



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis)

Nader Rapport

9 mei 2025

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 maart 2025, nr. 2025000486, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 april 2025, nr. W12.25.00052/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 5 maart 2025, no.2025000486, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting op te nemen dat het wetsvoorstel wordt aangeboden mede in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid – Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum.*



Advies Raad van State

No. W12.25.00052/III
's-Gravenhage, 9 april 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 maart 2025, no.2025000486, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis) [KetenID WGK025918]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Regeling dienstverlening aan huis, die betrekking heeft op de rechtspositie van werknemers die doorgaans op minder dan vier dagen per week werken in het huishouden van een natuurlijk persoon, niet van toepassing te laten zijn bij aangewezen publiek gefinancierde dienstverlening;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WERKLOOSHEIDSWET

Aan artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Werkloosheidswet wordt toegevoegd ‘, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.

ARTIKEL II ZIEKTEWET

Aan artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Ziektewet wordt toegevoegd ‘, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.

ARTIKEL III WET OP DE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVZERKERING

Aan artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt toegevoegd ‘, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.

ARTIKEL IV BURGERLIJK WETBOEK

Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 611a, derde lid, wordt aan de eerste zin toegevoegd ‘, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.

B

In artikel 629, tweede lid, onderdeel a, wordt ‘in dienstbetrekking staat’ vervangen door ‘in dienstbetrekking staat, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.

C

Aan artikel 671, eerste lid, onderdeel d, wordt toegevoegd ‘, tenzij het verrichten van de diensten ten behoeve van het huishouden geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten’.



ARTIKEL V WET FLEXIBEL WERKEN

In artikel 2b, vijfde lid, onderdeel a, van de Wet flexibel werken wordt 'in dienstbetrekking staat' vervangen door 'in dienstbetrekking staat, tenzij het verrichten van deze diensten geheel of gedeeltelijk betaald wordt vanuit een, bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten'.

ARTIKEL VI WET OP DE LOONBELASTING 1964

In de Wet op de loonbelasting 1964 wordt aan artikel 5 een lid toegevoegd, luidende:

3. Het eerste lid is niet van toepassing indien het verrichten van de diensten geheel of gedeeltelijk wordt betaald vanuit een, bij regeling van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten.

ARTIKEL VII EVALUATIE

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL VIII OVERGANGSWET NIEUW BURGERLIJK WETBOEK

Na artikel 214 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 215

1. Het in artikel 629, tweede lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek genoemde tijdvak van zes weken, blijft van toepassing op de werknemer:
 - a. die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van de natuurlijk persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat als bedoeld in artikel 629, tweede lid, onderdeel a, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, zoals dat luidde op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel IV, onderdeel B, van de Wet aanpassing regeling dienstverlening aan huis; en
 - b. wiens eerste dag van ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte is gelegen voor het tijdstip, bedoeld in onderdeel a.
2. Voor de toepassing van het eerste lid, onderdeel b, worden perioden van ongeschiktheid tot werken geacht eenzelfde, niet onderbroken periode van ongeschiktheid te vormen, indien zij elkaar met een onderbreking van minder dan vier weken opvolgen. Bij de vaststelling van de periode van vier weken blijven perioden waarin zwangerschaps- of bevallingsverlof is genoten overeenkomstig artikel 3:1, tweede en derde lid, van de Wet arbeid en zorg, buiten beschouwing.

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL X

Deze wet wordt aangehaald als: Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Financiën,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1 ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De directe aanleiding van dit wetsvoorstel, dat wordt aangeboden in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid – Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep¹ over de verzekeringsplicht van zorgverleners die uit een persoonsgebonden budget (pgb) worden betaald. Deze zorgverleners die met een arbeidsovereenkomst op doorgaans minder dan vier dagen per week werken in het huishouden van een natuurlijk persoon, mogen niet worden uitgesloten van de verplichte verzekering voor de Werkloosheidswet (WW). Het uitsluiten van deze groep levert indirecte discriminatie van vrouwen op, omdat de uitzonderingsbepaling een aanzienlijk hoger percentage vrouwen dan mannen treft. De uitzonderingsbepaling is daarmee in strijd met artikel 4 van de Derde Richtlijn.² Dit is volgens de Europese rechtspraak alleen toelaatbaar als de uitzonderingsbepaling objectief gerechtvaardigd is vanuit niet-discriminerende overwegingen.

De Regeling dienstverlening aan huis (Rdah), waar de uitzonderingsbepaling deel van uitmaakt, beoogt de arbeidsmarkt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en illegale arbeid te voorkomen. Dit zijn naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep legitieme doelstellingen. In het concrete geval van pgb-dienstverlening acht de Centrale Raad het gekozen middel om dat doel te bereiken echter niet geschikt en noodzakelijk. Het betreft namelijk publiek gefinancierde dienstverlening, waar het risico op zwart werken en achterblijvende werkgelegenheid nagenoeg nihil is. Bovendien kan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij de administratieve verplichtingen van de werkgever (de natuurlijk persoon) ondersteunen. In de meeste gevallen is dat zelfs verplicht. Dat blijkt ook uit een rapport van de Commissie Kalsbeek uit maart 2014³, waar de Raad naar verwijst.

Samengevat heeft de Centrale Raad van Beroep onder meer geoordeeld dat de betrokken pgb-zorgverlener niet mag worden uitgesloten van de verplichte WW-verzekering, én dat UWV de gewerkte jaren als pgb-zorgverlener alsnog moet opnemen in het arbeidsverleden.

Naar analogie van de uitspraak geldt dat ook voor de overige werknemersverzekeringen, zoals de Ziektewet (ZW) en de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA). De huidige wetgeving is niet in lijn met deze uitspraak, zodat deze wetgeving dient te worden aangepast.

Dit wetsvoorstel beoogt de rechten van pgb-zorgverleners werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst op doorgaans minder dan vier dagen per week in lijn te brengen met de rechten van werknemers die niet onder de Rdah vallen, zowel in het kader van de sociale zekerheid als in het kader van de overige rechten (te weten: loondoorbetaling ingeval van ziekte, verlofregelingen, scholing, ontslag en de Wet flexibel werken (Wfw)) die in de Rdah worden beperkt.

1.2 Opzet

De opzet van deze memorie van toelichting is als volgt.

- In paragraaf 1.3 wordt de voorgeschiedenis en noodzaak voor dit wetsvoorstel beschreven.
- In hoofdstuk 2 het doel en de aard van de maatregelen, de doelmatigheid en doeltreffendheid, en de gewenste inwerkingtreding en fasering.
- In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verhouding tot nationaal en internationaal recht.
- Hoofdstuk 4 behandelt de gevolgen voor werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk en Caribisch Nederland.
- In hoofdstuk 5 staan de financiële gevolgen voor het Rijk beschreven.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de opbrengst van de consultatie en adviezen en beschrijft de gevolgen voor de uitvoering.
- Hoofdstuk 7 beschrijft de evaluatie.

¹ Centrale Raad van Beroep 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481.

² Richtlijn 79/7/EEG betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid van 19 december 1978.

³ Rapport 'Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?' van de Adviescommissie Dienstverlening aan huis (commissie Kalsbeek) van maart 2014.



1.3 Voorgeschiedenis

Bijzondere regeling huishoudelijk personeel in Ziektewet en Werkloosheidswet

Een bijzondere regeling voor huishoudelijk personeel bestond al voor de Rdah. In de ZW is al langere tijd een uitzondering opgenomen op de verzekeringsplicht voor huishoudelijk personeel. Ook hier speelde destijds het argument dat het bezwaarlijk zou zijn dat een particuliere werkgever die voor een geringe arbeidsduur een huishoudelijke hulp zou aantrekken, belast zou worden met het voeren van een loonadministratie en het inhouden en afdragen van premies.⁴

Bij de totstandkoming van de nieuwe WW in 1986 is opnieuw gediscussieerd over de uitsluiting van huishoudelijk personeel. In de memorie van toelichting is destijds aandacht besteed aan de mogelijkheid van indirecte discriminatie en de rechtvaardiging daarvan. Een volledige gelijke behandeling van deze groep personen werd in het verleden afgehouden met een beroep op praktische en uitvoeringstechnische bezwaren, alsmede uit de overweging dat het hier in het algemeen een groep betrof die aan dergelijke verzekeringen geen behoefte had. Ook werd het risico op een afname van werk of zwart werken gesignaleerd.

Het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor het huishoudelijk personeel zou naar verwachting slechts voor een deel van de in die sfeer werkzame personen tot een betere rechtspositie leiden. Voor een ander deel betekende het eerder een verslechtering van de arbeidsmarktpositie en/of de rechtspositie. Gelet op deze bezwaren is er destijds voor gekozen de uitzonderingsbepaling voor het huishoudelijk personeel in de onderscheiden werknemersverzekeringen te handhaven.⁵

Belastingplan 2007

Ter stimulering van de markt voor persoonlijke dienstverlening zijn bij het Belastingplan uit 2007 de uitzonderingen voor huishoudelijk personeel verder uitgebreid en is de Rdah geïntroduceerd.⁶ De regeling is in feite een aanpassing van de destijds geldende huishoudhulpregeling en betreft met name een uitbreiding van het maximum aantal dagen dat doorgaans per week gewerkt wordt (van twee naar drie dagen) evenals een verduidelijking van de activiteiten die onder de regeling vallen.⁷ Tevens werd de regeling van toepassing verklaard op zorgpersoneel dat werkzaamheden aan huis verricht. Achtergrond van de Rdah is dat particuliere werkgevers zich door deze regeling geen zorgen hoeven te maken over administratieve of financiële lasten die door de overheid kunnen worden opgelegd. Als een particuliere werkgever doorgaans voor doorgaans minder dan vier dagen in de week op basis van een arbeidsovereenkomst persoonlijke diensten laat verrichten, hoeft de werkgever geen loonbelasting, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw) en premie volksverzekeringen in te houden of premies werknemersverzekeringen af te dragen. Daarnaast bevat de Rdah een uitzondering op een aantal overige verplichtingen die werkgevers hebben, zoals het aanbieden van scholing en het verstrekken van gegevens. Ook gelden afwijkende regels ingeval van beëindiging van de arbeidsovereenkomst en geldt een verkorte loondoorbetalingsplicht ingeval van arbeidsongeschiktheid. Werkgever en werknemer hoeven alleen onderling te bepalen tegen welke vergoeding de diensten worden verricht. De werknemer moet zelf zijn inkomsten opgeven bij de Belastingdienst en zelf de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw betalen. Indien de diensten op doorgaans vier of meer dagen per week worden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, is wel sprake van een dienstbetrekking en wordt eenmaal per jaar de loonbelasting en de premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de werkgeversheffing Zvw afgedragen.

De gedachte achter de Rdah is helderheid en eenvoud bieden aan zowel werkgevers als werknemers. Destijds dachten veel mensen dat ze iets 'zwart' deden als ze iemand werkzaamheden in en om het huis lieten verrichten en niets opgaven bij de Belastingdienst of UWV. De Rdah hielp volgens de regering het misverstand dat de werkgever iets 'fout' zou doen uit de wereld en vestigde de aandacht op de mogelijkheid om allerlei klussen (zoals schoonmaken, tuinonderhoud, de hond uit laten, verzorging, strijken of op kinderen passen) uit te besteden.

Doordat de werkgever weet dat hij zonder lasten (zoals bijhouden wat hij aan de werknemer uitbetaalt en premies werknemersverzekeringen betalen) iemand kan inhuren, zou het inhuren voor zorg en huis-tuin-en-keukenwerkzaamheden steeds gewoner worden. Ook was het idee daarbij dat de vraag naar persoonlijke dienstverlening zou toenemen.⁸

⁴ Kamerstukken 1909/10, 302, nr. 4.

⁵ Kamerstukken II, 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 43.

⁶ Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 7.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 47 en 76.

⁸ Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 7.

Met de Rdah is destijds expliciet niet gekozen voor de weg van subsidiëring van vraag of aanbod op de markt, om zo de prijs van persoonlijke dienstverlening te verlagen. De destijds geldende Regeling schoonmaakdiensten particulieren⁹ (RSP-regeling) die op deze wijze werkte – ook wel witte werksterregeling genoemd – was geen oplossing voor het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening, noch voor het stimuleren van de onderkant van de arbeidsmarkt. De RSP-regeling is daarom per 1 januari 2007 afgeschaft.¹⁰

Wat de Rdah genoemd wordt, bestaat in feite uit een aantal uitzonderingen op de publiekrechtelijke en civielrechtelijke plichten die aan werkgevers worden opgelegd, met als gevolg dat werknemersrechten worden beperkt. Het is een verzameling van uitzonderingen in de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964), de ZW, de Wet WIA, de WW, het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wfw en de Wet arbeid en zorg (WAZO). Ook is een verwijzing naar een uitzonderingsbepaling in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) opgenomen. De regering gaf nadrukkelijk aan dat beoogd is ‘het verlenen van zorg, al dan niet via een persoonsgebonden budget (pgb) of alfhulpverlening, aan leden van het huishouden onder diensten ten behoeve van het huishouden’ ook onder de Rdah te laten vallen.¹¹

Voorgeschiedenis persoonsgebonden budget

Sinds 1995 kunnen Nederlanders met een hulpvraag aanspraak maken op een persoonsgebonden budget. Het pgb is bedoeld voor mensen die de zorg en ondersteuning zo veel mogelijk zelf willen en kunnen regelen. Dit stelt hen in staat om eigen regie te voeren over deze zorg en ondersteuning om het leven te kunnen leiden dat zij vanuit autonomie, gelijkwaardigheid en zelfbewustzijn willen leiden.

Sinds 2015 is het pgb vastgelegd in vier wetten, te weten (i) de Wet langdurige zorg (Wlz), (ii) de Zorgverzekeringswet (Zvw), (iii) de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo-2015) en (iv) de Jeugdwet (Jw). Afhankelijk van de zorgvraag die iemand heeft, valt het onder een of meer van deze wetten. De persoon die recht heeft op pgb is de budgethouder. De budgethouder mag zelf een zorgverlener kiezen (de pgb-zorgverlener). De afspraken tussen deze personen moeten worden vastgelegd in een zorgovereenkomst. Dat kan een zorgovereenkomst zijn met een persoon (arbeids-overeenkomst of een overeenkomst van opdracht), maar ook met een zorginstelling (overeenkomst van opdracht).

Pgb op grond van Wlz, Wmo-2015 en Jw bij doorgaans vier dagen of meer

Voor budgethouders met een pgb op grond van de Wlz, Wmo-2015 of Jw voert de SVB het trekkingsrecht uit. Dit houdt in dat de SVB het budget namens de budgethouder beheert en de betalingen namens de budgethouder aan zorgverleners verricht. Bij de uitvoering van het trekkingsrecht voert de SVB tevens verplicht de salarisadministratie voor zorgverleners voor wie de budgethouder inhoudingsplichtig is. Dat is het geval als de werkzaamheden op grond van de arbeidsovereenkomst doorgaans op tenminste vier dagen per week worden verricht en de Rdah dus niet van toepassing is. De salarisadministratie houdt onder meer in dat de SVB de loonstroken verzorgt die de budgethouder aan de zorgverlener kan verstrekken of de SVB verstrekt de loonstroken rechtstreeks namens de budgethouder aan de zorgverlener. De SVB meldt de budgethouder als werkgever aan bij de Belastingdienst en zorgt er daarmee voor dat de budgethouder een loonheffingnummer krijgt van de Belastingdienst. De SVB doet namens de werkgever (jaarlijks) loonaangifte bij de Belastingdienst van het betaalde loon en draagt de ingehouden loonheffingen de werkgeverslasten (premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw) af aan de Belastingdienst. Na afloop van het jaar verstrekt de SVB aan de budgethouder of rechtstreeks aan de zorgverlener een jaaropgave van het betaalde loon ten behoeve van de zorgverlener. Daarnaast ondersteunt de SVB bij ziekte van de zorgverlener. Het loon en de werkgeverslasten worden betaald uit het pgb. De dienstverlening van de SVB bestaande uit de salarisadministratie en ondersteuning bij werkgeverschap of opdrachtgeverschap wordt niet in rekening gebracht aan de budgethouder.

Pgb op grond van de Zvw

Voor budgethouders met een pgb op grond van de Zvw geldt geen trekkingsrecht. Zij mogen zelf hun zorgverleners betalen en de kosten declareren bij de zorgverzekeraar. Daarbij hebben zij wel de mogelijkheid om kosteloos gebruik te maken van de dienstverlening van de SVB, waaronder het voeren van de salarisadministratie en ondersteuning bij ziekte van de zorgverle-

⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 5 juli 2005, Directie Arbeidsmarkt, nr. AM/SAM/05/50 483, houdende regels voor de subsidiëring van schoonmaakdiensten bij particulieren met ingang van de tweede helft van 2005 (Regeling schoonmaakdiensten particulieren 2005).

¹⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 7.

¹¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 76.

ner. Dit beleid wijzigt niet door dit wetsvoorstel, zodat budgethouders die worden gefinancierd vanuit de Zvw ook na dit wetsvoorstel nog een vrijwillige keuze hebben in het wel of niet uitbesteden aan de SVB.

Pgb bij doorgaans minder dan vier dagen per week

Budgethouders die een zorgverlener in dienst hebben onder de Rdah, zijn niet inhoudingsplichtig en hebben de keuzemogelijkheid om de inkomstenbelasting, de premie volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw die de zorgverlener (werknemer) verschuldigd is via de loonheffing af te dragen (opting-in).¹² Deze keuzemogelijkheid geldt voor alle soorten pgb (Wlz, Wmo-2015, Jw en Zvw). Tot dit wetsvoorstel in werking treedt, wordt voor deze groep werknemers geen premie voor de werknemersverzekeringen afgedragen aan de Belastingdienst, omdat de wettelijke basis voor deze afdracht pas met dit wijzigingsvoorstel wordt geïntroduceerd.

Indien de budgethouder voor opting-in kiest, berekent de SVB het nettoloon, en betaalt na inhouding van de loonheffing (loonbelasting, premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw) het nettoloon namens de budgethouder aan de zorgverlener.

Als partijen niet voor opting-in kiezen, dan wordt het loon bruto namens de budgethouder uitbetaald, waarna de zorgverlener zelf de afdracht van inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw via diens aangifte inkomstenbelasting verzorgt.

Van advies Commissie Kalsbeek tot heden

In 2011 is ILO-verdrag 189 inzake fatsoenlijk werk voor huishoudelijk personeel (Verdrag nr. 189) aangenomen. Dit verdrag bepaalt onder meer dat er geen verschillen mogen zijn in rechtspositie – inclusief recht op sociale zekerheid – tussen huishoudelijk werkers en andere werknemers. De Rdah is hiermee niet in overeenstemming. Tegen deze achtergrond hebben het kabinet en sociale partners een commissie laten adviseren over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk werkers en de gevolgen van eventuele ratificatie van Verdrag nr. 189 in relatie tot de Rdah.¹³

De Commissie Dienstverlening aan huis (Commissie Kalsbeek) heeft op 27 maart 2014 haar advies aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden.¹⁴ Kort gezegd constateerde de Commissie Kalsbeek dat huishoudelijke dienstverlening waarin overheidsfinanciering een rol speelt, ten onrechte valt binnen de werkingssfeer van de Rdah. De commissie kwam tot deze conclusie, omdat (i) de werkgever al (deels) gecompenseerd wordt voor de werkgeverslasten, (ii) de werkgever bij pgb-dienstverlening geen reële keus heeft om de werkzaamheden van de zorgbehoefte zelf uit te voeren en (iii) de overheid toezicht kan houden op de naleving van alle werkgeversplichten.

In een gezamenlijke reactie hebben de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op het rapport gereageerd.¹⁵ Aangegeven werd dat een slechtere rechtspositie van publiek gefinancierde dienstverleners in beginsel onwenselijk is en dat werkenden in de zorg een betere rechtspositie dienen te krijgen. Tegelijk constateerde het toenmalige kabinet dat er geen goed alternatief is voor de markt voor dienstverlening aan huis. Het toenmalige kabinet gaf aan zich primair te richten op het voorkomen van oneigenlijke alfahulpconstructies, bijvoorbeeld in die gevallen waarbij het gebruik van de Rdah niet terug te voeren is op bewuste keuzes van cliënten. Een alfahulp is een pgb-zorgverlener die door tussenkomst van een bemiddelingsorganisatie wordt ingehuurd. Door de zorgverlener rechtstreeks bij de particulier in dienst te laten treden onder de Rdah, kon een kostenvoordeel ontstaan.¹⁶ De Rdah is echter niet bedoeld om kosten te drukken ten koste van de rechtspositie van de huishoudelijke hulpen.

Ten aanzien van gastouders aan huis heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat de positie van gastouders aan huis in breder perspectief moet worden gezien.¹⁷ De Rdah voor gastouders aan huis wordt vooralsnog in stand gehouden.

