

CONCEPT

Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?

Advies commissie Dienstverlening aan huis

Versie 7 februari 2014

Voorwoord

De markt voor dienstverlening aan huis heeft al jaren de aandacht van maatschappelijke organisaties, beleidsmakers en wetenschappers. Recentelijk is dit vraagstuk in een nieuw licht komen te staan door het in 2012 aangenomen ILO-verdrag nr. 189. De commissie Dienstverlening aan huis heeft op verzoek van kabinet en sociale partners de beleidsopties voor deze markt onderzocht.

De commissie heeft gedurende het proces met veel partijen gesproken. Hun deskundige en constructieve inbreng is voor dit rapport van grote waarde geweest. Eens te meer is duidelijk geworden dat dienstverlening aan huis veel mensen persoonlijk raakt en een belangrijke rol speelt in de economie en de samenleving.

In dit rapport schetst de commissie de beleidsopties. Duidelijk is dat dé oplossing niet bestaat. Elke vorm van regulering van de markt voor dienstverlening aan huis heeft een prijs, en die prijs zal door iemand moeten worden betaald. Hoe de rekening wordt verdeeld is een politieke afweging. Met dit rapport heeft de commissie de mogelijkheden, en de consequenties daarvan, op een rij gezet en daarmee een bijdrage geleverd aan het debat.

[Redacted]

[Redacted] commissie Dienstverlening aan huis

Inhoudsopgave

Inhoud

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting en conclusie.....	4
Hoofdstuk 1 Dit rapport.....	9
Hoofdstuk 2 De markt voor dienstverlening aan huis.....	12
Hoofdstuk 3 De Regeling dienstverlening aan huis.....	24
Hoofdstuk 4 Analyse.....	32
Hoofdstuk 5 Beleidsvarianten.....	45
Bijlage 1 Bevorderen naleving Regeling.....	62
Bijlage 2 Raming Pgb-werknemers.....	63
Bijlage 3 Raming subsidievarianten.....	65
Bijlage 4 Lijst gesprekspartners.....	72
Bijlage 5 Verklarende woordenlijst.....	73

Samenvatting en conclusie

Kabinet en sociale partners hebben afgesproken een commissie te laten adviseren over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk werkers en de gevolgen van eventuele ratificatie van het ILO-verdrag 189 inzake "decent work for domestic workers", in relatie tot de huidige regeling Dienstverlening aan huis.

De commissie heeft een aantal beleidsopties uitgewerkt. De commissie adviseert om de Regeling dienstverlening aan huis buiten werking te stellen voor publiek gefinancierde dienstverlening (Pgb-dienstverlening en gastouders aan huis). In de private markt heeft afschaffen van de Regeling dienstverlening aan huis, zonder aanvullend beleid, geen betekenis voor de feitelijke positie van huishoudelijk werkers.

De positie van huishoudelijk werkers

Uit het door de commissie uitgevoerde onderzoek blijkt dat ruim 13% van de huishoudens in Nederland gebruik maakt van dienstverlener aan huis die bij het huishouden in dienst is. Hieronder vallen veel verschillende soorten werkzaamheden. Schoonmaken van de woning is de belangrijkste vorm van dienstverlening. Ook oppasdiensten worden veel afgenomen. Een bijzondere vorm hiervan is kinderopvang aan huis door geregistreerde gastouders waardoor aanspraak kan worden gemaakt op kinderopvangtoeslag. Een heel andere vorm van dienstverlening aan huis betreft (thuis)zorg en ondersteuning die deels door de overheid wordt gefinancierd via een persoonsgebonden budget (Pgb).

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de vergrijzing en het toenemend aantal tweeverdieners zullen de vraag naar dienstverlening aan huis doen toenemen. Bovendien worden mensen meer zelf verantwoordelijk voor (thuis)zorg en kinderopvang; de rol van de overheid op deze terreinen wordt kleiner. Ook dit leidt tot meer vraag naar dienstverlening aan huis.

De markt voor dienstverlening aan huis heeft een aantal bijzondere kenmerken. Anders dan op de rest van de arbeidsmarkt is de werkgever een particulier. De werkzaamheden vinden plaats in en om het huis van de particulier. Bovendien betreffen het werkzaamheden die de particulier zelf (vrijwel) net zo productief kan uitvoeren. Voor particulieren is het duur en administratief bewerkelijk aan alle verplichtingen te voldoen die normaal gesproken bij het werkgeverschap horen. Voor de overheid is controle op naleving van de regels (zoals het betalen van belastingen en premies) lastig. Daarmee is de sector ook aantrekkelijk voor werknemers die de inkomsten niet willen opgeven bij de Belastingdienst of uitkeringsinstantie en voor migranten die illegaal in Nederland verblijven. Het rapport van de commissie heeft uitdrukkelijk geen betrekking op deze laatste groep. De commissie wijst er wel op dat een sluitende formele regeling van huishoudelijk werk deze sector voor illegaal in Nederland verblijvenden ontoegankelijk zal maken.

Door bovenstaande kenmerken heeft de particulier naast al dan niet uitbesteden op de formele markt nog twee alternatieven: het uitbesteden op de zwarte markt of het werk zelf uitvoeren. Zwart werk heeft maatschappelijke gevolgen. De overheid loopt inkomsten mis. Werknemers hebben moeite om hun rechten af te dwingen. Bovendien kunnen huishoudens terughoudend zijn om op de zwarte markt mensen in te huren. Als zij ervoor kiezen om niet uit te besteden (en het bijvoorbeeld zelf te doen), heeft dit een negatief effect op de werkgelegenheid en participatiegraad.

Overall in Europa worstelen overheden met deze problemen en vaak wordt specifiek beleid voor deze sector gevoerd. Nederland kent de Regeling dienstverlening aan huis. Deze regeling vermindert de plichten voor de particulier als werkgever en daarmee ook de sociale zekerheidsrechten voor de werknemer. De werkgever die iemand op minder dan vier dagen per week inhuurt hoeft geen loonheffing en premies werknemersverzekeringen in te houden. De

werknemer is niet verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Door het voor particulieren eenvoudiger en goedkoper te maken iemand in te huren, beoogt de Regeling de werkgelegenheid te vergroten. Nederland is met deze regeling binnen Europa uniek.

ILO-verdrag 189

Het in 2012 aangenomen ILO-verdrag nr. 189 stelt dat de rechten van dienstverleners aan huis op het gebied van sociale zekerheid niet minder gunstig mogen zijn dan die van andere werknemers. De Regeling dienstverlening aan huis is in strijd met dit verdrag, omdat daarin geregeld is dat de sociale zekerheidsrechten van huishoudelijk werkenden beperkter zijn dan die van andere werkenden. De Nederlandse overheid staat voor de vraag of het verdrag moet worden geratificeerd. De commissie merkt daarbij op dat het verdrag primair gericht is op het bestrijden van situaties van misbruik en uitbuiting. Het onderzoek van de commissie laat zien dat van dergelijke situaties in Nederland geen sprake is. Zwart werk is voor veel werknemers in de sector aantrekkelijk. Ze houden immers netto meer over door geen belasting te betalen en het biedt ze flexibiliteit.

De betekenis van het ILO-verdrag nr. 189 voor Nederland is dus relatief beperkt. Dit betekent echter geenszins dat deze problematiek in Nederland geen aandacht behoeft. De Regeling dienstverlening aan huis verdraagt zich slecht met het uitgangspunt van gelijke behandeling. Hoewel dit werk voor velen geldt als een bijverdienste, is het volwaardig werk dat in beginsel dezelfde rechtsbescherming verdient als ander werk. Op de markt voor dienstverlening aan huis is hiervan afgeweken om de werkgelegenheid in de sector te vergroten zonder het informele karakter van de relatie tussen werkgever en werknemer al te zeer aan te tasten. De commissie heeft onderzocht in hoeverre de Regeling dienstverlening aan huis aansluit op de problematiek, wat de effecten van de Regeling zijn en welke alternatieven eventueel kunnen worden ontworpen. De commissie heeft daarbij ook voorbeelden van systemen in andere landen betrokken.

Publiek gefinancierde dienstverlening hoort niet thuis in de Regeling

De eerste conclusie van de commissie is dat het bereik van de regeling groter is dan haar doelstelling rechtvaardigt. De Regeling dienstverlening aan huis heeft betrekking op alle dienstverlening die wordt uitgevoerd voor het huishouden van de particulier. Naar het oordeel van de commissie is het echter onterecht dat hier ook werkzaamheden onder vallen die - deels- met publiek geld worden gefinancierd. Het gaat hier om zorgverlening met een Pgb (in het kader van de Wmo en de AWBZ; vaak aangeduid met de term alfahulpen) en gastouders aan huis (deels gefinancierd uit de Wet Kinderopvang).

De markt in deze laatste segmenten wordt door de overheid gestimuleerd en ondersteund in de vorm van subsidie (Pgb en kinderopvangtoeslag). De commissie acht het principieel ongewenst dat diensten die - deels- met overheidsgeld worden gefinancierd worden uitgevoerd door werknemers wier rechtspositie slechter is dan die van andere werknemers. Bovendien wordt de particuliere werkgever via de overheidsfinanciering geheel of gedeeltelijk voor de werkgeverslasten -zoals de kosten voor de premies werknemersverzekeringen- gecompenseerd. Bij het Pgb heeft de particulier daarnaast geen reële keuze om de werkzaamheden zelf te verrichten. Het risico op een zwart circuit en achterblijvende werkgelegenheid is daarmee nagenoeg nihil. Effectieve overheidscontrole op naleving van bijvoorbeeld de inhoudingsplicht van belastingen en premies is immers mogelijk omdat de overheid als geldverstrekker zicht heeft op de besteding ervan. **De eventuele voordelen van de Regeling wegen in dit geval niet op tegen het grote negatieve effect op de rechtspositie van de werknemers. De commissie adviseert om dienstverlening die -grotendeels- met publiek geld wordt gefinancierd buiten de werkingssfeer van de Regeling te plaatsen. Dit heeft in de praktijk vooral gevolgen voor de groep alfahulpen. De commissie raamt de budgettaire gevolgen voor de overheid hiervan op maximaal 150 tot 200 miljoen euro.**

Effectiviteit van de Regeling dienstverlening aan huis

Voor het geheel private deel van de markt (zoals schoonmaakwerkzaamheden en kleine klusjes) ligt de situatie anders. De regeling kent potentiële voor- en nadelen. De formele rechtspositie van de werknemer is onder de Regeling slechter, wanneer deze wordt vergeleken met een reguliere arbeidsovereenkomst. De werknemer is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen en heeft recht op zes weken loondoorbetaling bij ziekte in plaats van twee jaar. Op het recht op AOW en de verplichte deelname aan een zorgverzekering heeft de regeling uiteraard geen invloed. De werkgever hoeft in het kader van de regeling aan minder verplichtingen te voldoen en kan daardoor goedkoper en eenvoudiger werk uitbesteden, hetgeen mogelijk positief uitwerkt op de werkgelegenheid.

Vergeleken met het geheel informeel uitvoeren van de arbeid (kortom, zwart werk), is er echter weinig verschil. De lasten voor de werkgever zijn ook in dat geval laag en de mogelijkheid voor de werknemer om zijn rechten af te dwingen beperkt. Grote vraag is dan ook wat de Regeling in de praktijk toevoegt ten opzichte van een geheel zwarte markt. Het door de commissie uitgevoerde onderzoek laat zien dat de Regeling voor werkgevers en werknemers vrijwel geen betekenis heeft in de praktijk. De bekendheid van de regeling en de daarbij horende rechten en plichten is bij beide partijen zeer gering. Er is ook aan beide zijden weinig animo om zich aan de regeling te houden. Werknemers zouden op grond van de regeling zelf de inkomsten moeten opgeven bij de Belastingdienst. Dit gebeurt in de praktijk niet of nauwelijks, waardoor er in feite al sprake is van een geheel zwarte markt. Werkgevers hebben – ook onder de regeling – nog een aantal plichten, zoals het doorbetalen van het loon bij vakantie gedurende zes weken bij ziekte. Ook dit komt in de praktijk weinig voor. Wel bestaat de mogelijkheid voor huishoudelijk werkenden om zich vrijwillig te verzekeren, maar hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Voor een positief werkgelegenheidseffect van de regeling (in de zin dat men hierdoor sneller iemand inhuurt) is weinig bewijs gevonden. De commissie concludeert dan ook dat de Regeling dienstverlening aan huis in de private markt in de praktijk weinig effect sorteert, noch ten voordele, noch ten nadele van werknemer of werkgever ten opzichte van het alternatief: het zwarte circuit.

Beleidsopties voor de private markt

Om het ILO- verdrag nr. 189 te kunnen ratificeren moet de Regeling worden afgeschaft. Dit is – zonder aanvullend beleid – budgetneutraal, omdat ervan kan worden uitgegaan dat in de praktijk slechts een zeer beperkte groep zich aan de verplichtingen zal houden die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst (in het bijzonder betalen van belastingen en premies). Voor de praktische rechtspositie van de huishoudelijk werkenden maakt deze keuze niet veel verschil met de situatie waarin de Regeling blijft bestaan. De meerwaarde van afschaffing van de Regeling voor het geheel privaat gefinancierde deel van de markt is er dan ook voornamelijk in gelegen dat het verdrag kan worden geratificeerd, waarmee een positief signaal uitgaat naar die delen van de wereld waar het verdrag zich voornamelijk op richt. De mogelijkheid voor huishoudelijk personeel om zich vrijwillig te verzekeren bij het UWV zal dan wel komen te vervallen, maar in de praktijk wordt van die mogelijkheid toch al vrijwel geen gebruik gemaakt.

Indien ratificatie van het verdrag ook in de praktijk enig effect wil hebben moet dit gepaard gaan met aanvullend beleid. Daaraan hangt echter in welke vorm dan ook een prijskaartje. De loonkosten voor het inhuren van huishoudelijk personeel zijn simpelweg te hoog om een markt voor dienstverlening aan huis van enige omvang tot stand te brengen waar werknemers volledige werknemersrechten genieten. Ervan uitgaande dat effectieve handhaving niet efficiënt mogelijk is zullen zowel werknemers als huishoudens via overheidssubsidie moeten worden verleid om zich te houden aan alle plichten van een arbeidsovereenkomst.

De commissie heeft twee vormen van overheidssubsidie beschreven, daarbij aansluitend bij voorbeelden in andere Europese landen. De eerste is een systeem van **dienstencheques** (vouchers) zoals onder meer in België wordt toegepast. Dit behelst een cheque die door de werkgever bij een geaccrediteerde instantie tegen een gereduceerde prijs wordt aangeschaft. De werknemer kan deze tegen een hoger tarief weer inwisselen en is daarmee tevens verzekerd voor de

werknemersverzekeringen. De tweede variant is een systeem van fiscale aftrek, waarbij de werkgever inhuur van een dienstverlener – tegen een uniform tarief- kan aftrekken van de belasting, mits hij deze betreft bij een geaccrediteerde tussenpersoon.

Beide varianten zijn door de commissie doorgerekend en zijn qua effecten grosso modo gelijkwaardig. De kosten van ieder van beide systemen bedragen voor de overheid circa 900 miljoen tot 1,2 miljard euro, waarmee circa 45.000 fulltime arbeidsplaatsen met volledige rechtsbescherming worden gecreëerd. Deze inschattingen zijn slechts globaal, want zij zijn erg gevoelig voor de veronderstelde gedragseffecten bij werkgevers en werknemers. Beide varianten zijn fraudegevoelig. Ook zal er in beide varianten slechts een gedeeltelijke verschuiving van informele naar formele arbeid plaatsvinden. De informele markt zal voor een deel van de vraders en aanbieders altijd aantrekkelijker blijven. Desondanks zal het subsidiëren van de markt voor een substantieel deel van de werknemers leiden tot een verbetering van de rechtspositie. Daarbij wordt opgemerkt dat deze markt dermate ondoorzichtig is dat zowel de raming van de kosten als de mogelijke effecten met veel onzekerheden zijn omgeven.

Indien ervoor wordt gekozen om het verdrag niet te ratificeren, kan de regeling in stand blijven voor het geheel privaot gefinancierde gedeelte van de markt. In dat geval adviseert de commissie in ieder geval een aantal maatregelen die de feitelijke positie van de werkenden kunnen verbeteren. Het gaat hier om het vergroten van de bekendheid van de Regeling en het bieden van praktische handreikingen (zoals modelcontracten) om de rechten en plichten van werkgever en werknemer beter te kunnen effectueren.

De commissie merkt tot slot op dat deze problematiek direct raakt aan het bredere vraagstuk over de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het verlagen daarvan kan de vraag stimuleren en daarmee positieve werkgelegenheidseffecten teweegbrengen. In de door de commissie beschreven variant van de Duitse *Minijobs* zijn aan de hele onderkant van de arbeidsmarkt de werknemersrechten beperkt. Dit is gunstig voor de werkgelegenheid, maar pakt in vergelijking met de regeling niet beter uit voor de rechtspositie van werknemers. Er zijn daarnaast ook andere mogelijkheden denkbaar die de rechtspositie van werkenden die nu onder de regeling vallen positief beïnvloeden. Het gaat dan om het verkleinen van de wig middels aanpassingen in het fiscale stelsel of het systeem van verplichte werknemersverzekeringen. In dat geval wordt het goedkoper om wit dienstverlening aan huis in te kopen, ook wanneer er sprake is van volledige rechtsbescherming van de werkende. Hieraan hangt echter een fors prijskaartje. Ook zal dit er niet toe leiden dat het zwarte circuit geheel verdwijnt. De discussie over dergelijke fundamentele stelselwijzigingen valt buiten de taakopdracht van de commissie maar dient naar het oordeel van de commissie wel op de politieke agenda te (blijven) staan.

Conclusie

De commissie adviseert om de Regeling dienstverlening aan huis buiten werking te stellen voor publiek gefinancierde dienstverlening (Pgb-dienstverlening en gastouders aan huis). In de private markt heeft afschaffen van de regeling dienstverlening aan huis, zonder aanvullend beleid, geen betekenis voor de feitelijke positie van huishoudelijk werkers. Indien de overheid budget beschikbaar heeft om de rechtspositie van werknemers in de sector te verbeteren, kan worden gedacht aan fiscale subsidies of dienstencheques.

Indien wordt besloten de Regeling in stand te laten (en dus het verdrag niet te ratificeren) zou meer gedaan kunnen worden aan het bekend maken van de Regeling en het gebruiken van de rechtsmiddelen die binnen de Regeling mogelijk zijn, maar op dit moment nagenoeg niet worden gebruikt.

Dit advies is onderdeel van een breed en fundamenteel vraagstuk over de verhouding tussen overheid en burger in een veranderende samenleving. De vraag naar private dienstverlening aan huis zal in de toekomst toenemen vanwege demografische en maatschappelijke ontwikkelingen,

maar ook vanwege een zich terugtrekkende overheid. De waardering en de daarbij behorende kosten van dienstverlening aan huis zullen dan ook onderdeel moeten worden van het maatschappelijk debat. Vinden we dat mensen tegen betaalbare prijzen dienstverlening aan huis moeten kunnen afnemen? Welke balans tussen werkgeversplichten en werknemersrechten past daarbij? Is hier een (financieel) stimulerende rol voor de overheid weggelegd? Gezien de ontwikkelingen is het van belang dat in breder perspectief wordt nagedacht over deze vragen. De commissie heeft hieraan haar bijdrage geleverd. Nu is de politiek aan zet.

CONCEPT

Hoofdstuk 1 Dit rapport

1.1. Achtergrond

Dienstverlening aan huis vervult een belangrijke functie in de Nederlandse samenleving en biedt werk aan grote groepen mensen. De markt voor dienstverlening aan huis is zeer divers: het gaat om zaken als schoonmaken, tuinwerkzaamheden en oppassen, maar ook om thuiszorg. Het kan een incidentele klus betreffen maar ook regelmatige werkzaamheden.

Werknemers die op minder dan vier dagen per week werken voor een particulier huishouden in dienst van een natuurlijk persoon vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis. Particulieren kunnen door deze Regeling eenvoudig en zonder hoge (administratieve) lasten een particuliere dienstverlener inhuren voor klussen in en om het huis. Zij hoeven voor deze werknemers geen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen af te dragen en ook op andere gebieden geldt een aangepast regime ten aanzien van de werkgeversplichten.

Het in 2012 aangenomen ILO-verdrag nr. 189 strekt ertoe aan huishoudelijk personeel gelijke rechten toe te kennen als andere werknemers, in het bijzonder ten aanzien van sociale zekerheid. Nederland heeft voor aanneming van dit verdrag gestemd omdat hiermee een verbetering kan worden bereikt van de vaak slechte arbeidsomstandigheden van huishoudelijk personeel in een deel van de wereld. Bij ratificatie zal het verdrag integraal en naar de letter in de nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd. Omdat huishoudelijk werkers nu veelal onder de Regeling Dienstverlening aan huis vallen, verschilt hun rechtspositie van die van andere werknemers. Ratificatie zal moeten leiden tot het gelijktrekken van de rechten van alle werknemers in Nederland in het bijzonder ten aanzien van de sociale zekerheid. Dit kan consequenties hebben voor de werkgeversverplichtingen van particulieren, de loonkosten van huishoudelijk werk, sociale zekerheidsuitgaven en de kosten in de zorg.

Kabinet en sociale partners hebben afgesproken een commissie te laten adviseren over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk werkers en de gevolgen van eventuele ratificatie van het ILO-verdrag nr. 189, in relatie tot de huidige Regeling Dienstverlening aan huis¹. De commissie is in mei 2013 door het kabinet ingesteld. Dit rapport bevat het verslag van haar bevindingen.

1.2 Samenstelling van de commissie

De commissie bestaat uit de volgende leden:

[] (voorzitter)
[]
[]
[]
[]

Het secretariaat van de commissie wordt gevormd door [] en [] van het Ministerie van SZW.

¹ Tweede Kamer 2012-2013, 29544 nr. 425

1.3 Opdracht van de commissie

De opdracht van de commissie, zoals neergelegd in het instellingsbesluit, luidt als volgt:

- a. Het onderzoeken wat de positie van huishoudelijk personeel in Nederland op dit moment is;
- b. Het verzamelen van informatie over voorbeelden van regulering in andere landen, de daaraan verbonden voor- en nadelen en deze te betrekken bij eventuele voorstellen als bedoeld in onderdeel c;
- c. Voorstellen te doen voor verschillende beleidsvarianten voor een verbetering van de positie van huishoudelijk werkers, waarbij:
 - de varianten worden geoptimaliseerd op minimale budgettaire en minimale negatieve effecten voor de arbeidsmarkt en de zorg,
 - in elk geval een variant wordt voorgesteld die in lijn is met ratificatie van het ILO-verdrag 189,
 - naast een variant die in lijn is met ratificatie van het ILO-verdrag, ook een budgettair neutrale variant wordt opgesteld, die de positie van huishoudelijke personeel verbetert, maar niet noodzakelijkerwijs geheel in lijn is met ratificatie, en
 - relevante partijen worden geraadpleegd omtrent het draagvlak van mogelijke beleidsvarianten in de samenleving;
- d. Bij de onder c genoemde varianten te rapporteren over:
 - de huidige en te verwachten toekomstige omvang van de werkgelegenheid in huishoudelijke diensten,
 - de gevolgen voor de loonkosten van huishoudelijk werk en de fiscale en anderszins te verwachten opbrengsten,
 - de werkgeversverplichtingen voor particulieren en anderen indien de dienstverlening op een andere wijze zou worden georganiseerd;
 - de arbeidskosten voor de zorg,
 - de gevolgen voor de sociale zekerheid,
 - de uitvoerbaarheid en administratieve lasten voor zowel particulieren als overheidsinstanties, waaronder de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,
 - de budgettaire effecten,
 - de effecten voor de arbeidsmarkt waaronder de mogelijke toename van reguliere werkgelegenheid in het lager geschoolde deel van de arbeidsmarkt en het mogelijke risico van de toename van zwart werk;
- e. De bevindingen door het Centraal Planbureau (CPB) te laten doorrekenen op budgettaire effecten en te laten beoordelen op arbeidsmarkteffecten, waarbij dit CPB-advies onderdeel uitmaakt van het verslag van de commissie.

1.4 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft gezien haar taakopdracht groot belang gehecht aan een empirische onderbouwing van haar advies. Met dit oogmerk heeft de commissie onderzoek laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau (Panteia). De resultaten van dit onderzoek zijn in het rapport verwerkt; het onderzoeksrapport van Panteia zelf is als bijlage bij het commissierapport gevoegd.

Daarnaast heeft de commissie gesproken met veel partijen die bij dit onderwerp betrokken zijn, zoals werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties, wetenschappers, uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers van sectoren waarin wordt gewerkt met de Regeling dienstverlening aan huis. De conclusies van dit rapport komen uitsluitend voor rekening van de commissie.

Tot slot heeft de commissie het rapport aan het CPB doen toekomen, conform onderdeel e van de taakopdracht. De plausibiliteitstoets van het CPB is opgenomen in de bijlage.

1.5. Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de markt voor persoonlijke dienstverlening in Nederland. Deze beschrijving heeft betrekking op de vraag- en aanbodzijde en de bijzondere kenmerken die deze markt onderscheiden van andere segmenten op de arbeidsmarkt.
- Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de beleidsmatige context. In dit hoofdstuk schetst de commissie de kenmerken van de Regeling dienstverlening aan huis. Ook wordt in dit hoofdstuk de Regeling dienstverlening aan huis in internationaal perspectief geplaatst.
- Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de markt en de effectiviteit van de Regeling dienstverlening aan huis.
- In hoofdstuk 5 worden beleidsvarianten geschetst en beoordeeld op een aantal kenmerken. Hierin zijn ook de relevante buitenlandse voorbeelden betrokken.
- Bijlage 1 t/m 3 bij dit rapport bevatten achtergrondinformatie bij diverse varianten. Bijlage 4 bevat een lijst van gesprekspartners van de commissie. Bijlage 5 bevat een lijst van geraadpleegde literatuur. In bijlage 6 is een verklarende woordenlijst opgenomen. Het onderzoeksrapport van Panteia bevat beschrijvingen van systemen in ons omringende landen. Bijlage 7 bevat de notitie van het CPB.

Hoofdstuk 2 De markt voor dienstverlening aan huis

De markt voor dienstverlening aan huis onderscheidt zich op een aantal fundamentele kenmerken van andere delen van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk schetst de commissie de kenmerken van deze markt en het functioneren van de markt in de praktijk.

2.1 Definitie van de markt

Wanneer we spreken over dienstverlening aan huis is de eerste vraag wat daar precies onder wordt verstaan. Als uitgangspunt hanteert de commissie de definitie zoals deze door ILO-verdrag 189 wordt gehanteerd:

(a) the term domestic work means work performed in or for a household or households;

(b) the term domestic worker means any person engaged in domestic work within an employment relationship;

(c) a person who performs domestic work only occasionally or sporadically and not on an occupational basis is not a domestic worker.

Relevant aan deze definitie is dat het werk plaatsvindt in de vorm van een *employment relationship* ofwel een relatie tussen werkgever en werknemer op basis van een arbeidsovereenkomst. Incidentele vrijwillige werkzaamheden vallen erbuiten (onderdeel c). Ook diensten aan huis die worden verricht door zzp'ers – via een overeenkomst van opdracht – vallen buiten deze definitie. De relatie tussen een opdrachtgever en een zzp'er is principieel anders van aard dan die tussen een werkgever en een werknemer. De commissie volgt in dit advies de afbakening van het verdrag.

