

Vergaderjaar 2020–2021

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1047

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2021

Tijdens het debat over de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 27, items 3 en 6) is door uw Kamer aandacht besteed aan de rechtspositie van de huishoudelijk werkers, en hun sociale zekerheidsrechten. In de bijlage¹ bij deze brief worden twee varianten als denkrichtingen geschetst over de positie van huishoudelijke werkers naar aanleiding van de motie van de leden Smeulders en 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)² 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)³.

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 arbeids-overeenkomst 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,

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 35 570 XV, nr. 37.

³ SER, «Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen», advies 20/6, juni 2020 (hierna: SER, «Markt voor PDV»).

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 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.

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 van de leden Smeulders en 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 van de leden Smeulders en 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)⁴. Ook wordt geen aandacht besteed aan degene die diensten verleent voor een ander bij wijze van mantelzorg.

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.⁵ 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.⁶ 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 Belastingdienst⁷ heeft geadviseerd om een stringent «nee, tenzij»-beleid te voeren ten aanzien van de introductie van nieuwe niet-fiscale taken voor de Belastingdienst.

⁴ Rapport: «In wat voor land willen wij werken?» 23 januari 2021, Kamerstukken 29 544, 970.

⁵ Kamerstuk 29 544, 507, bijlage, 28 maart 2014 (hierna: rapport Commissie Kalsbeek).

⁶ Kamerstuk 29 427, nr. 100, p. 6.

⁷ Kamerstuk 31 066, nr. 590.

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

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 euro⁸. De gevolgen voor de SVB van de geschetste varianten zijn nog niet bekend. Daarvoor is nadere uitwerking noodzakelijk waarop een uitvoeringstoets moet worden gedaan.

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 handhavingsaspecten 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

⁸ Op dit moment is niet bekend hoeveel van de zorgverleners vallen onder de regeling dienstverlening aan huis.