot geldt dat hierover pas afspraken kunnen worden gedaan nadat een voorstel voor een pilot is uitgewerkt en er uitvoeringstoetsen op zijn gedaan.

B. Varianten

Er worden twee varianten als denkrichtingen geschetst op hoofdlijnen voor verbetering van de rechtspositie: een variant waarbij huishoudelijk werkers bij intermediairs in dienst zijn, en een variant waarbij de huishoudelijk werkers in dienst blijven van de particulier en de overheid de administratieve en financiële lasten faciliteert. In beide varianten zijn de normale arbeidsrechtelijke regelingen en de verplichte werknemersverzekeringen van toepassing. Voor de personen die niet onder een van deze varianten valt zou de regeling dienstverlening aan huis van toepassing blijven.

1. Variant: 'intermediair als werkgever'

Korte kenschets

In de SER-verkenning laten buitenlandse voorbeelden zien dat huishoudelijk werkers via indiensttreding bij intermediairs binnen de sociale zekerheid gebracht kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in België, Zweden en Finland. Voor een arbeidsrechtelijke verbetering van de positie van de huishoudelijk werkers, waar de motie Smeulders/Bruins naar vraagt, is het van belang dat de werker op basis van een arbeidsovereenkomst bij deze intermediair werkzaam is. Dit maakt dat, gezien de lopende discussie over werkgeverschap, platforms die louter vraag en aanbod zeggen te bemiddelen zonder het werkgeverschap in te vullen, hier niet voor in aanmerking lijken te komen.

Het al dan niet verkrijgen van (loonkosten)subsidie of fiscale aftrek of korting kan afhankelijk gemaakt worden van de afdracht van sociale premies, het bijhouden van een professionele uren- en loonadministratie waarin de werkers dezelfde rechten genieten als andere werknemers (bijv. doorbetaling bij ziekte, ontslagbescherming). De intermediairs nemen zowel de administratieve lasten als de werkgeversverplichtingen van particulieren over, waardoor deze laatste ontlast worden.

In deze variant met fiscale aftrek kan een deel van de dubbele wig worden verkleind: particulieren kunnen de rekening die zij (aan de intermediair) betalen voor hun huishoudelijke hulp (deels) in mindering brengen op hun belasting, en betalen dus niet meer uit hun netto loon.²⁹

Hoewel niet alle casussen cijfermatig even sterk onderbouwd zijn, is de verwachting dat de informele economie teruggedrongen wordt bij een systeem via intermediairs als werkgevers.³⁰ Zoals binnen alle varianten is het dan wel van

²⁹ Zie rapport Commissie Kalsbeek, p. 25.

³⁰ Zie SER-verkenning 'Markt voor PDV', o.a. p. 87. Binnen het dienstenchequesysteem in België bleek dat zwart werk weliswaar (beperkt) afnam, maar dat de grootste verbetering was dat nieuwe gebruikers vooral via het legale systeem diensten inkochten. Na verloop van

belang dat er een voldoende prijs- en gedragsprikkel is om diensten via het nieuwe formele systeem van intermediairs te betrekken.³¹

Bij sommige publieke diensten die via de regeling dienstverlening aan huis lopen (pgb) is er al een verplichte intermediair³² (SVB).

Aanvullend zouden ook private intermediairs deze rol op zich kunnen nemen bij overige diensten rondom huis, maar dan dus niet met de toepassing van de regeling Dienstverlening aan Huis. Bij eerder onderzoek Panteia (2014) is zichtbaar dat werkgevers een kleine prijsverhoging zullen accepteren, en dat ze vooral huiverig zijn voor administratieve rompslomp. Een intermediair zou hierbij kunnen helpen.