Dienstverleners aan huis die in dienst zijn van een bedrijf hebben in Nederland gelijke rechten als andere werknemers. Deze groep dienstverleners valt daarom ook buiten de focus van dit onderzoek. De in dit rapport gepresenteerde varianten beperken zich dan ook tot het deel van de markt dat werkt op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst van een particulier². Circa 1 miljoen huishoudens heeft op deze wijze een dienstverlener in dienst.

Dat wil overigens niet zeggen dat huishoudelijk werk niet door zzp'ers kan worden uitgevoerd. Circa 200.000 huishoudens maken gebruik van de diensten van een zzp'er. De verhouding tot de zzp-markt is van belang. In de eerste plaats omdat de grens tussen een arbeidsovereenkomst, waarbij onder gezag wordt gewerkt, en de opdrachtovereenkomst diffuus is. Daarnaast beïnvloeden de twee markten elkaar. Indien werk dat uitbesteed wordt via een arbeidsovereenkomst aantrekkelijker wordt, heeft dit gevolgen voor de zzp-markt en vice versa. Hoewel de commissie zich dus in dit advies concentreert op de markt zoals gedefinieerd door het ILO-verdrag nr. 189, worden waar mogelijk ook de effecten op de aanpalende zzp-markt in kaart gebracht. Hetzelfde geldt voor dienstverleners in dienst van een bedrijf. Circa 400.000 huishoudens maakt gebruik van een dienstverlener die in dienst is van een bedrijf. Dit geldt voornamelijk op de markt voor thuiszorg en zorg aan huis.

² Dienstverleners die werken op arbeidsovereenkomst in dienst van een particulier op 4 of meer dagen (ca. 4,9%) hebben volgens de wet ook gelijke rechten als alle ander werknemers. De 3-dagengrens is echter arbitrair. Het aantal dagen waarop een dienstverlener werkt is niet relevant voor de aard van de dienstverlening. Daarom wordt ook deze groep betrokken in het rapport.

Arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht?

In de praktijk is het vaak lastig te beoordelen of er sprake is van een werknemer of een zzp'er. Zeker voor de particuliere werkgever zal dit onderscheid moeilijk te maken zijn. De naam die partijen aan hun overeenkomst geven is niet doorslaggevend, noch het feit of de afspraken al dan niet schriftelijk zijn vastgelegd. Er is een arbeidsovereenkomst wanneer feitelijk sprake is van loon, gezag en het persoonlijk verrichten van de arbeid (art. 7:610 BW). Dienstverleners aan huis kunnen een arbeidsovereenkomst hebben, maar dat is zeker niet per definitie het geval. Zo kan men zich voorstellen dat bij het inschakelen van een hondenuitlaatservice niet van belang is wie uiteindelijk de hond uitlaat. In dat geval zal niet voldaan zijn aan het eerste element en dus geen sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Ook is het de vraag of er in de praktijk sprake is van gezag. Meestal worden slechts enkele algemene aanwijzingen gegeven hoe met de hond om te gaan. Voorts werkt de opdrachtnemer veelal met eigen bedrijfsmiddelen en (tegelijktijd) voor meerdere opdrachtgevers. Dit past meer bij de werkzaamheden van een zelfstandige dan die van een werknemer. Ook bij tuinonderhoud zal veelal geen sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. De hovenier bepaalt veelal zelf hoe hij het beoogde resultaat bereikt, werkt als regel met eigen hulpmiddelen en laat zich vaak bijstaan door een ander met wie de opdrachtgever niet heeft gecontracteerd. Bovendien wordt meestal op declaratiebasis gewerkt.

Het verrichten van huishoudelijk werk (bijvoorbeeld schoonmaken) is zodanig onbepaald dat aangenomen moet worden dat daarbij instructies kunnen worden gegeven door de opdrachtgever. Veelal zal de hulp zich moeten richten naar de aanwijzingen van de opdrachtgever, gebruik maken van door deze ter beschikking gestelde hulpmiddelen en zich (zonder toestemming van de opdrachtgever) niet door anderen mogen laten vervangen. Mede gelet op het feit dat het vaak om langdurige arbeidrelaties gaat en vanwege de maatschappelijke positie van degene die arbeid verricht, zal daarom als regel geconcludeerd worden tot het bestaan van een arbeidsovereenkomst tussen de particulier en dienstverlener.

Ook au pairs vallen buiten de definitie. Elk jaar komen ongeveer 1500 personen van buiten de EU naar Nederland in het kader van een culturele uitwisseling. Zij wonen voor maximaal een jaar in bij een Nederlands gezin. Als tegenprestatie voor de faciliteiten die het gastgezin biedt, mag de au pair onder andere maximaal 30 uur per week en maximaal 8 uur per dag licht huishoudelijke werkzaamheden verrichten en mag de au pair zakgeld ontvangen van maximaal €340,- per maand. Hoewel deze vorm van huishoudelijk werk overeenkomsten vertoont met de markt voor persoonlijke dienstverlening, onderscheidt het zich daarvan doordat het hoofddoel van de au pair-constructie gericht is op culturele uitwisseling; het zwaartepunt ligt niet op het (tegen geld of kost en inwoning) verrichten van (oppas)werkzaamheden in het gezin waarbij de au pair verblijft³. Ook zal de au pair over het algemeen meer dan drie dagen per week werkzaamheden verrichten. Om deze redenen vallen au pairs buiten het bereik van dit rapport.

2.2 De vraagzijde

De markt voor dienstverlening aan huis is groot en divers. Van de Nederlandse huishoudens geeft 13% aan gebruik te maken van huishoudelijke hulp op arbeidsovereenkomst, hetgeen correspondeert met circa 1 miljoen huishoudens. Gemiddeld besteden deze huishoudens voor 3,8 uur per week huishoudelijke hulp uit. De omvang van de totale markt bedraagt circa 5,2 miljoen

³ Wanneer dat in de praktijk wel het geval blijkt te zijn, is er sprake van een arbeidsovereenkomst en vallen zzp dus onder de definitie.

uur per week. Op basis van de betaalde prijzen heeft de markt een omvang van ruim € 2,5 miljard.⁴

Deze markt is echter niet homogeen. Dit is van belang omdat de kenmerken van de verschillende typen dienstverlening verschillen. Het voornaamste onderscheid is dat tussen de geheel private markt enerzijds en de delen van de markt die deels met publiek geld worden gefinancierd anderzijds. Deze laatste markt omvat dienstverlening in het kader van een persoonsgebonden budget (pgb) en gastouders aan huis die via de Wet Kinderopvang worden gefinancierd.

De private markt

De grootste deelmarkt wordt gevormd door private dienstverlening aan huis. Het belangrijkste kenmerk van dit deel van de markt is dat de dienstverlening geheel plaatsvindt in een private omgeving (namelijk het huis van de particulier) en dat er verder doorgaans geen partijen of instanties bij betrokken zijn (zoals intermediairs). In het vervolg van dit rapport wordt dit segment van de markt dan ook aangeduid als 'de private markt'.

Deze deelmarkt is in het onderzoek van Panteia verder onderverdeeld. De belangrijkste vorm van dienstverlening binnen de private markt is schoonmaak. In het dagelijks spraakgebruik wordt dit vaak aangeduid met 'de huishoudelijke hulp'. Ruim 700.000 huishoudens maken hiervan gebruik. Ook oppasdiensten vallen onder de private markt voor dienstverlening aan huis (tenzij dit wordt gefinancierd door de Wet kinderopvang, zie hieronder). Tot slot valt ook onderhoud aan huis en tuin onder deze deelmarkt, voorover dit wordt uitgevoerd op grond van een arbeidsovereenkomst tussen particulier en dienstverlener (bij dit soort diensten wordt vaak gebruik gemaakt van zzp'ers).

Pgb-dienstverlening

De publieke markt bestaat voornamelijk uit dienstverlening aan huis die wordt gefinancierd vanuit een persoonsgebonden budget (Pgb). Een Pgb kan worden toegekend vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Met een Pgb kan een cliënt zelf dienstverleners inhuren. De cliënt wordt daarmee werkgever. Deze dienstverlening kan onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen wanneer de werknemers op basis van een arbeidsovereenkomst op minder dan vier dagen werken in dienst van de cliënt.

Bij de AWBZ betreft het persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding. Uit het onderzoek blijkt dat circa 78.000 huishoudens hiervan gebruik maken. Het budget vanuit de Wmo wordt gebruikt voor huishoudelijke hulp (zoals schoonmaken). Werknemers die werken op basis van een Wmo-Pgb worden in sommige gevallen alfahulp genoemd (zie box). In zowel AWBZ als Wmo is er een eigen bijdrage, die gemaximeerd is (bij de Wmo kan deze verschillen per gemeente). Uit het onderzoek blijkt dat ruim 100.000 huishoudens van deze dienstverlening gebruik maken.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de totale markt voor zorg aan huis vanuit Wmo en AWBZ veel groter is. Het overgrote deel van de (thuis)zorg wordt in natura verleend. De zorgverlener is in die gevallen in dienst bij een (thuis)zorginstelling.

⁴ *De markt voor dienstverlening aan huis*, Panteia (2014), p. 15 e.v.

Alfahulp en Pgb 's

De alfahulp is een bijzondere invulling van het Wmo-Pgb. De term alfahulp is in 1977 in zwang gekomen om de personen mee aan te duiden die thuiszorg verleenden. Het is geen juridisch afgebakende term, maar wordt in het dagelijks taalgebruik gebezigd voor Pgb -werknemers die via een bemiddelingsorganisatie worden ingehuurd. De gemeente besteedt deze bemiddelingsfunctie uit aan bijvoorbeeld een thuiszorginstelling of schoonmaakbedrijf. De vormgeving van de bemiddeling verschilt van gemeente tot gemeente.

De juridische constructie is bij alfahulp en andere vormen van Pgb onder de Wmo dezelfde: de cliënt krijgt een budget en wordt werkgever van de dienstverlener, meestal onder de Regeling dienstverlening aan huis. Daarom wordt in dit rapport geen onderscheid gemaakt tussen alfahulp en andere werknemers die op basis van een Pgb worden ingehuurd en vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis: de groep als geheel wordt aangeduid met de term 'Pgb -werknemers'.

De vormgeving van de bemiddeling kan echter wel relevant zijn. In de Pgb-dienstverlening is vaak een groot deel van de materiële werkgeversplichten belegd bij de bemiddelende organisatie. Dit leidt ook tot de vraag waar nu eigenlijk het werkgeverschap in deze gevallen ligt. Recent heeft het Hof Arnhem-Leeuwarden in de zaak Beeuwkes geoordeeld dat een alfahulp een dienstverband heeft bij de bemiddelende organisatie. Ook de CRvB heeft onlangs geoordeeld dat er een dienstbetrekking is tussen alfahulp en 'bemiddelende organisatie' (4 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013: 2721). De rechtspraak is op dit punt in ontwikkeling.

Gastouders aan huis

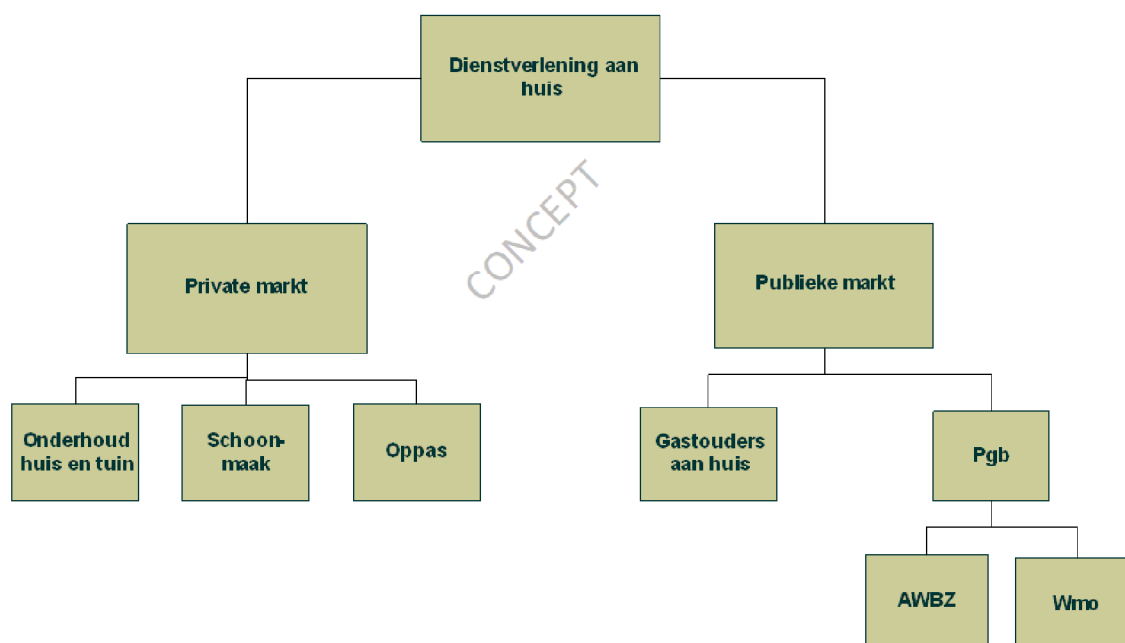
Gastouders kunnen op grond van de Wet kinderopvang hun diensten aanbieden bij de gastouder thuis of ten huize van de vraagouder. Wanneer de kinderen bij de gastouder thuis worden opgevangen, waar meestal tegelijkertijd kinderen van diverse ouders aanwezig zijn in een ruimte die niet onder de zeggenschap van de ouders valt, zal in het algemeen geen sprake zijn van een arbeidsovereenkomst maar van een overeenkomst van opdracht. Deze groep valt buiten het bereik van dit rapport, omdat de regeling daar niet op van toepassing is.

Dat ligt anders bij de gastouder die aan huis komt bij de vraagouder. Omdat deze zijn werkzaamheden verricht in het huis van de afnemer, gebruik makend van middelen die door deze ter beschikking worden gesteld, zal de instructiebevoegdheid van de ouder veel sterker zijn en al snel tot de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst worden geconcludeerd. In dat laatste geval is er dan ook sprake van een arbeidsovereenkomst tussen gastouder en vraagouder. Indien deze 'gastouders aan huis' voor minder dan vier dagen werkzaam zijn bij de cliënt, vallen zij onder de Regeling dienstverlening aan huis. Naar schatting⁵ van de brancheorganisatie kinderopvang betreft dit circa 8.000 gastouders⁶.

⁵ Er zijn ca. 15.000 gastouders werkzaam zijn bij de vraagouder thuis. De Branche kinderopvang gaat ervan uit dat ongeveer 8.000 gastouders vallen onder de Regeling. In de situatie waarin een gastouder een familielid is die de kinderen opvangt in het huis van de vraagouder is er doorgaans geen arbeidsovereenkomst (omdat er dan meestal geen sprake van "gezag" is). Wel is het zo dat de beoordeling door de belastingdienst of er sprake is van gezagrelatie altijd geschiedt aan de hand van de feiten en omstandigheden.

⁶ Omdat dit een zeer beperkte groep betreft konden zij in het onderzoek van Panteia niet als aparte groep worden onderscheiden. In het onderzoek zijn zij meegenomen bij de categorie oppas.

In onderstaand schema zijn de verschillende marktsegmenten weergegeven.



Onderstaande tabel geeft aan hoeveel procent van de Nederlandse huishoudens gebruik maakt van verschillende vormen van dienstverlening aan huis, hoeveel uren dit betreft en om hoeveel geld het gaat. De deelmarkt voor schoonmaken van de woning (zonder zorgindicatie of beschikking van de gemeente) is verreweg het grootste: ruim 700.000 huishoudens maken hier gebruik van. Ook in uren is deze markt verreweg de grootste. De deelmarkten "onderhoud aan huis of tuin" en "oppas/gastouder aan huis" volgen op gepaste afstand.

	Aantal huishoudens	In uren per jaar	In € per jaar ⁷
Huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie	105.555 (1,4%)	25 miljoen	€ 213 miljoen
Zorg aan huis	78.247 (1,0%)	28 miljoen	€ 273 miljoen
Schoonmaken van de woning	714.730 (9,4%)	103 miljoen	€ 1,1 miljard
Onderhoud huis of tuin	270.978 (3,6%)	42 miljoen	€ 424 miljoen
Oppas/gastouder aan huis	174.875 (2,3%)	60 miljoen	€ 352 miljoen
Andere huishoudelijke werkzaamheden	56.191 (0,7%)	14 miljoen	€ 129 miljoen

Frequentie

Vrijwel alle dienstverlening wordt op minder dan vier dagen per week uitgevoerd en valt daarmee onder de Regeling dienstverlening aan huis. Slechts een klein deel van de dienstverlening wordt op vier dagen of meer per week uitgevoerd en valt niet onder de Regeling. Dit betreft gemiddeld 5% van de werkzaamheden, met een uitschieter bij "zorg aan huis", waar 22% van de werkzaamheden op vier dagen of meer per week worden uitgevoerd.

Schoonmaak vindt vrijwel altijd wekelijks of tweewekelijks plaats en onderhoud aan huis en tuin veel meer op incidentele basis. Zorg aan huis wordt juist relatief vaak dagelijks verleend.

	Dage- lijks	1 of meer keer per week	Twee- lijks wekelijks	Maande- lijks	Minder vaak
Totale markt	3%	46%	32%	13%	7%
Deelmarkt: huishoudelijke hulp zorgindicatie	3%	70%	24%	2%	1%
Deelmarkt: zorg aan huis	17%	67%	12%	2%	2%
Deelmarkt: schoonmaken van de woning	1%	47%	43%	8%	1%
Deelmarkt: onderhoud huis en tuin	1%	27%	22%	24%	26%
Deelmarkt: oppas/gastouder aan huis	3%	44%	24%	20%	9%
Deelmarkt: andere werkzaamheden	11%	53%	17%	17%	1%

Motieven voor inhuur

Op de private markt neemt uitbesteding van huishoudelijk werk toe met het huishoudinkomen en het netto uurloon. Van alle huishoudens die schoonmaak uitbesteden heeft 40% een bovenmodaal inkomen. Verder neemt uitbesteding op de private markt toe met het opleidingsniveau, het aantal kinderen in het huishouden en het aantal volwassenen in het huishouden met betaald werk. Op de markt voor geïndiceerde dienstverlening is de situatie precies andersom. De afnemers zijn hier voornamelijk mensen met een benedenmodaal inkomen en alleenstaanden. De deelmarkten verschillen ook sterk wat betreft de redenen om diensten in te huren. Onderstaande tabel toont de motieven om diensten in te huren uitgesplitst naar de verschillende deelmarkten.

	Zelf niet toe in staat	Prijs: het is niet duur	Iemand anders kan het beter	Tijd- gebrek	Meer vrije tijd	Geen zin	Anders
Totale markt	34%	8%	18%	39%	10%	15%	8%

Deelmarkt: huishoudelijke hulp zorgindicatie	76%	8%	6%	12%	3%	6%	5%
Deelmarkt: zorg aan huis	78%	8%	13%	9%	3%	3%	9%
Deelmarkt: schoonmaken van de woning	26%	6%	15%	52%	8%	20%	6%
Deelmarkt: onderhoud huis en tuin	37%	12%	38%	30%	5%	15%	6%
Deelmarkt: oppas/gastouder aan huis	13%	9%	7%	36%	34%	5%	17%
Deelmarkt: andere huishoudelijke werkzaamheden	27%	10%	16%	46%	6%	16%	12%

Geïndiceerde dienstverlening wordt in meer dan driekwart van de gevallen ingehuurd omdat men zelf niet in staat is de werkzaamheden uit te voeren. Dit is niet verwonderlijk, omdat bij deze dienstverlening sprake is van een zorgindicatie. Schoonmaak wordt vooral ingehuurd vanwege tijdgebrek, voor oppasdiensten speelt een wens tot meer vrije tijd een relatief grote rol en onderhoud aan huis en tuin wordt uitbesteed vanwege de expertise van de dienstverlener.

2.4 De aanbodzijde

De aanbodzijde op de markt voor dienstverlening aan huis is lastig in beeld te brengen. De precieze omvang van de aanbodkant van de markt voor huishoudelijk werk is dan ook niet bekend, maar er zijn wel verschillende schattingen gemaakt. SEOR (2014) schat het aantal werkers op 435.000.⁸ Door middel van 30 diepte-interviews heeft Panteia een kwalitatief beeld geschetst van het aanbod van huishoudelijke diensten, aangevuld met een enquête onder 147 dienstverleners.⁹ Op basis hiervan kan indicatief een beeld worden geschetst van de aanbodkant. Er zijn verder weinig kwantitatieve gegevens over de aanbodzijde beschikbaar.

Uit het beschikbare materiaal rijst het volgende beeld op. Dienstverlening aan huis wordt vooral door vrouwen gedaan. Uit de enquête van Panteia blijkt dat alle leeftijdscategorieën in de aanbodkant vertegenwoordigd zijn, maar dat het zwaartepunt ligt bij vrouwen tussen de 35 en 64 jaar. Het gemiddelde onderwijsniveau van huishoudelijke hulpen ligt relatief laag: 52% van de respondenten in het Panteia-onderzoek is laag opgeleid, en 46% heeft hooguit een MBO-diploma. De aanbieders hebben ook vaak een benedenmodaal inkomen. Het type werkzaamheden valt voor veel vrouwen goed te combineren met zorgtaken in hun eigen gezinnen; ook nadat de kinderen het huis uit zijn, blijven vrouwen het werk vaak doen. 65% van de aanbieders is gehuwd of samenwonend, al dan niet (meer) met kinderen.

Panteia heeft op basis van het onderzoek drie groepen aanbieders onderscheiden.

- Allereerst is er de groep die van het huishoudelijke werk afhankelijk is voor het inkomen. Deze groep werkt in de regel tussen de 20 en 50 uur per week.
- Ten tweede zijn er de mensen voor wie deze banen een aanvulling zijn op het normale (huishoud-)inkomen, bijvoorbeeld van een partner of een uitkering. Vaak wordt er in deze groep tussen de 8 en 20 uur gewerkt.

⁸ SEOR 2014, p. 21.

⁹ Panteia 2014, p. 57 e.v.

- Een derde en waarschijnlijk kleinere groep onderscheidt zich in de motivatie ten opzichte van de eerste twee groepen: zij werken vooral wegens sociale of persoonlijke motieven. Hier kan men denken aan grootouders die wel voor hun oppaswerk betaald worden, maar voor wie het financiële aspect niet de reden is huishoudelijke hulp te verlenen.

Illegale migranten

Een deel van de werkzaamheden in de sector wordt uitgevoerd door mensen die illegaal in Nederland verblijven. Uit de interviews die Panteia heeft uitgevoerd met deze groep blijkt dat zij vaak voor hun inkomen afhankelijk zijn van het werk als dienstverlener aan huis. Ook blijkt – in tegenstelling tot de rest van de markt – het werk zowel door vrouwen als mannen te worden gedaan. De omvang van deze groep is lastig te kwantificeren. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat het overgrote deel van de afnemers (ca. 91%) zegt dat de dienstverlener ofwel Nederlander is ofwel legaal in het land verblijft. In hoeverre hier sociaal wenselijke antwoorden een rol spelen is niet te zeggen. Niettemin wordt in de discussie over dienstverlening aan huis vaak aandacht besteed aan deze groep. De problematiek rondom illegaal verblijvenden is van belang maar staat in beginsel los van de discussie over de markt voor dienstverlening aan huis. Geen enkele beleidsvariant zal effect hebben op hun rechtspositie, omdat zij nauwelijks mogelijkheden hebben om deze te effectueren. Wel is het zo dat verschillende beleidsvarianten gevolgen kunnen hebben voor de omvang van het aanbod van illegaal verblijvenden op de markt. Waar relevant worden deze effecten benoemd.

2.5 Functioneren van de markt

Dienstverleners worden vaak 'via via' geworven. Uit onderstaande tabel blijkt dat in de meeste gevallen een dienstverlener is geworven via burens, kennissen of vrienden.

Tabel 0.1 Gebruikte wervingskanalen (N=1895)

Wat heeft u gedaan om een geschikt persoon te vinden?	% huishoudens
Niets: bood zichzelf aan	24%
Niets: werd aangeboden door familie/vrienden/kennissen/buren	24%
Niets: werd aangeboden door een organisatie	4%
Rondgevraagd bij familie/vrienden/kennissen/buren	36%
Rondgevraagd bij verschillende organisaties	3%
Een bemiddelingsbureau ingezet	4%
Gereageerd op advertenties	6%
Zelf een advertentie geplaatst	4%
Op andere wijze	5%

De tabel laat tevens zien dat intermediairs slechts een kleine rol spelen op de markt. Wat dit betreft zijn grote verschillen tussen de deelmarkten. Voor schoonmaak van de woning wordt vaak niet geworven via bemiddelingsorganisaties. Op deze wijze kan een betrouwbaar aanbod worden verkregen, want betrouwbaarheid blijkt het belangrijkste selectie criterium om iemand aan te nemen. Intermediairs spelen een grote rol bij de geïndiceerde dienstverlening, zoals onderstaande tabel laat zien.

	Via een bemiddelingsbureau	Rechtstreeks	Weet niet
Totale markt	10%	83%	7%
Deelmarkt: Schoonmaken van de woning	4%	93%	4%
Deelmarkt: Oppas/gastouder aan huis	15%	80%	6%
Deelmarkt: Onderhoud aan huis en tuin	8%	83%	8%
Deelmarkt: Huishoudelijke hulp zorgindicatie	36%	43%	20%
Deelmarkt: Zorg aan huis	28%	64%	9%
Deelmarkt: Andere huishoudelijke werkzaamheden	5%	80%	15%

Huishoudelijke zorg en zorg aan huis wordt in slechts 43% resp. 64% van de gevallen rechtstreeks aangetrokken. Dit is logisch, gezien het karakter van deze markt waarbij de gemeente of zorgkantoor zorg draagt voor een deel van de financiering en vaak ook (thuis)zorginstellingen op de markt een grote rol spelen. Ook valt op dat bij de markt voor huishoudelijk hulp het percentage dat niet weet hoe de dienstverlener is aangetrokken fors groter is.

Prijzen

Huishoudens betalen gemiddeld iets minder dan 10 euro per uur voor dienstverlening aan huis. Er zijn wat dit betreft grote verschillen per deelmarkt. Zo betalen huishoudens het meest voor het schoonmaken van de woning. Gemiddeld kost dit € 10,50 per uur. Aan oppassen en gastouders aan huis wordt per uur het minst uitgegeven. Dit type dienstverlening kost gemiddeld € 5,90 per uur.¹⁰ Onderstaande tabel presenteert de gemiddelde uursprijzen voor de verschillende soorten dienstverlening.

	Gemiddelde prijs per uur
Huishoudelijke hulp vanwege een zorgindicatie	€ 8,50
Zorg aan huis	€ 9,50
Schoonmaken van de woning ¹¹	€ 10,50

¹⁰ Mogelijk heeft een deel van de respondenten per ongeluk het bedrag per kind per uur ingevuld, in plaats van het bedrag per uur, waardoor het inkomen van de gastouder onderschat wordt.

