

Bureau Clara Wichmann (BCW)
Postbus 93639
1090 EC Amsterdam

Betreft: reactie BCW op wetsvoorstel aanpassing Regeling dienstverlening aan huis.
Internetconsultatie Keten-ID 25918

Amsterdam, 24 juli 2024

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij treft u de reactie aan van Bureau Clara Wichmann (hierna: BCW), een organisatie die werkt aan gendergelijkheid en een betere maatschappelijke en juridische positie van vrouwen in Nederland, op het ter internetconsultatie voorgelegde wetsvoorstel tot aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (hierna ook: RDAH). In deze reactie zullen de volgende punten aan de orde komen:

1. Voorgeschiedenis;
2. Positieve punten wetsvoorstel;
3. Ontbreken aanpassing van de RDAH met betrekking tot pgb-zorgverleners die zorgen voor een familielid, gastouders en huishoudelijk werkers;
4. Overgangsrecht recht op doorbetaling van loon bij ziekte;
5. Onduidelijkheid over vergoeding werkgeverslasten;
6. Conclusie.

1. Voorgeschiedenis

BCW waardeert het dat – eindelijk – een wetsvoorstel is opgesteld om de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 maart 2023 om te zetten in wetgeving. BCW betreurt het dat het meer dan een jaar heeft moeten duren voordat het wetsvoorstel er lag en dat de verwachting is dat het pas per 1 januari 2026 in werking zal treden. Dat betekent dat er bijna drie jaar zal liggen tussen de uitspraak van de Centrale Raad en de aanpassing van de wet. In die drie jaar blijft er voor veel zorgverleners onzekerheid bestaan over hun rechten, zeker waar het gaat om de arbeidsrechtelijke rechten, zoals twee jaar doorbetaling van loon bij ziekte. Dit is treurig, temeer nu al jaren duidelijk is dat de RDAH betekent dat de kosten voor de zorg die op basis van een pgb wordt verricht, deels worden afgewenteld op degenen die die zorg verrichten (hoofdzakelijk vrouwen), door hen een sociaal vangnet te onthouden. Dit was reeds duidelijk met het rapport van

de Commissie Kalsbeek uit 2014, dus tien jaar geleden.¹ Uit kostenoverwegingen hebben achtereenvolgende regeringen hier niets aan willen doen, hoewel uit EU-richtlijnen al jaren volgt dat puur budgettaire overwegingen geen rechtvaardiging kunnen vormen voor discriminatie. Uiteindelijk is een procedure nodig geweest tot aan de Centrale Raad van Beroep, gesteund door de Vereniging voor Vrouw en Recht (hierna: VVR) en Bureau Clara Wichmann, om ervoor te zorgen dat pgb-zorgverleners althans in een aantal opzichten gelijk worden behandeld aan andere werknemers. Het had de regering gesierd als zij hier meer vaart achter had gezet.

2. Positieve punten wetsvoorstel

BCW waardeert het dat het wetsvoorstel de uitsluiting van de sociale zekerheid van personeel dat gemiddeld op minder dan vier dagen per week in een particulier huishouden publiek gefinancierde zorg verleent ongedaan maakt, zowel voor de Werkloosheidswet, als voor de Ziektewet en de WIA, en dat voor deze werknemers dezelfde regeling gaat gelden voor betaling van de inkomensafhankelijke premie Zorgverzekeringswet als voor andere werknemers. Het zou de overheid overigens sieren als aan de afschaffing van deze laatste regeling terugwerkende kracht wordt verleend. BCW en de VVR ondersteunen momenteel een procedure van een pgb-zorgverleenster die aanvoert dat het moeten betalen van deze premie als ware zij een zelfstandige in plaats van een werknemer, ook in strijd is met het discriminatieverbod. Deze regeling is nu al discriminerend en niet pas vanaf 1 januari 2026.

BCW heeft ook waardering voor het feit dat de pgb-zorgverleners ook (grotendeels) dezelfde arbeidsrechtelijke rechten krijgen als andere werknemers, in het bijzonder het recht op doorbetaling van loon bij ziekte. Ook hier geldt dat pgb-zorgverleners niet verschillen van andere werknemers. BCW heeft wel kanttekeningen bij het overgangsrecht dat in dit opzicht wordt voorgesteld. Hierop zal worden ingegaan in paragraaf 4.