Ten aanzien van de private markt voor dienstverlening aan huis wordt de Rdah eveneens in stand gehouden, omdat afschaffing van de Rdah zonder aanvullend subsidiesysteem in de praktijk geen verbetering oplevert voor de rechtspositie van deze werknemers. Een beschreven substantiële overheidssubsidie voor de private markt zou gepaard gaan met hoge kosten en is inherent fraudegevoelig.

¹² Artikel 4, onderdeel f, Wet LB 1964.

¹³ Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 425.

¹⁴ Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 29 544, nr. 507.

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

¹⁶ Zie ook Hof Leeuwarden-Arnhem november 2013 ECLI:NL:GHARL:2013:8304, waarin het Hof oordeelde dat sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen de alfahulp en de thuiszorginstelling.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 29 427 nr. 100, p. 5.

Om oneigenlijk gebruik van alfhulpconstructies terug te dringen is destijds een wetsvoorstel opgesteld dat ertoe strekte dat het gemeenten werd verboden om een voorziening te treffen die tot doel heeft dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in de Rdah aangaat. Uiteindelijk is dit wetsvoorstel na advies van de Raad van State ingetrokken, omdat de Centrale Raad van Beroep op 18 mei 2016 enkele uitspraken had gedaan over de werking van het stelsel van de Wmo-2015.¹⁸ Daarmee is duidelijk geworden dat een gemeente geen algemene voorziening treft als bedoeld in de Wmo-2015 als er alleen een contract bestaat tussen de alfhulp en de cliënt. Om gebruik te kunnen maken van de Rdah levert altijd de alfhulp/zorgverlener als particuliere dienstverlener de hulp aan de cliënt en niet het college. Bij een algemene voorziening in de zin van de Wmo-2015 levert juist het college maatschappelijke ondersteuning aan de cliënt. Uit deze op de tekst en de wetsgeschiedenis van de Wmo-2015 gebaseerde uitspraken trekt de Raad van State de conclusie dat het voorstel niet (meer) nodig is. De huidige bepalingen van de Wmo-2015, zoals deze door de Centrale Raad van Beroep zijn uitgelegd, leiden er immers al toe dat gemeenten voorzieningen op grond van de Wmo-2015 niet in deze vorm kunnen aanbieden.¹⁹ Wel bleef het bij een maatwerkvoorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget mogelijk bewust te kiezen voor een arbeidsovereenkomst onder de Rdah.

Het onderwerp bleef onder de aandacht en op 19 november 2020 is een motie ingediend met het verzoek om een aantal opties uit te werken om de positie van huishoudelijk werkers te verbeteren en daarbij gebruik te maken van de verkenning van de SER van juni 2020.²⁰ De toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hier op 29 april 2021²¹ op gereageerd door onder meer twee varianten als denkrichtingen te schetsen waarmee de positie van huishoudelijk werkers kon worden verbeterd. Daarbij was aandacht voor problemen die raken aan de uitvoering, die eveneens de mogelijke keuzes beperken om op korte termijn grote wijzigingen aan te brengen. Het toenmalige kabinet nam nadrukkelijk geen standpunt in over de wenselijkheid van de opgenomen alternatieven en liet het over aan een volgend kabinet.

De Vereniging Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' heeft een oproep gedaan aan werknemers die pgb-zorg verlenen en onder de Rdah vallen zich te melden om een proefproces te starten. Op 16 december 2021 heeft de Rechtbank Rotterdam²² in een dergelijke procedure geoordeeld dat de uitzonderingsbepaling in de WW ten aanzien van de Rdah veel meer vrouwen dan mannen treft en dat daarom sprake is van indirecte discriminatie waarvoor geen rechtvaardiging bestaat. De rechtbank oordeelde dat in het geval van eisers (pgb-zorgverlener onder de Rdah) geen rechtvaardiging bestaat voor het gemaakte onderscheid, onder verwijzing naar de conclusie van de Commissie Kalsbeek. Door de uitzonderingsbepaling wordt de werkgelegenheid voor persoonlijke dienstverleners die worden betaald uit een pgb niet bevorderd en een mogelijke vlucht naar het illegale circuit is niet aan de orde. De uitzonderingsbepaling is daarom in strijd met het Europeesrechtelijk discriminatieverbod en moet buiten toepassing blijven.

De Centrale Raad van Beroep heeft op 30 maart 2023 deze uitspraak bevestigd. Dit betekent dat de Centrale Raad heeft geoordeeld dat de uitzonderingsbepaling in gevallen waarin de dienstverlener wordt betaald uit een pgb, geen geschikt en noodzakelijk middel is om de arbeidsmarkt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en illegale arbeid te voorkomen. Doordat de uitzonderingsbepaling buiten toepassing dient te blijven, zijn de werkzaamheden die betrokkene heeft verricht dan ook verzekerde arbeid in de zin van de werknemersverzekeringswetten. Om die reden moet UWV eveneens het geregistreerde arbeidsverleden van betrokkene corrigeren. Hoewel de uitspraak formeel slechts op het geval van de betrokkene ziet, treft zij in feite de uitzonderingspositie van alle pgb-zorgverleners. Dat geldt ook voor de overige werknemersverzekeringen (ZW en doorwerking naar de Wet WIA en de WAZO). Vanaf de datum van de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de uitspraak, in die zin dat pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst voor doorgaans minder dan vier dagen per week verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Tot dit wijzigingsvoorstel in werking treedt, worden nog geen premies voor deze verzekeringen afgedragen. De uitspraak is tevens de aanleiding voor dit wetsvoorstel.

Ander oordeel Centrale Raad van Beroep

Met voornoemde uitspraak komt de Centrale Raad van Beroep tot een ander oordeel dan in zijn

¹⁸ Centrale Raad van Beroep 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29 538 nr. 264.

²⁰ SER, 'Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen', advies 20/6, juni 2020.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 29 544 nr. 1047.

²² Rechtbank Rotterdam 16-12-2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12432.

uitspraak uit 1996 voor mensen die uit een pgb worden betaald.²³ Destijds was de Raad van oordeel dat voor wat betreft het uitsluiten van de verplichte werknemersverzekering kan worden gesproken van legitieme doelstellingen (zware administratieve lasten, uitstoot van arbeid verricht in een huishouding en/of tot een 'vlucht in het zwarte circuit'), alsmede van een geschikt en noodzakelijk middel. Daarbij nam de Centrale Raad van Beroep tevens mee dat geen sprake is van uitsluiting van de publiekrechtelijke werkloosheidsverzekering, omdat daartegenover nog de mogelijkheid bestond om je vrijwillig te verzekeren. Dat standpunt wordt in voornoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit 2023 losgelaten. Zowel de rechtbank als de Centrale Raad van Beroep oordelen dat wel sprake is van legitieme doelstellingen, maar dat het middel geschikt noch noodzakelijk is voor personen die worden betaald uit een pgb. Ten aanzien van de vrijwillige verzekering wordt opgemerkt dat de wetgever heeft voorzien in de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering, maar dat doet hieraan niets af. Aan die vrijwillige verzekering zijn immers in de regel administratieve lasten en kosten verbonden die verplicht verzekerde werknemers doorgaans niet in dezelfde mate hebben.²⁴

1.4 Huidige situatie

Onder de Rdah vallen zowel werknemers in de private markt als (deels) publiek gefinancierde werknemers. Met publiek gefinancierde werknemers wordt bedoeld op pgb-zorgverleners en gastouders aan huis, waar in beginsel (deels) een tegemoetkoming vanuit de overheid beschikbaar wordt gesteld. Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst niet langer onder de Rdah komen te vallen. De Rdah blijft van toepassing op gastouders aan huis. Onderstaand wordt dit nader toegelicht.

Pgb-dienstverlening

In 2023 voerde de SVB voor 29.174 arbeidsovereenkomsten de salarisadministratie uit voor budgethouders die onder het bereik van de Rdah vielen. Dit betrof 26.471 zorgverleners die werkzaam waren voor 15.798 budgethouders. Dat betekent dat zorgverleners werkzaam waren bij verschillende budgethouders. Het betrof pgb op basis van zowel de Wlz, Wmo-2015, Jw als de Zvw.

Als gevolg van het wetsvoorstel is het onderscheid naar het aantal werkdagen waarop de pgb-zorgverlener werkzaamheden verricht niet langer relevant. Alle budgethouders die een pgb-zorgverlener in dienst hebben op grond van een arbeidsovereenkomst worden verplicht een salarisadministratie te voeren. Voor de arbeidsovereenkomsten binnen pgb op grond van de Wlz, Wmo-2015 en Jw bestaat trekkingsrecht en zal de SVB verplicht de salarisadministratie gaan uitvoeren. Indien sprake is van financiering vanuit de Zvw, behoudt de budgethouder een keuzemogelijkheid om de salarisadministratie te laten uitvoeren door de SVB. Deze keuzemogelijkheid bestond voor ingang van het wetsvoorstel ook al indien op doorgaans vier of meer dagen per week op basis van een arbeidsovereenkomst zorg werd verleend vanuit pgb. Anders dan het pgb op grond van de Wlz, Wmo-2015 en Jw is het pgb op grond van de Zvw privaats vormgegeven en bestaat er geen verplicht trekkingsrecht waarbij de SVB de administratie voert. De budgethouder met een Zvw-rgb kan er daarom voor kiezen gebruik te maken van de ondersteuning van de SVB maar is hier niet toe verplicht. De groep budgethouders met een pgb op grond van de Zvw die volledig werkgever zijn wordt met onderhavig wetsvoorstel aanzienlijk groter. Het is daarom van belang dat budgethouders met een pgb op grond van de Zvw op de hoogte zijn van hun verplichtingen en de mogelijkheid tot ondersteuning van de SVB.

Gastouderopvang aan huis

Voor gastouders die doorgaans op drie of minder dagen per week als gastouder aan huis werken, blijft de Rdah van toepassing. Vanwege de overeenkomsten tussen gastouderopvang aan huis en pgb-dienstverlening, zoals ook benoemd door de Commissie Kalsbeek, is een ambtelijke verkenning uitgevoerd naar de Rdah voor gastouderopvang aan huis. Met een werkgroep bestaande uit medewerkers en houders van gastouderbureaus is gekeken naar de gevolgen van het niet langer van toepassing zijn van de Rdah op gastouderopvang aan huis en de toepassing van de oplossingsrichtingen voor pgb op gastouderopvang aan huis.

Ten eerste is een vergelijking gemaakt van gastouderopvang aan huis met pgb-dienstverlening. Er zijn verschillende overeenkomsten tussen gastouderopvang aan huis en pgb-dienstverlening. Zo zijn er in beide sectoren veelal vrouwen werkzaam, waardoor er sprake kan zijn van indirect onderscheid dat gerechtvaardigd moet worden. Daarnaast worden beide sectoren (deels) gefinancierd met publieke middelen.

²³ Centrale Raad van Beroep 26 april 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB6049.

²⁴ Centrale Raad van Beroep 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481, r.o. 2.7.

De toeslag vanuit de overheid wordt alleen betaald voor opvang in de formele gastouderopvang, er is dan ook geen sprake van zwartwerken. Bij pgb-dienstverlening is sprake van een soortgelijke situatie.

Een verschil tussen beide sectoren is dat de SVB ingeval van pgb bij de belangrijkste aanvullende werkgeverstaken van de particuliere werkgever kan ondersteunen. In de gastouderopvang is er geen partij om deze taken integraal uit te voeren. Daarmee zijn de oplossingen voor pgb niet direct toepasbaar op gastouderopvang aan huis. Hoewel iedere gastouder is aangesloten bij één of meerdere gastouderbureaus, ligt het niet voor de hand om dergelijke werkgeverstaken bij het gastouderbureau neer te leggen. Het gastouderbureau heeft als taak het begeleiden van de gastouder in het bieden van verantwoorde kinderopvang, daarnaast bemiddelt het gastouderbureau tussen vraagouder en gastouder en heeft het een kassiersfunctie. Het zou een aanzienlijke verzwaring en uitbreiding van hun taken en verantwoordelijkheden zijn, wanneer de aanvullende werkgeverstaken bij gastouderbureaus worden belegd. Anders dan bij de SVB, wijzigen daarmee de werkzaamheden en het doel van het gastouderbureau aanzienlijk, waarbij gastouderbureaus hebben aangegeven deze taken niet (goed) uit te kunnen voeren. Ten tweede is er gekeken naar de gevolgen wanneer de Rdah niet langer van toepassing zou zijn op gastouderopvang aan huis. In het eerste kwartaal van 2024 werken er ongeveer 3.600 gastouders aan huis onder de Rdah. Voor ruim 10.000 kinderen wordt gebruik gemaakt van gastouderopvang aan huis. Voor zowel de vraagouder (degene die gebruik maakt van de diensten van de gastouder aan huis), als de gastouder, als het gastouderbureau blijken de gevolgen groot wanneer de Rdah niet meer van toepassing is. Zo groot dat er naar verwachting nauwelijks of geen vraag meer zal zijn naar gastouderopvang aan huis.

Voor de gastouder aan huis zijn er voordelen wanneer hun diensten niet langer vallen onder de Rdah. De kwetsbare arbeidspositie die zij op dit moment hebben verbeterd aanzienlijk. Zij kunnen bij ziekte of werkloosheid aanspraak maken op een uitkering uit hoofde van de ZW, WW of de Wet WIA en hebben recht op een volwaardige uitkering bij zorgverlof. Daarnaast heeft de gastouder bij ziekte recht op 104 weken loondoorbetaling. De extra risico's en verplichtingen die tegenover de voordelen voor de gastouder aan huis staan, komen voor rekening van de vraagouder, die werkgever wordt. De werkgeverslasten nemen toe in de vorm van afdracht van loonheffing en sociale premies en een toename van re-integratieverplichtingen. Daarnaast neemt het financiële risico aanzienlijk toe als gevolg van de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte gedurende 104 weken. Vanuit de overheid staat er geen tegemoetkoming tegenover dit aanvullend financieel risico voor de vraagouder. Anders dan bij pgb, is daar op dit moment ook geen aanleiding voor. De motieven om voor gastouderopvang te kiezen zijn anders dan bij pgb. Zo kunnen vraagouders in beginsel uitwijken naar kinderopvangcentra of kunnen ouders ervoor kiezen om minder te gaan werken en de kinderen zelf op te vangen. Ingeval van pgb is dat geen reële keuze, de zorgvraag is daar noodzakelijk. Daarbij speelt de vraag of de financiële gevolgen die bij deze vorm van gastouderopvang komen kijken, moeten worden afgewenteld op de overheid. Het is niet mogelijk om deze groep gastouders gericht te compenseren. Potentieel compenseren zou immers alleen kunnen via verhoging van de maximumuurprijs voor gastouderopvang waarvoor vraagouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Het is niet mogelijk om in deze maximumuurprijs onderscheid te maken naar gastouders aan huis of gastouderopvang bij de gastouder in huis.

De ambtelijke verkenning heeft uitgewezen dat het de verwachting is dat vraagouders de verzwaarde werkgeversverplichtingen en de kostenstijging niet op zich kunnen en willen nemen. Hierdoor zal de vraag naar gastouderopvang aan huis sterk dalen of mogelijk in zijn geheel verdwijnen. Het verdwijnen van de vraag naar gastouderopvang aan huis zal ertoe leiden dat ouders minder gaan werken en/of voor hun kinderen op zoek gaan naar een andere vorm van opvang. Een nadeel daarvan is dat een andere vorm van opvang minder passend kan zijn voor het kind, bijvoorbeeld omdat het kind, of een gezinslid, kwetsbaar is qua gezondheid of gebaat is bij een meer kleinschalige opvang waar minder prikkels zijn. Mogelijk kan de opvang aan huis informeel worden doorgezet. Dit heeft als nadelen dat er geen kwaliteitscontrole is. Ook heeft degene die de opvang biedt geen enkele arbeidsrechtelijke bescherming, waar de gastouder onder de Rdah nog enige bescherming geniet.

Een afnemende vraag of wegvallen van de vraag naar gastouderopvang aan huis leidt ertoe dat diegenen die als gastouder aan huis onder de Rdah werken op zoek moeten naar ander werk. Hiervoor zijn mogelijkheden in de kinderopvangsector, maar deze zijn om verschillende redenen niet per definitie haalbaar voor iedereen. Reguliere gastouderopvang is alleen mogelijk wanneer de gastouder daarvoor een geschikte opvanglocatie beschikbaar heeft, zoals bijvoorbeeld een eigen woning. Daarnaast is instromen als pedagogisch medewerker in de dagopvang of buitenschoolse opvang alleen mogelijk op mbo-niveau 3, terwijl voor gastouderopvang mbo-niveau 2 voldoende is. Een risico is ook dat de gastouder diensten gaat aanbieden in het informele circuit, zonder kwaliteitscontrole voor het kind en zonder bescherming van de gastouder.²⁵

²⁵ In het informeel circuit is het voor de vraagouder niet mogelijk om kinderopvangtoeslag aan te vragen voor de opvang.

Alle voorgaande belangen afwegend, zoals het laten voortbestaan van de kwetsbare arbeidspositie van de gastouder, de specifieke behoefte van ouders die vervuld wordt met gastouderopvang aan huis, en met het oog op de huidige krapte in de kinderopvangsector is het wenselijk om de gastouderopvang aan huis als vorm van opvang te behouden. De gevolgen voor vraagouder en gastouder, zoals hiervoor toegelicht, zijn op dit moment te groot om de Rdah voor deze groep te laten vervallen. Daarmee blijft er sprake van een objectieve rechtvaardiging voor de (mogelijke) indirecte discriminatie die bestaat bij het werken onder de Rdah.

1.5 Noodzaak voor dit wetsvoorstel

De Centrale Raad van Beroep komt in zijn uitspraak van 30 maart 2023 tot het oordeel dat uitsluiting van pgb-zorgverleners die onder de reikwijdte van de Rdah vallen, van de verplichte werknemersverzekeringen leidt tot indirecte discriminatie van vrouwen, waar geen rechtvaardiging voor bestaat. Dat betekent dat de wetgeving zoals deze luidde voor ingang van dit wetsvoorstel voor pgb-zorgverleners werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, in beginsel leidt tot indirecte discriminatie. Om deze discriminatie weg te nemen is het noodzakelijk de wetgeving in lijn te brengen met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en wetgeving op deze punten aan te passen.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat pgb-zorgverleners werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, in beginsel verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Daarmee wordt tevens een grondslag gecreëerd die het mogelijk maakt om premies voor de werknemersverzekeringen te heffen. Dit past binnen ons huidige systeem en uitvoeringspraktijk. Een logische vervolgstap is dat daarnaast de Wet LB 1964 wordt gewijzigd, in die zin dat de budgethouder ook inhoudingsplichtige wordt voor de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw.²⁶ Dat was al het geval indien sprake was van een dienstverband voor doorgaans vier dagen of meer per week.

Naast de verzekeringsplicht en premie-inning voor de werknemersverzekeringen is het eveneens van belang om de overige uitzonderingen van de Rdah, die gelden voor pgb-zorgverleners die doorgaans op minder dan vier dagen per week werken op basis van een arbeidsovereenkomst, te laten vervallen. Het is aannemelijk dat deze bepalingen voor pgb-zorgverleners eveneens indirect discriminerend worden geacht, zonder dat daar een rechtvaardiging voor bestaat. Bovendien wordt hiermee voor deze groep duidelijkheid verschaft. Met deze wijzigingen wordt geregeld dat deze groep, mits zij werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, de volledige arbeidsrechtelijke bescherming gaan genieten, net als nu al geldt voor pgb-zorgverleners die op vier of meer dagen per week werken op basis van een arbeidsovereenkomst. Hier wordt in paragraaf 2.2. nader op ingegaan. In paragraaf 2.3.1. wordt nader ingegaan op de redenen voor de regering om de Rdah in stand te laten voor de overige werknemers die onder de reikwijdte van de Rdah vallen.

Pgb op basis van een arbeidsovereenkomst

Om gebruik te kunnen maken van een pgb is het van belang dat er een zorgovereenkomst wordt gesloten. Een zorgovereenkomst is een contract tussen de persoon die zorg nodig heeft en de persoon die zorg geeft. Een zorgovereenkomst kan, afhankelijk van de situatie, worden vormgegeven als arbeidsovereenkomst of als overeenkomst van opdracht. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gaat slechts over de situatie dat sprake is van pgb op basis van een arbeidsovereenkomst. Alleen in dat geval is namelijk sprake van werknemer- en werkgeverschap en gelden de arbeidsrechten en sociale zekerheidsrechten waar de uitspraak over gaat. Dat betekent dat dit wetsvoorstel alleen gevolgen heeft voor arbeidsovereenkomsten die in het kader van pgb zijn gesloten en niet ziet op overeenkomsten van opdracht.²⁷

2 Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Doel van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat ten aanzien van pgb-zorgverleners niet langer sprake is van (een risico op) indirecte discriminatie van vrouwen waar geen rechtvaardiging voor bestaat. Daarnaast is het doel om wet- en regelgeving in lijn te brengen met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Hoewel de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep formeel slechts

²⁶ Artikel 27b van de Wet op de loonbelasting 1964.

