

deel 3

HET POLITIEKE KADER

?!

HET DEBAT OVER DE MARKT VOOR PERSOONLIJKE DIENSTVERLENING

8

8.1 Inleiding

In de jaren negentig kwam in het parlement het debat op gang over het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening. Aanvankelijk lag het accent vooral op de potentiële werkgelegenheid in deze sector. Kamerleden verwezen vaak naar succesvolle voorbeelden in andere landen, waar via instrumenten als dienstencheques en fiscale aftrekbaarheid een behoorlijk aantal banen was gerealiseerd. Bij de behandeling van de begroting SZW 1997 nam de Tweede Kamer de motie Bakker c.s. aan, waarin de regering werd verzocht allerlei mogelijkheden te onderzoeken om de markt van particuliere dienstverlening te ontwikkelen.¹ De motie refereert aan *'belemmeringen in de sociale en fiscale systematiek'* en noemt onder de te onderzoeken instrumenten expliciet de *'aftrekbaarheid van (vormen van) particuliere dienstverlening'* en *'vrijstelling van belasting en premieheffing van bepaalde typen werk'*.

In de jaren negentig doelde men qua werkgelegenheidseffecten op de onderkant van de arbeidsmarkt. Mogelijke doorwerking op verhoging van arbeidsparticipatie van andere groepen door inzet van persoonlijke dienstverlening voor verbetering van de combinatie arbeid en zorg kwam er als argument eigenlijk pas in deze eeuw bij. Ook de effecten van de vergrijzing op de vraagzijde van de persoonlijke dienstverlening zijn pas later bij het discours betrokken.² Een arbeidsrechtelijk perspectief is in het debat niet of nauwelijks aanwezig. Opmerkelijk is voorts het sekseneutrale taalgebruik, alsof het werk in de persoonlijke dienstverlening in de praktijk niet grotendeels vrouwenwerk is. Terwijl dit zowel voor de slaagkans van maatregelen als voor de juridische houdbaarheid daarvan van cruciaal belang is. In § 8.2 bespreken we het parlementair debat over de opkomst en de ondergang van de *'witte werksters'* regeling. In § 8.3 komen achtereenvolgens de adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen en de reacties van kabinet en parlement hierop. Tot besluit worden in § 8.4 zowel knelpunten als aanknopingspunten geformuleerd.

8.2 Witte werksters regeling

Onder het eerste kabinet Kok (1994-1998) werden allerlei vormen van activering van uitkeringsgerechtigden beproefd. Naast diverse vormen van gesubsidieerde arbeid riep Minister Melkert van SZW andere subsidieregelingen in het leven, ook in de sector persoonlijke dienstverlening. Aan de *'witte werksters'* regeling zoals de vanaf 1998 van kracht zijnde Regeling Schoonmaakdiensten

¹ *Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr. 29*: de motie was ondertekend door de regeringspartijen uit het eerste paarse kabinet.

² Zie o.a. Batelaan, Berkhout & Homburg, 2000. Dit was een inventarisatie in het kader van de Stimuleringsmaatregel Dagindeling.

Particulieren (RSP) meestal werd genoemd gingen vanaf 1996 enige experimenten vooraf.

Kern van de RSP was dat schoonmaakbedrijven, die een langdurig werkloze met een contract van minimaal 15 uur (maximaal 32 uur) aanstelden, subsidie konden verwerven onder overlegging van particuliere schoonmaakcontracten met een bepaald maximumtarief. Met de subsidie konden de schoonmaakbedrijven aan particulieren een lager tarief in rekening brengen, waardoor zij beter konden concurreren met de informele markt.

De beweegredenen voor de RSP zijn uiteengezet in de Notitie Thuiservice.³ Daar werden enige elementen toegevoegd aan het discours over de persoonlijke dienstverlening. Naast het oogmerk bevordering van de werkgelegenheid, met name voor laagopgeleiden, plaatste het kabinet de doelstelling van het omzetten van zwart werk in wit werk. De markt voor de persoonlijke dienstverlening zou, zo meende de minister, verruimd kunnen worden omdat een substantieel potentieel aan werk blijft liggen, dat door mensen zelf wordt gedaan of zwart wordt uitgevoerd. Wat onder zwart werk verstaan wordt en waardoor het veroorzaakt wordt, is niet nader uiteengezet.⁴

Een ander nieuw element is dat het kabinet de keus voor de subsidiefaciliteit uitdrukkelijk motiveerde met een betere rechtspositie voor de werknemers in de persoonlijke dienstverlening. Genoemd zijn de minimale arbeidsvoorwaarden, het verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen, de mogelijkheden voor scholing en begeleiding. In feite zijn dit zaken die voor alle werknemers gelden, behalve voor degenen die onder de uitzonderingspositie van het deeltijd huishoudelijk personeel vallen.