Datum

29-04-2021

Onze referentie

2021-0000065852

Modaliteit om te werken via een systeem van dienstencheques en/of fiscale aftrek

Bij het dienstenchequesysteem koopt een particulier een cheque bij de overheid. Met deze cheque kan de particulier bij een intermediair een uur dienstverlening inkopen. De intermediair stuurt één van haar werknemers, werkzaam op een arbeidsovereenkomst, om de dienst uit te voeren. De intermediair verkoopt de door de particulier aangeboden cheque aan de overheid. De overheid betaalt een meerprijs. Uit het verschil tussen aankoopprijs voor huishoudens en deze verkoopprijs kunnen loonkosten, winst en overhead gefinancierd worden.³³

Bij fiscale aftrek hoeft de particulier geen transactie te voeren met de overheid. Hij koopt dienstverlening in bij de intermediair, die deze laat uitvoeren door een werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst. De particulier ontvangt een rekening van de intermediair, en betaalt deze. Deze rekening zal hoger liggen dan de huidige marktprijs, omdat werkgeverslasten en sociale premies hierin verdisconteerd zijn.³⁴ De particulier kan echter wel deze rekening via een nader in te vullen percentage aftrekken van de inkomstenbelasting. Binnen de fiscale aftrek hebben verschillende landen gekozen voor een systeem waarin de particulier deze aftrek direct ontvangt. In Nederland bestaat zo'n systeem niet.

Het is denkbaar om een mixed model met zowel dienstencheque als fiscale aftrek in te richten.³⁵

Intermediair is werkgever

Zowel bij een systeem van dienstencheques als bij de in de SER geschetste varianten met fiscale aftrek is de dienstverlener in dienst bij de intermediair, en niet bij de particulier. De intermediairs nemen de administratieve lasten en werkgeversverplichtingen van particulieren over. Voor particulieren kan deze variant duidelijkheid schetsen over het voldoen aan alle formele verplichtingen. Particulieren die nu de markt zien als een grijs circuit, zouden zodoende kunnen toetreden, wat de markt voor de PDV, nu zo'n 3,5-4% van de Nederlandse werkgelegenheid, zou kunnen vergroten.

De dienstverlener heeft via het werknemerschap bij de intermediair dezelfde rechten en plichten als andere werknemers via een reguliere

tijd vond er zodoende een verschuiving van zwart naar wit werk plaats. Zie Departement Werk & Sociale economie Vlaanderen, 'Wat weten we over dienstencheques anno 2020', 2020.

³¹ Zie ook rapport Commissie Kalsbeek, p. 48.

³² Behalve bij een kleine groep onder de Zorgverzekeringswet (wijkverpleegkundigen)

³³ Zie ook rapport Commissie Kalsbeek, p. 45.

³⁴ In de Kabinetsreactie op het rapport Commissie Kalsbeek werd geoordeeld dat bij intermediairs een deel van subsidiëring of fiscale aftrek wegvloeit naar overheadskosten en winst van de intermediairs. Om deze reden werd deze systematiek 'tamelijk inefficiënt en ineffectief' genoemd.

³⁵ Zie ook rapport Commissie Kalsbeek, p. 47.

arbeidsovereenkomst, en is zodoende verzekerd voor de sociale zekerheid. Ook geniet hij dezelfde ontslagbescherming als andere werknemers.

Een bijkomend voordeel zou kunnen zijn dat intermediairs als werkgevers kunnen voorzien in training en ontwikkeling. Hoewel uit de buitenlandse casestudies blijkt dat opleiding en ontwikkeling beperkt van de grond komt, kunnen intermediairs hier waarschijnlijk beter in voorzien dan wanneer de huishoudelijk werkers in dienst zijn van één of meerdere particulieren.

Een eventueel nadeel van werkgeverschap via een intermediair is dat de particuliere hulpvrager mogelijk minder regie heeft over wie bij hem komt werken. Uit de SER-verkenning blijkt dat dit voor particulieren een belangrijke wens is, omdat iemand werkzaamheden verricht in het eigen huis.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Modaliteiten wel/niet uitsluitend werken met (werknemers in dienst van) intermediairs:

Een systeem dat de intermediair centraal stelt, betekent niet dat huishoudelijk werk uitsluitend via een intermediair verricht kan worden: in het Finse voorbeeld differentieert de overheid de fiscale aftrek, waarbij een intermediair een aftrek op totale kosten van 45% ontvangt, terwijl ook werken in dienst van een particulier mogelijk blijft (een particulier ontvangt een aftrek van 15% op de salariskosten, 100% op de sociale premies). In het Zweedse model kunnen aanbieders ook werken als zelfstandige zonder personeel.³⁶ Via keuzes in de aftrekpercentages kunnen bepaalde vormen gestimuleerd of geremd worden.