²⁷ Op 3 oktober 2024 heeft de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg van het Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Tweede Kamer wel geïnformeerd dat vanuit het pgb wordt verkend of alle zorgverleners die werken onder een overeenkomst van opdracht een maand extra vergoeding krijgen na het wegvallen van de zorg. Daarnaast wordt, samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gekeken of voor ouders die hebben gezorgd voor een ziek kind meer mogelijk is. Het eerste kwartaal van 2025 wordt de Tweede Kamer hier nader over geïnformeerd. Kamerbrief 4 oktober 2024.

betrekking heeft op de WW, kan de argumentatie van de Centrale Raad van Beroep worden doorgetrokken naar alle werknemersverzekeringen. UWV past de uitspraak daarom ook toe op de ZW, waarmee ook de uitzonderingsgrond in de Wet WIA niet langer van toepassing is. Daarnaast is het waarschijnlijk dat de argumentatie die de Centrale Raad in zijn uitspraak aanhaalt kan worden doorgetrokken naar de overige uitzonderingen in de Rdah, voor zover het pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst betreft. Voor alle uitzonderingen in de Rdah voor pgb-zorgverleners geldt immers hetzelfde (legitieme) doel: de arbeidsmarkt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en illegale arbeid te voorkomen. Daarbij komt dat de Centrale Raad van Beroep aansluiting zoekt bij het rapport van de Commissie Kalsbeek, waarin wordt aangehaald dat (i) de markt ten aanzien van pgb door de overheid wordt gestimuleerd en ondersteund in de vorm van subsidie; (ii) de particuliere werkgever via het persoonsgebonden budget geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd voor de werkgeverslasten; (iii) bij pgb-dienstverlening de particuliere opdrachtgever geen reële keuze heeft om de werkzaamheden zelf te verrichten en (iv) risico op zwart circuit en achterblijvende werkgelegenheid in het publiek gefinancierde deel van de markt nagenoeg nihil is.

Om voornoemd doel te bereiken acht de regering het van belang om niet alleen de uitzondering op de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen voor pgb-zorgverleners te laten vervallen, maar om deze groep voor zover sprake is van een arbeidsovereenkomst de volledige arbeidsrechtelijke bescherming te bieden die werknemers buiten de Rdah ook genieten. Dat betekent dat ook de overige uitzonderingen die op basis van de Rdah ten aanzien van pgb-zorgverleners golden komen te vervallen. Dit betreft de verkorte loondoorbetalingsplicht ingeval van ziekte, enkele uitzonderingen in de verlofregelingen (via doorwerking van het werknemersbegrip in WW en ZW), de uitzondering op scholing en ontslag en de uitzondering in de Wfw. Deze bepalingen worden nader toegelicht in de volgende paragraaf.

2.2 Aard van de maatregelen

Zoals in paragraaf 2.1 al is beschreven, is het doel van het wetsvoorstel om (een risico op) indirecte discriminatie waar geen rechtvaardiging voor kan worden gevonden ten aanzien van pgb-zorgverleners weg te nemen. Met dit wetsvoorstel worden de uitzonderingsbepalingen van de Rdah aangepast, zodat deze in de toekomst niet meer van toepassing zijn op pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst, ongeacht op hoeveel dagen zij werken.

Hierdoor krijgen alle pgb-zorgverleners werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst met een budgethouder dezelfde rechten en alle budgethouders dezelfde verplichtingen. Dit past bij de huidige uitvoeringspraktijk. In de volgende sub-paragrafen worden de wijzigingen toegelicht.

2.2.1 Verzekeringsplicht en premieheffing

Om de wetgeving in lijn te brengen met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is het van belang om te regelen dat een arbeidsovereenkomst tussen een budgethouder en zorgverlener, waarbij doorgaans op minder dan vier dagen in de week wordt gewerkt, niet langer wordt uitgesloten als dienstbetrekking voor de werknemersverzekeringen. Daarvoor is een wijziging van de WW en ZW nodig, met doorwerking naar het verzekerde begrip in de Wet WIA. Door het verzekerde begrip in de WW en ZW te wijzigen wordt geregeld dat alle pgb-zorgverleners werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst verplicht verzekerde werknemers zijn. De wijziging houdt in dat de uitzondering op het hebben van een dienstbetrekking voor personen met een arbeidsovereenkomst die doorgaans op minder dan vier dagen per week werken in het huishouden van een natuurlijk persoon,²⁸ niet geldt indien de diensten betaald worden uit publieke financiering. De regelingen voor publieke financiering waarvoor dit geldt, voornamelijk de vier pgb-regelingen, worden opgenomen in een ministeriële regeling. De arbeidsovereenkomst tussen de budgethouder en pgb-zorgverlener kwalificeert daarmee altijd als verzekerde dienstbetrekking als bedoeld in de WW, ZW en Wet WIA, ongeacht het aantal dagen per week waarop de pgb-zorgverlener werkt. Daarmee is eveneens een grondslag gecreëerd voor premieheffing voor de premies werknemersverzekeringen en werkgeversheffing Zvw.²⁹ De budgethouder wordt hierdoor voor deze pgb-zorgverleners aangemerkt als werkgever in de zin van de WW, ZW en Wet WIA³⁰ en daardoor ook als werkgever in de zin van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).³¹ Daarmee wordt hij eveneens inhoudingsplichtige in de zin van de Zvw.³² In de Wet LB wordt eveneens geregeld dat de budgethouder inhoudingsplichtige is van de pgb-zorgverlener die met een arbeidsovereenkomst werkzaam is voor de budgethouder. De budgethouder betaalt over

²⁸ Artikel 6, lid 1, onder c, WW en artikel 6, lid 1, onder c, ZW.

²⁹ Onder de Rdah betaalt de pgb-zorgverlener de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw zelf. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de budgethouder dit afdraagt.

³⁰ Artikel 9 Werkloosheidswet, artikel 9 Ziektewet, artikel 11, eerste lid Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen.

³¹ Artikel 1, onderdeel q Wet financiering sociale verzekeringen.

³² Artikel 1, onderdeel l Zorgverzekeringswet.



het loon van de pgb-zorgverlener de premies werknemersverzekeringen en de werkgeversheffing Zvw.

2.2.2 Loondoorbetaling bij ziekte

Met de voorgestelde wijziging van artikel 7:629 BW wordt geregeld dat alle pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, ingeval van arbeidsongeschiktheid voor een tijdvak van 104 weken aanspraak kunnen maken op minimaal 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, zoals bedoeld in het eerste lid van dit artikel. De eerste 52 weken behoudt de werknemer ten minste recht op het voor hem geldende wettelijke minimumloon.

Op dit moment geldt voor de groep pgb-zorgverleners die op basis van een arbeidsovereenkomst doorgaans op minder dan vier dagen per week werken een verkorte loondoorbetalingstermijn van zes weken. Voor pgb-zorgverleners die doorgaans op vier of meer dagen werkzaam waren op basis van een arbeidsovereenkomst geldt deze uitzondering niet. Met deze wijziging komt dit onderscheid te vervallen en geldt voor alle pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst de hoofdregel uit artikel 7:629 BW met bijbehorende re-integratieverplichtingen.

Het tijdvak van 104 weken gaat gelden bij een eerste ziektedag vanaf de ingangsdatum van het wetsvoorstel. Dat betekent dat pgb-zorgverleners die voor deze datum ziek worden onder de loondoorbetalingsperiode van zes weken blijven vallen, ook als de ziekteperiode op de ingangsdatum van het wetsvoorstel nog geen zes weken duurt. Voor de bepaling van de eerste ziektedag worden perioden van ziekte die elkaar binnen vier weken opvolgen meegeteld. De gedachte achter dit overgangsrecht is het bieden van duidelijkheid over de vraag welke regeling van toepassing is in de betreffende situatie. Het is belangrijk dat zowel voor de pgb-zorgverlener als voor de budgethouder duidelijk is waar de zorgverlener recht op heeft en aan welke re-integratieverplichtingen de budgethouder zich moet houden. Ook de uitvoering (SVB en UWV) is gebaat bij duidelijkheid en eenduidige regels ingeval van ziekte. In de huidige situatie waarin een zorgverlener recht heeft op zes weken loondoorbetaling ingeval van ziekte, heeft de zorgverlener als gevolg van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, ingeval van rechtsgeldige beëindiging van de arbeidsovereenkomst mogelijk wel recht op een Ziektewetuitkering.

Indien sprake is van arbeidsongeschiktheid van de pgb-zorgverlener in dienstbetrekking wordt het pgb zodanig aangevuld dat de budgethouder voldoende budget tot zijn beschikking heeft om te kunnen voldoen aan de wettelijke loondoorbetalingsverplichting uit artikel 7:629 BW én dat het budget eveneens toereikend is om vervangende zorg in te kopen. Bijbehorende verplichtingen uit de Wet verbetering poortwachter rusten op de budgethouder. De SVB biedt de budgethouder ondersteuning via de door de SVB ingekochte arbodienst, waarmee de budgethouder kan voldoen aan de verplichtingen die op hem als werkgever rusten en de arbeidsongeschikte pgb-zorgverlener ondersteuning ontvangt. De SVB onderhoudt contact met de arbodienst over de aangeboden ondersteuning. De budgethouder is verplicht de ziekmelding van de zorgverlener tijdig aan de SVB door te geven. Op moment dat een zorgverlener ziek is, wordt het loon gecompenseerd door de SVB. De ziekmelding wordt vervolgens door de SVB aan de arbodienst doorgegeven. De arbodienst verzorgt de re-integratie activiteiten. De budgethouder wordt door de SVB op de hoogte gesteld van de te nemen handelingen in de poortwachter periode. De verantwoordelijkheid om als werkgever aan deze verplichtingen te voldoen blijft op de budgethouder rusten.

2.2.3 Verlofregelingen

Doordat alle pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst door dit wetsvoorstel als verzekerde werknemers gelden, krijgen zij ook allen dezelfde rechten op grond van de WAZO.

Het gevolg van deze wijziging is dat alle pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst volledige aanspraak kunnen maken op de verlofregelingen als bedoeld in de WAZO, te weten zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptie- en pleegzorgverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof, kortdurend en langdurend zorgverlof, (aanvullend) geboorteverlof en ouderschapsverlof. Daarnaast wordt een uitkeringsrecht op basis van de WAZO niet langer gerelateerd aan het minimumloon, maar aan het door de werknemer genoten (gemaximeerde) dagloon.³³

2.2.4 Scholing

In artikel 7:611a BW is onder meer de verplichting opgenomen voor de werkgever om de werknemer in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie. Deze verplichting is niet uitgezonderd in de Rdah. In het tweede lid van dit artikel is opgenomen dat indien

³³ Zie onder meer artikel 4:2b lid 7 WAZO en artikel 6:3 lid 7 WAZO.

de werkgever verplicht is deze scholing aan te bieden, hij dit kosteloos moet doen, de tijd die aan scholing wordt besteed wordt beschouwd als arbeidstijd en, indien mogelijk, de scholing plaatsvindt tijdens de tijdstippen waarop arbeid verricht moet worden. Deze verplichting is wel uitgezonderd onder de Rdah.

Met aanpassing van het derde lid van artikel 7:611a BW wordt ook de verplichting in het tweede lid van toepassing op de werkgevers van alle pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst. Voor pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst en doorgaans op vier of meer dagen per week werken gold deze verplichting al. Hieronder vallen in principe niet opleidingen die werknemers verplicht moeten volgen voor het verkrijgen of behouden van een beroepskwalificatie. Bovendien kan de scholing in sommige gevallen worden betaald uit het pgb. Dit is het geval indien de scholing bijdraagt aan relevante deskundigheidsbevordering in relatie tot de te leveren zorg aan de budgethouder. In de praktijk is de betekenis van dit artikel voor de groep pgb-zorgverleners beperkt.

2.2.5 Ontslag

Ook ten aanzien van ontslag veranderen de regels deels. Zo kan de budgethouder de arbeidsovereenkomst niet langer rechtsgeldig opzeggen zonder schriftelijke instemming van de werknemer. In artikel 7:671, eerste lid, onderdeel d, BW zijn hiervan nu arbeidsovereenkomsten van pgb-zorgverleners onder de Rdah uitgezonderd. Deze wijziging brengt met zich mee dat voor het beëindigen van de arbeidsovereenkomst van pgb-zorgverleners de reguliere ontslagregels gaan gelden. Dat betekent dat voor opzegging van de arbeidsovereenkomst toestemming van UWV of instemming van een werknemer vereist is en ontbinding via de kantonrechter verloopt. De mogelijkheid om een arbeidsovereenkomst te beëindigen met wederzijds goedvinden bestaat voor het wetsvoorstel al en blijft bestaan. De SVB biedt hiervoor ondersteuning aan middels de ingekochte rechtsbijstandverlening, waar budgethouders ingeval van ontslag gebruik van kunnen maken. In de praktijk wordt gekeken welke situatie ten grondslag ligt aan de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Bedrijfseconomische redenen zijn enkel van toepassing als er sprake is van een verlaging van het budget én er komen zorgfuncties te vervallen of er is sprake van een beëindiging van het pgb op initiatief van de budgethouder of diens vertegenwoordiger; de ontbindende voorwaarden zijn dan doorgaans niet van toepassing en de overeenkomsten kunnen tijdig worden opgezegd. In die situatie kan een ontslagvergunning worden aangevraagd, maar door de persoonlijke relatie wordt in de praktijk veelal volstaan met opzegging met instemming van zorgverlener. Indien er dan toch sprake is van een conflict wordt rechtsbijstand aangeboden. Veelal leidt dit in de huidige praktijk tot een onderlinge regeling. Er wordt per geval gekeken wat er betaald kan worden uit budgetten en/of daartoe verstrekte middelen/afgestemde regelingen. In enkele gevallen komt het tot een procedure. Als er dan nog vergoedingen verschuldigd zijn, wordt bekeken of deze redelijkerwijs voor rekening van de budgethouder moeten komen. Dit wordt in de praktijk zoveel mogelijk beperkt.

Tevens blijft het onder omstandigheden mogelijk om een zogenoemde ontbindende voorwaarde in de arbeidsovereenkomst op te nemen. Met zo'n voorwaarde wordt het einde van de dienstbetrekking afhankelijk gesteld van een toekomstige onzekere gebeurtenis. Een dergelijke voorwaarde is toegestaan, mits deze niet in strijd is met het Nederlandse ontslagstelsel. Relevant is dat de gebeurtenis objectief bepaalbaar moet zijn en vervulling van de voorwaarde ook niet door de werkgever tot stand kan worden gebracht of door de werkgever uitgelokt of anderszins in de hand gewerkt. Het wegvallen van het pgb vanwege de dood van de werkgever of opname in een zorginstelling zijn huidige ontbindende voorwaarden die in de model zorgovereenkomsten gehanteerd worden.³⁴

Van belang is dat met onderhavige wijziging slechts een wijziging van procedure wordt beoogd en geen inhoudelijke wijziging. Ook nu is een geldige reden nodig om de arbeidsovereenkomst te beëindigen en golden de overige bepalingen omtrent beëindiging, zoals de opzegverboden en het in acht nemen van een opzegtermijn. Dat wijzigt door dit wetsvoorstel niet. Wel is het zo dat het niet of onjuist naleven van deze ontslagregels (financiële) consequenties kan hebben voor de budgethouder als werkgever en dat het voor veel werkgevers zou kunnen voelen als een grote verandering. Hierbij is het van belang dat budgethouders zich hiervan bewust zijn. Daarom zal hier in de communicatie naar en ondersteuning van budgethouders aandacht voor zijn. Tegelijkertijd werkt dit stelsel ook al naar behoren voor werkgevers die nu al pgb-zorgverleners in dienst hebben die doorgaans op vier dagen of meer voor hen werken. Daarbij wordt door rechters ook meegewogen dat er niet enkel sprake is van een arbeidsovereenkomst, maar ook van een zorgovereenkomst; namelijk dat de arbeid plaatsvindt in de privé-omgeving van de werkgever en dat de arbeid de persoonlijke zorg voor de werkgever

³⁴ Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 17 september 2013, JAR 2013/262, m.nt. Dop.

betreft.³⁵ Rechters houden daar ook rekening mee bij de beoordeling of er sprake is van een redelijke grond.³⁶

2.2.6 Wet Flexibel werken

Met wijziging van artikel 2b, vijfde lid, onderdeel a, van de Wfw gaat het recht gelden zoals opgenomen in het eerste lid voor iedere pgb-zorgverlener werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat deze werknemer de werkgever kan vragen om een vorm van arbeid met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden, indien hij ten minste 26 weken voorafgaand aan het beoogde tijdstip van ingang van die aanpassing in dienst is bij die werkgever. Bij meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden kan worden gedacht aan werkenden met een nul-urencontract die een vastere arbeidsomvang wensen.³⁷ Gezien de aard van de werkzaamheden bij pgb-zorgverlening is het de verwachting dat veel pgb-houders geen mogelijkheden hebben om het werk anders in te richten. Daarom is de betekenis van dit artikel in de praktijk van minimale betekenis is voor pgb-zorgverleners in de praktijk vermoedelijk gering.

2.2.7 Algemene wet gelijke behandeling (AWGB)

De AWGB verbiedt (directe en indirecte) discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat onder meer bij het aangaan en beëindigen van een arbeidsverhouding, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden. Dit verbod geldt echter niet indien 'de werkverhouding een privé karakter heeft'. De uitzondering is bedoeld om het recht op gelijke behandeling af te bakenen van het grondwettelijke recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In verband daarmee biedt de uitzondering ruimte voor het stellen van (functie)eisen aan de zorgverlener. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarop geen betrekking. De uitzondering in de AWGB wordt daarom met dit wijzigingsvoorstel niet gewijzigd. De Commissie Kalsbeek acht deze uitzondering eveneens niet in strijd met het ILO-verdrag 189.³⁸

2.3 Overwogen alternatieven/doeltreffendheid en doelmatigheid

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke aanpassingen worden voorgesteld met dit wetsvoorstel. De regering is van oordeel dat de aanpassingen doelmatig en doeltreffend zijn. Door de wetgeving in lijn te brengen met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wordt indirecte discriminatie waar geen rechtvaardiging voor bestaat voor pgb-zorgverleners weggenomen.

Enerzijds wordt met dit wijzigingsvoorstel de werknemersbescherming verhoogd, maar anderzijds brengen de wijzigingen meer verplichtingen met zich mee voor particuliere werkgevers. Andere vormen of minder vergaande vormen van maatregelen liggen echter om verschillende redenen niet in de rede.

Allereerst brengt de aard van de wijzigingen een wetswijziging met zich mee. De wijzigingen kunnen niet op een andere wijze worden bewerkstelligd. Daarnaast zou met een minder vergaande vorm het beoogde doel niet worden bereikt, omdat alleen een wetswijziging daadwerkelijk zorgt voor meer rechten voor deze groep werknemers en de indirecte discriminatie opheft.

Inhoudelijk is ervoor gekozen om met de wijzigingen verder te gaan dan de reikwijdte van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Indien ervoor was gekozen om alleen de verzekeringsplicht aan te passen, blijft het risico bestaan dat ook de overige uitzonderingen in de Rdah niet houdbaar blijken voor pgb-zorgverleners. Dat brengt onzekerheid en onduidelijkheid mee voor de doelgroep, maar ook voor budgethouders en uitvoerders. Daarom is ervoor gekozen om ook de overige uitzonderingen uit de Rdah voor de groep pgb-zorgverleners te laten vervallen. Dit is niet alleen eenduidig, maar daarmee wordt ook voorkomen dat deze bepalingen onrechtmatig discriminerend worden geacht, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat. Minder vergaande maatregelen zouden onvoldoende recht doen aan de situatie en de ernst van dit risico.

³⁵ Ktr. Utrecht 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4277, RAR 2018/164; voor de vaststelling dat de zorgovereenkomst een bijzondere arbeidsovereenkomst is, verwijst de rechter naar: Hof Leeuwarden 20 december 2006, ECLI:NL:GHLEE:2006:AZ5585; Hof Arnhem 17 september 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:6871.

³⁶ Hof Leeuwarden, 22 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2440, JAR 2017/109; RAR 2017/100; de beschikking van de Kantonrechter Zwolle is opgenomen bij de beschikking van Hof Leeuwarden; zie ook Ktr. Amsterdam 5 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS: 2016:4314; Ktr. Utrecht 15 augustus 2018, RAR 2018/164

³⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 35 962, nr. 6. p. 6.

³⁸ Rapport 'Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?' van de Adviescommissie Dienstverlening aan huis (commissie Kalsbeek) van maart 2014, p. 23.