Onderhoud huis of tuin	€ 10,30
Oppas/gastouder aan huis	€ 5,90
Andere huishoudelijke werkzaamheden	€ 8,90
Totale markt	€ 9,60

Deze prijzen betreffen in principe de totaalprijzen, dus inclusief bijdragen van derden: bij geïndiceerde dienstverlening betaalt de afnemer vaak maar een deel van de kosten, en verzorgt de gemeente of het zorgkantoor de rest. Het is overigens de vraag of in hoeverre alle huishoudens die gebruik maken van geïndiceerde dienstverlening goed zicht hebben op de hoogte van deze bijdragen van derden. Uit het onderzoek blijkt dat ruim een kwart van de huishoudens die een overheidsbijdrage ontvangen voor geïndiceerde dienstverlening aangeeft niet te weten welk deel van het uurloon door henzelf wordt betaald en welk deel voor rekening komt voor de overheid.

2.6 Relevante ontwikkelingen

De markt voor dienstverlening aan huis wordt beïnvloed door ontwikkelingen in de maatschappij en door overheidsbeleid. Zowel vraag en aanbod zijn afhankelijk van de behoefte om te participeren op de arbeidsmarkt.

2.6.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

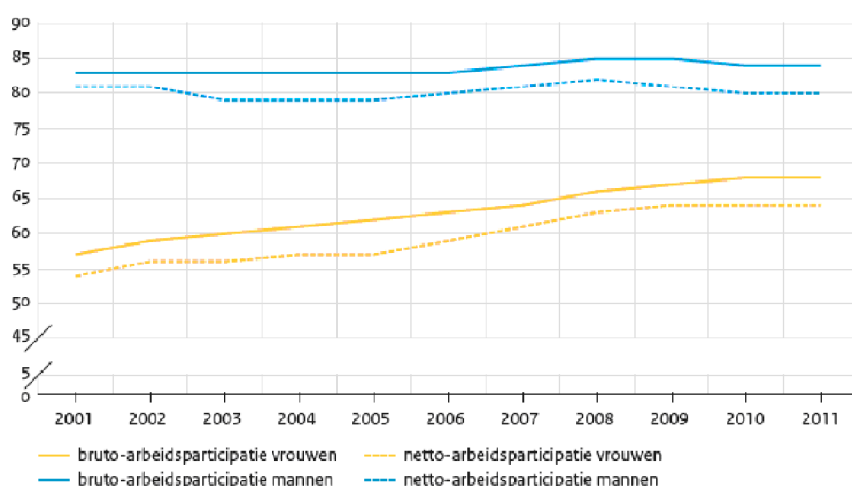
Het aantal huishoudens van tweeverdieners en eenpersoonshuishoudens groeit. Ook groeit het aantal ouderen. Hierdoor zal er naar verwachting vaker een beroep worden gedaan op een huishoudelijk werker en/of (in het geval van ouderen) een zorgverlener. De vraag naar huishoudelijke verzorging zal naar schatting jaarlijks met 1,1% groeien.¹² Hier speelt ook mee dat de uitgaven aan zorg, ondanks hervormings- en bezuinigingsmaatregelen van het huidige kabinet, autonoom zullen blijven groeien.

Ook spelen arbeidsmarktontwikkelingen een rol. Het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen is een beleidsdoel van opeenvolgende regeringen. Op dit moment werkt in nog een derde van de huishoudens slechts één van de partners. Het 'anderhalfverdienersmodel' is nu het dominante model. Onderstaande tabel toont de groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen; de verwachting is dat deze stijgende lijn zich voort blijft zetten.

¹¹ Bijlage 3 geeft spreidingsgrafieken van de prijzen per uur die schoonmakers en oppassen/gastouders volgens de inleners ontvangen.

¹² PM bron

Bruto-arbeidsparticipatie en netto-arbeidsparticipatie, bevolking van 20-64 jaar, 2001-2011
(in procenten)

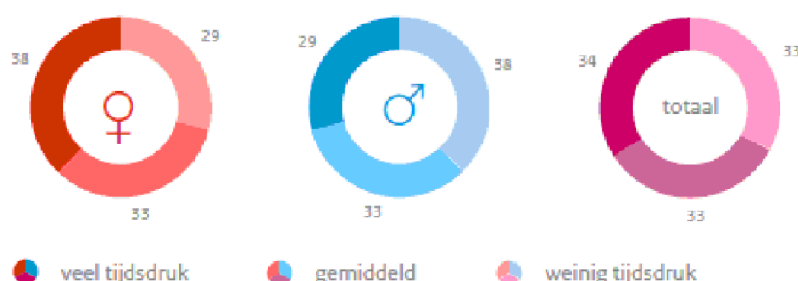


Bron: CBS (Enquête beroepsbevolking'01-'11)

Deze groei heeft vanuit maatschappelijk oogpunt gunstige effecten maar draagt ertoe bij dat er in gezinnen minder tijd is voor huishoudelijke taken; dit zal zich mogelijk vertalen in een toenemende vraag naar huishoudelijke dienstverlening. Uit het SCP-onderzoek *Tijd op orde*¹³ bleek dat een derde van de mensen veel tijdsdruk ervaart, vrouwen in grotere mate dan mannen. Het is niet te verwachten dat het aantal tijdsknelpunten afneemt.

Figuur 1

Mate waarin men tijdsdruk ervaart in drie categorieën (weinig, gemiddeld, veel), vrouwen en mannen van 20-65 jaar, 2009 (in procenten; n = 2565)



(hoe scherper de kleur hoe hoger de ervaren tijdsdruk).

Om deze tijdsknelpunten op te lossen passen huishoudens diverse strategieën toe. Deze zijn deels succesvol, zoals blijkt uit het recente SCP-onderzoek "Met het oog op de tijd"¹⁴. Dit onderzoek laat zien dat Nederlanders per week minder tijd spenderen aan het huishouden in vergelijking met vijf jaar geleden. Het gaat hier dan met name om huishoudelijke taken als koken, schoonmaken, de was doen etc. Dit geldt voor zowel mensen met kinderen, als voor mensen die in deeltijd of onbetaald werken. Uit dit onderzoek blijkt dat deze reductie mede het gevolg is van het feit dat het

¹³ SCP-rapport "Tijd op orde?" (2010).

¹⁴ SCP-rapport "Met het oog op de tijd" (2013).

aantal mensen dat werk uitbesteedt is toegenomen. Het is aannemelijk dat deze trend zich voortzet en dat de vraag naar dienstverlening aan huis groter wordt.

2.6.2 Beleidsontwikkelingen

De vraag naar en het aanbod van huishoudelijke hulp wordt ook beïnvloed door beleidsontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, kinderopvang en algemene maatregelen rond arbeidsparticipatie.

Zorg

De stelselwijziging die het huidige kabinet in gang heeft gezet op het gebied van de langdurige zorg en ondersteuning stelt de burger centraal. Dit betekent ook dat er een zwaarder beroep op de burger zal worden gedaan en op zijn of haar sociale netwerk. Ook is er de wens om de zorg steeds langer thuis plaats te laten vinden. Uitgaven aan de zorg zullen overigens door autonome groei (de onderliggende groei van de zorguitgaven als gevolg van demografische en epidemiologische ontwikkelingen) blijven groeien.

De visie van de regering vertaalt zich in hervormingen, onder meer in de langdurige zorg. Enkele voornaamste beleidsontwikkelingen zijn de hervormingen in de langdurige zorg:

- De verantwoordelijkheid voor een aantal onderdelen van de huidige AWBZ worden overgeheveld naar een nieuwe wet die de huidige Wmo vervangt, de Zvw en de Jeugdwet. Er blijft dan een kern-AWBZ over (Wet Langdurige Intensieve Zorg), waar alleen nog intramurale zorg voor de meeste kwetsbare mensen onder valt. De overheveling gaat gepaard met een forse efficiencykorting.
- Vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk om burgers te ondersteunen bij hun maatschappelijke participatie, voor zover deze burgers dit niet zelf kunnen organiseren en/of betalen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om het decentraliseren van verantwoordelijkheden, waarbij gemeenten op basis van de nieuwe 'Wmo 2015' op een andere manier invulling aan de ondersteuning zullen geven. De Wmo 2015 vervangt de huidige Wmo.
- De Wmo 2015 betekent dat gemeenten 40% procent (t.o.v. van het referentiejaar, 33% van het budget in 2015) minder budget ontvangen voor de huishoudelijke hulp. Het kabinet gaat er vanuit dat gemeenten met de extra verantwoordelijkheden en de grotere beleidsvrijheid om deze verantwoordelijkheden in te vullen, beter maatwerk kunnen bieden op het terrein maatschappelijke ondersteuning voor hen die het echt nodig hebben en niet zelf kunnen betalen. Er komen ook forse kortingen op andere vormen van thuiszorg (15 tot 25%).
- In de Wmo 2015 krijgen gemeentes de keuze om huishoudelijk hulp aan te bieden via een maatwerkvoorziening. Voor deze maatwerkvoorzieningen zal de Wmo 2015 eisen stellen op het terrein van tarieven, kwaliteitseisen, etc. Indien een cliënt echter in plaats van een maatwerkvoorziening in natura een Pgb wil om diensten van derden te betrekken, dan zal de cliënt dit voldoende moeten kunnen motiveren.
- De extramurale begeleiding, inclusief vervoer, kortdurend verblijf en de doventolk ondersteuning wordt een verantwoordelijkheid van gemeenten (het huidig beschikbare budget hiervoor wordt met 25% gekort).
- Gemeenten dienen volgens de Wmo 2015 het persoonsgebonden budget per 2015 in de vorm van een trekkingsrecht beschikbaar te stellen. Gemeenten zijn verplicht om hierin samen te werken met de SVB. De SVB beheert het geld en controleert voorafgaand aan de uitbetaling of deze rechtmatig is.

Wanneer deze beleidswijzigingen ertoe leiden dat ouderen langer thuis blijven wonen en zelf meer zaken zullen regelen, is naar het oordeel van de commissie de kans groot dat deze

beleidswijzigingen zich vertalen in een toenemend beroep op dienstverlening aan huis door burgers; dit betreft zowel dienstverlening met een indicatie als een toenemende vraag in het private deel van de markt.

Kinderopvang

Het beleid ten aanzien van kinderopvang kan gevolgen hebben voor de markt voor dienstverlening aan huis. Bezuinigingen op de kinderopvang in recente jaren hebben een afname laten zien van het beroep op formele kinderopvang. In 2014 is de kinderopvangtoeslag weer geïntensiveerd. Het is op de langere termijn onduidelijk wat de effecten van het beleid rond kinderopvang precies zullen zijn. Indien afnemen van kinderopvang op de formele markt te onaantrekkelijk wordt kan dit ertoe leiden dat ouders hun toevlucht zullen nemen tot het informele (private) oppascircuit. Hoewel zij in dat geval geen toeslag krijgen, is dit circuit toch aantrekkelijk vanwege de lagere uurprijzen.

Participatie onderkant arbeidsmarkt

Het aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt door overheidsmaatregelen gestimuleerd. De steeds sterkere nadruk op participatie in allerlei aspecten van de sociale zekerheid zal er waarschijnlijk toe leiden dat meer mensen zich op deze markt aanbieden. Door de decentralisatie van de Wajong in de Participatiewet en (al eerder) de decentralisatie van de bijstand wordt de druk op gemeentes om deze kwetsbare groepen aan het werk te krijgen groter. Er zal dus, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, meer (gesubsidieerd) aanbod komen van arbeid. Voorts is in het sociaal akkoord en afgelopen najaar de begrotingsafspraken tussen het kabinet en enkele oppositiepartijen afgesproken dat voor WW'ers al na zes maanden (nu 12 maanden) alle arbeid als 'passend' zal worden aangemerkt. Ook hier vloeit mogelijk meer aanbod uit voort. Het is overigens van belang te beseffen dat op dit moment werk via de Regeling dienstverlening aan huis *niet* als passende arbeid wordt beschouwd, omdat er bij dit werk geen verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen bestaat. Een eventuele verandering in deze verzekeringsplicht kan dus tot gevolg hebben dat werklozen sneller in deze sector aan de slag kunnen gaan.

Hoofdstuk 3 De Regeling dienstverlening aan huis

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie de Regeling dienstverlening aan huis en wordt deze geplaatst in een internationale context.

3.1 Kenmerken van de regeling

Onder de Regeling dienstverlening aan huis vallen personen 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.

Doelstelling

Het doel van de regeling is "stimulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening" (MVT Belastingplan 2007). Dit wordt bereikt door werkgeverslasten te verminderen:

"Particuliere opdrachtgevers hoeven zich door de regeling dienstverlening aan huis geen zorgen te maken over administratieve of financiële lasten die door de overheid kunnen worden opgelegd." (MVT Belastingplan 2007)¹⁵

Daarnaast beoogt de wetgever de morele bezwaren weg te nemen, om een dienstverlener in te huren:

"De regeling dienstverlening aan huis helpt het misverstand dat de opdrachtgever iets «fout» zou doen uit de wereld en vestigt de aandacht op de mogelijkheid om allerlei klussen (zoals schoonmaken, tuinonderhoud, de hond uit laten, verzorging, strijken of op kinderen passen) uit te besteden. Doordat de opdrachtgever weet dat hij zonder lasten (zoals bijhouden wat hij aan de dienstverlener uitbetaalt en premies werknemersverzekeringen betalen) iemand kan inhuren én het inhuren voor huis-tuin-en-keukenwerkzaamheden steeds gewoner zal worden, zal de vraag naar persoonlijke dienstverlening toenemen." (MVT Belastingplan 2007)

Bij de rechtvaardiging van de afbakening van werkzaamheden beargumenteert de wetgever dat het gaat om werkzaamheden waarbij de opdrachtgever een reële keus heeft om te kiezen tussen zelf doen en uitbesteden:

"Voor zover de vraag ziet op het verschil in behandeling tussen de opdrachtgevers is het volgende van belang. Zo al sprake zou zijn van gelijke gevallen bij een opdrachtgever die iemand diensten ten behoeve van zijn huishouden laat verrichten en iemand die andere diensten laat verrichten, is mijns inziens voldoende rechtvaardiging voor het verschil in behandeling dat er bij diensten ten behoeve van het huishouden sprake is van een reële keuze tussen zelf doen en uitbesteden, terwijl dat bij andere diensten in het algemeen niet het geval is. Het laten vervallen van de inhoudingsplicht is bedoeld om in de eerstgenoemde situatie te stimuleren dat deze werkzaamheden worden uitbesteed, terwijl een dergelijke stimulans in de als tweede genoemde situatie niet aan de orde is. Het verschil in behandeling kan daarmee mijns inziens niet leiden tot een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel." (Nota naar aanleiding van het verslag)

De wetgever geeft nadrukkelijk aan dat beoogd is "het verlenen van zorg, al dan niet via een persoonsgebonden budget (PGB) of alphahulpverlening, aan leden van het

¹⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 30804 nr. 3

huishouden onder diensten ten behoeve van het huishouden" (MVT belastingplan 2007, artikelsgewijze toelichting) ook onder de Regeling te laten vallen. De wetgever beargumenteert echter niet waarom de gebruikte argumenten ook van toepassing zijn op deze werkzaamheden.

Vormgeving

Wat in de praktijk bekend staat als de 'Regeling dienstverlening aan huis' bestaat in feite uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers worden opgelegd. Deze uitzonderingen hebben betrekking op de volgende regeling:

a) Burgerlijk Wetboek (BW)

Een belangrijk deel van de rechten en verplichtingen van werknemers is neergelegd in titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek. Titel 7.10 BW bevat onder meer bepalingen over de verschuldigdheid van het loon bij een verhindering de bedongen arbeid te verrichten (art. 7:628 en 7:629 BW), een recht op doorbetaalde vakantie van ten minste vier maal de overeengekomen arbeidsduur per week (art. 7:634 BW), de aansprakelijkheid van de werkgever voor bedrijfsongevallen en beroepsziekten (art. 7:658 BW) en (een belangrijk deel van de) bepalingen omtrent ontslag, zoals de daarbij in acht te nemen termijnen en bepaalde opzegverboden (art. 7:667-686 BW).

De handhaving van de verplichtingen uit titel 7.10 BW wordt overgelaten aan de partijen bij de arbeidsovereenkomst zelf. Zij kunnen de wederpartij aanspreken op nakoming van die verplichtingen en zo nodig een rechtsvordering instellen bij de civiele rechter.

In titel 7.10 BW zijn twee bijzondere bepalingen opgenomen voor huishoudelijk personeel. De eerste is art. 7:655 lid 4 BW. Dit wetsartikel betreft de verplichte verstrekking door de werkgever aan de werknemer van een schriftelijke opgave van gegevens, zoals het overeengekomen loon en de gebruikelijke arbeidsduur. Voor huishoudelijk personeel geldt dat deze opgave slechts door de werkgever hoeft te worden verstrekt wanneer de werknemer er om verzoekt.

De tweede bepaling is van grotere importantie. Het betreft art. 7:629 lid 2 BW, inzake de loondoorbetaling bij een verhindering de bedongen arbeid te verrichten ten gevolge van ziekte. Op werkgevers rust normaal gesproken de verplichting bij ziekte gedurende 104 weken 70% van het (gemaximeerde) dagloon door te betalen (eventueel door het UWV met nog eens 52 weken te verlengen wanneer de werkgever tekortschiet in zijn re-integratieverplichtingen). Deze verplichting is ingevolge het tweede lid van art. 7:629 BW beperkt tot zes weken voor de werkgever van de werknemer 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.

De overige bepalingen van titel 7.10 BW, bijvoorbeeld die met betrekking tot doorbetaalde vakantie en aansprakelijkheid met betrekking tot ongevallen, zijn wel van toepassing op huishoudelijk personeel dat minder dan vier dagen werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst.

b) Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945(BBA)

Niet alle bepalingen omtrent ontslag zijn in het BW neergelegd. Een van de belangrijkste vereisten is niet opgenomen in het BW, maar in het BBA. Op grond van art. 6 van dit besluit heeft de werkgever voor elke opzegging van een 'arbeidsverhouding' zonder instemming van de werknemer voorafgaande toestemming nodig van het UWV WERKbedrijf, een 'ontslagvergunning'. De handhaving berust bij de werknemer. Wordt de arbeidsverhouding opgezegd zonder de vereiste toestemming, dan kan hij de opzegging vernietigen en doorbetaling van het loon vorderen.

Tot de doelgroep van het BBA behoren in de eerste plaats werknemers met een arbeidsovereenkomst als bedoeld in art. 7:610 BW¹⁶. Het besluit zondert bepaalde werknemers echter uit van de werkingssfeer, waaronder huishoudelijk personeel dat op minder dan vier dagen werkzaam is. Voor hen geldt dat de werkgever geen toestemming van het UWV nodig heeft voor opzegging van de arbeidsovereenkomst. Benadrukt zij dat de bepalingen omtrent opzegging in het BW in dat geval wel van toepassing zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat zowel door werkgever als door werknemer wel een opzegtermijn in acht moet worden genomen, op straffe van schadeplichtigheid, en dat de werkgever een goede reden moet hebben voor het ontslag. Indien dat niet het geval is kan de werknemer een schadevergoeding vorderen op grond van kennelijk onredelijk ontslag.

Met invoering van de in 2013 door de regering ingediende wet Werk en zekerheid zal het BBA 1945 worden ingetrokken en zullen de relevante bepalingen in het BW worden ondergebracht. Ook in de nieuwe situatie zal voor de opzegging van de huishoudelijke dienstverlener een geldige reden aanwezig moeten zijn (art. 7:669 nieuw). Anders dan voor andere werknemers zal bij het ontbreken van instemming van de werknemer nog steeds geen toestemming van het UWV nodig zijn (art. 7:671 lid 1 onder d nieuw). Dit betekent echter niet dat het ontbreken van een geldige reden niet gesanctioneerd is. Ontbreekt een geldige reden, dan kan de rechter de particuliere werkgever van de dienstverlener namelijk op grond van art. 7:681 lid 3 nieuw veroordelen tot herstel van de arbeidsovereenkomst of aan hem een billijke vergoeding toekennen. Verder geldt straks ook voor de huishoudelijk dienstverlener dat hij na twee jaren dienstverband, ook wanneer een geldige reden voor de beëindiging bestaat, aanspraak kan maken op een transitievergoeding van een half maandsalaris per dienstjaar (zie art. 7:673 nieuw).

c) Werknemersverzekeringen

Tot de werknemersverzekeringen worden gerekend de Ziektewet (ZW), de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Werkloosheidswet (WW). De ZW en Wet WIA bieden een inkomensvoorziening bij arbeidsongeschiktheid wegens ziekte; de eerste gedurende de eerste twee jaren van arbeidsongeschiktheid, de tweede voor de periode daarna. De eerste wet keert –een aantal, limitatief omschreven gevallen daargelaten – niet uit wanneer de zieke werknemer aanspraak kan maken op loon van zijn werkgever (art. 29 lid 1 ZW). Deze wet is daarom vooral van belang voor degenen die geen werkgever (meer) hebben, de zogenoemde 'vangnetters'. De WW voorziet in een recht op loongerelateerde uitkering bij werkloosheid.

De doelgroep van de ZW, Wet WIA en WW wordt gevormd door 'werknemers'. Wie werknemer is, is neergelegd in de artikelen 3 tot en met 8c ZW en de artikelen 3 tot en met 8a van de WW. De WIA heeft dezelfde personenkring als de ZW (art. 8 WIA).

In art. 6 van de ZW en WW zijn bepaalde arbeidsverhoudingen die onder art. 3, 4 of 5 van de ZW en WW vallen, weer uitgezonderd van de verzekering. Deze personen hebben dus een dienstbetrekking in de zin van art. 3, 4 of 5 ZW/WW, maar vallen toch niet onder het toepassingsbereik van de wet. In het artikel zijn ook de personen uitgezonderd die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verrichten ten behoeve van de natuurlijk persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan. Zij zijn derhalve niet verplicht verzekerd ingevolge de werknemersverzekeringen.

Dat wil zeggen dat zij geen aanspraak kunnen maken op de in deze wetten opgenomen uitkeringen, maar ook dat hun werkgever niet verplicht is over het aan het huishoudelijk personeel betaalde salaris premies werknemersverzekeringen af te dragen. Huishoudelijk personeel kan zich wel vrijwillig verzekeren (zie art. 64 lid 1 onder e ZW, art. 18 lid 1 onder e Wet WIA, art. 53 lid 2 WW). De daarvoor verschuldigde premie moet door de betrokkene zelf worden opgebracht en is

¹⁶ De personenkring omvat ook anderen die persoonlijk arbeid verrichten voor een ander (art. 1, aanhef, onder b, 2° BBA).

aanzienlijk¹⁷.

d) Zwangerschaps- en bevallingsuitkering

In de Wet Arbeid en zorg (WAZO) is een aantal verlofregelingen neergelegd: zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptie- en pleegzorgverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof, kortdurend en langdurend zorgverlof en ouderschapsverlof. Soms voorziet de wet in een loondoorbetalingsplicht tijdens het verlof. Dit is onder meer het geval bij het calamiteitenverlof en het kortdurend zorgverlof bij ziekte van een gezinslid of ouder. Voor andere verlofvormen, zoals het langdurend zorgverlof en het ouderschapsverlof, bestaat geen wettelijke loondoorbetalingsverplichting. Tijdens het zwangerschaps- en bevallingsverlof, het adoptieverlof en het pleegzorgverlof bestaat geen recht op loon, maar kan de werknemer aanspraak maken op een uitkering van UWV.

De kring van rechthebbenden wordt gevormd door personen die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst of een aanstelling als ambtenaar. Huishoudelijk personeel valt ook onder de werkingssfeer van de wet. Wel kent deze op één punt een bijzondere positie toe aan degene die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verricht ten behoeve van de natuurlijk persoon tot wie zij in dienstbetrekking staat. Dat is het geval bij de uitkering die bij zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof en pleegzorgverlof van het UWV kan worden ontvangen. Voor werknemers in de zin van de werknemersverzekeringen kent de WAZO tijdens deze verlofvormen een uitkeringsrecht gelijk aan het door de werknemer genoten (gemaximeerde) dagloon. Huishoudelijk personeel kan daarvoor niet in aanmerking komen, omdat zij niet verzekerd zijn voor genoemde verzekeringen (zie hiervoor). De uitsluiting van deze groep van inkomensbescherming tijdens zwangerschaps- en bevallingsverlof zou echter in strijd zijn met Europeesrechtelijke verplichtingen. Daarom is in de WAZO een bijzondere zwangerschaps- en bevallingsuitkering voor 'beroepsbeoefenaren op arbeidsovereenkomst' (d.i. het huishoudelijk personeel dat is uitgezonderd van de werknemersverzekeringen) opgenomen (art. 3.17 en verder WAZO). Deze uitkering is niet gerelateerd aan het eigen loon, maar aan het minimumloon. Deeltijd huishoudelijk personeel komt niet in aanmerking voor een uitkering bij adoptie- of pleegzorgverlof.

e) Loonbelasting, premies volksverzekeringen en Zorgverzekeringswet

De Wet op de Loonbelasting 1964 heeft ingevolge de artikelen 2 tot en met 5 grosso modo dezelfde doelgroep als de werknemersverzekeringen. Art. 5 lid 1 zondert diegenen die doorgaans op minder dan vier dagen per week diensten verrichten ten behoeve van de natuurlijk persoon tot wie zij in dienstbetrekking staan, uitdrukkelijk uit van het begrip dienstbetrekking. Degene die huishoudelijk personeel inschakelt is daarom niet inhoudingsplichtig voor de loonbelasting en, als gevolg daarvan, evenmin voor de door de werknemer verschuldigde premies volksverzekeringen (art. 57 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen) en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (art. 49 lid 2 Zorgverzekeringswet). Betrokkenen zijn uiteraard wel gehouden inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw te betalen over hun inkomsten. Deze dienen bij wijze van aanslag te worden geheven na aangifte van de inkomsten door betrokkene bij de belastingdienst.

f) Algemene wet gelijke behandeling (Awgb)

De Awgb verbiedt (directe en indirecte) discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat onder meer bij het aangaan en beëindigen van een arbeidsverhouding, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden (art. 5 lid 1 Awgb). Dit verbod geldt echter niet indien 'de werkverhouding een privé-karakter heeft' en het verschil in behandeling berust op een kenmerk dat 'vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin

¹⁷ ZW: 8,8%, WW 1,75%, Wet Wia: 5,64%

deze wordt uitgeoefend, een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem is en het vereiste evenredig is aan dat doel' (art. 5 lid 3 Awgb).¹⁸ De uitzondering is bedoeld om het recht op gelijke behandeling af te bakenen van het grondwettelijke recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zij is vooral van belang voor de persoonlijke verzorging of verpleging van een van de gezinsleden binnen de huishouding. Anders dan in de eerder genoemde wetten is de uitzondering voor huishoudelijk personeel hier niet beperkt tot het werken op minder dan vier dagen. Ook hier geldt weer dat handhaving is overgelaten aan de werknemer zelf. Hij of zij dient zich tot de rechter te wenden wanneer de werkgever zich niet aan de Regeling houdt.