3. Uitsluiten zorgende partners en familieleden, gastouders en huishoudelijk werkers

3.1 Pgb-zorgverleners in familieverband

¹ De achtergronden van de RDAH en de onterechte uitbreiding ervan in 2007 zijn terug te lezen in het boek van Leontine Bijleveld & Eva Cremers; [Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel](#). Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2010. Leontine Bijleveld; [Een baan als alle andere?! Addendum. Vooruitgang in de rechtspositie van huishoudelijk personeel? De ontwikkelingen in de rechtspositie van huishoudelijk personeel 2010-2015](#). Leiden, Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann 2015.

Helaas zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij het wetsvoorstel. De belangrijkste daarvan betreft het nog steeds uitsluiten van grote groepen zorgverleners. In de eerste plaats geldt dat voor zorgverleners die op basis van een pgb voor een familielid zorgen, ook wel aangeduid als ‘informele zorgverleners’. Ook deze groep bestaat voor een groot deel uit vrouwen. Zij krijgen van de SVB doorgaans een overeenkomst van opdracht, eufemistisch aangeduid als ‘zorgovereenkomst familielid’, waardoor zij verstoken blijven van arbeidsrechtelijke bescherming en van sociale zekerheid. Als je op de website van de SVB aangeeft dat je zorg krijgt van een partner of een 1^e- of 2^e graads familielid, dan word je direct gedirigeerd naar deze zorgovereenkomst familielid. De keuze om een arbeidsovereenkomst aan te gaan, wordt dan niet eens geboden.² Voor deze groep blijft de discriminatie en het ontbreken van een sociaal vangnet dus bestaan. Het gaat hier om een grote groep: ruim drie keer zo groot als de groep pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst.³ En het grootste deel van deze groep bestaat uit vrouwen. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Universiteit van Amsterdam uit 2010 blijkt dat 69% van de mantelzorgers met een vergoeding uit pgb vrouw was.⁴ In een ander onderzoek van de Universiteit Utrecht naar pgb-zorgverleners werden mannen niet eens bij het onderzoek betrokken “omdat vrouwen verreweg de meeste niet-echtelijke verzorgers zijn”.⁵ Het programma Nieuwsuur heeft in juni 2023 navraag gedaan bij de SVB over hoeveel pgb-zorgverleners op dat moment een “zorgovereenkomst met partner of familielid” hebben en wat de verdeling vrouwen/mannen is. Het antwoord van de persvoorlichter van de SVB - waarbij is opgemerkt dat het geslacht enkel genoteerd wordt om in de correspondentie de juiste aanspreekvorm te gebruiken en niet voor de dienstverlening - op deze vraag is helder:

Totaal	76.157
Man	22.885
Vrouw	53.272

Vanuit publieke instanties (UWV, SVB, Belastingdienst, Ministerie SZW) wordt wel aangevoerd dat in veel van deze situaties geen arbeidsovereenkomst gesloten kan worden, omdat er geen gezagsverhouding is.⁶ Door deze benadering blijft er echter sprake van discriminatie. Een

² <https://www.svb.nl/nl/pgb/een-zorgovereenkomst-afsluiten/kies-de-juiste-zorgovereenkomst>. Voor het laatst bekeken op 21 juli 2024.

³ In de beantwoording van de Kamervragen van Van der Lee en Westerveld wordt gesproken over 76.157 personen met een overeenkomst van opdracht en 21.655 pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst (cijfers juni 2023, antwoord op vraag 2): TK 2022-2023, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 3612, 12 september 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/12/antwoorden-kamervragen-over-pgb-zorgverleners-zonder-sociaal-vangnet>.

⁴ [Mantelzorgers](#) met een vergoeding uit een persoonsgebonden budget (2010), p. 340.

⁵ [Relatives](#) as paid care-givers: How family carers experience payments for care (2010), p. 8.

