

Postbus 778
2300 AT Leiden
Info@vrouwenrecht.nl

Aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Leiden, 12 november 2014

Betreft:

Kabinetsreactie op *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*
Advies van de commissie Dienstverlening aan huis
Kamerstukken II 2014/15, 29 427, nr. 100

Geachte dames en heren,

Woensdag 19 november a.s. zult u met minister Asscher in een Algemeen Overleg van gedachten wisselen over het advies van de commissie Kalsbeek *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?* en het kabinetsstandpunt hierover. De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR) heeft dit advies en het kabinetsstandpunt met belangstelling gelezen en wil u vanuit haar betrokkenheid met de materie graag enige overwegingen meegeven op een tiental punten:

- Erkenning noodzaak verbetering rechtspositie huishoudelijk personeel
- Internationale regelgeving verplicht tot gelijke rechten
- Zwarte markt
- Uitbreiding naar 3 dagen vanwege publiek gefinancierde dienstverlening?
- Afschaffing of ontmoediging in publieke sector?
- Gastouders
- Migrant domestic workers
- In plaats van een dagen- mogelijk een uren criterium
- Alternatieven serieuzer wegen
- Verbeteren naleving binnen de regeling *Dienstverlening aan huis*

1. **Erkenning noodzaak verbetering rechtspositie huishoudelijk personeel**

De VVR is verheugd dat zowel commissie als kabinet erkent dat een slechtere rechtspositie van huishoudelijk personeel in beginsel onwenselijk is. Dat is positief. Voorgaande kabinetten waren van mening dat die slechtere rechtspositie geen enkel probleem was of ontkenden zelfs dat daarvan sprake is. Met de constatering van het kabinet "dat er geen goed alternatief is voor de **markt** voor dienstverlening aan huis"

is de VVR het echter oneens. Het bestaan van de regeling *Dienstverlening aan huis* zorgt er nu juist voor dat er geen **markt** is in de particuliere sector, zoals blijkt uit het door de VVR uitgegeven boek *Een baan als alle andere?!¹* en bijvoorbeeld het visiedocument van de OSB en de FNV². Genoemde regeling werkt marktversturend, ook in de publieke sector (zie ook punt 5), omdat het altijd goedkoper is personeel in te huren waarvoor geen sociale lasten behoeft te worden betaald. De regeling nodigt uit tot dubieuze bemiddelingsbureaus die ongehinderd door inspectie of belastingdienst het loon betalen, zogenaamd als kassier, maar feitelijk in een gezagsverhouding tot het huishoudelijk personeel, de alfahulp, de gastouder (dan wel nanny) of de PGB-zorgverlener staan. Dit ten koste van bonafide instellingen en van het huishoudelijk personeel zelf.

2. Internationale regelgeving verplicht tot gelijke rechten

Vanuit de opdracht is het begrijpelijk dat de commissie zich geconcentreerd heeft op de verplichtingen die bij ratificatie aan ILO Verdrag 189 (Domestic Workers Convention) verbonden zijn. Ook het kabinet beperkt zich hiertoe. De VVR wil er echter uitdrukkelijk op wijzen dat de uitzonderingspositie van het deeltijd huishoudelijk personeel ook nu al onhoudbaar is gezien de internationale verdragen waar Nederland – ook zonder Verdrag 189 - aan gebonden is.³ Het College voor de Rechten van de Mens wees hier ook al eerder op.⁴ Verschillende internationale toezichthoudende comités hebben Nederland dan ook opgeroepen om een eind te maken aan deze uitzonderingspositie en om huishoudelijk personeel in dienst van particuliere huishoudens dezelfde werknemersrechten te geven als alle andere werknemers.⁵ Bij de ILO speelt bovendien de Deeltijdconventie (Verdrag 175), waar Nederland bij ratificatie een voorbehoud had gemaakt voor de groep deeltijd huishoudelijk personeel per opdrachtgever werkzaam op doorgaans minder dan **drie** dagen per week.

3. Zwarte markt

Het expertcomité van de ILO heeft al eerder (in 2009) Nederland opnieuw gevraagd uit te leggen wat de "*particular problems of a substantial nature*" zijn die toepassing van Verdrag 175 op deze categorie werknemers in de weg staan. In het licht van de conclusies van de commissie Kalsbeek is opmerkelijk dat de regering in de regeringsrapportage over de periode juni 2008/juni 2013⁶ als rechtvaardiging geeft dat zonder de regeling *Dienstverlening aan Huis* het huishoudelijk werk "*would have disappeared in the black economy*". De commissie Kalsbeek stelt daarentegen, mede op basis van het onderzoek dat zij heeft laten verrichten, onomwonden dat er met de regeling "*in feite sprake is van een zwarte markt*".

