

Sociale zekerheid en arbeidsrechten van PGB-dienstverleners

Symposiumverslag



22 juni 2023 Utrecht Kaffetaria

Bureau Clara Wichmann
Nieuwe Achtergracht 166
1018 WV Amsterdam
www.clara-wichmann.nl
info@clara-wichmann.nl

Vereniging voor Vrouw en Recht
Postbus 778
2300 AT Leiden
www.vrouwenrecht.nl
info@vrouwenrecht.nl

Verslag symposium over sociale zekerheid en arbeidsrechten van PGB-dienstverleners

De Vereniging voor Vrouw en Recht en Bureau Clara Wichmann organiseerden op 22 juni 2023 een symposium naar aanleiding van de recente [uitspraak van de Centrale Raad van Beroep](#) (CRvB) over de rechtspositie van PGB-dienstverleners. Centraal stond de vraag wat deze uitspraak betekent voor de sociaalzekerheidsrechtelijke en arbeidsrechtelijke positie van de PGB-dienstverleners. Daarnaast gaf de bijeenkomst gelegenheid tot een verkenning van de bredere impact van de uitspraak. Het symposium in Utrecht werd bijgewoond door een divers publiek, waarbij onder meer dienstverleners aan huis, academici, betrokken vrouwenrechtenorganisaties maar ook ambtenaren van VWS, leden van de klantadviesraad en medewerkers van de SVB en het UWV aanwezig en vertegenwoordigd waren.

Onder het middagvoorzitterschap van **Anja Eleveld** (universitair hoofddocent sociaal recht aan de VU) voorzagen verschillende deskundigen dit onderwerp van commentaar.

In het openingswoord schetst Eleveld de voorgeschiedenis van de uitspraak van de CRvB. Al jaren is de rechtspositie van dienstverleners aan huis – een groep waarin vrouwen sterk oververtegenwoordigd zijn – onderwerp van discussie. Dat er zorgen bestonden over de uitsluiting van uit publieke middelen gefinancierde dienstverleners, zoals PGB zorgverleners, van het sociale zekerheidsrecht en specifieke delen van het arbeidsrecht bleek al in 2014 uit het advies van de commissie Kalsbeek (zie: '[Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?](#)', Maart 2014). De regering heeft dit advies destijds niet ter harte genomen.

Eleveld noemt de rechtszaken die in de afgelopen jaren aan de uitspraak van de CRvB vooraf zijn gegaan. In 2009 ondersteunden Bureau Clara Wichmann en de Vereniging voor Vrouw en Recht een rechtszaak die de uitzonderingspositie van alfavulpen in het sociaal recht ter discussie stelde. In hoger beroep kreeg de alfavulp met steun van de Vereniging voor Vrouw en Recht en Abvakabo FNV, gelijk van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. [In 2013 oordeelde het hof](#) dat alfavulpen een arbeidsovereenkomst hebben met de zorginstelling en dus moeten worden doorbetaald bij ziekte. Ook de rechtszaak van FNV tegen het online platform Helpling wordt genoemd. Deze procedure leidde in 2021 tot een [uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam](#) ten gunste van de vakbond. Uit de uitspraak blijkt dat de schoonmakers, die via het online platform Helpling hun diensten aanbieden, recht hebben op doorbetaling bij ziekte en op transitievergoeding, omdat het platform als uitzendbureau kwalificeert. Als uitzendbureau mag Helpling de uitzendkrachten niet laten betalen voor de bemiddeling, zoals ze tot die tijd wel deden. Deze voorbeelden laten volgens Eleveld zien dat belangengroepen een grote rol hebben in het verbeteren van de rechtspositie van huishoudelijk werkers.

Leontine Bijleveld (co-auteur van het handboek *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van huishoudelijk personeel* uit 2010) bespreekt de sociaalzekerheidsrechtelijke gevolgen van de uitspraak van de CRvB.

Bijleveld begint met een korte weergave van de rechtszaak. Carol Kollmann, de PGB-zorgverlener aan wie de eer toekomt voor het starten van de procedure bij het UWV, stapte in 2020 met steun van de Vereniging voor Vrouw en Recht en Bureau Clara Wichmann naar de rechter. Het UWV weigerde haar erkenning te geven van haar

arbeidsverleden in de baan waarin zij minder dan vier dagen per week werkte bij een cliënt die haar vanuit een persoonsgebonden budget betaalde. Daarnaast wees het UWV een verzoek om een werkloosheidsuitkering af nadat de zorgovereenkomst met een andere PGB-cliënt eindigde en Kollmann zonder werk kwam te zitten. De afwijzingen van het UWV werden gebaseerd op de Regeling dienstverlening aan huis. Uiteindelijk wordt Kollmann tweemaal in het gelijk gesteld. In eerste instantie door de [rechtbank Rotterdam](#) en in hoger beroep ook door [de CRvB](#). De uitzonderingsbepaling die ervoor zorgt dat persoonlijke dienstverleners die, betaald uit een PGB-budget, op minder dan vier dagen per week diensten verlenen aan een particulier zijn uitgesloten van een werkloosheidsuitkering, behelst volgens zowel rechtbank als Centrale Raad verboden indirecte discriminatie van vrouwen.