⁶ Zie de in de vorige noot genoemde Kamervragen en antwoorden.

rechtvaardiging hiervoor zien wij niet. De aard van de zorg die wordt geboden aan familieleden verschilt niet van de aard van de zorg die wordt geboden aan externe personen. In beide situaties gaat het doorgaans om sterk gespecialiseerde zorg. Nu doet zich de rare situatie voor dat je, als je als zorgverlener voor de buurvrouw zorgt, wel bent verzekerd voor WW en Ziektewet en arbeidsrechtelijke bescherming krijgt, terwijl je die bescherming mist als je voor je partner of gehandicapte kind zorgt.

Ook de Centrale Raad van Beroep lijkt van mening te zijn dat formele en informele zorgverleners op dezelfde wijze behandeld moeten worden, gelet op zijn uitspraken van 16 augustus 2023 waarin is geoordeeld dat informele pgb-zorgverleners hetzelfde betaald moeten krijgen als formele pgb-zorgverleners.⁷

BCW vindt dan ook dat het nu voorliggende wetsvoorstel ook betrekking moet hebben op pgb-zorgverleners die voor een partner of familielid zorgen. Gebeurt dit niet, dan blijft een systeem in stand waarin een bepaalde vorm van werk, dat overwegend door vrouwen wordt uitgevoerd, minder sociale bescherming geniet dan andere vormen van werk. Deze benadeling wordt niet gerechtvaardigd door objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie. BCW verwijst in dit verband ook naar het VN-Vrouwenverdrag, waarin in artikel 11 lid 1 expliciet is vastgelegd dat vrouwen recht hebben op gelijke behandeling, inclusief gelijke toegang tot sociale zekerheid, zoals een WW-uitkering.

Het realiseren van gelijke rechten voor pgb-zorgverleners in familieverband is te realiseren door een aanpassing van het zogeheten Rariteitenbesluit. BCW en VVR hebben hiervoor al suggesties gedaan richting het ministerie van SZW en zijn graag bereid om deze te herhalen. Aanpassing van het wetsvoorstel zou ook passen in de voornemens om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en om de positie van zzp'ers en werknemers meer gelijk te trekken. Als pgb-zorgverleners onder de sociale zekerheid worden gebracht, moeten ook voor hen werknemers- en werkgeverspremies worden afgedragen, waardoor de solidariteit in het stelsel van sociale zekerheid wordt versterkt. Dit leidt tot een meer sociale samenleving in plaats van een geïndividualiseerd stelsel waarin iedereen maar voor zichzelf moet zorgen. BCW merkt overigens op dat zij het stuitend vindt dat in de memorie van toelichting onder 5.3 in feite een oproep tot wetsontduiking wordt gedaan met de opmerking dat “indien budgethouders er negatief tegenover staan om de extra werkgeversverplichtingen op zich te nemen, [...] zij ervoor [kunnen] kiezen om een zorgovereenkomst te sluiten met een zorginstelling of een overeenkomst van opdracht met bijvoorbeeld een familielid.” Budgethouders worden hier opgeroepen het stelsel te ontduiken ten

⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2023:1394>

coste van de socialezekerheidsrechten van degenen die voor hen zorgen. Het is een overheid onwaardig om zo'n suggestie in een memorie van toelichting op te nemen.

Tot slot merkt BCW op dat de afgelopen periode meerdere vrouwen (informele zorgverleensters) zich bij haar hebben gemeld die een procedure willen voeren tegen het UWV wegens de weigering om een WW- of Ziektewetuitkering toe te kennen. In één van deze procedures heeft het UWV kort voor de zitting besloten om aan de betreffende verzoekster alsnog een WW-uitkering toe te kennen. Een andere zaak betreft een vrouw die jarenlang op basis van een pgb voor haar meervoudig beperkte zoon heeft gezorgd en bij wie nu een hersentumor is vastgesteld. Van het UWV heeft zij al te horen gekregen dat zij geen Ziektewetuitkering zal krijgen, omdat geen sprake zou zijn van een gezagsverhouding. Zij zit dus klem. Doorgaan met zorgen kan niet meer vanwege haar gezondheid, stoppen kan ook niet, omdat ze dan geen inkomen meer heeft. Een andere vrouw van eind 50 zit in een vergelijkbare situatie. Zij is fysiek en mentaal 'op' na jarenlange zorg voor haar meervoudig gehandicapte dochter, maar als zij zou stoppen met zorgen, heeft zij geen inkomen meer, moet zij haar huis verkopen en dan maar zien hoe zij haar leven weer op de rails krijgt, dit terwijl zij ziek is en hier dus niet toe in staat is. BCW zal hen bijstaan in eventuele procedures, maar het zou natuurlijk veel beter zijn als de wetgever ook aan deze vrouwen een sociaal vangnet zal bieden.