Ook het gemak voor de klant speelde mee bij de keus voor de subsidiefaciliteit – betrouwbaarheid schoonmaker, kwaliteit dienstverlening, vervanging bij ziekte en klachtenbehandeling. De vraag naar witte werksters bleek inderdaad groot te zijn, hoewel de klanten een uurprijs ruim boven het gemiddelde in het informele circuit moesten betalen. De schoonmaakbedrijven hadden echter grote moeite om voldoende personeel onder de langdurig werklozen te vinden. Onder Paars II zijn de voorwaarden waaraan de bij de schoonmaakbedrijven in dienst tredende langdurig werklozen moesten voldoen nog een aantal malen versoepeld, ook na een evaluatie van de RSP door Regioplan.⁵

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 633, nr. 1.

⁴ Gaat het om bijklussende bijstandsvrouwen ('uitkeringsfraude')? Of om werksters die hun inkomsten niet aangeven bij de belastingdienst (hoewel ze wellicht geen belasting over de verdiensten behoeven te betalen)? Of over werkenden die er een schoonmaakbaantje bij hebben? Of over au pairs of een asielzoekster die een schoonmaakbaantje erbij hebben? Of om een migrant domestic worker zonder verblijfsstatus?

⁵ Batelaan, Wiersma & Homburg, 2000.

Het bereik bleef echter beperkt. Op het moment dat staatssecretaris van SZW Van Hoof namens Kabinet Balkenende II de Tweede Kamer in september 2004 informeerde over zijn voornemens om de RSP-regeling af te bouwen, werkten er ruim 1200 personen als witte werkster.⁶ Met omgerekend 740 banen van 32 uur werden zo'n 6500 huishoudens bereikt.

Ondertussen had het Ministerie van SZW aan SEOR, het economisch onderzoeksbureau van de Erasmus Universiteit in Rotterdam, de opdracht gegeven om te onderzoeken onder welke voorwaarden een deel van de bestaande zwarte (informele) markt van de persoonlijke dienstverlening gewit kan worden. Dit vloeide voort uit kabinetsstandpunt over het rapport van de MDW-werkgroep Persoonlijke Dienstverlening II.⁷

Het SEOR-onderzoek was nog niet beschikbaar tijdens het overleg tussen staatssecretaris en Tweede Kamer over de voorgenomen afbouw van de RSP in december 2004. De Tweede Kamer wilde slechts instemmen met afbouw als tegelijkertijd alternatieven voor stimulering van de markt voor de persoonlijke dienstverlening ontwikkeld zouden worden. Daarover, onder meer aan de hand van het later in december 2004 verschenen SEOR-rapport, is nog verschillende malen overlegd tussen Tweede Kamer en staatssecretaris Van Hoof, maar de discussie kwam geen stap verder. Gebrek aan middelen was het belangrijkste knelpunt: Van Hoof stelde geen optie op voorhand te willen uitsluiten, behalve een regeling die meer zou gaan kosten dan het subsidieplafond van de RSP (dat al veel lager was dan er bij de start voor beschikbaar was).⁸ De RSP-regeling is afgebouwd zonder dat er iets voor in de plaats kwam.

8.3 Adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen

8.3.1 *Huis houden op de markt*

De Tweede Kamer was niet tevreden over de weigering van de kabinetten Balkenende I en II om een alternatief voor de 'witte werksters' regeling te ontwikkelen. Eind juni 2005 nam de Kamer de motie Bussemaker aan met het verzoek aan het Presidium een adviesaanvraag aan de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) te richten over mogelijkheden om de markt van persoonlijke dienstverlening te stimuleren.⁹ Overwogen werd dat een extra stimulans

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29544, nr. 4.

⁷ MDW staat voor Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 292, Kabinetsstandpunt: *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. Met bijlage Rapport: Vraag en aanbod in de persoonlijke dienstverlening, belemmeringen en oplossingen, Advies van de MDW-werkgroep Persoonlijke Dienstenverlening II, 1 mei 2003.