Daarnaast is van belang dat de wijzigingen passen in de huidige systematiek. Zoals hiervoor aangegeven brengen de wijzigingen meer verplichtingen met zich mee voor een specifieke groep particuliere werkgevers, in dit geval de budgethouders. Daarbij is meegewogen dat de bepalingen zoals zij met het wetsvoorstel komen te gelden, al gelden voor de groep pgb-zorgverleners die doorgaans op vier of meer dagen per week op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. Daarbij is van groot belang geacht dat de dienstverlening van de SVB al is ingesteld voor deze groep werknemers en werkgevers. De SVB zal dezelfde ondersteunende rol bieden aan de groep werkgevers die door dit wetsvoorstel meer verplichtingen krijgt. Wel vergt dit eerst de nodige aanpassing van de systemen van de SVB. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat de werkgevers de financiële gevolgen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt kunnen betalen uit het pgb-budget. Dat geldt in de huidige situatie ook al voor de budgethouders die een pgb-zorgverlener die doorgaans op vier of meer dagen werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst. Daarmee past dit wetsvoorstel binnen reeds bestaande dienstverlening en worden de gevolgen voor de werkgevers die door dit wetsvoorstel worden geraakt minimaal gehouden en zijn de positieve effecten voor pgb-zorgverleners maximaal. De regering acht de wijzigingen in dit wetsvoorstel daarmee doeltreffend en doelmatig.

2.3.1 Private markt Regeling dienstverlening aan huis en gastouders aan huis

Er is geen wijziging voorzien voor de private markt van dienstverlening aan huis en voor de gastouders aan huis. Met private markt wordt een werkgever-werknemersrelatie bedoeld tussen twee particulieren, waarbij geen sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.³⁹ De toelichting ten aanzien van de gastouders aan huis is beschreven in paragraaf 1.4.

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep beperkt zich tot pgb-zorgverleners en strekt zich niet uit over de gehele Rdah. In dit verband merkt de regering bovendien op dat, in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kalsbeek⁴⁰, het toenmalige kabinet zich op het standpunt heeft gesteld dat een slechtere rechts- en sociale zekerheidspositie van huishoudelijk werkers in beginsel onwenselijk is. Tegelijkertijd constateerde het kabinet destijds dat er geen goed alternatief is voor de (gehele) markt voor dienstverlening aan huis. Dit is ook beschreven in paragraaf 1.3.

Het oordeel van de Centrale Raad van Beroep staat aan het in stand houden van de Rdah voor de private markt niet in de weg. De regering is van oordeel dat de Rdah voor deze groep een passend en noodzakelijk middel is om de doelstellingen van de Rdah te bereiken en dat er voor deze groep rechtvaardiging bestaat voor de indirecte discriminatie.

De analyse van de Commissie Kalsbeek dat de hoge prijs van arbeid particulieren ervan weerhoudt om schoonmaakwerk en dergelijke uit te besteden op de formele private markt, is nog altijd relevant. Het fundamentele probleem is dat de particulier deze diensten tegen brutoloonkosten moet inkopen uit zijn eigen nettoloon. Het totaal aan werkgeverslasten, belastingen en premies drijft een substantiële wig⁴¹ tussen vraag en aanbod. Deze wig is juist voor de totstandkoming van een markt voor dienstverlening aan huis een groot probleem, omdat de particulier eenvoudige alternatieven heeft. Doorgaans kan hij de werkzaamheden net zo goed zelf uitvoeren wanneer uitbesteden te duur wordt, in welk geval potentiële vraag onbenut blijft en de werkgelegenheid achterblijft. Bovendien ontstaat er gemakkelijk een informele markt, omdat controle en handhaving achter de voordeur niet goed mogelijk is. Daarnaast is relevant dat, anders dan bij pgb, geen sprake is van overheidsfinanciering en er geen instantie is zoals de SVB die een rol kan of moet vervullen bij de salarisadministratie en andere werkgeversverplichtingen. Afschaffing van de Rdah zonder aanvullend beleid draagt niet bij aan het verbeteren van de rechtspositie van werknemers onder de Rdah.

Samengenomen met de constatering dat er voor deze doelgroep geen reëel alternatief beschikbaar is, is de regering van oordeel dat er voor deze groep voldoende rechtvaardiging bestaat om de Rdah van toepassing te laten zijn op de resterende groep werknemers die werkzaam zijn onder de Rdah. De regering blijft streven naar verbetering van de rechtspositie van deze groep werknemers in de private markt en voor de gastouders aan huis.

³⁹ De Rdah is niet van toepassing op werknemers in dienst van bedrijven waarmee particulieren als klant een contract hebben gesloten. Bedrijven kunnen zich presenteren als bemiddelaar tussen particulier en de werkende, en stellen dat de werkende als werknemer in dienst is van de particulier. Uit jurisprudentie is gebleken dat er dan sprake kan zijn van een directe dienstbetrekking (arbeidsovereenkomst of uitzendovereenkomst) van de werknemer bij het bedrijf, en niet bij de particulier. zie bijv. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 5 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8304, en Gerechtshof Amsterdam, 21 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741

⁴⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 29 427, nr. 100.

⁴¹ De wig is het verschil tussen de loonkosten en het nettoloon.

2.4 Inwerkingtreding en fasering

Het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2026. Daarbij is relevant te vermelden dat in de praktijk al met terugwerkende kracht tot 16 december 2021 (datum uitspraak Rechtbank Rotterdam) uitvoering wordt gegeven aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep door de groep pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst onder de Rdah met ingang van deze datum als verplicht verzekerd aan te merken voor de werknemersverzekeringen en (indien van toepassing) hun geregistreerde arbeidsverleden te corrigeren.

Tot dit wijzigingsvoorstel in werking treedt worden voor deze verzekeringen nog geen premies geheven, omdat hier een wettelijke grondslag voor nodig is. Die grondslag wordt pas met dit voorstel gecreëerd. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2026 voor deze groep premies zullen worden geheven voor de werknemersverzekeringen. Wel heeft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep directe werking ten aanzien van de werknemersverzekeringen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is er een wettelijke grondslag voor het heffen van premies en wordt eveneens geregeld dat budgethouders inhoudingsplichtig zijn en daarom in beginsel gehouden zijn loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw in te houden en af te dragen. Ook de overige uitzonderingen in de Rdah komen te vervallen voor pgb-zorgverleners met ingang van 1 januari 2026. Deze wijzigingen vloeien niet direct voort uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en hebben daarom een andere ingangsdatum dan de verzekeringsplicht. Deze wijzigingen kennen onmiddellijke werking en hebben geen terugwerkende kracht, tenzij dit anders is geregeld.

De wijzigingen in de Wet LB treden eveneens in werking op 1 januari 2026. Dat betekent dat de budgethouder die een pgb-zorgverlener in dienst heeft die doorgaans op minder dan vier dagen per week werkzaam is, vanaf dat moment ook inhoudingsplichtige is voor de loonbelasting en daarmee ook voor de premie volksverzekeringen.

3 Verhouding tot ander recht

3.1 Internationaal recht

In de afgelopen jaren is de verhouding tussen de Rdah en het internationaalrechtelijke kader meerdere malen aan de orde gekomen, omdat er sprake is van spanning met de Rdah. De Centrale Raad van Beroep acht de uitzonderingsbepaling in de WW voor de pgb-zorgverlener in kwestie in strijd met de Derde Richtlijn. Onderstaand wordt deze richtlijn toegelicht.

Richtlijn 79/7/EEG (Derde Richtlijn)

Artikel 4 van de Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, verbiedt directe en indirecte discriminatie van mannen en vrouwen. In de afgelopen jaren is daarbij meerdere malen de vraag aan de orde geweest of de Rdah in strijd is met artikel 4 van de Derde Richtlijn dan wel of er sprake was van een objectieve rechtvaardigingsgrond.

De rechtbank Rotterdam en Centrale Raad van Beroep achten de uitzonderingsbepaling in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, van de WW in strijd met artikel 4 van de Derde Richtlijn. Deze bepaling verbiedt niet alleen directe maar ook indirecte discriminatie op grond van geslacht in de sociale zekerheid.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) is de toepassing van een nationale maatregel die, al is hij op neutrale wijze geformuleerd, in feite een veel groter percentage vrouwen dan mannen benadeelt, in strijd met artikel 4 van de Derde Richtlijn, tenzij die maatregel zijn rechtvaardiging vindt in objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie op grond van geslacht. Dit is het geval wanneer de gekozen middelen beantwoorden aan een legitieme doelstelling van het sociaal beleid van de lidstaat waarvan de wettelijke regeling in geding is, en zij om dat doel te bereiken geschikt en noodzakelijk zijn. Bovendien kan een dergelijke factor slechts worden geacht geschikt te zijn om de aangevoerde doelstelling te waarborgen, indien deze daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling coherent en stelselmatig te bereiken.⁴²

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met uitsluiting van de betreffende werknemers van de werknemersverzekeringen wilde voorkomen dat degene die bij de dienstverlening aan huis wordt geholpen werkgever wordt met alle administratieve en andere verplichtingen van dien, dat de betreffende diensten duurder zouden worden, dat als gevolg hiervan minder werk zou worden aangeboden en dat een aanmerkelijk deel van het nog wel bestaande aanbod via het zwarte circuit zou

⁴² Zie in dit verband onder meer het arrest van het Hof van 20 oktober 2011, zaak C-123/10, Brachner, EU:C:2011:675, punt 70 en 71.

gaan plaatsvinden. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat met de uitzonderingsbepaling – en met de Rdah waarvan de uitzonderingsbepaling deel uitmaakt – is beoogd de arbeidsmarkt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en illegale arbeid te voorkomen. Uit rechtspraak van het HvJ blijkt dat dit legitieme doelstellingen zijn.⁴³ Geconcludeerd moet echter worden dat de uitzonderingsbepaling bij pgb-zorgverleners noodzakelijk noch geschikt is om deze doelstellingen te bereiken. De Commissie Kalsbeek, zoals wordt aangehaald door de rechtbank Rotterdam en de Centrale Raad van Beroep, beargumenteert dit door aan te geven dat (i) de particuliere werkgever via het pgb geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd voor de werkgeverslasten, zoals de kosten voor de premies werknemersverzekeringen; (ii) de SVB een rol kan of moet vervullen bij de salarisadministratie, waardoor de administratieve lasten voor de particuliere werkgever beperkt blijven; (iii) de particulier bij dienstverlening die plaatsvindt met een pgb geen reële keuze heeft om de werkzaamheden zelf te verrichten; en (iv) dat het risico op zwart werken en achterblijvende werkgelegenheid in het publiek gefinancierde deel van de markt nagenoeg nihil is.

Met de uitzonderingsbepaling worden de doelstellingen van deze bepaling dus niet bereikt voor zover het persoonlijke dienstverleners betreft die met een pgb worden betaald. Ook het gegeven dat een verhoging van pgb-tarieven effect heeft op de algemene middelen betekent volgens de Raad geen rechtvaardiging voor de indirecte discriminatie.⁴⁴ De uitzonderingsbepaling wordt in dit geval dan ook niet gerechtvaardigd door objectieve factoren en is in strijd met artikel 4 van de Derde Richtlijn.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is ten aanzien van pgb-zorgverleners die onder de Rdah vielen niet langer sprake van indirecte discriminatie op grond van geslacht en strijd met artikel 4 van de Derde Richtlijn. Voor de groep werknemers die onder de Rdah blijft vallen is de regering van mening dat voor de mogelijke indirecte discriminatie een rechtvaardiging kan worden gevonden in objectieve factoren. Dit is nader uiteengezet in paragraaf 1.4. en paragraaf 2.3.1.

4 Gevolgen voor de werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk, en Caribisch Nederland

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de gevolgen voor de werknemer, voor de werkgever, voor de arbeidsmarkt, regeldruk, openbare financiën en Caribisch Nederland.

4.1 Gevolgen voor de werknemer

4.1.1 Doenvermogen en handelingsperspectief

Met ‘doenvermogen’ wordt tot uitdrukking gebracht dat beleidsmakers realistisch moeten zijn over de zelfredzaamheid van burgers en hun vermogen om in actie te komen als dat nodig is, zeker in situaties van stress en bij tegenslagen. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe hiermee in dit wetsvoorstel rekening wordt gehouden, zowel voor werknemers als voor werkgevers. Daarbij is van belang dat beide partijen in deze arbeidsrelatie natuurlijke personen betreffen en dat het merendeel van de verplichtingen in dit wijzigingsvoorstel is gericht op de werkgever.

De rechten en plichten voor pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst voor minder dan vier dagen per week, worden gelijk gebracht met pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst voor vier of meer dagen per week en daarom niet onder de Rdah vallen.

Die laatste groep werknemers is al sociaal verzekerd en valt onder (de bescherming van) het reguliere arbeidsrecht. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gaat dit ook gelden voor pgb-zorgverleners die op minder dan vier dagen per week werkzaamheden verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst. Een voordeel daarvan is dat het huidige systeem al (deels) is ingericht op deze wet- en regelgeving en dat het in de praktijk een vergroting van de doelgroep betreft waarbij kan worden

⁴³ Steun voor de juistheid van de vaststellingen van de rechtbank Rotterdam wordt door de Centrale Raad van Beroep ook gevonden in het arrest van het Hof van 24 november 2022, C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120. Dit betreft een Spaanse zaak waarin het Hof de doelstellingen van een vergelijkbare regeling legitiem acht, maar waarin uitsluiting van de werkloosheidswetgeving niet geschikt wordt geacht om deze doelstellingen te bereiken, nu de uitsluiting niet coherent en stelselmatig wordt toegepast. De uitsluiting geldt in dit geval namelijk niet voor andere groepen werknemers die evenzeer in een woning van niet-professionele werkgevers werken en ook overigens vergelijkbaar zijn met huishoudelijk personeel, zoals hoveniers, particuliere chauffeurs, werknemers in de landbouw en werknemers in dienst van schoonmaakbedrijven. De regeling is ook niet coherent omdat hij alleen van toepassing is op werkloosheidsuitkeringen, waardoor een aantal van genoemde rechtvaardigingen komt te vervallen. Verder gaat de uitsluiting verder dan noodzakelijk is, omdat deze meebrengt dat huishoudelijk personeel door de uitsluiting tijdens werkloosheid ook geen recht heeft op eventuele andere uitkeringen, zoals blijvende arbeidsongeschiktheid of sociale bijstand voor niet-werkenden. Daarmee is deze casus anders dan de casus die voorlag bij de Centrale Raad van Beroep.

⁴⁴ Zie in dit verband onder meer het arrest van het Hof van 23 oktober 2003, Schönheit en Becker, C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak, waarin wordt overwogen dat budgettaire overwegingen geen rechtvaardiging vormen voor discriminatie ten nadele van een van de geslachten.



aangesloten bij het huidige systeem en de huidige infrastructuur. Hoewel dit nodige aanpassing van systemen vergt kan daaruit ook worden afgeleid dat de huidige situatie voor de werknemer die nu al op vier of meer dagen werkzaamheden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, doenbaar is en zich reeds heeft gevormd.

Het is van belang dat de groep werknemers die door dit wetsvoorstel wordt geraakt goed wordt geïnformeerd over de nieuwe situatie en hun nieuwe rechten en plichten. Daarvoor kan deels worden aangesloten bij de bestaande informatievoorziening die nu al gericht is op pgb-zorgverleners en budgethouders die niet onder de Rdah vallen. Daarnaast wordt ingezet op aanvullende heldere communicatie en goede samenwerking tussen de betrokken organisaties zoals UWV, de SVB en de Belastingdienst. Door deze gerichte acties voor bewustwording, hulp en ondersteuning heeft de regering het vertrouwen dat dit wetsvoorstel doenbaar wordt geacht voor werknemers en dat zij daarnaast voldoende in staat worden gesteld om actie te ondernemen als dat nodig is.

4.1.2 Gendergelijkheid

In het kader van de verplichte toetsen zijn ook de gevolgen voor de gendergelijkheid in kaart gebracht. Naar verwachting zal het wijzigingsvoorstel positieve gevolgen op de gendergelijkheid hebben. Op basis van statistische gegevens moet ervan worden uitgegaan dat de uitzonderingsbepalingen van de Rdah een aanzienlijk hoger percentage vrouwen dan mannen betreft. Het is realistisch om ervan uit te gaan dat dit eveneens het geval is binnen pgb-zorgverlening. De Centrale Raad van Beroep overweegt immers dat de Rechtbank Rotterdam terecht en op goede gronden heeft vastgesteld dat de uitzonderingsbepaling een aanzienlijk hoger percentage vrouwen dan mannen treft.⁴⁵ Dat betekent dat dit wijzigingsvoorstel en de positieve gevolgen ervan, namelijk gelijkstelling met de reguliere arbeidsrechtelijke rechten, het perspectief van vrouwelijke pgb-dienstverleners verbetert.

4.2 Gevolgen voor de werkgever

4.2.1 Uitvoerbaarheid en handelingsperspectief

Met dit wetsvoorstel wordt voor pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst op doorgaans minder dan vier dagen per week geregeld dat zij verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen en dat zij onder het reguliere arbeidsrecht komen te vallen. Dat brengt verplichtingen mee voor de werkgever. Daarbij is bijzondere aandacht voor het doenvermogen van werkgevers, omdat dit in geval van pgb-dienstverlening natuurlijke personen betreft.

Als een pgb-zorgverlener op minder dan vier dagen per week werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst, wordt de budgethouder die hem of haar in dienst heeft als gevolg van de wetswijzigingen inhoudingsplichtig voor de loonbelasting en premie volksverzekeringen en premieplichtig voor de premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Als gevolg hiervan moet de budgethouder naast dat hij de loonbelasting en premie volksverzekeringen moet inhouden en afdragen ook premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw afdragen. Daarnaast is de werkgever gehouden 104 weken minimaal 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon door te betalen als de pgb-zorgverlener wegens arbeidsongeschiktheid niet in staat is arbeid te verrichten. Ook is hij daarbij verplicht zorg te dragen voor verzuimbegeleiding en re-integratie van de zieke werknemer. Met het wetsvoorstel wordt voorts geregeld dat de reguliere scholingsverplichting als bedoeld in artikel 7:611a BW voor de werkgever gaat gelden en dat de reguliere beëindigingsregels voor de arbeidsovereenkomst van toepassing zijn. Dat houdt in dat de budgethouder de arbeidsovereenkomst niet rechtsgeldig kan opzeggen zonder schriftelijke instemming van de werknemer of dat hij voor opzegging van de arbeidsovereenkomst toestemming van UWV dient te verkrijgen. Afhankelijk van de reden voor beëindiging is het ook mogelijk dat de arbeidsovereenkomst dient te worden ontbonden door de kantonrechter. De budgethouder moet daar dan een verzoek voor indienen bij de rechtbank. Tot slot wordt artikel 2b, vijfde lid, onderdeel a, van de Wfw op de werkgever van toepassing.

Dit betreft een verzwarend van de werkgeversverplichtingen voor een groep particuliere werkgevers. Om deze verplichtingen als natuurlijk persoon doenbaar te maken wordt voor de budgethouders met een pgb uit Wmo-2015, de Wlz of de Jw ondersteuning in de vorm van salarisadministratie en bij andere werkgeversverplichtingen zoals ingeval van ziekte of ontslag door de SVB verplicht gesteld. Voor de groep met een pgb uit de Zvw blijft het voorsnog een vrijwillige keuze om hierbij ondersteuning te krijgen van de SVB. Daarbij is van groot belang dat de SVB deze ondersteuning voor dit wetsvoorstel ook al biedt aan budgethouders die een pgb-zorgverlener in dienst hebben op basis van

⁴⁵ Dat vloeit ook voort uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481, r.o. 4.3.

een arbeidsovereenkomst voor vier of meer dagen per week. Onderstaand wordt een toelichting gegeven op deze ondersteuning.

Verplichte salarisadministratie

De SVB voert in de huidige situatie al verplicht de salarisadministratie uit voor pgb-zorgverleners die op basis van een arbeidsovereenkomst doorgaans op vier dagen of meer per week werkzaam zijn. Dat betekent dat de SVB namens de pgb-houder de pgb-zorgverlener een nettoloon uitbetaalt en namens de pgb-houder de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zvw over het loon van de pgb-zorgverlener afdraagt aan de Belastingdienst. Dat zal de SVB ook gaan doen voor de budgethouders op wie dit wijzigingsvoorstel van toepassing is. De SVB heeft hier reeds een softwaresysteem voor in gebruik. Wel dienen enkele aanpassingen in het softwaresysteem te worden gedaan.

