

*Een baan als alle andere?!
addendum*

VOORUITGANG IN DE RECHTSPOSITIE
VAN HUISHOUDELIJK PERSONEEL?
**EEN OVERZICHT VAN DE
ONTWIKKELINGEN 2010-2015**

Leontine Bijleveld



*Een baan als alle andere?!
addendum*

VOORUITGANG IN DE RECHTSPOSITIE
VAN HUISHOUDELIJK PERSONEEL?
**EEN OVERZICHT VAN DE
ONTWIKKELINGEN 2010-2015**

Leontine Bijleveld

Colofon

ISBN 978-90-79931-06-4

NUR: 825

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is betracht, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaardt auteur en uitgever deswege geen aansprakelijkheid.

© 2015 L.W. Bijleveld

Dit addendum op *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel* door Leontine Bijleveld & Eva Cremers (2010) is tot stand gekomen dankzij subsidie van het bestuur van de Vereniging voor Vrouw en Recht uit het CLWI-VVR fonds.

Vormgeving: Frissewind in communicatie en design, Amsterdam.

Foto binnenkant en cover: Don Wijns

Uitgave van: Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

Postbus 778

2300 AT Leiden

www.vrouwenrecht.nl

info@vrouwenrecht.nl

Voorwoord

In de zomer van 2010 publiceerde de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann het boek *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel* van de hand van Leontine Bijleveld en Eva Cremers. Hoewel de rechtspositie van huishoudelijke hulpen, werksters, nanny's, gezelschapsdames, alfahulpen, PGB-zorgverleners en wat dies meer zij als zodanig niet gewijzigd is, zijn er tal van ontwikkelingen - mede geïnspireerd door het *Een baan als alle andere?!* - die een actualisering rechtvaardigen. Het onderzoek hiervoor is medio 2015 afgerond.¹

In hoofdstuk 1 komen de relevante juridische ontwikkelingen nationaal en internationaal aan de orde. Hoofdstuk 2 zoemt in op ontwikkelingen met betrekking tot bijzondere categorieën huishoudelijk personeel. Hoofdstuk 3 bevat het vervolg van het debat over de persoonlijke dienstverlening en de rechtspositie van huishoudelijk personeel tussen 2010 en voorjaar 2015. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting en conclusies. Waar mogelijk is direct verwezen naar relevante paragrafen of pagina's uit *Een baan als alle andere?!*.

De tekst is van de hand van Leontine Bijleveld. Zij bedankt voor het meelesen en becommentariëren vanuit specifieke deskundigheid en betrokkenheid Eva Cremers, Marjan Wijers, Rikki Holtmaat, Mac Vijn en Susanne Burri².

¹ Het eerste half jaar van 2015 liep het schrijven van dit addendum deels parallel met het schrijven van 'Domestic work in the Netherlands: not a job like any other. Is the exclusion from certain social rights for part-time domestic workers acceptable from an EU and international law perspective?' in *European equality law review* 2015-1. Beide processen leverden een vruchtbare kruisbestuiving op.

² Hieraan kunnen worden toegevoegd: Alexandra Timmer, Linda Senden en Christopher McCrudden die constructief commentaar leverden op conceptversies van het in de vorige noot genoemde artikel.

INHOUD

1.	HET JURIDISCH KADER	7
1.1	De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel	8
1.2	Het internationale juridische kader	11
1.2.1	VN-verdragen	11
1.2.2	ILO-Verdragen	13
1.3	Jurisprudentie	16
1.3.1	Wie is de werkgever van een alfahulp?	16
1.3.2	Jurisprudentie aangaande PGB	20
1.3.3	Jurisprudentie aangaande payroll in de thuiszorg	23
1.3.4	Jurisprudentie aangaande Migrant Domestic Workers	24
1.3.5	Arbeidsovereenkomst met voormalig au pair	25
1.4	Nieuwe jurisprudentie Hof van Justitie van de EU	26
2.	DE BIJZONDERE GROEPEN	28
2.1	Alfahulpen	28
2.1.1	Inleiding	28
2.1.2	Alfahulpen en de gewijzigde Wmo (2010)	30
2.1.3	De alfacheque	32
2.1.4	Reacties op het kantonrechtvervonnis over de zieke alfahulp	34
2.1.5	Reacties op de uitspraak van Hof Arnhem Leeuwarden en van de CRvB	36
2.1.6	Alfahulpen en de nieuwe Wmo (2015)	37
2.2	PGB-zorgverleners	39
2.2.1	Een aantal knelpunten is opgelost	41
2.2.2	Tarieven en budgetten	41
2.2.3	Betaling van het PGB door de SVB per 2015	41
2.3	Huishoudelijk Personeel uit het Buitenland	42
2.3.1	Migrant Domestic Workers	42
2.3.2	Au pairs	44
2.3.2.1	WODC onderzoek	44
2.3.2.2	Beleidswijzigingen?	47
2.4	Nog meer nieuwe ‘bemiddelaars’	48

3.	HET POLITIEKE KADER	51
3.1	Het parlementaire debat over persoonlijke dienstverlening (2011-2012)	52
3.2	Nieuwe onderzoeken naar (de markt van) persoonlijke dienstverlening	56
3.2.1	Van mens tot mens	56
3.2.2	Schimmenspel	58
3.2.3	PWC	60
3.2.4	Paritaire werkgroep FNV-OSB	61
3.3	De Commissie dienstverlening aan huis	62
3.4	Het kabinetsstandpunt	64
4.	TOT SLOT	67
	LITERATUUR	69



VOORUITGANG IN DE RECHTSPOSITIE
VAN HUISHOUDELIJK PERSONEEL?
**EEN OVERZICHT VAN DE
ONTWIKKELINGEN 2010-2015**

1. HET JURIDISCH KADER

Dit hoofdstuk begint met een samenvatting van de huidige rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel, ontleend aan *Een baan als alle andere?!*, gevolgd door de beschrijving van enige (niet materiële) wijzigingen in het wettelijk kader. In § 1.2 komen ontwikkelingen in het internationale juridische kader aan de orde, met betrekking tot VN mensenrechtenverdragen en ILO-verdragen. § 1.3 bevat een samenvatting van de relevante jurisprudentie, geclusterd naar de bijzondere categorieën deeltijd huishoudelijk personeel: alfahulpen, PGB-zorgverleners, migrant domestic workers en au pairs. Een laatste paragraaf is gewijd aan nieuwe jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

1.1 De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel

Deeltijd huishoudelijk personeel dat werkt op basis van een arbeidsovereenkomst geniet minder rechtsbescherming dan alle andere werknemers. Het maakt niet uit of de huishoudelijke werkster voor één of meer huishoudens werkt, want de mindere rechtspositie geldt per particuliere werkgever. Deze uitzonderingspositie staat sinds 2007 te boek als de regeling *Dienstverlening aan huis*.³ Samengevat: de particuliere werkgever hoeft geen loonbelasting en sociale premies in te houden en af te dragen voor huishoudelijk personeel dat doorgaans op minder dan vier dagen in de week werkt. Huishoudelijk personeel moet zelf aangifte doen voor belasting en inkomensafhankelijke premie zorgverzekering (ZVW). Deeltijd huishoudelijk personeel valt niet onder de verplichte werknemersverzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Het mag zich wel vrijwillige verzekeren en de werkgeverspremies voor deze verzekeringen zelf betalen. Andere werknemers betalen geen premie werknemersverzekeringen en sinds 2013 evenmin een inkomensafhankelijke premie ZVW.

In het arbeidsrecht is deeltijdhuishoudelijk personeel in drie gevallen expliciet een uitzonderingspositie toegekend:

- de preventieve ontslagtoets, de ontslagbescherming van het BBA (per 1 juli 2015 het BW) is niet van toepassing;
- de informatieplicht van de werkgever over de inhoud van de arbeidsovereenkomst is beperkt;
- de loondoorbetalingsplicht van de werkgever bij ziekte is beperkt tot de eerste zes weken (tegenover 104 weken bij andere werknemers).

De uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel is sinds het verschijnen van *Een baan als alle andere?!* materieel nauwelijks gewijzigd. Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid heeft een enkele bepaling ter zake een andere plaats in het wetboek gekregen.⁴ Zo is het BBA, waarin de ontslagbescherming was geregeld, vervangen door een aantal nieuwe artikelen in Boek 7 Titel 10 van het BW. Deeltijd huishoudelijk personeel blijft verstoken van preventieve ontslagbescherming. Art. 7:671 lid 1 d luidt (per 1 juli 2015):

³ Dit is in juridisch opzicht geen regeling. De uitzonderingspositie is in verschillende wetten op arbeidsrechtelijk, fiscaalrechtelijk en sociaalverzekeringsrechtelijk terrein vastgelegd, zie Hoofdstukken 2 en 4 van *Een baan als alle andere?!*.

⁴ *Stb.* 2014, 216. *Kamerstukken* 2013/14, 33 818 en *Stb.* 2014, 274 Besluit van 10 juli 2014 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid. Ingangsdatum 1 juli 2015.

[tenzij] de opzegging een werknemer betreft 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, waarbij onder het verrichten van diensten mede wordt verstaan het verlenen van zorg aan de leden van dat huishouden.

Nieuw is dat deeltijd huishoudelijk personeel per 1 juli 2015 ingevolge de Wet Werk en Zekerheid in beginsel recht heeft op een transitievergoeding als de werkgever de dienstbetrekking opzegt nadat de arbeidsverhouding tenminste twee jaar heeft geduurd (art.7:673 nieuw BW). Tevens vloeit uit deze wet voort dat voor de opzegging door de werkgever wel een redelijke grond moet zijn (art.7:669 BW), anders kan de kantonrechter de arbeidsovereenkomst herstellen of de werknemer een billijke vergoeding toekennen (art.7:682 lid 2).

Tot eind 2011 kende de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) een uitzondering voor *“eisen, die gelet op het privé-karakter van de werkverhouding in redelijkheid aan een werkverhouding kunnen worden gesteld.”* (zie *Een baan als alle andere?! § 2.2.5 en § 9.2.2*). De Europese Commissie achtte deze formulering niet in overeenstemming met de kaderrichtlijn voor arbeid en beroep (Richtlijn 2000/78/EG) en stelde Nederland in gebreke. Na enige aarzeling besloot het kabinet de AWGB aan te passen en de uitzondering specifiek te maken. Hiertoe is een nota van wijziging ingediend bij het voorstel voor het zogenaamde Definitiewetje, waarmee de definities van direct en indirect onderscheid en van enige andere bepalingen van de gelijke behandelingswetten zijn aangepast aan de terminologie van de EU-richtlijnen.⁵ Het nieuwe artikel 5 lid 3 AWGB stelt nu dat het verbod van onderscheid niet van toepassing is als 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 die wordt uitgeoefend, een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem is en het vereiste evenredig aan dat doel.”*⁶

Daarmee is de formulering hetzelfde als in de Kaderrichtlijn.

⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 31 832, nr. 10*; in de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt welke arbeidsverhoudingen wel en niet onder de bepaling vallen: bij een tewerkstelling in een privé-huishouding via tussenkomst van een professionele zorginstelling of andere bemiddelaar geldt de uitzonderingsbepaling van art. 5 lid 3 niet (p.3).

⁶ *Stb. 2011, 554. Kamerstukken 31 832*. Zie ook Cremers-Hartman 2015.

Vlak voor het afronden van dit addendum is nog een element toegevoegd aan de uitzonderingspositie van het deeltijd huishoudelijk personeel. De Wet Minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML) is gewijzigd en daarbij is onder meer is de verplichting toegevoegd om het wettelijk minimumloon voortaan giraal te betalen. Dit acht het kabinet echter een te zware verplichting voor particuliere werkgevers, *“die op grond van de regeling dienstverlening aan huis zijn vrijgesteld van de meeste werkgeversverplichtingen.”*⁷ De uitleg ter zake in de Memorie van Toelichting (MvT) is uitgebreid op aandringen van de Raad van State die er op had gewezen dat de uitzondering in het wetsvoorstel veel ruimer was geformuleerd dan waarvoor die uitzondering blijkens de (oorspronkelijke memorie van) toelichting was bedoeld. Daarbij legde de Raad in feite de vinger op de zere plek: het vier dagementarium is eigenlijk veel te omvattend, omdat in essentie de nadruk ligt op de enkele uren per week (*“Tussen ‘doorgaans op minder dan vier dagen per week’ en ‘veelal enkele uren per week’ ligt een ruim gebied.”*)⁸. De uitleg in de MvT mag dan wel uitgebreid zijn, maar alleen in algemene termen: verwezen wordt namelijk naar de regeling *Dienstverlening aan huis*, die

“is bedoeld om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren. [voetnoot met verwijzing naar Belastingplan 2007] De regeling biedt randvoorwaarden waardoor allerlei diensten aan huis makkelijker uitbesteed kunnen worden en verlaagt de administratieve lasten voor de particuliere opdrachtgever. In het verlengde hiervan zal de verplichting om het wettelijk minimumloon giraal te betalen niet van toepassing zijn bij dienstverlening aan huis op basis van een arbeidsovereenkomst.”

Het blijft echter onduidelijk waarom het voor een particulier te belastend zou zijn om giraal te betalen, nu in Nederland bijna alle betalingen via (tele)bankieren worden gedaan, contante betalingen vrijwel overal ontmoedigd worden en zelfs onmogelijk zijn in bepaalde situaties (bijvoorbeeld bij betaling van premie ZVW). De uitleg voldoet dan ook niet aan de objectieve rechtvaardigingstoets noodzakelijk om te voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen (zie Hoofdstuk 10 van *Een baan als alle andere?!*). De ont-heffing van de verplichting om giraal te betalen kan zelfs worden opgevat als een aanmoediging voor het informele circuit van huishoudelijk werk, waar veelal contant wordt betaald om huishoudelijk personeel dat inkomsten niet wil (of mag, zoals in het geval van ongedocumenteerden) opgeven bij de Belastingdienst, te accommoderen. De meeste particuliere werkgevers verkeren nu al

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 118 Wet aanpak schijnconstructies. Het betreft art. 7 lid 2 WML.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34 118, nr. 3 p. 10 en 47, nr. 4 p. 37 en 40. *Stb.* 2015, 233.

(foutief) in de veronderstelling dat ze zwarte lonen betalen door contant te betalen. In de thuiszorg en gastouderopvang wordt nu al alleen maar giraal betaald, ook aan werknemers die onder de regeling *Dienstverlening aan huis* vallen.

1.2 Het internationale juridische kader

1.2.1 VN-verdragen

CEDAW had in de *Concluding Observations* Nederland opgeroepen maatregelen te treffen om er voor te zorgen dat deeltijd huishoudelijk personeel volledige rechtsbescherming krijgt en om de uitsluiting van de werknemersverzekeringen op te heffen (§ 9.3 *Een baan als alle andere?!).* De voor februari 2014 voorziene zesde regeringsrapportage VN-Vrouwenverdrag is eind oktober 2014 verschenen. Met betrekking tot para 38 en 39 van de *Concluding Observations* verwijst de rapportage slechts naar de presentatie van het rapport van de Commissie *Dienstverlening aan huis* (zie § 3.3) en de voorbereiding van een regeringsstandpunt. Opmerkelijk is dat de regeringsrapportage doet voorkomen alsof de instelling van deze Commissie een reactie was op de aanbevelingen van CEDAW.⁹ Dit is een flatterende vertekening. In het instellingsbesluit wordt CEDAW niet genoemd.¹⁰ In de kabinetsreactie op de *Concluding Observations* in 2010 had het toenmalige kabinet laten weten van mening te zijn dat

*“huishoudelijk personeel thans in voldoende mate aanspraak kan maken op sociale zekerheid en andere voorzieningen ook al is deze aanspraak niet gelijk aan die van reguliere werknemers.”*¹¹

Verwezen werd naar de uitleg die in de beantwoording van de *List of Issues & Questions* was gegeven, die CEDAW dus niet overtuigd had. Voorts werd ten onrechte gesteld dat de regeling *Dienstverlening aan huis* tot een verbetering van de positie van huishoudelijk personeel had geleid:

“Vóór de introductie van de Regeling dienstverlening aan huis genoot het huishoudelijk personeel geen sociale bescherming anders dan de volksverzekeringen. In dit kader leidt deze regeling tot een verbetering van de positie van huishoudelijk personeel.”

Dit is aantoonbaar onjuist zoals uit *Een baan als alle andere?!* blijkt.

⁹ Koninkrijk der Nederlanden 2014 p. 23.

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 29 544, nr. 448.

¹¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 30 420, nr. 154 Bijlage p. 19.

Naast CEDAW heeft inmiddels ook het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR), dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, zich kritisch uit gelaten over de slechte rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. Art. 2.2 van het verdrag bevat de verplichting voor Verdragspartijen er voor te zorgen dat de rechten die voortvloeien uit het verdrag kunnen worden uitgeoefend zonder enige vorm van discriminatie (onder andere naar sekse). Art. 3 luidt dat de Verdragspartijen voor gelijke rechten voor mannen en vrouwen moeten zorgen wat betreft het genieten van alle economische, sociale en culturele rechten uit het verdrag. Art. 7 gaat over goede en rechtvaardige arbeidsvoorwaarden en art. 9 over het recht op sociale zekerheid. De regering had – zonder succes – geprobeerd het CESCR er van te overtuigen dat ‘(...) *domestic workers enjoy sufficient protection under current legislation (...)*’.¹² Naar het oordeel van het toezichthoudend Comité strookt de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel niet met het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Para 17 van de Concluding Observations van het CESCR, zoals gepubliceerd op 19 november 2010, luidt: ¹³

“The Committee is concerned that in all the constituent countries of the State party, domestic workers do not enjoy the same protection as other workers and are in a disadvantaged position in that their employees do not contribute to the payment of their health insurance and pensions, as do employers in other sectors (art. 7, 9).

The Committee calls on the State party to adopt remedial measures, legislative or otherwise, to bring the rights and benefits accorded to domestic workers in line with those afforded to other workers, particularly in terms of social security benefits.”

Net als in de reactie op de bevindingen van CEDAW wijst het kabinet deze kritiek van de hand, waarbij inkomensnadeel voor betrokkenen van het zelf moeten betalen van de inkomensafhankelijke premie ZVW verdoezeld wordt: “Wat betreft de ziektekosten geldt dat huishoudelijk personeel net als andere Nederlandse ingezetenen gewoon is verzekerd.”¹⁴ De 6de regeringsrapportage moet medio 2015 worden ingeleverd.

Het kabinet legt dus de aanbevelingen van beide verdragscomité’s (treaty-based bodies) naast zich neer en acht zich in feite niet gebonden aan de belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen, de *core international human rights treaties*. Daarmee doet het alsof bij

¹² E/C.12/NLD/Q/4-5/Add.1.

¹³ E/C.12/NLD/CO4-5.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 26 150, nr. 100 Bijlage p. 9 en 10.

deze verdragen dezelfde spelregels gelden als bij andersoortige VN-mensenrechten mechanismen, zoals de Mensenrechtenraad en de Universal Periodic Review – *de charter based bodies*. Voor de laatste geldt dat een verdragspartij aanbevelingen kan accepteren of niet, mits wordt uitgelegd waarom. Naar internationaal rechtelijke normen geldt dat niet voor de aanbevelingen van verdragscomité's die uit onafhankelijk experts bestaan.

1.2.2 ILO-Verdragen

1.2.2.1 Verdrag 175 betreffende deeltijdwerk

CEACR, het toezichthoudend comité van de ILO, had in een Observation aangaande Part-time Work Convention 175 uitleg gevraagd over de reden van de uitbreiding van de groep deeltijd huishoudelijk personeel die met een beroep op art. 3 van het verdrag is uitgesloten van de werking van het verdrag (zie § 9.4 *Een baan als alle andere?!*). De regeringsrapportage over de periode 1 juni 2008 tot 1 juni 2013 geeft geen enkele verklaring ter zake.¹⁵ Wel herhaalt de rapportage de al op verschillende plekken ter discussie gestelde redenering dat de regeling *Dienstverlening aan huis* noodzakelijk is om te voorkomen dat *dienstverlening aan huis* (inclusief huishoudelijk werk) in de zwarte economie zou verdwijnen en om te voorkomen dat werkgelegenheid in de sector verloren zou gaan.¹⁶ Een en ander zonder onderbouwing met feiten en cijfers – van regeringswege zijn nimmer feiten over de effecten van de regeling *Dienstverlening aan huis* gepresenteerd. Ook herhaalt de rapportage samengevat het reeds in de vorige rapportageperiode gepubliceerde kabinetsstandpunt over Huis houden op de markt (2) (zie § 8.3.4 van *Een baan als alle andere?!*). Opmerkelijk is dat er geen enkele referentie is aan het gebruik van de regeling *Dienstverlening aan huis* in de publieke sector (zoals alfahulpverlening en zorgverlening via PGB). Ten tijde van de ratificatie en het eerste rapport waren deze groepen wel uitdrukkelijk in beeld. Ook het commentaar van de FNV op de regeringsrapportage, dat nogmaals de strijdigheid met Verdrag 175 benadrukt, gaat niet op de publieke sector in.¹⁷ Beide rapportages noemen de in het overleg tussen kabinet en sociale partners overeengekomen instelling van een adviescommissie over de mogelijkheden de positie van huishoudelijk personeel te verbeteren en het nieuwe Verdrag 189 over “decent work for domestic workers” te ratificeren.¹⁸ CEACR heeft nog niet inhoudelijk gereageerd: in het rapport van

¹⁵ Met een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur heeft de Vereniging voor Vrouw en Recht bij brief van 4 november 2013 de regeringsrapportage Verdrag 175 verkregen.

¹⁶ Zie onder meer *Een baan als alle andere?!* p. 189 e.v..

¹⁷ *FNV Comments on the report of the Government of the Netherlands 2013 Convention 175 Part time Work*. Door de FNV aan schrijver dezes ter beschikking gesteld.

¹⁸ *Kamerstukken II 2012/13, 29 544, nr. 425 p. 8.*

het Expert Committee van de ILO wordt slechts vermeld dat zowel regeringsrapportage als commentaar van de FNV zijn ontvangen.¹⁹

1.2.2.2. Verdrag 189 betreffende fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel

Verdrag 189, Domestic Workers Convention, had een eerste lezing tijdens de Internationale Arbeids Conferentie (IAC) in 2010, toen de werkgeversvertegenwoordigers de onderhandelingen grotendeels boycotten. Niettemin is het op de IAC 2011 met grote meerderheid van stemmen aanvaard (396 voorstemmers, 63 onthoudingen, 16 tegen, waarvan één regering, Swaziland en de rest werkgevers-vertegenwoordigers).

Verdrag 189 beoogt huishoudelijk personeel een aantal rechten te geven die andere werknemers in ILO-verband al veel langer hebben: een schriftelijk arbeidscontract, recht op een ‘normale’ of ‘redelijke’ werkweek (waaronder tenminste 24 uur aangesloten rust per week), recht op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden, sociale zekerheidsbescherming, waaronder betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof. De preciaire positie van migrant domestic workers krijgt specifieke aandacht. De bijbehorende Aanbeveling 201 geeft richting aan verdergaande sociale rechten, uitstijgend boven het minimum van de conventie zelf.