Modaliteit prijszetting

Buitenlandse varianten laten zien dat er een keuze gemaakt kan worden tussen een variant met een vaste prijs voor een uur huishoudelijke dienstverlening, en een variant waarin er wel concurrentie mogelijk is. In de huidige Nederlandse situatie is concurrentie mogelijk. De bekendste variant waar dit niet mogelijk is (waarbij louter op kwaliteit geconcentreerd kan worden), is België.

Afbakening van markt, plafond aftrek, voorkomen open einde-regeling

In de aangetroffen buitenlandse varianten zijn limitatieve categorieën aangebracht van werkzaamheden die binnen de aftrekregeling vallen. Hierdoor wordt de werkingssfeer, en daarmee de kosten, hanteerbaar gehouden. Een ander voordeel is dat het eventuele verdringing van andere werkzaamheden voorkomt. Ook zijn er plafonds ingesteld zoals maximale aftrek of een maximumaantal gesubsidieerde diensten, die gedifferentieerd kunnen worden over categorieën werkzaamheden of gebruikers. Buitenlandse varianten laten zien dat het mogelijk is om na de instelling van aftrek of subsidie de regeling verder te finetunen.

Specifieke doelgroepen.

Binnen de specifieke doelgroepen (gastouders en pgb-hulpen) wordt veelal niet gewerkt met een private intermediair die ook als werkgever dient. Wel kan in het huidige pgb-systeem ook hulp ingekocht worden bij een (thuis)zorginstelling. In dat geval is de huishoudelijk hulp werknemer van deze instelling (en valt deze niet onder de regeling dienstverlening aan huis). In het systeem van gastouders heeft het gastouderbureau een intermediaire rol, maar vervult hier momenteel geen werkgeverstaken. Indien een intermediaire rol verplicht wordt, zou een te verkennen optie kunnen zijn om deze rol bij het gastouderbureau te leggen.

³⁶ Een zelfstandige valt in Nederland niet onder het arbeidsrecht en onder de werknemersverzekeringen, dit zou in Nederland geen verbetering van de rechtspositie inhouden.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

2. Variant: 'Particulier is werkgever met uitbesteding van de administratie via de overheid'

Datum
29-04-2021

Korte kenschets

Onze referentie
2021-0000065852

In de toepassing van deze variant is de huishoudelijke werker in dienst van de particuliere hulpvrager en wordt toepassing van de regeling dienstverlening aan huis uitgesloten. De huishoudelijke hulp heeft dezelfde rechten en plichten als een andere werknemer, de particuliere hulpvrager heeft als werkgever dezelfde rechten en plichten als elke andere werkgever. De administratieve lasten die zijn verbonden aan deze rechtspositie worden voor een belangrijk deel van de particuliere werkgever overgenomen. Deze variant is ontleend aan de rol die de SVB thans al vervult voor een deel van de pgb-houders op het vlak van de loonadministratie en verplichtingen tot loonaangifte en de heffingen. Voor de extra kosten van de verstevigde rechtspositie wordt de werkgever gecompenseerd door de overheid. In deze variant gelden een aantal regels in verband met de gevraagde rol van de overheid. Voor de werkgever en de werknemer die geen gebruik maken van deze variant blijft de regeling dienstverlening aan huis van toepassing indien de werkzaamheden op minder dan vier dagen per week worden verricht.

Dit model lijkt in enige mate op het systeem in Frankrijk³⁷ van de CESU³⁸ déclaratif voor services à la personne (services d'aide aux publics fragiles en services à la vie quotidienne). De hulpvrager kan daarin zelf werkgever³⁹ zijn van de huishoudelijke hulp zonder tussenkomst van een intermediair. Eventueel kan de werkgever gebruik maken van de diensten van intermediairs voor het vinden van een geschikte hulp. De werkgever registreert zich bij de USSRAF (overheidsorganisatie) als werkgever en declareert de diensten bij die instantie. De USSRAF berekent de premies en belastingen en betaalt het loon en verstuurt de salarisstroken. Door dit systeem is de werknemer ook verzekerd voor de sociale verzekeringen.