Zieke werknemer en re-integratie

Met het wijzigingsvoorstel wordt de periode waarover de werkgever verplicht is (een deel) van het loon door te betalen ingeval van arbeidsongeschiktheid van de pgb-zorgverlener verlengd van maximaal zes weken naar maximaal 104 weken. Dat betekent dat ook de re-integratieverplichtingen voor de periode na zes weken arbeidsongeschiktheid op de werkgever komen te rusten. De SVB biedt hiervoor ondersteuning aan via de door de SVB ingekochte arbodienst en compenseert de loondoorbetaling onder voorwaarden tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid, voor zover er wordt voldaan aan de voorwaarden van de SVB.⁴⁶ Deze verplichtingen voert de SVB nu reeds uit voor pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst doorgaans op vier dagen of meer per week. De SVB is dus bekend met deze dienstverlening. Naast deze ondersteuning wordt financiële ondersteuning door het (door de gemeente, zorgkantoor of verzekeraar vastgestelde) pgb aan te vullen met het bedrag dat de werkgever aan loon verschuldigd is tijdens deze periode van arbeidsongeschiktheid. Zo wordt de budgethouder ook financieel de mogelijkheid geboden om vervangende zorg in te kopen. Bij een WIA-aanvraag van een pgb-zorgverlener zal UWV op basis van het re-integratieverslag beoordelen of de re-integratie-inspanningen voldoende zijn. Indien er geen bevredigend resultaat is behaald, de re-integratie-inspanningen zonder deugdelijke grond onvoldoende zijn, en de gebreken hersteld kunnen worden, kan UWV de verplichting voor de werkgever om het loon door te betalen, verlengen met maximaal 52 weken. De SVB zal ondersteuning via de ingekochte arbodienst in deze extra periode ook verlenen. Of tijdens deze periode ook compensatie plaatsvindt van de loonkosten van de arbeidsongeschikte zorgverlener is afhankelijk van de vraag of de budgethouder verwijtbaar heeft gehandeld. Indien dat het geval is, zal geen compensatie plaatsvinden.

Beëindiging arbeidsovereenkomst

De SVB kan middels de door de SVB ingekochte rechtsbijstandverzekering eveneens ondersteuning bieden bij het beëindigen of wijzigen van de arbeidsovereenkomst. Budgethouders kunnen hiervoor een formulier invullen en indienen bij de SVB.⁴⁷ De SVB neemt vervolgens contact op met de rechtsbijstandverlener en brengt deze in contact met de budgethouder. Deze ondersteuning via de rechtsbijstandverzekering biedt de SVB nu ook al aan voor pgb-zorgverleners die op basis van een arbeidsovereenkomst doorgaans op vier dagen of meer per week werkzaam zijn. De SVB heeft hier een bestaand formulier voor in gebruik dat de budgethouder uitlegt welke regels gelden en welke ondersteuning de SVB biedt in dit proces.⁴⁸ De SVB biedt eveneens uitleg en ondersteuning in de geldende regels, zoals de opzegtermijn, opzegverboden, transitievergoeding en wijze van beëindiging. De SVB kan deze ondersteuning bieden voor de grotere groep pgb-houders met werknemers nadat deze wetswijziging is ingegaan. Wel is het zo dat het niet of onjuist naleven van deze ontslagregels (financiële) consequenties kan hebben voor de budgethouder als werkgever. Hier zal in de communicatie naar en ondersteuning van budgethouders aandacht voor zijn.

Scholing en Wet flexibel werken

De verwachting is dat de betekenis van deze verplichtingen uit dit wijzigingsvoorstel (scholing en de Wfw) in de praktijk beperkt zal zijn. Voor ingang van dit wijzigingsvoorstel golden deze verplichtingen al voor pgb-zorgverleners die op basis van een arbeidsovereenkomst doorgaans op vier dagen of meer per week werkzaam zijn. Indien gewenst biedt de SVB hier ondersteuning in door vragen

⁴⁶ Zie bijv. <https://www.svb.nl/nl/media/40.048NX.pdf>.

⁴⁷ Aanvraag rechtsbijstand (svb.nl).

⁴⁸ Wijziging zorgovereenkomst met een zorgverlener (svb.nl).

hierover van budgethouders of pgb-zorgverleners te beantwoorden en in sommige gevallen zorg te dragen voor scholing (uit het pgb).

Dat is bijvoorbeeld het geval indien sprake is van scholing als bedoeld op de vastgestelde vergoedingslijst voor pgb of indien scholing wordt gevolgd in het kader van een tweede spoortraject ingeval van ziekte. Deze ondersteuning biedt de SVB reeds aan de groep op wie dit al van toepassing is.

Hoewel de verplichtingen voor werkgevers met dit wetsvoorstel toenemen is de verwachting dat deze, vanwege de ondersteuning door de SVB, doenbaar zijn voor de werkgever. Daarbij wordt veel waarde gehecht aan het gegeven dat deze verplichtingen en wijze van ondersteuning door de SVB reeds gelden voor de groep budgethouders die een pgb-zorgverlener op doorgaans vier of meer dagen per week inhuren op basis van een arbeidsovereenkomst.

Kennen en kunnen

Communicatie zal plaatsvinden via rijksoverheid.nl en een publiekscampagne. Doordat de wet- en regelgeving reeds van toepassing is op pgb-zorgverleners die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst voor vier dagen of meer kan gebruik worden gemaakt van een deel van de bestaande informatievoorziening.

Gevolgen van onoplettendheid

Onderdeel van de toets op uitvoerbaarheid is of de gevolgen van onoplettendheid zijn te overzien en in verhouding zijn. De regering is van mening dat dit het geval is. Bij alle maatregelen is gekeken naar een balans tussen de belangen van werknemers en de verplichtingen van werkgevers. Doordat de SVB een verplichte rol in de ondersteuning aanneemt en het pgb gereguleerd wordt, zijn de gevolgen van onoplettendheid beperkter.

4.2.2 Gevolgen voor salarisadministratie

Zoals in voorgaande subparagraaf beschreven brengt het wijzigingsvoorstel gevolgen mee voor de salarisadministratie. Ook hier geldt dat de salarisadministratie verplicht, en ingeval van pgb uit de Zvw vrijwillig, zal worden uitgevoerd door de SVB. De SVB verzorgt momenteel al verplicht of vrijwillig de salarisadministratie voor de budgethouder. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst waarbij op doorgaans minder dan vier dagen per week wordt gewerkt is het nu niet nodig om loonbelasting en premie volksverzekeringen in te houden en af te dragen en premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw af te dragen. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst met zorgverleners die doorgaans vier dagen of meer per week werken, voert de SVB deze volledige salarisadministratie al verplicht uit. Daarmee zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de salarisadministratie van de SVB niet nieuw, maar zij treffen wel een significant grotere groep.

4.2.3 Financiële gevolgen pgb-budgethouder

Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor zorgverleners, budgethouders en uitvoerders. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verplichte werkgeverslasten (ad 1) als gevolg van de verplichte verzekering voor werknemersverzekeringen en de wijzigingen in de Wet LB 1964. Deze financiële gevolgen zijn altijd aan de orde en komen ten laste van het persoonsgebonden budget. Dat is nu ook al het geval ingeval van pgb-zorgverlening op basis van een arbeidsovereenkomst die niet onder de Rdah valt.

En anderzijds de overige financiële gevolgen (ad 2) van dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld indien een pgb-zorgverlener ziek wordt of scholing wil volgen. Deze financiële gevolgen zijn afhankelijk van de situatie en worden niet vergoed vanuit het persoonsgebonden budget. Afhankelijk van de zorgwet waaronder het pgb is toegekend, worden deze kosten door de SVB gedekt en doorberekend aan de verstrekker.

Ad 1. Werkgeverslasten

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat voor de groep pgb-zorgverleners die tot ingangsdatum van dit wetsvoorstel onder de Rdah vallen vanaf de datum inwerkingtreding van dit wetsvoorstel premies voor de werknemersverzekeringen (WW, ZW en Wet WIA) worden afgedragen. De werkgeverspremies bestaan uit premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), de Werkhervattingskas (Whk) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Voor het Aof en de Whk is dit altijd het premiepercentage voor kleine werkgevers, want er zijn in de praktijk geen budgethouders die grote of middelgrote werkgevers zijn. Het premiepercentage voor het AWf hangt af van de aard van de arbeidsovereenkomst.

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de budgethouder inhoudingsplichtig wordt in de zin van de Wet LB 1964. Dat betekent dat de loonbelasting en premie volksverzekeringen die deze groep werknemers

verschuldigd is niet pas via een aanslag inkomstenbelasting wordt geheven, maar dat deze reeds via de loonaangifte wordt ingehouden en afgedragen. Dit brengt echter geen extra kosten voor de budgethouder met zich mee. Een ander gevolg van deze wijziging is dat de budgethouder een werkgeversbijdrage Zvw gaat afdragen over het loon. Dat levert wel een extra financiële verplichting voor de budgethouder op, want deze bijdrage wordt nu onder de Rdah door de pgb-zorgverlener betaald.

Er is besloten om voor pgb's de budgetten of tarieven niet op voorhand generiek te verhogen. Daar zijn verschillende argumenten voor. Allereerst is het zo dat de werkgeverslasten voor budgethouders die geen gebruik maken van de Rdah nu ook al uit het budget worden gehaald. De hoogte van het budget wordt op dezelfde wijze vastgesteld als ingeval van arbeidsovereenkomsten onder de Rdah. Daarmee worden ook op dit punt de groepen gelijk getrokken.

Daarnaast wordt de hoogte van een pgb, afhankelijk van de wet waaronder het pgb wordt uitgekeerd, op verschillende manieren vastgesteld. Er is echter altijd sprake van een indicatie waarop (de hoogte van) het budget wordt vastgesteld. De wijze (kwantiteit en kwaliteit; ook de keuze om Rdah te gebruiken) waarop de zorg wordt ingekocht, is nooit leidend bij indicatie en voorbehouden aan de budgethouder. Met dit wetsvoorstel wordt geen wijziging aangebracht op bestaande indicaties. Daarbij is per pgb-wet gekeken naar de mogelijke effecten van de verplichte premieafdracht en op welke wijze er per wet nu al rekening is gehouden met werkgeverspremies. De effecten verschillen naar aanleiding van de wetgeving en de verstrekker die de uitvoering van de wet doet. Dit wordt onderstaand nader toegelicht.

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en Jeugdwet

Voor pgb op basis van de Wmo-2015 en Jw is de recent opgestelde handreiking toereikende tarieven pgb sociaal domein opgesteld.⁴⁹ De handreiking bevat handvatten voor gemeenten om via een uniforme, uitlegbare en uitvoerbare methode pgb-tarieven vast te stellen. Gemeenten hebben de ruimte om de tarieven stap voor stap op te bouwen aan de hand van kostprijselementen of leiden deze op onderbouwde wijze af van de tarieven voor zorg in natura. In deze handreiking is opgenomen dat bij arbeidsovereenkomsten de werkgeverspremies moeten worden opgenomen in het tarief, met verwijzing naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Daarmee is de verwachting dat, wanneer gemeenten de handreiking gebruiken, er voldoende ruimte in het tarief wordt ingebouwd om per 1 januari 2026 de meerkosten op te vangen.

Zorgverzekeringswet

De Zvw kent een 'all-in' tarief, waar werkgeverslasten ook al in zijn opgenomen. Het is onduidelijk hoeveel budgethouders in de Zvw momenteel gebruik maken van de Rdah en wat de hoogte van de budgetten is. De budgetten worden volledig beheerd door verzekeraars en ongeveer de helft van de budgethouders maakt gebruik van de dienstverlening van de SVB. Het is aan de NZa en Zorgverzekeraars om jaarlijks vast te stellen of het all-in tarief toereikend is, ofwel aanpassing behoeft.

Wet langdurige zorg

In de Wlz worden werkgeverslasten uit het pgb betaald. Voor budgethouders die voorheen (een deel van) de zorg ontvingen van zorgverleners die vielen onder de Rdah, zal dit een stijging van de kosten betekenen. Deze kostenstijging kan worden opgevangen als er nog ruimte is in het toegekende pgb. Bij een ontoereikend pgb zal in overleg een oplossing worden gezocht. De zorgkantoren⁵⁰ spelen hier een belangrijke rol. Ongeacht dat budgethouders mogelijk de kostenstijging kunnen opvangen binnen hun budget, zal dit tot een kostenstijging voor Wlz-kader leiden. Bij de opbouw van het Wlz-kader wordt er namelijk al rekening gehouden met onderuitputting van het pgb-budget voor budgethouders. Wanneer er een groter beroep gedaan wordt op het budget als gevolg van de aanpassing van Rdah, leidt dit tot minder onderuitputting van de pgb-budgetten en meer kosten voor het Wlz-kader.

Zoals de Centrale Raad van Beroep ook aangeeft moet het pgb toereikend zijn om de benodigde zorg in te kopen. De tariefopbouw onder de verschillende wetten biedt daar in beginsel voldoende ruimte voor. Betrokken budgethouders worden daarbij ruim voor de wetswijziging op de hoogte gebracht van de veranderende regelgeving. In dit traject worden budgethouders begeleid en geadviseerd over de wijze waarop zij zo goed mogelijk kunnen omgaan met de nieuwe regels en hun budget navenant kunnen inrichten. Wanneer in de loop van 2026 blijkt dat budgetten ontoereikend (dreigen) te worden,

⁴⁹ Rapport (sociaalweb.nl).

⁵⁰ Zorgkantoren werken in opdracht van de overheid. Ze zorgen dat iedereen met een indicatie voor de Wet langdurige zorg (Wlz) de zorg krijgt die nodig is.

wordt op individuele basis gekeken hoe ervoor kan worden gezorgd dat toch voldoende kwalitatieve zorg kan worden ingekocht.

Het is noodzakelijk dat de gehele pgb-keten voorbereid is op de premieafdrachten en dat waar nodig de tarieven kunnen worden bijgesteld, zorgovereenkomsten en budgetplannen kunnen worden aangepast.

Ad 2. Overige financiële gevolgen

Afhankelijk van de situatie kan het wetsvoorstel ook andere financiële gevolgen voor de budgethouder hebben. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de pgb-zorgverlener langdurig ziek wordt. Het wetsvoorstel regelt dat de loondoorbetalingsverplichting van de budgethouder dan van zes weken naar maximaal 104 weken wordt aangepast. Als gevolg hiervan moet de budgethouder langer het loon van een zieke pgb-zorgverlener doorbetalen. De kosten hiervan worden door de SVB gecompenseerd tot het maximumtarief⁵¹ en/of het budget uitgeput is. Het pgb wordt zodanig aangevuld dat de budgethouder voldoende budget tot zijn beschikking heeft om te kunnen voldoen aan de wettelijke loondoorbetalingsverplichting uit artikel 7:629 BW én dat het budget eveneens toereikend is om vervangende zorg in te kopen. In dit geval vallen de meerkosten dus met name bij de pgb verstrekkers die de financiële gevolgen via de SVB dekken.

De aanpassing op het gebied van scholing kan eventueel ook extra kosten voor de budgethouder met zich mee brengen. In de praktijk is de betekenis van dit artikel voor de groep pgb-zorgverleners echter beperkt. In sommige gevallen kan de scholing worden betaald uit het pgb. Dit is het geval indien de scholing bijdraagt aan relevante deskundigheidsbevordering in relatie tot de te leveren zorg aan de budgethouder.

De overige aanpassingen op het gebied van de verlofregelingen en in de Wfw brengen geen extra kosten voor de budgethouder met zich mee. Ook de wijzigingen op het gebied van ontslag brengen in beginsel geen extra kosten voor de budgethouder met zich mee. De reguliere ontslagregels gelden nu ook al. Zo kan de budgethouder nu ook al een transitievergoeding verschuldigd zijn. Deze wordt door de SVB gecompenseerd.

4.3 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

Er worden weinig gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsmarkt verwacht. Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is al uitvoering gegeven aan de verplichte verzekering voor werknemersverzekeringen. Daarmee vallen werknemers terug op een sociaal vangnet. Het is niet direct de verwachting dat het type zorgovereenkomst als gevolg van dit wetsvoorstel komt te veranderen, evenmin een toename van (schijn)zelfstandigheid. Die mogelijkheid bestaat overigens wel. Indien de budgethouder niet in staat is om de extra werkgeversverplichtingen op zich te nemen of hier niet toe bereid is, kan de budgethouder een zorgverlener inschakelen die werkt op basis van een overeenkomst van opdracht met bijvoorbeeld een zorginstelling of als zelfstandige. De omstandigheden van het geval bepalen of dit mogelijk is. Aan de hand van de afspraken die worden gemaakt en hoe er in de praktijk wordt gewerkt dient te worden bepaald welk type zorgovereenkomst van toepassing is: een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht. De kostenstijging die gepaard gaat met het wetsvoorstel wordt, in lijn met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, voldaan uit het pgb en zal daarmee voor de budgethouder geen gevolgen hebben voor het inkopen van de benodigde zorg.

4.4 Regeldruk

4.4.1 Regeldruk voor werkgevers

De regeldruk voor werkgevers (budgethouders) die gebruik maken van de Rdah neemt met dit wetsvoorstel toe. Deze extra regeldruk wordt echter verminderd, doordat de SVB deze verplichtingen grotendeels van werkgevers zal of kan overnemen. Zo zal de SVB de salarisadministratie verplicht of vrijwillig (ingeval van Zvw) voor de budgethouder gaan uitvoeren. Hiervoor dienen de zorgverlener en de budgethouder zich eenmalig aan te melden bij de SVB en de benodigde machtigingen te verlenen. De budgethouder met pgb uit de Zvw kan er vrijwillig voor kiezen kosteloos gebruik te maken van de ondersteunende diensten van de SVB. De budgethouder kan er ook voor kiezen de werkgeverstaken zelf op zich te nemen of door een derde partij te laten uitvoeren. Dat betreft een vrije keuze, de budgethouder kiest er in dat geval zelf voor deze regeldruk op zich te nemen.

⁵¹ Het maximumtarief is het hoogste bedrag dat de budgethouder per uur aan de zorgverlener mag betalen. Dit wordt vastgesteld door de gemeente of het zorgkantoor.

Ingeval van ziekte van de zorgverlener dient de budgethouder dit door te geven aan de SVB. Dat is in de huidige situatie ook al het geval en levert daarom geen extra regeldruk op. De SVB schakelt vervolgens de arbodienst in en legt contacten tussen partijen. Als gevolg van het wetsvoorstel komen er meer re-integratieverplichtingen op de budgethouder te rusten. De arbodienst zal via de SVB de budgethouder ondersteunen bij deze verplichtingen. Die ondersteuning houdt onder andere in dat de budgethouder door de SVB wordt gewezen op de verplichtingen die de budgethouder wettelijk heeft en dat in onderling overleg wordt gekeken naar de mogelijkheden in de situatie van de budgethouder. Op die manier wordt de regeldruk bij de budgethouder zoveel mogelijk beperkt.

De wijzigingen met betrekking tot scholing, verlof en de Wfw leveren nagenoeg geen extra regeldruk op voor de budgethouder. Met vragen hieromtrent kan de budgethouder zich wenden tot de SVB. De SVB ondersteunt nu al bij het aanvragen van uitkeringen als gevolg van verlof. Dat wijzigt door dit wetsvoorstel niet, behalve dat pleeg- en adoptieverlof ook mogelijk worden. In de praktijk komt dit nauwelijks voor, maar ook in die gevallen kan de SVB de aanvraag bij UWV indienen voor de budgethouder.

Als gevolg van het wetsvoorstel ontstaat ook meer regeldruk voor de budgethouder ingeval van ontslag. De SVB biedt ook in deze situatie ondersteuning aan, doordat het mogelijk is om juridische bijstand te krijgen via de rechtsbijstandverlener waarmee de SVB een contract heeft. De betrokken jurist kan afhankelijk van de situatie de budgethouder kosteloos bijstaan bij de beëindiging van het dienstverband. In de meeste gevallen wordt de arbeidsovereenkomst beëindigd met wederzijds goedvinden of met instemming van de werknemer. Dat is nu ook al het geval, zodat dit wetsvoorstel daar geen extra regeldruk oplevert. Indien dit echter niet aan de orde is en een procedure via UWV of de kantonrechter moet worden gevolgd, komt er voor de budgethouder wel meer bij kijken. Ook in die gevallen kan ondersteuning worden verkregen van de rechtsbijstandverzekering via de SVB. Een dergelijke procedure levert extra regeldruk op voor de budgethouder en is complexer dan de situatie waarin de zorgverlener meewerkt aan beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Budgethouders zullen kennis moeten nemen van de wijzigingen, zodat zij weten wat hun verplichtingen zijn bij het aangaan van een dienstverband. De eenmalige kennisnemingskosten van deze wetswijziging voor werkgevers worden op ca € 46.000 geschat. Aangezien werkgevers zoveel mogelijk via de reguliere en voor hen bekende uitingen van de ministeries van SZW en VWS, de SVB, UWV en de Belastingdienst worden geïnformeerd zijn de kennisnemingskosten beperkt. De MKB-toets is niet van toepassing, omdat de Rdah alleen van toepassing is op particuliere werkgevers en niet op bedrijven.