Behalve Frankrijk waren de EU-landen tijdens de onderhandelingen in tweede lezing niet erg coöperatief, in tegenstelling tot Australië, de VS, Brazilië, Namibië en Zuid Afrika. Nederland trad tijdens de onderhandelingen meestal op in EU-verband en heeft zich tevergeefs ingezet voor niet te gedetailleerde formuleringen die *“voldoende ruimte laten aan landen die al een hoge beschermingsgraad kennen”* en *“die niet onnodig prescriptief zouden zijn in het geval van deeltijd huishoudelijk personeel, een praktijk die in ontwikkelde landen veel voorkomt.”*²⁰ Dat ‘hoge beschermingsniveau’ lijkt toch eerder te moeten worden uitgelegd als bescherming van de huishoudens waar het huishoudelijk personeel werkzaam is – dit althans kan men afleiden uit de toelichting op twee punten waarop Nederland bakzeil heeft moeten halen: de voorschriften over de informatieverplichtingen ten behoeve van de ‘domestic workers’ en hun gelijke sociale zekerheidsrechten ten opzichte van andere werknemers.²¹ Nederland heeft overwogen tegen te stemmen of zich te onthouden (een zeer ongebruikelijke opstelling van ons land in ILO-verband), maar na overleg met de Tweede Kamer

¹⁹ ILO 2014 p. 479, 640.

²⁰ *Kamerstukken II* 2010-11, 29 427, nr. 72.

²¹ *“Nederland kon hier niet mee instemmen om dat dit in de Nederlandse praktijk zou leiden tot een aanzienlijke financiële en administratieve lastenverzwaring voor de huishoudens waarin deeltijd huishoudelijk personeel werkzaam is.”* Id. p. 2.

is daar tenslotte van af gezien.²² Het verdrag is vanaf 5 september 2013 van kracht en inmiddels geratificeerd door 21 landen, waaronder Italië, Duitsland, Ierland, Zwitserland, België en Finland, dat hiervoor tevoren eigen wetgeving veranderde.²³ Portugal staat op het punt het verdrag te ratificeren.

Nederland heeft van meet af aan laten weten het verdrag niet te zullen ratificeren, omdat de bestaande uitzonderingspositie van deeltijdhuishoudelijk personeel, bekend onder de naam regeling *Dienstverlening aan huis*, niet in lijn is met de voorschriften van Verdrag 189. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar het ontbreken van sociale zekerheidsrechten (art. 14), maar ook aangaande de voorschriften met betrekking tot arbeidscontract en de informatieverplichting (art.7) en de arbeidinspectie (art.18) voldoet Nederland niet. Deze laatste elementen ontbreken meestal in de (parlementaire) stukken ter zake. Op zichzelf kent ook verdrag 189 een vergelijkbare uitsluitingsmogelijkheid als art. 3 lid 3 van ILO-verdrag 175 - zie § 9.4 *Een baan als alle andere?!*. Daar maakt het kabinet terecht geen gebruik van. Het zou immers niet vol te houden zijn dat deeltijd huishoudelijk personeel “*limited categories of workers*” betreft.

In het kennismakingsoverleg van kabinet Rutte/Asscher met sociale partners (december 2012) was afgesproken om een commissie in te stellen voor een advies over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijke werkers en de gevolgen van eventuele ratificatie van ILO verdrag 189. Het advies van de Commissie *Dienstverlening aan huis* en het kabinetsstandpunt komt aan de orde in § 3.3 en 3.4 van dit Addendum.

Opmerkelijk is dat de Europese Commissie in zijn voorstel voor een Besluit van de Raad aangaande het autoriseren van de lidstaten om de conventie te ratificeren stelde dat de meeste bepalingen van Verdrag 189 voor een groot deel overeen komen met het acquis op het terrein van sociaal beleid, antidiscriminatie en dergelijke.²⁴ In voetnoten werd gerefereerd aan Richtlijnen 79/7/EEG, 2000/78/EU en 2006/54/EC. De definitieve tekst van het Besluit is gelijklopend.²⁵ In een a contrario redenering kan hieruit afgeleid worden dat de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel niet in lijn is met het acquis. Dat is precies wat in Hoofdstuk 10 van *Een baan als alle andere?!* is betoogd.

²² Het betrof een AO over persoonlijke dienstverlening op 15 juni 2011. *Kamerstukken II* 2010/11, 29 544, nr. 334.

²³ http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/specific-categories-of-workers/WCMS_334914/lang--en/index.htm retr. 28 januari 2015.

²⁴ COM (2013) 152 final 2013/0085 (NLE).

²⁵ Geen voetnoten in de definitieve tekst. Besluit van de Raad van 28 januari 2014 waarbij de lidstaten worden gemachtigd om in het belang van de Europese Unie het Verdrag betreffende aanvaardbaar werk voor huispersoneel, 2011, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen (Verdrag nr. 189) (2014/51/EU).

1.3 Jurisprudentie

1.3.1 *Wie is de werkgever van een alfahulp?*

Kantonrechter Hoorn vond in april 2011 dat er sprake is van opvolgend werkgeverschap als een alfahulp een arbeidsovereenkomst als thuishulp aangaat met de thuiszorginstelling.²⁶ De thuishulp had voorafgaande aan het aangaan van de arbeidsovereenkomst al bijna 10 jaar als alfahulp gewerkt voor dezelfde cliënte. De arbeidsovereenkomst werd aangegaan voor één jaar, met een proeftijd van één maand. Rond de aanvang van dat dienstverband meldde de thuishulp zich ziek wegens een levensbedreigende ziekte. Onder verwijzing naar de proeftijd had de werkgever de arbeidsovereenkomst opgezegd. De werkneemster heeft de vernietigbaarheid van opzegging ingeroepen: de overeengekomen proeftijd zou niet rechtsgeldig zijn, omdat de thuiszorginstelling al bijna 10 jaar op de hoogte was van haar kennen en kunnen. De kantonrechter stelde vast dat de thuiszorginstelling werkneemster destijds als alfahulp had aangetrokken, periodiek contact met haar hield en werkneemster zelf had benaderd om als thuishulp het werk voor cliënte voort te zetten. Volgens de kantonrechter was het bedingen van een proeftijd onder die omstandigheden zo onrechtvaardig dat nietigheid moest volgen. De thuiszorginstelling moest het loon over het hele overeengekomen jaar betalen, plus wettelijke verhoging, wettelijke rente, buitengerechtelijke kosten en proceskosten. De uitspraak is niet geannoteerd en voor zover bekend niet besproken in de vakliteratuur.

Pas in januari 2012 heeft kantonrechter Harderwijk vonnis gewezen in de procedure van de zieke alfahulp (zie o.a. p. 76 van *Een baan als alle andere?!*), twee en een half jaar na het uitbrengen van de dagvaarding.²⁷ De alfahulp werkte 26,5 uur per week bij negen verschillende cliënten via bemiddeling van de thuiszorginstelling, die haar loon betaalde, maar daarmee stopte toen de alfahulp wegens een gebroken pols niet kon werken. Met steun van het Proefproces-fonds Clara Wichmann en enige andere organisaties vorderde de alfahulp primair loondoorbetaling tijdens de gehele ziekteperiode door de thuiszorginstelling als werkgever en secundair loondoorbetaling gedurende zes weken door de instelling als kassier namens cliënten. Kantonrechter Harderwijk wees de primaire vordering af en de subsidiaire vordering toe. De thuiszorginstelling werd veroordeeld tot het betalen van het achterstallige ziekingeld gedurende zes weken, vermeerderd met de wettelijke rente. Hof Arnhem-Leeuwarden honoreerde in november 2013 de primaire

²⁶ Ktr. Hoorn 11 april 2011, *JAR* 2011/178.

²⁷ Ktr. Harderwijk 16 januari 2012, *LJN*: BV 2123, *JAR* 2012/43, m. ann. E.Cremers-Hartman. Zie ook Cremers-Hartman 2012 B.

vordering van de zieke alfhulp wel.²⁸ Het hof oordeelde dat er een arbeidsovereenkomst tussen de alfhulp en de thuiszorginstelling tot stand was gekomen. Dat er op papier arbeidsovereenkomsten waren gesloten tussen de alfhulp en de cliënten staat volgens het Hof niet in de weg aan het aannemen van een arbeidsovereenkomst tussen de alfhulp en de thuiszorginstelling (r.o. 4.6). Niet de intentie van partijen (of althans van de thuiszorginstelling), maar de werkelijke feitelijke situatie is beslissend (r.o. 4.10). Het contract dat de instelling met de gemeente heeft gesloten speelt hierbij een belangrijke rol. Het hof benoemt de feitelijke omstandigheden die tot zijn conclusie hebben geleid: de thuiszorginstelling deed de werving en selectie; de organisatie van de instelling was gericht op het uitvoeren van de verplichtingen jegens de gemeente door het werven en koppelen van alfhulpen; de instelling stelde de contracten op, bepaalde de loonhoogte en bleef inhoudelijk en administratief betrokken.

Het arrest van het Hof kan in juridisch opzicht als niet opzienbarend worden gezien: het Hof past de toets toe die door de Hoge Raad is ontwikkeld in verschillende arresten over de kwalificatie van de (arbeids)overeenkomst.²⁹ Daarbij geldt als uitgangspunt dat ‘wezen voor de schijn’ gaat: de werkelijk situatie gaat voor wat op papier staat. Roozendaal stelt in haar annotatie echter dat het hof een gedurfde stap zet omdat het voorbij gaat aan de op papier gezette bedoelingen.³⁰ Ze noemt de stap

“met name opmerkelijk omdat Beeuwkes de inrichting van de driehoeksverhouding had ontleend aan een door het UWV en de belastingdienst geaccordeerde constructie.”

Roozendaal lijkt uit r.o. 4.12 af te leiden dat thuiszorginstelling Beeuwkes die modelovereenkomst had ingeroepen, maar dit was niet het geval. De alfhulp zelf had op de modelovereenkomst gewezen, omdat de thuiszorginstelling zich daar niet aan hield door af te zien van de zes weken loon doorbetaling bij ziekte.³¹ De kantonrechter stelde al dat dit aspect voor de civielrechtelijk rechtsverhouding tussen partijen zelfstandige betekenis mist. Ook uit de literatuur had Roozendaal kunnen afleiden dat het de alfhulp was die de modelovereenkomst had ingeroepen.³²

²⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Arnhem), 5 november 2013
ECLI:NL:GHARL:2012:8304 JAR 2014, 12, m. nt. E. Cremers-Hartman. Zie ook Vegter 2014.

²⁹ Zie ook Vegter 2014.

³⁰ Naast de in noot 22 genoemde ook Roozendaal 2013 en Boot 2014.

³¹ Zie voor de modelovereenkomst *Een baan als alle andere?! § 5.3 en 5.4*. UWV en Belastingdienst hadden uitdrukkelijk vermeld dat de thuiszorginstelling slechts gevrijwaard werd van werkgeversverplichtingen als deze zich aan alle elementen van de modelovereenkomst hield.

³² Ook gesignaleerd door Cremers 2012 B.

Waarom Roozendaal voorbij gaat aan het leerstuk ‘wezen gaat voor schijn’ wordt niet duidelijk.

Een maand na Hof Arnhem kwam ook de CRvB tot het oordeel dat een alfahulp in dienst was geweest van de thuiszorginstelling waarmee de gemeente Steenwijkerland een raamovereenkomst had voor het leveren van huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo.³³ Na als alfahulp gewerkt te hebben had betrokkene een tijdelijke arbeidsovereenkomst gehad. Deze was echter niet verlengd nadat ze ziek was geworden. Na beëindiging van de ZW-uitkering was WW aangevraagd, maar het UWV had deze uitkering geweigerd omdat werkneemster niet aan de weken-eis zou hebben voldaan. De Rechtbank had het UWV in het gelijk gesteld, maar de CRvB volgde de stelling van werkneemster dat de feitelijke relatie tussen haar, de cliënten en de thuiszorginstelling een andere was geweest dan bij lezing van de alphaovereenkomst en de voorwaarden en richtlijnen kon worden verondersteld. Ook de CRvB neem de raamovereenkomst van de thuiszorginstelling met de gemeente in aanmerking. Dat de instelling voor cliënten kort voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de indicatie een vervolgbesluit bij de gemeente aanvraagt, weegt de CRvB evenzeer mee. Daarnaast speelde de selectie door de instelling een rol bij de beoordeling, evenals het feit dat de alfahulp de arbeid persoonlijk moest verrichten en zich bij ziekte bij cliënt én instelling moest melden wegens vervanging. Wat betreft het loon stelt de CRvB klip en klaar dat de instelling niet fungeerde als doorgeefluik, omdat cliënt slechts de inkomensafhankelijke bijdrage aan het CAK betaalt – maar dat *[instelling] het loon van de alphahulpen uit daartoe verkregen, en dus eigen, middelen werd voldaan* (r.o.4.5). Als laatste beoordeelde de CRvB wie een gezagsverhouding had met de alfahulp: op basis van vier indicatoren bleek dit de thuiszorginstelling te zijn (r.o. 4.6.1 t/m 4.6.4).

Aan deze uitspraak van de CRvB is in de media geen aandacht besteed, wellicht omdat geen belangenbehartigende organisatie betrokken was. Op de websites van de branche-organisaties is zelfs geen enkele referentie te vinden. De uitspraak kon echter wel eens goede aanknopingspunten bieden om de uitzonderingspositie van alfahulpen in het sociale zekerheidsrecht ten principale aan te pakken. Te meer daar het een bevestiging is van de uitspraak van rechtbank Almelo in 2007, zie *Een baan als alle andere?! p. 99*.³⁴ Met uitzondering van Cremers noemt de vakliteratuur deze oudere uitspraak niet.³⁵ Alink en Boot bespreken Hof Arnhem-Leeuwar-

³³ CRvB 4 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2721, m. nt. E.Alink, *USZ* 2014/34.

³⁴ Rb. Almelo 24 augustus 2007, *L/N* BB3315 (een zorgaanbieder vs het UWV).

³⁵ Cremers-Hartman 2012 B in Cremers-Hartman 2014 p. 248-249.

den én de CRvB en zijn er nog niet van overtuigd dat de alfahulpconstructie hiermee de wereld uit is. Hun argumentatie overtuigt echter niet, onder meer vanwege hun pars pro toto benadering – de alfahulpconstructie maakt ge- of misbruik van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel, maar is er niet synoniem mee. Alink stelt weliswaar:

*“Uit de hiervoor genoemde uitspraken zou kunnen worden afgeleid dat een einde is gekomen aan het zzp-schap van de alphahulp.”*³⁶

Vervolgens wijst ze erop dat de uitspraken gaan over situaties voor 2010 en op de wijziging van de Wmo per 2010, waarmee personen die een aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze kregen tussen een voorziening in natura of een daarmee vergelijkbare en toereikende voorziening (een persoonsgebonden budget (PGB) of een financiële vergoeding). De bespiegelingen over PGB en/of financiële vergoeding miskennen dat het gebruik van de alfahulpconstructie bij zorg in natura gewoon doorging vanaf 2010 (zie verder § 2.1 en 2.2). Ook Boot stelt ten onrechte de alfahulpconstructie gelijk aan het gebruik van een PGB:

“Toch is Hof Arnhem-Leeuwarden niet eens en voor altijd om (...)”

om vervolgens een uitspraak aan te halen over een volstrekt onvergelijkbare PGB-situatie, waar geen sprake was van een ‘bemiddelende’ of ‘kassiersrol’ van een thuiszorginstelling.³⁷ Rozendaal denkt dat de reikwijdte groter is en schetst aanknopingspunten voor procedures door PGB-zorgverleners en PGB-houders. Ze besluit met de conclusie dat het probleem de wereld nog niet uit is, omdat (concurrentie) voordelen kunnen worden behaald door een bepaalde categorie werknemers uit te sluiten van sociale bescherming. Het

“blijft aantrekkelijk om juridische constructies te verzinnen (...) en is het wachten op de volgende creatieve oplossing.”

Rozendaal slaat daarmee de spijker op de kop. Wellicht was zij, net als de auteur dezes en andere betrokkenen bij de procedure van de zieke alfahulp, te naïef over de rechtsstatelijke houding van gemeenten en thuiszorginstellingen – velen zijn op de oude voet voort gegaan en hebben de uitspraken van Hof Arnhem-Leeuwarden en de CRvB volstrekt genegeerd.

³⁶ Merkwaardig dat Alink over ZZP-schap spreekt na enige pagina’s waar besproken werd met wie de arbeidsovereenkomst was. Ze zou gevoegd kunnen worden bij § 5.10 Misverstanden en mythes rond alfahulpverlening in *Een baan als alle andere?!*.

³⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Leeuwarden) 25 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1387. Deze uitspraak wordt in § 1.3.2 besproken.

1.3.2 Jurisprudentie aangaande PGB

Aangaande PGB-zorgverleners is er enige jurisprudentie bijgekomen. De uitspraken hebben zowel betrekking op gewone arbeidsovereenkomsten als die onder de regeling *Dienstverlening aan huis* vallen. Er is geen sprake van een driehoeksverhouding met bemiddelingsorganisaties. Toch betreft de vakliteratuur ze bij de beoordeling van de uitspraken over alfavulpen.

Anders dan in § 6.2 en 6.4 van *Een baan als alle andere?!* geschetst is er tussen 2010 en 2015 geen rechter meer die de arbeidsverhouding tussen PGB-zorgverlener en PGB-houder schetst als ‘*een geheel ander karakter (...) dan die welke bedoeld in de artikelen 7:610 e.d. van het Burgerlijk Wetboek.*’³⁸ Zo sprak Hof ’s-Hertogenbosch uit dat er inderdaad een arbeidsovereenkomst bestond tussen een zorgbehovende PGB-houder die een zorgovereenkomst had gesloten met een hulpverleenster die gedurende enkele uren per week huishoudelijke hulp en persoonlijke verzorging verrichtte.³⁹ Er is loon, persoonlijke dienstverrichting en een gezagsverhouding. De budgethouder had de werknemer op staande voet ontslagen. Hof ’s-Hertogenbosch was het met Rb Maastricht eens dat het ontslag op staande voet geen stand kon houden bij gebrek aan geldige dringende reden. Een ontslagvergunning was op grond van artikel 2 van het BBA niet vereist (vanwege de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel), maar de opzegtermijn diende in acht genomen te worden en het in geld vastgestelde loon diende, vermeerderd met de wettelijke rente betaald te worden en tevens de proceskosten.

Ook Hof Arnhem-Leeuwarden erkende in twee uitspraken dat de zorgovereenkomst een arbeidsovereenkomst is, maar kende daar een bijzondere aard aan toe.⁴⁰ Op dezelfde wijze als in december 2006 verwees het hof naar enige kamerstukken ter nadere duiding, terwijl deze kamerstukken helemaal niet gaan over enige problemen samenhangende met het werkgeverschap van PGB-budgethouders.⁴¹ Niettemin luidt r.o. 4.5

“De bijzondere aard van dergelijke overeenkomsten, die tussen twee natuurlijke personen worden gesloten en in de privéomgeving van de werkgever worden ingevuld en diens persoonlijke zorg betreffen, kleurt het contract evenwel nader in en kan aldus van invloed zijn op de toewijsbaarheid van de vorderingen”,

³⁸ Kantonrechter ’s-Hertogenbosch 27 mei 2009, ECLI:NL:RBDHE:2009:BI6000, *JAR* 2009/207, *Een baan als alle andere* p. 89/90.

³⁹ Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 8 april 2014 ECLI:NL:GHSHE:2014:979.

⁴⁰ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Leeuwarden) 17 september 2013 ECLI:NL:GHARL:2013:6871, *JAR* 2013/262 m. ann. J. Dop en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Leeuwarden) 25 februari 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:1387.

⁴¹ Inclusief de foute datering van 12 juni 2002 (dit moet zijn 11 juni 2003). Zie *Een baan als alle andere?!* p. 96.

waarna verwijzing volgt naar de eerdere uitspraken van hetzelfde hof waarbij dezelfde rechter betrokken was.⁴²

De eerste zaak ging over de geldigheid van de ontbindende voorwaarde in de arbeidsovereenkomst. Het betrof een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd voor 42 uur per week, waarbij de loonadministratie was uitbesteed aan de SVB. Na ziekmelding door de werkneemster is de PGB-houdster opgenomen in een zorginstelling waarmee het PGB is beëindigd en omgezet in zorg in natura. Namens PGB-houdster is een beroep gedaan op de ontbindende voorwaarde in de overeenkomst die betrekking heeft op de intrekking van het PGB. Het hof bespreekt de jurisprudentie die in het algemeen aan een ontbindende voorwaarde in de arbeidsovereenkomst slechts bij uitzondering geldigheid toekent, omdat het arbeidsrecht bescherming toekent aan de werknemer als zwakke partij. Daarnaast is van belang in hoeverre de werkgever invloed heeft op het intreden van de ontbindende voorwaarde. Het hof herhaalt dat bij de zorgovereenkomst de werkgever in het algemeen de zwakkere, te beschermen partij is (r.o. 5.6). Het hof is het met cliënte en haar familie eens dat zij gezien haar slechte toestand niet gehouden was te kiezen voor vervangende thuiszorg (en continuering van het PGB). Wel erkent het hof dat geen beroep kan worden gedaan op de ontbindende voorwaarde als budgethouder het budget laat beëindigen met het vooropgezette doel van de arbeidsovereenkomst met de zorgverlener af te komen (r.o. 5.9). In de noot bij dit arrest bespreekt Dop eerst de jurisprudentie die al in *Een baan als alle andere?! de revue passeerde* en daarna de vakliteratuur over de ontbindende voorwaarde na het HTM-arrest van de Hoge Raad.⁴³ Daarin achtte de Hoge Raad de ontbindende voorwaarde geldig op grond waarvan de arbeidsovereenkomst zou eindigen met het wegvallen van de loonkostensubsidie, waarmee de arbeidsplaats gefinancierd werd. De aard van de arbeidsverhouding was dus van belang voor het geldig zijn van de ontbindende voorwaarde. Met Konijn die het HR-arrest annoteerde is Dop van mening dat het ongewenst is om subjectieve elementen (zoals een vriendschappelijk relatie tussen budgethouder en zorgverlener) en het ontbreken van de noodzaak tot ongelijkheidscompensatie (sterke/zwakke partij) te introduceren bij de beoordeling van de geldigheid van de ontbindende voorwaarde. Uitgangspunt moet blijven dat het intreden van de voorwaarde onafhankelijk is van de (subjectieve) wil van degene die een beroep op de voorwaarde doet.

⁴² ECLI:NL:GHLEE:2006:5052 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Leeuwarden) 17 september 2013 ECLI:NL:GHARL:2013:6871, *JAR* 2013/262 m. ann. J. Dop.

⁴³ HR 2 november 2012 LJN BX0348 *JAR* 2012/314.

De tweede zaak van Hof Arnhem-Leeuwarden (februari 2014) betrof een uitspraak in hoger beroep van een kort geding over loondoorbetaling bij ziekte van een PGB-zorgverlener.⁴⁴ Partijen hadden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gesloten met gebruikmaking van de modelovereenkomst van het Servicecentrum PGB van de SVB, aanvankelijk onder de regeling *Dienstverlening aan huis*, maar na enige maanden uitgebreid tot een volledige arbeidsovereenkomst (vijf dagen van vier uur) en bij de SVB aangemeld via een wijzigingsformulier. Spoedig daarna is werkneemster uitgevallen wegens ziekte. Het arrest laat in het midden of het loon over deze ziekteperiode is betaald en concentreert zich op een tweede ziekteperiode. De kantonrechter had in kort geding de loonvordering vanaf de nieuwe ziekmelding voor de hele periode toegewezen.

Het Hof oordeelt dat niet in geschil is of er sprake is van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar dat de bijzondere situatie van het PGB het contract wel nader in kan kleuren. Het hof acht het aannemelijk dat werkneemster toen ze ziek werd doorgaans op drie dagen per week werkte en dat ze daarom slechts gedurende een tijdvak van zes weken aanspraak heeft op loondoorbetaling.