Particuliere hulpvrager is werkgever, huishoudelijk werker is werknemer

De particuliere hulpvrager is degene die aangeeft welke werkzaamheden moeten worden gedaan, op welke dagen en uren ze gedaan moeten worden en hoe deze uitgevoerd worden. Zodra de hulpvrager en de hulpaanbieder tot elkaar zijn gekomen, bepalen zij in onderling overleg de nadere afspraken. De overeenkomst tussen hulpvrager en hulpaanbieder is een arbeidsovereenkomst die wordt gesloten tussen de hulpvrager en de hulpaanbieder. Een voordeel van deze variant is dat de hulpvrager en de hulpverlener zelf blijven kiezen met wie zij in zee gaan. Gezien het karakter van de werkzaamheden en het uitvoeren daarvan aan huis van de hulpvrager hecht men vaak aan de relatie tussen de betrokkenen. Indien de werknemer in dienst is van een onderneming hebben hulpvrager en hulpverlener geen directe invloed op de keuze wie de werkzaamheden verricht, respectievelijk bij wie de werknemer de werkzaamheden uitvoert. Een werkgever en een werknemer kunnen het lastig vinden om in de relatie die zij tot elkaar hebben de rol van formele werkgever en werknemer uit te oefenen, en elkaar aan te spreken op hun verplichtingen.

Schriftelijke arbeidsovereenkomst volgens model

Een arbeidsovereenkomst is vormvrij en kan mondeling worden overeengekomen. Tussen particulieren die een arbeidsovereenkomst willen sluiten voor

³⁷ Beschrijving ontleend aan SER, Markt voor PDV, p. 29.

³⁸ Cheque Emploi Service Universel (CESU).

³⁹ Emploi direct.

werkzaamheden met uitsluiting van de regeling dienstverlening aan huis is schriftelijke vastlegging een vereiste. Dit in verband met de rol van de overheid in de administratie en de tegemoetkoming in extra kosten. De overheid verstrekt hiervoor (een) verplicht te gebruiken invulmodel(len). Dat model kent de essentiële onderdelen van een arbeidsovereenkomst (persoonsgegevens, afspraken over de duur van de overeenkomst, eventuele proeftijd, omvang en aard werkzaamheden, arbeidstijden, beloning, en ruimte voor nadere afspraken). Beide partijen tekenen de arbeidsovereenkomst en krijgen een afschrift, de werkgever legt de getekende versie bij de overheidsorganisatie die een deel van de administratie overneemt.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

De arbeidsovereenkomst geeft dezelfde rechten en verplichtingen als een andere arbeidsovereenkomst tussen een werkgever en een werknemer. De werknemer geniet dezelfde bescherming op grond van het arbeidsrecht als een werknemer die werkzaam is voor een bedrijf. De arbeidsrechtelijke positie van de huishoudelijke hulp is hiermee verbeterd ten opzichte van de regeling dienstverlening aan huis. Eventueel kunnen aanvullende bepalingen zoals gebruikelijk in een cao van toepassing worden verklaard in het model.

Toepasselijke fiscale regels en sociale verzekeringen

Op de werknemer zijn op grond van de arbeidsovereenkomst ook de regels over inhouding van loonheffing (loonbelasting en premie volksverzekeringen) en de werknemersverzekeringen verplicht van toepassing. Er moet dus een bruto-netto berekening worden gedaan van de op het loon in te houden loonheffing (loonbelasting en premie volksverzekeringen). De werknemer valt ook direct onder de verplichte verzekeringen voor de werknemersverzekeringen (ZW, WIA, WW) en de werkgever moet dus over het loon de premies werknemersverzekeringen berekenen en afdragen. Er moet periodiek loonaangifte worden gedaan aan de Belastingdienst. De gegevens over de werknemer en het genoten loon komen via die loonaangifte in de polisadministratie, en worden onder meer gebruikt voor de vaststelling door het UWV van recht op en hoogte en duur van uitkering. De afdracht van de loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. De huishoudelijke werker dient zelf zorg te dragen voor de opgave van inkomsten ten behoeve van inkomensafhankelijke toeslagen en uitkeringen waarmee de inkomsten worden verrekend. Dat is niet anders dan wanneer de regeling dienstverlening aan huis van toepassing is.