4.4.2 Regeldruk voor werknemers

Als gevolg van het wetsvoorstel neemt de regeldruk voor werknemers op minimale wijze toe. De verplichtingen die zij hebben in de huidige situatie blijven onveranderd. Zo moeten zij ook nu al aangifte inkomstenbelasting doen, zich aanmelden bij de SVB en in sommige gevallen bepaalde informatie aanleveren bij de SVB. Ingeval van ziekte die langer duurt dan zes weken zullen zij langer worden begeleid, hetgeen de nodige verplichtingen met zich mee brengt. Uiteindelijk staat daar een langere periode aan loondoorbetaling tegenover.

Ook werknemers zullen moeten kennisnemen van de wijzigingen voor zover hun individuele situatie daartoe aanleiding geeft. De eenmalige regeldrukkosten hiervan zijn geraamd op ca € 75.000.

Ten aanzien van ontslag kan het voorkomen dat een procedure via UWV of de kantonrechter moet worden doorlopen. Dergelijke procedures kunnen complex zijn, zodat de werknemer zich mogelijk moet laten adviseren/bijstaan door een jurist. Indien deze situatie zich voordoet, betekent dat extra regeldruk voor de werknemer. In de meeste gevallen eindigt een arbeidsovereenkomst echter met wederzijds goedvinden of met instemming van de werknemer. Dat is in de huidige praktijk al het geval, zodat dit wetsvoorstel daar geen extra regeldruk oplevert. Ten aanzien van de verzekeringsplicht zal de regeldruk enerzijds afnemen, omdat voor de groep die verplicht verzekerd wordt niet langer een keuze bestaat om vrijwillig verzekerd te zijn. Het kan wel zo zijn dat een werknemer na het eindigen van een arbeidsovereenkomst aanspraak kan maken op een WW, ZW of WIA-uitkering. Een dergelijke uitkering zal de werknemer moeten aanvragen. Hoewel hier nu in de praktijk al uitvoering aan wordt gegeven, bestond dit recht voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep niet. Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat dit recht wettelijk wordt geregeld en daarmee levert dit extra regeldruk op voor de werknemer.

4.4.3 Regeldruktoets ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel

advies, omdat het beperkt gevolgen voor de regeldruk heeft, die de toelichting toereikend in beeld brengt.

4.5 Gevolgen Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), omdat daar een geheel ander stelsel van toepassing is. Het principe *comply or explain* biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. Als er goede redenen zijn kan er afgeweken worden (*explain*).

Met de staatkundige transitie van 10 oktober 2010, de datum waarop Bonaire, Sint-Eustatius en Saba een bijzondere gemeente (openbaar lichaam) van Nederland werden, is de Nederlands Antilliaanse wet- en regelgeving grotendeels beleidsluw omgezet.

Bij deze met name wetstechnische operatie werd het mede gelet op het absorptievermogen en insulaire karakter van Caribisch Nederland onwenselijk geacht om ook meteen over te gaan tot een grote inhoudelijke wijzigingsslag. De wet- en regelgeving die betrekking heeft op arbeidsmarkt, arbeidsrecht en sociale zekerheid wijkt daarom aanzienlijk af van die in het Europees deel van Nederland.

Bij het in het kader van het toepassen van *comply or explain* in acht nemen van de lokale context kan geconcludeerd worden dat toepasselijkheid van het onderhavige wetsvoorstel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet aan de orde kan zijn. Dit geldt zowel vanuit het perspectief van de sociale zekerheid als vanuit het arbeidsrecht. Ten aanzien van de sociale zekerheid is van belang dat de voor Caribisch Nederland geldende werknemersregelingen – dit betreft de toepasselijke arbeidsongeschiktheidswetten; Caribisch Nederland kent (nog) geen Werkloosheidsregeling – geen uitzondering kennen voor werkzaamheden in de huishoudelijke sfeer. In het verlengde daarvan is er ook geen met de RdaH vergelijkbare regeling in Caribisch Nederland. Het Burgerlijk Wetboek BES bevat in de regeling van het arbeidsovereenkomstenrecht evenmin bijzondere bepalingen voor huishoudelijk personeel. Nut en noodzaak van de onderhavige maatregelen ontbreekt daarmee.

5. Financiële gevolgen voor het Rijk

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en het voorliggende wetsvoorstel heeft gevolgen op zowel de inkomsten als uitgaven van de Rijksbegroting. In deze paragraaf worden de gevolgen puntsgewijs toegelicht.

Uitkeringslasten werknemersverzekeringen

Met ingang van 16 december 2021 (datum uitspraak rechtbank Rotterdam) is de groep pgb-zorgverleners die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst op doorgaans minder dan vier dagen per week verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. Dat betekent dat deze groep, indien deze aan de voorwaarden voldoet, aanspraak kan maken op een uitkering op basis van de WW, ZW of Wet WIA (met doorwerking naar de WAZO). De verwachte effecten op de uitkeringslasten zijn in de tabel hieronder weergegeven. In de raming van uitkeringslasten is uitgegaan van circa 20 duizend unieke zorgverleners die in zelfde mate gebruik maken van de werknemersverzekering als de gemiddelde verzekerde populatie. De hogere uitgaven aan werknemersverzekeringen drukken op de SZW-begroting. Deze budgettaire gevolgen zijn bij de Voorjaarsnota van 2024 verwerkt.

Tabel: Geraamde Uitkeringslasten werknemersverzekeringen

Uitkeringslasten (€ x mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel ¹
WW	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,7	€ 0,9	€ 0,9	€ 0,9	€ 0,9
ZW	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,6	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0	€ 1,0
WIA	€ 0,2	€ 0,6	€ 1,0	€ 1,4	€ 1,7	€ 2,0	€ 5,8
TW	€ 0,0	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,2	€ 0,3
WAZO	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,4	€ 0,4
Totaal	€ 0,6	€ 1,5	€ 2,7	€ 3,8	€ 4,2	€ 4,5	€ 8,4

¹ Alle bedragen zijn structureel per 2029 met uitzondering van de uitgaven aan de WIA en Toeslagenwet (TW). Deze uitgaven zijn structureel per 2060 doordat mensen zeer lang in de WIA kunnen verblijven, duurt het voor die regeling langer voor de bedragen hun structurele niveau hebben bereikt.

Premies werknemersverzekeringen

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat voor deze groep werknemers vanaf de datum inwerkingtre-



ding premies voor de werknemersverzekeringen worden afgedragen. De werkgeverspremies bestaan uit premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), de Werkhervattingskas (Whk) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Voor de Aof en de Whk is dit altijd het premiepercentage voor kleine werkgevers, want er zijn geen budgethouders die grote of middelgrote werkgevers zijn. Het premiepercentage voor de AWf hangt af van de aard van de arbeidsovereenkomst. De geraamde premieopbrengsten staan onderstaand in de tabel vermeld.

Tabel: Geraamde premiebatens werknemerspremies

Baten (€ x mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
Premie werknemersverzekeringen (AWf, WHK en Aof)			12,6	12,6	12,6	12,6	12,6

Loonbelasting, premie volksverzekeringen en inkomstenbelasting

Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de loonbelasting en premie volksverzekeringen die deze groep werknemers verschuldigd is niet pas via een aanslag inkomstenbelasting te heffen, maar deze reeds via de loonaangifte in te houden en af te dragen. Het verleggen van de afdrachten leidt echter niet tot extra inkomsten voor het Rijk, omdat de werknemer nu al gehouden is inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen af te dragen bij de aangifte inkomstenbelasting.

Inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw wordt op verschillende manieren geheven. Een werknemer die werkzaam is onder de Rdah geeft het inkomen aan als resultaat uit overige werkzaamheden bij de aangifte inkomstenbelasting en voldoet zelf de bijdrage Zvw. Met dit wijzigingsvoorstel wordt de budgethouder inhoudingsplichtig voor de loonbelasting en gaat de budgethouder een werkgeversbijdrage Zvw afdragen over het loon. Dit voorliggende wijzigingsvoorstel houdt dus in dat de bijdrage Zvw wordt verlegd van de zorgverlener naar de budgethouder. Per saldo leidt dit tot extra inkomsten. De werkgeversheffing is immers hoger (6,57%) dan de in te houden bijdrage Zvw (5,32%).

PGB en loondoorbetalingsverplichting

De premieplicht en inhoudingsplicht betekenen voor werkgevers, afhankelijk van de hoogte van de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, een gemiddelde verhoging van 20% werkgeverslasten. Deze kosten worden voldaan vanuit het pgb. De Centrale Raad van Beroep onderkent dat een verhoging van pgb-tarieven effect heeft op de algemene middelen. Het is echter vaste rechtspraak van het HvJ dat budgettaire overwegingen geen rechtvaardiging vormen voor discriminatie ten nadele van een van de geslachten.⁵² De Raad heeft voorts overwogen dat het pgb toereikend moet zijn.⁵³

De verplichting om voor een langere periode een deel van het loon door te betalen indien de pgb-zorgverlener arbeidsongeschikt is, heeft eveneens financiële gevolgen voor de Rijksbegroting. In geval van arbeidsongeschiktheid wordt het pgb verhoogd met een bedrag dat door de budgethouder is verschuldigd op basis van de loondoorbetalingsverplichting ingeval van ziekte. Door het pgb te verhogen kan de arbeidsongeschikte zorgverlener worden doorbetaald en kan de budgethouder vervangende zorg inkopen. Met dit wijzigingsvoorstel wordt de loondoorbetalingsplicht verlengd van zes naar 104 weken. De SVB verzorgt de bovengenoemde ophoging van het budget en verrekent dat met de verschillende verstrekkers. Dat heeft financiële gevolgen die in de huidige praktijk (nu wordt al voor 6 weken doorbetaald bij ziekte) worden gefinancierd door de verschillende verstrekkers. Per 1 januari 2026 verandert de wijze van financiering niet. De meerkosten voor pgb en de verlenging van de periode van loondoorbetalingsverplichting per 1 januari 2026 worden gedekt op de begroting van het Ministerie van VWS.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten van uitvoerders die verband houden met het uitvoering geven aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep of aan het voorliggende wijzigingsvoorstel zijn in kaart gebracht

⁵² Zie in dit verband onder meer het arrest van het Hof van 23 oktober 2003, Schönheit en Becker, C-4/02 en C-5/02, EU:C:2003:583, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak, waarin wordt overwogen dat budgettaire overwegingen geen rechtvaardiging vormen voor discriminatie ten nadele van een van de geslachten.

⁵³ Zie o.a. artikel 2.1.3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wmo-2015 en artikel 3.3.3, zesde lid, van de Wlz. Zie ook Centrale Raad van Beroep van 16 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1394.

door middel van uitvoeringstoetsen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde uitvoeringskosten. De kosten voor de noodzakelijke systeemwijzigingen bij de Belastingdienst vallen binnen de jaaraanpassingen. De Belastingdienst voorziet geen structurele kosten. De incidentele uitvoeringskosten van UWV bedragen € 0,6 miljoen in 2023 en € 0,8 miljoen in 2025. Verder bedragen de structurele uitvoeringskosten van UWV € 2,2 miljoen vanaf 2026. Hiervoor is budget gereserveerd op de begroting van SZW bij Voorjaarsnota 2024. Ook de SVB ziet voor de uitvoering van het wetsvoorstel werkzaamheden met incidentele kosten en een stijging van de structurele kosten. De incidentele meerkosten zijn begroot op ca 3,4 miljoen en de structurele kosten op € 4,6 miljoen. Zowel de incidentele uitvoeringskosten als de structurele kosten zullen door VWS van dekking worden voorzien bij de Voorjaarsbesluitvorming van 2025. De structurele uitvoeringskosten van de SVB vallen per 1 januari 2026 onder de reguliere wettelijke taak van de SVB. Het Ministerie van VWS is opdrachtgever voor deze taak.

Uitvoeringskosten (€ x mln.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
UWV	2,8	2,0	3,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
SVB	0	0	3,4	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
Belastingdienst	0	0	0	0	0	0	0	0

Voor de overige wijzigingen van het wetsvoorstel is de verwachting dat de structurele kosten verwaarloosbaar zijn. De wijziging ten aanzien van scholing kan tot gevolg hebben dat uit het pgb scholing wordt aangeboden, maar de betekenis van deze verplichting is in de praktijk beperkt.

6 Consultatie, adviezen en uitvoering

Het conceptwetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie en is voor advies voorgelegd aan de ATR. Daarnaast is het voorstel voor uitvoeringstoets voorgelegd aan de SVB, UWV en de Belastingdienst. Tevens is door UWV een doenvermogenstoets uitgevoerd en heeft een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) plaatsgevonden door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In dit hoofdstuk worden de uitkomsten hiervan beschreven.

6.1 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 19 juni 2024 tot en met 31 juli 2024 opengesteld voor internetconsultatie. Er zijn in totaal 14 reacties binnengekomen (waarvan 12 openbaar), zowel van (belangen)organisaties, als van individuele burgers. Hieronder zal eerst per onderwerp worden stilgestaan bij de reacties van individuele burgers, daarna worden de reacties van de (belangen)organisaties besproken en wordt hier op gereageerd.

Individuele reacties

Het voorstel is in overwegende mate positief ontvangen. Tegelijkertijd worden in diverse reacties zorgen geuit over de gevolgen voor budgethouders en de toereikendheid van de pgb-budgetten na invoering van het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld vanwege de administratieve verplichtingen ingeval van ziekte van de pgb-zorgverlener en de vervanging van de zorgverlener in deze situaties. Ook wijst men op de toename in (administratieve) verplichtingen voor de budgethouders.

Pgb op basis van een arbeidsovereenkomst

Uit de reacties blijkt dat niet in alle gevallen duidelijk is of de wet ook gaat gelden in geval van familierelaties waarin geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. In reactie hierop is in paragraaf 1.5 van deze memorie van toelichting verduidelijkt dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op die situaties waarin sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat het wetsvoorstel niet van toepassing is indien sprake is van pgb-zorgverlening krachtens een overeenkomst van opdracht met een zzp-er, zorginstelling of partner/familielid.

Alleen indien sprake is van een arbeidsovereenkomst, is sprake van werknemer- en werkgeverschap en kunnen de wetsartikelen waar dit wetsvoorstel betrekking op heeft van toepassing zijn.

Wijzigingen loondoorbetaling bij ziekte

In de reacties worden ook zorgen geuit over de gevolgen van de verlengde loondoorbetalingsverplichting bij ziekte. Zo wordt onder andere aangegeven dat niet duidelijk is hoe vervangende zorg kan worden ingekocht indien de zorgverlener ziek wordt. Voorts wordt gevraagd wie de kosten van een eventueel door UWV opgelegde verlengde periode van loondoorbetaling bij ziekte (ook wel een loonsanctie) draagt en welke arbodienst de budgethouders c.q. SVB gaat ondersteunen bij het wetsvoorstel.

Op het moment dat de vaste pgb-zorgverlener ziek wordt, dient de budgethouder dit door te geven aan de SVB. Dat is op dit moment ook al het geval.⁵⁴ De budgethouder is gehouden het loon van de zieke zorgverlener door te betalen, maar krijgt hiervoor compensatie van de SVB. Dat betekent dat er pgb overblijft om een vervangende pgb-zorgverlener in dienst te nemen. De budgethouder dient in dat geval zelf een vervangende zorgverlener te zoeken en met die persoon een zorgovereenkomst af te sluiten. In de zorgovereenkomst wordt bij de looptijd afgesproken dat het gaat om vervanging van de vaste zorgverlening en dat de overeenkomst eindigt zodra de vaste zorgverlener weer beter is en de werkzaamheden weer kan oppakken.⁵⁵ De SVB kan de budgethouder hierin bijstaan.

Hoe wordt omgegaan met een eventuele verlenging van de loondoorbetalingsverplichting is omschreven in paragraaf 4.2.1. In het kort komt het erop neer dat de SVB in deze extra periode ook ondersteuning via de ingekochte arbodienst (verloopt middels aanbesteding) zal verlenen. Of tijdens deze periode ook compensatie plaatsvindt van de loonkosten van de arbeidsongeschikte zorgverlener, is afhankelijk van de vraag of de budgethouder verwijtbaar heeft gehandeld of nagelaten. Indien dat het geval is, zal geen compensatie plaatsvinden.

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Een aantal keer wordt in de reacties gewezen op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en gevraagd hoe deze gevolgen eruit zien voor de budgethouder. Zo wordt gevraagd hoe om wordt gegaan met de werkgeverslasten die als gevolg van dit wetsvoorstel bij de budgethouder komen te liggen. Ook wordt gevraagd naar de financiële gevolgen van de aanpassingen rondom ziekte en ontslag. Naar aanleiding van deze vragen is paragraaf 4.2.3 toegevoegd, waarin wordt beschreven welke financiële gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de budgethouder en hoe hiermee wordt omgegaan.

Reacties van (belangen)organisaties

Ook hebben verschillende belangenorganisaties gereageerd. Hieronder wordt per organisatie een beschrijving van de reactie gegeven.

Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)

In de consultatiereactie wordt allereerst aangegeven dat men verheugd is over het feit dat er een wetsvoorstel voorligt om de Rdah te wijzigen. Wel worden een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel geplaatst. De voorgeschiedenis van het traject en dan met name de rol van de overheid hierin zou in de memorie van toelichting te beknopt zijn weergegeven. De mogelijke impact van andere juridische procedures zou eveneens onvoldoende belicht zijn. Ook wordt aangegeven dat gastouders onterecht niet worden meegenomen in het wetsvoorstel. Ook zij zouden toegang tot de sociale zekerheid moeten krijgen evenals arbeidsrechtelijk bescherming. Ook wordt gepleit voor volledige afschaffing van de Rdah. Voorts is aangegeven dat de langere periode van loondoorbetaling bij ziekte die met de maatregel wordt geïntroduceerd ook zou moeten gelden bij ziektegevallen vóór 1 januari 2026. Door VVR is aangegeven dat de zieke zorgverlener met een arbeidsovereenkomst nu al recht heeft op een uitkering uit de ZW. Ook wanneer er geen beëindigingsovereenkomst wordt afgesloten. De ZW zou hiervoor de ruimte bieden. Verder wordt er op gewezen dat een veel grotere groep pgb-zorgverleners ten onrechte geen baat heeft bij het wetsvoorstel. Het gaat dan om pgb-zorg op basis van een overeenkomst van opdracht wat veelal bij zorg binnen familieverband aan de orde is. Ook binnen familieverband zou het mogelijk moeten zijn om met een zorgarbeidsovereenkomst te werken.

Bureau Clara Wichmann (BCW)

BCW is positief over het wetsvoorstel, maar betreurt dat het meer dan een jaar heeft geduurd voordat er een wetsvoorstel kwam en dat de verwachting is dat het pas per 1 januari 2026 in werking zal treden. Daarbij merkt BCW op dat het al eerder (o.a. door het rapport van de Commissie Kalsbeek) duidelijk was dat de kosten voor pgb-zorg, deels worden afgewenteld op degenen die de zorg verrichten (hoofdzakelijk vrouwen), door hen een sociaal vangnet te onthouden. BCW waardeert dat het wetsvoorstel de uitsluiting van de sociale zekerheid voor pgb ongedaan maakt en hoopt dat dit ook met terugwerkende kracht zal gelden voor betaling van de inkomensafhankelijke premie Zvw. BCW betreurt dat het wetsvoorstel geen sociale zekerheid regelt voor de overige groep pgb-zorgverleners, die niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Zoals de familierelaties, waarbij de aard van de zorg die wordt geboden niet verschilt van de aard van de zorg die wordt geboden aan externe personen. Net als VVR wijst BCW in dit kader op het aanpassen van het

⁵⁴ Ziek of beter melden | PGB | SVB.

⁵⁵ Vervanging zorgverlener | PGB | SVB.

Rariteitenbesluit. Daarnaast wijst BCW op de passage in paragraaf 4.3 waarin volgens BCW budgethouders worden opgeroepen het stelsel te ontduiken ten koste van de sociale zekerheidsrechten van degenen die voor hen zorgen. Ten aanzien van de gastouders merkt BCW op dat gastouderbureaus wat haar betreft op dezelfde wijze als de SVB bij werkgeverstaken kunnen ondersteunen en dat hier middelen voor ter beschikking kunnen worden gesteld. BCW wijst in dit kader ook op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie⁵⁶, waaruit 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. Voorts waardeert BCW het dat in het wetsvoorstel aan de pgb-zorgverleners het recht op twee jaar loondoorbetaling bij ziekte wordt toegekend, maar kan zich niet vinden in het overgangsrecht. Daarbij wijst BCW op de mogelijkheid om het UWV te instrueren om aan zieke pgb-zorgverleners nu al een Ziektewetuitkering toe te kennen indien zij langer dan zes weken ziek zijn, zonder dat de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd. Tot slot wordt gewezen op onduidelijkheid over de financiële gevolgen voor het wetsvoorstel.