Andere wetten dan de bovengenoemde kennen geen bijzondere bepalingen voor huishoudelijk personeel. Zo zijn bijvoorbeeld de Wet Minimumloon en Minimumvakantiebijslag, de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet in beginsel van toepassing.

De rechtspositie in praktijk

De rechtspositie van werknemers die vallen onder de Regeling verschilt van die van andere werknemers. Wel valt te beargumenteren in de praktijk dit wat betreft werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen weinig verschil maakt met de situatie waarin ze een gelijke rechtspositie zouden hebben.

Werkloosheid en arbeidsongeschiktheid

Onder de Regeling zijn werknemers niet verplicht verzekerd voor de WW en arbeidsongeschiktheid. Dienstverleners onder de Regeling vallen bij ziekte en werkloosheid terug op de bijstand (50% van het minimumloon plus 20% wanneer de woonkosten niet met een ander gedeeld kan worden). Dit zal in veel gevallen niet (veel) lager liggen dan een WW of WIA uitkering, vanwege de relatief lage lonen voor dienstverleners aan huis. Vanwege vermogens- en partnertoetsen zal er echter niet altijd een beroep op de bijstand mogelijk zijn en kunnen ziekte en werkloosheid in die gevallen ingrijpende inkomensgevolgen hebben. Bij werkloosheid dient te worden opgemerkt dat het ook zonder de regeling dienstverlening aan huis niet gemakkelijk zou zijn het recht op deze inkomensverzekering te verzilveren, aangezien er vaak sprake is van meerdere kleine dienstverbanden. In de WW bestaat recht op een uitkering als iemand ten minste vijf arbeidsuren of ten minste de helft van zijn gemiddeld aantal arbeidsuren (GAA) per week verliest. Het gemiddeld aantal arbeidsuren per week wordt berekend over 26 weken. Iemand die bijvoorbeeld 26 weken werkzaam is in zeven banen van drie uur heeft een GAA van 21 uur. Als deze persoon één baan verliest van drie uur dan ontstaat er geen recht op een uitkering. Verliest deze persoon twee weken later opnieuw een baantje van drie uur dan kan wel een uitkering ontstaan omdat het arbeidsurenverlies dan meer dan vijf uur is.

Aanvullend pensioen

Huishoudelijk werkers bouwen geen aanvullend pensioen op via hun werkgever. De gevolgen hiervan zijn in de praktijk beperkt. Huishoudelijk werkers krijgen zelden (veel) meer betaald dan het minimumloon. Werknemers met een minimumloon bouwen doorgaans geen aanvullend pensioen op, vanwege de AOW-franchise. De AOW – waarop ook huishoudelijk werkers in beginsel recht hebben – is immers al gelijk aan ca. 70% van het minimumloon.

¹⁸ Tot 2011 was de uitzondering ruimer omschreven. Gesproken werd over 'eisen die, gelet op privé-karakter van de werkverhouding, in redelijkheid kunnen worden gesteld'. De bepaling werd aangepast omdat de Europese Commissie de formulering niet in overeenstemming achtte met Europese richtlijnen op het terrein van de gelijke behandeling bij de arbeid.

3.2 De Regeling in internationale context

In de afgelopen jaren is de verhouding tussen de Regeling dienstverlening aan huis en het internationaalrechtelijke kader meerdere malen aan de orde gekomen, omdat er sprake is van spanning met de Regeling dienstverlening aan Huis. In onderstaande paragraaf worden de betreffende verdragen en richtlijnen kort beschreven. Het valt buiten het bereik van dit rapport om hierop uitvoerig in te gaan op welke punten de spanning ontstaat. De commissie verwijst in dit verband naar de beschikbare juridische literatuur.

Art. 157 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

In art. 157 VWEU en de hieruit voortvloeiende Richtlijn 2006/54/EG van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikkingsrichtlijn) is het beginsel opgenomen van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, met inbegrip van het beginsel van gelijke beloning voor gelijke of gelijkwaardige arbeid.

In het arrest *Rinner-Kühn* heeft het Hof geoordeeld dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale wettelijke Regeling die de werkgevers toestaat om die werknemers uit te sluiten van de doorbetaling van loon bij ziekte, wanneer die maatregel een groter aantal vrouwen dan mannen treft, tenzij de Lidstaat aantoonst dat de bedoelde maatregel haar rechtvaardiging vindt in objectieve factoren die niet van doen hebben met discriminatie op grond van geslacht.

Richtlijn 79/7/EEG

Artikel 4 van de Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid verbiedt directe en indirecte discriminatie van mannen en vrouwen.

In de afgelopen jaren is daarbij meerdere malen de vraag aan de orde geweest of de Regeling dienstverlening aan huis in strijd is met artikel 4 van de Richtlijn dan wel dat er sprake was van een objectieve rechtvaardigingsgrond.

De Nederlandse overheid beroept zich in dit verband op het arrest *No/te* uit 1995. Het Europese Hof van Justitie besloot in dat arrest dat artikel 4, lid 1, van de Richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale Regeling die dienstverbanden waarbij in de regel minder dan 15 uren wordt gewerkt en waarvoor een salaris wordt ontvangen dat niet hoger is dan een zevende van het referentiemaandloon uitsluit van het wettelijk stelsel van pensioenverzekeringen -ook al worden meer vrouwen dan mannen door deze Regeling getroffen- wanneer de nationale wetgever er in redelijkheid van kon uitgaan dat de betrokken nationale Regeling noodzakelijk was ter verwezenlijking van een doelstelling van sociaal beleid.

Richtlijn 97/81/EG

De Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid heeft als doel discriminatie van deeltijdwerkers te voorkomen.

De Richtlijn eist dat met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden deeltijdwerkers niet minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare voltijdwerkers louter op grond van het feit dat zij in deeltijd werkzaam zijn, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.

Indien zulks om objectieve redenen gerechtvaardigd is, kunnen de lidstaten en/of de sociale partners eventueel de toegang tot bepaalde arbeidsvoorwaarden afhankelijk stellen van een bepaalde diensttijd, arbeidsduur of beloning. Drempelbepalingen voor deeltijdwerkers moeten op gezette tijden opnieuw worden bezien met inachtneming van het beginsel van non-discriminatie.

VN-vrouwenverdrag

Het VN-vrouwenverdrag heeft als doelstelling de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Art. 11 lid 1 kent vrouwen een reeks rechten toe die betrekking hebben op het traject

van toegang tot en met einde van de arbeidsverhouding. Art. 11 lid 2 verplicht tot het treffen van een aantal concrete maatregelen die ertoe moeten dienen om discriminatie van vrouwen op grond van huwelijk of moederschap te voorkomen en het daadwerkelijk recht van vrouwen op arbeid te verzekeren. Art. 11 lid 3 kent een verplichting tot evaluatie van beschermende wetgeving.

De lidstaten zijn verplicht iedere vier jaar verslag te doen over de naleving van het VN-vrouwenverdrag aan het toezichthoudend orgaan, het Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). CEDAW heeft in 2010 aanbevelingen aan Nederland gedaan over de naleving van het verdrag. CEDAW heeft Nederland onder meer opgeroepen maatregelen te treffen zodat ook het deeltijd huishoudelijk personeel volledige rechtsbescherming krijgt en de uitsluiting van de werknemersverzekeringen wordt opgeheven. Daartoe heeft CEDAW in de *Concluding Observations* het volgende geconcludeerd en aanbevolen:

38. The Committee expresses serious concern that in the Netherlands several hundred thousand domestic workers working in private households and home-care workers financed by public schemes, 95 per cent of whom are women, have limited social rights and limited access to social security, notably unemployment and disability benefits and pensions.

39. The Committee calls upon the State party to take measures to ensure that women domestic workers are duly provided with full social rights and that they are not deprived of social security and other labour benefits

Nederland zal in 2014 de zesde voortgangsrapportage aan de CEDAW aanbieden.

ILO-verdrag 175

Het in 2002 in Nederland in werking getreden ILO-verdrag nr. 175 betreffende deeltijdwerk brengt voor de lidstaten de verplichting mee om een wettelijke Regeling voor deeltijdwerk te treffen. Art. 3 van het verdrag maakt het mogelijk om bijzondere categorieën van werknemers of bedrijven geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de werkingssfeer van het verdrag. Dit onder de voorwaarde dat de toepassing van het verdrag tot bijzondere problemen van wezenlijke aard zou kunnen leiden. Daarbij geldt als voorwaarde dat de betrokken representatieve organisaties van werkgevers en werknemers hierover geraadpleegd zijn. Nederland heeft van deze bepaling gebruik gemaakt door bij de ratificatie het deeltijd huishoudelijk personeel dat op minder dan vier dagen in een particuliere huishouding werkt, uit te sluiten van de toepassing van het verdrag.

De verdere uitbreiding van de doelgroep van de Regeling dienstverlening aan huis in 2007 heeft zonder raadpleging van de sociale partners plaatsgevonden. Uitbreiding van groepen die uitgesloten worden van de werkingssfeer van een ILO-verdrag is in beginsel niet toegestaan omdat volgens het verdrag het streven moet zijn deze groep te beperken.

3.3 ILO-verdrag 189

Waar bovengenoemde verdragen en Richtlijnen de positie van huishoudelijk personeel op indirecte wijze raken (discriminatie op grond van geslacht of arbeidsduur), is ILO-verdrag 189 direct gericht op de positie van de huishoudelijk werkers. Het verdrag bevat voorschriften die betrekking hebben op *domestic workers*. In de preambule van het verdrag worden de voornaamste overwegingen van de ILO om tot dit verdrag te komen opgesomd. Hieruit blijkt dat een van voornaamste achtergronden van het verdrag gelegen is in het beschermen van de positie van (migranten)vrouwen in ontwikkelingslanden. Verwezen wordt naar de *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* en de *ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*.

Art. 1 van het verdrag, dat *domestic workers* omschrijft, is al in paragraaf 2.1 geciteerd. Het verdrag bevat onder meer voorschriften betreffende het waarborgen van fundamentele rechten (art. 3), het voorkomen van kinderarbeid (art. 4), de bescherming tegen misbruik, geweld en intimidatie (art. 5), redelijke arbeidsvoorwaarden (art. 6), de informatieplicht van de werkgever

(art. 7), de arbeids- en rusttijden en overwerkvergoedingen (art. 10), de toepasselijkheid van het wettelijk minimumloon (art. 11), de wijze van betaling (art. 12) en de arbeidsomstandigheden (art. 13).

Nederland voldoet aan de eisen van dit verdrag, met uitzondering van art. 14¹⁹, dat betrekking heeft op de sociale zekerheid. Het eerste lid van dit verdragsartikel luidt:

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

De uitzondering voor huishoudelijk personeel ten aanzien van de werknemersverzekeringen, de loonbelasting en de afwijkende positie ten opzichte van andere werknemers met een arbeidsovereenkomst in de WAZO zijn in strijd met artikel 14 en staan derhalve in de weg van ratificatie van het verdrag. Daarbij is van belang dat het verdrag gericht is op het gelijk trekken van de aan de betrokken regelingen te ontfangen rechten voor de werknemer ('not less favourable'), en niet op het gelijk stellen van de positie/plichten van de particuliere werkgever aan die van andere werkgevers.

De in par. 3.1 benoemde uitzonderingen voor huishoudelijk personeel op het vereiste van een ontslagvergunning en in de Awgb zijn in de visie van de commissie niet in strijd met ILO-verdrag 189.

¹⁹ Alsmede mogelijk art. 7 van het verdrag in relatie tot 7:655 lid 4 BW. Dit wetsartikel betreft de verplichte verstrekking door de werkgever aan de werknemer van een schriftelijke opgave van gegevens, zoals het overeengekomen loon en de gebruikelijke arbeidsduur. Voor huishoudelijk personeel geldt dat deze opgave slechts door de werkgever hoeft te worden verstrekt wanneer de werknemer er om verzoekt. Artikel 7 blijft in dit rapport verder buiten beschouwing.

Hoofdstuk 4 Analyse

In de vorige hoofdstukken is de markt voor dienstverlening aan huis beschreven en is ingegaan op de Regeling dienstverlening aan huis. Dit hoofdstuk bevat een nadere analyse van de markt en het beleid. Ten eerste worden de specifieke kenmerken van deze markt beschreven en de maatschappelijke problemen die hiervan het gevolg zijn (par. 4.1). Vervolgens is de vraag hoe de Regeling dienstverlening aan huis zich verhoudt tot deze problemen (par. 4.2). Tot slot wordt ingegaan op andere mogelijke beleidsopties (par. 4.3).

4.1 De kenmerken van de markt voor dienstverlening aan huis

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam verschilt de markt voor dienstverlening aan huis van andere delen van de arbeidsmarkt. Dit is in veel landen, waaronder Nederland, reden om voor deze markt specifieke regelingen te treffen. Voor een nadere analyse van de problematiek is het van belang te deze kenmerken precies te omschrijven: wat maakt deze markt zo bijzonder en waarom is beleid nodig? Het is belangrijk om hierbij een onderscheid te maken tussen de geheel private markt en de delen van de markt die (deels) met publiek geld worden gefinancierd.

4.1.1 Kenmerken van de private markt

Op de private markt kunnen drie bijzondere kenmerken van de markt worden onderscheiden:

De werkgever is een particulier.

De rol van werkgever is voor een particulier vaak lastig. De loonkosten en vooral de administratieve verplichtingen wegen voor een particuliere werkgever relatief zwaar. In tegenstelling tot andere werkgevers is het werkgeverschap voor de particulier vaak een zeer beperkt onderdeel van zijn of haar activiteiten. De particulier betaalt zijn werknemer uit zijn nettoloon (zie box). Er is in de meeste gevallen sprake van een informele (vertrouwens) band tussen werkgever en werknemer. Vaak werkt een hulp jarenlang bij dezelfde werkgever. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat deze vertrouwensrelatie voor veel werkgevers van belang is omdat de hulp letterlijk bij de werkgever 'over de vloer komt'.

De diensten vinden plaats bij de werkgever thuis.

Het feit dat de diensten plaatsvinden in het huis van de werkgever bemoeilijkt handhaving vanuit de overheid op het gebied van belasting en sociale zekerheid, het minimumloon en de Wet arbeid vreemdelingen. De Belastingdienst en de Inspectie SZW kunnen in beginsel ook huishoudens controleren. Het is echter in deze markt lastig vast te stellen (en te bewijzen) dat betaalde arbeid is verricht. Bovendien is het potentieel aantal te controleren werkgevers zeer groot. Effectieve handhaving binnen een beheersbaar budget is dan ook vrijwel niet mogelijk. Dit leidt ertoe dat gebrekkige naleving van de regels in de praktijk vrijwel geen boetes of naheffingen tot gevolg heeft.

De werkgever kan het werk ook zelf doen.

Het betreft veelal laaggeschoolde arbeid die de afnemer in principe ook zelf kan uitvoeren en daarbij (vrijwel) even productief is als een potentiële dienstverlener. De afnemer heeft daarmee keuze uit verschillende mogelijkheden: het werk zelf (of niet) uitvoeren of het werk door een ander laten uitvoeren.

Dubbele wig: Betalen uit het netto-loon: het huishouden als producent van arbeid

Niet-particuliere werkgevers mogen de loonkosten van hun werknemers uit hun bruto-inkomsten betalen, voordat zij belasting betalen over hun inkomen (winst). Een particulier kan dit niet. Op deze wijze bezien is het in dienst hebben van een huishoudelijk werker voor een particulier dus (veel) duurder dan het in dienst hebben van een werknemer in een bedrijf. Ook de werknemer is verplicht belasting te betalen over zijn inkomen. Er is dus sprake van een dubbele wig tussen het bruto inkomen van de afnemer en het netto inkomen van de inlener. In sommige andere gevallen mag een particulier wel kosten aftrekken, als dat kosten zijn die nodig zijn voor het werk. Voorbeelden daarvan zijn de aftrekbaarheid van studieboeken en het feit dat geen belasting betaald hoeft te worden op de vergoeding voor woon-werk-verkeer. Er kan worden betoogd dat het kunnen uitbesteden van huishoudelijk werk gezien kan worden als inputfactor om te kunnen werken. Dit kan als argument worden aangedragen om de kosten voor huishoudelijke hulp aftrekbaar van de belasting te maken.

Keuzes voor de afnemer: wit, zwart of niet uitbesteden

Bovenstaande kenmerken hebben tot gevolg dat zich –zonder aanvullend beleid- niet gemakkelijk een formele markt ontwikkelt. Er zijn namelijk twee gemakkelijke en aantrekkelijke alternatieven voor een formele markt: uitbesteden op de zwarte markt of niet uitbesteden.²⁰

De formele markt

Het uitbesteden op de formele markt is –zonder aanvullend beleid- voor afnemers duur en voor dienstverleners (in ieder geval op korte termijn) onaantrekkelijk. Het belangrijkste verschil met de zwarte markt is dat er belastingen en premies worden afgedragen. Op dit moment is het verschil tussen het nettoloon voor de werknemer en de totale loonkosten van een reguliere arbeidsovereenkomst (meestal aangeduid als de wig) zo'n 13-14 euro (het minimumloon van 8,98 euro bruto voor de dienstverlener kost de werkgever per uur 21 euro bruto; zie bijlage). Ook voor de dienstverlener is een grote wig onaantrekkelijk, want het loont minder om te werken. Per gewerkt uur houdt de dienstverlener minder over. De box hieronder geeft als voorbeeld een gestileerde weergave van de loonkosten voor arbeid op minimumloon-niveau. Dit grote verschil tussen bruto en netto leidt ertoe dat er zowel voor afnemers als dienstverleners er een sterke prikkel is om zich niet op de formele markt te begeven, zeker wanneer er alternatieven voorhanden zijn. De prijzen liggen hoger, de nettolonen lager en er ontstaat maar beperkte werkgelegenheid.

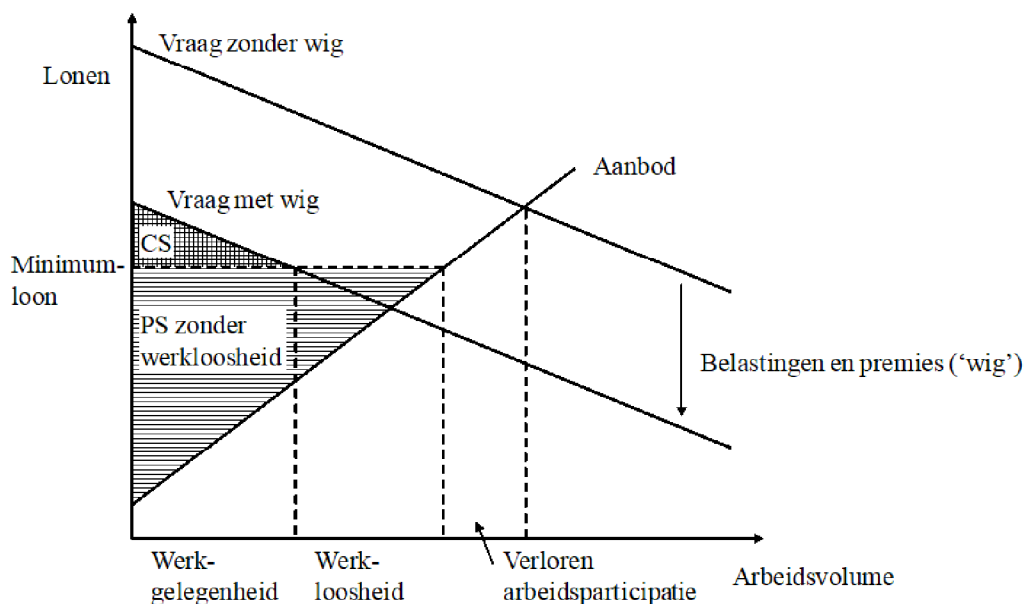
²⁰ Ook is het mogelijk het werk door zzp'ers te laten uitvoeren. De kosten zijn vaak lager, vanwege fiscale voordelen en het ontbreken van werkgeversplichten. Afhankelijk van de vraag of aan de juiste voorwaarden wordt voldaan, is te classificeren als formeel of zwart. In de box in hoofdstuk 2 is ingegaan op de verschil tussen de arbeidsovereenkomst en opdrachtovereenkomst.

Invloed van de wig op de vraag

De hoogte van de wig heeft invloed op de vraag naar diensten. De curve "Vraag zonder wig" in de figuur geeft aan hoeveel werkgevers bereid zijn te betalen voor werknemers. Hierin is onder meer de uiteenlopende productiviteit van werknemers meegenomen. De aanbodcurve weerspiegelt uiteenlopende reserveringslonen die hier het gevolg van kunnen zijn.

Uit de figuur blijkt dat de wig leidt tot netto lonen die lager liggen dan de bruto loonkosten, waardoor de betalingsbereidheid (=vraag) die werknemers ervaren lager ligt dan wat werkgevers in totaal bereid zijn te betalen. Hierdoor schuift de vraagcurve naar beneden, hetgeen leidt tot een lager loon en (daardoor) een lagere arbeidsparticipatie. Minimumlonen zorgen ervoor dat geen evenwicht wordt bereikt waarbij de vraag gelijk is aan het aanbod. Gegeven een minimumloon is het aanbod groter dan de vraag en bestaat er werkloosheid.

Figuur: Wig en minimumloon op de arbeidsmarkt voor laag opgeleiden



Bron: SEO discussion paper 73.

Zwart uitbesteden

Bij gebrek aan effectieve handhavingsmogelijkheden kunnen huishoudens –zonder aanvullend beleid- gemakkelijk kiezen voor het uitbesteden op de zwarte markt. Dit heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën en voor de rechtspositie van de werkenden op de markt. Ook is het een markt waar illegale tewerkstelling gemakkelijk mogelijk is.

Zwart werk

In deze paragraaf wordt de term 'zwart werk' geïntroduceerd. Het is van belang helderheid te hebben over wat precies met dit begrip wordt aangeduid. De commissie definieert als 'zwart werk' het niet voldoen door afnemer en dienstverlener aan de verplichtingen ten opzichte van de overheid. Bij een reguliere arbeidsovereenkomst hebben werkgevers en werknemers plichten ten opzichte van de overheid, zoals inhoudingsplicht voor de loonbelasting van de werkgever en de plicht de inkomsten aan te geven bij de belasting van de werknemer.

Onder de Regeling dienstverlening aan huis is de werkgever vrijgesteld van al deze plichten. Het is dus onmogelijk voor een werkgever om 'zwart' in te lenen. De werknemer heeft nog wel plichten: hij moet de inkomsten opgeven aan de Belastingdienst, en aan de uitkeringsinstantie, indien hij een uitkering heeft. De werknemer kan dus nog wel 'zwart' zijn diensten aanbieden idnein hij hier niet aan voldoet.

Daarnaast kan het voorkomen dat de werkgever niet voldoet aan de overige plichten die verband houden met de arbeidsovereenkomst, zoals het doorbetalen van loon bij ziekte. Omdat de arbeidsovereenkomst een civiel karakter heeft en de overheid daarbij geen partij is, wordt ten aanzien van die verplichtingen *niet* gesproken van 'zwart' werk.

Gevolgen voor de overheidsfinanciën

Werk dat zwart wordt uitgevoerd heeft een negatief effect op de inkomsten van de overheid. Zowel de werkgever als de werknemer hebben geen belang bij opgave van de inkomsten bij de belastingdienst of – indien de werknemer het werk verricht naast een uitkering – bij de uitkeringsinstantie. Overigens dient opgemerkt dat deze gevolgen ook optreden als huishoudens ervoor kiezen om niet uit te besteden. Ook in die gevallen komen er geen belastingen en premies binnen.

De rechtspositie van de werkende

Op een zwarte markt zijn de rechten van de werknemer beperkt. Hij is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Wel zou een werknemer in theorie bij de rechter de rechten uit het Burgerlijk Wetboek (zoals loondoorbetaling bij ziekte) kunnen afdwingen. Omdat een arbeidsovereenkomst een civiel karakter heeft, kan een werknemer dit in principe ook doen indien er sprake is van 'zwarte' arbeid (dus geen afdracht van belasting en premies). Hiervoor is geen formele overeenkomst nodig; indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat er in de praktijk sprake is van een arbeidsovereenkomst, kan een werknemer zich hierop beroepen. De drempel hiervoor is echter hoog.

Illegale tewerkstelling

Omdat de Inspectie SZW –evenals de Belastingdienst– beperkte mogelijkheden heeft voor effectieve handhaving bij particulieren, in dit geval op illegale tewerkstelling in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), is de sector aantrekkelijk voor illegale migranten. Illegale tewerkstelling vormt een probleem wanneer het beleid gericht is op het weren van ongedocumenteerde migranten, zoals thans het geval is. Ook concurreren illegale migranten op dit deel van de arbeidsmarkt met legaal aanbod, hetgeen een negatief effect heeft op de arbeidsmarktkansen van die groep.

Niet uitbesteden

Huishoudens kunnen er ook voor kiezen om de dienstverlening niet uit te besteden (en het werk dus niet of zelf te doen). Bijvoorbeeld omdat ze formele markt te duur vinden en de zwarte markt te weinig transparant vinden of omdat ze anderszins (morele) bezwaren hebben om uit te besteden op de zwarte markt. Ze zijn immers (vaak) in staat het werk zelf vrijwel even productief uit te

voeren. Een zwarte markt is vaak weinig transparant. Wanneer de markt zich grotendeels afspeelt in het informele circuit is het moeilijk om vraag en aanbod effectief bij elkaar te brengen. Mensen worden 'via via' geworven, er zijn geen erkende intermediairs of zichtbare kanalen waarlangs vragers en aanbieders elkaar kunnen treffen. De markt is met andere woorden mogelijk minder transparant dan andere delen van de arbeidsmarkt. Daarnaast geldt dat huishoudens wellicht terughoudender zijn om op een zwarte markt diensten af te nemen vanwege morele bezwaren of anderszins zich liever niet op deze markt begeven. Dit is in eerste instantie een keuze van mensen zelf. Er zijn echter ook maatschappelijke gevolgen verbonden aan een achterblijvende vraag. Barrières om werk uit te besteden kunnen een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie van de afnemers (in het bijzonder vrouwen) en daarmee op hun economische zelfstandigheid. Ook wordt daarmee een potentiële bron van werkgelegenheid onderbenut, bijvoorbeeld voor uitkeringsgerechtigden.

4.1.2 (Deels) publiek gefinancierde dienstverlening.