Administratie van de werkgever overname door (een door) de overheid (aan te wijzen) organisatie

Voor een particuliere werkgever is het nakomen van de hiervoor genoemde verplichtingen niet uitvoerbaar. Hiervoor is kennis en begrip van de systematiek noodzakelijk, en bovendien gespecialiseerde software voor de berekeningen van het loon en voor het doen van de aangiften. Er is geen bestaande software waar particuliere werkgevers mee aan de slag kunnen, en praktisch is er geen mogelijkheid tot uitbesteding aan een gespecialiseerd bureau tegen redelijke kosten in verhouding tot het materiële belang.

In deze variant wordt de werkgever ontzorgd voor zijn verplichtingen als werkgever door de administratie te beleggen bij een overheidsorganisatie. Dit gebeurt nu al door de SVB op verzoek voor personen die een pgb hebben. De SVB, of een andere overheidsorganisatie of eventueel een door de overheid aan te wijzen organisatie zou deze rol kunnen vervullen. De werkgever vult dus met de werknemer de arbeidsovereenkomst in en zendt periodiek een declaratie aan de organisatie van de gewerkte uren. De organisatie berekent het uit te betalen loon

en verzorgt de loonaangifte en de loonstrook en een jaaropgave, en verricht de loonbetalingen aan de werknemer. Ook kan deze organisatie de rol van de werkgever overnemen in overige aspecten van de arbeidsovereenkomst, zoals beheer van vakantiedagen en uitbetaling van vakantiegeld, doorbetaling van de huishoudelijk werker tijdens ziekte en ondersteuning bij re-integratie, uitbetaling van reiskosten en dergelijke. De werkgever betaalt aan de organisatie een vergoeding voor het brutoloon en eventuele bijkomende kosten aan de organisatie. Voordeel van deze variant is dat de werkgever in belangrijke mate ontzorgd wordt van zijn verplichtingen als werkgever. Wel zal hij nog een deel van de administratieve lasten behouden. Hij zal in beginsel zelf een hulpverlener moeten zoeken, tot afspraken moeten komen over de werkzaamheden, werktijden en de beloning en dergelijke. Hij moet een arbeidsovereenkomst invullen en ondertekenen, en periodiek gegevens leveren aan de organisatie met behulp waarvan deze de loonberekeningen kan doen en de uitbetaling kan verzorgen, en aan de organisatie de loonkosten vergoeden.

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Kosten van het systeem en tegemoetkomingen

De particuliere werkgever met een werknemer onder de regeling dienstverlening aan huis is verplicht thans ten minste het wettelijke minimumloon, loon tijdens vakantie en vakantiebijslag te betalen, en het loon tijdens ziekte gedurende maximaal 6 weken, en bij ontslag mogelijk een transitievergoeding. Zijn administratieve lasten zijn zeer gering.

Indien de werknemer tevens onder de loonheffing en de werknemersverzekeringen valt, komen daar de kosten van de werkgeverslasten (premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW) bovenop, en eventuele aanvullend van toepassing verklaarde verplichtingen. Ook zijn er de kosten van de administratie in verband met het voldoen aan de verplichtingen als gewone werkgever. Zou er een pensioenregeling of een scholingsregeling van toepassing zijn of afspraken over reiskosten of een bovenwettelijke aanvulling op uitkeringen, dan komen de kosten daarvan er ook bij. De kosten van een huishoudelijke hulp stijgen dus fors. Voor de werkgever is het dan niet aantrekkelijk om van dit systeem gebruik te maken. Hij kan immers goedkoper en eenvoudiger een hulp in dienst nemen met de regeling dienstverlening aan huisdirect of met enige extra kosten via een platform.