Per Saldo en Coalitie voor Inclusie (PS/CvI)

PS/CvI zijn positief over de verbetering van de rechtspositie van pgb-zorgverleners. Wel benoemen zij drie voorwaarden die wat hen betreft randvoorwaardelijk zijn. Allereerst benoemen zij dat het van belang is dat in alle wetten wordt gegarandeerd dat het nu geldende maximum tarief wordt aangepast, zodat budgethouders in staat zijn de werkgeverslasten te betalen. Ten tweede brengt het wetsvoorstel naast werkgeverslasten andere kosten met zich mee. Daarbij wijzen zij op een transitievergoeding, ontslagbescherming (opzegtermijn en toestemming UWV), het minimaal uitbetalen van drie uur loon indien korter wordt gewerkt, de oproeptermijn en het aanbod van vaste arbeidsomvang na 12 maanden en de verplichting om het loon door te betalen als het risico om geen arbeid te verrichten voor rekening komt van de budgethouder. PS/CvI merken op dat als de budgethouder de financiële verplichtingen als werkgever niet kan nakomen zij dan privé aansprakelijk zijn. Ze merken daarbij op dat het wat hen betreft reëel is om de aansprakelijkheid voor sancties in beginsel bij de SVB te leggen, en dit alleen te leggen bij de budgethouder indien de SVB kan aantonen dat de budgethouder iets te verwijten valt en daarbij duidelijk aan te geven wat deze verwijten zijn. Als derde en laatste voorwaarde geven zij aan dat voorlichting en toerusting nodig is. Ze roepen op tot goede voorlichting voor zowel de werknemers als de budgethouders voor wie dit wetsvoorstel gaat gelden.

Landelijke cliëntenraad (LCR)

De LCR vindt het wetsvoorstel positief, maar benoemt een aantal aandachtspunten. Allereerst wordt benoemd dat budgethouders voldoende ondersteuning moeten krijgen. Verder wordt opgemerkt dat gastouders aan huis en informele zorgverleners ook onder de Rdah vallen en gelijke arbeidsrechten en toegang tot de werknemersverzekeringen moeten krijgen. Voorts is niet duidelijk wie voor de extra kosten als gevolg van het wetsvoorstel opdraait en de LCR merkt op dat zorgverleners die voor de uitspraak zijn uitgevallen en in schrijnende situaties terecht zijn gekomen, ook recht zouden moeten krijgen op een tegemoetkoming en compensatie. Aanbevolen wordt om voor de groep die pgb heeft op basis van de Zvw ook verplicht wordt gesteld dat de SVB de salarisadministratie en ondersteuning uitvoert, om risico's voor de pgb-houder én pgb-dienstverlener te verminderen. Ook wordt gewezen op het risico van een verlenging van de loondoorbetalingsplicht na 104 weken (een loonsanctie) en wordt gevraagd of budgethouders een verhoging krijgen van het budget als de pgb-zorgverlener arbeidsongeschikt is.

Gebundelde reactie

De reacties van de (belangen)organisaties hebben geleid tot een aantal verduidelijkingen in de memorie van toelichting. VVR geeft aan dat eerder niet duidelijk was aangegeven dat het niet is gelukt om het oneigenlijk gebruik van alfahulpconstructies te voorkomen. In paragraaf 1.3 is de voorgeschiedenis verder uitgebreid, met name ten aanzien van de alfahulpen en het verloop van het proces destijds. Meerdere organisaties hebben aangegeven dat zij de motivering om gastouders onder de Rdah te laten vallen niet overtuigend genoeg vinden. In paragraaf 1.4 is de motivering verduidelijkt. Er wordt door VVR gewezen op de mogelijkheid dat gastouders als gevolg van dit wetsvoorstel als zelfstandige zullen gaan werken. Deze redenering is niet goed te volgen. Het is in theorie mogelijk, maar als zelfstandige kunnen zij ook geen aanspraak maken op de werknemersverzekeringen en hebben zij in het geheel geen aanspraak op arbeidsrechtelijke bescherming. Deze verschuiving vindt op dit moment ook niet plaats.

BCW geeft in de reactie aan dat gastouderbureaus bij werkgeverstaken kunnen ondersteunen en dat hier middelen voor ter beschikking kunnen worden gesteld. Het kabinet deelt deze opvatting niet. De

⁵⁶ HvJ EU 24 november 2022, C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120.

taken van een gastouderbureau zien op bemiddeling tussen gastouder en vraagouder en begeleiding van de gastouder om de veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen te waarborgen. Daarnaast heeft het gastouderbureau een kassiersfunctie ten behoeve van de gastouder. Het toebedelen van de werkgeverstaken aan gastouderbureaus zou een aanzienlijke uitbreiding zijn van hun taken en naar mening van het kabinet niet aansluiten bij de rol en verantwoordelijkheden die een gastouderbureau heeft. Dit hebben de gastouderbureaus waarmee over dit onderwerp is gesproken ook bevestigd. Overigens besteden veel (kleinere) gastouderbureaus de werkgeverstaken die ze hebben voor hun eigen medewerkers, vanwege het gebrek aan expertise over deze onderwerpen veelal ook uit.

Meermaals komt naar voren dat met het wetsvoorstel nog geen sociaal vangnet is geregeld voor pgb-zorgverleners in familieverband, waar geen arbeidsovereenkomst is gesloten. Dit wordt in paragraaf 1.5 nader toegelicht.

De memorie van toelichting is voorts op meerdere punten verduidelijkt. Zo is paragraaf 4.2.3 toegevoegd, waarin wordt beschreven welke financiële gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de budgethouder en hoe hiermee wordt omgegaan. Daarbij is een splitsing gemaakt tussen enerzijds werkgeverslasten zoals premies, en anderzijds de overige kosten die dit wetsvoorstel met zich mee kan brengen (als een specifieke situatie aan de orde is, zoals ziekte). PS/CvI noemen in hun reactie een uitgebreide lijst met kosten, namelijk de transitievergoeding, ontslagbescherming (opzegtermijn en toestemming UWV), het minimaal uitbetalen van drie uur loon indien korter wordt gewerkt, de oproeptermijn en het aanbod van vaste arbeidsomvang na 12 maanden en de verplichting om het loon door te betalen als het risico om geen arbeid te verrichten voor rekening komt van de budgethouder. Daarbij is van belang dat al deze genoemde kosten en verplichtingen ook voor dit wetsvoorstel al bestonden/golden, met uitzondering van de ontslagvergunning via UWV. Het wetsvoorstel wijzigt dat niet.

BCW wijst specifiek op de passage in paragraaf 4.3 waarin volgens BCW budgethouders worden opgeroepen om het stelsel te ontduiken ten koste van de socialezekerheidsrechten van degenen die voor hen zorgen. Dat is niet wat met deze passage wordt bedoeld. Het kan mogelijk zijn dat budgethouders de benodigde zorg als gevolg van het wetsvoorstel via een andere weg willen invullen, bijvoorbeeld door tussenkomst van een zorgkantoor. Indien dat het geval is, dan zijn de zorgverleners in dienst bij de zorginstelling en dus via deze weg verplicht verzekerd voor de werknemersverzekeringen. De passage is daarmee geen oproep om het stelsel te ontduiken, maar beschrijft een mogelijke manier waarop de pgb-zorgverlener kan worden ingehuurd met behoud van arbeidsrechtelijke en sociaal zekerheidsrechtelijke bescherming. Deze keuze is aan de budgethouder en zorgverlener.

Aangegeven wordt voorts dat al voor de ingangsdatum van het wetsvoorstel recht bestaat op loondoorbetaling bij ziekte en dat de zieke zorgverlener met een arbeidsovereenkomst nu ook al recht heeft op een uitkering uit de ZW, ook wanneer er geen beëindigingsovereenkomst wordt afgesloten. De ZW zou hiervoor de ruimte bieden. Het is niet duidelijk op welke mogelijkheid VVR doelt om nu al aanspraak te maken op een ZW-uitkering, terwijl het dienstverband niet is beëindigd. De regering deelt dit standpunt daarom niet. Parallel aan de wetswijziging lopen rechtszaken over de vraag of voor ingang van dit wetsvoorstel al recht bestaat op langere loondoorbetaling dan zes weken indien de pgb-zorgverlener arbeidsongeschikt is. Dat standpunt wordt door het kabinet niet gedeeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen en anderzijds de overige uitzonderingsbepalingen onder de Rdah. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep gaat slechts over de verplichte werknemersverzekeringen. Als uit (hogere) rechtspraak blijkt dat het toch anders is, zal hier aan worden voldaan.⁵⁷

De financiële gevolgen voor de budgethouder zijn naar aanleiding van de internetconsultatie nader toegelicht in paragraaf 4.2.3. PS/CvI geeft aan dat het wat hen betreft reëel is om de aansprakelijkheid voor sancties in beginsel bij de SVB te leggen, en dit alleen te leggen bij de budgethouder indien de SVB kan aantonen dat de budgethouder iets te verwijten valt en daarbij duidelijk aan te geven wat deze verwijten zijn. Het betreft echter een arbeidsovereenkomst tussen de budgethouder en de pgb-zorgverlener, waarbij de budgethouder werkgever is. Dat betekent dat de budgethouder kan worden aangesproken voor het nakomen van de overeenkomst en daarmee aansprakelijk is als dat niet het geval is.

Een zorgkantoor heeft aangegeven niet als belanghebbende te worden benoemd in de memorie van

⁵⁷ Op 11 oktober 2024 is in een uitspraak van de rechtbank Amsterdam geoordeeld dat de budgethouder niet gehouden was om de zieke pgb-zorgverlener langer dan zes weken loon door te betalen en dat UWV de aanvraag voor een ZW-uitkering mocht afwijzen.

toelichting. Zorgkantoren worden wel als belanghebbende genoemd in de vragen van het Beleidskompas bij dit wetsvoorstel. De rol van zorgkantoren is verduidelijkt in paragraaf 4.2.3.

6.2 Uitvoeringstoets SVB

De SVB heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De SVB ziet het wetsvoorstel als een positieve ontwikkeling die bijdraagt aan de bestaanszekerheid van zorgverleners.

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en binnen haar mogelijkheden handhaafbaar. Wel stelt de SVB hiervoor een aantal voorwaarden. Zo is het allereerst van belang dat de benodigde functionaliteiten in het softwaresysteem tijdig beschikbaar zijn. Daarnaast dient de opdracht tot implementatie en uitvoering van de wetswijzigingen tijdig te worden gegeven, zodat op tijd kan worden gestart met de voorbereidingen. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan het maken van nieuwe afspraken met ketenpartners en arbodiensten. Zo moeten er verdere afspraken zijn gemaakt met zorgkantoren over de tijdige verwerking en aanpassing van arbeidsovereenkomsten in PGB2.0 en moeten duidelijke afspraken worden gemaakt met de Belastingdienst en UWV over de verzekeringsplicht. Tot slot wordt aangegeven dat implementatie van het wetsvoorstel met zich mee brengt dat er onvoldoende capaciteit is voor andere lopende/aankomende trajecten. De SVB vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht en verzoekt om gezamenlijk een afweging te maken in de prioritering en uitvoerbaarheid van de verschillende trajecten die capaciteit van de SVB vergen.

Ten aanzien van de ingangsdatum van 1 januari 2026 merkt de SVB op voldoende tijd nodig te hebben om de voorbereidingen voor de wetswijziging te treffen. Er is tijd nodig voor het ontwikkelen van de benodigde functionaliteiten, maar ook voor het informeren van de budgethouders, het opvragen en verwerken van benodigde documenten en het opleiden van (nieuwe) medewerkers. Daarnaast moet rekening gehouden worden met een mogelijke aanbesteding voor een nieuwe arbodienstverlener, wanneer er bezwaar gemaakt wordt tegen de gunning van de aanvullende opdracht aan de huidige dienstverlener.

De SVB ziet het wetsvoorstel als een positieve beweging waardoor er meer sociale zekerheid wordt geboden. Dit draagt bij aan de bestaanszekerheid van zorgverleners. Als gevolg van het wetsvoorstel krijgen pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst meer rechten. Anderzijds komen als gevolg van het wetsvoorstel ook meer werkgeverslasten bij de budgethouder te liggen. Bij het vervullen van de werkgeverstaken ondersteunt de SVB de budgethouder door middel van algemene informatie, advies en ondersteuning in het geval van ziekte van de zorgverlener, ontslag en het aanvragen van verlof. De budgethouder blijft uiteindelijk verantwoordelijk.

De SVB benoemt daarbij een aantal belangrijke aandachtspunten:

- (i) *Toereikendheid budgetten/budgetteren*: De SVB ziet het risico dat budgethouders onvoldoende budget overhouden door het afdragen van de werkgeverslasten. Op basis van cijfers over 2023 schat de SVB in dat voor ongeveer de helft van de budgethouders het budget niet toereikend is.
- (ii) *Zvw en maximumtarief*: Indien op dit moment het maximumtarief is afgesproken, zijn budgethouder en zorgverlener genoodzaakt om het uurtarief te verlagen. Indien de maximumuurtarieven niet verhoogd worden, kunnen deze budgethouders hun zorgverleners niet geheel uit het pgb betalen, omdat er niet boven het maximumuurtarief gedeclareerd mag worden en er geen mogelijkheid is binnen de Zvw voor het bijbetalen uit eigen middelen. Uit cijfers over 2023 blijkt dat dit voor 80–90% van de Zvw-groep, die bij de SVB bekend is, geldt.
- (iii) *Toename administratieve lasten*: De SVB ondersteunt budgethouders in de extra verplichtingen die als gevolg van de wetswijzigingen bij hen komen te liggen, maar budgethouders blijven de werkgever en daardoor verantwoordelijk.

Deze berekening waarnaar de SVB verwijst is echter gemaakt op basis van het totaal aantal pgb's en overweegt niet het aandeel van arbeidsovereenkomsten die onder de Rdah vallen in respectievelijke budgetten. Inschattingen die na de uitvoeringstoets van de SVB zijn gemaakt, laten aanzienlijk lagere impact zien. De regering merkt voorts op dat de SVB terecht stelt dat er een groep budgethouders is die mogelijk onvoldoende zorg kan inkopen als er werkgeverslasten moeten worden betaald. Het is aan de verstrekkers binnen het pgb-stelsel (te weten de zorgkantoren, gemeenten en zorgverzekeraars) om de budgethouder in staat te stellen toereikende zorg in te kunnen kopen. Dat kan betekenen dat de budgetten op individuele basis verhoogd moeten worden. Het is aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om ervoor zorg te dragen dat de verschillende verstrekkers voldoende ruimte hebben om toereikende budgetten te verstrekken. In de communicatie rondom dit wetsvoorstel zal hier aandacht voor zijn.

De Cliëntenraad van de SVB benadrukt het belang van keuzevrijheid en de mogelijkheid voor maatwerk, de essentie van het pgb. Het wetsvoorstel kan hier volgens de Cliëntenraad mogelijk afbreuk aan doen. Om die reden geeft de Cliëntenraad ter overweging mee om een uitzondering in het

wetsvoorstel op te nemen voor informele zorgverleners en te werken met een geleidelijke overgang. Voor een succesvolle verandering ziet de Cliëntenraad voorts het belang van een goede informatie- en communicatiestrategie.

De regering neemt de suggestie om informele zorgverleners uit te zonderen van het wetsvoorstel niet over. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst ziet de regering voor deze groep zorgverleners geen rechtvaardiging voor het maken van onderscheid met de groep formele zorgverleners met een arbeidsovereenkomst. De regering ziet net als de SVB en de Cliëntenraad het belang van een goede informatie- en communicatiestrategie en zal hier samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de uitvoering tijdig en uitvoerig op inzetten.

Tot slot benoemt de SVB nog een aantal algemene aandachtspunten bij het wetsvoorstel. De SVB geeft daarbij aan dat deze punten geen risico vormen voor de implementatie. De SVB wil hier wel voldoende aandacht aan besteden in de voorbereiding en communicatie, zodat de dienstverlening aan de budgethouder betrouwbaar en mensgericht blijft. Zo wordt onder meer aangegeven dat bij een pgb op basis van de Jw, Wmo-2015 of Wlz de budgethouder een vrijwillige storting kan doen. Dit is het geval bij het overschrijden van het maximumtarief of als er onvoldoende budget is. Als er wordt bijbetaald betekent dit dat de declaratie (deels) privaat gefinancierd is. Op basis van de wettekst zoals deze voor internetconsultatie is uitgezet kan volgens de SVB worden gesteld dat zorg die is betaald uit een vrijwillige storting niet onder de reikwijdte van deze wet valt. Dat is niet de bedoeling van het wetsvoorstel. Om die reden wordt de suggestie van de SVB overgenomen om in de wettekst op te nemen dat de dienstverlening geheel of gedeeltelijk moet zijn gefinancierd uit publieke middelen. Als gevolg hiervan vallen ook arbeidsovereenkomsten waarbij de zorgwerkzaamheden deels privaat en deels publiek zijn gefinancierd onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Andere algemene aandachtspunten zijn onder meer het verstrekken van duidelijke informatie in het kader van verzuimbegeleiding; het maken van duidelijke afspraken in het kader van overgangsrecht; oog te houden voor het terug dringen van slapende dienstverbanden en het tijdig doorgeven van wijzigingen en declaraties over 2025 of eerder.

6.3 Uitvoeringstoets UWV

UWV heeft onderhavig wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In de toets heeft UWV ook het doenvermogen van burgers betrokken. Het wetsvoorstel is voor UWV uitvoerbaar mits rekening wordt gehouden met de door UWV gemaakte opmerkingen en de beschreven risico's expliciet worden geaccepteerd.

UWV geeft aan dat de voorgestelde wetwijzigingen noodzakelijk zijn om goede uitvoering te kunnen geven aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van maart 2023.⁵⁸ Met het wetsvoorstel krijgen pgb-zorgverleners die onder de Rdah vallen voor een groot deel dezelfde rechten als andere werknemers. Immers, het wetsvoorstel regelt niet alleen de toegang tot de WW en andere werknemersverzekeringen, maar ook een verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte naar 104 weken en betere ontslagbescherming.

UWV merkt op dat het wenselijk zou zijn geweest indien het wetsvoorstel eerder dan 1 januari 2026 in werking zou treden. Onder meer vanwege het doorlopen van een wetstraject en de benodigde implementatie van het wetsvoorstel bij verschillende (andere) ketenpartners, waaronder de SVB en de Belastingdienst, is eerdere inwerkingtreding dan 1 januari 2026 niet mogelijk gebleken.

De gevolgen van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn reeds eerder door UWV groten-deels in kaart gebracht en geïmplementeerd. Uitkeringsaanvragen kunnen momenteel al worden ingediend door pgb-zorgverleners die onder de Rdah vallen, met terugwerkende kracht tot 16 december 2021.⁵⁹ De gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor UWV relatief beperkt. De uitspraak heeft tot gevolg gehad dat er ongeveer 18.000 verplicht verzekerden zijn bijgekomen. Dit leidt naar verwachting tot ongeveer 2.830 extra uitkeringsaanvragen per jaar.

UWV licht toe om welke verzekeringen en regelingen het gaat en hoe op dit moment (en op aangepaste wijze) aan de verzekeringsplicht uitvoering wordt gegeven. Bij pgb-zorgverleners onder de Rdah staat de verzekeringsplicht in de Polisadministratie vooralsnog op 'nee'. Deze indicatie wijzigt niet eerder dan dat de SVB een herbeoordeling van de verzekeringsplichtindicaties heeft uitgevoerd en de uitkomst hiervan via de loonaangifte in de Polisadministratie is opgenomen. Dat betekent dat UWV tot dat moment niet kan uitgaan van de informatie in de Polisadministratie en zelf moet beoordelen of er

⁵⁸ Centrale Raad van Beroep 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481.

⁵⁹ Rechtbank Rotterdam 16 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12432 (uitspraak in eerste aanleg).

sprake is van een verzekerde dienstbetrekking. UWV past bij de beoordeling een pragmatische werkwijze toe die inhoudt dat, behalve in de gevallen dat sprake is van een familiërelatie, er uitgegaan wordt van een verzekeringsplicht. Indien sprake is van een familiërelatie tussen de budgethouder en de zorgverlener voert UWV een verzekeringsplichtbeoordeling uit. Deze werkwijze blijft van kracht totdat de SVB de herbeoordelingen van de dienstbetrekkingen heeft afgerond. Mocht dit voor 1 januari 2026 nog niet het geval zijn, dan zal de aangepaste werkwijze van kracht blijven tot 1 januari 2027.