⁸ Zie noot 3 en Kamerstukken II 2005/06, 29544, nr. 41.

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 544, nr. 28. De motie was mede-ondertekend door CDA, VVD, D66 en Groen Links.

voor werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt noodzakelijk was en dat het wenselijk was om na te gaan hoe de RSP omgevormd kan worden. Stimulering van deze markt moest, volgens de motie, bezien worden in samenhang met de WWB (Wet Werk en Bijstand), de WSW (de Wet Sociale Werkvoorziening), de Wmo en de combinatie arbeid en zorg.

De RWI presenteerde in januari 2006 het advies *'Huis houden op de markt'*.¹⁰ Hierin wees de RWI een route waarlangs de markt voor persoonlijke dienstverlening zich zou kunnen ontwikkelen. Het advies is unaniem. Dat betekent dat zowel de werkgeversorganisaties, als de vakbeweging, als de VNG zich erachter hebben geschaard. Kern is het voorstel om een duaal fiscaal stelsel te introduceren voor een beperkt aantal werkzaamheden in en rond het huis(houden).

De RWI plaatst zijn voorstellen in het perspectief van toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waar in verschillende sectoren grote krapte wordt verwacht. Door de markt van de persoonlijke dienstverlening te ontwikkelen kan de arbeidsparticipatie van zowel hoger als lager opgeleiden vergroot worden. De RWI wil het bedrijfsleven reële mogelijkheden bieden te concurreren met de huidige zwarte praktijk in de persoonlijke dienstverlening en zo tevens de mogelijkheid te vergroten op die markt sociaal verzekerde arbeid te verrichten.

Het door de RWI voorgestelde duale fiscaal regime voorziet in een onbelaste variant (A) en een belaste variant (B).

A. Onbelaste variant: werkzaamheden die passen binnen persoonlijke dienstverlening worden vrijgesteld van betaling van belasting- en premies volksverzekering zolang niet meer dan € 500 per maand wordt verdiend.¹¹ De particuliere werkgever, door de RWI opdrachtgever genoemd, hoeft geen premie/belasting in te houden, maar moet wel jaarlijks aan de belastingdienst opgeven hoeveel betaald is en aan wie.

De werknemer, door de RWI opdrachtnemer genoemd, is niet verzekerd voor werknemersverzekeringen, en hoeft geen belasting over deze verdiensten te betalen. Ook tellen de inkomsten in de voorstellen van de RWI niet mee voor inkomensafhankelijke regelingen. Deze variant is, volgens de RWI, in feite een legalisatie binnen zekere grenzen van de bestaande praktijk die een brede acceptatie binnen de samenleving kent.

B. Belaste variant: de werkzaamheden die plaatsvinden in het persoonlijke domein zijn fiscaal aftrekbaar als ze door een werknemer in dienst van een bedrijf of door een zzp'er worden uitgevoerd. De particuliere opdrachtgever sluit een contract met een bedrijf (of een zzp'er). Het bedrijf zorgt voor inhouding belasting en premies voor de betreffende werknemer, die dus sociaal verzekerd is. Indien van toepassing valt de werknemer onder de cao van de sector. De particuliere opdrachtgever kan ook zelf iemand in dienst nemen en belasting en premie inhouden. De RWI verwacht echter dat vanwege de continuïteit eerder voor een contract met een bedrijf gekozen zal worden.

De RWI deed nog een aantal aanvullende voorstellen. De vrijlatings-regeling in de 'bijstand' (de WWB) zou verruimd moeten worden voor werkzaamheden in de persoonlijke dienstverlening (een derde van het verkregen inkomen met een maximum van € 165 per maand). Voor iedereen zou het mogelijk moeten zijn om maximaal € 500 uit variant A belastingvrij bij te verdienen, maar opdrachtgevers zouden niet tegelijkertijd van A en B gebruik moeten kunnen maken.

Met het voorgestelde duale regime zou de Regeling Huispersoneel in de fiscale wetgeving die tot 2007 gold – zie § 2.4 – afgeschaft kunnen worden, omdat die dan overbodig zou zijn. De huidige praktijk laat volgens de RWI zien dat de regeling onvoldoende prikkels biedt om het werk binnen persoonlijke dienstverlening op volstrekt legale wijze te verrichten. Met de bestaande praktijk doelde de RWI op het achterwege laten van de belasting-aangifte door de werknemer. Bovendien maakt de zwarte markt, veroorzaakt door de Regeling Huispersoneel, het voor bedrijven zo goed als onmogelijk om de markt te betreden, zodat het vrijwel onmogelijk is om binnen het huishouden sociaal verzekerde arbeid te verrichten.¹² De RWI onderkende dat met zijn voorstel om de Regeling Huispersoneel af te schaffen ook de alfahulpregeling (zie hoofdstuk 5) zal moeten verdwijnen.

Opmerkelijk is dat de RWI volstrekt voorbijging aan de arbeidsrechtelijke kant van de zaak. Zo blijft in het midden of de toenmalige uitzonderingsbepalingen in het BW, het BBA en de sociale zekerheidswetgeving in de voorstellen blijven bestaan. In feite gaat de RWI eveneens voorbij aan het feit dat er in verreweg de meeste

¹⁰ RWI 2006 I.

¹¹ De RWI baseert dit bedrag op het aantal uren dat een werkster gemiddeld werkt (in gemiddeld drie huishoudens) en op de informele marktprijs. Het aantal uren stelt de RWI, zonder bronvermelding, op 12 per week. Het aantal uren per huishouden is één meer dan uit een andere studie blijkt. Zie Tijdens, van der Lippe & de Ruijter 2003.

¹² De RWI specificeert niet wat onder zwart werk verstaan wordt; vermoedelijk het niet opgeven van inkomsten door deeltijd huishoudelijk personeel.

gevallen van huishoudelijk werk voor een particulier huishouden sprake is van een arbeidsovereenkomst, omdat voldaan wordt aan de vereisten van artikel 7:610 BW. Zonder nadere uitleg spreekt de RWI over 'opdrachtnemers'.

8.3.2 *Afhoudende reactie Kabinet Balkenende*

De meeste woordvoerders in de Tweede Kamer, ook van de regeringspartijen, waren positief. Begin juni 2006 reageerde het kabinet echter negatief op het RWI advies.¹³ De uitvoerige reactie gaat niet in op het probleem dat het vanwege de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel vrijwel onmogelijk is om sociaal verzekerde arbeid in het huishouden te verrichten. Arbeidsrechtelijke aspecten blijven onbesproken. Het tegengaan van zwart werk in de persoonlijke dienstverlening zou zeer moeilijk zijn door de Wet op het binnentreden en door allerlei praktische belemmeringen. Uitvoering van de RWI voorstellen zou bovendien te veel kosten, maar deze stelling is niet cijfermatig onderbouwd. Om niet geheel en al met lege handen bij de Kamer aan te komen kondigde het Kabinet aan de Regeling Huispersoneel uit te breiden. Niet alleen zou het maximum aantal dagen waarop een particulier huishouden huiselijke werkzaamheden zou mogen laten verrichten door een huishoudhulp zonder inhoudingsplicht (belasting/premies volksverzekering) en zonder verplichte verzekering voor de werknemersverzekeringen verruimd worden van twee naar drie. Ook het soort werkzaamheden zou worden opgerekt (tuinonderhoud, oppasdiensten, huisdierenservices) – zie hoofdstuk 4 voor de wetsgeschiedenis van deze wijziging.¹⁴ Opmerkelijk is dat een week na de brief van de Staatssecretarissen van SZW en Financiën de SER in het unanieme vervolgadvisie Personenkring werknemersverzekeringen uitdrukkelijk stelde *'met betrekking tot de positie van de huishoudelijke hulp (...) de huidige categorale uitzondering in het licht van de gelijke behandelingswetgeving voor discussie vatbaar'* te achten.¹⁵ Het SER advies speelde geen rol in het Algemeen Overleg tussen Tweede Kamer en bewindspersonen, hoewel de SER in het advies (behoudens de hier genoemde uitzondering) uitdrukkelijk instemming betuigde met de RWI-voorstellen. De uitbreiding van de uitzonderingsregeling voor deeltijd huishoudelijk personeel van twee naar drie dagen per week was tot dan toe nog nimmer aan de orde geweest in het discours over persoonlijke dienstverlening. De Kamer noemde deze uitbreiding in meerderheid een stap in de goede richting, al vroegen diverse fracties

¹³ Kamerstukken II 2005/06, 29 544, nr. 62 (met bijlage).

¹⁴ In de samenvatting in Kamerstukken II 2005/06, 29 544, nr. 62 wordt impliciet wel weer van een arbeidsovereenkomst wordt uitgegaan: noot 25 op p. 18 luidt namelijk *'Wel is de opdrachtgever verplicht het wettelijk minimumloon te betalen.'*

¹⁵ SER-advies 06-07. De tekst van dit advies was bekend ten tijde van het kabinetsstandpunt.

aandacht voor de gevolgen van de uitbreiding voor het gedogen van het niet opgeven van ontvangsten (zie hoofdstuk 4 waar de bezwaren van oppositiepartijen uiteengezet zijn). In grote meerderheid vond de Kamer echter ook het RWI advies constructief – onder andere vanwege de stimulans tot sociaal verzekerde arbeid – men achtte nadere uitwerking wenselijk. Via een unaniem aanvaarde motie werd de RWI verzocht om de in het advies opgenomen varianten zowel afzonderlijk als in combinatie verder uit te werken.¹⁶ De Kamer vroeg daarbij aandacht te besteden aan de beleidstechnische haalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Zowel de verdringing als het tegengaan van zwart werk moesten daarbij aandachtspunten zijn. Bovendien werd de RWI gevraagd om samen met een gezaghebbende derde de budgettaire consequenties te onderzoeken, zowel in termen van werkgelegenheid als van financiële middelen.¹⁷

8.3.3 *Vervolgadvies – Huis houden op de markt (2)*

In december 2006 kwam de RWI met een vervolgadvisie.¹⁸ In grote lijnen werd het eerdere advies gevolgd, maar op onderdelen werden wat verfijningen voorgesteld, merendeels in navolging van het door de RWI gevraagd onderzoek van het Fiscaal Economisch Instituut.¹⁹ Zo beveelt de RWI bij nader inzien aan om de inkomsten uit de onbelaste variant (A) slechts ten dele niet mee te tellen voor inkomensafhankelijke regelingen. Nu wordt voorgesteld een even hoog bedrag als voor de 'bijstand' niet in aanmerking te nemen (€ 1890 per jaar). Om te zorgen dat particulieren en 'opdrachtnemers' goed met de onbelaste variant uit de voeten kunnen, zou in een uitvoeringsregeling moeten worden opgenomen welke werkzaamheden in dit verband kunnen worden verricht. Bovendien zou deze variant alleen toegankelijk moeten zijn voor contracten aangegaan door twee particulieren (door de RWI opdrachtgever en opdrachtnemer genoemd). De verantwoordelijkheid of aan de voorwaarden voor de fiscale faciliteit wordt voldaan wordt gelegd bij de opdrachtgever, die dan ook in de gelegenheid moet worden gesteld om vooraf zekerheid te verkrijgen. Wat betreft de gefiscaliseerde variant stelt de RWI voor om de aftrekbaarheid te begrenzen op een bedrag van € 10.000 – dit is ongeveer in lijn met de voorgestelde vrijstelling in de defiscale variant. De RWI stelt voor wel een voorlopige teruggaaf te introduceren voor deze aftrekpost, zodat het particuliere huishouden meteen de fiscale voordelen kan genieten. Ook moet gebruikma-

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 544, nr. 68. Brief TK aan RWI d.d. 5 september 2006.

¹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 29 544, nr. 73.

¹⁸ Nieuwsbericht RWI d.d. 11 december 2006. Huis houden op de markt (2). Vervolgadvies markt voor persoonlijke dienstverlening. November 2006.

¹⁹ Stevens & Albrechtse 2006.

king van beide varianten door dezelfde natuurlijk persoon (opdrachtgever) niet toegestaan zijn.

Anders dan in het eerste advies besteedt de RWI nu wel enige aandacht aan de arbeidsrechtelijke kant van de zaak met de volgende tekst:

‘Arbeidsrechtelijke wetgeving. De invoering van de gedefiscaliseerde variant betekent dat er voor de opdrachtnemer geen recht bestaat op loondoorbetaling bij ziekte, geen recht op vakantiegeld pensioenopbouw e.d. Indien noodzakelijk dienen de verschillende materiewetten daarop te worden aangepast.’

Onderbouwing van of toelichting op deze merkwaardige stellingname die de arbeidsovereenkomst voor huishoudelijk personeel af wil schaffen is niet te vinden. Alsof de Nederlandse wetgeving geen bepalingen kent over wanneer sprake is van een arbeidsovereenkomst en wanneer van een overeenkomst van opdracht. Of een dergelijk voorstel houdbaar zou zijn in Europeesrechtelijk perspectief wordt niet besproken. In feite stelt de RWI voor om de geringe arbeidsrechtelijke bescherming die deeltijd huishoudelijk personeel wel heeft, ook maar af te schaffen. De RWI heeft voorts geen oog voor het feit dat het werk vooral door vrouwen wordt gedaan en dat daarom gelijkebehandelingswetgeving relevant is. Dat is zeker opmerkelijk in het licht van het eerder gememoreerde SER-advies (zie § 8.3.2) – in de SER zijn immers grotendeels dezelfde organisaties vertegenwoordigd als in de RWI.²⁰ Voor uitvoering van de kern van de RWI-voorstellen is het overigens niet nodig om in de defiscale variant de werknemerstatus voor deeltijd huishoudelijk personeel af te schaffen.

Alfahulpen moeten in de visie van de RWI de mogelijkheid krijgen te kiezen om onverzekerde dan wel verzekerde arbeid te gaan verrichten. Ook uitvoerders van een PGB (zie hoofdstuk 6) moeten deze keuzemogelijkheid hebben. Als gekozen wordt voor de verzekerde variant wordt de PGB-houder werkgever, die volgens de RWI eventueel ondersteund zou kunnen worden door een door de gemeente te contracteren bemiddelingsbureau. De rol van het SVB Servicecentrum PGB (zie § 6.2) is kennelijk niet bekend bij de RWI. Op verzoek van de RWI heeft SEOR onderzoek gedaan naar de budgettaire consequenties en de werkgelegenheidseffecten. SEOR heeft drie scenario's opgesteld. De RWI acht het scenario met een positief budgettair én een positief werkgelegenheidseffect het meest waarschijnlijk.

²⁰ In het beleidsapparaat van de RWI is echter minder arbeidsrechtelijke en gelijke behandelings-expertise aanwezig dan bij de SER. Dat geldt ook voor de beleidsmedewerkers en bestuurders van sociale partners bij de RWI ten opzichte van die bij de SER.

De RWI concludeert het aannemelijk te achten dat invoering van zijn voorstellen een belangrijke impuls kan geven aan de markt voor de persoonlijke dienstverlening en aan het tegengaan van zwart werk en daarmee ook van belastingfraude. Door de aftrekbaarheid van de kosten voor de particuliere werkgever zal het tarief in de verzekerde variant beter kunnen concurreren met de tarieven op de informele markt. Eventueel kunnen volgens de RWI nog tijdelijke aanvullende maatregelen getroffen worden omdat er sprake is van een nieuwe markt – een extra stimulans. Met zijn voorstellen kan werkgelegenheid aan de onderkant gecreëerd en kan de arbeidsparticipatie van (hoger opgeleide tweeverdieners) vergroot worden.

8.3.4 Kabinetsreactie op Adviezen RWI en SER

Begin december 2007 kwam kabinet Balkenende IV met een standpunt over Huis houden op de markt (2).²¹ Ook het nieuwe kabinet zag niets in de voorstellen van de RWI: ze zouden weinig effectief zijn en hoge kosten met zich meebrengen. Extra arbeidsparticipatie door hoger geschoolden zou onwaarschijnlijk zijn, hooguit in de lengte van de werkweek. Dat laatste was volgens de RWI juist hét winstpunt. Uitbreiding van deeltijdbanen door vrouwen is ook beleid van het kabinet, die daartoe een Taskforce Deeltijd Plus instelde.²² Vanuit dat perspectief had omarming door het kabinet van de RWI-voorstellen dus meer voor de hand gelegen. Het kabinet stelde dat het aftrekbaar maken van persoonlijke dienstverlening slechts voor huishoudens in het hoogste belastingtarief aantrekkelijk zou zijn, maar verzuimde uit te leggen waarom. Dat de vormgeving van zo'n aftrekpost ook tegen een vast tarief mogelijk is, blijft dan ook onbesproken. Het kabinet verwees verder naar zijn algemene fiscale voornemens per 2009: het versterken van de inkomensafhankelijke arbeidskorting, het afbouwen en op termijn afschaffen van de individuele heffingskorting voor de niet werkende partner en het versterken van de inkomensafhankelijke combinatiekorting.²³ Deze fiscale maatregelen zouden de belastingdruk aan de onderkant van het inkomensgebouw lager maken. Daar zou de onderkant van de arbeidsmarkt van profiteren en daarmee ook de markt van de persoonlijke dienstverlening. Hoe dat tot stand zal komen blijft echter duister in de kabinetsreactie. Het kabinet verklaarde evenmin hoe de algemene fiscale maatregelen de bestaande (gedoogde) praktijk van informele huishoudelijke arbeid zou terugdringen. Waarom zouden degenen die eerder niet hun inkomen uit persoonlijke dienstverlening opgeven aan de belastingdienst dat wel gaan doen per 2009?

²¹ Kamerstukken II 2007/08, 29544, nr. 128.

²² Taskforce Deeltijdplus voor uitbreiding uren deeltijders, Persbericht RVD/SZW 28 september 2007.

²³ Foutief door de bewindspersonen de overdraagbare heffingskorting genoemd.

Verder kondigde het kabinet aan, vooruitlopend op een meeromvattend standpunt over het SER Advies Personenkring werknemersverzekeringen, te onderzoeken of er een experiment met een premievrije zone kan komen: voor banen waarmee maximaal 20% van het minimumloon verdiend wordt zou de verzekeringsplicht afgeschaft worden. Daarmee zou de witte prijs van persoonlijke dienstverlening dicht bij de huidige zwarte prijs komen te liggen. Vooral schoonmaakbedrijven zouden hiervan profiteren. Aan de juridische haken en ogen van zo'n ondergrens waar de SER op wees – bijvoorbeeld dat het gaat om indirecte discriminatie van vrouwen, besteedt het kabinet geen aandacht. Ook de kwestieuze opvatting van de RWI over de arbeidsrechtelijke aspecten blijft onbesproken. Wel kondigde het kabinet een uitgebreide voorlichtingscampagne aan over de regeling *Dienstverlening aan huis*.

8.3.5 Reactie Tweede Kamer

Begin februari 2008 besprak de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid het kabinetsstandpunt kort met de verantwoordelijke Staatssecretarissen Financiën en SZW.²⁴ De Tweede Kamer drong aan op een regionaal experiment met de RWI-voorstellen, maar daar zag het kabinet niets in. Gevraagd naar de effecten van de regeling *Dienstverlening aan huis* konden de bewindslieden niets zeggen. Wel zegden ze toe de belastingdienst te zijner tijd (na 2009) steekproefsgewijs onderzoek te laten doen onder de categorie Resultaat Overige werkzaamheden om na te gaan hoeveel personen gebruik maken van de regeling *Dienstverlening aan huis*. Noch de staatssecretarissen noch de aan het woord zijnde kamerleden besteden enige aandacht aan het feit dat vooral vrouwen werkzaam zijn onder de regeling. Ook was er, behoudens bij enige oppositiepartijen, geen aandacht voor effecten in de alfahulpverlening en de PGB-zorg.

Voor het plan om te experimenteren met een premievrije zone voor kleine deeltijdbanen was in de Kamer weinig animo. Het kabinet heeft het voornemen met een nadere uitwerking te komen (nog?) niet uitgevoerd. Ook op een aantal punten zou de Kamer per brief nader geïnformeerd worden. Dat is alleen wat betreft de voorlichting over de regeling *Dienstverlening aan huis* gebeurd. In december 2008 schreef de staatssecretaris dat er in omroepbladen en huis aan huiskranten advertenties waren verschenen en dat er banners op internet waren geplaatst met verwijzing naar www.dienstverleningaanhuis.nl.²⁵ De kabinetsreactie op de SER-adviezen personenkring werknemersverzekering is nog niet verschenen. Hoewel staatssecretaris Klijnsma in een kennismakingsdebatje (februari 2009) met de Tweede Kamer aankondigde dat ze 'als de

wiedeweerga' zou gaan uitzoeken wat er terecht is gekomen van de plannen om klussen in en om het huis gemakkelijke uit te besteden, is er niets meer vernomen.²⁶

Ook kamerleden hebben zich na het overleg in februari 2008 nauwelijks meer over de persoonlijke dienstverlening uitgelaten. Alleen het CDA greep medio 2009 het feit dat de Europese Commissie medio 2008 bereid was EU-landen meer mogelijkheden te geven voor het heffen van een laag BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten, aan voor een pleidooi voor 'Lage btw werkster'.²⁷ De motie is uitgevoerd in Belastingplan 2010.²⁸

Het dossier 'stimuleren van de markt van de persoonlijke dienstverlening' lijkt voor het overige een zachte dood te sterven. Hoewel de RWI-voorstellen konden rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak – sociale partners, VNG, SER – en er bij vrijwel alle kamerfracties veel sympathie was,²⁹ lijkt op dit moment geen van de betrokkenen zich nog veel moeite te getroosten om ze ingevoerd te krijgen.

8.4 Knelpunten en aanknopingspunten

Ruim tien jaar hebben kabinet en parlement het onderwerp 'de markt van de persoonlijke dienstverlening' op de politieke agenda zonder dat er enige noemenswaardige stap is gezet in de richting van uitbreiding van met andere sectoren vergelijkbare sociaal verzekerde arbeid in de sector. In tegendeel: zonder veel effectieve oppositie is, met de regeling *Dienstverlening aan huis*, de omvang van de sociaal onverzekerde arbeid in de sector vergroot. In de politiek lijkt niemand enig zicht te hebben op de effecten van de regeling in de particuliere sfeer. Duidelijk is dat er grote effecten in de zorgsector zijn (alfahulp en PGB – zie de hoofdstukken 5 en 6), al lijkt de politieke en beleidsmatige aandacht daarvoor vrijwel nihil, behoudens de wijziging van de Wmo. Dat het om een specifiek soort vrouwenarbeid gaat blijft al helemaal buiten beeld: zo goed als nooit is het dossier in verband gebracht met (internationaal-rechtelijke) gelijke behandelingsregelgeving.

Onderdelen van de voorstellen van de RWI op dit terrein bieden op zichzelf wel aanknopingspunten tot vergroten van het aandeel sociaal verzekerde arbeid in de sector. Introductie van de fiscale aftrekbaarheid voor sociaal verzekerde arbeid zou deeltijd huishoudelijk personeel, dat voor verschillende werkgevers werkt, wel een betere onderhandelingspositie geven. Deze groep heeft veel

²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 544, nr. 142.

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, 29 544, nr.180.

²⁶ Lambalgen 2009, p. 10.

²⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 924 XV, nr. 9 Motie Van Hijum c.s; Parool 5 juli 2008 'Lage BTW werkster'.

²⁸ Kamerstukken I 2009/10, 32 128, A.

²⁹ Van de kamerfracties was alleen de SP tegen.

meer belang bij sociaal verzekerde arbeid dan degenen die bij een of twee particulieren als hulp in de huishouding werkt. Deze personen zouden bijvoorbeeld meer kans hebben de werkzaamheden in dienst van schoonmaakbedrijven te verrichten hetgeen door het van toepassing zijn van het lage BTW-tarief ook aantrekkelijker voor bedrijven en particulieren is geworden. Andere mogelijkheden zijn dat de particuliere werkgever zelf de inhouding en de afdracht doet, of het uitbesteedt aan een uitzendbureau of payroll-onderneming. In dit scenario zou de huishoudelijke hulp er ook voor kunnen kiezen de werkzaamheden als zzp'er te doen, waarbij dan voor tenminste drie huishoudens gewerkt zou moeten worden. De zzp'er zou dan ook BTW in rekening moeten brengen en over een Verklaring Arbeidsrelatie WUO moeten beschikken die de opdrachtgever er van vrijwaart als inhoudingsplichtige (belasting en premies werknemersverzekeringen) aangemerkt te worden (zie § 6.5).

De introductie van de defiscale variant lijkt politiek gezien de meeste weerstand op te roepen, vanwege de voorgestelde vrijstelling voor uitkeringsgerechtigden. Ons inziens is deze variant zowel vanuit principiële als ook vanuit praktische overwegingen niet realistisch: wat levert het de huidige particuliere werkgevers en het deeltijd huishoudelijk personeel op ten opzichte van de geïnformaliseerde praktijk? Het vreemde onderdeel uit de RWI-plannen om werkneemsters in de persoonlijke dienstverlening met een klein baantje alle arbeidsrechtelijke bescherming te ontfemen, is niet alleen onwenselijk, maar ook in strijd met internationaal-rechtelijke verplichtingen (zie hoofdstukken 9 en 10).