Om werkgevers te verleiden mee te werken aan verbetering van de rechtspositie van de werknemer en van de dienstverlening van de overheid gebruik te maken, moeten de extra kosten in verband met het toepassen van de volledige arbeidsrechtelijke verplichtingen en de sociale zekerheid gedekt worden. Daarvoor kan worden gedacht aan verschillende opties.

Een fiscale tegemoetkoming aan de werkgever in de vorm van een aftrek of heffingskorting op de inkomstenbelasting. Deze zal in een redelijke verhouding moeten staan tot de extra kosten. Dit laat onverlet dat er een maximum gesteld kan worden aan de fiscale tegemoetkoming per werkgever, gerelateerd aan de uren dienstverlening of aan een bedrag, en aan het inkomen van de werkgever, en eventueel met differentiatie voor verschillende groepen dienstverleners (pgb-hulp, gastouders, alfahulp, huishoudelijke hulp)⁴⁰. In Zweden en Finland wordt gewerkt met een systeem van fiscale tegemoetkoming (waarbij de particulier overigens niet zelf de werkgever is).⁴¹

⁴⁰ In Frankrijk zou de fiscale tegemoetkoming 50% van de kosten van de hulp bedragen met een algemeen maximum van 12.000 euro per huishouden, en 15.000 of 20.000 euro per jaar voor hulpbehoevenden en personen met een handicap, SER, 'Markt voor PDV', p. 30.

Een tegemoetkoming aan de werkgever houdt rekening met de extra lasten in verband met de verzekering voor de werknemersverzekeringen en de lasten van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De overheid berekent bijvoorbeeld de premies en de bijdrage en doet loonaangifte en betaalt aan de Belastingdienst, maar zorgt dat deze niet ten laste komen van de werkgever.⁴²

Datum
29-04-2021

Onze referentie
2021-0000065852

Denkbaar is dat de overheid ook een (forfaitaire) vergoeding geeft aan de particuliere werkgever in verband met diens extra administratieve handelingen voor het invullen van de modelovereenkomst, de periodieke declaratie van de loonkosten, en overige extra administratieve lasten.

Doelgroep voor dit systeem

Te overwegen is om dit systeem (voorlopig) alleen toe te passen op personen die diensten verlenen die thans door de overheid worden gefinancierd of gesubsidieerd. Dus op de gastouders, de pgb-hulpverleners die op minder dan vier dagen per week voor dezelfde werkgevers werkzaam zijn. Daarmee wordt dan voortgebouwd op de ervaringen van de SVB met de diensten voor werkgevers van pgb-hulpverleners. Voor degenen die ervoor kiezen niet onder de administratie van de overheid te vallen en voor wie geen tegemoetkoming wordt genoten door de werkgever, blijft dan de regeling dienstverlening aan huis gelden.

Het grootste deel van de doelgroep die valt onder de regeling dienstverlening aan huis, te weten de huishoudelijke hulp, ondervindt dan (vooralsnog) geen verbetering van de rechtspositie.

Huishoudelijke werkers zullen hun eigen afweging maken of ze onder het systeem willen vallen of dat ze hun werkzaamheden op de gebruikelijke informele wijze blijven aanbieden. Bij een ongewijzigd brutoloon zal het nettobedrag dat ze overhoudt kunnen dalen. Immers niet elke hulp zal nu opgave doen van het ontvangen aan de Belastingdienst en de toeslagendienst en een uitkeringsinstantie.

⁴¹ Zweden: Husavdrag belastingaftrek voor husarbete, met voor werkzaamheden in en om huis (RUT-diensten), een aftrek van 50% van de arbeidskosten met een maximum van 2620 euro per jaar, SER, 'Markt voor PDV', p. 31. Finland: fiscale aftrek 15%, vrijstelling premies 100%.

⁴² In Frankrijk zou een vrijstelling van sociale premies bestaan, SER, 'Markt voor PDV', p. 30.