Wat betekent deze uitspraak in de praktijk voor PGB-dienstverleners? Bijleveld noemt vier gevolgen, namelijk de erkenning van het arbeidsverleden als verzekerde jaren, de toegang tot een werkloosheidsuitkering, de toegang tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en de toegang tot een Ziektewetuitkering. Verzekerde jaren zijn belangrijke voor de duur van de uitkering. UWV moet die jaren registreren als PGB-zorgverleners erom vragen. Bijleveld wijst er op dat ook te verdedigen valt dat UWV zelf deze correctie voor alle PGB-zorgverleners doorvoert. De SVB beschikt immers over alle gegevens.

Bijleveld sluit af met twee kanttekeningen. Ten eerste is de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet die PGB-dienstverleners moeten betalen onhoudbaar geworden, aangezien andere werknemers deze ook niet zelf betalen (ruim 5% van het brutoloon). Daarnaast roept Bijleveld Nederland op om het voorbeeld van Spanje te volgen, dat binnen een jaar na de uitspraak van het Hof van Justitie EU over toegang tot werkloosheidsuitkering van Spaanse huishoudelijke werkers de wet heeft aangepast en het ILO-verdrag voor huishoudelijk werkers (*Domestic Workers Convention, C189*) heeft geratificeerd.

Gerrard Boot (hoogleraar arbeidsrecht Universiteit Leiden en raadsheer Hof Amsterdam) gaat in op de gevolgen van de uitspraak voor andere huishoudelijk werkers. Boot prijst de volharding van Kollmann en de betrokken organisaties en wijst op het feit dat al na het advies van de Commissie Kalsbeek bekend was dat de argumenten die voor de uitzonderingspositie van PGB-dienstverleners werden gebruikt geen stand hielden. De overheid heeft dit advies destijds echter naast zich neergelegd.

Voor welke andere groepen zal de uitspraak mogelijk effect hebben? Boot noemt er twee.

- Ten eerste de PGB-dienstverleners die nauwe familie zijn van degene aan wie ze zorg verlenen. Ook voor deze groep is geen objectieve rechtvaardigingsgrond aan te wijzen. Er wordt vaak aangevoerd dat geen sprake kan zijn van een arbeidsovereenkomst tussen nauwe familieleden, omdat de gezagsverhouding (een van de criteria om een arbeidsovereenkomst vast te stellen) zou ontbreken. Dit is echter niet per definitie het geval. De jurisprudentie is in dit opzicht wisselend.
- De tweede groep die Boot noemt betreft huishoudelijk werkers die niet via een persoonsgebonden budget, maar privé worden betaald.

Boot laat zien dat de uitsluiting van arbeidsrechten van deze groepen een lange geschiedenis kent. Waar deze uitsluiting na de Tweede Wereldoorlog nog werd verdedigd

met het argument dat de huishoudelijk werkers de arbeidsrechtelijke bescherming "zelf niet zouden willen", werd later aangevoerd dat deze groep "niets aan deze bescherming zou hebben" omdat de arbeidsomvang beperkt zou zijn. Met de inwerkingtreding van de Regeling dienstverlening aan huis in 2007 werd dit argument op haar beurt weer vervangen door een beroep op werkgelegenheid en het tegengaan van zwart werk. Kennelijk is aan het herhaald verwerpen en wijzigen van argumenten ter verdediging van de uitzonderingspositie niet de conclusie verbonden dat deze uitsluiting niet gerechtvaardigd is. Boot suggereert dat een collectieve actie tegen de Staat wegens onrechtmatig handelen – vergelijkbaar met de collectieve rechtszaak van FNV en CNV tegen Temper – op dit gebied ook een interessante mogelijkheid kan zijn. Op die manier kan bovendien meer aandacht voor dit probleem gegenereerd worden.¹

Malva Driessen (voormalig docent sociaal recht Universiteit Maastricht) belicht de arbeidsrechtelijke gevolgen van de uitspraak van de CRvB. Hoewel de uitspraak van de CRvB uitsluitend gaat over het socialezekerheidsrecht biedt de uitspraak ook wat betreft het arbeidsrecht stof tot nadenken.