Bovenstaande kenmerken hebben betrekking op het private deel van de markt. De markt is echter groter. Delen van de markt voor persoonlijke dienstverlening (Pgb-hulpverleners en gastouders aan huis) worden met publiek geld gefinancierd (Wmo/AWBZ resp. Wet kinderopvang). De hierboven genoemde bijzondere kenmerken gelden grotendeels niet op de publieke markt:

- Bij dienstverlening die gefinancierd wordt met een PGB hoeft de werkgever zich, ook zonder regeling dienstverlening aan huis, geen zorgen te maken over administratieve of financiële lasten die door de overheid kunnen worden opgelegd. De omvang van het PGB moet wettelijk gezien toereikend zijn om, in vergelijking met de zorg in natura, gelijkwaardige zorg in te kunnen kopen. Bij gastouders aan huis geldt een soortgelijke argumentatie, zij het dat gastouderopvang aan huis *niet één op één vergelijkbaar* is met de zorgverlening die Pgb-werknemers bieden. Volgens de Wet op de kinderopvang heeft het gastouderbureau een begeleidings-, bemiddelings- en kassiersfunctie, maar draagt verder geen werkgeversplichten. Er is geen compensatieplicht op grond van de wet kinderopvang, dus voor personen die gebruik maken van gastouders aan huis heeft de Regeling wel betekenis. Wel worden de vraagouders *deels* gecompenseerd via subsidie in de vorm van kinderopvangtoeslag.
- De dienstverlening in deze delen van de markt bevindt zich *niet uitsluitend in een private omgeving*. Doordat er publiek geld in omgaat is handhaving vanuit de overheid beter mogelijk op het nakomen van werkgeversverplichtingen. Ook wordt vrijwel altijd gewerkt via intermediairs (bij gastouders aan huis is het gebruik van een geaccrediteerde intermediair zelfs vereist om in aanmerking te komen voor toeslag).
- Tot slot is er bij personen die gebruik maken van een Pgb doorgaans *geen afweging of het werk wordt uitbesteed* dan wel zelf wordt uitgevoerd. Men doet immers pas een beroep op de Wmo als men zelf niet meer in staat is de werkzaamheden te verrichten. Er is geen reële keus om de werkzaamheden zelf te verrichten. Wel speelt hier, zoals bij elk beleidsterrein, een spanning tussen beschikbaar budget en welke resultaten hiermee bereikt kan worden (in dit geval de hoeveelheid zorg en ondersteuning).

De publieke markt onderscheidt zich derhalve fundamenteel van de private delen van de markt. De afweging tussen formeel uitbesteden en zwart uitbesteden speelt in deze markt niet. Dit onderscheid is van belang waar het gaat om het effect en de functie van de Regeling dienstverlening aan huis, die in de volgende paragraaf aan de orde komt.

4.2 Effect van de Regeling dienstverlening aan huis

De Regeling dienstverlening aan huis is ingesteld om een aantal problemen op te lossen die samenhangen met de specifieke aard van de markt. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke rol de Regeling dienstverlening aan huis speelt in de praktijk. Steeds wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de private en publieke delen van de markt.

De commissie heeft niet empirisch onderzocht of de Regeling dienstverlening aan huis effectief geweest is om deze doelen te bereiken. Het is wel mogelijk om op basis van het onderzoek en analyse te beredeneren of de regeling effectief is. Allereerst is onderzocht of de regeling bekend is bij actoren op de markt. Om effectief te zijn, is het noodzakelijk dat actoren de regeling kennen. Vervolgens wordt gezien welk effect de regeling heeft op de werkgelegenheid, of de regeling het zwarte circuit tegengaat, de inkomsten voor de overheid vergroot, de rechtspositie van de werkende versterkt en illegale tewerkstelling tegengaat.

Bekendheid van de regeling

Afnemers

De Regeling is weinig bekend onder afnemers. Van alle huishoudens die dienstverlening aan huis afnemen, is 68% niet bekend met de wet- en regelgeving rondom dienstverlening aan huis. In totaal is slechts 13% (heel) goed op de hoogte van de wet- en regelgeving, en 20% redelijk of enigszins. Van alle huishoudens denkt 44% dat de wet- en regelgeving niet op hen van toepassing is. Er is daarbij wel een duidelijk verschil tussen geïndiceerde en niet-geïndiceerde dienstverlening. Op de zorgmarkt is de bekendheid hoger (ongeveer de helft). Dit is logisch omdat gemeenten op grond van de Wmo een voorlichtingsplicht hebben richting Pgb-houders. Opvallend is wel dat bij beide groepen het aandeel huishoudens dat zegt niet te weten of de wet- en regelgeving op hen van toepassing is, in de publieke als de private markt ongeveer even hoog is.

Tabel 3 Denkt u dat deze wet- en regelgeving op uw situatie van toepassing is?

	Ja	Nee	Weet niet
Totale markt	36%	44%	20%
Deelmarkt: huishoudelijke hulp zorgindicatie	56%	23%	21%
Deelmarkt: zorg aan huis	60%	19%	21%
Deelmarkt: schoonmaken van de woning	27%	55%	18%
Deelmarkt: onderhoud huis en tuin	29%	54%	17%
Deelmarkt: oppas/gastouder aan huis	29%	47%	24%
Deelmarkt: andere huishoudelijke werkzaamheden	34%	38%	28%

Bron: Panteia-enquête dienstverlening aan huis, november 2013

Geconfronteerd met stellingen blijken huishoudens over het algemeen slecht op de hoogte te zijn van de specifieke elementen van de wet- en regelgeving. Met name secundaire arbeidsvoorwaarden zoals het recht op een aantal betaalde vakantiedagen en doorbetaling bij ziekte zijn slecht bekend. Het kennisniveau is bij alle deelmarkten gering; de zorgsector scoort

zelfs nog niets lager dan gemiddeld. Dit lage feitelijke kennisniveau geldt ook voor de huishoudens die zelf aangeven (heel) goed op de hoogte te zijn van wet- en regelgeving.

Dienstverleners

Ook onder dienstverleners is de Regeling niet breed bekend: uit de enquête die Panteia afgenomen, blijkt dat tweederde van de aanbieders geen of slechts enigszins kennis van de wet- en regelgeving heeft. Ook denkt de helft niet onder de regelgeving te vallen. Aangezien Panteia slechts een beperkt aantal aanbieders heeft ondervraagd - en niet kan worden vastgesteld of dit een representatieve groep is - zijn de aanbodcijfers slechts indicatief. Ook uit de interviews die Panteia heeft afgenomen blijkt op geringe kennis. Er is een sterke perceptie dat bij 'zwart werken' geen rechten horen. Werknemers die via een bemiddelingsbureau werken hebben vaak wel meer kennis, waarbij moet worden aangemerkt dat deze kennis vaak uitsluitend afkomstig is van het betreffende bemiddelingsbureau.

Effect op werkgelegenheid

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is het voornaamste doel van de Regeling het vergroten van de werkgelegenheid. Door de lasten op arbeid in deze sector te verlagen en morele barrières weg te nemen, zou de vraag moeten toenemen. Of deze doelstelling in de praktijk wordt verwezenlijkt is lastig te beoordelen. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat er nauwelijks wervings- of aanbodproblemen bestaan: men kan eenvoudig een dienstverlener vinden. Huishoudens die stoppen met het uitbesteden van dienstverlening aan huis doen dat voornamelijk vanwege de kosten (41%) of omdat het niet meer nodig is (42%). Slechts 5% kon geen betrouwbare hulp vinden. Ca. 4 op de 5 huishoudens die wel dienstverlening uitbesteden, vinden het niet moeilijk om een geschikte dienstverlener te vinden.

De markt voor dienstverlening aan huis lijkt dus goed te werken. Er lijkt geen tot weinig belemmering te zijn om uit te besteden en er lijkt geen sprake te zijn van vraagtuitval en werkgelegenheidsverlies. Of de Regeling hieraan een positieve bijdrage heeft geleverd is niet vast te stellen. Zoals hierboven aan de orde kwam kent men de regels vaak niet. Minder dan de helft van de huishoudens geeft daarnaast aan het belangrijk of heel belangrijk te vinden om aan de geldende regelgeving te voldoen. Voor een positief werkgelegenheidseffect van de regeling (in de zin dat men hierdoor sneller iemand inhuurt) is dan ook weinig bewijs.

Op de publieke delen van de markt speelt dit argument sowieso geen rol. Er is voor de ontvanger van een PGB is er geen reële keuze om wit of zwart uit te besteden en er is dus ook geen sprake van eventuele barrières omdat men iets 'fout' zou doen, die daarmee de werkgelegenheid belemmeren. De doelstelling van de Regeling heeft dus per definitie geen betrekking op deze markt. Bij dienstverlening die gefinancierd wordt met een PGB hoeft de werkgever zich, ook zonder regeling dienstverlening aan huis, geen zorgen te maken over administratieve of financiële lasten die door de overheid kunnen worden opgelegd. De omvang van het PGB moet wettelijk gezien toereikend zijn om, in vergelijking met de zorg in natura, gelijkwaardige zorg in te kunnen kopen. Ook kan de particulier die opziet tegen de administratieve last gebruik maken van professionele dienstverleners. Voor gastouders aan huis is de afname van lasten wel enigszins van belang. De vraagouder krijgt alleen kinderopvangtoeslag wanneer een gastouder wordt bemiddeld door een geregistreerd gastouderbureau. Daarmee is een groot deel van de administratieve lasten belegd. De kinderopvangtoeslag compenseert echter maar een deel van de totale financiële lasten van kinderopvang.

Effect op zwart werk en overheidsfinanciën.

De regeling zorgt ervoor dat afnemers geen verplichtingen meer hebben ten opzichte van de overheid. Voor afnemers is er dus per definitie geen sprake meer van zwart werk. De dienstverlener is nog steeds gehouden aangifte te doen bij de belastingdienst. De Regeling bevat

echter voor de dienstverleners geen prikkels om aangifte van inkomsten bij de Belastingdienst of andere instanties te bevorderen. Uit de nota naar aanleiding van het verslag²¹ blijkt dat in dit geval handhaving de oplossing moet bieden:

'Het kabinet gaat er in beginsel van uit dat burgers voldoen aan hun verplichtingen ten aanzien van het aangeven en betalen van belasting. Zwart werk is ongewenst. In een verzorgingsstaat als de onze is het van belang dat iedereen in verhouding meebetaalt aan ons stelsel van voorzieningen. Het kabinet is zich er echter ook van bewust dat zwart werk nooit helemaal uit te bannen zal zijn. Er kan niet bij elke particulier thuis een belastinginspecteur worden gestationeerd. Wel zal de Belastingdienst verschillende signalen in de gaten blijven houden en bij een verdenking een onderzoek starten'.

Uit het enquête onderzoek van Panteia blijkt dat slechts 21% van de dienstverleners zegt aangifte te doen bij de Belastingdienst. Op basis van de door Panteia uitgevoerde interviews blijkt dat dit voornamelijk geldt voor alfavulpen. Uit gesprekken met bemiddelende (thuiszorg)organisaties blijkt dat zij vaak middels horizontaal toezicht afspraken hebben met de belastingdienst om informatie door te geven over het werk van de alfavulpen. Een kwart van de aanbieders vindt het (heel) belangrijk om aan de geldende wet- en regelgeving te voldoen. De helft staat hier neutraal tegenover, en de rest vindt het niet zo of helemaal niet belangrijk. Veel aanbieders denken ook dat meer arbeidsbescherming ten koste gaat van het loon, waarbij loon de voorkeur geniet. Een minderheid die fulltime werkt en dit voor langere tijd wil doen, heeft wel behoefte aan meer zekerheid.

De commissie concludeert dan ook dat het zwarte circuit niet tot nauwelijks wordt tegengegaan door de Regeling dienstverlening aan huis en daarmee dus ook geen (positief) effect op de overheidsinkomsten heeft. Het enige gedeelte van de markt waarin dienstverleners de verplichtingen naleven, zou ook zonder de Regeling dienstverlening aan huis in het 'witte' circuit plaatsvinden.

Rechtspositie

De regeling dienstverlening aan huis beïnvloedt in theorie de rechtspositie van de dienstverlener. Zonder de regeling zou de dienstverlener aanspraak kunnen maken op alle rechten die horen bij een arbeidsovereenkomst. De formele rechtspositie van de dienstverlener is onder de Regeling dus slechter dan hij wanneer hij onder een reguliere arbeidsovereenkomst zou werken. In een situatie zonder de regeling dienstverlening aan huis gaat het om alle rechten verbonden aan een arbeidsovereenkomst, onder de regeling dienstverlening aan huis om de beperkte rechten onder deze regeling. In theorie heeft de dienstverlener dus minder civiele rechtsbescherming dan op een zwarte markt zonder de Regeling. Dit onderscheid is door de wetgever beargumenteerd met een beroep op het belang van het creëren van werkgelegenheid²²:

'De vormgeving en maatvoering van de Regeling «dienstverlening aan huis» berust op een afweging van het belang van persoonlijke dienstverleners bij inkomensbescherming met het meer algemene belang van persoonlijke dienstverleners en hun opdrachtgevers bij bevordering van de werkgelegenheid in de markt voor persoonlijke dienstverlening'.

Ook wanneer een dienstverlener in het zwarte circuit zou werken, heeft deze in theorie recht op alle rechten die horen bij een arbeidsovereenkomst. In beide gevallen is de werknemer verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Een dienstverlener kan in theorie alle *civiele* rechten (loondoorbetaling bij ziekte, vakantie etc.) afdwingen bij de rechter, ongeacht of hij/zij belasting betaalt. In de praktijk zal een zwart-werkende dienstverlener niet snel alle rechten krijgen en afdwingen. Waar andere werknemers al niet snel naar de rechter zullen stappen, is de drempel voor werknemers in het zwarte circuit nog hoger. Zo is er waarschijnlijk weinig vastgelegd en zijn feiten en omstandigheden moeilijker te bewijzen.

²¹ Kamerstukken II, 2007/08, 30804 nr. 6

²² Kamerstukken II, 2007/08, 30804 nr. 3

De vraag is wat de rechtspositie op de markt voor dienstverlening aan huis in de praktijk is. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat huishoudens aangeven hun dienstverlener niet de arbeidsvoorwaarden geven waarop ze recht hebben onder de regeling dienstverlening aan huis. Hoewel het overgrote deel boven het WML betaalt (77%), worden de rechten op doorbetaling bij ziekte (13%), doorbetaling tijdens vakantie (12%) en het betalen van een vakantietoeslag (14%) zelden gematerialiseerd. Deze percentages zijn nihil als ook nog gekeken wordt of de hoogte van deze betalingen voldoende is. Daar waar wel aan de verplichtingen wordt voldaan betreft dit vaak werkgevers in de publieke delen van de markt. De regeling lijkt dus in de praktijk geen positieve invloed te hebben op de rechtspositie van de dienstverlener.

Deze uitkomst is te verklaren door andere bekende gegevens. Het grootste gedeelte van de markt is nog steeds 'zwart' omdat het grootste gedeelte van de dienstverleners geen belasting betaalt. Voor het gedeelte dat wel belasting betaalt zou de drempel om hun rechten af te dwingen in theorie lager kunnen zijn, door de regeling dienstverlening aan huis. Uit het onderzoek van Panteia dat vrijwel niemand de wet- en regelgeving kent, laat staan deze bij de rechter afdwingt. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam is er een sterk besef dat bij 'zwart werk' geen rechten horen. Kortom, de rechtspositie onder de regeling dienstverlening aan huis is in theorie beperkter dan de rechtspositie in het zwarte circuit, en in praktijk gelijk. De regeling lijkt in de praktijk dus niet te hebben bijgedragen aan de verbetering van de rechtspositie. Voor de private markt maakt de regeling qua rechtspositie dus feitelijk geen verschil.

Dit is anders in de publieke delen van de markt, waar het alternatief niet bestaat uit zwart werk, maar uit reguliere arbeidsovereenkomsten. In deze delen van de markt is er sprake van een concrete verslechtering van de rechtspositie.

Bijkomstige arbeid?

Een argument dat – ook door de wetgever – vaak is aangevoerd om het verschil in rechtspositie te legitimeren dat het vaak gaat om arbeid van bijkomstige aard. De commissie constateert dat een dergelijke uitzondering niet bestaat bij kleine baantjes in andere sectoren. Tevens zorgt het 'op minder dan vier dagen'-criterium er niet voor dat alleen 'kleine baantjes' onder de Regeling vallen. Het criterium geldt immers per werkgever en niet per werknemer. Daarnaast kan een werknemer in 3 dagen zeker 24 uur werken, maar ook in 4 dagen slechts 8 uur. Daarmee is de werkingsfeer van de Regeling enerzijds niet beperkt tot kleine baantjes en sluit ze anderzijds kleine baantjes uit. Tot slot wordt dit argument in de juridische literatuur als discriminatoir beoordeeld, omdat de groep dienstverleners aan huis met name uit vrouwen bestaat en de uitzondering niet gerechtvaardigd wordt geacht.⁰

Illegale tewerkstelling

Wat betreft de illegale tewerkstelling constateert de commissie dat de Regeling het laagdrempelig maakt om legale dienstverlening plaats te laten vinden waardoor in theorie illegalen kunnen worden verdrongen van de markt. Aan de andere kant levert de Regeling geen aanvullende prikkels of sanctiemogelijkheden die illegale tewerkstelling tegengaat. Hierdoor blijft het mogelijk voor illegalen om op deze markt hun geld te verdienen.

Zoals eerder aan de orde kwam, is er weinig bekend over de samenstelling van het aanbod op de markt voor dienstverlening aan huis. Een schatting van het aandeel illegale migranten is lastig te maken. Het meeste beschikbare onderzoek geeft hierover geen uitsluitsel, en de informatie hierover is anekdotisch van karakter. Waarschijnlijk zijn er in dit opzicht sterke regionale

verschillen. In het onderzoek van Panteia wordt geconcludeerd dat 91,6% van de huishoudens gebruik maakt van een dienstverlener waarvan zij weten of denken dat deze legaal in Nederland verblijft. Dit laat dus ruimte voor een 8,4% illegale tewerkstelling. Deze cijfers zijn met veel onzekerheid omgeven, vanwege het risico op sociaal wenselijke antwoorden en het risico dat alleen die mensen aan de enquête meededen, die sociaal wenselijk gedrag vertonen (self selection).

Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk te zeggen of Regeling er voor gezorgd heeft dat er minder illegale tewerkstelling plaatsvindt, anders dan dat het fenomeen niet geheel is verdwenen.

4.3 Consequenties voor beleid

Zoals in par. 4.1 geconcludeerd verschilt de private markt van huishoudelijke dienstverlening van andere markten op relevante aspecten en is geschetst tot welke gevolgen dit leidt: de mogelijkheid tot het ontstaan van een zwarte markt, mogelijk uitvallen van de vraag en een zeer kleine formele markt. In paragraaf 4.2 is de regeling kritisch tegen het licht gehouden en de commissie concludeert dat deze weinig effectief is in het bestrijden van de zwarte markt en daarmee verstevigen van de rechtspositie. Ook is er weinig bewijs gevonden dat de regeling een positieve invloed heeft op de werkgelegenheid. Vraag is welke opties nog meer denkbaar zijn. De varianten, die in hoofdstuk 5 nader worden uitgewerkt, worden hieronder in kaart gebracht. Er is daarbij wat de commissie betreft een scherp onderscheid noodzakelijk tussen de private markt en de publieke markt.

4.4.1 De publieke markt

De commissie vindt dat de publieke delen van de markt ten onrechte onder de regeling vallen. Pgb - dienstverlening en gastouders aan huis zijn weliswaar vormen van dienstverlening aan huis, maar in deze marktsegmenten ontbreken grotendeels of geheel de kenmerken die de arbeidsmarkt in deze sectoren anders maakt dan andere arbeidsmarkten. Afgezet tegen het grote negatieve effect op de rechtspositie van de werknemer concludeert de commissie dat in deze delen van de markt sprake is van een onwenselijke toepassing van de Regeling. In hoofdstuk 5 presenteert de commissie dan ook varianten om de Pgb's en gastouderopvang aan huis uit de regeling te halen.

4.4.2 De private markt

Op de private markt draait het om de vraag hoe zwart werk kan worden tegengegaan. De regeling dienstverlening aan huis is één mogelijke oplossingsvariant. Er zijn echter meer mogelijkheden. Het centrale vraagstuk in alle beleidsvarianten is dat van de wig: de kosten die in de formele markt bovenop de het loon van de dienstverlener komen. Deze rekening moet op een of andere wijze worden voldaan. Hiervoor zijn drie opties: de werknemer betaalt, de werkgever betaalt of de overheid betaalt. De varianten die in de literatuur voorkomen en in andere landen zijn geïntroduceerd, zijn onder te verdelen naar deze drie hoofdstrategieën. Hieronder worden de drie varianten beschreven. Deze indeling vormt de basis voor de presentatie van de varianten in het volgende hoofdstuk.

De werknemer betaalt

De eerste strategie is het verlagen van de loonkosten door de formele rechtspositie van de werknemer te verslechteren. De Regeling Dienstverlening aan Huis is hiervan een voorbeeld. Een optie zou dus kunnen zijn om deze in stand te laten, met mogelijk enkele verbeteringen.

Er zijn meer opties mogelijk. In hoofdstuk 5 worden in dit verband de Duitse *Minijobs* besproken waarin de gedachte van de regeling dienstverlening aan huis wordt toegepast over de hele onderkant van de arbeidsmarkt. Het voordeel hiervan is dat het goedkoper wordt om mensen in te huren terwijl toch aan alle regels wordt voldaan. Vanzelfsprekend heeft deze variant ook een groot

nadeel. Het gaat ten koste van de formele rechtspositie van de werkenden op deze markt: de rechten worden (per definitie) verlaagd naar het niveau dat kan concurreren met de zwarte markt.

Werkgelegenheid onderkant arbeidsmarkt: een breder probleem

Lonen op de markt voor dienstverlening aan huis liggen dichtbij het wettelijk minimumloon. De kostenopdrijvende verplichtingen die gepaard gaan met een arbeidsovereenkomst, gezamenlijk ook bekend als de 'wig' (premies werknemersverzekeringen, bijdrage Zvw, loondoorbetaling bij ziekte) gaan op de hele arbeidsmarkt ten koste van werkgelegenheid enerzijds en het nettoloon van de werknemer anderzijds. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan het niet langer ten koste gaan van het nettoloon (vanwege het wettelijk minimumloon) en leiden deze verplichtingen geheel tot een daling van de werkgelegenheid. Het verlagen van deze kostenopdrijvende verplichtingen biedt daarmee een oplossing voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het Duitse voorbeeld van Minijobs biedt daarmee een mogelijke oplossing voor dit probleem op de gehele arbeidsmarkt. Juist op de markt voor dienstverlening aan huis zou dit systeem overigens weinig effect hebben, om dezelfde reden dat de Regeling dienstverlening aan huis geen effect heeft: omdat het op deze markt aantrekkelijk en eenvoudig is om de regels te ontwijken zijn de feitelijke loonkosten al laag en heeft een dergelijk systeem geen meerwaarde.

De werkgever betaalt

Een tweede strategie is de kosten bij de werkgever te leggen. Dit zou neerkomen op het afschaffen van de regeling dienstverlening aan huis zodat werknemers in theorie een reguliere arbeidsovereenkomst krijgen. Dit is echter dermate kostbaar voor de werkgever én de werknemer dat ervan uit moet worden gegaan dat vrijwel niemand aan de regels zal willen voldoen. Om dat te voorkomen zou intensieve handhaving noodzakelijk zijn, hetgeen zoals eerder geconstateerd, geen reële optie is. De rekening zal in dit geval dus meestal niet worden betaald. Hoewel in deze situatie de werknemer dus formeel dezelfde rechtspositie heeft als andere werknemers, zal dit in de praktijk vaak niet het geval zijn en de maatschappelijke problemen worden dan ook niet opgelost.

De overheid betaalt

De enige effectieve wijze om dienstverleners en afnemers te beïnvloeden, wanneer handhaving niet effectief mogelijk is, is het geven van loonkostensubsidie. Kern van deze strategie is dat de rechtspositie van de werknemer gelijk wordt aan die van andere werknemers, maar de werkgevers worden gecompenseerd voor de loonkosten. De kosten komen hierdoor terecht bij de overheid. Deze subsidie kan impliciet gegeven worden, door lagere belastingen en premies (maar met gelijke rechten) of expliciet door een loonkostensubsidie of fiscale aftrek. Overigens moet het begrip kosten breed opgevat worden: ook administratieve lasten en het vergaren van informatie zijn kosten voor afnemer en dienstverlener (zie box).

In hoofdstuk 5 worden twee subsidievarianten uitgewerkt: een systeem van dienstencheques zoals in België wordt toegepast en een systeem van fiscale aftrek.

Kosten: meer dan geld

Om huishoudens te verleiden zich te begeven op de formele markt, moet naast het wegsubsidiëren van de puur financiële extra kosten, ook rekening gehouden worden met de andere kosten. De administratieve kosten en werkgeversrisico's bij bijvoorbeeld ziekte of disfunctioneren moet rekening worden gehouden en zijn wellicht nog wel belangrijker voor huishoudens dan de puur financiële kosten.

Het door de commissie uitgevoerde onderzoek biedt enige aanknopingspunten voor deze theorie. Indien de prijs 10% omhoog gaat, zegt driekwart van de huishoudens de werkzaamheden (waarschijnlijk) nog steeds uit te besteden. De negatieve effecten zijn sterker indien huishoudens verplicht worden belastingen en premies af te dragen of wanneer ze een betalingsadministratie dienen bij te houden. Slechts 12% van de huishoudens is bereid belastingen en premies af te dragen. De rest van de huishoudens gaat het zwart uitbesteden (25%), op een andere manier uitbesteden (22%), of (waarschijnlijk) niet meer uitbesteden (41%). Indien een betalingsadministratie bijgehouden moet worden, zal ook 41% van de huishoudens deze werkzaamheden (waarschijnlijk) niet meer uitbesteden. Slechts 18% van de huishoudens zegt aan deze administratieve lasten te gaan voldoen; 19% zegt er niet aan te gaan voldoen en verder niets te veranderen. De rest wil het blijven uitbesteden, maar op een andere manier, bijvoorbeeld via een bemiddelende instantie.

Het verhogen van de formele plichten zou dus voor een deel van de huishoudens reden zijn om het werk niet meer uit te besteden. De vraag is echter welke waarde hieraan moet worden gehecht, getuige het feit dat de afnemers nu reeds zeer slecht op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving.

Effect van subsidie

Het nadeel is het prijskaartje dat hangt aan deze subsidie. Daarbij is het van belang dat werkgever en werknemer er beiden niet op achteruit gaan ten opzichte van de keuze voor de informele markt. Een kleine subsidie heeft geen kleine verbetering van de vraag tot gevolg. Pas als door de subsidie de prijs van het informele circuit wordt benaderd, treedt een substantiële verschuiving richting het formele circuit op. Hoe hoger de subsidie, hoe meer mensen de dienstverlening legaal zullen inhuren. Andere factoren spelen mogelijk eveneens een rol. Een subsidiesysteem brengt voor de afnemers enige additionele transactiekosten met zich mee: men moet een dienstverlener betrekken bij een gecertificeerd bureau en mogelijk kan de eigen 'vertrouwde' dienstverlener niet meer worden ingehuurd. Dit is dus een negatief effect. Aan de andere kant kan de mogelijkheid van legale inhuur met subsidie mogelijk positief uitpakken voor mensen die een intrinsieke voorkeur hebben voor het werken met 'legale' aanbieders. Zij zijn mogelijk bereid iets extra te betalen als daarmee wordt voldaan aan alle verplichtingen. Dit zou dus op zichzelf kunnen zorgen voor een additioneel positief effect. Deze gedragseffecten zijn onzeker. In situaties waarin onduidelijkheid over de effecten van beleid bestaat en modelanalyses onvoldoende soelaas bieden, is het mogelijk om middels experimenten of pilots hier informatie over in te winnen.