Op zichzelf is begrijpelijk dat in kort geding of zelfs in hoger beroep daarvan een ingewikkelde materie als de uitzonderingspositie van (deeltijd) huishoudelijk personeel niet geheel en al doorgrond kan worden. Zeker niet als daar onduidelijkheid over betaling van opgebouwde vakantieafspraken, een met terugwerkende kracht toegekend PGB, onduidelijkheid over einde dienstverband en nog zo wat doorheen speelt. Niettemin blijft het opmerkelijk dat het Hof aanneemt dat een ziekenverzorgende in dienst van een particulier huishouden van een volledig werknemerschap (en schriftelijke arbeidsovereenkomst) op basis van een mondelinge overeenkomst terug gaat naar een arbeidsovereenkomst met beperkte rechten van de regeling *Dienstverlening aan huis*, op basis van urendeclaraties over maanden voorafgaande aan de ziekteperiode, waarover loondoorbetaling wordt gevorderd. Consequentie van dit standpunt is dat een particuliere werkgever die een zorgverlener aanvankelijk voor een hele werkweek in dienst heeft (met een schriftelijke arbeidsovereenkomst) vrijelijk kan switchen naar het onvolledig werkgeverschap van de regeling *Dienstverlening aan huis*, met de bijbehorende zwakkere rechtspositie van de werknemer-zorgverlener. Het hof verwijst naar een in *Een baan als alle andere?!* besproken uitspraak (p. 97), waarbij één van de betrokken rechter ook diende en de hierboven besproken uitspraak van

⁴⁴ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (zittingsplaats Leeuwarden) 25 februari 2014
ECLI:NL:GHARL:2014:1387.

Hof Arnhem-Leeuwarden waarbij twee rechters eveneens dienden. Overigens laat de betreffende uitspraak zich ook lezen als een treffende illustratie van de chaos in de praktijk van het PGB-stelsel, in ieder geval tussen 2009 en 2012.

In een recente ontbindingszaak ging de kantonrechter veronderstellenderwijs uit van een arbeidsovereenkomst die vervolgens ontbonden werd zonder vergoeding.⁴⁵ De kantonrechter overwoog dat verzoekster het loon voldeed uit een haar door de overheid toegerekend PGB en dat ze daarnaast een WAO-uitkering op bijstandsniveau ontving, waarmee ze in haar levensonderhoud moest voorzien. Daaruit volgde dat ze een eventuele ontbindingsvergoeding uit het PGB zou moeten bekostigen, waardoor ze dan niet meer de benodigde zorg zou kunnen inkopen. De kantonrechter beaamde dat dit voor de werkneemster een wrange uitkomst is, maar die hangt nauw samen met de keuzes die de wetgever met de invoering van het PGB heeft gemaakt:

“Zorgbehoevenden moeten (onderstr. LWB) daarmee immers zelf zorg inkopen, waarmee zij – vaak – ook werkgever van de zorgverlener worden.”

(r.o.9). Daarmee miskende de kantonrechter dat verzoekster niet gedwongen was met een PGB zelf zorg in te kopen, omdat ze ook voor gelijkwaardige thuiszorg in natura had kunnen kiezen.

1.3.3 Jurisprudentie aangaande payroll in de thuiszorg

Een thuiszorgmedewerker die via een payrollovereenkomst voor 0-16 uur per week was ingehuurd als ziekenverzorgende stelde met succes een loonvordering in bij de payrollonderneming.⁴⁶ Werkneemster was op doorgaans drie dagen of minder werkzaam bij opdrachtgevers, een bejaard echtpaar, op grond van een payrollovereenkomst met een thuiszorginstelling, die het salaris betaalde. Omdat de opdrachtgever een betalingsachterstand had, schortte de thuiszorginstelling de loonbetaling op. Werkneemster zette de werkzaamheden nog enige maanden voort en vorderde nadien loon over de nog niet betaalde periode. De kantonrechter wees de vordering toe omdat de overeenkomst tussen partijen is aan te merken als een arbeidsovereenkomst. Blijkens een aan de overeenkomst gehecht reglement was in voldoende mate sprake van een gezagsverhouding tussen payrollonderneming en werkneemster. Ook over een periode waarin werkneemster haar werk voortzette nadat de instelling schriftelijk had laten weten niet langer in te stemmen met voortzetting van de werkzaam-

⁴⁵ Rechtbank Amsterdam 13 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1479.

⁴⁶ Rechtbank Midden-Nederland 20 augustus 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:3490.

heden wees de kantonrechter de vordering toe. Deze beoordeelde de aanspraak aan de hand van artikel 7:628 BW, dat bepaalt dat de werknemer het recht op het naar tijdruimte vastgestelde loon behoudt indien hij de overeengekomen arbeid niet heeft verricht door een oorzaak die in redelijkheid voor rekening van de werkgever behoort te komen. Daar schaarde de kantonrechter de betalingsachterstand van het echtpaar aan de thuiszorginstelling onder.

1.3.4 *Jurisprudentie aangaande Migrant Domestic Workers*

Onder de titel “Loonvordering Indiaas “dienstmeisje”. Nederlands recht van toepassing, ondanks werk in “Indiase sferen.” *Uitbuiting.*” publiceerde JAR een unieke (tussen-) uitspraak van Hof ’s Gravenhage.⁴⁷ Het betrof een loonvordering van een werkneemster die als meisje van 13 jaar vanuit India naar Nederland was gekomen en is gaan inwonen bij de werkgever, een uit India afkomstig echtpaar. Afsproken was dat werkneemster tegen een vergoeding zou helpen bij het huishouden en opvang en verzorging van de kinderen en daarnaast naar school zou gaan. Het echtpaar is bij arrest van 19 januari 2010 veroordeeld voor uitbuiting: het hof achtte bewezen dat werkneemster (excessief) lange werkdagen heeft gemaakt en voortdurend inzetbaar moest zijn. Vervolgens heeft werkneemster een loonvordering ingesteld over een periode van twee jaar. De kantonrechter oordeelde dat op de arbeidsovereenkomst Indiaas recht van toepassing was en heeft een bedrag in Indiase rupee toegekend. Het hof is echter van mening dat Nederlands recht van toepassing is. Voorts dat nu partijen geen arbeidsduur hadden afgesproken uitgegaan moest worden van de normale arbeidsduur van 40 uur per week en vanwege de excessieve uren van 40 uur overwerk per week daar bovenop. Nadien wees het hof de op het wettelijk minimumjeugdloon gebaseerde loonvordering over een periode van twee jaar toe, plus de niet genoten vakantiedagen, de tot 30% te matigen wettelijke verhoging en de wettelijke rente vanaf de dag van de dagvaarding.⁴⁸ Daarmee is niet gezegd dat werkneemster deze loonvordering van ongeveer € 30.000 ook zal kunnen innen, omdat de uitbuiters/werkgever naar India zijn

⁴⁷ Gerechtshof ’s Gravenhage 9 oktober 2012, ECLI:NL:GHDHA:2012:BX9769. JAR 2012/311.

⁴⁸ Gerechtshof ’s Gravenhage 5 februari 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ5998. Een vergoeding voor kost en inwoning was in mindering gebracht op de loonvordering. Opmerkelijk is dat de loonberekening wel gecorrigeerd werd door het hof, maar het ontbrekende vakantiegeld niet werd toegevoegd. Andere uitspraken in deze categorie zijn op het trefwoord uitbuiting niet gevonden op rechtspraak.nl. Met dank aan mr. M.M. Zwaan en mr. B. Martens voor nadere informatie over deze zaak.

gevlucht.⁴⁹ Dettmeijer en Essers wijzen er op dat dit de eerste zaak is waarvoor in Nederland een veroordeling wegens uitbuiting buiten de seksindustrie volgde. Werkneemster was in de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedure niet als slachtoffer van mensenhandel erkend.

Twee Braziliaanse vrouwen kregen wel de erkenning als slachtoffer van mensenhandel en mishandeling in de strafzaak tegen de vrouw die hen als inwonend huispersoneel had uitgebuit en mishandeld.⁵⁰ Zij konden dan ook op basis van het per 1 januari 2011 ingevoegde artikel 36f lid 6 SR in het Wetboek van Strafrecht de door de rechtbank toegekende schadevergoeding alvast door de Staat als voorschot betaald krijgen. De hoogte van de materiële schadevergoeding was bij de ene vrouw berekend op basis van het wettelijk minimumloon en bij de andere vrouw op basis van het uurtarief van de cao schoonmaak.

1.3.5 *Arbeidsovereenkomst met voormalig au pair*

Werd in *Een baan als alle andere?!* (p. 112) nog gesproken over slechts één rechtszaak, daar is inmiddels een uitspraak in kort geding, een ontbindingsprocedure en een tussenvonnissen aan toegevoegd. Het betreft hier een (voormalige) Bulgaarse au pair die na afloop van de au pair periode bij het gezin was blijven wonen en werken onder dezelfde voorwaarden.⁵¹ Naast het zakgeldbedrag voor 130 uur werken per maand kreeg ze voor de meer gewerkte uren netto 4,50. Verder genoot ze tien betaalde vakantiedagen en vijf onbetaalde. Na een aantal jaren verliet ze het gastgezin zich schriftelijk ziek meldend en vorderde nadien loondoorbetaling tijdens de ziekte ter hoogte van het wettelijk minimum loon en achterstallig loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon voor de periode na afloop van het au pair jaar (tenminste drieënhalf jaar!). De voorzieningenrechter achtte het aannemelijk dat de bodemrechter de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst zou aannemen en veroordeelde het gastgezin tot doorbetaling van het loon tot de arbeidsovereenkomst ontbonden zou zijn. Evenals Hof Leeuwarden in 2004 (en in de in § 1.3.1 besproken alfahulpzaak) beoordeelde de kantonrechter de arbeidsverhouding aan de hand van de vier elementen arbeid, loon, gedurende zekere tijd en een gezagsverhouding. De voorzieningenrechter verwees de overige

⁴⁹ Dettmeijer-Vermeulen, C.E. en L.B. Esser; *Het mensenhandelslachtoffer als dader; een 'personele unie' met grote gevolgen*. Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel Den Haag 2013 <http://www.nationaalrapporteur.nl> accessed 22 juni 2015. Dettmeijer en Essers documenteerden dit complexe dossier, dat voor het overige buiten bestek van dit addendum valt, uitputtend.

⁵⁰ Rechtbank Amsterdam 18 februari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:717. Gevonden bij rechtspraak.nl op trefwoord au pair.

⁵¹ Voorzieningenrechter Kantonrechter Utrecht 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:4707, JAR 2013/270.

(loon)vorderingen naar de bodemrechter. In de toen al gestarte bodemprocedure is nog geen eindvonnis geweest, maar wel een tussenvonnis.⁵² De kantonrechter was inderdaad van oordeel dat na afloop van de au pair periode sprake was van een arbeidsovereenkomst waarvoor het wettelijk minimumloon betaald diende te worden.

Van later datum dan het kort geding is de uitspraak over ontbinding van de arbeidsovereenkomst op verzoek van het gastgezin.⁵³ De kantonrechter ontbond de arbeidsovereenkomst zonder vergoeding, vanwege de emotionele lading die beide partijen parten speelt, en compensatie van kosten onder verwijzing naar de bodemprocedure. In de samenvatting van het vonnis voegt de JAR-redactie in een NB toe dat nu de kantonrechter van mening is dat niet kon worden vastgesteld of een van de partijen een verwijt treft toepassing van C=1 (neutrale kantonrechttersformule) toch meer voor de hand had gelegen. “C=0 duidt toch meer op verwijtbaarheid van de werknemer.”

1.4 Nieuwe jurisprudentie Hof van Justitie van de EU

Het Hof van Justitie van de EU heeft sinds het verschijnen van *Een baan als alle andere?!* een aantal arresten gewezen waarin de benadeling van (in deeltijd werkende) vrouwelijke werknemers is getoetst aan richtlijn 79/7/EEG inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de wettelijke sociale zekerheid. De arresten betroffen het benadelen van aanmerkelijk meer vrouwen bij het toekennen van een pensioenverhoging (*Brachner*) en het verkrijgen van een ouderdomspensioen door een deeltijder (*Elbal Moreno*).⁵⁴ Een interessant aspect van deze laatste zaak is dat het de rechtspositie betreft van een vrouw die achttien jaar voor haar pensionering vier uur per week als schoonmaakster heeft gewerkt. Zij kan haar recht op wettelijk ouderdomspensioen niet te gelde maken omdat ze als deeltijder niet aan de voorwaarden kan voldoen. Deeltijders moeten een proportioneel langere periode premie betalen dan voltijders om in aanmerking te komen voor het premiegebonden wettelijk ouderdomspensioen, dat tevens naar rato van het deeltijdpercentage is verlaagd. In de praktijk maakt de regeling het voor deeltijders, tenminste 80% vrouwen, onmogelijk een pensioen te verkrijgen. Dat is volgens het Hof in strijd met art.

⁵² Kantonrechter Utrecht 28 januari 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:311. Eiseres dient voor de vervolprocedure nog een aantal zaken met cijfers te onderbouwen dan wel aannemelijk te maken, waarop gedaagden weer kunnen reageren.

⁵³ Kantonrechter Utrecht 27 februari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:87, JAR 2014/93.

⁵⁴ HvJ EU 20 oktober 2011, zaak C-123/10 (*Brachner*), HvJ EU 22 november 2012, zaak C-385/11 (*Elbal Moreno*).

4 van Richtlijn 79/7/EEG. Het Hof wijst het beroep van de Spaanse overheid op het nastreven van een doelstelling van sociaal beleid als rechtvaardigingsgrond af. Daarbij is uitdrukkelijk aan de orde dat niet was aangetoond dat de uitsluiting van deeltijders werkelijk noodzakelijk was om het geformuleerde doel te bereiken en dat evenmin was aangetoond dat het doel niet op voor deze werknemers minder ingrijpende maatregelen kon worden bereikt (r.o. 35). Het Hof verwees in deze naar de opvattingen van de Belgische regering en van de Europese Commissie. De ruime beoordelingsmarge van de lidstaten inzake het voeren van sociaal beleid uit de arresten *Nolte* en *Megner* uit 1995 is weer ingeperkt. Baltussen wijst er op dat, anders dan in oudere uitspraken, het Hof helemaal niet meer refereert aan de beleidsvrijheid van lidstaten.⁵⁵ In *Brachner* wees het Hof er bovendien op dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat de bepaling beantwoordt aan een wettige doelstelling van sociaal beleid, dat deze doelstelling niets van doen heeft met discriminatie op grond van geslacht en dat hij redelijkerwijs mocht oordelen dat de gekozen middelen geschikt waren ter bereiking van dat doel (r.o. 74).

De Nederlandse overheid heeft herhaaldelijk aangevoerd dat de uitsluiting van deeltijd huishoudelijk personeel gerechtvaardigd is omdat het zou vallen binnen de ruime beoordelingsmarge inzake het sociaal beleid, zich beroepend op de arresten *Nolte* en *Megner* (zie Hoofdstuk 10 van *Een baan als alle andere?!*). De recentere jurisprudentie van het HvJ EU maakt nog eens duidelijk dat de ruime beoordelingsmarge inderdaad drastisch is ingeperkt. Het zou de regering sieren dit te erkennen of anders te bevorderen dat de kwestie daadwerkelijk aan het HvJ EU wordt voorgelegd.

⁵⁵ Baltussen 2013 p. 126.

2. DE BIJZONDERE GROEPEN

In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen tussen 2010 en 2015 met betrekking tot bijzondere categorieën deeltijd huishoudelijk personeel centraal. Het correspondeert met Deel 2 – De bijzondere groepen uit *Een baan als alle andere?!*. Het begint met de publieke sector: de alfahulpen (§ 2.1) en de PGB-zorgverleners (§ 2.2). Daarna komt het huishoudelijk personeel uit het buitenland aan de orde (migrant domestic workers in § 2.3.1 en au pairs in § 2.3.2) en tot slot de nieuwe aanbieders of ‘bemiddelingsbureaus’ die deels in de particulier sector en deels op de PGB-markt opereren (§ 2.4).

2.1 Alfahulpen

2.1.1 Inleiding

Met de alfahulpconstructie wordt in de publieke sector gebruik gemaakt van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel, zie *Een baan als alle andere?! Hoofdstuk 5*, hier samengevat. De constructie bestaat uit de fictie dat de cliënt de werkgever is van de alfahulp en niet de ‘bemiddelende’ thuiszorginstelling die het loon betaalt. De tot standkoming van de regeling *Dienstverlening aan huis* per 2007, waarin het dagen criterium is uitgebreid van maximaal twee naar maximaal drie, viel samen met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Met de Wmo is de voorheen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gefinancierde huishoudelijke verzorging gedecentraliseerd naar de gemeenten. De op alfahulpen betrekking hebbende landelijke AWBZ-regelgeving, waaronder de tariefstelling, is ingetrokken. Effect hiervan was dat de lonen van de alfahulpen bevroren bleven tot het niveau van het WML was bereikt. Ook zonder landelijke regelgeving bleef de alfahulpconstructie volop en zelfs steeds meer gebruikt worden. Teneinde het beslag op de gemeentelijke middelen te beperken gingen gemeenten over tot steeds scherpere aanbestedingsprocedures. Veel thuiszorginstellingen schreven in met een prijs die ze alleen maar waar konden maken door zoveel mogelijk met alfahulpen te werken. Veel thuiszorgmedewerkers in loondienst verloren hun baan en konden weer aan de slag als alfahulp met het lagere loon en de slechtere rechtspositie. Deze personele gevolgen van de Wmo zijn tussen 2007 en 2010 regelmatig onderwerp van gesprek geweest tussen parlement en de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), die met subsidiemaatregelen voor thuiszorginstellingen die alfahulpen in loondienst namen de personele gevolgen trachtte te verzachten. Daarnaast heeft de staatssecretaris Bussemaker een wijziging van de Wmo per 2010 bewerkstelligd: het kabinet achtte het voor cliënt én werkneemster ongewenst als alfahulpverlening ingezet zou worden zonder dat cliënten op de hoogte waren van hun werkgeversplichten. In art. 6 Wmo werd opgenomen dat wie aanspraak had op een individuele voorziening de keus had tussen een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbaar en toereikend persoonsgebonden budget (PGB), inclusief een vergoeding voor gebruikmaking van de regeling *Dienstverlening aan huis*.⁵⁶ College van B&W moesten ervoor zorg dragen dat wie kiest voor een voorziening in natura, geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen heeft (art. 6.2).

⁵⁶ In de wetstekst staat: ‘een vergoeding voor een arbeidsverhouding als bedoeld in Artikel 5 eerste lid van de wet LB’. *Stb.* 2009, 346.

Thuiszorginstellingen mochten dus geen zorg in natura meer leveren met alfahulpen. Wie toch voor een PGB of een vergoeding koos moest voorgelicht worden over de (werkgevers) consequenties (informed consent).

2.1.2 Alfahulpen en de gewijzigde Wmo (2010)

Bij het afsluiten van de tekst van *Een baan als alle andere?!* was nog onbekend welk effect de wijziging van de Wmo per 2010 zou hebben – de titel van § 5.9 luidde daarom: Verbeteringen in het vooruitzicht?. Twee onderzoeksrapporten uit 2010 en 2011 geven enige duiding. Het betreft het rapport *Betere kwaliteitsafspraken nodig voor hulp bij het huishouden* van de Inspectie voor de Gezondheidszorg uit september 2010 en het rapport *Arbeidsmarktgevolgen van de wetwijziging Wmo voor alfahulpen* (juni 2011).⁵⁷ Dit laatste onderzoek is in opdracht van het toenmalige kabinet verricht door Regioplan ter uitvoering van de motie Wolbert.⁵⁸

Uit het eerste, in 2009 en 2010 uitgevoerde, onderzoek bleek dat er op vrijwel alle fronten nog veel verbetering noodzakelijk was. De Inspectie concludeerde dat over het algemeen thuiszorginstelling noch gemeente de benodigde deskundigheid van het personeel hadden vastgelegd en niet onderscheiden hadden naar HH1, HH2 en HH3 (toenemende complexiteit en hulp bij de organisatie van het huishouden). Veel aanbieders werkten met ongeschoold personeel - 61% had geen zorgopleiding – en in gerichte scholing van het personeel werd onvoldoende voorzien.⁵⁹ Daarnaast bleken verschillende aanbieders (thuiszorginstellingen) met onderaannemers te werken, maar daar niet altijd kwaliteitsafspraken mee te maken of controle op uit te oefenen. De continuïteit van de hulpverlening bleek in veel gevallen niet geborgd bij ziekte en vakantie van de medewerker en bij wisselen van aanbieder. De Inspectie constateerde voorts dat de aanbieders hun klanten vaak onvoldoende informeren over rechten en plichten.

Het Inspectierapport bevestigt de in *Een baan als alle andere?!* beschreven grote verschillen tussen de gemeenten wat betreft de verhouding tussen het lichtere pakket van hulp bij de huishouding (HH1) en het zwaardere (HH2). De Inspectie deed allerlei aanbevelingen aan de diverse betrokken partijen en kondigde vervolg-

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 538, nr. 116 + Bijlage Inspectie voor de gezondheid 2010 en *Kamerstukken II* 2010/11, 29 538, nr. 118 + Bijlage. (Brink & Visser 2011). Beide onderzoeken zijn niet in de Tweede Kamer besproken en op enige moment van de kameragenda afgevoerd (Regeling van werkzaamheden 24 november 2011 TK 28 28-4-29).

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 795, nr. 32.

⁵⁹ Of dit betrekking heeft op het personeel in dienst van de thuiszorginstelling, alfahulpen, zzp'ers of uitzendkrachten valt uit het rapport niet op te maken, hoewel in de vragenlijst aan de instellingen wel een uitsplitsing was gevraagd. In het rapport is geen aandacht besteed aan arbeidsrechtelijke verhoudingen.

onderzoek en inspectie bij aanbieders aan.⁶⁰

Het onderzoek naar de arbeidsmarktgevolgen van de wetwijziging is eind 2010 uitgevoerd door Regioplan. Net als bij het Inspectie-onderzoek is een vragenlijst verspreid onder de aanbieders van huishoudelijke hulp, maar de respons en daarmee ook de representativiteit was veel lager: 30% tegenover nagenoeg 100%. Van deze 30% maakte een derde in 2009 gebruik van alfahulpen voor huishoudelijke zorg in natura – dit betreft dus in totaal 10% van alle aanbieders. De meerderheid hiervan zegt alfahulpen een contract te hebben aangeboden, meestal een tijdelijk min-max contract (van 6 tot 28 uur), een enkele keer een aanstelling voor onbepaalde tijd. Op basis van de uitkomsten konden de onderzoekers niet schatten hoeveel alfahulpen een vast contract hebben gekregen.

Regioplan wilde ook informatie ontlenen aan een internetenquête onder huishoudelijke hulpen zelf, waarvan er uiteindelijk zo'n 160 reageerden. Hieronder waren alfahulpen via bemiddelingsbureaus werkzaam sterk oververtegenwoordigd - een aanwijzing dat de praktijk van alfahulpverlening als zorg in natura in 2010 gecontinueerd werd. Een ander representativiteitsprobleem bleek bij de verdiepende interviews met enige respondenten: de meesten wisten niet goed welke arbeidsmarktpositie ze bekleedden (loon-dienst, zelfstandig of alfahulp). Terecht hebben de onderzoekers de conclusie getrokken dat de betrouwbaarheid van de antwoorden onvoldoende was om in het onderzoek te gebruiken.

Het ministerie van VWS had tussen augustus 2009 en april 2010 een subsidieregeling voor thuiszorginstellingen die alfahulpen in vaste dienst namen. Het ministerie heeft aan de Regioplan onderzoekers gemeld dat er voor ruim 8000 alfahulpen subsidie is aangevraagd, waarmee het plafond van de regeling ruimschoots was overschreden. Demissionair minister Klink heeft de regeling in april 2010 per direct gesloten.⁶¹ De staatssecretaris van VWS schrijft bij het aanbieden van het Regioplan onderzoek aan de Tweede Kamer op basis van de aanvragen en “signalen van veldpartijen” dat het aantal alfahulpen dat in dienst is getreden bij een thuiszorgorganisatie “ruim boven de 10.000 ligt”.⁶² Het gaat om vaste en tijdelijke aanstellingen, inclusief min-max contracten. Zelfs al zou deze optimistische raming correct zijn, vergeleken met het aantal FTE dat volgens het CBS tussen 2007 en 2009 minimaal was omgezet in alfahulp (11.500) zijn de cijfers zeer bescheiden (zie p. 74 van *Een baan als alle andere?*). De conclusie dat de door de wijziging van de Wmo verwachte verbeteringen voor werknemers

⁶⁰ Voor zover bekend zijn geen vervolgonderzoeken gepubliceerd c.q. naar het parlement gestuurd.

⁶¹ Brink & Visee 2011 p. 9.

⁶² *Kamerstukken II* 2010/11, 29 538, nr. 118 p. 2.

in de sector nauwelijks uit de verf zijn gekomen lijkt gerechtvaardigd.

Volgens Stichting Alpatrots heeft een aantal Friese gemeenten zich gewoon niets van de wetswijziging aangetrokken.⁶³ Zo zou de beleidsmedewerker Wmo bij de gemeente Opsterland openlijk hebben gezegd:

We willen zo min mogelijk onrust, daarom vertellen we mensen niet dat ze eigenlijk formeel een PGB hebben.

Andere gemeenten deden dat alleen in formele beschikkingen, maar het is de vraag of cliënten beseften dat ze formeel de werkgever waren (geworden) – de meeste cliënten doorgronden de taal van de beschikkingen niet en bovendien was in hun beleving de situatie ongewijzigd qua zorgverlening: ze hadden nog steeds dezelfde alfahulp, die ze niet zelf betaalden uit een PGB of financiële vergoeding. Het lijkt niet waarschijnlijk dat Friesland de enige provincie was met gemeenten die zich niets van de wetswijziging hebben aangetrokken.

Uit de schriftelijke beantwoording van vragen ten behoeve van de begrotingsbehandeling VWS blijkt impliciet dat bij het ministerie bekend was dat thuiszorginstellingen ondanks de gewijzigde Wmo nog steeds alfahulpen inzetten als zorg in natura. Het antwoord vermeldt als schatting voor 2013 45.000:

Dit is een grove schatting waarin ook PGB gecontracteerden meegenomen zijn en: Op landelijk niveau bestaat geen inzicht door hoeveel en welke gemeenten alfahulpen worden ingezet bij de uitvoering van de Wmo.⁶⁴

2.1.3 De alfacheque

Zijdelings komt in het Regioplan onderzoek de door sommige gemeenten geïntroduceerde alfacheque aan de orde. Een adviesbureau voor de publieke sector heeft dit “briljant zorgconcept” ontwikkeld om de Wmo-kosten voor gemeenten te beperken met gebruikmaking van de regeling *Dienstverlening aan huis*.⁶⁵ Een door één of meer gemeente(n) opgezet bemiddelingskantoor geeft alfa-

⁶³ Het betreft de gemeenten Opsterland en Smallingerland. Achtkarspelen en Dongeradeel/Dantumadeel hebben cliënten wel formeel een beschikking gegeven dat ze een PGB hebben, maar in de praktijk werd het PGB-geld nog steeds rechtstreeks overgemaakt naar thuiszorginstelling het Friese Land en werd de zorg verleend door dezelfde alfahulp als voorheen, die betaald werd door het Friese Land.

⁶⁴ Onderstr. LWB. *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 33 vraag en antwoord 140, resp. 269. Gevraagd was hoeveel alfahulpen er werkzaam waren/zijn in de jaren 2007 t/m 2014. Er zijn geen gegevens over eerdere jaren verstrekt. De 45.000 alfahulpen in 2013 zouden naar schatting 14,700 FTE zijn. Dit komt neer op een gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van bijna 12 uur.

⁶⁵ <http://www/alfacheque.nl> retr. 28-10-2014.

cheques aan de cliënt voor het aantal uren dat hij/zij geïndiceerd is voor huishoudelijke hulp en organiseert een kennismakingsbezoek van een kandidaat alfahulp. Met de alfacheques ‘betaalt’ de cliënt de alfahulp, die de cheques moet verzilveren bij het bemiddelingskantoor. Cliënten ervaren dit als huishoudelijke hulp in natura, maar formeel, in de gemeentelijke verordeningen, staat het te boek als een PGB voor huishoudelijke hulp: “*in basis ook een PGB*”.⁶⁶ In folders en op websites wordt dat woord voor cliënten vermeden, aan wie wel met nadruk wordt voorgehouden dat een lagere eigen (inkomensafhankelijke) bijdrage verschuldigd is voor hulp via een alfacheque dan als men huishoudelijk hulp in natura van een thuiszorginstelling wil betrekken. In de voorlichting staat er weliswaar dat de cliënt werkgever is, maar de werkgeversrol wordt beperkt tot “*u bent de werkgever en bepaalt dus welke werkzaamheden de alfahulp in uw huis moet doen*”.⁶⁷ Alsof de cliënt dat niet bepaalt bij huishoudelijk hulp in natura. De cliënt kan contact opnemen met het bemiddelingskantoor voor vervanging als de hulp ziek is of op vakantie gaat.

Aan de alfahulp wordt veelal voorgehouden dat ze als (kleine) zelfstandige werkt.⁶⁸ Uit andere informatie blijkt dat een alfacheque bemiddelingsbureau ten opzichte van de alfahulp wel spreekt over een arbeidsovereenkomst, maar geen gestand wil doen aan sommige bepalingen uit het BW die van toepassing zijn voor werknemers onder de regeling *Dienstverlening aan Huis*. Bijvoorbeeld doorbetaling tijdens ziekenhuisopname van cliënt/werkgever.⁶⁹ Hooguit was het bemiddelingsbureau bereid tot het bemiddelen naar een nieuwe cliënt, om het verlies aan inkomen te compenseren. In geval van ziekte werd doorbetaling door het bemiddelingskantoor gedurende zes weken in het vooruitzicht gesteld; hiervoor behoeft de cliënt geen alfacheque te gebruiken en evenmin een eigen bijdrage te betalen. Uit diverse bronnen blijkt dat het concept alfahulp vooral geïmplementeerd is in Breda, Tilburg en omliggende gemeenten, Gorinchem en omliggende gemeenten en Purmerend en de aangrenzende Beemster.

PvdA-kamerleden stelden enige malen kamervragen of de constructie wel door de beugel kon.⁷⁰ Staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten vond van wel, maar ging niet in op bovengenoemde punten. In haar visie was de alfacheque een vorm van een PGB conform de Wmo. Ze ging er van uit dat de gemeenten de cliënten goed heb-

⁶⁶ Volgens uitspraken van Rechtbank Breda, Rechtbank Breda 24 augustus 2011 ECLI:NL:RB-BRE:2011:BT8848; Rechtbank Breda 27 januari 2012 ECLI:NL:RBBRE:2012:BV6438; Rechtbank Breda 9 februari 2012 ECLI:NL:2012:BV6438. Zie ook § 2.2.

⁶⁷ “*met de Alfacheque blijft u baas in eigen huis!*” Informatiefolder 18 K Tilburg z.j..

⁶⁸ Zie <http://www.alfachequebreda.nl/start.htm> (retr. 7-12-2014).

⁶⁹ Gebaseerd op informatie uit de diverse alfachequewebsites (retr. 7-12-2014) en email informatieverzoeken (mysteryguests).

⁷⁰ *Aanhangsel Handelingen II*, 2010/11, nr.164; *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 255.

ben geïnformeerd over de consequenties van het werkgeverschap. Afgaande op bovengenoemde informatie valt dat te betwijfelen. In de tweede evaluatie van de Wmo komt de alfacheque niet aan de orde.⁷¹ In antwoord op vragen bij de begrotingsvoorbereiding VWS stellen de bewindspersonen op landelijk niveau geen inzicht te hebben in welke gemeenten alfacheques hanteren.⁷²

2.1.4 Reacties op het kantonrechtvonnis over de zieke alfahulp
Mede door een persbericht is er in diverse (regionale) kranten aandacht besteed aan de uitspraak van de kantonrechter dat de thuiszorginstelling de zieke alfahulp gedurende zes weken loon moest doorbetalen.⁷³ Her en der klopten alfahulpen die in een vergelijkbare situatie eveneens zonder inkomen waren komen te zitten aan bij thuiszorginstelling, (vrijwel) altijd zonder resultaat. Dat is te verklaren door de opstelling van de brancheorganisaties. Met als kop *Uitspraak alfahulpen onjuist* schreef Actiz onder meer:

“Actiz vindt het volstrekt onjuist dat de kantonrechter de thuiszorgorganisaties opdraagt een arbeidsrechtelijke verplichting tussen cliënt en alfahulp over te nemen. Indien u met een dergelijk claim wordt geconfronteerd dan adviseren wij u de claim af te wijzen.”⁷⁴

BTN heeft zich in soortgelijke bewoordingen tot zijn leden gewend. In dat verband is het toch vreemd dat BTN, bij wie gedaagde thuiszorgorganisatie was aangesloten, niet op hoger beroep heeft aangedrongen. Dat ligt toch in de lijn der verwachting voor wie het niet eens is met een kantonrechteruitspraak. De alfahulpen hadden met (individuele) juridische procedures betaling van het ziekengeld kunnen afdwingen, maar voor zover bekend is dat niet gebeurd. De brancheorganisaties hebben afwijzend gereageerd op een verzoek tot nader overleg met de VVR, St. Alphatrots en de vakbonden.

Na ommekomst van het vonnis informeerde de VVR de vaste commissies sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) en VWS en drong er op aan te bevorderen dat thuiszorginstellingen achterstallig ziekengeld aan alfahulpen zouden betalen.⁷⁵ Daartoe uitgenodigd door de vaste commissie SZW gaf de minister een reactie.⁷⁶ Hij vatte de uitspraak samen en stelde dat de kantonrechter het uitgangspunt in de regeling *Dienstverlening aan huis* bevestigde dat er

⁷¹ Kromhout et al 2014.

⁷² *Kamerstukken II* 2014/15, 3400 XVI nr. 33 vraag en antwoord 270.

⁷³ <http://www.vrouwenrecht.nl/2012/01/25/25-januari-2012-thuiszorginstelling-moet-zieke-alfahulp-6-weken-loon-betalen/> (retr. 23-12-2014).

⁷⁴ Actiz Ledennet 26 januari 2012 (verkregen via een alfahulp).

⁷⁵ Brief van 31 januari 2012 en een vergelijkbaar schrijven naar de vaste commissie VWS met afschriften naar de bewindspersonen.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12 29 544 nr. 382, d.d. 29 februari 2012.

tussen alfahulp en cliënt een arbeidsovereenkomst met betrekking tot het verrichten van huishoudelijke hulp bestaat. Het nieuwe in de uitspraak achtte hij dat degene die de kassiersfunctie vervult en namens de cliënt het loon betaalt ook door de werknemer kan worden aangesproken op de zes weken loondoorbetaling bij ziekte. Volgens de minister is het goed dat deze duidelijkheid er nu is:

“Alle betrokken partijen (de cliënt, de alphahulp, de thuiszorginstellingen én de gemeente) weten nu waar ze aan toe zijn.”

Voor voorlichting aan cliënten zag hij een rol voor de gemeenten – voor zover bekend hebben gemeenten dit niet opgepakt. De voorlichting aan de thuiszorgorganisaties liet hij over aan de brancheorganisaties Actiz en BTN. Opmerkelijk is dat de minister stelt dat de kassiersfunctie alleen bij de alfahulpverlening voorkomt:

“Gewoonlijk is er in zulke overeenkomsten geen verschil tussen de werkgever/cliënt en de kassier”.

In § 7.4 van *Een baan als alle andere?!* waren al andere voorbeelden van ‘bemiddelingsorganisaties’ die de loonbetaling doen gegeven. Voorts was per 2010 door de minister van SZW wettelijk geregeld dat in de gastouderopvang, waarin ook gebruik wordt gemaakt van de regeling *Dienstverlening aan huis*, de loonbetaling door het (erkende) gastouderbureau geschiedt. Gastouders, die niet in loondienst van het gastouderbureau zijn hebben recht op zes weken loondoorbetaling bij ziekte, maar het gastouderbureau betaalt dit lang niet altijd uit.⁷⁷

Ook de staatssecretaris van VWS reageerde: mede gezien de nodige publiciteit was er geen reden voor activiteiten van het departement om de uitbetaling van achterstallig ziekingeld aan alfahulpen te bevorderen.⁷⁸ Ze wees uitdrukkelijk op het feit dat de alfahulpverlening als onderdeel van de Wmo onder beleidsverantwoordelijkheid van de gemeenten staat. Er was in haar ogen geen sprake van een te terughoudende opstelling van de overheid in de handhavende taak, omdat naleving van het arbeidsrecht een zaak van werknemers zelf en hun belangenbehartigers is. Dat zou ook in situaties van de door de VVR genoemde ‘bemiddelingsbureaus’ de meest geëigende weg zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de Belastingdienst (mede namens het UWV) om na te gaan of er feitelijk geen sprake is van een arbeidsrelatie van alfahulpen met de thuiszorginstelling bleef buiten beeld.

⁷⁷ Bijleveld & Mans (2009) p. 37.

⁷⁸ Bijlage bij Brief van griffier vaste commissie VWS aan VVR, d.d. 26 april 2012 (Brief aan Tweede Kamer d.d. 17 april 2012 kenmerk MEVA-U-3105525).

Dat is opmerkelijk, gezien alle commotie in de sector na de uitspraak van Rb. Almelo (zie § 6.5 van *Een baan als alle andere?!*), aangaande een zorgaanbieder, die met alfahulpen vooral huishoudelijke verzorging in natura uit hoofde van de AWBZ verleende. Rb. Almelo vond met het UWV dat er sprake was van een privaatrechtelijke dienstbetrekking met een verzekeringsplicht van rechtswege.⁷⁹

Toen bleek dat de vaste commissie voor SZW de brief van de minister agendeerde in een al gepland Algemeen Overleg (AO) over ILO-zaken heeft de VVR in een vervolgbrief gewezen op het feit dat branche-organisaties opriepen het vonnis van de kantonrechter te negeren.⁸⁰ In het betreffende AO is door verschillende fracties aandacht besteed aan deze praktijk van afzien van loondoorbetaling aan zieke alfahulpen, het meest uitgebreid door het CDA, dat ook aandacht vroeg voor de gewenste duidelijkheid over de medeverantwoordelijkheid van intermediairs aangaande de regeling *Dienstverlening aan Huis*.⁸¹ Minister Kamp (SZW) stelde dat een en ander af hangt van de concrete afspraken tussen de ‘bemiddelaar’ en de werkgever. Als de werknemer van mening is dat de gemaakte afspraken niet nagekomen worden moest die maar naar de rechter gaan, net als de zieke alfahulp. Wel toonde hij zich bereid om de rol van bemiddelaars uitdrukkelijk aan de orde te stellen in het overleg met sociale partners aangaande de regeling *Dienstverlening aan Huis* in relatie tot het nieuwe verdrag Decent work for Domestic workers (C. 189). Aanvankelijk leek het CDA hier geen genoegen mee te nemen, want in een Voortgezet AO diende het lid Van Hijum een motie in om de regering te verzoeken contact op te nemen met de brancheorganisaties Actiz en BTN om de problemen op te lossen en alle belanghebbenden duidelijkheid te geven.⁸² Bij de stemming een dag later had de indiener echter verzocht de motie aan te houden.⁸³

2.1.5 Reacties op de uitspraak van Hof Arnhem Leeuwarden en van de CRvB

Branche-organisatie Actiz bracht na de uitspraak van het hof een alarmerend persbericht uit: de uitspraak zou grote financiële consequenties voor thuiszorginstellingen kunnen hebben als die er toe zou leiden dat de tienduizenden alfahulpen een dienstver-

⁷⁹ Rb. Almelo 24 augustus 2007, *LJN* BB3315.

⁸⁰ <http://www.vrouwenrecht.nl/2012/05/16/brief-aan-vaste-commissie-szw-tweede-kamer-over-reactie-minister-kamp-vonnis-zieke-alfahulp-16-mei-2012/>

⁸¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 427 nr. 87.

⁸² *Kamerstukken II* 2011/12, 29 427 nr. 90 (voorgesteld 4 juli 2012).

⁸³ *Handelingen* 2011/12 nr. 105 item 79. Enige maanden later is de motie van de agenda afgevoerd op grond van het Reglement van Orde: Regeling van werkzaamheden TK vergaderjaar 2012/2013, Vergadernummer 22 (14 november 2014), 22-5-23.

band blijken te hebben met de thuiszorginstelling.⁸⁴ In de praktijk veranderde er echter niets: thuiszorginstellingen beschouwden de uitspraak kennelijk slechts als een incident en hielden vol slechts te bemiddelen voor PGB-budgethouders of als ‘kassier’ de administratieve lasten voor cliënten te regelen.⁸⁵ Ten tijde van de uitspraak waren er al weer tal van berichten in de pers verschenen over (voorgenomen) massa-ontslagen bij thuiszorginstellingen, met name onder de werknemers huishoudelijke verzorging, die terug konden komen als alfahulp.⁸⁶ Soortgelijke berichten bleven in 2014 verschijnen. Op de websites van de branche-organisaties is geen enkele referentie te vinden naar op de uitspraak van de CRvB (zie § 1.3.1). Hoewel Hof Arnhem/Leeuwarden en de CRvB de alfahulpconstructie doorpriekten bleef deze in de praktijk volop gebruikt te blijven.

2.1.6 Alfahulpen en de nieuwe Wmo (2015)

In 2014 is de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 door het parlement aanvaard en per 1 januari 2015 van kracht geworden.⁸⁷ Daarmee zijn de door staatssecretaris Bussemaker ten aanzien van de alfahulpverlening gewijzigde artikelen 5 en 6 uit de wetstekst verdwenen. De systematiek die in de wet besloten ligt is wel min of meer hetzelfde gebleven. Artikel 2.3.2 lid 6 luidt:

“Bij het onderzoek wordt aan de cliënt dan wel diens vertegenwoordiger medegedeeld welke mogelijkheden bestaan om te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden budget. De cliënt dan wel diens vertegenwoordiger wordt in begrijpelijke bewoordingen ingelicht over de gevolgen van die keuze.”

Hier zou de informatie over de werkgeversverantwoordelijkheid van de cliënt in geval van de keuze voor zorg door een alfahulp onder gevat kunnen worden.

De uitdrukkelijke bepaling dat in geval van een voorziening in natura op de zorgbehoevende geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen komt te rusten (voormalig artikel 6 lid 2) is echter niet in andere bewoordingen teruggekomen. Daarmee is in feite de alfacheque variant voor gemeenten gelegitimeerd. Ook thuiszorginstellingen mogen dus weer alfahulpen inzetten als zorg in natura, van de wetgever althans, al deden ze dat toch al zoals eerder is gebleken. Dat zal ook de achtergrond zijn van de eerder

⁸⁴ <http://www.actiz.nl/nieuwsberichten/website/nieuws/2013/positie-alfahulpen-ter-discussie> (retr. 23-12-2014).

⁸⁵ Bijvoorbeeld aangehaald in ‘Alfahulp blijkt toch in loondienst’, *Leeuwarder Courant* 12 december 2013.

⁸⁶ Vegter spreekt van het voorgenomen ontslag van 1100 thuishulpen bij thuiszorgorganisatie Sensire, waarna ze als alfahulpen weer hetzelfde werk mochten gaan doen (november 2013) (Vegter 2014). Het voornemen is later ingetrokken, na overleg en een vanuit Den Haag gezonden onderzoekscommissie Borstlap.

⁸⁷ *Stb.* 2014, 280.

genoemde (voorgenomen) massa- ontslagen van huishulpen in de thuiszorg, waarvan een deel terug kon komen als alfahulp.⁸⁸ De door initiatiefwetgeving van de SP in 2012 tot stand gekomen verplichting voor gemeenten een basistarief huishoudelijke zorg te hanteren bij aanbestedingen⁸⁹ is met de nieuwe wet eveneens weer van de baan.

Met de nieuwe Wmo beoogt de regering aanmerkelijke besparingen te realiseren, onder meer wat betreft de uitgaven aan huishoudelijke verzorging. Het budget dat gemeenten hiervoor krijgen wordt vanaf 2015 stapsgewijs verlaagd. Naar aanleiding van allerlei berichten in de pers over ontslagen en vermindering van werkgelegenheid in de thuiszorg hebben de staatssecretaris van VWS en de minister van SZW het parlement medio 2014 geïnformeerd over de ontwikkelingen en over aanvullend beleid.⁹⁰ Qua huishoudelijke zorg zou de korting op huishoudelijke hulp voor een sterke daling in de werkgelegenheid voor huishoudelijke hulpen en alfahulpen gaan zorgen: een vermindering van 9.000 FTE (ruim 25 duizend personen). Om de afname van werkgelegenheid te temporiseren stelde het kabinet extra geld ter beschikking aan gemeenten om te besteden aan huishoudelijke hulp voor huishoudens die niet meer in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening volgens de Wmo 2015: de huishoudelijke hulp toelage (of HH-toelage). Huishoudens zouden hiervoor een eigen bijdrage moeten betalen, hoger dan in het geval van de maatwerkvoorziening, maar lager dan als ze huishoudelijke hulp helemaal moeten bekostigen. Gemeenten zouden deze toelage alleen maar mogen aanwenden voor huishoudelijke hulp via de gecontracteerde thuiszorginstellingen, door huishulpen in loondienst. Alfahulpverlening is uitdrukkelijk uitgezonderd. De financiering van deze toelage voor 2015 en 2016 (75 miljoen) was geregeld door het naar voren halen van de 100 miljoen die volgens het regeerakkoord van 2017 structureel ter beschikking zou staan voor de verbetering van de positie van alfahulpen. Hiermee zouden 10-13.000 huishulpen hun baan langer kunnen behouden. Bij de laatste dag van de behandeling van het wetsontwerp Wmo 2015 in de Eerste Kamer heeft staatssecretaris van Rijn uitdrukkelijk op de beoogde effecten van deze maatregel gewezen.⁹¹ Bij de Algemene Politieke Beschouwingen is er nog 40 miljoen aan toegevoegd voor 2015.⁹² In een voortgangsoverleg over de Wmo 2015 in het najaar van 2014 sprak de SP de verwachting uit dat gemeenten dit geld toch weer zou gaan inzetten voor alfahulpen, terwijl het CDA juist pleitte voor het

⁸⁸ O.a. *Volkscrant* 1 augustus 2014.

⁸⁹ *Stb.* 2012, 226.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 282, nr. 199.

⁹¹ *Handelingen I* 2013/14, nr. 38 item 2 en 8 (8 juli 2014).

⁹² *Kamerstukken II* 2014/15, 29 538, nr. 169.

bekostigen van alfahulpen. Ook VVD en D66 hielden aanvankelijk een pleidooi voor grotere vrijheid voor gemeenten voor de besteding van deze middelen (met andere woorden: om alfahulpen in te mogen zetten), maar verzetten zich tenslotte niet langer tegen de invulling van het kabinet. In de pers verschenen in het najaar berichten over de plannen die de meeste gemeenten hadden ingediend bij het ministerie. Een enkele gemeente financierde uit eigen middelen een soortgelijke constructie met alfahulpverlening.⁹³

In een overleg met de bewindspersonen SZW vroeg de SP aandacht voor berichten dat 25 gemeenten, waaronder Steenwijk, bemiddelingsbureaus wilden opzetten, waar dan door thuiszorginstellingen ontslagen huishulpen als alfahulp konden gaan werken. De minister van SZW stelde uitdrukkelijk dat de alfaconstructie als zodanig niet verboden was, maar “het is wel verboden om mensen onder oneigenlijke druk te zetten om zo’n constructie te aanvaarden”.⁹⁴ Hij stelde dat het UWV bij de beoordeling van ontslagaanvragen hier heel scherp op lette.

Uit het protocol van de nieuwe VVT cao 2014-2016 blijkt dat partijen het eens waren over het niet meer inzetten van de alfahulpconstructie.⁹⁵ Of dat inderdaad gaat betekenen dat de alfahulp gaat verdwijnen, zal de toekomst moeten uitwijzen.

2.2 PGB-zorgverleners

2.2.1. Een aantal knelpunten is opgelost

Daartoe uitgenodigd door de VVR is de SVB en nadien meer specifiek de juridische afdeling en het Servicecentrum PGB van de SVB in gesprek gegaan met de auteurs van *Een baan als alle andere?! over de in Hoofdstuk 6 daarvan benoemde knelpunten*. Na uitwisseling en bespreking van notities en brieven in het jaar 2011 heeft de SVB besloten tot een aantal verbeteringen in de voorlichting aan budgethouders. De minimumuurlonen zijn aangepast aan de in de zorg vigerende voltijdswerkweek van 36 uur en de betaling van vakantiegeld over de vakantiedagen is eveneens gecorrigeerd (de opslag is naar boven bijgesteld op 8,33%). Op een aantal andere punten is de uitleg verbeterd en zijn brochures aangepast, waaronder die over pensioen en die over arbo verplichtingen. Een en ander is voorts in het overleg met de belangenvereniging Per Saldo aan de orde gesteld.

⁹³ “Himmelsjek voor meer thuishulp” plan van 24 Friese gemeenten, LC 9 oktober 2014.
“Smallingerland geeft korting op alfahulp”, LC 6 december 2014.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 26 448, nr. 526.

⁹⁵ Sociaal Overleg Verpleeg-, Verzorgingshuizen en Thuiszorg (SOVVT); Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de Verpleeg-, Verzorgingshuizen en Thuiszorg, Kraam- en Jeugdgezondheidszorg 2014 – 2016, z.j. z.p, <http://www.fnv.nl/sector-en-cao/alle-caos/caos-zorg-en-welzijn/cao-vvt/> retr. 28 januari 2015.

Over het opnemen van ontbindende voorwaarden in de model zorgovereenkomsten (zie ook § 1.3.2) is verschil van inzicht blijven bestaan, maar de SVB heeft wel geëxpliciteerd dat er alleen gebruik van kan worden gemaakt als de beëindiging van het PGB onafhankelijk is van de wil van de zorgverlener. Ook over het dwingend rechtelijk verbod op de afkoop van wettelijke vakantiedagen is verschil in inzicht blijven bestaan.⁹⁶

Het knelpunt dat de Arbeidsinspectie geen actie heeft ondernomen op het te lage minimumuurloon in de voorlichting van de SVB is door de Minister van SZW op geheel andere wijze opgelost: bij besluit van 4 juli 2011 is het handhavingsbeleid van de WML gewijzigd. Vanaf dat moment wordt de normale arbeidsduur in alle gevallen op 40 uur per week gesteld, ook voor de berekening van het minimumuurloon.⁹⁷

In *Een baan als alle andere?!* komt aan de orde dat het voor zzp'ers in de zorg niet gemakkelijk is om een VAR WUO te verkrijgen (p. 98). Tegelijkertijd was het voor zorginstellingen lastig om zzp'ers in te huren als onderaannemer om thuiszorg in natura te verlenen. Over deze problematiek is lang heen en weer gepraat, maar uiteindelijk zijn FNV Zelfstandigen en brancheorganisatie BTN er in geslaagd om modelovereenkomsten op te stellen die de goedkeuring van belastingdienst en de ministeries van VWS en Financiën kon wegdragen (februari 2015).⁹⁸ Al eerder had de Hoge Raad duidelijkheid geschaapen in de kwestie of zzp'ers die door een zorginstelling ingehuurd worden wel of niet met BTW moeten factureren: niet als het gaat om het verlenen van medische verzorging, zoals in de btw-richtlijn is omschreven.⁹⁹ Eind 2013 luidde een schatting van de beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden dat er tussen de vijf- en tienduizend verpleegkundigen als zzp'er werken.¹⁰⁰

⁹⁶ Volledigheidshalve noemen we dat Ktr Heerenveen in een uitspraak van 9 februari 2011 heeft geoordeeld dat het betalen van een all-in uurloon niet op gespannen voet staat met de in het boek genoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. *LJN: BP5796 JAR 2011/158*. Zie ook Ktr. Zaandam 21 november 2013, *JAR 2014/29 m. ann. H.J. Funke*. Door Funke zijn uit de jurisprudentie vier voorwaarden ontleend waaronder een all-in-uurloon is toegestaan: werknemer moet vakantierecht opbouwen (a) en opnemen (b); het moet duidelijk zijn hoe het all-in uurloon is opgebouwd en de werknemer moet geen (financieel) nadeel ondervinden. Alle jurisprudentie betrof all-in-uurloon van jeugdige deeltijd werknemers met een lage geldelijke waarde van het vakantierecht.

⁹⁷ Ministerie van SZW Nieuwsbericht 25 augustus 2011. De andere wijziging betrof het maximaliseren van de verrekening van huisvestingskosten (20%) en de premie ziektekostenverzekering (10%) voor zover het om reële en aantoonbare door de werkgever gemaakte kosten gaat.

⁹⁸ *Digitale Nieuwsbrief* FNV Zelfstandigen d.d. 13 februari 2015 (brief van minister Schippers d.d. 11 februari 2015).

⁹⁹ Nieuwsbericht FNV Zelfstandigen 16 juni 2014 (uitspraken Hoge Raad 13 juni 2014).

¹⁰⁰ *Opzij* december 2013 p. 44-56.

2.2.2 Tarieven en budgetten

Het in § 2.1.1 genoemde Inspectierapport uit 2010 bevestigde het beeld dat in *Een baan als alle andere?!* geschetst werd: grote diversiteit in de budgetten die gemeenten voor een PGB huishoudelijk-verzorging beschikbaar stelden. Vanwege de lagere kosten ten opzichte van hulp in natura zouden sommige gemeenten een PGB prefereren, of zelfs opdringen volgens een Wmo-raad, die er tevens op wees dat het toegewezen budget zo laag was dat de budgethouder zelfs niet het wettelijk minimumloon kon betalen.¹⁰¹

Uit de jurisprudentie sinds 2010 komt een iets genuanceerder beeld naar voren. Zo oordeelde de CRvB in 2014 dat de gemeente Spijkenisse voldoende had aangetoond dat met een uurtarief van € 12,50 de budgethouder een “witte” huishoudelijke hulp kon vinden. Enige jaren eerder vond de rechtbank in Arnhem een PGB van € 15 voldoende, terwijl eiser die het toegekende budget verleken met zorg in natura te laag vond, de hulp al jaren € 12,50 betaalde. In hetzelfde jaar 2011 vond de CRvB de toekenning van een PGB HV 1 op basis van alfahulpverlening te laag omdat dan geen hulp bij een instantie kon worden ingekocht. In deze uitspraak was opmerkelijk dat het College van B&W het niet-bekostigen van werkgeverslasten sociale zekerheid als “administratiekosten” betitelde.¹⁰² Rechtbank Breda vond dat de gemeente Tilburg in het ene geval wel voldoende beargumenteerd had waarom verlaging van het PGB-budget voor hulp bij het huishouden naar van € 18,11 naar € 12,80 per uur gerechtvaardigd was, maar in twee andere gevallen niet. In alle gevallen ging het er om of de hulp die ingekocht kon worden van dezelfde kwaliteit was als de zorg in natura.¹⁰³ Het bedrag van € 12,80 is gelijk aan de vergoeding voor een alfahulp (alfacheque). De gemeente vergelijkt het ter beschikking gestelde uurtarief met het lagere bruto uurloon van een thuishulp inclusief vakantietoeslag. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekering die de dienstverleners moeten afdragen noch met een eventuele vrijwillige verzekering voor arbeidsongeschiktheid e.d.. De gemeente stelde zelfs “In tegenstelling tot een ZZP-er hebben dienstverleners onder deze regeling geen administratieve lasten en geen (verplichte) extra kosten”.

2.2.3 Betaling van het PGB door de SVB per 2015

In de loop der jaren is de vraag naar een PGB enorm gestegen en daarmee ook het aantal werknemers onder de regeling *Dienstverlening aan huis*. Daarnaast kwamen er steeds meer berichten in

¹⁰¹ Inspectie voor de Volksgezondheid (2010) p. 25.

¹⁰² CRvB 30 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ-386, CRvB 6 augustus 2014 ECLI:NL:CRVB:2014:2841, Rb. Arnhem 29 september 2011 ECLI:NL:RBARN:2011:BT6434.

¹⁰³ Rechtbank Breda 24 augustus 2011 ECLI:NL:RBBRE:2011:BT8848. Rechtbank Breda 27 januari 2012 ECLI:NL:RBBRE:2012:BV6438. Rechtbank Breda 9 februari 2012 ECLI:NL:2012:BV6438.

de media over fraude en misbruik van PGB's, onder meer door bemiddelingsbureaus. In het parlement is er herhaaldelijk over gesproken. Zowel de groei als het misbruik waren reden voor het kabinet om in de nieuwe Wmo de toegang tot het PGB te beperken door enerzijds veel nadruk te leggen op het op mantelzorg en privaat bekostigde huishoudelijke hulp aanvullende karakter van de maatwerkvoorziening die de gemeente moet bieden. Anderzijds is uitdrukkelijk opgenomen in de wet dat de cliënt moet motiveren waarom de maatwerkvoorziening in de vorm van een PGB meer dan zorg in natura een passende ondersteuning betreft.¹⁰⁴

Bestrijding van fraude en misbruik is tevens de achtergrond van het feit dat de uitbetaling van PGB's niet langer aan budgethouders zelf geschiedt. Met de nieuwe Wmo 2015 is de betaling van alle zorgverleners uit een PGB opgedragen aan de SVB (artikel 2.6.2). Budgethouders moeten de zorgovereenkomst of arbeidsovereenkomst die ze met hun zorgverlener afsluiten en met enige andere paperassen opsturen naar de SVB.

Daarmee is een van de gronden die de wetgever heeft aangevoerd om de uitzonderingspositie van het huishoudelijk personeel te rechtvaardigen voor deze categorie vervallen: het administratieve-lasten-argument voor de particuliere werkgever. De SVB zou gemakkelijk als inhoudingsplichtige werkgever kunnen optreden zonder dat er meer administratieve rompslomp ontstaat. Daarmee wordt nog duidelijker dat de uitzonderingspositie niet objectief gerechtvaardigd kan worden (zie ook hoofdstuk 10 van het *Een baan als alle andere?!).*

2.3 Huishoudelijk Personeel uit het Buitenland

2.3.1 Migrant Domestic Workers

In *Een baan als alle andere?!* werd verondersteld dat politie en arbeidsinspectie niet veel tijd besteden aan het opsporen van ongedocumenteerden in privéhuishoudens. Daar is sindsdien verandering in gekomen, waarschijnlijk mede onder invloed van de verharde opstelling tegenover migranten en ongedocumenteerden. De vreemdelingenpolitie in Kennemerland in 2011 heeft maandenlang vrouwen en mannen met een Afrikaans uiterlijk gevolgd die met de bus uit Amsterdam naar villawijken rond Haarlem reisden.¹⁰⁵ In totaal zijn dertig personen aangehouden. Twaalf zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Kamerstukken I* 2013/14, 33 841 G p. 28.

¹⁰⁵ *Volkskrant* 16 december 2011 en 17 december 2011, *Leeuwarder Courant* 20 december 2011, *NRC Handelsblad* 16 december 2011.

¹⁰⁶ Zeven personen zijn uitgezet door de Dienst Terugkeer en Vertrek. Twee personen zijn onder toezicht vertrokken en drie personen hebben zelfstandig Nederland verlaten. *Aanhangsel Handelingen II* 2011/12, nr. 1564.

Verschillende ongedocumenteerden verzetten zich met juridische procedures succesvol tegen hun arrestatie. Uiteindelijk oordeelde de Raad van State (RvS) dat de aanhouding onrechtmatig was omdat er naar objectieve maatstaven gemeten geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf was. Bij een onrechtmatige aanhouding en daarop volgende detentie kan de rechter schadevergoeding toekennen en dat is hier en daar gebeurd. De verplichting van illegale vreemdelingen om Nederland te verlaten blijft echter staan. Er zijn door de Inspectie SZW geen boetes opgelegd aan de particuliere opdrachtgevers (vanwege het oordeel van de RvS over het onderzoek van de vreemdelingenpolitie).

Ook bij zogenaamde *au pair* controles worden wel eens vrouwelijke vreemdelingen staande gehouden en in bewaring gesteld.¹⁰⁷ Afhankelijk van de kwaliteit van het proces verbaal oordeelde de Rechtbank Den Haag in het ene geval dat de aanhouding wel en in het andere geval niet rechtmatig was. Afgezien van deze *au pair* controles zijn er geen aanwijzingen voor nieuwe grootschalige onderzoeken maar migrant domestic workers door de vreemdelingenpolitie.

Botman deed promotieonderzoek naar de markt van huishoudelijke werkers in Amsterdam.¹⁰⁸ Zij stelt, anders dan het meeste Nederlandse onderzoek over de markt van persoonlijke dienstverlening, dat het aanbod niet voornamelijk bestaat uit autochtone laagopgeleide vrouwen. Volgens Botman zijn autochtone huishoudelijke werksters in het grootstedelijk gebied een uitzondering geworden. Zij vond in Amsterdam voornamelijk migranten, zonder aanwijzingen voor een duidelijke oververtegenwoordiging van een of enkele nationaliteiten. De meesten waren redelijk tot hoog opgeleid. Vrouwen die hun kinderen in het land van herkomst achterlaten om in westerse landen voor het huishouden en kinderen van anderen te zorgen vormden slechts een beperkt deel van haar respondenten. Een veel groter deel was jong en kinderloos. Omdat ze bijna allemaal extern woonden en verschillende werkgevers hadden én omdat ze hun migratie zelf hadden geïnitieerd, genoten de door haar onderzochte huishoudelijke werkers relatief veel autonomie, ook al is het merendeel ongedocumenteerd.¹⁰⁹

De boete die een particulier werkgever riskeert door een ongedocumenteerde huishoudelijke werkster voor zich te laten werken

¹⁰⁷ Via de zoekfunctie op Rechtspraak.nl (zoekterm *au pair*) zijn twee uitspraken gevonden. In beide gevallen ging het om Filippijnse vrouwen. Rb Den Haag zittingsplaats Amsterdam 8 mei 2013 ECLI:NL:RBDHA: 2013:14334 en Rb Den Haag zittingsplaats Amsterdam 23 juli 2013 ECLI:NL:RBDHA: 2013:16068.

¹⁰⁸ Botman 2011. Hoofdstuk 3 gaat over de markt voor huishoudelijke werkers in Amsterdam, p.73-111.

¹⁰⁹ Botman 2011. § 7.1.2 *Huishoudelijke werkers: autonomie of afhankelijkheid?* p. 254 e.v..

is verhoogd tot € 6.000 (bij recidive hoger) - 0,5 maal het boete normbedrag.¹¹⁰

Een laatste hier te noemen relevante ontwikkeling is dat de FNV doelbewust organisatie van de groep migrant domestic workers is gaan ondersteunen. Een van hen is verkozen in het zogenaamde schoonmaakparlement van de vakbond.¹¹¹ Een aantal migrant domestic workers komt aan het woord in de publicatie *Schimmenspel* (zie ook § 3.2.2).¹¹² Ze blijken vaak meer dan tien werkadressen te hebben en erg lange werkweken te maken. Doorbetaling bij ziekte en tijdens vakantie komt zelden voor. Ze vinden echter het ontberen van een ziektekostenverzekering een groter bezwaar.¹¹³ Met de FNV, Respekt en in eigen organisaties streven de migrant domestic workers naar erkenning van hun werk: als de kans zich zou voordoen zouden ze dat werk graag met verblijfstitel doen.

2.3.2 *Au pairs*

2.3.2.1 *WODC onderzoek*

Een recent uitvoerig onderzoek van het WODC verschaft veel informatie over de positie van au pairs.¹¹⁴ Aanleiding voor het onderzoek waren kamervragen over mogelijk oneigenlijk gebruik van de au pair regeling. Dat oneigenlijk gebruik zou bestaan uit: zwaar huishoudelijk werk in plaats van de voorgeschreven lichte huishoudelijke werkzaamheden, meer dan de toegestane 30 uur per week, langer dan het toegestane jaar bij een of meer gastgezinnen werkzaam. Het Nederlandse au pair beleid definieert een au pair in het kader van de Wet Modern migratiebeleid en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).¹¹⁵ Au pairs uit EU-landen met vrij verkeer van werknemers en daarmee gelijkgestelde landen zoals Noorwegen en Zwitserland (officieel: de Europese Economische Ruimte) vallen daar buiten. Ze zijn er wel, maar niet voor de inspectiediensten die toezicht houden op de naleving van het au pair beleid. Zelfs binnen Nederland wordt (ten onrechte) wel eens gesproken over au

¹¹⁰ *Stcrt.* 2015, 18402. Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 juni 2015 nr. 2015-0000162903 tot vaststelling van de Beleidsregel boeteoplegging Wet Arbeid Vreemdelingen 2015. Art. 19 Wav verwijst naar de Beleidsregel.

¹¹¹ Zie <http://www.schoongenoeg.nl/afdeling/domestic-workers/> (retr. 28 januari 2015).

¹¹² Van Kroft en Kloosterboer 2012.

¹¹³ Omdat ze geen verblijfstitel hebben is het onmogelijk om een zorgverzekering af te sluiten.

¹¹⁴ Schans, Galloway & Lansang 2014. Tenzij anders vermeld is de informatie in deze paragraaf aan deze publicatie ontleend.

¹¹⁵ Wet Modern Migratiebeleid. Wet van 7 juli 2010, *Stbl.* 2010, 290, Kamerstukken 32 052. Inwerkingtreding per 1 juni 2013: *Stb.* 2013, 165. *Stcr.* Nr. 9199 9 april 2013 Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 maart 2013, nummer 2013-0000175332, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdenzestiende wijziging). Voorafgaande aan de inwerkingtreding experimenteerde de IND al met een aantal elementen uit het nieuwe beleid onder de titel Proeftuin Au Pair.

pairs: Deeltijd au pair in de Randstad.¹¹⁶

Het WODC onderzoek ontleent informatie over aantallen aan het CBS. Het aantal geregistreerde au pairs blijft onder de eerder in *Een baan als alle andere?!* genoemde 1.500 per jaar.¹¹⁷ Het gaat voor 99% om vrouwen. Zuid Afrika staat aan de top van landen van herkomst en de laatste jaren zijn de Filippijnen, Brazilië en Colombia in opkomst. Au pairs uit de ‘nieuwe’ Oost Europese EU-landen, zoals Polen, Tsjechië en Slowakije hoeven sinds mei 2007 geen verblijfsvergunning meer aan te vragen. Ze maken vanaf 2008 dan ook geen deel meer uit van de officiële cijfers. Het feit dat deze cijfers wel bleven stijgen in combinatie met de onwaarschijnlijkheid dat per 2007/8 geen jonge vrouwen meer uit die betrokken Oost Europese landen naar Nederland zijn gekomen om als au pair te werken kan duiden op een sterkere toename van het aantal au pairs dan in eerdere jaren, vooral uit de andere continenten.

Ten opzichte van hetgeen in *Een baan als alle andere?!* is beschreven valt een aantal wijzigingen op: de leeftijdsgrens is opgetrokken van (nog niet) 26 naar maximaal 30 jaar.¹¹⁸ De voorwaarden dat de au pair ongehuwd moet zijn en geen zorgplicht voor familie mag hebben zijn vervallen, al mag die familie niet meekomen.¹¹⁹ Verder zijn er, naar aanleiding van signalen over hoge bemiddelingskosten die (sommige) bureaus aan au pairs rekenden, scherpere regels gesteld aan bemiddelingsbureaus (zowel in Nederland als in het land van herkomst): ze mogen geen borg vragen aan de au pair, niet meer dan € 34 aan de au pair in rekening brengen voor inschrijving en/of voorbereidende cursussen en geen contract opstellen waarin een geldboete als sanctie is opgenomen.¹²⁰ Bovendien mag een au pair geen taken verrichten voor personen die bijzondere zorg nodig hebben en waarvoor specifieke vaardigheden vereist zijn. Alleen door de IND als referent erkende bemiddelingsbureaus mogen bemiddelen tussen gastgezin en au pair.

¹¹⁶ *Leeuwarder Courant* 26 november 2011. Het gaat hier om Friese begin twintigers die voor maximaal drie dagen per week als nanny in de Randstad werken, inwonend. De regeling *Dienstverlening aan huis* is van toepassing.

¹¹⁷ Ongeveer 1500 in 2002 op basis van het evaluatieonderzoek uit 2003 (*Een baan als alle andere?!* p. 111). Schans, Galloway & Lansang noemen op basis van CBS/IND bronnen 719 in 2002 en 1.409 in 2011 (p.14).

¹¹⁸ Het optrekken van de leeftijdsgrens is saillant omdat in 2013 nog is geprocedeerd over de vraag of de aanvraag voor een verblijfsvergunning die een au pair in speed deed op haar 26ste verjaardag al dan niet terecht was afgewezen. De RvS gaf de staatssecretaris gelijk in zijn afwijzing (ECLI:NL:RvS:2013:1623. 16 oktober 2013). Desgevraagd kwam vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) de verklaring dat de voorwaarden voor alle vormen van culturele uitwisseling gelijk zijn getrokken (email dr. J.M.D Schans BD/WODC/RWI 13 mei 2015).

¹¹⁹ In hoeverre deze wijzigingen inderdaad leiden tot meer oudere en gehuwde au pairs is nog niet duidelijk. De dataverzameling van het WODC-onderzoek was voor de wijzigingsdatum afgerond.

¹²⁰ M.i.v. 1 oktober 2012 aangescherpt volgens een brief van de staatssecretaris V&J aan de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1631.

Opmerkelijk genoeg is het maximale bedrag aan zakgeld gelijk gebleven: maximaal € 340 per maand. Dat zou een sluipende verlaging kunnen betekenen, maar aan de andere kant heeft het er alle schijn van dat ticket en ziekteverzekeringskosten niet langer mee tellen.

De WODC onderzoekers hebben zowel onder au pairs als bij gastgezinnen data verzameld. De redenen om au pair te worden zijn divers. Voor de helft is geld verdienen een reden, maar slechts in 7% van de gevallen wordt dat als belangrijkste reden opgegeven. Een derde van de au pairs vindt het zakgeld te laag. Dat bedraagt volgens het onderzoek minimaal € 200 en maximaal € 500.¹²¹

De meeste au pairs krijgen het maximaal toegestane bedrag van € 340 per maand. Slechts één au pair zei buiten het gastgezin enig betaald werk te verrichten (6 uur per week).

Met de voorschriften over omvang en aard van de werkzaamheden die au pairs mogen doen blijkt regelmatig de hand te worden gelicht. Maar liefst de helft van de au pairs zegt dat ze meer dan 30 uur per week aan de taken binnen het gezin kwijt zijn. Daar staat soms wel wat tegenover: ongeveer een derde zegt wel eens extra geld te krijgen voor extra taken. In het § 1.3.5 besproken kort geding bleek de au pair voor de uren boven de 30 € 4,50 per uur te krijgen. Bijna de helft van de au pairs stelt dat hun taken ook zwaar huishoudelijk werk omvatten. Ook rapporteert 45% langere tijd alleen verantwoordelijk te zijn voor de kinderen, hetgeen niet is toegestaan. Uit de antwoorden van de gastgezinnen komt, niet verwonderlijk, een wat positiever beeld.

Op basis van de bevindingen concluderen de onderzoekers dat bij de meerderheid van de au pairs (55%) het au-pairschap overeenkomt met de invulling die het qua beleid zou moeten hebben: culturele uitwisseling, au pairs voelen zich onderdeel van de familie en zijn voor maximaal 30 uur per week betrokken bij verzorging van kinderen en lichte huishoudelijke werkzaamheden. Bij bijna een derde van de au pairs (30%) is de relatie echter meer te karakteriseren als een werkgever - werknemer relatie: de au pair is verantwoordelijk voor een groot deel van de huishoudelijke taken en de verzorging van kinderen, maakt geen deel uit van het gezin op gelijke voet, werkt een te hoog aantal uren en verricht vaak zwaardere huishoudelijke werkzaamheden. Voor nog eens 12% geldt dat ook, maar deze groep voelt zich wel onderdeel van het gastgezin. Dit hoeft niet tot ontevredenheid van de au pairs te leiden, zeker als er sprake is van extra financiële vergoeding voor extra uren. Duidelijk is echter dat de arbeidsrechtelijke positie van

¹²¹ 7% krijgt minder dan € 300 en een kwart meer dan € 340 (p. 49). Soms wordt meer betaald als taken uitgebreid worden: *'I had to start earlier and they increased my allowance from € 350 to € 400 (p. 48).*

een domestic worker die onder de au pair regeling in Nederland verblijft slechter is dan als zij als arbeidsmigrant in Nederland toegelaten zou zijn als huishoudelijke werker en aanspraak zou kunnen maken op bijvoorbeeld het wettelijk minimumloon.

2.3.2.2 *Beleidswijzigingen?*

Zoals in § 7.3 van *Een baan als alle andere?!* beschreven is culturele uitwisseling het officiële doel van de au pair regeling. Zorg voor kinderen en de te verrichten lichte huishoudelijke werkzaamheden zouden daaraan ondergeschikt behoren zijn, al is het maximaal toegestane aantal uren (30) wel aan de hoge kant, zo schrijft ook het WODC-onderzoek. Voor 92% van de gastgezinnen is de hulp bij de verzorging van de kinderen reden om voor een au pair te kiezen en veel belangrijker dan het in huis halen van iemand uit een andere cultuur. Daarbij erkent 38% dat een au pair (veel) goedkoper is voor hen dan formele kinderopvang. Zo bezien wordt de au pair regeling in de praktijk beschouwd als een nuttige of zelfs onmisbare aanvulling op de (andere) kinderopvang voorzieningen.

Dat verklaart wellicht de storm van verontwaardiging in de publiciteit toen het kabinet in reactie op het WODC-onderzoek voorstelde om het maximale aantal uren terug te brengen tot 20 uur per week.¹²² Minister Asscher (SZW) en staatssecretaris Teeven (V&J) stelden in de beleidsreactie op het onderzoek dat de au pair regeling niet bedoeld was ‘als alternatief voor onder meer de reguliere (kinder)opvang, zorgverlener of huishoudelijke dienstverlening’.¹²³ Daarom wilden ze vier beleidswijzigingen doorvoeren per 1 juli 2015:

- Terugbrengen van het maximum aantal te werken uren tot 20 per week en 4 per dag;
- Door gastgezin te ondertekenen instemming met regels en met controle;
- Verplichte cursus Nederlands te bekostigen door gastgezin;
- Au pair en gastgezin mogen geen familie van elkaar zijn.

Daarnaast werd enige intensivering van de handhaving door IND, Vreemdelingenpolitie en Inspectie SZW aangekondigd.

VVD-kamerlid Azmani stelde onmiddellijk kritische kamervragen en werd in de verkregen publiciteit gesteund door oppositiepartijen D66 en CDA. Uit het antwoord van de bewindspersonen en uit de gelijktijdig verstuurde brief naar de Tweede Kamer blijken ze de beleidsvoornemens afgezwakt te hebben.¹²⁴ Afgezien werd

¹²² Onder andere *Leeuwarder Courant* 15 september 2014, *NRC-Handelsblad* 15 september 2014 en 19 september 2014 (redactioneel commentaar van de krant met als titel *Handen af van de au pair*).

¹²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 407 nr. 195, p. 3.

¹²⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 239, *Kamerstukken II* 2014/15 29 407 nr. 197.

van de verlaging van het aantal uren per dag en per week en van de verplichte taalcursus. Over twee jaar zou bezien worden of de doorgevoerde maatregelen het beoogde effect hebben. Uit het antwoord op de kamervragen bleek overigens dat meer Europese landen een maximum van 30 uur per week kennen: Italië en Ierland vergelijkbaar met Nederland (acht uur per dag), maar Denemarken, Finland, Noorwegen en Frankrijk maximaal vijf uur per dag en Duitsland maximaal zes uur per dag. Een aantal landen kent een lager maximum: Zweden (25 uur per week en maximaal vijf uur per dag) en België en Oostenrijk (maximaal 20 uur per week) kennen een kortere werkweek.

2.4 Nog meer nieuwe 'bemiddelaars'

Er ontstaan steeds nieuwe organisaties die zich, gebruik (misbruik?) makend van de regeling *Dienstverlening aan huis*, richten op de particuliere markt voor diverse vormen van *dienstverlening aan huis*. Sommige beperken zich strikt tot de bemiddeling tussen particulier en huishoudelijke werkster of gezelschapsdame/heer en laten de betaling voor het werk over aan de particuliere werkgever zelf, soms echter voor een voorgeschreven uurloon.¹²⁵

Anderen bemiddelen niet alleen, maar factureren en incasseren de betalingen van de particulieren en betalen het, veelal all-in, uurloon aan de werknemer. De in januari 2014 in Duitsland opgerichte internet organisatie Helpling kwam in mei 2014 naar Nederland.¹²⁶ Helpling biedt op zijn website (en via een App) particulieren lokale schoonmakers aan onder de regeling *Dienstverlening aan Huis*, tegen een tarief van € 14,90 per uur, of € 13,90 bij herhaalde boekingen (minimale afname twee uur per keer). Omdat het om particulieren gaat zou geen BTW verschuldigd zijn, aldus de website, maar de betaling verloopt via Helpling, die geen bemiddelingskosten in rekening brengt maar wel 20% van het uur-tarief afroemt en de schoonmaker tussen de € 10 en 11 betaalt.¹²⁷ Daar moet je als werknemer dan ook nog de verplichte Verklaring omtrent Gedrag voor leveren. Over de loondoorbetaling bij ziekte en over de arbeidsovereenkomst geeft de website geen informatie, noch aan particuliere opdrachtgever noch aan werknemer in spe. De opslag die HomeWorks aan zich zelf toebedeelt is hoger: van de € 16,50 die de particulier betaalt krijgt de werknemer

¹²⁵ <http://www.ikzoekeenwittewerkster.nl> accessed 24 juli 2015 (met vele varianten, zoals hulpaanhuis.nl en sopje.nl) zit nog steeds op € 12,50 per uur. Informatie over werkgeversverplichtingen op de website is volstrekt inadequaar.

¹²⁶ *NRC Handelsblad* 3 november 2014 en 25 maart 2015.

¹²⁷ Volgens de krant (zie vorige noot), <http://www.helpling.nl> accessed 3 november 2015 vermeldt dit niet.

€ 11,70 - nog steeds hetzelfde bedrag dat in *een baan als alle andere?! werd genoemd* (p. 114).¹²⁸ Bij Homeworks wordt de werknemer de ‘service’ geboden om loon te reserveren voor ziekte, de plicht tot loondoorbetaling gedurende zes weken wordt niet genoemd op de website.

Andere bureaus richten zich op specifieke markten. Saar aan Huis bijvoorbeeld richt zich op het ondersteunen van ouderen met de dagelijkse activiteiten in en om het huis.¹²⁹ Opggericht in het najaar van 2013 opereert het bedrijf nu al op zes locaties in het hele land via een franchiseformule. Saar aan Huis vraagt aan cliënten een uurtarief van € 23 (minimale afname twee uur per dag). Dat is inclusief BTW, bemiddelingskosten en vakantiegeld van de werknemer. Betaling kan privaat of via een PGB – bij de aanvraag daarvan kan Saar aan Huis helpen. Over geïndiceerde zorg is geen BTW verschuldigd, maar onduidelijk is bij wie die besparing van 6 of 21 % (afhankelijk van de werkzaamheden) neerslaat (cliënt, werknemer of bureau). Op de website is voor de werknemer geen uurbedrag genoemd (“een overeengekomen uurtarief”). Vermeld wordt dat de werkzaamheden onder de “Rijksoverheidsregeling *Dienstverlening aan huis*” vallen en dat er daarom geen recht is op uitkering bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid – de plicht tot zes weken loondoorbetaling bij ziekte die bij de regeling hoort is niet vermeld. Facturering loopt via Saar aan Huis. Doordat zowel BTW als de regeling *Dienstverlening aan huis* worden genoemd ontstaat de indruk dat cliënten of de Belastingdienst (of allebei) op een of andere manier getild worden, net als de hulp trouwens. Bij de regeling *Dienstverlening aan huis* immers is de particulier werkgever en is geen BTW verschuldigd. Die moet wel in rekening gebracht worden als Saar aan Huis de hulpen bij cliënten plaatst (tenzij het om geïndiceerde zorg gaat), maar dan behoort er sprake te zijn van volledig werkgeverschap van Saar aan Huis.

Vertroeteljeouders.nl richt zich vanaf 2008 op dezelfde markt als Saar aan Huis (met of zonder PGB), tegen een iets hoger tarief, maar laat zich op de website niet uit over de regeling *Dienstverlening aan huis*, over BTW e.d..¹³⁰ Dat doet SeniorenStudent wel die met € 12,50 per uur (minimale afname twee uur per maand) een aanmerkelijk lager tarief hanteert.¹³¹ De student krijgt hier tussen de € 7,50 en € 9,50 van, afhankelijk van de leeftijd – een opslag van 32 tot 67 % - en moet voor het intakegesprek € 15,50 betalen.

¹²⁸ <https://www.homeworks.nl> accessed 24 juli 2015.

¹²⁹ *NRC Handelsblad* 24 juli 2015, <http://www.saaraanhuis.nl> accessed 24 juli 2015.

¹³⁰ <http://www. vertroeteljeouders.nl> accessed 24 juli 2015.

¹³¹ <https://www.seniorenstudent.nl/tarieven/> accessed 24 juli 2015. Bemiddelingskosten voor de senior € 25. Zie ook *De Groene Amsterdammer* 26 februari 2015.

Het al in *Een baan als alle andere?!* genoemde knelpunt is niet verminderd, in tegendeel: Belastingdienst en Inspectie SZW gedogen dit soort bedrijfsactiviteiten, terwijl het om verzekeringsplichtige arbeid gaat en dat is hoogst twijfelachtig.¹³² Helpling is in de media wel vergeleken met zogenaamd innovatieve internetinitiatieven als Uberpop (taxibranche) en AirB&B (verhuur kort verblijf accommodatie). Naar beide fenomenen wordt inmiddels vanuit de toezichthoudende (semi-) overheidsinstanties onderzoek verricht. Wordt dat dan ook niet eens tijd in de sector *dienstverlening aan huis*?

¹³² Zie ook de in § 3.1 besproken opvatting van Minister Kamp dat ‘bemiddelingsbureaus’ die dienstverleners ter beschikking stellen aan particulieren, de werkgever zijn (met volledige werkgeversverplichtingen).

3. HET POLITIEKE KADER

Het onderwerp ‘ de markt van de persoonlijke dienstverlening’ lijkt een zachte dood te sterven (in 2009), zo besloot Hoofdstuk 8 van *Een baan als alle andere?!* dat een overzicht gaf van het politieke debat daarover. Ruim tien jaar hadden kabinet en parlement het op de agenda zonder dat een noemenswaardige stap te zetten in de richting van uitbreiding van 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 uitgebreid. Niemand in de politiek lijkt echter enig zicht te hebben op de effecten van de regeling in de particuliere sfeer en voor de grote effecten in de zorgsector lijkt de politieke en beleidsmatige aandacht vrijwel nihil.

De publicatie van *Een baan als alle andere?!* bracht daar ten dele verandering in. Met het aanbieden van het boek en een petitie eind 2010 aan de vaste commissie voor SZW kregen VVR en FNV Bondgenoten het dossier persoonlijke dienstverlening weer op de agenda van de Tweede Kamer. § 3.1 beschrijft het parlementaire debat in 2011 en 2012 (kabinet Rutte I) en is tevens een samenvatting van de eerder gebezigde argumenten ter rechtvaardiging van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. In § 3.2 worden nieuwe onderzoeken naar (de markt van) persoonlijke dienstverlening en huishoudelijke werkers besproken. In het kennismakingsoverleg van kabinet Rutte/Asscher met sociale partners eind 2012 was afgesproken een commissie in te stellen ter advisering over mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijke werkers. Commissie en advies komen aan de orde in § 3.3 en § 3.4 vat het kabinetsstandpunt (kabinet Rutte II) en het parlementair debat daarover samen.

3.1 Het parlementaire debat over persoonlijke dienstverlening (2011-2012)

Na *Een baan als alle andere?!* en de petitie van VVR en FNV Bondgenoten in ontvangst te hebben genomen vroeg de vaste commissie voor SZW de minister op beide te reageren. Minister Kamp besteedde in zijn reactie veel woorden aan het opnieuw uiteenzetten van de regeling *Dienstverlening aan huis* en herhalen van de zogenaamde rechtvaardigingsgronden van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. Hij deed geen poging om de fundamentele kritiek hierop in *Een baan als alle andere?!* te weerleggen. Hij beperkte zijn argumentatie tot de gewone persoonlijke dienstverlening aan particulieren en liet het gebruik in de collectief gefinancierde zorg (zie Hoofdstuk 2) zo goed als geheel buiten beschouwing.¹³³ De wetgever vond dat particuliere werkgevers niet dezelfde administratieve lasten en werkgeversverplichtingen hoeven te hebben als bedrijven. Dan zou het inhuren van deeltijd personeel te duur en te omslachtig worden. Huishoudelijk werk zou dan in het zwarte circuit verdwijnen of zelf gedaan worden, hetgeen ten koste van de werkgelegenheid zou gaan. Zonder enige cijfers gaf de minister hoog op van de positieve werkgelegenheidseffecten van de regeling *Dienstverlening aan huis*, die zo aanzienlijk zouden zijn dat daarmee meer dan voldoende aandacht was voor de bescherming en bevordering van de belangen van deeltijd huishoudelijk personeel. Inkomensbescherming voor deze groep (sociale zekerheid) moest daarvoor wijken en als men toch sociale zekerheidsbescherming wilde bestond de vrijwillige verzekering. Hij zag geen enkele aanleiding tot aanpassing van het wettelijk kader.

Kenmerkend was de reactie van minister Kamp op een nieuw punt uit de petitie, ingegeven door een recent praktijkgeval, en niet besproken in *Een baan als alle andere?!*. Het betrof een WW-gerechtigde onderwijzeres die, om actief te blijven op de arbeidsmarkt, met toestemming van het UWV deels als nanny was gaan werken. Door emigratie van haar werkgever verloor ze haar werk als nanny, maar het UWV wees (gedeeltelijke) herleving van haar als onderwijzeres opgebouwde WW-rechten af, omdat ze langer dan een half jaar als nanny had gewerkt onder de regeling *Dienstverlening aan huis*. Langere herlevingsrechten SV zijn voorbehouden aan diegenen die als zelfstandige starten of een functie gaan uitoefenen in

¹³³ *Kamerstukken II 2010/11, 29 544 nr. 281*; slechts de volgende zinsnede op p. 4 gaat over de collectief gefinancierde zorg: "geldt dat de zorg onder eigen regie van de cliënt zeer gewaardeerd wordt".

een vertegenwoordigend orgaan (politici).¹³⁴ De minister betoogde dat de wetgever met deze uitgebreidere herlevingsrechten een stimulans had willen geven aan starters en zag geen aanleiding om af te wijken van de destijds gemaakte keuzes. Argumenten die in andere SZW-dossiers belangrijk zijn bleven ongenoemd: actief blijven op de arbeidsmarkt, invorderen van uitkeringsgelden door de drempel om als deeltijder aan huis aan de slag te gaan weg te nemen.

De VVR reageerde op de brief van de minister en wees er onder meer (opnieuw) op dat de regeling de informele setting van persoonlijke dienstverlening legitimeert.¹³⁵ De VVR rekende voor wat de inkomensconsequenties van de vrijwillige verzekering zijn: zo'n 16% van het bruto loon aan (werkgevers) premies werknemersverzekeringen plus 4,85 % premie ZVW. Zo blijft van de € 11,50 per uur (boven het WML) die bijvoorbeeld op www.nannyinhetnoorden.nl wordt geboden een bruto uurloon over dat ruim een halve euro onder het wettelijk minimumuurloon in deze sector ligt.¹³⁶ Geen wonder dat er van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering in deze branche niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. De VVR wees er voorts op dat de minister de strijdigheid met internationale regelgeving, zoals uiteengezet in Hoofdstuk 10 van *Een baan als alle andere?!*, niet weerlegt.

Ook de hoogleraren Heerma van Voss en Holtmaat uit Leiden wezen de vaste commissie er op dat de minister een aantal zeer bruikbare aanbevelingen uit *Een baan als alle andere?! onbesproken* laat.¹³⁷

Ter voorbereiding op overleg met de minister organiseerde de vaste commissie SZW een hoorzitting. De deelnemers werden uitgenodigd om te voren een position paper in te dienen.¹³⁸ Het Algemeen Overleg (AO) enige weken later stond gedeeltelijk in het teken van het wel of niet ondertekenen (vóór stemmen) van het nieuwe ILO Verdrag (zie § 1.2.2.2).¹³⁹ Voor het overige bood het AO weinig nieuws: vooral PvdA, Groen Links en de SP probeerden de minis-

¹³⁴ Wie (al dan niet gedeeltelijk) als werknemer gaat werken vanuit een WW-uitkering behoudt eveneens de eerder opgebouwde rechten.

¹³⁵ <http://www.vrouwenrecht.nl/2011/03/29/brief-aan-vaste-commissie-szw-van-de-tweede-kamer-over-rechtspositie-huishoudelijk-personeel-29-maart-2011/>.

¹³⁶ Cijfers uit de brief zijn hier geactualiseerd naar 2015. Medio juli 2015 liggen de tarieven bij Nanny in het Noorden tussen € 11,50 en € 14. Het totaal aan te betalen premies bedraagt 20,7% van het dagloon. Bij een uurloon van € 11,50 komt de nanny ruim 50 cent onder het minimumuurloon (dat loopt op tot € 1,32 als het vakantiegeld opgenomen is in het uurloon, zoals vaak voorkomt bij gebruik van de regeling *Dienstverlening aan huis*).

¹³⁷ Brief d.d. 27 april 2011.

¹³⁸ De meeste position papers zijn te vinden op : <http://www.vrouwenrecht.nl/opinie/leden/>.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 29544, nr. 334 (verslag vastgesteld 2 augustus 2011).

ter te overtuigen van de noodzaak de positie van huishoudelijk personeel te verbeteren, maar de minister gaf geen krimp. Hij herhaalde zijn generaliserende betoog in reactie op de vragen naar de houdbaarheid in het licht van de internationale verdragen en zette de beperkte rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel op verzoek van de PVV nog eens uiteen. Hij voelde niets voor het inzetten van de arbeidsinspectie om naleving van de regelgeving te bevorderen. De minister stelde niet te kunnen zeggen hoeveel werknemers onder de regeling *Dienstverlening aan huis* werkzaam zijn, laat staan hoeveel daarvan belastingaangifte deden, maar kon globaal wel wat cijfers uit de zorg en kinderopvang geven: 40.000 tot 50.000 PGB-zorgverleners, zo'n 60.000 alfahulpverleners en rond de 10.000 gastouders. Alternatieven voor de regeling pakten volgens de minister allemaal slechter uit: fraudegevoelig (subsidie voor schoonmaakbedrijven), te duur (dienstencheques) of te omslachtig voor particulieren (het optellen van banen).

Kamerlid Van Hijum (CDA) betoogde dat de regeling *Dienstverlening aan huis* niet goed doordacht is en slecht werd uitgevoerd. De regeling draagt volgens hem niet bij aan het ontwikkelen van een markt voor persoonlijke dienstverlening. Hij bood de minister een notitie aan met voorstellen:

- sterk verbeterde voorlichting over rechten en plichten en risico's van de regeling voor zowel particulieren als werksters;
- het kabinet moet scherp aangeven onder welke fiscale, arbeidsrechtelijke en andere voorwaarden intermediairs kunnen bemiddelen;
- het lage BTW-tarief moet behouden blijven en zo mogelijk zelfs verlaagd.

Minister Kamp zegde toe per brief te reageren op de voorstellen en in die brief ook de cijfers over de kosten van de vrijwillige verzekering nog eens op een rij te zetten. De suggestie om bemiddelingsbureaus te verplichten informatie over rechten en plichten van deeltijd huishoudelijk personeel te verstrekken zou hij daarin mee nemen.

Dat laatste gebeurde echter niet in de beloofde brief: de minister viel weer terug op zijn eerder beleden standpunt dat het aan werknemers zelf is om naleving van hun rechten door hun werkgever af te dwingen, desnoods via de rechter.¹⁴⁰ Hij kon zich voorstellen dat private intermediairs een nuttige rol kunnen vervullen via bemiddeling of via het ter beschikking stellen van dienstverleners aan particulieren. Hij wees er wel op dat in het laatste geval de intermediair de werkgever is. De bemiddelingsbureaus hadden volgens de minister voldoende mogelijkheden om informatie over fiscale en arbeidsrechtelijke regels te vinden. De minister was het wel met

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 2011/12, 29 544, nr. 339* (brief van 29 september 2011).

het CDA eens dat de voorlichting van dienstverlener/werknemer en opdrachtgever/werkgever verbetering behoeft. Daarom zouden de teksten op de diverse overheidswebsites geactualiseerd en uitgebreid worden, maar voor een voorlichtingscampagne voelde hij niets.

Wat betreft de door het CDA bepleitte BTW-verlaging stelde de minister dat een deel van de werkzaamheden onder de regeling *Dienstverlening aan huis* wel onder het lage BTW-tarief valt (schoonmaakwerkzaamheden), maar andere niet (honden uitlaten en klein tuinonderhoud), vanwege de voorschriften in EU-verband. Daarbij verwees hij naar de BTW-Richtlijn uit 2006, zonder de uitbreidingsmogelijkheden met de arbeidsintensieve diensten uit 2009 te noemen. Terwijl daarmee nu juist het onderbrengen van de schoonmaakwerkzaamheden binnenshuis onder het lage BTW-tarief mogelijk geworden was.¹⁴¹ Uit de behandeling van Belastingplan 2010 waarin dit werd geregeld valt op te maken dat het kabinet wel degelijk een grotere beleidsvrijheid had, maar dit uit kostenoverwegingen niet wenste te benutten.¹⁴² Het is wel degelijk mogelijk om alle werkzaamheden onder het lage BTW-tarief te laten vallen, als het kabinet dat zou willen.

In een bijlage geeft de minister inderdaad het beloofde bruto-netto plaatje van een gewone werknemer vergeleken met een deeltijder aan huis die zich vrijwillig verzekert voor de werknemersverzekeringen. Als uitgangspunt is genomen het wettelijk minimumloon bij een totaal aantal gewerkte uren van 40 en van 24. Dat uitgangspunt is merkwaardig om een aantal redenen. Op de eerste plaats had 38 uur als vertrekpunt genomen moeten worden, als gangbare voltijdswerkweek in de sector (Schoonmaakcao), ook voor het gehanteerde uurloon voor de 24 urenvergelijking.¹⁴³ Op de tweede plaats lijkt een vergelijking op WML-niveau eerlijk, maar een gewoon werknemer in de sector krijgt een cao-loon, dat iets boven het WML-niveau ligt, terwijl een deeltijder aan huis geen aanspraak op dat hogere cao-loon kan doen gelden. Zelf met deze kanttekeningen zijn de verschillen al behoorlijk: voor vrijwillige verzekering al meer dan € 50 en na aftrek van de verschuldigde premies vrijwillige verzekering maar liefst € 300 (uitgaande van een 40-urige werkweek).¹⁴⁴

De vaste commissie besloot deze brief mee te nemen bij de begrotingsbehandeling. De VVR probeerde te vergeefs met een brief te

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 924 XV nr. 15.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2009/10, 32128.

¹⁴³ Voor zorgactiviteiten in het huishouden ligt aansluiting bij de arbeidsduur in de zorg en in de kinderopvang meer voor de hand (36 uur).

¹⁴⁴ Een heel klein deel van dit verschil (ongeveer €15) werd veroorzaakt door de systematiek van inkomensafhankelijke premieheffing ZVW destijds: de werkgeversbijdrage werd bij het bruto inkomen van de werknemer opgeteld, waardoor die een hogere arbeidskorting kreeg. Dit effect is door omzetting naar een werkgeversheffing ZVW inmiddels verdwenen.

bewerkstelligen dat daar inhoud aan werd gegeven.¹⁴⁵ De enige partij die enige aandacht aan het onderwerp besteedde was de Christen Unie die het belang van het dat jaar tot stand gekomen Verdrag 189 onderstreepte (zie § 1.2.2.2).¹⁴⁶

In 2012 hebben de woordvoerders van PvdA, Groen Links en SP nog een aantal keren geprobeerd de politieke discussie over het dossier voort te zetten. Zo is de minister verzocht om te reageren op het vonnis van Rb Arnhem over de zieke alfahulp (zie § 2.1.4) en op een publicatie van FNV Bondgenoten op de arbeidsrechtelijke positie van huishoudelijke werkers (zie § 3.2.2). In een aan ILO-zaken gewijd AO kwam het dossier nog zijdelings, in de context van voorbereiding van standpuntbepaling over Verdrag 189, aan de orde.¹⁴⁷ Nadat de Volkskrant had bericht over de ten opzichte van andere Europese landen veel slechtere positie van werksters stelden genoemde politieke partijen schriftelijke vragen. Minister Kamp verwees telkens naar zijn eerdere uiteenzettingen en bleef volhouden enerzijds geen zicht te hebben op de omvang van het zwarte circuit in de sector en anderzijds er van overtuigd te zijn dat de regeling *Dienstverlening aan huis* bereikt dat werk dat anders zwart of niet gedaan zou worden nu gebeurt op een witte manier.¹⁴⁸ Behoudens de eerdere toezegging dat aangaande de standpuntbepaling over ratificeren van Verdrag 189 nadere overleg met sociale partners zou volgen zat het dossier politiek muurvast.

3.2 Nieuwe onderzoeken naar (de markt van) persoonlijke dienstverlening

3.2.1 *Van mens tot mens*

In de motie Van Hijum (zie *Een baan als alle andere?! p. 131*) van 17 juni 2009 was niet alleen gevraagd om het lage BTW-tarief in te voeren voor huishoudelijke werkzaamheden, maar ook om extra middelen ter beschikking te stellen voor pilots in de persoonlijke dienstverlening. De regering had bij monde van de staatssecretaris van financiën laten weten met het lage BTW tarief uitvoering te hebben gegeven aan de motie. Het CDA stelde vervolgens bij de begrotingsbehandeling SZW in december 2009 aan de orde waar de pilots bleven. De nieuwe staatssecretaris SZW Klijnsma zegde de kamer nadere informatie toe, maar daarna viel het kabinet

¹⁴⁵ <http://www.vrouwenrecht.nl/2011/12/07/brief-aan-vaste-commissie-szw-van-de-tweede-kamer-over-rechtspositie-huishoudelijk-personeel-7-december-2011/> retr. 8-12-2014).

¹⁴⁶ *Handelingen II* 2011/12, 35-32-92.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 427, nr. 87.

¹⁴⁸ *Aanhangsel Handelingen II*, 2011/12, nr. 3353 en 3354.

(Balkenende III). In april 2010 schreef (demissionair) minister Donner geen pilots te willen financieren: “De markt voor persoonlijke dienstverlening is niet anders dan een reguliere arbeidsmarkt.”, maar wel bereid te zijn een onderzoek te doen uitvoeren.¹⁴⁹

In november 2010 heeft minister Kamp dit onderzoek van Research voor Beleid naar de Kamer gestuurd.¹⁵⁰ Het bestond enerzijds uit een serie diepte-interviews met belanghebbende partijen: Raad voor Werk en Inkomen, het ministerie van VWS en de Branchevereniging voor Dienstverlening aan Particulieren, gevolgd door een groepsdiscussie.¹⁵¹ Anderzijds zijn case-studies uitgevoerd naar acht organisaties in de persoonlijke dienstverlening (vier commerciële en vier niet-commerciële).

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de regeling *Dienstverlening aan huis* door belanghebbenden wordt opgevat als “zwart werk nu wit definiëren”, omdat de dienstverlener zelf verantwoordelijk blijft voor het opgeven van inkomsten.¹⁵² De regeling zou de markt voor de persoonlijke dienstverlening niet transparanter maken en tegelijkertijd is de grens tussen de formele en de informele markt onduidelijk geworden. De onderzoekers constateerden dat sinds 2007 de formele markt grote veranderingen heeft ondergaan: veel bedrijven zijn na faillissement of overname van de markt verdwenen. Tegelijkertijd is de vraag fors gestegen – hierbij duiden de onderzoekers vooral op het PGB in de Wmo. Dat heeft geleid tot nieuwe organisaties, die bemiddelen in dienstverleners die kortere of langere tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan. Dat gold zeker de vier niet-commerciële case-studies die expliciet een reïntegratiefunctie hadden. Aangaande de commerciële bedrijven concluderen de onderzoekers dat het mogelijk is in de markt voor persoonlijke dienstverlening een goed functionerend bedrijf te voeren dat geheel onafhankelijk is van subsidies. Waarop deze conclusie gestoeld is blijft in de samenvatting van het onderzoek onduidelijk. In de hoofdtekst bleek dat het succes gezocht moet worden in het feit dat de commerciële organisaties hun dienstverlenende activiteiten combineren met het beperkte werkgeverschap uit de regeling *Dienstverlening aan huis* en met het bemiddelen van ‘freelancers’.¹⁵³ Formeel zeggen ze slechts te bemiddelen, maar het is de vraag of dat zo is. De onderzoekers schreven dat de regeling *Dienstverlening aan huis* de (formele of informele) markt voor de persoonlijke dienstverlening niet transparanter maakt en elders stelden ze dat de regeling de organisaties in de markt voor per-

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 XV, nr.55.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 XV, nr.14. Ommeren, van, Bouma en Stroeker 2010.

¹⁵¹ De branchevereniging telde nog maar één lid: oprichter HomeWorks.

¹⁵² Ommeren, van, Bouma en Stroeker 2010 p. 6.

¹⁵³ Deeltijd huishoudelijk personeel wordt vaak ten onrechte als freelancer betiteld. Zie ook § 6.5 van *Een baan als alle andere?!*.

soonlijke dienstverlening nauwelijks beïnvloedt (en daar ook niet voor bedoeld is).¹⁵⁴ De onderzoekers zijn niet nagegaan in hoeverre de onderzochte organisaties zich aan wet-en regelgeving hielden. Dat leidt soms tot merkwaardige teksten:

“Andere commerciële organisaties leveren extra diensten aan de dienstverlener. Zo biedt Home Works de dienstverlener de keuze geld te reserveren voor vakantiedagen, ziekteverzuim en verlof. Hierdoor is de dienstverlener niet afhankelijk van de afnemer, die met de regeling ‘Dienstverlening aan Huis’ zelf de zogenaamde werkgeversafdrachten dient te regelen.”¹⁵⁵

Eerder werd deze regeling in het onderzoek overigens wel correct omschreven. Volgens de Home Works websites hebben dienstverleners helemaal geen keus: ze krijgen betaald door Home Works op basis van een all-in uurloon en bij ziekte krijgen ze helemaal niets, ook niet de in de regeling *Dienstverlening aan huis* voorziene zes weken.¹⁵⁶

3.2.2 Schimmenspel

Nadat ILO-Convention 189 (zie § 1.2.2.2) was aangenomen publiceerden twee FNV bonden onder de noemer vakbond van huishoudelijk personeel *“Schimmenspel. Hoe Nederland hopeloos achterloopt als het gaat om de rechten van huishoudelijk personeel”*.¹⁵⁷ Het witboek ontleende via interviews en een schriftelijke enquête informatie aan huishoudelijke hulpen: vrijwel niemand bleek doorbetaald te worden in de vakantie en helemaal niemand bij ziekte. De opdrachtgevers van deze huishoudelijke hulpen waren over het algemeen hoogopgeleid en bijna een derde werkte in de sector Business & Finance. Op basis van gecombineerde cijfers van het CBS en Loonwijzer werd het aantal werkende particulieren met een huishoudelijke hulp op 12% geschat en het aantal hulpen in de sector op 150.000, samen goed voor 3,1 miljoen uren – dit is exclusief de huishoudelijke verzorging in de Wmo. Qua omvang was de sector vergelijkbaar met de schoonmaaksector. Volgens de auteurs is het aantal huishoudelijke hulpen vanwege de crisis gedaald (eerdere schattingen kwamen op 200.000), maar zou er wel nog steeds wel een latente vraag zijn. De onderzoekers wezen tevens op ontwikkelingen die in de nabije toekomst voor een grotere vraag zullen zorgen: bezuinigingen op de verstrekking huis-

¹⁵⁴ Ommeren, van, Bouma en Stroeker 2010 p. 8 resp. 14.

¹⁵⁵ Ommeren, van, Bouma en Stroeker 2010 p. 41 en in vergelijkbare zin op p. 73.

¹⁵⁶ In de in § 2.3 genoemde brieven citeerde de VVR uit de websites van Home Works. In januari 2015 waren de tarieven nog hetzelfde als in 2010/11: de klant betaalt € 16,50 per uur aan Home Works en Home Works max. € 11,80 aan de dienstverlener. <https://www.werkster.nl/nl/retr>. 28 januari 2015.

¹⁵⁷ Kroft, van der en Kloosterboer 2012. Eva Cremers wordt met een uitspraak uit de Volkskrant geciteerd, maar *Een baan als alle andere?!* ontbreekt in de literatuurlijst.

houdelijk verzorging in de Wmo, vergrijzing en een toenemend aantal anderhalf- en tweeverdieners. Uit de Loonwijzer cijfers bleek dat niet alleen de echt hoge inkomens huishoudelijk werk uitbesteden: ook bijvoorbeeld onderwijzers of verpleegkundigen. Een hoofdstuk ging over de situatie elders in Europa: in Frankrijk en Italië vallen huishoudelijke werkenden onder een cao. In Scandinavische landen zijn belastingfaciliteiten om het werk uit het informele circuit te halen. Frankrijk, België, Oostenrijk, Zwitserland en Griekenland werken met dienstencheques met hetzelfde doel. In Groot-Brittannië, althans in Londen, kun je als migrant een werkvergunning krijgen voor huishoudelijk werk. Ook in Spanje en Italië zijn ongedocumenteerde domestic workers geregulariseerd.

Schimmenspel pleit voor vergelijkbare regelingen in Nederland: of de route van de vouchers of die van de belasting wordt bewandeld vinden de auteurs uiteindelijk een technische vraag. Wel is het van belang een structurele regeling in te voeren, want telkens veranderende regels zijn funest voor de markt. Als voorwaarde benoemen de onderzoekers dat huishoudelijke hulp moet worden ingekocht bij een geregistreerde instelling, omdat dan beter kan worden gecontroleerd of het arbeidsrecht wordt nageleefd. Bovendien kan dan een kwaliteitsgarantie, vervanging bij ziekte en verzekering van risico's als voordeel voor opdrachtgevers gepresenteerd worden. Op langere termijn zou onder ogen gezien moeten worden dat een belangrijk deel van het huishoudelijk werk door ongedocumenteerden wordt gedaan. Het is niet te verdedigen om enerzijds te profiteren van hun inzet en hen anderzijds normale werknemersrechten te ontfangen. Voor de korte termijn bepleit *Schimmenspel* naleving en handhaving van de huidige regelgeving. Op zichzelf zijn de aanbevelingen niet nieuw en grotendeels vergelijkbaar met wat al eerder in *Een baan als alle andere?!* is bepleit. Door het zelf te formuleren legden beide FNV bonden enerzijds de basis voor een visiedocument samen met de werkgeversorganisatie in de schoonmaaksector (zie § 3.2.4) en anderzijds de passage in het Sociaal Akkoord december 2012 tot instelling van de Commissie *Dienstverlening aan Huis* (zie § 3.3). Daarnaast wijst *Schimmenspel* er terecht op dat de positie van werknemers pas zal verbeteren als zij zich organiseren en hun rechten opeisen. Daar is nog een wereld te winnen: waarschijnlijk zit de FNV nog niet aan de 400 leden in de sector die de Algemene Nederlandsche Dienstbodenbond in 1908 had, toen die zich niet bij het NVV mocht aansluiten omdat ze de afdracht aan de vakcentrale niet konden betalen.¹⁵⁸

Tegelijk met *Schimmenspel* publiceerde de FNV de uitkomst van een onderzoek via een online enquête onder de particuliere gebruikers

¹⁵⁸ Bijleveld en Hagoort 1977.

van huishoudelijke hulp, volgens de onderzoekers een representatieve groep.¹⁵⁹ De uitkomsten zijn onthutsend. Hoewel 43% zegt (te denken) de regelgeving nauwkeurig te volgen betaalt slechts 4% door bij ziekte en 6% bij vakantie. Een groter deel betaalt wel als men zelf met vakantie gaat (33%). Positief is dat het betaalde uurloon gemiddeld 30% boven het wettelijk minimumloon uitkomt. In de enquête is ook gevraagd of men, na op de hoogte gebracht te zijn van de regels, die wil gaan naleven. Drie op de tien respondenten wil dat wel gaan doen, maar meer dan de helft niet. Als reden wordt opgegeven dat men geen behoefte heeft aan regelgeving, het overbodig te vinden en/of het er niet mee eens te zijn. Het niet kunnen betalen is relatief weinig als reden opgegeven

3.2.3 PWC

In opdracht van een internationaal facilitair bedrijf (Vebege International), waarvan de Belgische tak betrokken is bij de uitvoering van de dienstencheques, voerde Price WaterhouseCoopers een verkennend onderzoek uit naar de waarde van dienstencheques voor Nederland.¹⁶⁰ Naar de mening van de onderzoekers, op basis van deskresearch, zou een dienstenchequesysteem positief uitpakken voor de Nederlandse economie en voor de werkgelegenheid van laagopgeleiden in Nederland. Het vouchersysteem zou een kosteneffectievere vorm van arbeidsmarktsubsidie zijn dan de eerder beproefde loonkostensubsidies, waaronder de witte werkstersregeling (zie § 8.2 van *Een baan als alle andere?!).* De onderzoeker schatten dat 78% van de overheidsinvestering terugverdiend wordt, meer dan in België, onder andere omdat de vergoeding wat lager zou kunnen zijn. Er zouden 228.000 banen gecreëerd worden, grotendeels voor laag- en middelbaar opgeleide vrouwen. Daarnaast zouden er allerlei goede sociale effecten zijn. Of er veel informeel werk omgezet zou worden in formeel werk betwijfelden de onderzoekers. Nader onderzoek naar diverse modaliteiten zou meer licht op de positieve effecten kunnen werpen. Het verkennend onderzoek was vooral economisch gericht en heeft juridisch geen betekenis. De passage

“de huidige Regeling dienstverlening aan huis, die is gericht op langdurige werklozen in dienst te nemen met behulp van arbeidssubsidies aan werkgevers.”

wekt echter wel enige verbazing. Net als de aanbeveling om in het vervolgonderzoek teneinde de kosten voor de overheid verder te verlagen de variant “het hanteren van alfahulpen in plaats van

¹⁵⁹ Langeveld & Kok 2012.

¹⁶⁰ Velthuisen & Berings 2013.

werknemers die in vaste dienst zijn” te exploreren.¹⁶¹

Voor zover bekend is er geen vervolgoopdracht naar PWC uit gegaan en heeft, behoudens enige kleine berichten in de media, niet veel effect gehad.

3.2.4 Paritaire werkgroep FNV-OSB

Begin januari 2014 is het visiedocument van de paritaire werkgroep FNV-OSB over de rechtspositie van huishoudelijk Werkers en de ratificatie van ILO Verdrag 189 aangeboden aan de Commissie *Dienstverlening aan Huis*.¹⁶² Het document begon met het uiteenzetten van de rechtspositie van huishoudelijk personeel en de al bestaande internationale verplichtingen, die het handhaven van de regeling volgens FNV en OSB onhoudbaar maken. Het stelde vervolgens enerzijds vanuit werknemersperspectief en uit oogpunt van rechtvaardigheid de regeling *Dienstverlening aan huis* ter discussie en anderzijds vanuit de ontwikkelingen op de markt én in het licht van de decentralisatie en bezuinigingen op de huishoudelijke en persoonlijke verzorging thuis. Nieuwe regelgeving is volgens FNV en OSB noodzakelijk, waarmee dan ook voldaan kan worden aan de vereisten van Verdrag 189: reguliere sociale voorzieningen voor deeltijd huishoudelijk personeel. Verbetering van de rechtspositie van ongedocumenteerde huishoudelijk werkers zou in de ogen van de werkgroep een noodzakelijke tweede stap zijn. Het document vervolgde met het beschrijven van de nieuwe politiek realiteit sinds het aantreden van het kabinet Rutte/Asscher: het regeerakkoord met de bezuinigingen in de thuiszorg, het sociale akkoord en het zorgakkoord. Na een samenvatting van de situatie in een aantal andere landen waar met dienstencheques of met belastingaftrek wordt gewerkt schetste de werkgroep een aantal op specifieke groepen toegesneden oplossingsrichtingen, na afschaffing van de regeling *Dienstverlening aan huis*. Daarbij werd volop gebruik gemaakt van de in opdracht van de werkgroep door SEOR Erasmus School of Economics (SEOR) uitgewerkte doorrekening van varianten huishoudelijk werk.¹⁶³

Voor alfa Hulpen bestaat het alternatief in loondienst onder de cao: schijnconstructies moeten dan verboden worden. SEOR rekende uit dat omzetting van geïndiceerde zorg (zowel alfa hulpverlening als PGB-zorg) in volwaardig werknemerschap tegen relatief geringe kosten kan gebeuren. Voor huishoudelijk werkenden in de particuliere dienst zocht het visiedocument een oplossingsrichting in de richting van dienstencheque en/of belastingfaciliteit, die verkre-

¹⁶¹ Velthuisen & Berings 2013 p. 7 resp. 27. Voorgerekend wordt dat een alfa hulp over het algemeen per uur € 16 kost, terwijl ze in hun berekeningen voor het dienstenchequesysteem van € 22 per uur zijn uitgegaan.

¹⁶² FNV-OSB 2014.

¹⁶³ Zandvliet en Tanis 2013.

gen zou moeten worden als het werk via een gecertificeerd bedrijf wordt verricht. De huishoudelijke werker zou dan in dienst zijn van zo'n bedrijf. Bepleit werd zo'n faciliteit gefaseerd in te zetten en te beginnen bij de huishoudens die dicht tegen de formele markt aan zitten. Een duale variant (mix van dienstencheque en belasting-faciliteit) zou de beste mogelijkheden bieden. De werkgroep besloot met het formuleren van een aantal randvoorwaarden waaraan een alternatief voor de regeling *Dienstverlening aan huis* moet voldoen om echt kans van slagen te hebben.

Op een expertmeeting over dit visiedocument in mei 2014 voegde een vertegenwoordigster van het bedrijf Edenred (in België en Frankrijk betrokken bij de vouchers) twee nieuwe elementen toe aan de discussie. Zo vertelde ze dat het vouchersysteem in Frankrijk inmiddels geld oplevert voor de overheid (2,6 miljard in 2012). Daarnaast wees ze er op dat het in Frankrijk en België ook ingezet wordt als employee benefit, dus als arbeidsvoorwaarde. Daarmee zou een aanvullende bron van financiering gevonden kunnen worden.

FNV en OSB hadden ook nog een onderzoek laten doen onder particuliere opdrachtgevers: ongeveer de helft van de gebruikers is bereid meer te betalen om de positie van de huishoudelijke hulp te verbeteren, gemiddeld ongeveer 10%. Een minder grote groep (30%) is bereid via een organisatie huishoudelijke hulp in te huren al hebben ze er weinig extra geld voor over. Ook uit dit onderzoek bleek weer dat particuliere werkgevers zich slecht aan de regels houden: 81% betaalt niet door bij ziekte van de hulp en tweederde niet bij eigen vakantie of vakantie van de hulp. Wel betaalt een ruime meerderheid meer dan het wettelijk minimumloon.

3.3 De Commissie *Dienstverlening aan huis*

In het kennismakingsoverleg van kabinet Rutte/Asscher met sociale partners (december 2012) was afgesproken om een commissie in te stellen voor een advies over mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijke werkers en de gevolgen van eventuele ratificatie van ILO verdrag 189 (Domestic Workers Convention). Over de samenstelling van de commissie is langdurig met sociale partners overlegd: pas in mei 2013 is het instellingsbesluit van de commissie Kalsbeek gepubliceerd.¹⁶⁴ In september 2013 heeft de Commissie *Dienstverlening aan huis* een hoorzitting gehouden, waarvoor ook de VVR was uitgenodigd. In het te voren ingezonden position paper betoogde de VVR net als het College voor de Rechten van de Mens dat de regeling *Dienstverlening aan huis* niet

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2012/13, 29 544, nr. 448.

alleen niet compatibel is met Verdrag 189, maar ook met andere reeds geratificeerde en van kracht zijnde internationale verdragen. Voorts vroeg de VVR aandacht voor het gebruik/misbruik van de regeling op grote schaal in de thuiszorg, terwijl daar tot dan toe in het parlementaire debat nauwelijks aandacht aan is besteed.

Het College voor de Rechten van de Mensen besteedde in de jaarlijkse rapportages Mensenrechten in Nederland 2012, respectievelijk 2013 aandacht aan de indirecte discriminatie van huishoudelijk personeel. Het College wijst op het verbod van discriminatie zoals neergelegd in diverse internationale verdragen en beveelt aan de arbeidspositie en sociale zekerheid van alle huishoudelijk werkers gelijk te trekken en ILO Verdrag 189 te ratificeren.¹⁶⁵

Eind maart 2014 publiceerde de commissie haar advies: *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*¹⁶⁶ De commissie adviseerde om de regeling *Dienstverlening aan huis* voor de publiek gefinancierde dienstverlening buiten werking te stellen, dus voor diensten gefinancierd met een PGB, alfahulpen en gastouders aan huis. De commissie stelde dat het ongewenst is dat met overheids-geld gefinancierde diensten uitgevoerd worden door werknemers met een slechtere rechtspositie. Net als de FNV en OSB achtte de commissie de kosten goed te overzien (150 tot 200 miljoen). De regeling zou voor de private sector nauwelijks effect sorteren, noch ten voordele noch ten nadele van werknemer of werkgever, ten opzichte van het alternatief: het zwarte circuit. De commissie erkende dat het bestaan van de regeling *Dienstverlening aan huis* ratificatie van Verdrag 189 in de weg staat. Dat verdrag is echter volgens de commissie gericht op het bestrijden van situaties van misbruik en uitbuiting en daarvan zou in Nederland niet of nauwelijks sprake zijn. Ratificatie zou vooral een positief signaal naar de rest van de wereld zijn.

Zonder aanvullend beleid is het volgens de commissie niet mogelijk om een markt voor *dienstverlening aan huis* van enige omvang tot stand te brengen. Daarvoor zouden de loonkosten van huishoudelijke hulpen te duur worden. De alternatieven die de commissie heeft doorgerekend zouden een kostenbeslag met zich meebrengen van 900 miljoen tot 1,2 miljard en bovendien fraudegevoelig zijn. Wel erkende de commissie dat dit voor een substantieel deel van de werknemers in de sector tot een betere rechtspositie zal leiden. De commissie besloot met het advies om, indien niet tot ratificatie wordt besloten en de regeling *Dienstverlening aan huis* in stand wordt gehouden, meer aan voorlichting te doen over rechten en plichten van werkgevers en werknemers. Daarnaast gaf de commissie in overweging om te bezien of het dagencriterium niet

¹⁶⁵ College voor de Rechten van de Mens 2013 p. 122-123, College voor de Rechten van de Mens 2014 p. 158-159.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 29 544, nr. 507, aanbieding van het advies met bijlagen.

vervangen kan worden door een urencriterium. Onder verwijzing naar *Een baan als alle andere?!* werd wel de spanning met de internationale regelgeving benoemd, maar de commissie verbond er geen conclusies aan.

De bevindingen van de commissie kunnen gebruikt worden als extra argumenten waarom de uitzonderingspositie van huishoudelijk personeel niet objectief gerechtvaardigd is. Zo stelt de commissie bijvoorbeeld onomwonden dat er voor een positief werkgelegenheidseffect van de regeling *Dienstverlening aan huis* op de private markt weinig bewijs te vinden is.

3.4 Het kabinetsstandpunt

Afgesproken was dat zowel kabinet als sociale partners in de Stichting van de Arbeid een reactie zouden geven op het advies. Dat laatste is niet gelukt, althans in gepubliceerde vorm. Het kabinet deed er ongeveer een half jaar over, maar zond toen een door de minister van SZW en de staatssecretaris van VWS ondertekende reactie naar het parlement.¹⁶⁷ Met alle waardering voor het advies van de commissie heeft het kabinet besloten de aanbeveling om gebruik van de regeling *Dienstverlening aan huis* in de publiek gefinancierde sector af te schaffen niet te volgen. Het kabinet zei te hebben gezocht naar een balans tussen de administratieve en financiële lasten voor particuliere werkgevers en de rechten van de werknemers in de sector anderzijds. De ondersteunde administratieve lasten voor de “particuliere werkgevers (waaronder pgb-houders)” lijken echter zwaarder te hebben gewogen. Er werd niet gerefereerd aan de administratieve rol die de SVB voor alle PGB-houders gaat vervullen per 2015, waardoor die administratieve lasten van de cliënt zelf enorm beperkt kunnen worden. Het kabinet vindt in beginsel een slechtere rechtspositie voor publiek gefinancierde dienstverleners onwenselijk en wees er op dat de nieuwe VVT-cao verbeteringen te weeg zal brengen. Daarnaast wil het kabinet op korte termijn bezien hoe het oneigenlijke gebruik van de regeling, gedefinieerd als waar het niet terug te voeren is op bewuste keuzes van cliënten, terug te dringen is. Het kabinet zei daarover in gesprek te zijn met werkgevers en werknemers in de sector en met de VNG. Daarnaast gaat het na welke rol Inspectie SZW en Belastingdienst kunnen spelen. Voorts werd verwezen naar de introductie van de huishoudelijke hulp toelage (zie § 2.1.6).

De positie van gastouders die onder de regeling *Dienstverlening aan huis* vallen (ongeveer 8000 van de totaal 40.000 – dus minder dan

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2014/15 29 427 nr. 100.

minister Kamp eerder raamde) wil het kabinet meenemen in de voor eind 2015 op de agenda staande beleidsdoorlichting kinderopvang en de evaluatie van de Wet kinderopvang.

Wat betreft de private markt wil het kabinet regeling *Dienstverlening aan huis* vooralsnog in stand houden. Wel wil het kabinet onderzoeken of het 3-dagen criterium door een uren criterium vervangen kan worden, meer voorlichting geven aan particuliere werkgevers over hun wettelijke plichten en werknemers (“dienstverleners” volgens de brief) wijzen op hun rechten. Van ratificatie van Verdrag 189 wordt afgezien. Het voorstemmen tijdens de ILC in 2011 moet volgens het kabinet gezien worden als het positieve signaal waar de commissie het over had.

Medio november 2014 is de kabinetsreactie in een AO waar slechts drie fracties vertegenwoordigd waren besproken. De VVR had nog een brief gestuurd, maar zo de kamerleden er al kennis van hadden genomen, was dit in het debat niet te merken.¹⁶⁸ Zoals te verwachten spraken de regeringspartijen steun uit voor de lijn van het kabinet. De SP probeerde tevergeefs een stapje dichterbij ratificatie en afschaffing van de regeling *Dienstverlening aan huis* te komen. Het voorstel om de loonbetaling en afdracht via het UWV of een andere instelling te laten verlopen, als oplossing voor de administratieve lasten voor de particuliere huishoudens, kreeg geen steun. Hoewel minister Asscher verschillende malen uit het rapport van de commissie Kalsbeek citeerde bleek hij de stellingname dat de regeling geen effect heeft op de informele setting waarin huishoudelijk werk gedaan wordt niet te delen. Hij bleef herhalen dat afschaffing van de regeling “een hele hoop mensen het zwarte circuit in drukt”. Wat betreft de publiek gefinancierde zorg stelde de minister aanscherping van de regels voor gemeenten in het vooruitzicht om het gemeenten moeilijker te maken gebruik te maken van alfahulpconstructies. Ook expliciteerde hij nogmaals dat de huishoudhulp toelage (zie § 2.1.6) alleen maar beschikbaar is als met werknemers in volledig dienstverband met een thuiszorginstelling wordt gewerkt. Aanvragen van gemeenten om de regeling *Dienstverlening aan huis* te mogen gebruiken zijn direct afgewezen. Inmiddels zouden bijna alle gemeenten plannen hebben ingediend. Verder was de minister met sociale partners in overleg over handhaving, “over een cao-politie”. De minister liet in het midden of de huishoudhulptoelage een structurele voorziening zou worden. De ervaringen er mee zouden wel dienst kunnen doen bij een eventueel toekomstige debat over dienstencheques in de private sector.

Met concrete toezeggingen over wanneer de kamerleden geïn-

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2014/15 29 544 nr. 585. <http://www.vrouwenrecht.nl/2014/11/12/brief-aan-vaste-commissie-szw-van-de-tweede-kamer-over-kabinetsreactie-dienstverlening-aan-huis-wie-betaalt-de-rekening-12-november-2014/>.

formeerd zullen worden over de inspectiebevindingen, de aanscherping aangaande alfahulpconstructie en de heroverweging van het drie dagen criterium is het overleg besloten. Moties van de SP zijn enige weken later verworpen. Ze kregen slechts steun van enige kleine oppositiepartijen.

De toegezegde termijnen zijn niet gehaald.

4. TOT SLOT

Sinds de publicatie van *Een baan als alle andere?!* is er veel gebeurd, maar weinig veranderd. De omvang van dit addendum bij het boek is een indicatie van het eerste. De openingskop van NRC-Handelsblad ten tijde van het herschrijven van de tekst ervan is een illustratie van het tweede: “Gemeente ondermijnt thuiszorg. Onderzoek: Markt voor huishoudelijke hulp werkt niet: gemeenten betalen minder dan het personeel kost”.¹⁶⁹ Het artikel is ingegeven door een onderzoek van Berenschot in opdracht van een van de grootste thuiszorginstellingen. Een kwart van de gemeenten betalen een uurtarief dat onder de kostprijs ligt. Berenschot verwacht dat het aantal schijnconstructies zal toenemen.

De uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel in het sociaal recht blijft voor veel mensen moeilijk te bevatten. Een voorbeeld uit het bij genoemde artikel behorende achtergrond verhaal in de NRC: “Exemplarisch voor die teloorgang [van de sector LWB] is de inmiddels beruchte ‘alfahulp’: de goedkope medewerker met weinig rechten die door zorginstellingen als zelfstandige wordt ingehuurd – met weinig afdracht van sociale premies en een beperkte pensioenopbouw.” Pensioenopbouw, zelfs in beperkte vorm, zouden alfahulpen graag gehad willen hebben. Zelfstandigenaftrek ook. Met de bij Hof Arnhem gewonnen procedure van de zieke alfahulp hoopte de Vereniging voor Vrouw en Recht samen met het Proefprocessenfonds en de Abvakabo FNV het misbruik van de regeling *Dienstverlening aan huis* door thuiszorgorganisaties aangepakt te hebben. Dat lijkt tot nu toe ijdele hoop te zijn geweest. Het kabinet (Rutte II) heeft aangekondigd schijnconstructies in de zorg aan te pakken en misbruik door gemeenten van de alfahulpconstructie onmogelijk te maken. Dat was ook de bedoeling van het kabinet (Balkenende III) ten tijde van het schrijven van *Een baan als alle andere?!* Te hopen valt dat het huidige kabinet succesvoller is. Anders zit er toch echt niet veel anders op dan de regeling *Dienstverlening aan huis* af te schaffen, zoals al in *Een baan als alle andere?!* werd aanbevolen. Ook de meeste overige aanbevelingen uit het boek hebben nog niets aan waarde ingeboet.

¹⁶⁹ NRC Handelsblad 3 maart 2015.

Sinds de publicatie van *Een baan als alle andere?!* zijn er op het internationale vlak ontwikkelingen die afschaffing van de regeling *Dienstverlening aan huis* enerzijds urgenter en anderzijds waarschijnlijker maken. Naast het CEDAW Comité heeft ook het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten zich kritisch uitgelaten over de slechte rechtspositie van huishoudelijk personeel. CEACR van de ILO is nog in gesprek met de regering. Het lijkt een kwestie van tijd voor andere toezichthoudende comité's op internationale verdragen met hetzelfde discriminatieverbod zullen volgen. Zoals bijvoorbeeld het Mensenrechtencomité dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het Hof van Justitie van de EU heeft de beoordelingsmarge van de lidstaten inzake het voeren van sociaal beleid ingeperkt. Daarmee wordt het waarschijnlijker dat, indien voorgelegd aan het Hof dit zal oordelen dat het indirecte onderscheid van deeltijd huishoudelijk personeel niet objectief gerechtvaardigd is. Om te bewerkstelligen dat het inderdaad wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de EU staan twee wegen open. De eerste is een procedure in Nederland beginnen en proberen aan te sturen op het stellen van prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter aan het Hof van Justitie van de EU. De tweede is de Europese Commissie trachten te overtuigen van de noodzaak van een infractieprocedure vanwege onvolledige implementatie van EU Richtlijnen 79/7/EEG, 91/533/EU en 2006/54/EU. Vroeger konden benadeelde personen of belangenbehartigende organisaties via de website van de Europese Commissie een verzoek indienen. Inmiddels is die toegang gesloten, maar wat let NGO's en vakbonden om een petitie in te dienen bij de Europese Commissie? Daarbij kan ook nog artikel 14 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden ingeroepen.

In hoeverre in het kabinet werkelijk serieus de in § 3.4 aangekondigde nadere onderzoek, respectievelijk verscherpte inzet van de diverse handhavende diensten ter hand zal nemen valt op het moment van afronding van dit addendum niet te voorspellen. De, ten opzichte van vorige kabinetten, veel positievere toon doet hoopvol stemmen, in ieder geval waar het om deeltijd huishoudelijk personeel in de publieke sector gaat. In de echt private markt en het schemergebied van privaat, mantelzorg en PGB komen echter steeds meer commerciële organisaties die de regeling *Dienstverlening aan huis* met oprekking van de vigerende regels willen uitnuttten ten eigen voordele. Het wordt tijd dat hier handhavend wordt opgetreden. Belangenbehartigers, NGO's en vakbonden moeten zich beraden hoe ze daartoe kunnen bijdragen.

LITERATUUR

Alink 2014

Alink, E.; Annotatie bij CRvB 4 december 2013
ECLI:NL:CRVB:2013:2721, USZ 2014/34

Baltussen 2013

Baltussen, M.F.; 'Arbeidsduur en aard van de arbeidsovereenkomst',
in Holtmaat, R. (red.); *Gelijke behandeling 2012. Kronieken en Annotaties*,
Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 123-138

Bijleveld & Hagoort 1977

Bijleveld, Leontine en Lydia Hagoort; *De Algemene Nederlandsche
Dienstboden Bond*, Utrecht 1977

Bijleveld 2015

Bijleveld, Leontine 2015; 'Domestic work in the Netherlands: not a
job like any other. Is the exclusion from certain social rights for part-
time domestic workers acceptable from an EU and international law
perspective?' in *European equality law review* 2015-1, p. 37-52.

Botman 2011

Botman, Sjoukje; *Gewoon schoonmaken. De troebele arbeidsrelaties in
betaald huishoudelijk werk*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam
2011

Boot 2014

Boot, G.C.; 'De (on?)rechtspositie van alfavulpen', *Arbeidsrecht*
2014/21 Nr. 4 april 2014, p. 3-6

Brink & Visee 2011

Brink, Marjolein en Hetty Visee; *Arbeidsmarktgevolgen van de
wetswijziging Wmo voor alfavulpen*, Regioplan publicatienr. 2080,
Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2011

College voor de Rechten van de Mens 2013

College voor de Rechten van de Mens; *Mensenrechten in Nederland
Jaarlijkse rapportage 2012*. Utrecht: College voor de Rechten van de
Mens 2013

College voor de Rechten van de Mens 2014

College voor de Rechten van de Mens; *Mensenrechten in Nederland
Jaarlijkse rapportage 2013*. Utrecht: College voor de Rechten van de
Mens 2014

Cremers-Hartman 2010

Cremers-Hartman, E.; 'Recht voor deeltijders aan huis', *Tijdschrift
Arbeidsrechtpraktijk* 3 (2010) nr. 8 (december) p. 324-329

Cremers-Hartman 2012 A

Cremers-Hartman, E.; 'Is een alfavulp niet in dienst van de thuis-
zorginstelling?', annotatie bij Ktr. Harderwijk 18 januari 2012, *JAR*
2012/43

- Cremers-Hartman 2012 B
Cremers-Hartman, E.; 'Het inkomen van de zieke alfahulp',
in *PS Documenta* 2012, nr. 5 p. 334-346; tevens opgenomen in:
Cremers-Hartman 2014 B
- Cremers-Hartman 2012 C
Cremers-Hartman, E.; 'De (deeltijd) huishoudelijk werker en de particuliere zorgverlener', in: A.R. Houweling & G.W. van der Voet (red.), *Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 555-579.
- Cremers-Hartman 2014 A
Cremers-Hartman, E.; 'Is een alfahulp in dienst van de thuiszorginstelling?', *JAR* 2014/12
- Cremers-Hartman 2014 B
Cremers-Hartman, E.; *Betogen voor recht en verandering*, Deventer: VVR en Kluwer 2014
- Cremers-Hartman 2015
Cremers-Hartman, E.; 'Werving, selectie/gelijke behandeling', in C.J. Loonstra & W.A. Zondag (red.), *Sdu Commentaar Arbeidsrecht Thematisch* 2015, p.77-78. Jaarlijkse actualisatie sinds 2011
- Dettmeijer & Esser 2013
Dettmeijer-Vermeulen, C.E. en L.B. Esser; *Het mensenhandelslachtoffer als dader; een 'personele unie' met grote gevolgen*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2013
<http://www.nationaalrapporteur.nl> accessed 22 juni 2015
- FNV-OSB 2014
FNV-OSB paritaire werkgroep; *Rechtspositie huishoudelijk werkers. Visie FNV-OSB en de ratificatie van ILOverdrag 189*. Amsterdam: FNV-Pers 2014
- Heerma van Voss & Holtmaat 2011
Heerma van Voss, G.J.J. en H.M.T. Holtmaat; 'Hulp gewenst voor huishoudelijke hulp', *NJB* jg 86 (2011), p. 1622-1623
- ILO 2014
International Labour Organisation (ILO), 103rd Session, 2014, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1 A) *General Report and observations concerning particular countries*.
- Inspectie voor de gezondheid 2010
Inspectie voor de gezondheid; *Betere kwaliteitsafspraken nodig voor hulp bij het huishouden. Kwaliteitsdocument onvoldoende gebruikt*. Den Haag: Ministerie van VWS 2010
- Langeveld & Kok-van Mulken 2012
Langeveld, Dion en Carolien Kok-van Mulken; *Positie huishoudelijke hulp en alfahulp. Rapportage*. Onderzoek in opdracht van de FNV, Den Dolder: ADV MR 2012

Koninkrijk der Nederlanden 2014

Koninkrijk der Nederlanden, *Sixth Periodic Report of the Kingdom of the Netherlands Concerning the Implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (2008-2013), Den Haag september 2014 (datum op titelblad, verzending naar parlement en naar CEDAW oktober 2014).

CEDAW/C/NLD/6 Kamerstukken II 2014/15 30420 nr. 210 (Bijlage)

Kroft, van der en Kloosterboer 2012

Kroft, Jeanne van der en Dirk Kloosterboer; *Schimmenspel. Hoe Nederland hopeloos achterloopt als het gaat om de rechten van huishoudelijke werkers*, Utrecht: FNV Bondgenoten i.s.m. Abvakabo FNV 2012

Kromhout et al 2014

Kromhout, Mariska et al; *De Wmo in beweging. Evaluatie wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2014

Ommeren, van, Bouma en Stroeker 2010

Ommeren, C.M. van, S. Bouma en N.E. Stroeker; *Van mens tot mens. Onderzoek naar de markt voor persoonlijke dienstverlening*, Zoetermeer: Research voor Beleid 2010

Roosendaal 2013

Roosendaal, W.L.; 'Alfahulp in dienst bij thuiszorg; wie volgt?', *VAAN AR Updates* annotaties AR_2013_0893

Schans, Galloway & Lansang 2014

Schans, J.M.D., M. Galloway en L. Lansang; *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* WODC Cahier 2014-2, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014

Vegter 2014

Vegter, M.S.A.; 'Bestaan arbeidsovereenkomst tussen alfahulp en zorginstelling', in *TRA* februari 2014, 15 afl. 2.

Veldhuijsen, Jan Willem en Stan Berings 2013

Veldhuijsen, Jan Willem en Stan Berings; *Nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden. De waarden van dienstencheques voor Nederland*, Amsterdam: Price Waterhouse Coopers in opdracht van Vebego 2013

Voet, Houweling & Bouwens 2014

Voet, Gerdien van der, Ruben Houweling & Willem Bouwens; 'De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel: wordt het na één zwaluw dan eindelijk toch zomer?', in *Cremers-Hartman* 2014, p.183-191

Zandvliet en Tanis 2013

Zandvliet, Kees en Olivier Tanis

Doorrekening varianten huishoudelijk werk. Eindrapport, Rotterdam: SEOR Erasmus school of economics 2013

Over de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

De Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann is een platform van juristen die specifiek aandacht willen besteden aan de positie van vrouwen in het recht in Nederland. De Vereniging stelt zich ten doel:

- het verbeteren van de rechtspositie van vrouwen
- een netwerk te bieden aan juristen en aanverwanten met specifieke interesse voor vrouw en recht

De Vereniging (VVR) is in 2004 opgericht naar aanleiding van de stopzetting van de subsidie in dat jaar aan het Clara Wichmann Instituut, het expertise centrum voor Vrouwen en Recht te Amsterdam.

Als het bestuur daartoe aanleiding ziet, levert de VVR commentaar op voorgenomen wetgeving en op vanuit het verenigingsperspectief relevante ontwikkelingen. Deze commentaren en nieuwsberichten zijn te vinden op het opiniegedeelte van de website van de vereniging: <http://www.vrouwenrecht.nl>. Ook artikelen van leden zijn daar te vinden. Verder geeft de VVR juridische publicaties van leden uit, zoals het boek Een baan als alle andere?! De rechtspositie van huishoudelijk personeel en het voorliggende addendum bij dat boek. Daartoe is de VVR als uitgever geregistreerd bij Bureau ISBN.

De VVR kent een aantal werkgroepen, die meer of minder regelmatig samenkomen. Soms nemen werkgroepen het initiatief tot externe activiteiten. Ook organiseert de VVR themabijeenkomsten en conferenties over onderwerpen waarmee werkgroepen zich niet bezig houden. Deze bijeenkomsten zijn - evenals het jaarlijkse verenigingscongres (veelal tegen betaling) ook voor niet-leden toegankelijk zijn. Op de 'Agenda' op de website is de meest actuele informatie te vinden.

Lidmaatschap kost € 100 per jaar (studenten € 25)

Aanmelding via <http://www.vrouwenrecht.nl/lidmaatschap/>

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann

Postbus 778, 2300 AT Leiden

<http://www.vrouwenrecht.nl/>

info@vrouwenrecht.nl

Facebook Vereniging voor vrouw & recht



Drs. Leontine Bijleveld is zelfstandig vrouwenrechten expert. Daarnaast adviseert ze werkgevers, werknemers en ondernemingsraden over arbeidsverhoudingen en vervult zij toezichthoudende functies. Zij studeerde onder andere vrouwengeschiedenis en sociaal economische geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Ze is al jaren actief in de vrouwenbeweging in Nederland en internationaal, zowel op het terrein van reproductieve rechten als op het terrein van economische zelfstandigheid en gelijke behandeling. Ze werkte onder andere vijftien jaar bij het FNV-Vrouwensecretariaat. Ze is voorzitter van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag en is actief betrokken bij de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann. In 1992 werd haar de Joke Smit Prijs toegekend (regeringsprijs voor emancipatie).



In 2010 publiceerde de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann een studie naar de rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel: Een baan als alle andere?! Deeltijd huishoudelijk personeel, tenminste 95% vrouwen, heeft nooit een deugdelijke rechtsbescherming gehad. Hoofdvraag van de studie was of het in 2010 nog gerechtvaardigd was dat er voor deze specifieke vorm van vrouwenarbeid slechts marginale sociale bescherming bestaat. Het antwoord in het uitgebreide naslagwerk van zelfstandig onderzoekers Leontine Bijleveld en Eva Cremers luidde volmondig nee. De uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk in het arbeidsrecht, het fiscaal recht en het sociale verzekeringsrecht is strijdig met internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gebonden.

Hoewel de rechtspositie van huishoudelijke hulpen, werksters, nanny's gezelschapsdames, alfahulpen, PGB-zorgverleners en wat dies meer zij als zodanig niet gewijzigd is zijn er tal van ontwikkelingen die een actualisering rechtvaardigen. Leontine Bijleveld was de penvoerder van dit addendum dat het naslagwerk Een baan als alle andere?! weer completeert.