Voor de betreffende groep pgb-zorgverleners zullen premies werknemersverzekeringen afgedragen moeten gaan worden. In verreweg de meeste gevallen wordt de (loon)administratie voor de budgethouders (verplicht) uitgevoerd door de SVB. De zorgverleners komen daardoor met de juiste indicatie verzekeringsplicht in de Polisadministratie te staan.

Het feit dat deze groep slechts één keer per jaar loonaangifte hoeft te doen⁶⁰, betekent dat voor deze groep werknemers maandgegevens in de Polisadministratie ontbreken en UWV niet beschikt over actuele loongegevens. Hierdoor kunnen uitkeringen niet op de gebruikelijke wijze worden vastgesteld. Er is extra uitvraag bij de SVB nodig en de kans op onjuistheden bij de uitkeringsvaststelling neemt toe. Dit kan ook tot nabetalingen of terugvorderingen leiden. Daarnaast leidt het mogelijk tot langere doorlooptijden. UWV benadrukt dat dit vervelende gevolgen voor burgers kan hebben. Hiervoor is een tijdelijk handmatig proces ingericht, maar dit kan alleen een tijdelijke werkwijze zijn. UWV acht het noodzakelijk dat voor deze groep werknemers wordt overgestapt op maandaangiftes. UWV meldt dat de SVB naar verwachting pas over enkele jaren de mogelijkheid heeft over te stappen op maandaangiftes en verzoekt het kabinet de huidige handmatige tijdelijke werkwijze te bevestigen en goed te keuren.

De regering is zich ervan bewust dat de werkwijze met jaaraangiftes tot een aangepaste werkwijze en aanvullende werkzaamheden bij UWV leidt en dat dit mogelijk nadelige gevolgen heeft voor burgers. De regering begrijpt dat UWV het als randvoorwaarde voor de uitvoering van het wetsvoorstel stelt. Daarom wordt onderzocht of het beleidsmatig wenselijk is om dit aan te passen naar maandaangiftes. Een eventuele aanpassing naar maandaangiftes is in elk geval niet al per 1 januari 2026 te realiseren, zodat deze tijdelijke werkwijze langer van UWV wordt gevraagd.

Andere aandachtspunten zijn onder meer het belang van ondersteuning aan de budgethouders door de SVB. De relatie tussen een budgethouder en een pgb-werknemer is, omdat de budgethouder een particulier is, niet hetzelfde als bij een arbeidsovereenkomst met een professionele werkgever. Ook zijn niet alle budgethouders verplicht gebruik te maken van de ondersteuning door de SVB. Dit laatste speelt bij zorgverlening vanuit de Zvw.

Evenals UWV onderkent de regering het belang van goede klantcommunicatie rondom het wetsvoorstel, ook wat betreft het overgangsrecht. Om deze reden zal hier samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de uitvoering tijdig en uitgebreid op worden ingezet.

6.4 Uitvoeringstoets Belastingdienst

De Belastingdienst heeft het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De Belastingdienst acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar en acht de impact voor de Belastingdienst beperkt. Het voorstel leidt tot een afname van regels voor uitzonderingsgroepen, waardoor de complexiteit op het gebied van de Rdah afneemt. De toename in werkzaamheden zal beperkt zijn en kan opgevangen worden binnen de huidige capaciteit.

Als gevolg van het wetsvoorstel zal het aantal gevallen waarin de verzekeringsplicht moet worden gecontroleerd toenemen. Dit is een bestaande werkstroom waarvan het volume zal toenemen met een onbekend aantal. Daarnaast neemt als gevolg van het wetsvoorstel (eenmalig) het aantal inhoudingsplichtigen toe.

Doordat de meeste inhoudingsplichtigen verplicht ondersteund worden door de SVB, voorziet de Belastingdienst weinig extra werkzaamheden voor deze groep inhoudingsplichtigen. De groep met een pgb op basis van de Zvw kan er echter voor kiezen de administratie en overige werkzaamheden zelf uit te voeren. Die groep kan daardoor meer fouten maken, wat tot extra werkzaamheden bij de Belastingdienst leidt. Deze grootte van deze groep wordt gering geacht.

Net als UWV en de SVB wijst ook de Belastingdienst op het belang dat de groep werknemers die door dit wetsvoorstel wordt geraakt goed wordt geïnformeerd over de nieuwe situatie en hun nieuwe rechten en plichten. Daarvoor kan deels worden aangesloten bij de bestaande informatievoorziening die al gericht is op pgb-zorgverleners en budgethouders die niet onder de Rdah vallen. Daarnaast

⁶⁰ Artikel 29 onder b Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.



wordt ingezet op aanvullende communicatie en goede samenwerking tussen de betrokken organisaties zoals UWV, de SVB en de Belastingdienst.

6.5 Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO)

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft, in samenwerking met een aantal gemeenten, het wetsvoorstel beoordeeld op de uitvoerbaarheid en de impact op de gemeentelijke organisaties. Een UDO brengt aan de hand van de processtappen uit het Beleidskompas de gevolgen van nieuwe beleidsvoornemens voor decentrale overheden in beeld en integreert de uitkomsten daarvan waar mogelijk in bestaande documenten zoals de memorie van toelichting. Een uitvoeringstoets maakt onderdeel uit van de UDO en is het sluitstuk hiervan.

De VNG heeft een selectie van gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, geografische spreiding en of gemeenten in de huidige situatie werken met het PGB1.0 systeem of de opvolger PGB2.0 voor de administratie rond het beheer van toegekende budgetten en zorgovereenkomsten. Er zijn interviews gehouden met gemeenten en een samenwerkingsverband. De geïnterviewde partijen vormen een representatieve mix van gemeenten. Vervolgens zijn de resultaten van de toets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst. De resultaten zijn opgenomen in een rapportage. Daarbij heeft de VNG ook gekeken of zij aanbevelingen kan geven voor een succesvolle implementatie van het wetsvoorstel bij gemeenten.

Uit de interviews is gekomen dat gemeenten verwachten dat zij de extra werkzaamheden voor de implementatie binnen de beschikbare capaciteit uit kunnen voeren. Randvoorwaarden daarvoor zijn voldoende implementatieondersteuning vanuit de VNG en afgestemde communicatie met de SVB. In de uitvoerbaarheidstoets staat voorts vermeld dat de gemeentelijke taken rond het pgb niet veranderen door het wetsvoorstel. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het vaststellen van de zorgbehoefte, het toetsen van de pgb-vaardigheid bij budgethouders en het vaststellen van het juiste pgb-tarief en -budget; ook toetsen gemeenten de zorgovereenkomst met de zorgverlener op inhoud.

Gemeenten melden dat de belangrijkste impact financieel van aard is. Gemeenten stellen dat als gevolg van het wetsvoorstel de pgb-tarieven voor informele zorg deels moeten worden aangepast. De werkgeverslasten leiden tot ca. 20% hogere kosten voor een deel van de budgethouders. De VNG geeft aan dat gemeenten deze aanvullende lasten niet zonder meer zelfstandig kunnen dragen. Op dit moment zijn de aantallen budgethouders waarop de wetswijziging effect heeft (nog) niet duidelijk voor gemeenten, zodat er geen goed beeld is van de structurele financiële impact van het wetsvoorstel.

Veel van de gemeenten geven aan dat zij door de wijziging meer aandacht gaan besteden aan het bespreken en toetsen van de pgb-vaardigheid van huidige en potentiële budgethouders. Gemeenten geven aan hierbij nadere ondersteuning (vanuit VNG) nodig te hebben. Als mogelijke risico's worden nog benoemd: onduidelijke communicatie vanuit de SVB naar budgethouders, waardoor de vragen bij de gemeenten terecht komen en aanvullende arbeidsrechtelijke vragen van budgethouders die bij de gemeenten terecht komen. De regering merkt ten aanzien van deze risico's op dat hier aandacht voor zal zijn in de communicatie naar de budgethouders. Daarnaast kunnen gemeenten budgethouders er ook op wijzen dat zij voor ondersteuning in de werkgeverstaken terecht kunnen bij de SVB.

De VNG schetst ook nog enkele aanbevelingen, zoals tijdige zorg vanuit de SVB voor het aanleveren van de aantallen budgethouders waarop de wetswijziging effect heeft; voldoende financiële compensatie voor de extra pgb-lasten die gemeenten krijgen, afstemming over communicatie naar budgethouders evenals een goede handreiking en een aangepaste modelverordening voor gemeenten.

De regering merkt daarbij op dat de SVB heeft aangegeven hulp te kunnen bieden bij het identificeren van de groep budgethouders met een zorgovereenkomst onder de Rdah. De VNG kan hiertoe een verzoek indienen bij de SVB. Voorts is het zo dat gemeenten in 2023 de *Handreiking toereikende tarieven pgb sociaal domein voor gemeenten* hebben ontvangen. Hierin is opgenomen dat bij de berekening van de maximale tarieven rekening moet worden gehouden met af te dragen werkgeverslasten (zoals premies). Tevens is in de handreiking opgenomen dat rekening moet worden gehouden met niet-declarabele uren. Gemeenten kunnen beoordelen of het juiste tarief wordt afgesproken, zodat budgethouders de financiële ruimte hebben om ook de werkgeverslasten voor werknemers te betalen vanuit hun pgb. Het gemeentelijke tarief moet dus volstaan voor alle zorgverleners als de *Handreiking toereikende tarieven pgb sociaal domein voor gemeenten* wordt gevolgd. Gemeenten stellen dat op dit moment de structurele financiële impact van de wetswijziging onduidelijk is en dat het bovendien onduidelijk is of gemeenten eventuele meerkosten zonder meer kunnen betalen. Pgb-kosten moeten, net als andere zorgkosten, worden meegenomen in de Gemeentebegroting, o.a. op basis van de beschikbare gelden uit het Gemeentefonds.

Naar aanleiding van de UDO is de memorie van toelichting voorts op een aantal punten verduidelijkt, zoals de financiële consequenties voor budgethouders (paragraaf 4.2.3). Wat betreft aanvullende communicatie naar budgethouders kan deels worden aangesloten bij de bestaande informatievoorziening die al gericht is op pgb-zorgverleners en budgethouders die niet onder de Rdah vallen. Daarnaast wordt ingezet op aanvullende communicatie en goede samenwerking tussen alle betrokken organisaties.

6.6 Overige toetsen

Zoals in paragraaf 4.4 aangegeven heeft de ATR het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies. Er is geen MKB- en BET toets uitgevoerd, omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op particuliere werkgevers.

6.7 Bescherming persoonsgegevens

Het wetsvoorstel betreft geen nieuwe regelgeving waaruit het verwerken van persoonsgegevens voortvloeit. De SVB kan reeds over de persoonsgegevens beschikken die noodzakelijk zijn om de voorgestelde wijzigingen uit te voeren. Het wetsvoorstel kan wel tot gevolg hebben dat er voor een groep budgethouders en pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst onder de Rdah meer persoonsgegevens worden verwerkt dan voor dit wetsvoorstel het geval was. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een zorgverlener langdurig ziek wordt en de SVB via de arbo dienst ondersteuning aan de budgethouder en pgb-zorgverlener biedt. De verwerking van deze persoonsgegevens is echter niet nieuw. Dit gebeurt nu ook al – conform de AVG – gedurende de zes weken loondoorbetaling bij ziekte waar onder de Rdah recht op bestaat en voor de groep budgethouders en pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst die niet onder de Rdah valt. Dat geldt eveneens voor de persoonsgegevens die het UWV (ten aanzien van uitkeringen) en de Belastingdienst (ten aanzien van inhoudingsplicht) verwerken. Voor deze gegevensverwerking is een grondslag aanwezig en aan de verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens in het personeelsdossier te beschermen is voldaan. Het verwerken van de persoonsgegevens loopt mee in een bestaand proces, waarin deze reguliere vereisten van de AVG reeds zijn gewaarborgd.

7. Evaluatie

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel te kunnen meten, wordt het wijzigingsvoorstel vijf jaar na de inwerkingtreding in zijn geheel geëvalueerd.

In aanloop naar de evaluatie wordt een evaluatiekader opgesteld, samen met de uitvoerende instanties. Aan de hand van het evaluatiekader wordt bepaald welke indicatoren relevant zijn voor de evaluatie en welke gegevens kunnen worden gemonitord. Ook wordt per indicator bepaald wie over welke gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, II en III (artikel 6 van de WW, ZW en WAO)

In diverse wetten staat een bijzondere regeling voor de arbeidsverhouding van een persoon 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. Sinds 2007 wordt dit ook wel de Regeling dienstverlening aan huis (Rdah) genoemd. Voor mensen die vallen onder de Rdah gelden afwijkende regels op het gebied van de werknemersverzekeringen, arbeidsrecht en op fiscaal gebied.

In artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de WW, artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de ZW en artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is geregeld dat een arbeidsverhouding vallend onder de Rdah niet als dienstbetrekking wordt beschouwd. De persoon die op grond van de Rdah diensten verricht in een arbeidsovereenkomst is daarmee geen werknemer in de zin van die wetten en niet verplicht verzekerd. De uitsluiting van de verplichte verzekering voor de ZW betekent ook dat de betrokkene niet verplicht verzekerd is voor de Wet WIA, omdat in de Wet WIA in artikel 7 juncto artikel 8 is geregeld dat de werknemer in de zin van de ZW verplicht verzekerd is voor de Wet WIA.

De uitsluiting voor de verplichte verzekering in de ZW werkt verder door naar de WAZO. In artikel 3:6, eerste lid, onderdeel a, van de WAZO is bepaald dat de betrokkene die geen werknemer is in de zin van de ZW ook geen werknemer is voor paragraaf 1, afdeling 2, van de WAZO. Dit betekent dat die betrokkene geen recht heeft op een uitkering in verband met zwangerschap en bevalling die is gebaseerd op het dagloon en geen recht heeft op uitkering bij adoptie en pleegzorg. Op grond van



artikel 3:17, eerste lid, onderdeel a, van de WAZO is deze betrokkene 'een beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst' die recht heeft op uitkering bij zwangerschap en bevalling ter hoogte van maximaal het minimumloon.

Sinds de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1158⁶¹ in de Wet betaald ouderschapsverlof is in artikel 4:2b van de WAZO bepaald dat de beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst recht heeft op aanvullend geboorteverlof ter hoogte van maximaal 70% van het minimumloon (tenzij de loongegevens in de polisadministratie zijn opgenomen, dan maximaal 70% van het dagloon). Hetzelfde is in artikel 6:3 van de WAZO geregeld voor de uitkering ter zake van ouderschapsverlof.

In de artikelen I, II en III wordt voor de artikelen 6 van de WW, de ZW en de WAO voorgesteld te regelen dat de Rdah niet geldt indien het verrichten van de diensten geheel of gedeeltelijk wordt betaald uit publieke financiering. De arbeidsovereenkomst van de dienstverlener wordt dan als dienstbetrekking beschouwd ongeacht het aantal dagen per week dat wordt gewerkt en daarmee is er ook verplichte verzekering voor de WW, de ZW en de Wet WIA. Door de doorwerking naar de WAZO worden ook alle bepalingen in die wet, zoals ze van toepassing zijn op werknemers in de zin van de ZW, van toepassing.

De regelingen voor publieke financiering waarbij de Rdah niet van toepassing is zullen worden aangewezen in een ministeriële regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overleg met de Minister van Financiën. Er is gekozen voor aanwijzing van de regelingen voor publieke financiering omdat niet steeds bij (gedeeltelijke) publieke financiering aanleiding is de Rdah niet van toepassing te laten zijn. Soms is er voldoende rechtvaardiging voor toepassing van de Rdah bijvoorbeeld omdat het deel publieke financiering gering is of de gevolgen voor de werkgelegenheid (te) groot zouden zijn. Verder is publieke financiering niet statisch.

Er kunnen regelingen bijkomen of stoppen waarbij steeds gekeken moet worden of dit gevolgen moet hebben voor de Rdah. Als de Rdah niet van toepassing is, heeft dit gevolgen voor de rechtspositie van de werknemer, de lasten en verplichtingen van de werkgever en voor de uitvoering door SVB of eventuele andere uitvoerders. Doordat sprake moet zijn van een aangewezen regeling is steeds duidelijk voor werkgever, werknemer en uitvoerders wanneer de Rdah niet van toepassing is. Daarbij is een ministeriële regeling relatief snel aan te passen.

Op dit moment is beoogd de Rdah niet van toepassing te laten zijn bij publieke financiering door een persoonsgebonden budget. Een persoonsgebonden budget kan worden toegekend op grond van artikel 8.1.1. van de Jw, artikel 3.3.3 van de Wlz of artikel 2.3.6 van de Wmo-2015. Een pgb-zvw kan worden verstrekt op grond van artikel 13a van de Zvw. Deze regelingen zullen worden aangewezen in de ministeriële regeling.

Artikel IV (artikelen 611a, 629 en 671 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek)

Ook Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) kent een aantal bepalingen met een bijzondere regeling voor de Rdah.

Artikel 7:611a, tweede lid, van het BW is niet van toepassing indien een werknemer valt onder de Rdah. Dat betreft de regeling op grond waarvan de werkgever die verplicht is scholing aan te bieden aan zijn werknemers om hun werk te kunnen uitvoeren, dit kosteloos moet aanbieden, de scholing aanmerkt als arbeidstijd en, indien mogelijk, laat plaatsvinden in arbeidstijd.

Verder wordt een uitzondering gemaakt op de verplichting van de werkgever om bij ziekte van een werknemer gedurende 104 weken loon door te betalen. Op grond van artikel 7:629, tweede lid, onderdeel a, van het BW geldt voor de werknemer die valt onder de Rdah een recht op doorbetaling van loon gedurende zes weken.

In artikel 7:671, eerste lid, onderdeel d, van het BW is bepaald dat de regeling op grond waarvan de werkgever de arbeidsovereenkomst niet kan opzeggen zonder schriftelijke instemming van de werknemer niet van toepassing is indien de werknemer valt onder de Rdah.

Ook voor deze artikelen wordt voorgesteld te regelen dat de Rdah niet van toepassing is indien de diensten worden betaald uit, bij ministeriële regeling, aan te wijzen regelingen voor publieke financiering. Dit wordt verder toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

⁶¹ Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privé-leven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de raad) PbEU, 2019, L 188)



Artikel V (artikel 2b Wet flexibel werken)

In artikel 2b van de Wfw is bepaald dat de werknemer de werkgever kan verzoeken om een vorm van arbeid met meer voorspelbare en zekere arbeidsvoorwaarden. Op grond van artikel 2b, vijfde lid, onderdeel a, van de Wfw is deze regeling niet van toepassing op de werknemer die valt onder de Rdah. Ook hiervoor geldt dat de uitzondering voor de Rdah vervalt bij publieke financiering. Gezien de aard van de bepaling en het werk waarover het gaat, zal deze wijziging waarschijnlijk in de praktijk weinig effect hebben.

Artikel VI (artikel 5 van de Wet op de loonbelasting 1964)

In artikel 5 Wet LB 1964 is geregeld dat de arbeidsverhouding van degene die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van de natuurlijk persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat, niet als dienstbetrekking in de zin van die wet wordt beschouwd, indien hij de diensten doorgaans op minder dan vier dagen per week verricht. Met de voorgestelde toevoeging van een derde lid aan genoemd artikel wordt geregeld dat indien het verrichten van de diensten wordt betaald vanuit een, bij regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Minister van Financiën, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten, artikel 5, eerste lid, Wet LB 1964 niet van toepassing is en er derhalve mogelijk alsnog sprake is van een dienstbetrekking in de zin van de Wet LB 1964. Indien op grond van de in de artikelen 3 en 4 Wet LB 1964 opgenomen hoofdregel sprake is van een dienstbetrekking, is als gevolg van de voorgestelde maatregel ook loonbelasting verschuldigd in de situatie dat de genoemde diensten op minder dan vier dagen per week worden verricht. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de WW, de ZW, de WAO, het BW en de Wfw.

Artikel VIII Overgangsrecht (artikel 215 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek)

In artikel 7:629 van het BW is geregeld dat de werkgever bij ziekte van de werknemer gedurende een bepaalde periode het loon moet doorbetalen. De hoofdregel is op grond van artikel 7:629, eerste lid, van het BW loondoorbetaling gedurende 104 weken. Voor werknemers die vallen onder de Rdah is dit op grond van artikel 7:629, tweede lid, van het BW 6 weken.

In artikel VIII is overgangsrecht opgenomen voor de wijziging van artikel 7:629 BW. Dit overgangsrecht houdt in dat voor de werknemer die pgb-diensten verricht en voor wie de Rdah niet langer zal gelden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, een loondoorbetalingsperiode van zes weken van toepassing blijft indien deze werknemer ziek was voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor de bepaling van de eerste ziektedag worden perioden van ziekte die elkaar binnen vier weken opvolgen meegeteld.

Artikel IX Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het moment van inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit vastgesteld. Het streven is inwerkingtreding per 1 januari 2026.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Financiën en is tot stand gekomen in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid – Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,