De huidige prijzen in de markt bestrijken variëren sterk. Ook na een subsidie zal de prijs hoger liggen dan een deel van afnemers nu betaalt. Een deel van de afnemers zal blijven vragen op de informele markt. Dat geldt mutatis mutandis voor de aanbodzijde evengoed. Gevolg van een subsidiesysteem is dat werknemers die hieronder werken in beginsel geen mogelijkheid meer hebben om belasting te ontduiken, danwel verrekening van inkomsten op hun uitkering te voorkomen. Voor sommige aanbieders (in het bijzonder mensen die naast een uitkering werken) is werken in het gesubsidieerde circuit dan ook onaantrekkelijk. Deze groep zal in alle varianten niet volledig uit de markt verdwijnen. Ditzelfde geldt voor het gedeelte van de markt dat nu wordt ingevuld door illegalen. Beide groepen zullen mogelijk proberen zwart te blijven werken. Effect

hiervan kan zijn dat ze hun prijs verlagen, waardoor ook de markt voor gesubsidieerde dienstverlening kleiner wordt.

Fraude en handhaving

Een belangrijk aandachtspunt bij subsidies zijn de kosten voor handhaving. Subsidie zal moeten worden uitgekeerd op basis van het aantal gewerkte uren. Dit is in potentie zeer fraudegevoelig. Er zal gecontroleerd moeten worden hoeveel uren feitelijk zijn gewerkt, om misbruik te voorkomen. De varianten bevatten elementen om fraude tegen te gaan en handhaving effectief te kunnen laten plaatsvinden (zoals het feit dat uitsluitend met geaccrediteerde intermediairs kan worden gewerkt) maar nochtans zal ter voorkoming van fraude een aanzienlijke handhavinginspanning noodzakelijk zijn. De precieze invulling hiervan is afhankelijk van de vormgeving van de regeling en is dus niet kwantitatief geraamd. De commissie gaat er echter vanuit dat de kosten hiervoor in beide subvarianten substantieel zullen zijn.

Overige opties

Naast de hier genoemde subsidievarianten zijn ook andere mogelijkheden denkbaar om de loonkosten op de formele markt te drukken en tegelijk de rechtspositie van de werkende intact te laten. De wig aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan generiek worden verkleind door een lager belasting- of premietarief of een speciale heffingskorting (zoals de vroegere SPAK). Dit verlaagt de kosten van arbeid en vergroot daarmee de werkgelegenheid. Omdat dit een zeer vergaande stelselwijziging inhoudt die zich uitstrekt tot de hele arbeidsmarkt valt het uitwerken van dergelijke maatregelen buiten de taakopdracht van de commissie. Wel kan worden vastgesteld dat de kosten van dergelijke maatregelen hoog zullen zijn. Op de markt voor dienstverlening aan huis zullen deze pas effect sorteren op het moment dat ze zeer fors zijn en het niveau van het de loonkosten in het zwarte circuit benaderen. Niettemin kan dit voor andere delen van de arbeidsmarkt een oplossing bieden.

De opties op een rij

Samengevat zijn de volgende opties denkbaar binnen de drie hoofdstrategieën. In hoofdstuk 5 worden deze opties verder uitgewerkt.



Hoofdstuk 5 Beleidsvarianten

In dit hoofdstuk presenteert de commissie de verschillende beleidsvarianten voor de markt rond dienstverlening aan huis. Daarbij maakt de commissie onderscheid tussen de markt waarop overheidsfinanciering plaatsvindt (door middel van Pgb 's of kinderopvangtoeslag) en de private markt.

5.1 Beoordelingscriteria bij de varianten

De beleidsvarianten worden beschouwd aan de hand van een aantal criteria. Eerst wordt een algemeen beeld gegeven van de vormgeving en gevolgen van de variant. Vervolgens wordt – indien aan de orde – een raming gemaakt van de budgettaire effecten. Daarna wordt per variant een aantal specifieke effecten beschreven die samenhangen met eerder in dit rapport geconstateerde problemen. Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, vloeien de maatschappelijke problemen op deze markt voort uit het feit dat afnemers, naast uitbesteding op de formele markt, er voor kunnen kiezen om de dienstverlening zwart of niet uit te besteden. Daarom wordt begonnen met het effect van de beleidsvarianten op de omvang van de markt en de verdeling tussen zwart en wit. Vervolgens bespreken we gevolgen van iedere variant voor de eerder beschreven maatschappelijke problemen: de overheidsfinanciën, de rechtspositie van de dienstverleners, en tewerkstelling van illegalen. Vervolgens worden de mogelijke neveneffecten van bepaalde maatregelen besproken, zoals de uitvoeringsaspecten. Tot slot wordt bekeken wat de variant betekent voor de mogelijkheden om het ILO-verdrag nr. 189 te ratificeren.

1. Gevolgen voor de **omvang van de markt en de verdeling van zwarte en witte markt**

Hierbij gaat het om de verschuiving tussen 'zwarte' en 'witte' werkgelegenheid, en verschuivingen naar andere markten.

2. Gevolgen voor de **overheidsfinanciën**.

De overheidsfinanciën worden op meerdere manieren beïnvloed. Dit betreft bijvoorbeeld:

- Inkomsten via de (inkomsten)belasting en premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, bijdrage Zvw, besparing op uitgaven voor inkomensafhankelijke Regelingen
- Uitgaven via de bijstandsuitkeringen en werknemersverzekeringen
- Uitgaven aan publiek gefinancierde arbeid zoals zorgkosten of schoonmaakkosten voor de overheid.
- Uitgaven in de vorm van uitvoeringskosten worden meegenomen bij punt 5.

Niet bij elke variant zullen deze effecten (significant) optreden. Bij de beschrijving in dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen beschreven. Waar van toepassing, is in de bijlage een onderbouwde raming opgenomen.

3. Gevolgen voor de **rechtspositie** van de werkenden

Hierbij gaat het om de rechten waar de werknemers aanspraak op kunnen maken en de kans dat ze dat ook daadwerkelijk kunnen materialiseren. Hierbij gaat het om de rechten waar de werknemers aanspraak op kunnen maken, in het bijzonder om de (toegang tot de) werknemersverzekeringen. Bij het beschrijven van de gevolgen is het noodzakelijk onderscheid te maken naar de segmenten van de markt die 'gewit' zullen worden en de segmenten die naar verwachting in het zwarte circuit zullen blijven.

4. Effect op **illegale tewerkstelling**

Deze effecten spitsen zich toe op het verdringen van illegale tewerkstelling door middel van legale tewerkstelling. De aanname hierbij is dat de handhavingsinspanning op dit vlak gelijk blijft.

5. **Uitvoeringsaspecten**

Hierbij gaat het om verschillende effecten:

- *Uitvoeringskosten* voor de overheid, administratieve lasten etc.
- *Handhavingskosten* die gerelateerd zijn aan de fraudegevoeligheid (t.a.v. loon- en premieheffing) van de voorgestelde variant.

6. Mogelijkheid voor **ratificeren ILO-verdrag**.

Hierbij gaat het om de vraag of met de betreffende variant aan de voorwaarden van het ILO-verdrag wordt voldaan, en of dit dus kan worden geratificeerd.

5.2 De varianten op een rij

Publieke markt

In hoofdstuk 4 heeft de commissie geconstateerd dat huishoudelijke dienstverlening waarin overheidsfinanciering een rol speelt ten onrechte valt binnen de werkingssfeer van de Regeling dienstverlening aan huis.

1. De eerste variant is dan ook het onttrekken van deze markten aan de werkingssfeer van de Regeling. Hiermee wordt de rechtspositie van werknemers in deze marktsegmenten gelijkgetrokken aan die van andere werknemers.
 - Het gaat hier ten eerste om geïndiceerde zorgverlening en huishoudelijke hulp die (deels) wordt gefinancierd uit de **Wmo en AWBZ** (variant 1a).
 - Ten tweede betreft dit de markt voor **gastouders aan huis** (variant 1b).

Private markt

Op de private markt zijn, zoals in hoofdstuk 4 naar voren kwam, drie varianten mogelijk:

2. De loonkosten op de formele markt worden verlaagd (tot een niveau dat concurreren met de zwarte markt) door de rechtspositie van de werknemer te verslechteren. Deze strategie is gekozen met de Regeling Dienstverlening aan Huis, maar er zijn meer opties mogelijk.
 - De eerste subvariant (2a) is om de huidige Regeling **in zijn geheel intact** te laten. De status quo wordt gehandhaafd. Binnen deze variant kunnen aanpassingen plaatsvinden zoals het vervangen van het dagencriterium door een urencriterium.
 - De tweede subvariant (2b) is het breder toepassen van een verlicht werkgeversregime door aan de gehele onderkant van de arbeidsmarkt verplichte premieheffing en bijbehorende rechten af te schaffen. Hiervoor zijn verschillende modaliteiten mogelijk; er is voor gekozen om het in Duitsland gehanteerde **Minijobs-systeem** als variant te gebruiken.
3. De loonkosten worden geheel bij de werkgever neergelegd. Dit wordt bereikt door de regeling dienstverlening aan huis **af te schaffen**, zonder dat aanvullend beleid wordt ontwikkeld (variant 3).
4. De loonkosten worden (deels) door de overheid gecompenseerd (tot een niveau dat concurreren met de zwarte markt). Voor de concrete uitvoering hiervan zijn meerdere mogelijkheden. De in ons omringende landen meest voorkomende maatregelen worden uitgewerkt:
 - **Dienstencheques** (subvariant 3a)
 - **Fiscale subsidie** (subvariant 3b).
 - **Dienstencheque in combinatie met een fiscale subsidie** (subvariant 3c).

5.3 Varianten voor de publieke markt

Variant 1a: Pgb-dienstverlening buiten de Regeling

Vormgeving

De eerste variant is het aanpassen van de werkingssfeer van de Regeling door de Pgb-dienstverlening hieruit te verwijderen. Dit is mogelijk door in de wet expliciet op te nemen dat de argumentatie van de regeling niet opgaat voor deze vorm van dienstverlening. Zo kan beargumenteerd worden dat het stimuleren van de werkgelegenheid op deze markt niet noodzakelijk is, omdat er geen morele barrières zijn om diensten af te nemen, de werkgeverslasten van overheidswege al worden gecompenseerd en er geen reële keus is tussen zelf doen en uitbesteden. Dit leidt ertoe dat ondersteuning die verleend wordt vanwege een beschikking van de gemeente of een AWBZ-indicatie niet meer onder de regeling valt.

Cliënten met een Pgb kunnen op verschillende wijzen zorg inkopen bij dienstverleners: op een opdrachtovereenkomst, bij een instelling, op een arbeidsovereenkomst en op een arbeidsovereenkomst onder de regeling dienstverlening aan huis (op minder dan vier dagen).

Alleen voor de laatste vorm van inkopen verandert er iets onder deze beleidsvariant: de werkgeverslasten zullen stijgen voor de cliënt. Dit kan een combinatie van drie gevolgen hebben:

- De cliënt kan minder zorg inkopen of zorg die op andere wijze wordt verricht (bv door familieleden of zzp'ers, indien mogelijk);
- De dienstverlener krijgt minder betaald (maar krijgt wel een betere rechtspositie, zoals verplichte verzekeringen en doorbetaling bij ziekte);
- De PGB-tarieven stijgen (waardoor de overheidsuitgaven stijgen)

De verhouding tussen deze drie gevolgen wordt bepaald door de onderhandeling tussen de overheid (gemeente en rijk), dienstverleners (instellingen, particulier dienstverleners, vakbonden) en cliënten. Hierdoor is het uiteindelijke effect onzeker.

Omvang van de markt en verhouding witte en zwarte werkgelegenheid

Deze variant raakt de 60.000 Pgb-werknemers. Er is op dit moment geen sprake van een zwarte markt voor Pgb-werknemers, dus voor de verschuiving tussen zwarte en witte markt heeft dit geen gevolgen. Bij gelijkblijvende invulling van de Wmo en AWBZ blijft de werkgelegenheid in principe gelijk. Wel is het mogelijk dat de kostenstijgingen leiden tot beperkt minder zorg of beschikbare loonruimte. Bij de budgettaire effecten wordt hierop ingegaan.

Budgettaire effecten

De commissie schat de budgettaire effecten als volgt (een onderbouwing van deze raming is te vinden in bijlage X):

- Bij de Wmo zijn de huidige PGB-tarieven / WMO-budget niet voldoende om de kostenstijging op te vangen. Inschatting is dat hiervoor additioneel € 50 tot € 100 miljoen nodig is.
- Bij de AWBZ is de inschatting dat de aanpassing leidt tot een kostenstijging van ongeveer €100 mln. Cliënten besteden in de praktijk gemiddeld 90% van hun Pgb-budget. Hierdoor blijft een deel van het budget over. Cliënten hebben echter recht op hun volledige Pgb en hebben daarmee de (wettelijke) mogelijkheid om de stijging van de werkgeverslasten binnen hun Pgb

op te vangen. Afhankelijk van de mate waarin cliënten dit zullen doen, leidt dit enerzijds tot een stijging van de overheidsuitgaven tot maximaal €100 mln of anderzijds tot een daling van de koopkracht van het PGB (maximaal 5,2 mln uren of ca. € 4 per uur minder voor de zorgverlener).

Effect op rechtspositie

De rechtspositie van Pgb-werknemers zal verbeteren doordat hun rechtspositie gelijk wordt aan die van andere werknemers. Dit betreft ca. 60.000 personen.

Effect op illegale tewerkstelling

Geen.

Uitvoeringsaspecten

Wanneer iemand op grond van een indicatie een aanspraak krijgt op ondersteuning, dan kan deze cliënt kiezen tussen zorg in natura en een Pgb. Alleen wanneer de cliënt ervoor kiest om zijn ondersteuning zelf te organiseren via een Pgb, kan hij werkgever worden van de dienstverlener. In theorie wordt deze keuze niet beïnvloed door het wegvallen van de mogelijkheid om de Regeling dienstverlening aan huis toe te passen. Hoewel de volledige werkgeversverplichtingen op de particulier komen te rusten, moet de omvang van het PGB wettelijk gezien toereikend zijn om, in vergelijking met de zorg in natura, gelijkwaardige zorg in te kunnen kopen (100% van de zorgcomponent). Hierbij gaat het bijvoorbeeld ook om een tijdelijk aanvullend Pgb om het loon door te betalen bij ziekte. Door middel van (het uitbesteden door de overheid aan) tussenpersonen van bemiddelings- en kassiersfuncties kunnen de administratieve lasten worden gecompenseerd. Dit is nu ook al gebruikelijk, zij het voor de beperkte werkgeversplichten die onder de Regeling dienstverlening aan huis gelden.

Wanneer de particuliere werkgever in deze situaties verantwoordelijk wordt voor de gehele periode van ziekte van de werknemer, zullen ook de re-integratieplichten moeten worden belegd bij een professionele partij, omdat de particuliere werkgever (vanwege de compensatieplicht) geen prikkel (en vaak ook geen mogelijkheden) heeft om dit uit te voeren. Veel werkgeversplichten zullen dus indirect worden overgenomen door bemiddelaar, SVB of gemeente.²³

Onder de Wmo heeft de gemeente heeft in de praktijk wel enige beïnvloedingsmogelijkheden om de keuze tussen zorg in natura en Pgb te beïnvloeden en die invloed neemt toe met de op stapel staande Wmo 2015. De gemeente hoeft alleen nog een Pgb te verstrekken wanneer de cliënt kan aantonen dat dit efficiënter is dan zorg in natura en de cliënten moet aantonen dat zij in staat zijn om regie te (laten) voeren over het pgb. Het is de verwachting dat dit lastiger wordt om aan te tonen wanneer een cliënt gebruik wil maken van een arbeidsovereenkomst, als de gemeente vervolgens alle (toegenomen) werkgeverslasten zal moeten compenseren. De verwachting is dus dat het aantal Pgb 's waarmee een werknemer gefinancierd wordt, zal verminderen. Deze verschuiving heeft geen budgettaire effecten, aangezien het verschil in loonkosten tussen PGB en zorg in natura zal verminderen.

Bij de PGB's uit de AWBZ is minder sprake van sturingsmogelijkheden. De gedeeltelijke overheveling van de AWBZ naar de WMO en de hervorming van AWBZ tot de WLZ zijn nog niet voldoende concreet om te beoordelen of dit substantiële veranderingen teweeg zal brengen met betrekking tot de verstrekking van het PGB.

Ratificeren ILO-verdrag

²³ Bovendien is de vraag of de rechter de compenserende maatregelen van de bemiddelaar niet zal beoordelen als zo vergaand, dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen bemiddelaar en Pgb -werknemer.

Grote delen van de markt voor dienstverlening aan huis blijven vallen onder de Regeling, en de Regeling blijft in strijd met het ILO-verdrag. Dit kan dus niet worden geratificeerd.

CONCEPT

Variant 1b. Gastouders aan huis buiten de Regeling

Vormgeving

De tweede variant in de publieke sfeer is het aanpassen van de werkingssfeer van de Regeling zodat geregistreerde gastouderopvang hier niet langer onder valt. In de Regeling dienstverlening aan huis wordt opgenomen dat deze niet van toepassing is op gastouderopvang aan huis waarbij gebruik wordt gemaakt van een geregistreerde gastouder op grond van Wet Kinderopvang. Stimulering van de werkgelegenheid is in deze markt immers niet noodzakelijk. Als argumentatie kan daarbij worden gehanteerd dat de overheid reeds eist dat de vraagouder alleen kinderopvangtoeslag krijgt wanneer een gastouder wordt bemiddeld door een geregistreerd gastouderbureau. Daarmee is een groot deel van de administratieve lasten belegd. De kinderopvangtoeslag compenseert daarbij een deel van de totale financiële lasten van kinderopvang.

Verdeling van zwarte en witte markt en omvang van de markt

Ouders kunnen kinderopvang op verschillende manieren verzorgen: zelf doen, door familie laten doen, via een kinderopvanginstelling, gastouders of het informele oppas/nannycircuit. Als formele gastouderopvang aan huis niet langer onder de Regeling valt, worden de werkgeverslasten voor ouders die hiervan gebruik maken fors hoger. Dit kan niet afdoende worden gecompenseerd door de kinderopvangtoeslag die deze ouders ontvangen. De aanname is dan ook dat deze vorm van gastouderschap geheel verdwijnt. Het blijft wel mogelijk een kinderopvang in te huren op basis van de Regeling, maar niet in combinatie met de kinderopvangtoeslag. Met name huishoudens met hogere inkomens (die weinig tot geen kinderopvangtoeslag ontvangen) zullen naar verwachting gebruik blijven maken van deze vorm. Andere huishoudens zullen er voor kiezen om uit te wijken naar een kinderopvanginstelling, gastouderopvang ten huize van de gastouder, het private circuit of het vrijwillige circuit. Het netto resultaat zal een lichte krimp van de markt zijn, omdat sommige ouders zullen besluiten zelf de kinderen op te vangen en minder te gaan werken.

Budgettaire effecten

De uitgaven voor formele gastouderopvang aan huis nemen af; deze markt krimpt. Een deel van de vraag en het aanbod zal naar de private markt verschuiven, hetgeen een negatief effect heeft op de belasting- en premieopbrengsten (ervan uitgaande dat de gastouder zwart gaat werken). Anderzijds zal een gedeelte van de mensen die nu voor gastouderopvang kiezen overstappen naar de (duurdere) reguliere kinderopvang. Omdat dit om zeer geringe aantallen gaat wordt het totale effect op nihil geschat.

Rechtspositie

Een deel van de in totaal 8.000 gastouders aan huis zal er mogelijk voor kiezen hun diensten aan te bieden buiten de wet kinderopvang om; hiermee blijven zij onder de Regeling vallen en blijft hun rechtspositie gelijk aan de huidige situatie.

Illegale tewerkstelling

Bij minder (betaalbaar) aanbod aan publiek gefinancierde kinderopvang en een toename van de private markt wordt het aantrekkelijker voor illegalen om toe te treden tot deze markt. De vraag is of dit aanbod kwalitatief hoog genoeg is. Gezien de beperkte aantallen, kan het slechts om een zeer kleine verschuiving gaan.

Uitvoeringsaspecten

Geen.

ILO-verdrag

Grote delen van de markt blijven vallen onder de Regeling; de Regeling blijft in strijd met onder meer het ILO-verdrag. Dit kan dus niet worden geratificeerd.

CONCEPT

5.4 Varianten op de private markt

2a. De Regeling blijft bestaan

Vormgeving

De Regeling dienstverlening aan huis blijft op de private markt bestaan. Wel kan de bestaande Regeling worden verbeterd via voorlichting, faciliteren van het contract en informatie rond vrijwillige werknemersverzekeringen. In bijlage 1 is uitgewerkt hoe deze intensievere voorlichting eruit zou kunnen zien.

Binnen deze subvariant kunnen ook aanpassingen van de Regeling worden overwogen. Het is te adviseren om –als de Regeling blijft bestaan –het dagencriterium te vervangen door een urencriterium. Dit dagencriterium geeft geen garantie dat alleen arbeid van bijkomstige aard eronder valt (voor zover dit al een geldig onderscheid zou zijn) en kan als onrechtvaardig worden ervaren omdat het aantal dagen minder zegt over de feitelijke arbeidsomvang dan het aantal uren. Er zijn keuzes mogelijk voor het aantal uren. Denkbaar is een grens van maximaal 24 uur per week (analoog aan de huidige 3 dagen met een fictieve arbeidsduur van 8 uur) of 12 uur. In deze gevallen zullen de meeste werkenden die onder de regeling vallen dat ook in de toekomst doen, omdat de arbeidsomvang per werkgever gering is.

Effect op verdeling van zwarte en witte markt en omvang van de markt

Geen.

Budgettaire effecten

Er is geen effect voor de structurele uitgaven en inkomsten, uitgaande van een gelijkblijvend aantal personen die onder de Regeling vallen. Een intensieve voorlichtingscampagne kan eenmalig beperkte kosten opleveren.

Rechtspositie

Er wordt in theorie een verbetering bereikt van de rechtspositie van werkenden die veel uren maken in weinig dagen; zij komen niet meer onder de Regeling te vallen. De rechtspositie van mensen die weinig uren maken op meer dan drie dagen, verslechtert in theorie. In praktijk heeft de regeling op het moment geen effect op de rechtspositie van de werknemers op de private markt (zie hoofdstuk 4), waardoor qua rechtspositie weinig verandert.

Betere bekendheid van de regeling en facilitering kan leiden tot betere naleving van de rechten onder de regeling dienstverlening aan huis. Hoewel de rechtspositie in theorie hier niet door verbetert, kan dit in de praktijk een beperkte verbetering betekenen voor de positie van huishoudelijk werkenden.

Illegale tewerkstelling

Geen effect.

Uitvoeringsaspecten

Voor de Belastingdienst is een urencriterium minder goed te handhaven dan een dagencriterium. Voor het bijhouden van uren is intensieve controle vereist: een uur is er makkelijk (zwart)

bijgesprokkeld. Hierbij moet worden aangetekend dat de belangrijkste handhavingsproblemen zich voordoen bij het vaststellen of er überhaupt sprake is van betaalde arbeid, waarbij het verschil in handhavingsprobleem tussen dagen- en urencriterium in vergelijking zeer beperkt is.

ILO-verdrag

De Regeling blijft bestaan en het ILO verdrag 189 kan dus niet worden geratificeerd.

CONCEPT

Variant 2b. Minijobs

Vormgeving

Deze variant behelst het verbreden van de vrijstelling van werknemersverzekeringen naar de gehele onderkant van de arbeidsmarkt. Het idee erachter is het verkleinen van het verschil in de loonkosten in het formele en het zwarte circuit. Deze variant wordt slechts in grove lijnen uitgewerkt, omdat de impact van deze variant zo veelomvattend is, dat gedetailleerde uitwerking buiten de scope van de commissie valt.

De vormgeving – geënt op het Duitse minijobs-systeem – is als volgt:

- **Aanbieders:**
 - Geen verplichte werknemersverzekering bij inkomsten tot 525²⁴ euro bruto per maand.
 - De aanbieder kan voor meerdere minijobs worden ingehuurd (mits meerdere werkgevers). In Duitsland gebeurt dit echter nauwelijks (< 2%)
- **Vragers:**
 - Houden belastingen en premies volksverzekeringen en bijdrage ZVW in en dragen dit af.
- Registratie bij een (regionaal) overheidsloket (de Belastingdienst ligt voor de hand), die de werkgever factureert voor de in te houden belastingen en premies. Hiermee zijn de administratieve lasten beperkt.
- **Fiscale aftrek voor huishoudens die dienstverlening afnemen ter grootte van de te betalen belastingen, premies volksverzekeringen, bijdrage ZVW.**
- De werking strekt zich uit naar terreinen buiten de huishoudelijke hulp. In Duitsland bevindt circa 25% van de minijobs zich in de schoonmaak. Ook veel werkenden in horeca, detailhandel e.d. gaan eronder vallen.
- Het is waarschijnlijk dat ook een substantieel deel van de Pgb-werknemers en gastouders onder de minijobs kan vallen. (De inkomensgrens voor minijobs betekent ongeveer 15 uur werk per week (tegen minimumloon).

Effecten op de omvang van de markt en verdeling witte en zwarte markt

Het belangrijkste verschil met de huidige regeling is dat de plicht voor het inhouden en afdragen van belasting verschuift van de werknemer naar de werkgever. De werkgever wordt geprikkeld om zich te houden aan de verplichtingen van de minijobs omdat er een fiscale aftrek tegenover staat die de extra kosten compenseert. Hij zal daarom ook in staat zijn de werknemer hetzelfde netto uurloon uit te betalen. De administratieve lasten voor de werkgever zullen toenemen. Afhankelijk van de bereidheid van de werkgever om zich te houden aan deze verplichtingen en het beschikbare aanbod dat bereid is om wit te werken, kan een gedeelte van de markt voor dienstverlening aan huis zich registreren. De voornaamste effecten van een minijobs-systeem zullen zich voordoen in andere segmenten van de arbeidsmarkt, waar de werkgeverplichten voor sommige vormen van arbeid in de praktijk fors zullen afnemen, waardoor de vraag ernaar fors zal toenemen.

Budgettaire effecten

De belastinginkomsten nemen licht toe door de werkgelegenheidseffecten. Premie-inkomsten voor werknemersverzekeringen zullen afnemen omdat veel minder mensen verzekerd zullen zijn. De uitgaven aan werknemersverzekeringen nemen af; enerzijds doordat er minder verzekerden zijn en anderzijds door toenemende werkgelegenheid. De uitgaven voor publieke dienstverlening zullen afnemen doordat deze vaker via een minijob kunnen worden uitgevoerd.

Rechtspositie

²⁴ Dit bedrag is gebaseerd op de feitelijke grens waaronder men momenteel in Nederland geen belasting betaalt.

Ten opzichte van de Regeling dienstverlening aan huis verandert de formele rechtspositie van huishoudelijk werkenden niet. Ze zijn nog steeds niet verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Ook in een minijobs-systeem zou de mogelijkheid van vrijwillige verzekering kunnen blijven bestaan.

De verbreding van deze Regeling over de gehele arbeidsmarkt heeft wel tot gevolg dat er een grotere groep werkenden zal ontstaan met een verslechterde rechtspositie. Omvang van deze groep is afhankelijk van het gekozen premievrije bedrag. Ook opknippen van banen ligt in de rede.