Driessen legt uit dat bijna elke persoonlijke dienstverlener op basis van een arbeidsovereenkomst werkt. Dat betekent dat het arbeidsrecht op deze groep grotendeels van toepassing is. De Regeling dienstverlening aan huis maakt wat een aantal bepalingen uit het arbeidsrecht betreft echter een uitzondering. Er wordt daarom wel van het 'verlichte regime' gesproken.

Driessen bespreekt de belangrijkste uitzonderingen. Dat is allereerst de loondoorbetaling bij ziekte. Een werknemer die doorgaans op minder dan vier dagen per week (nagenoeg) uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van degene tot wie zij in dienstbetrekking staat, heeft wettelijk slechts recht op zes weken loondoorbetaling bij ziekte (zie art. 7:629 BW). Dit staat in schril contrast tot andere werknemers, die recht hebben op loondoorbetaling van minimaal 70% gedurende een tijdvak van 104 weken, waarbij zij niet onder het minimumloon mogen zakken.

De tweede uitzondering heeft te maken met het ontslagrecht. Waar een werkgever een arbeidsovereenkomst doorgaans niet rechtsgeldig kan opzeggen zonder instemming van de werknemer, geldt dit instemmingsvereiste niet bij een werknemer die doorgaans op minder dan vier dagen per week (nagenoeg) uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van degene tot wie zij in dienstbetrekking staat (zie art. 7:671 lid 1 sub d BW). Anders gezegd: het ontslag heeft voor deze groep altijd het karakter van een ontslag op staande voet.

Bovenstaande bepalingen zijn volgens Driessen de belangrijkste voorbeelden die de uitzonderingspositie illustreren, maar er zijn er meer. Een zeer recent geïntroduceerde bepaling betreft kosteloze scholing. Sinds augustus 2022 geldt dat de werkgever de werknemer in staat stelt kosteloos de scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie, maar wederom is dit recht niet van toepassing op deze groep.

¹ De Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) is per 1 januari 2020 in werking getreden. Zaken worden door Rechtbank Amsterdam behandeld. Toelichting in het [Register op Rechtspraak.nl](#).

Driessen benadrukt dat de uitspraak van de CRvB zich beperkt tot publiek gefinancierde dienstverleners. Hoewel de uitspraak zoals gezegd niet expliciet ingaat op het arbeidsrecht, lijkt het opheffen van de uitzonderingspositie ook wat betreft het arbeidsrecht een reële optie. Ook hier mist immers een objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. Dat het opheffen van de uitzonderingspositie de betreffende regelingen duurder zal maken, is niet meer dan logisch en terecht.

Driessen betoogt verder dat ook het systeem voor de privaat gefinancierde dienstverlening aan huis op de schop moet. De commissie Kalsbeek noemde een wijziging in dit systeem nog te duur, omdat het ertoe zou leiden dat een particulier dubbel belasting zou moeten betalen. Een oplossing is volgens Driessen wel degelijk mogelijk, maar vereist omdenken. Zo laten 'best practices' uit andere landen verschillende opties zien en is ook een oplossing via de fiscus goed denkbaar.

Na de bijdrage van Driessen, volgt een paneldiscussie met **Carol Kollmann** (de PGB-zorgverlener die gelijk kreeg van Rb Rotterdam en de CRvB), **Freeke Heijne** (advocaat Houthoff, stond Kollmann bij in de procedure), **Marlies Vegter** (jurist bij Bureau Clara Wichmann), en **Lucy van den Berg** (docent sociaal recht bij de VU). Ook komen er diverse opmerkingen en vragen vanuit de zaal. De volgende onderwerpen komen hierbij aan bod.

Er wordt gevraagd of het Belgische systeem met vouchers voor dienstverlening aan huis mogelijk een oplossing zou kunnen bieden. Verschillende sprekers benoemen de prijs daarvan als groot nadeel. Vegter stelt dat het Zweedse en Franse systeem daarom meer aanknopingspunten kunnen bieden. De SER heeft hierover ook [een advies gepubliceerd](#).