3.2 *Gastouders*

Ook gastouders worden uitgesloten van de nu voorgestelde wetswijziging. De daarvoor aangevoerde redenen overtuigen niet. Voor hen geldt hetzelfde als voor de pgb-zorgverleners in familieverband. Het is niet terecht om de kosten van de keuze voor een bepaalde inrichting van het systeem van kinderopvang neer te leggen bij degenen die de kinderopvang verzorgen. Ook gastouders zijn werknemers en ook zij dienen niet onverzekerd achter te blijven als hun werk stopt of als zij ziek worden. Het lijkt BCW dat gastouderbureaus prima gevraagd kunnen worden om vraagouders te ondersteunen bij werkgeverstaken, temeer omdat zij ook nu doorgaans al de salarisadministratie doen. Vanuit SZW kunnen hiervoor middelen ter beschikking worden gesteld op dezelfde wijze als wordt voorgesteld met betrekking tot pgb-budgethouders. Het zou de regering sieren als wordt gestreefd naar afschaffing van de RDAH (zie ook paragraaf 6) in plaats om te blijven proberen om, uit financiële motieven, hier groepen werkenden onder te laten vallen.

3.3 *Huishoudelijk werkenden*

Ten slotte is er een grote groep huishoudelijk werkenden die privaat betaald worden voor, met name, schoonmaakwerk. Ook deze groep valt niet onder het nu voorliggende wetsvoorstel. BCW is van mening dat ook voor hen de RDAH afgeschaft moet worden. Ook hier gaat het vooral om vrouwenwerk en om het afschuiven van kosten op degenen die het werk doen. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU⁸ volgt dat de uitsluiting van sociale zekerheid van huishoudelijk werkers niet gerechtvaardigd kan worden als deze niet consistent van toepassing is op alle werknemers die in de woning van niet-professionele werkgevers werken. Deze consistentie ontbreekt in het Nederlandse recht, alleen al omdat er een verschil in behandeling is van werknemers die op minder of op vier dagen en meer werken. Dat brengt mee dat ook het Nederlandse stelsel niet aan EU-normen voldoet. Bij de rechtbank ligt inmiddels het beroep van een ziek geworden huishoudelijk werker tegen de afwijzing van haar verzoek om een Ziektewetuitkering. In september 2024 is de zitting. Te verwachten is dat deze zaak gewonnen zal worden, ook in een eventueel hoger beroep, waardoor de wetgever alsnog genoodzaakt zal worden de RDAH ook voor deze groep werkenden te herzien.

4. Doorbetaling van loon bij ziekte

BCW waardeert het dat in het wetsvoorstel aan de pgb-zorgverleners het recht op twee jaar loondoorbetaling bij ziekte wordt toegekend en andere arbeidsrechtelijke rechten. Met de regering is BCW van mening dat deze rechten inderdaad voortvloeien uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 maart 2023 en dat het wetsvoorstel ook daar betrekking op moet hebben.

BCW begrijpt echter niet goed waarom het recht op doorbetaling bij ziekte pas zou kunnen ingaan op een eerste ziektedag na de ingangsdatum van het wetsvoorstel, dus na 1 januari 2026. Het is op dit moment al duidelijk dat het uitsluiten van deze groep werkenden van het recht op twee jaar doorbetaling bij ziekte discriminatoir is. BCW ondersteunt daarom een procedure van een zorgverlener die aanspraak maakt jegens haar werkgever, de budgethouder, op langere doorbetaling bij ziekte dan zes weken, en een procedure van de budgethouder om deze langere doorbetaling vergoed te krijgen door de SVB.

Het minste dat de regering zou kunnen doen is om het UWV te instrueren om aan zieke pgb-zorgverleners een Ziektewetuitkering toe te kennen indien zij langer dan zes weken ziek zijn. Dat is nu al mogelijk. Beëindiging van de arbeidsovereenkomst is daarvoor geen vereiste, zoals nu in het wetsvoorstel wordt gesteld. Dat is ook niet het geval bij andere werknemers en bovendien is instemmen met ontslag tijdens ziekte een benadelingshandeling in de zin van art. 45 lid 1

⁸ HvJ EU 24 november 2022, C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120.

onderdeel J Ziektewet, wat betekent dat de zorgverlener geen recht heeft op een uitkering. Overigens kan BCW zich voorstellen dat een kortere loondoorbetalingsplicht bij ziekte dan twee jaar voor huishoudens en andere kleine bedrijven meer recht zou doen aan hun situatie, maar dat is een andere discussie.

5. Onduidelijkheid over financiële gevolgen

Het wetsvoorstel is onduidelijk over betaling van de werkgeverslasten bij aanpassing van de RDAH. In hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel staat onder het kopje ‘PGB en loondoorbetalingsverplichting’ dat de premie- en inhoudingsplicht een gemiddelde verhoging van de werkgeverslasten van gemiddeld 20% betekent. Daarna wordt opgemerkt dat ‘deze kosten worden voldaan vanuit het pgb’, ‘dat de Centrale Raad van Beroep onderkent dat een verhoging van pgb-tarieven effect heeft op de algemene middelen’ en dat ‘het pgb toereikend moet zijn’. Daarmee wordt niet duidelijk of de wetgever beoogt dat de werkgeverslasten worden voldaan vanuit het huidige pgb of dat het pgb verhoogd zal worden met deze kosten. BCW is van mening dat hierover duidelijkheid verstrekt moet worden. De beste oplossing is uiteraard dat het pgb verhoogd wordt met de werkgeverslasten. Dat komt dan ten laste van de algemene middelen. Dat strookt met het uitgangspunt dat het zorgen voor mensen met een zorgbehoefte een taak is voor de gehele samenleving en niet afgewenteld moet worden op ofwel degenen met de zorgbehoefte ofwel degenen die voor hen zorgen.

Mocht het de bedoeling zijn dat de werkgeverslasten betaald gaan worden uit het budget zonder dat dit verhoogd wordt, zoals nu het geval is bij budgethouders die op vier of meer dagen per week verzorgd worden door dezelfde zorgverlener, dan dient hiervoor overgangsrecht te komen. Van budgethouders kan niet verwacht worden dat zij van de ene op de andere dag 20% meer aan kosten gaan betalen zonder dat hiervoor ofwel compensatie komt ofwel dit geleidelijk wordt ingevoerd.

6. Conclusie

Zoals gezegd is BCW positief over het wetsvoorstel, omdat hiermee eindelijk uitvoering wordt gegeven aan de uitspraak van de Centrale Raad van 30 maart 2023. Het wetsvoorstel dient echter ook te gelden voor pgb-zorgverleners in familieverband, gastouders en andere groepen die onder de RDAH vallen. BCW is van mening dat uiteindelijk de RDAH moet worden afgeschaft en dat gekomen moet worden naar een ander systeem van betaling van werk in particuliere huishoudens. Hiervoor kan gekeken worden naar regelingen die in andere landen gelden, zoals Frankrijk, België

BUREAU
CLARA WICHMANN

en Finland. De SER heeft hierover in juni 2020 een uitgebreid advies uitgebracht.⁹ Voor dit moment is het voorstelbaar dat eerst de rechtspositie van publiek gefinancierde zorgverleners wordt verbeterd, maar uiteindelijk dient dit te gebeuren voor alle werkenden in particuliere huishoudens. Het gaat hier om werk dat belangrijk is om de maatschappij draaiende te houden, dat hoofdzakelijk door vrouwen wordt verricht en waarvoor meer waardering nodig is, zowel maatschappelijk als financieel.

Bureau Clara Wichmann

Namens deze: mr. dr. M.S.A. Vegter

p.o. Marieke Warmelink



⁹ <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/markt-persoonlijke-dienstverlening> en https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/markt-persoonlijke_dienstverlening.pdf

BUREAU CLARA WICHMANN

Postbus 93639, 1090 EC Amsterdam | Bezoekadres: Nieuwe Achtergracht 164, 1018WV Amsterdam

T 31 (0)20 525 8113 | info@clara-wichmann.nl