Illegale tewerkstelling

Het risico op illegale tewerkstelling neemt af. Omdat de onderkant van de arbeidsmarkt toegankelijker wordt, is er meer concurrentie voor illegale werknemers.

Uitvoeringsaspecten

Overheidsloketten nemen een deel van de administratieve werkgeversverplichtingen over en sturen de werkgever een factuur. Dit betekent een forse verschuiving van administratieve lasten van werkgever naar overheid. De fraudemogelijkheden (bv. 'grijs werken': meer uren werken dan men opgeeft) zijn groot. Er zal dus een aanzienlijke handhavingsinspanning nodig zijn.

ILO-verdrag

Het is mogelijk ILO-verdrag 189 te ratificeren, omdat geen specifieke uitzondering meer wordt gemaakt voor huishoudelijk werkers. Het invoeren van dit systeem zou wel strijdig zijn met andere internationale regelgeving, zoals het in hoofdstuk 3 vermelde ILO-verdrag 175 en de EU-Deeltijdrichtlijn.

Variant 3: Afschaffen regeling dienstverlening aan huis

Vormgeving

De Regeling dienstverlening aan huis wordt afgeschaft zonder flankerend beleid. In hoofdstuk 4 is benoemd wat de effecten zouden zijn wanneer de arbeidsrechtelijke positie van de huishoudelijk werkenden gelijk zou zijn aan de positie van andere werknemers.

Verdeling zwarte en witte markt en omvang van de markt

Er zal in deze variant sprake zijn van een toename van de kosten voor werkgevers: premies werknemersverzekeringen: een premie voor particulieren voor publieke verzekering Ziektewet vanaf 6 weken (einde loondoorbetaling) tot 104 weken, premie Wet WIA, premie WW, bijdrage Zvw en administratieve lasten. De commissie gaat er vanuit dat slechts een zeer beperkt deel van de werkgevers zich aan al deze verplichtingen zal houden. Uit hoofdstuk 4 bleek dat op dit moment de bekendheid en nalevingsbereidheid van de regelgeving gering is. Zonder aanvullende handhavingsinspanningen zal dat – los van het geldende wettelijke regime- zo blijven en daarom zal er in de praktijk weinig veranderen. De verwachting is dan ook dat vrijwel de gehele private markt zich in het informele circuit zal gaan begeven omdat het witte circuit te duur wordt geacht, op mogelijk enkele nichemarkten na (bv publieke ambtsdragers). Afhankelijk van de bezwaren die afnemers voelen op de zwarte markt af te nemen, kan de omvang van de markt kleiner worden.

Overheidsfinanciën

De kans is klein dat werkgevers belastingen en premies zullen afdragen. Het effect ten opzichte van de huidige situatie wordt op nihil geschat, omdat ervan uitgegaan wordt dat ook nu vrijwel niemand aangifte doet. De mogelijkheid voor vrijwillige verzekeringen bij UWV vervalt. De vrijwillige verzekering wordt nauwelijks gebruikt en het effect van het wegvallen daarvan wordt daarom op nihil geschat.

Rechtspositie

Formeel wordt de positie van werknemers in deze sector fors verbeterd, maar de feitelijke rechtspositie zal niet veranderen (zie hoofdstuk 4).

Illegale tewerkstelling

Geen effect.

Uitvoeringsaspecten

De Belastingdienst zal bij alle particuliere werkgevers premies en loonheffing moeten innen. Dit betekent een verdubbeling van het aantal werkgevers dat de Belastingdienst moet controleren. Omdat het tevens bewijsrechtelijk bijzonder lastig is om een dienstbetrekking aan te tonen en de omvang daarvan vast te stellen, wordt ervan uitgegaan dat handhavingsmogelijkheden zeer beperkt zijn.

Ratificatie ILO-verdrag

Het is mogelijk om het verdrag te ratificeren, omdat er geen formele uitzondering wordt gemaakt voor huishoudelijk personeel.

Variant 4a, 4 b en 4c. Subsidie via dienstencheques en fiscale aftrek

Hieronder volgen beschrijvingen van diverse subsidievarianten. De eerste subsidievariant is een systeem voor dienstencheques (4a). Vervolgens wordt een variant met fiscale aftrek beschreven (4b) en een combinatievariant (4c). voor elke variant wordt de vormgeving beschreven. De effect op de werkgelegenheid en de budgettaire en overige effecten worden voor alle varianten gezamenlijk behandeld. Bij alle varianten wordt ervan uitgegaan dat de regeling dienstverlening aan huis wordt afgeschaft.

Dienstencheques (4a)

Dienstencheques wordt in verschillende Europese landen toegepast, waarbij het systeem in België (Dienstencheques voor buurtdiensten en banen, in werking sinds 2004) het bekendst is. In België worden dienstencheques overigens gecombineerd met een fiscale aftrek.

Een systeem van dienstencheques werkt als volgt:

- Een huishouden koopt een dienstencheque bij de overheid. Met deze dienstencheque kan het huishouden dienstverlening inkopen bij een intermediair bedrijf. Elke dienstencheque staat voor één uur dienstverlening.
- Het intermediaire bedrijf heeft werknemers in dienst die de dienstverlening uitvoeren. Deze werknemers hebben een reguliere arbeidsovereenkomst.
- Het intermediaire bedrijf kan de dienstencheque weer verkopen aan de overheid voor een hoger bedrag. Uit het verschil tussen aankoopprijs voor huishoudens en deze verkoopprijs kunnen loonkosten/winst/overhead gefinancierd worden. Hierdoor kan een witte markt ontstaan.

Bij de inrichting van een dergelijk systeem zijn vele keuzes mogelijk. Deze keuzes hebben effect op de werking, kosten en het effect van het systeem. De voornaamste parameters zijn de afbakening van de markt en de prijszetting. Hoe het systeem wordt ingericht hangt onder meer af van de precieze doelstellingen en het beschikbaar budget. Voor de raming van de effecten heeft de commissie hierin een aantal keuzes gemaakt. De parameters die hier zijn gekozen, zijn er op gericht om een substantieel gedeelte van de markt te witten.

Afbakening markt

Hoe ruimer de werkingssfeer, hoe hoger de kosten. In België zijn dienstencheques beschikbaar voor dienstverlening aan huis (schoonmaak, wassen en strijken, bereiding van maaltijden) en voor enkele vormen van activiteiten buitenshuis (boodschappenhulp en strijkateliers). Een aantal activiteiten zijn in België uitgezonderd (kinderopvang, onderhoud aan huis en tuin).

Indien een dergelijk systeem in Nederland zou worden ingevoerd, moeten eveneens keuzes worden gemaakt voor de afbakening. In de raming die de commissie heeft gemaakt is ervoor gekozen om van de vijf deelmarkten die in h2 zijn onderscheiden, er twee onder het systeem te laten vallen: schoonmaak en oppas (alsmede de overige werkzaamheden). Onderhoud aan huis en tuin valt er dus niet onder, omdat dit werk vaak door zzp'ers wordt uitgevoerd en doorgaans ook niet aan de onderkant van de arbeidsmarkt ligt. Er kan ook gekozen worden voor alternatieve vormgeving van een dergelijk systeem.

Ook de publieke dienstverlening (Pgb en formele gastouderopvang) valt in deze raming niet onder de dienstencheques. Reden hiervoor is dat deze markten nu reeds worden gesubsidieerd (Wmo, AWBZ of Wet kinderopvang). Het onderbrengen van deze markten in het dienstencheques-systeem (waarbij dus ook de rechtspositie van deze werknemers wordt verbeterd) zou dus neerkomen op het vervangen van het ene subsidiesysteem door het andere. De budgettaire effecten zijn in dat geval vergelijkbaar met de varianten 1a en 1b en worden dus niet apart geraamd.

Prijszetting

Door een dienstencheque wordt de marktprijs gereguleerd. Er is dus geen spreiding in de prijzen. Concurrentie ontstaat in principe alleen op kwaliteit.

Het effect van het systeem wordt groter (en de kosten navenant hoger) naarmate de aankoopprijs lager is.

Zoals in hoofdstuk 4 naar voren kwam wordt dit voor aanbieders pas interessant naarmate de prijs die op de zwarte markt wordt betaald, wordt benaderd. In de raming van de commissie wordt de prijs gesteld op € 10 (in België zijn de prijzen nog lager). Als verkoopprijs hanteert de commissie de geschatte kosten van een reguliere arbeidsovereenkomst (€21, zie hoofdstuk 4).

Fiscale aftrek (4b)

De werking van een fiscale aftrek is op hoofdlijnen als volgt:

- Een huishouden huurt dienstverlening in bij een gecertificeerd bedrijf.
- Dit intermediaire bedrijf heeft werknemers in dienst die de dienstverlening uitvoeren.
- Het bedrijf verstuurt de rekening aan het huishouden. Het huishouden kan deze rekening tegen een uniform tarief van 52% aftrekken van de belasting.
- Er ontstaat een witte markt doordat de marktprijs in combinatie met de fiscale aftrek kan concurreren met de prijs op de zwarte markt.
- Qua afbakening wordt in deze variant aangesloten bij de gekozen afbakening voor dienstencheques.

Het voordeel van een fiscale aftrek ten opzichte van een dienstencheque is dat er geen prijsregulering optreedt. De hele witte markt wordt gesubsidieerd. Bij een dienstenchequesysteem valt de markt voor hoogwaardige dienstverleners waarschijnlijk buiten het systeem: de loonruimte is immers gemaximeerd. Met een fiscale aftrek speelt dit probleem niet.

Daar staan een aantal nadelen van een fiscale aftrek ten opzichte van een dienstencheque tegenover:

- Transparante markt. De prijs voor een uur dienstverlening aan huis is bij een dienstencheque gereguleerd en overal gelijk. Huishoudens hoeven alleen een keuze te maken voor een intermediair bedrijf. Een fiscale aftrek heeft dit voordeel niet.
- Daarbij wordt de fiscale aftrek pas na verloop van tijd aan het huishouden uitgekeerd. Dit maakt een fiscale aftrek waarschijnlijk minder effectief, want minder zichtbaar voor een huishouden.
- Ook voor huishoudens met lage inkomens is een dienstencheque waarschijnlijk een effectiever instrument. Lage inkomens zijn minder gewend aan fiscale aftrekposten, daarbij kunnen voor deze groep verzilveringsproblemen spelen wanneer zij nauwelijks belasting betalen.

De systemen kennen dus beide zowel voor- als nadelen. In de raming zijn de effecten van de dienstencheque en de fiscale subsidie zijn zowel qua effecten als kosten vrijwel gelijk. Dit is echter een inschatting. De effecten kunnen anders worden ingeschat op basis van de waarde die wordt gehecht aan de verschillen tussen de systemen. Zowel dienstencheques als een fiscale subsidie hebben voor- en nadelen ten opzichte van elkaar. In de raming is ervan uitgegaan dat deze elkaar grosso modo opheffen.

Combinatievariant (4c)

Bij een combinatievariant kan een huishouden het totale bedrag aan dienstencheques aftrekken van de belasting tegen een uniform tarief. Deze combinatievariant wordt in België toegepast. Bij de raming van deze variant is gekozen voor een dienstencheque van € 12 die tegen 30% kan worden afgetrokken. In de raming komt de netto prijs dan uit op € 8,40. Ook hier geldt uiteraard dat kan worden geschoven met de parameters.

Het voordeel van een combinatie van een dienstencheque met fiscale subsidie is dat een fiscale subsidie volledig toevalt aan de huishoudens, terwijl de dienstenchequesubsidie ook neerslaat bij bedrijfswinsten en salarissen van werknemers. Hierdoor kan een fiscale subsidie een efficiënte aanvulling zijn op een dienstencheque.

Gevolgen voor omvang van de markt en verhouding witte en zwarte markt (varianten a, b en c)

Naar verwachting zal 45% tot 48% van de markt (schoonmaak, kinderopvang en overig) gewit worden bij deze varianten. Daarmee gaat het om 80 tot 85 miljoen uur, wat gelijk staat aan ca. 44.000 tot 46.000 legale voltijds arbeidsplaatsen.

Uitgangspunt voor de raming is dat alle huishoudens die nu een prijs betalen lager dan de prijs van een dienstencheque (of de marktprijs bij een fiscale aftrek, zie onder) niet tot de markt toetreden / geen gebruik gaan maken van dienstencheques of fiscale aftrek. De zwarte markt zal echter nooit helemaal verdwijnen. Daarom is de aanname dat sowieso 10% van de markt in het zwarte circuit blijft zitten.

Er vindt ook een verschuiving plaats van de rest van de markt naar de dienstencheques. Op dit ogenblik wordt een gedeelte van het werk (circa een kwart o.b.v. het aantal huishoudens) verricht door zzp'ers en reguliere werknemers in loondienst bij een derde. Als besloten wordt tot grootschalige subsidie in de vorm van een dienstencheque en/of fiscale aftrek is het waarschijnlijk dat een substantieel gedeelte van deze uren overgaat naar de dienstencheque/fiscale aftrek. Voor huishoudens is de keuze voor inhuur via dienstencheque/fiscale aftrek immers veel voordeliger. Daarbij zullen ook huidige zzp'ers en werknemers bekijken of en hoe zij toegang kunnen krijgen tot deze subsidies. Aannee is verder dat de uren die nu door werknemers gemaakt worden over zal gaan op dienstencheques/ fiscale subsidie (zij voldoen immers al aan de eisen die de subsidie stelt) en een groot gedeelte van de zzp-uren.

Bedacht moet overigens worden dat niet al deze arbeidsplaatsen te hoeven worden ingevuld door Nederlandse werknemers. De ervaringen in België laten zien dat een kwart van het werk met dienstencheques wordt uitgevoerd door (Europese) migranten, voornamelijk Polen²⁵.

Extra werkgelegenheid wordt met deze varianten niet gecreëerd. De reden hiervoor is dat ervan wordt uitgegaan dat de huidige zwarte markt nagenoeg geen barrières oplevert (zie hoofdstuk 4) en er dus geen onbenutte vraag is. Er zou extra vraag kunnen worden gecreëerd door de prijs van een dienstencheque fors lager te stellen dan de prijs die nu op de zwarte markt wordt betaald (zoals in België gebeurt). De commissie heeft een dergelijke variant niet in de raming opgenomen. Zoals het CPB (2005) schrijft "Een te hoge subsidie schiet zijn doel voorbij. Door de subsidie neemt de prijs af en wordt de vraag groter. Aan de marge zal een vergroting van de subsidie hierdoor niet alleen extra gebruik uitlokken; ook alle reeds bestaande gebruik moet extra worden gesubsidieerd. Dit laatste vormt een kostenpost waar geen baten tegenover staan (zogenaamde *deadweight loss*)."

Voor de uitwerking van de raming wordt verwezen naar bijlage 3. De ramingen betreffen de 'structurele' situatie en niet de transitieperiode. De praktijk (bijvoorbeeld de dienstencheque in

²⁵ IDEA consult, *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2011*

België) laat zien dat de markt langzaam tot wasdom komt. Mensen moeten wennen aan een nieuw systeem en er zijn vele redenen denkbaar waarom mensen pas op termijn overstappen.

Tot slot wijst de commissie erop dat fraude de effecten kan beïnvloeden. Zoals in hoofdstuk 4 naar voren kwam kan er worden gefraudeerd met het aantal uren, omdat dit lastig te controleren is. Ook kan de dienstencheque worden gebruikt voor werkzaamheden waarvoor zij niet zijn bedoeld.

Budgettaire effecten (varianten a, b en c)

Per saldo hebben de varianten een negatief effect op de overheidsfinanciën van 900 miljoen tot 1,2 miljard. In onderstaande tabel is een inschatting van de budgettaire effecten opgenomen.

	A (dc)	B (fa)	C (dc+fa)
Effect EMU-saldo (€ x mln)	-0,90	-0,90	-1,20
1 (-) Saldo dienstencheques	1,3	-	1,2
1a ontvangsten dienstencheques	1,2		1,6
1b uitgaven dienstencheques	2,6		2,7
2 (-) Fiscale subsidies		1,3	0,5
3 (+) extra belasting/premie inkomsten	0,5	0,5	0,5
3a belasting/premie-inkomsten wg	0,2	0,2	0,2
3b belasting/premie-inkomsten wn	0	0	0,1
3c BTW	0,2	0,2	0,2
4 (-) Uitkeringen	0	0	0
4a Werknemersverzekeringen	0,1	0,1	0,1
4b Bijstand	-0,1	-0,1	-0,1
5 (-) Uitvoeringskosten	Substantieel	Substantieel	Substantieel

De rijen in de tabel zijn als volgt berekend:

- 1a: Het totaal aantal uren maal de aanschafprijs van de dienstencheque.
- 1b: Het totaal aantal uren maal de verkoopprijs van de dienstencheque.
- 2: De fiscale aftrek is gelijk aan het aantal uren maal de prijs maal het aftrekpercentage.
- 3a: de totale belasting/premieinkomsten van werkgevers. Dit is op basis van premies 2013. Rekening houdend met een omzet die gelijk is aan de verkoopprijs maal het aantal uren en een bruto loonsom van het aantal uren maal het brutoloon voor een werknemer bij één dienstencheque. Inschatting is dat de winst op 20% van de bruto loonsom ligt, dit komt neer op ruim 10% van de omzet.
- 3b: uitgaande van gemiddeld tarief van 5%. Dit is een inschatting, hoe minder gewerkt wordt per werknemer, hoe lager de tarieven. Tot een brutoloon van circa € 6500 betalen werknemers de facto geen belasting.
- 3c: Door de intermediaire bedrijven wordt het hoge BTW-tarief (21%) afgedragen.
- 4a: Uitgaande van een standaardrisico over de brutoloonsum. Mogelijk is het risicoprofiel van de nieuwe groep werknemers slechter waardoor dit een onderschatting oplevert.
- 4b: Basis is een onderzoek van de RVA, aangehaald door het Belgische Rekenhof²⁶. Hierin is aangegeven hoeveel van de via de dienstencheque werkzame personen eerder in een uitkering zaten (gemiddeld 42%). Hiervan wordt verondersteld dat de helft anders ook aan de slag zou zijn gekomen en de andere helft niet. Daarbij is subsidiëring in België fors hoger. Daarom wordt de resterende 21% vermenigvuldigd met het percentage van de markt voor dienstverlening aan huis dat overstapt naar de witte markt. Dit inverdieneffect is hoogst onzeker, maar een betere bron ontbreekt.

²⁶ p 56, Dienstencheques – Rekenhof, januari 2009

- 5: Uitvoeringskosten: De precieze uitvoering wordt in dit rapport niet uitgewerkt, maar alle varianten zullen gepaard gaan met substantiële uitvoeringskosten.

Rechtspositie werkenden

In deze varianten is sprake van een verbetering van de positie van werknemers, doordat zij recht krijgen op de bescherming die voor een reguliere werknemer geldt. Op voorhand kan niet gezegd worden dat het netto-loon gemiddeld genomen ook verbetert (maar wel de uitbetaling van vakantiegeld en -dagen). Op de nettolonen wordt ook niet gestuurd. In de praktijk zal de positie van de legale werknemers verbeteren; voor het deel van de werknemers dat op de informele markt actief blijft zal er niets veranderen.

Illegale tewerkstelling

De toename van legale werkgelegenheid maakt het voor illegalen lastiger zich op deze markt te begeven.

Uitvoeringsaspecten

Er zal sprake zijn van substantiële uitvoeringskosten door de overheid. Deze zijn afhankelijk van precieze vormgeving en zijn door de commissie dan ook niet geraamd. Wel is duidelijk dat de fraudegevoeligheid van dit systeem groot is (zie hoofdstuk 4). Er zal dan ook aanzienlijk dienen te worden geïnvesteerd in handhaving.

ILO-verdrag

Omdat in deze varianten de regeling dienstverlening aan huis wordt afgeschaft kan het verdrag worden geratificeerd.

Bijlage 1 Bevorderen naleving Regeling

Om de bekendheid en naleving van de Regeling dienstverlening aan huis te bevorderen kan op een gemakkelijk toegankelijke pagina van UWV, Belastingdienst, gemeenten, CAK, etc een pagina worden gemaakt over rechten en plichten van werkgever en werknemer huishoudelijke hulp, vgl: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/dienstverlening-aan-huis> met een Modelcontract voor huishoudelijke hulp ten behoeve van werkgevers en werknemers (eventueel met varianten voor hulp in de huishouding, alfa-hulp, gastouders en overige klussers in en rond huis) op de sites op internet.

Bijlagen bij dit modelcontract kunnen zijn:

- Uitleg van bepalingen in contract en geldende regels rond doorbetaling bij vakantie, vakantiegeld en doorbetaling bij ziekte, en wijze eindiging contract,
- Uitleg over plicht tot aangifte van inkomen via aangiftebiljet door werknemer aan Belastingdienst, en opgaaf inkomen indien uitkeringsgerechtigd, aan uitkeringsinstantie.
- Aanmeldformulier vrijwillige werknemersverzekeringen bij UWV met duidelijk adres waar en hoe in te sturen (ondertekening door de hulp, en inzenden aan UWV door werknemer
- Uitleg van ziekmeldingsprocedure (na afloop van zes weken) aan UWV en werkloosheidsmelding (bij einde contract) aan UWV (indien vrijwillig verzekerd bij UWV).
- Model berekening wettelijke minimumloon en eventueel overeen te komen opslag daarop in verband met betaling door de huishoudelijke hulp van premies vrijwillige verzekering werknemersverzekeringen (ZW, WW, WIA), eventueel aangevuld met bedrag voor inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (te betalen door huishoudelijke hulp)

Daarnaast kunnen informatiestromen worden verbeterd:

- Informatie door UWV aan Belastingdienst zodra een vrijwillige verzekering is afgesloten met naam van de hulp en hoogte van inkomen waarvoor is verzekerd (ter controle op zwartwerken) en over de betalingen van uitkeringen (over uitkeringen houdt UWV waarschijnlijk loonbelasting in en dit wordt dus al bekend bij Belastingdienst). De Belastingdienst kan checken op aangifte door de huishoudelijke hulp van inkomsten en kan inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen heffen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, en controle doen op opgaaf inkomsten aan Dienst toeslagen.
- Gemeenten kunnen als bijstandverstrekkers via Suwinet kijken in inkomensgegevens van UWV door inkijs in het bestand van vrijwillig verzekerden (het bestand vrijwillig verzekerden moet natuurlijk wel toegankelijk worden gemaakt voor gemeenten).

Bijlage 2 Raming Pgb-werknemers

Wmo

Hoeveelheid zorg

Onder de WMO wordt nu naar schatting 15 mln (SCP) tot 25 mln (Panteia) uur aan PGB's geïndiceerd. VWS en SZW gaan uit van 20 mln. In 2015 wordt het budget met 33% gekort. De verwachting is dat ook het aantal PGB-uren met dit percentage daalt. De aanname is dat deze zorg 100% onder de regeling dienstverlening aan huis valt, omdat het vaak om een klein aantal uren gaat. We gaan dus uit van 15 mln uur in 2015 die aan PGB-zorg zal worden geïndiceerd, onder de Regeling Dienstverlening aan Huis. Afhankelijk van de inzet van €200 mln die de gemeenten toegezegd gekregen hebben, zou het aantal uur huishoudelijke hulp nog kunnen toenemen.

Prijs

Het gemiddelde tarief dat een gemeente betaald aan voor uur PGB-zorg is naar schatting ca. €16,50 op basis van een steekproef onder aanbestedingsbestekken. Het is niet bekend hoeveel een dienstverlener daarvan over houdt.

Gemeenten moeten o.b.v. art 6 van de WMO een PGB tarief vaststellen dat vergelijkbaar is met het tarief dat in die gemeente wordt gehanteerd voor de zorg in natura. Het begrip 'vergelijkbaar' is niet helder gedefinieerd. Het vergelijkbare tarief ligt naar schatting tussen de 20 euro (wettelijk vereist tarief exclusief de overhead en marge van de instelling) en 23 euro (wettelijke vereiste tarief medewerker instelling) op basis van het hulpmiddel vaststellen basistarieven (<http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/vaststellen-basistarieven>). Het verschil met het huidige tarief ligt dus tussen de 3,50 en 6,50.

Vanzelfsprekend is het mogelijk dat cliënten nu lagere prijzen bedingen bij hun dienstverlener dan het PGB-tarief dat ze krijgen uitgekeerd en dus meer zorg kunnen inkopen dan waarop ze geïndiceerd zijn. Dat zou er toe kunnen leiden dat een stijging van de werkgeverslasten leidt tot lagere nettolonen of minder afgenomen zorg. Echter, het grootste gedeelte van de PGB's wordt in de praktijk gereguleerd via thuiszorginstellingen, waarbij de prijs per uur niet onderhandelbaar is. Wel zouden de bemiddelingskosten lager kunnen worden.

P*Q

Q (uren x miljoen)	P (€)	P*Q (€ x mln)
15	3,50	52,50
15	6,50	97,50

Bij de WMO zijn de huidige PGB-tarieven / WMO-budget niet voldoende om de kostenstijging op te vangen. Inschatting is dat hiervoor € 50 tot € 100 miljoen nodig is. Hierbij is er vanuit gegaan dat het enige gevolg is, dat de PGB-tarieven zullen stijgen. Daarbij is aangenomen dat de cliënt op dit moment net zoveel zorg inkoopt als waar hij voor geïndiceerd is en dat de lonen niet zullen veranderen.

AWBZ

Hoeveelheid zorg

Onder de AWBZ wordt in 2015 naar schatting 20,4 mln uur zorg geleverd via PGB's onder de regeling dienstverlening aan huis²⁷ (zie tabel).

2015	PV	VP	BG	BGG	Totaal
Aandeel reg dah in totale kosten	€ 122,8	€ 38,7	€ 145,6	€ 85,0	€ 392,0
Aantal uren onder reg dah obv huidig betaald tarief	5,6	1,5	6,5	6,8	20,4

Bron: ITS 2011, Regioplan 2012, VWS

Het PGB tarief dat uitgekeerd wordt aan de cliënt staat weergegeven in de eerste kolom van onderstaande tabel. Het tarief moet 100% van de zorgcomponent van zorg in natura vergoeden. Met het totale budget (PxQ) kan een PGB houder gelijkwaardige zorg inkopen ten opzichte van Zorg in Natura. Op dit moment worden aan PGB-werknemers lagere tarieven uitbetaald. Het afschaffen van de Regeling Dienstverlening aan huis voor deze groepen, zal leiden tot een stijging van de werkgeverslasten met 25,5% (<http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/vaststellen-basistarieven>).