Ook wordt genoemd dat het tijdens het symposium met name over huishoudelijk werk is gegaan, maar dat andere groepen, zoals de verpleging, ook meegenomen moeten worden. Heijne nuanceert dit. De uitspraak van de CRvB geldt voor alle PGB-dienstverleners en betreft dus een bredere groep dan alleen huishoudelijk werkers. Bijleveld vult aan dat het ook niet alleen gaat om zorg aan huis, denk bijvoorbeeld aan zorg aan een particulier die tijdelijk in een instelling verblijft, maar wel in dienstbetrekking staat tot die particulier.

Uit de zaal komt ook een vraag over het ontslagrecht. Hoe zouden de administratieve lasten van degene die de zorg ontvangt er bij ontslag uitzien als de uitzonderingspositie vervalt? Driessen benadrukt dat er bij de beëindiging van een arbeidsovereenkomst in de regel sprake is van wederzijds goedvinden. De instemming van de werknemer zal dus alleen in conflictueuze situaties ontbreken en in die gevallen is het juist wenselijk dat een kantonrechter naar het ontslag kijkt. Vegter stelt dat de administratieve lasten bij een particulier voorkomen kunnen worden als PGB-dienstverleners in dienst zouden zijn van een zorginstelling en via die weg bij cliënten geplaatst worden. Op die manier kan voorkomen worden dat een particulier werkgever wordt. Daar staat dan weer tegenover dat je dan op een andere manier moet regelen dat mensen de vrijheid behouden om zorg in te kopen en de zorgverlener te kiezen, zoals Heijne benadrukt. Bijleveld wijst er op dat de SVB nu ook al de meeste administratieve werkgeverstaken vervult.

Er worden verschillende vragen en opmerkingen over PGB's in de familiesfeer aan de orde gesteld. Zoals in de bijdrage van Boot al werd genoemd, is daarbij vaak discussie over de (on)mogelijkheid van een gezagsverhouding. In de praktijk resulteert dit erin dat

door de SVB wordt aangestuurd op een specifieke zorgovereenkomst (Overeenkomst van Opdracht familie) in plaats van een zorg-arbeidsovereenkomst. Hoezeer dit thema in de praktijk speelt, merkte Vegter toen er bij de vrouwenrechtswinkels na publicatie van de CRvB-uitspraak veel berichten binnenkwamen die bijna zonder uitzondering gingen over PGB's in de familiesfeer. Deze groep krijgt nog steeds nul op het rekest bij het UWV. Heijne geeft aan dat de gezagsverhouding bij nauwe familieleden weliswaar anders is dan bij een doorsnee arbeidsovereenkomst, maar dat het ook bij andere overeenkomsten op basis waarvan zorg wordt verleend soms moeilijk voorstelbaar is dat de zorgbehoevende werkgeversgezag uitoefent. In dat opzicht is er dus geen verschil met zorgverlening in familieverband.

In de zaal wordt bevestigd dat ook verschillende gemeenten op basis van de huidige wetgeving familieleden adviseren om een zorgovereenkomst (OVO familie) in plaats van een zorg/arbeidsovereenkomst overeen te komen. De gemeente kent in die gevallen dan ook een lager PGB toe. Van den Berg plaatst hier vraagtekens bij. Waarom wordt niet van geval tot geval beoordeeld of sprake is van een arbeidsovereenkomst? Zij vraagt zich af of het in alle gevallen ondenkbaar is dat er bij familierelaties een gezagsverhouding wordt aangenomen.

Verschillende aanwezigen die bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de SVB werkzaam zijn bevestigen dat de hoofdlijn vooralsnog is dat de gezagsverhouding ontbreekt en verwijzen naar de rechtspraak over dit onderwerp. Zij benadrukken dat een eventuele verandering hierin van de wetgever zou moeten komen.

Naast de PGB's in de familiesfeer zijn er ook nog steeds lacunes als het gaat om de rechtspositie van regulier huishoudelijk werkers. De coronacrisis heeft laten zien dat zij van de ene dag op de andere dag zonder werk kunnen komen te zitten en wat betreft basale arbeidsrechten (denk aan loondoorbetaling bij ziekte, vakantiegeld of vakantiedagen) volledig afhankelijk zijn van de welwillendheid van de particuliere huishoudens bij wie zij hun werk verrichten. Heijne oppert dat een verbetering relatief eenvoudig gerealiseerd zou kunnen worden via de belasting.

Na de paneldiscussie wordt het symposium afgesloten.

Colofon

Verslag: Simone Monquil

Uitgave van: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann in samenwerking met Bureau Clara Wichmann

Leiden, juli 2023

© Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann en Bureau Clara Wichmann

© sprekers

Met bronvermelding mag de tekst worden overgenomen

ISBN: 978-90-79931-163

NUR: 825