Daarnaast wordt in genoemde regeringsrapportage gewezen op de positieve

¹ Leontine Bijleveld & Eva Cremers, *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*. VVR Leiden 2010, p. 188 e.v.

² *Rechtspositie Huishoudelijk Werkers*. Visie FNV-OSB en de ratificatie van ILO verdrag 189, 18 december 2013

³ Zie deel IV Het internationale juridische kader van *Een baan als alle andere?! De commissie Kalsbeek* verwijst ook naar deze publicatie wat betreft internationale regelgeving.

⁴ *Mensenrechten in Nederland 2012. Jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens*. p. 122.

⁵ CEDAW dat toezicht houdt op de naleving van het VN-Vrouwenverdrag in 2010. Zie *Een baan als alle andere?!* p. 150-151. Het Comité voor Economische en Sociale Rechten, dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten in november 2010 (E/C.12/NLD/CO4-5 para 17).

⁶ Door de VVR via een WOB-verzoek verkregen bij brief van 4 november 2013

werkgelegenheidseffecten, maar ook hiermee maakt de commissie Kalsbeek korte metten: "voor een positief werkgelegenheidseffect op de private markt is dan ook weinig bewijs te vinden". Met andere woorden: de rechtvaardigingen die de regering bij de ILO aanvoert deugen niet. Rectificatie zou op zijn plaats zijn.

4. **Uitbreiding naar 3 dagen vanwege publiek gefinancierde dienstverlening?**

Daarnaast vroeg het ILO-Comité wat de redenen waren om de uitzonderingspositie te verbreden van 'minder dan drie dagen per week' naar 'minder dan vier dagen per week'. Op deze vraag geeft de regering in haar rapportage **geen** antwoord. Uit het onderzoek dat de commissie Kalsbeek heeft laten verrichten blijkt dat particulieren zelden of nooit op meer dan één dag in de week huishoudelijk personeel te werk stellen. Dit in tegenstelling tot de publiek gefinancierde dienstverlening van alfahulpen en PGB-zorgverleners (Wmo en AWBZ).

Een en ander roept de verdenking op dat die uitbreiding (van minder dan drie dagen naar minder dan vier dagen) vooral te maken had met de gelijktijdige invoering van de Wmo. Die leidde tot een enorme uitbreiding van de alfahulpverlening ten koste van de 'gewone' huishulpen, die als werknemer onder de cao vielen.⁷ Toenmalig staatssecretaris Bussemaker achtte dit, net als een brede meerderheid in het parlement, een ongewenste ontwikkeling. Daarom is de Wmo per 2010 gewijzigd: alfahulpen mogen niet langer als huishoudelijke zorg in natura door thuiszorginstellingen worden ingezet en gemeenten kregen een vergewisplicht. Met dat laatste moest zeker worden gesteld dat zorgontvangers zich realiseerden dat ze werkgeversverantwoordelijk hadden als ze kozen voor een PGB. Aanvankelijk sorteerden deze wijzigingen wel enig effect: het aantal alfahulpen verminderde en het aantal huishulpen met een regulier contract steeg enigszins. Het duurde echter niet lang voor verschillende gemeenten en thuiszorginstellingen weer nieuwe constructies verzonnen waardoor de alfahulpverlening weer enorm toenam, veelal in strijd met de letter en zeker met de geest van de gewijzigde Wmo (2010).⁸

In dat licht is opmerkelijk dat de kabinetsreactie het aantal publiek gefinancierde dienstverleners veel lager raamt (nl. 60.000) dan minister Asschers voorganger minister Kamp. Hij meldde de Tweede Kamer in juni 2011 dat het naast om 40.000 tot 50.000 PGB-zorgverleners, om 60.000 alfahulpen en om 10.000 gastouders ging.⁹ Nadien is het aantal krantenberichten over thuiszorgsters die hun baan bij de thuiszorginstelling verloren om terug te kunnen keren als alfahulp, verveelvoudigd.

5. **Afschaffing of ontmoediging in publieke sector?**

De commissie Kalsbeek stelt voor de regeling *Dienstverlening aan huis* af te schaffen voor de publiek gefinancierde dienstverlening. Het past niet in de officiële doelstelling van de regeling en de commissie vindt het onterecht en in strijd met gelijke behandeling dat met publieke middelen tweederangs werknemers worden bekostigd. Het kabinet vindt dat een stap te ver: misbruik of oneigenlijk gebruik van de alfahulpconstructie moet tegengegaan worden, maar voor "*cliënten en pgb-houders*" moet de regeling gehandhaafd blijven. Wat er dan onder oneigenlijk gebruik moet worden verstaan blijft onduidelijk in de kabinetsreactie (het kabinet zal daar op korte termijn nog op terug komen) en waarom de regeling voor cliënten en pgb-houders overeind moet blijven eveneens. De VVR vindt dit onbevredigend en wijst er enerzijds

⁷ Zie *Een baan als alle andere?!* p. 71 e.v.

⁸ De VVR onderstreept dat er ook gemeenten en thuiszorginstellingen zijn die zich wel aan letter en geest van de gewijzigde Wmo houden.

⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29544 nr. 334 p. 12

op dat PGB's niet alleen gebruikt worden om particulieren in te huren, maar ook om zorg in te kopen bij een door de budgethouder geprefereerde, maar door het zorgbureau of de gemeente niet-gecontracteerde instelling, die door de regeling in een nadelige concurrentiepositie wordt gebracht. Bovendien schakelen gemeenten meer en meer de SVB in als uitvoerder/kassier ten opzichte van budgethouder én zorgverlener – waarom dan niet met volwaardig werknemerschap?

Daarnaast wijst de geschiedenis van de gewijzigde Wmo uit dat de kans groot is dat (sommige) gemeenten en instellingen waarschijnlijk opnieuw schijnconstructies zullen verzinnen alsof de cliënt zelf iemand in dienst neemt. Deze vrees wordt versterkt door het feit dat thuiszorginstellingen al weigerden om uitvoering te geven aan de uitspraak van de kantonrechter (Rb. Zutphen 18 januari 2012) over de plicht tot zes weken loondoorbetaling bij ziekte¹⁰, daartoe zelfs opgeroepen door hun brancheorganisaties die de uitspraak verwierpen. Dat Hof Arnhem/Leeuwarden in hoger beroep (5 november 2013) heeft geoordeeld dat de betreffende alfahulp feitelijk in dienst was van de instelling (de commissie Kalsbeek refereert ook aan deze uitspraak en een soortgelijke uitspraak van de CRvB) heeft naar de indruk van de VVR de thuiszorginstellingen niet tot inkeer gebracht. Ze blijven fungeren als (onvolledige) kassier voor cliënten, betalen geen loon door bij ziekte en hebben een gezagsverhouding tot de alfahulp.

In die context rest in de ogen van de VVR maar één radicale oplossing: afschaffing van de uitzonderingspositie voor alle deeltijd huishoudelijk personeel. Zeker nu dit toch nu al een verplichting is voor Nederland op basis van bestaande internationale verdragen (zie punt 2).

6. **Gastouders**

Het kabinet wil de positie van gastouders aan huis meenemen bij de beleidsdoorlichting kinderopvang en bij de evaluatie van de Wet Kinderopvang eind 2015. De VVR wijst er op dat qua bemiddelingsbureaus deels dezelfde problematiek speelt als in de zorg: wel de rol van kassier vervullen (zelfs daartoe verplicht door de overheid), maar geen doorbetaling van loon bij ziekte. Daarnaast weigeren veel gastouderbureaus gastouders die als ZZP in de sector willen werken, te bemiddelen. De VVR is van mening dat aanpakken van beide misstanden niet kan wachten tot de beleidsdoorlichting en de evaluatie eind volgend jaar.

7. **Migrant Domestic Workers**

De commissie Kalsbeek besteedt weinig aandacht aan huishoudelijk personeel zonder geldige verblijfspapieren en het kabinet helemaal niet. De commissie presenteert geen beleidsvariant waarin huishoudelijk werk als officieel erkend werk met een tewerkstellingsvergunning kan worden uitgevoerd. Dat is principieel onjuist en niet in lijn met internationale verplichtingen. Zo stelt het CEDAW-comité in Algemene Aanbeveling 26 over women migrant workers dat door vrouwen gedomineerde beroepen niet uitgesloten mogen worden van visabepalingen (en dus van werkvergunningen) en dat huishoudelijk werk beschermd moet worden via sociale wetgeving.¹¹ Erkend moet worden dat huishoudelijk werk specifieke competenties vereist, onder meer vanwege de vertrouwensrelatie tussen werkgever en werknemer. Het kan niet zonder meer als ongeschoold werk gekwalificeerd worden.

¹⁰ Zie de [brief van de VVR aan uw commissie d.d. 16 mei 2012](#)

¹¹ Art 2 a en f en art. 11 van het VN-Vrouwenverdrag. Para 26 (a) en (b) van Algemene Aanbeveling 26.

In dit kader wil de VVR wijzen op de in "*Een baan als alle andere?!*" bepleite pilot waarin een op bemiddeling gespecialiseerd uitzendbureau als referent optreedt voor migrant domestic workers die nu al in Nederland werken. Dit past bij uitstek in de systematiek van pilots of experimenten die de commissie Kalsbeek voorstelt als bron voor praktijkonderzoek.

8. **In plaats van een dagen- mogelijk een urencriterium**

Het kabinet omarmt het voorstel van de commissie Kalsbeek om, indien gekozen wordt voor handhaving van de regeling *Dienstverlening aan huis*, te bezien of het dagencriterium niet vervangen kan worden door een urencriterium.

De VVR vindt dit een sympathieke gedachte, maar denkt niet dat dit voldoende soelaas biedt. Allereerst is het de vraag of deze vorm van onderscheid de toets van indirecte discriminatie wel kan doorstaan.¹² Voorts kan het - doordat verschillende particulieren (al dan niet fictief, zoals in de publiek gefinancierde dienstverlening) als werkgever optreden - nog steeds voorkomen dat huishoudelijk personeel een (bijna) volledige werkweek werkt zonder adequate sociale rechten. Er zal dus een oplossing gevonden moeten worden voor de situatie van cumulatieve dienstverbanden, waarbij het de vraag is of die oplossing uitvoerbaar/handhaafbaar is.

9. **Alternatieven serieuzer wegen**

De VVR is van mening dat het kabinet met de commissie Kalsbeek onderschat of een aanmerkelijk deel van de particulieren bereid is meer te betalen voor dienstverlening aan huis dan thans het geval zou zijn, afgaande op het Panteia onderzoek. Daarnaast wordt wel heel selectief gerefereerd aan de duurste varianten in het buitenland (alsof de subsidie per huishouden niet wat lager kan of gemaximeerd kan worden) en worden 'winstgevende' varianten (zoals in Frankrijk) buiten beschouwing gelaten. Naar het oordeel van de VVR worden zowel fraudegevoeligheid als uitvoeringskosten te hoog ingeschat.

10. **Verbeteren naleving binnen de regeling *Dienstverlening aan huis***

Het kabinet neemt zich voor, op advies van de commissie Kalsbeek, zowel werkgevers als werknemers in de sector beter te gaan voorlichten over plichten en rechten. De VVR is verheugd dat deze aanbeveling uit *Een baan als alle andere?!* wordt overgenomen. Zeker omdat blijkt dat een schokkend hoog percentage - meer dan driekwart - van de werkgevers zijn plichten niet nakomen (aldus de commissie). Van intensivering van voorlichting over de vrijwillige verzekering verwacht de VVR zeer weinig tot niets. Het zou wenselijker zijn om deeltijd huishoudelijk personeel dat zich vrijwillig wil verzekeren, vrij te stellen van de werkgeverspremies en van de inkomensafhankelijke premie ZVW - dat scheelt ruim 20% op het bruto loon!

De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann hoopt u met dit schrijven handvatten te hebben gegeven voor een constructieve dialoog met de minister tijdens het komend Algemeen Overleg en is graag bereid een en ander mondeling of per email nader toe te lichten of u in contact te brengen met deskundigen uit de Vereniging. Na een mailbericht via info@vrouwenrecht.nl nemen wij onverwijld contact met u op.

¹² Zie ook de kanttekeningen van het parlement, de SER en deskundigen besproken in *Een baan als alle andere?!* p. 33 e.v.

Met vriendelijke groet

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M.M. van der Burg', with a long horizontal line extending to the right.

Mr. M.M. (Mieke) van der Burg,
voorzitter

cc: de minister van sociale zaken en werkgelegenheid mr. L.F. Asscher