Prestatie	Tarief PGB betaald aan cliënt	Tarief betaald aan werknemer (grotendeels onder reg dah)
PV	€27,02	€ 22,11
VP	€48,79	€ 25,54
BGI	€35,84	€ 22,31
BGG	€44,30	€ 12,5

Bron: Bron: HHM, 'Wat betalen budgethouders voor zorg', onderzoek in opdracht van het College voor Zorgverzekeringen (2012)

P*Q

De inschatting is dat de aanpassing leidt tot een kostenstijging van ongeveer €100 mln (25,5% van 392 mln euro). Cliënten besteden in de praktijk gemiddeld 90% van hun PGB budget (VWS). Dit leidt ertoe dat de betreffende cliënten enerzijds meer uren zorg inkopen uit hun budget, maar anderzijds ook hun budget onderuitputten. Cliënten hebben echter recht op hun volledige PGB en hebben daarmee de (wettelijke) mogelijkheid om de stijging van de werkgeverslasten binnen hun PGB op te vangen. Naar verwachting zullen cliënten eerst hun PGB volmaken, voordat ze ofwel minder zorg gaan inkopen (er wordt immers meer uren zorg ingekocht dan ze op basis van hun indicatie nodig hebben) vanuit hun PGB ofwel dat ze hun dienstverleners minder brutoloon gaan betalen (maar wel een sterkere rechtspositie zullen krijgen). De verhouding hiertussen wordt bepaald in de onderhandeling tussen cliënt en dienstverlener. Afhankelijk van de mate waarin cliënten dit zullen doen, leidt dit enerzijds tot een stijging van de overheidsuitgaven tot maximaal 100 mln. of anderzijds tot een daling van maximaal 5,2 mln uren of ca. € 4 per uur minder voor de zorgverlener. Zie tabel.

Afweging	PV	VP	BG	BGG	Totaal
- Extra kosten werkgeverslasten (€ x 1 mln.)	€ 31,3	€ 9,9	€ 37,1	€ 21,7	€ 100,0
- Minder uren verleende zorg (uren)	-1,4	-0,4	-1,7	-1,7	-5,2
- Lager tarief obv huidig volume (€)	-4,5	-5,2	-4,5	-2,5	

²⁷ 2,2 mld AWBZ PGB extramuraal (VWS) waarvan 31% mensen met werknemerscontracten (ITS, 2011 (zie Handreiking PGB WMO 2012, blz. 40) waarvan ca. 7/8^e (Regioplan 2011) onder de regeling. Daaruit valt af te leiden dat in totaal 392 mln euro onder de regeling dienstverlening aan huis valt. Gedecideerd door gemiddeld uur tarief werknemer arbeidsovereenkomst (CVZ) à ca. 19,21 euro leidt dit tot een taal van 20,4 mln uren.

Bijlage 3 Raming subsidievarianten

Dienstencheques en fiscale subsidie zijn twee instrumenten om zwart werk in de markt voor dienstverlening aan huis te beperken en daarmee de positie van huishoudelijk personeel te verbeteren. In onderstaande raming wordt ingegaan op de (financiële) effecten van drie varianten.

- Fiscale subsidie
- Dienstencheque
- Dienstencheque plus fiscale subsidie

Door te variëren in de parameters in het systeem kunnen de doelen in meer of mindere mate bereikt worden. Eerst wordt kort ingegaan op de uitkomsten van de ramingen, vervolgens wordt nadere toelichting gegeven op de ramingsaanpak.

Onzekerheid financiële effecten

De ramingen betreffen de 'structurele' situatie. Het is echter waarschijnlijk dat een omslag in de markt voor huishoudelijk personeel geleidelijk aan tot stand komt. Mensen moeten wennen aan een nieuw systeem en er zijn vele redenen denkbaar waarom mensen pas op termijn overstappen. Hierdoor kunnen de varianten een lang ingroeipad kennen, waardoor ook de kosten geleidelijk aan toenemen.

De budgettaire effecten zijn daarbij ook zeer onzeker. Redenen hiervoor zijn:

- Onzekere bron-informatie: de markt voor huishoudelijk personeel is lastig te doorgronden, ook het Panteia-onderzoek is daarom met veel onzekerheid omgeven.
- Veel aannames zijn nodig om kosten en inverteertheitseffecten in te schatten. Enerzijds komt dit door beperkte informatie over de markt, anderzijds staat de hoogte van de verschillende parameters zeker niet vast. Ook in België wordt bijvoorbeeld van jaar-op-jaar aan de parameters gesleuteld. Hierdoor kunnen de uiteindelijke kosten hoger of lager uitpakken. Echter, ook het doelbereik - hoeveel van de markt blijft zwart opereren of in hoeverre verbetert de positie van werknemers? - is sterk afhankelijk van de gekozen parameters.
- Tot slot zijn ook de gedragsreacties van huishoudens zeer lastig in te schatten. Deze hangen niet alleen af van de vormgeving van de dienstencheque of aftrek, maar bijvoorbeeld ook met de mate waarin huishoudens zwart werk afwijzen of de handhaving op zwart werk door de overheid. Daarbij kunnen de preferenties van huishoudens over de tijd wijzigen.

Varianten

A. Uitsluitend dienstencheques

De werking van de dienstencheques is op hoofdlijnen als volgt:

- Een huishouden koopt een dienstencheque bij de overheid. In de raming hieronder is deze prijs gesteld op € 10.
- Met deze dienstencheque kan het huishouden dienstverlening inkopen bij een intermediair bedrijf. Elke dienstencheque staat voor één uur dienstverlening.
- Het intermediaire bedrijf heeft werknemers in dienst die de dienstverlening uitvoeren.
- Het intermediaire bedrijf kan de dienstencheque weer verkopen aan de overheid voor € 21. Uit het verschil tussen aankoopprijs voor huishoudens en deze verkoopprijs kunnen loonkosten/winst/overhead gefinancierd worden. Hierdoor kan de witte markt ontstaan.
- Door een dienstencheque wordt de marktprijs gereguleerd. Er is dus geen spreiding in de prijzen. Concurrentie ontstaat in principe alleen op kwaliteit.

- In onderstaande tabel volgt een overzicht van de verwachte effecten op de markt voor dienstverlening aan huis. Daarbij komt verschuift een substantieel gedeelte van de markt die nu wordt ingevuld door ZZP-ers en werknemers naar de dienstencheques. Zie voor de inschatting hiervan de laatste kolom.
- Voor een nadere toelichting op de gebruikte aannames, zie de toelichting met ramingsveronderstellingen.

A. Dienstencheques (€10)					
omvang markt (uren x miljoen)	Huidige markt DAH	% zwarte markt	uren wit	uren zwart	verschuiving ZZP + Indienst
schoonmaken van de					
1 woning	103	32%	70	33	25
2 oppas/gastouder aan huis	60	95%	3	57	16
3 overig	14	49%	7	7	4
Totaal	177	55%	80	97	45

B. Uitsluitend fiscale aftrek

- Een huishouden huurt dienstverlening in bij een gecertificeerd bedrijf.
- Dit intermediaire bedrijf heeft werknemers in dienst die de dienstverlening uitvoeren.
- Het bedrijf verstuurt de rekening aan het huishouden. Het huishouden kan deze rekening tegen 52% aftrekken van de belasting.
- Er ontstaat een witte markt doordat de marktprijs in combinatie met de fiscale aftrek kan concurreren met de prijs op de zwarte markt.
- In onderstaande tabel een overzicht van de verwachte effecten op de markt voor dienstverlening aan huis. Wederom verschuift een substantieel gedeelte van de markt die nu wordt ingevuld door ZZP-ers en werknemers naar de dienstencheques. Zie voor de inschatting hiervan de laatste kolom²⁸.

B. Fiscale aftrek van 52%					
omvang markt (uren x miljoen)	Huidige markt DAH	% zwarte markt	uren wit	uren zwart	verschuiving ZZP + Indienst
schoonmaken van de					
1 woning	103	32%	70	33	25
2 oppas/gastouder aan huis	60	95%	3	57	16
3 Overig	14	49%	7	7	4
Totaal	177	55%	80	97	45

C. Combinatievariant: dienstencheque én fiscale aftrek

- Een huishouden kan het totale bedrag aan dienstencheques aftrekken van de belasting. In de raming hieronder komt de netto prijs dan uit op € 8,40.
- In onderstaande tabel een overzicht van de verwachte effecten op de markt voor dienstverlening aan huis. Wederom verschuift een substantieel gedeelte van de markt die nu wordt ingevuld door ZZP-ers en werknemers naar de dienstencheques. Er wordt uitgegaan van een gelijke verschuiving bij een dienstencheque en een fiscale aftrek en deze combinatievariant.

²⁸ Er wordt uitgegaan van een gelijke verschuiving bij een dienstencheque en een fiscale aftrek. Bij een dienstenchequesysteem valt de markt voor hoogwaardige dienstverleners waarschijnlijk buiten het systeem: de loonruimte is immers gemaximeerd. Met een fiscale aftrek speelt dit probleem niet. Het is daarmee waarschijnlijk dat de verschuiving bij een fiscale aftrek nog iets hoger is. De omvang van dit 'extra' effect is echter lastig/niet te kwantificeren.

C. Dienstencheques (€12) met 30% fiscale aftrek					
omvang markt (uren x miljoen)	Huidige markt DAH	% zwarte markt	uren wit	uren zwart	verschuiving ZZP + Indienst
schoonmaken van de					
1 woning	103	28%	75	28	25
2 oppas/gastouder aan huis	60	94%	4	56	16
3 overig	14	49%	7	7	4
Totaal	177	52%	85	92	45

Budgettaire effecten

In onderstaande tabel een inschatting van de budgettaire effecten.

	A (dc)	B (fa)	C (dc+fa)
Effect EMU-saldo (€ x mln)	-0,90	-0,90	-1,20
1 (-) Saldo dienstencheques	<u>1,3</u>	-	<u>1,2</u>
1a ontvangsten dienstencheques	1,2		1,6
1b uitgaven dienstencheques	2,6		2,7
2 (-) Fiscale subsidies		<u>1,3</u>	<u>0,5</u>
3 (+) extra belasting/premie inkomsten	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>
3a belasting/premie-inkomsten wg	0,2	0,2	0,2
3b belasting/premie-inkomsten wn	0	0	0,1
3c BTW	0,2	0,2	0,2
4 (-) Uitkeringen	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
4a Werknemersverzekeringen	0,1	0,1	0,1
4b Bijstand	-0,1	-0,1	-0,1
5 (-) Uitvoeringskosten	<u>PM</u>	<u>PM</u>	<u>PM</u>

- 1a: Het totaal aantal uren maal de aanschafprijs van de dienstencheque.
- 1b: Het totaal aantal uren maal de verkoopprijs van de dienstencheque.
- 2: De fiscale aftrek is gelijk aan het aantal uren maal de prijs maal het aftrekpercentage.
- 3a: de totale belasting/premieinkomsten van werkgevers. Dit is op basis van premies 2013. Rekening houdend met een omzet die gelijk is aan de verkoopprijs maal het aantal uren en een bruto loonsom van het aantal uren maal het brutoloon voor een werknemer bij één dienstencheque. Inschatting is dat winst op 20% van de bruto loonsom ligt, dit komt neer op ruim 10% van de omzet.
- 3b: uitgaande van gemiddeld tarief van 5%. Dit is een inschatting, hoe minder gewerkt wordt per werknemer, hoe lager de tarieven. Tot een brutoloon van circa € 6500 betalen werknemers de facto geen belasting.
- 3c: Door de intermediaire bedrijven wordt het hoge BTW-tarief (21%) afgedragen.
- 4a: Uitgaande van een standaardrisico over de brutoloonsum. Mogelijk is het risicoprofiel van de nieuwe groep werknemers slechter waardoor dit een onderschatting oplevert.
- 4b: Basis is een onderzoek van de RVA, aangehaald door het Belgische Rekenhof²⁹. Hierin is aangegeven hoeveel van de via de dienstencheque werkzame personen eerder in een uitkering zaten (gemiddeld 42%). Hiervan wordt verondersteld dat de helft anders ook aan de slag zou

²⁹ p 56, Dienstencheques – Rekenhof, januari 2009

ξίφν γεκομεν εν δε ανδρε ηελφτ νιετ. Δααρβιφ ις συβσιδιλρινγ ιν Βελγιλ φορσ ηογερ. Δααρομ ωορδτ δε ρεστερενδε 21% περιμενιγπολδιγδ μετ ηετ περχενταγε παν δε μαρκετ ποορ διενστπερλενινγ ααν huis dat overstapt naar de witte markt. Dit inverdieneffect is hoogst onzeker, maar een betere bron ontbreekt.

- Een andere onzekere factor is de mate waarin buitenlandse werknemer in deze markt gaan werken. Ervaring in België is dat de markt ook aantrekkelijk is voor bijvoorbeeld Oost-Europese werknemers.
- 5: Uitvoeringskosten: De precieze uitvoering wordt in dit rapport niet uitgewerkt, maar alle varianten zullen gepaard gaan met substantiële uitvoeringskosten.

Toelichting

Hieronder worden de veronderstellingen toegelicht die gebruikt worden bij de ramingen. Dit gebeurt aan de hand van de combinatievariant dienstencheques + fiscale subsidie. Tenzij anders is vermeld zijn deze zelfde veronderstellingen ook gebruikt bij de 'losse' varianten voor een dienstencheque en een fiscale aftrek. Allereerst wordt ingegaan op de uurprijzen en vervolgens op de omvang van de markt.

Uurprijzen

In onderstaande tabel is de opbouw te vinden van de uurprijzen die gehanteerd worden in de ramingen. In de kolom 'grondslag' is de grondslag te vinden voor de gehanteerde percentages.

Minimumloon					
1	brutoloon per uur (ex vakgeld)	€ 8,98	%	grondslag	toelichting
2	vakantiedagen	€ 0,69	7,7%	1	wettelijk recht op vakantiedagen
3	vakantiegeld	€ 0,72	8,0%	1	wettelijk recht op vakantiegeld
4	improductieve uren	€ 1,35	15,0%	1	inschatting van reistijd (bron: VWS)
5	Brutoloon per dienstenchequeuur	€ 11,73			
6	kosten op brutoloon	€ 2,04	17,4%	5	
7	WAO/WIA	€ 0,55	4,7%		Premies UWV 2013
8	WW	€ 0,20	1,7%		Premies UWV 2013
9	WGA-dif	€ 0,06	0,5%		Premies UWV 2013
10	sectorpremie	€ 0,32	2,8%		Premies UWV 2013
11	ZVW	€ 0,91	7,8%		ZVW-premie
12	Overige kosten	€ 7,00			
13	winst	€ 2,35	20,0%	5	inschatting
14	overhead	€ 1,76	15,0%	5	inschatting
15	btw hoog	€ 2,89	21,0%	5+6	wettelijk
16	kostprijs per dc-uur	€ 20,76			

Enkele punten verdienen nadere toelichting:

- Improductieve uren: buiten de directe dienstverlening zullen werknemers ook tijd moeten besteden aan reistijd, overleg e.d.. Aanneمة is dat werknemers ook betaald worden voor deze uren. Een klus in de huishoudelijke dienstverlening duurt immers vaak kort, waardoor bijvoorbeeld reistijd relatief belangrijk is. In het Belgische dienstenchequesysteem is compensatie voor reistijd dan ook veelal de praktijk. Ter indicatie: VWS hanteert in een

kostprijs opbouw voor huishoudelijke hulp een reistijd van 16%. Stel dat dienstverlening twee en een half uur duurt, dan betekent 16% een reistijd van 24 minuten.

- **Winst:** Aanname is dat ondernemingen 20% van de bruto-loonsom winst maken. Dit is circa 11% van de de inruilwaarde van de dienstencheque. Uit onderzoek naar de winstmarge bij het Belgische systeem van dienstencheques³⁰ is bekend dat de gemiddelde winstmarge daar gemiddeld op 7% van de inruilwaarde ligt. Hierin zijn echter ook de gesubsidieerde invoegbedrijven (met speciale doelgroepen) meegenomen. Bij private bedrijven ligt de winstmarge (volgens hetzelfde rapport) rond de 12% van de inruilwaarde. Dit correspondeert met de 20% van de loonsom / 11 % van de inruilwaarde die hier wordt aangenomen.
- **Aanname** is dus dat bedrijven deze winstmarge nodig hebben om tot de markt toe te willen treden. Dit maakt niet dat deze markt zonder risico is voor ondernemingen, uit de Belgische praktijk blijkt dat er grote variatie zit in de winstgevendheid van dienstenchequeondernemingen.
- **Overhead:** Aanname is dat de overhead 15% van de bruto loonsom is. Dit is circa 8% van de inruilwaarde. Dit is op basis van voornoemd onderzoek van PwC (figuur 7). Door de oogharen heen is ongeveer 10% van de inruilwaarde bedoeld voor loonkosten andere werknemers en overige personeelskosten. Hierin zit een grote spreiding, bij private ondernemingen is deze het laagst, namelijk circa 5,5% van de inruilwaarde.

In de ramingen wordt gerekend met een inruilwaarde van € 21. Volgens bovenstaand staatje kan met deze vergoeding de markt voor zowel werknemers als werkgevers aantrekkelijk zijn en zit er zelfs nog een beperkte extra marge. De bovengenoemde punten zijn allen geen 'harde' inschattingen. Bedrijven kunnen non-profit werken zodat geen winstmarge nodig is, of erg efficiënt waardoor de overhead laag is. Daarbij kan de mate waarin improductieve uren vergoed worden onderhandelbaar zijn tussen werkgevers en werknemers. De opbouw van het staatje is daarmee indicatief.

Tot slot zijn pensioenpremies niet meegenomen. Aanname is dat het grootste deel van de werknemers te weinig werkt om boven de franchise uit te komen. Denkbaar is echter dat met een dienstencheque het systeem interessanter wordt om als full-time werknemer in te werken. In dit geval moet binnen de € 21 ook nog marge gevonden worden voor de betaling van pensioenpremies.

Omvang markt

Voorbeeld: dienstencheques (€12) met 30% fiscale aftrek

omvang markt (uren x miljoen)	Huidige markt DAH	% zwarte markt	uren wit	uren zwart	verschuiving ZZP + Indienst
schoonmaken van de					
1 woning	103	28%	75	28	25
2 oppas/gastouder aan huis	60	94%	4	56	16
3 overig	14	49%	7	7	4
Totaal	177	52%	85	92	45

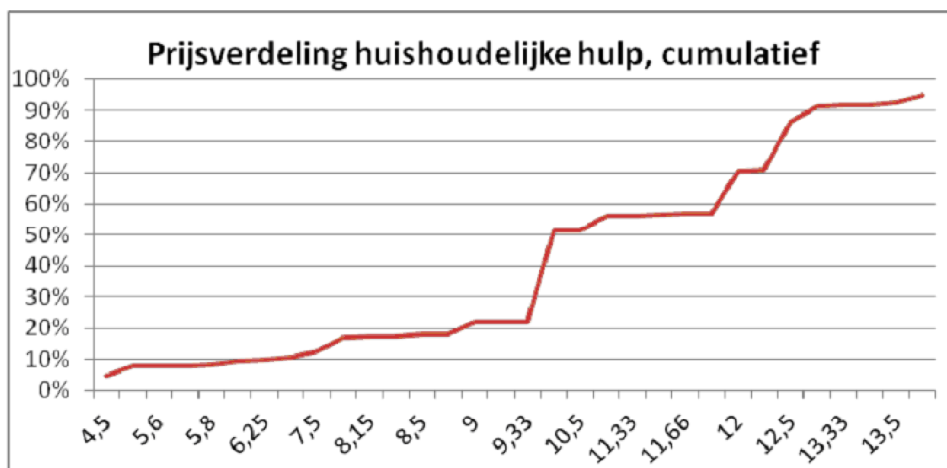
Voor de raming worden de deelmarkten gebruikt die in het Panteia-onderzoek onderscheiden worden. Uit dit onderzoek blijken lage prijzen in de markt oppas/gastouder aan huis. Mogelijk is dit een onderschatting, maar mogelijk is dit ook het gevolg de lage vergoeding die bijvoorbeeld betaald worden aan buurkinderen die oppassen. Daarbij is het aantal uren in deze deelmarkt (60 miljoen) niet gecorrigeerd voor het afschaffen van de regeling DAH. Dit beïnvloedt de kostenraming

³⁰ p47. PricewaterhouseCoopers, Financiële audit van het stelsel van dienstencheques voor buurtdiensten

niet/ampers, maar wel wordt de raming van de totale zwarte markt (in bovenstaande tabel 52%) hier door beïnvloed.

Onderstaand een korte toelichting per kolom

- *Huidige markt DAH*: De grootte van de huidige markt voor dienstverlening aan huis in miljoenen uren, volledig conform uitkomsten Panteia-onderzoek.
- *% zwarte markt*: Uit het Panteia-onderzoek is een verdeling van de betaalde uurprijzen beschikbaar. Uitgangspunt voor de raming is dat alle huishoudens die nu een prijs betalen lager dan de prijs van een dienstencheque (of de marktprijs bij een fiscale aftrek, zie onder) niet tot de markt toetreden / geen gebruik gaan maken van dienstencheques of fiscale aftrek.
- In onderstaande grafiek is de cumulatieve verdeling van de uurprijzen te vinden. Te zien is dat dit geen glijdende schaal is, bijvoorbeeld bij het prijspunt € 10. Circa 29% van de respondenten geeft aan hun huishoudelijk hulp € 10 te betalen. Aanname is dat de groep die nu € 10 betaalt (op termijn) overstapt naar de dienstencheques/fiscale aftrek.



- De zwarte markt zal echter nooit helemaal verdwijnen. Daarom is de aanname dat sowieso 10% van de markt in het zwarte circuit blijft zitten. De schatting van de omvang van de zwarte markt komt dus als volgt tot stand: $\% \text{zwarte markt} = \% \text{huishoudens dat onder } \text{€} \times \text{betaalt} + 10\%$
 - De 10% is een indicatieve schatting. Ook bij een subsidie zal een deel van de vragers de diensten blijven vragen op de informele markt. Dat geldt mutatis mutandis voor de aanbodzijde evengoed. Gevolg van een subsidiesysteem is dat werknemers die hieronder werken in beginsel geen mogelijkheid meer hebben om belasting te ontduiken, danwel verrekening van inkomsten op hun uitkering te voorkomen. Voor sommige aanbieders (in het bijzonder mensen die naast een uitkering werken) is werken in het gesubsidieerde circuit dan ook onaantrekkelijk. Deze groep zal in alle varianten niet volledig uit de markt verdwijnen. Ditzelfde geldt voor het gedeelte van de markt dat nu wordt ingevuld door illegalen. Zij kunnen grotendeels uit de markt gedrukt door de dienstencheques en in mindere mate door een systeem van fiscale subsidies. Beide groepen zullen waarschijnlijk gedeeltelijk proberen zwart te blijven werken. Effect hiervan kan zijn dat ze hun prijs verlagen, waardoor ook de markt voor gesubsidieerde dienstverlening kleiner wordt.
 - *NB*: bij een fiscale aftrek is de marktprijs in principe onbekend. In deze variant wordt dan ook uitgegaan van een marktprijs van circa € 21,- waardoor voor de werknemer

een minimumloon resteert. Dit is aan de lage kant, waardoor het aantal huishoudens overschat kan worden. Aan de andere kant wordt hierdoor de hoogte van de subsidie onderschat. Beide effecten werken (budgettair) dus tegen elkaar in.

- *Uren wit:* dit is gelijk aan de volledige markt DAH minus het percentage daarvan dat zwart werkt.
- *Uren zwart:* de volledige markt DAH maal het percentage zwart werk.
- *Verschuiving ZZP en loondienst:* Op dit ogenblik wordt een gedeelte van de markt (circa een kwart o.b.v. het aantal huishoudens³¹) ingevuld door ZZP-ers en reguliere werknemers in loondienst. Als besloten wordt tot grootschalige subsidie in de vorm van een dienstencheque en/of fiscale aftrek is het waarschijnlijk dat een substantieel gedeelte van deze uren overgaat naar de dienstencheque/fiscale aftrek. Voor huishoudens is de keuze voor inhuur via dienstencheque/fiscale aftrek immers veel voordeliger. Daarbij zullen ook huidige ZZP-ers en werknemers bekijken of en hoe zij toegang kunnen krijgen tot deze subsidies. Aanname is verder dat 100% van de uren³² die nu door werknemers gemaakt worden over zal gaan op dienstencheques/ fiscale subsidie (zij voldoen immers al aan de eisen die de subsidie stelt) en 50% van de ZZP-uren. Dit is voor alle varianten gelijk, er is dus niet van uit gegaan dat het verschuivingseffect in variant c hoger is als gevolg van een hogere subsidie. Bij beide groepen wordt er daarbij vanuit gegaan dat er geen in- en uitverdieneffecten optreden. Zij opereren nu immers ook al in het witte circuit.
- NB: De cijfers over ZZP en werknemers zijn afkomstig uit het Panteia-onderzoek en met onzekerheid omgeven. Mogelijk wordt deze groep in de enquête overschat. Het is immers goed denkbaar dat huishoudens het verschil niet zien tussen iemand die via een bedrijf met werknemersconstructie wordt ingehuurd en iemand die via een bemiddelingsbureau dat gebruik maakt van de regeling DAH wordt ingehuurd. Als hierdoor het aantal ZZP-ers en werknemers in de huidige markt wordt overschat, kan de effectiviteit (voor het witten van de markt DAH) van de instrumenten dienstencheque of fiscale aftrek worden onderschat.

³¹ Bron: Panteia, tabel 2.5.

³² Alleen het aantal huishoudens dat gebruik maakt van ZZP/loondienst is opgenomen in het Panteia-onderzoek. Dit aantal huishoudens is omgerekend naar gewerkte uren. Hierbij is aangenomen dat het gemiddeld aantal uren dat een huishouden afneemt van ZZP/loondienst gelijk is aan het gemiddeld aantal uren dat een huishouden afneemt onder de regeling DAH.

Bijlage 4 Lijst gesprekspartners

UNICEF Nederland

Terre des Hommes Nederland

Respect network NL

FNV

CNV

Nationaal rapporteur mensenhandel

College voor de rechten van de mens

(AO consult, auteur o.a. 'household outsourcing')

Vereniging voor vrouw en recht Clara Wichman

TSN Thuiszorg

Brancheorganisatie Thuiszorg Nederland

Buurtzorg

Stichting Alphetots

Actiz

Algemene Bond Uitzendondernemingen

OSB

Gascogne Groep

CSU

Axxicom

Vereniging Gastouderbranche

Brancheorganisatie Kinderopvang

Per Saldo

BOinK

Gemeente Tilburg

Gemeente Emmen

Bijlage 5 Verklarende woordenlijst

Private markt: het deel van de markt voor dienstverlening aan huis dat geheel privaat wordt gefinancierd.

Publieke markt: het deel van de markt voor dienstverlening aan huis dat – deels- met collectieve middelen wordt gefinancierd. Het gaat om gastouders aan huis en om Pgb's uit de Wmo en AWBZ.

Pgb: persoonsgebonden budget. Hiermee kunnen cliënten dienstverleners inhuren voor zorg of huishoudelijke hulp. Indien wordt voldaan aan de voorwaarden vallen de dienstverleners onder de bepalingen van de Regeling Dienstverlening aan huis.

AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning.

Alfahulpen: een bijzondere benaming van bepaalde groepen personen die via een Pgb werkzaam zijn en vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis

Gastouders aan huis: gastouders die hun werkzaamheden verrichten ten huize van de vraagouder. Wanneer zij aan de voorwaarden voldoen vallen zij onder de regeling dienstverlening aan huis. De vraagouder komt – mits deze voldoet aan de eisen die door de Wet Kinderopvang worden gesteld- in beginsel in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Regeling Dienstverlening aan huis: serie bepalingen in diverse wetten met betrekking tot de rechtspositie van personen 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.

Zwart werk/zwarte markt/informele markt: werkzaamheden die niet worden opgegeven bij de Belastingdienst en /of UWV.

Illegalen: personen die zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijven.

Minijobs:

Dienstencheques: