

# Memorie van toelichting

## 1 ALGEMEEN DEEL

### 1 Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

De directe aanleiding van dit wetsvoorstel is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 2014<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Centrale Raad van Beroep 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Rapport "Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?" van de Adviescommissie Dienstverlening aan huis (commissie Kalsbeek) van maart 2014.

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 de uitvoering.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen voor werknemer, werkgever, arbeidsmarkt, regeldruk en Caribisch Nederland.
- In hoofdstuk 6 staan de financiële gevolgen voor het Rijk beschreven.
- Hoofdstuk 7 gaat in op de opbrengst van de consultatie en adviezen.
- Hoofdstuk 8 beschrijft de evaluatie.

## **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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Kamerstukken 1909/10, 302, nr. 4.

uitzonderingsbepaling voor het huishoudelijk personeel in de onderscheiden werknemersverzekeringen te handhaven.<sup>5</sup>

### *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.<sup>6</sup> 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 maximaal drie dagen in de week op basis van een arbeidsovereenkomst persoonlijke diensten laat verrichten, hoeft de werkgever geen loonbelasting, inkomensafhankelijke bijdrage 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 Zorgverzekeringswet betalen. Indien de diensten op doorgaans vier of meer dagen per week worden verricht op basis van een arbeidsovereenkomst, kan er wel sprake zijn 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.<sup>7</sup>

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 particulieren<sup>8</sup>(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

---

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

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

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 7.

<sup>8</sup> 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).

de onderkant van de arbeidsmarkt. De RSP-regeling is daarom per 1 januari 2007 afgeschaft.<sup>9</sup>

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 Wet flexibel werken, de Wet arbeid en zorg (WAZO) en een uitzonderingsbepaling in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). 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.<sup>10</sup>

#### *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 (arbeidsovereenkomst 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

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 7.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2006/07, 30 804, nr. 3, p. 76.

Belastingdienst. Na afloop van het jaar verstrekt de SVB aan de budgethouder of rechtstreeks aan de zorgverlener een jaarpogave 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 zorgverlener. 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).<sup>11</sup> 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 premies 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.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Artikel 4, onderdeel f, Wet LB 1964.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 29 544, nr. 425.

De Commissie Dienstverlening aan huis (Commissie Kalsbeek) heeft op 27 maart 2014 haar advies aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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. Ten aanzien van gastouders aan huis heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat de positie van gastouders aan huis in breder perspectief moet worden gezien.<sup>15</sup> 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.

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.<sup>16</sup> De toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hier op 29 april 2021<sup>17</sup> 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

---

<sup>13</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 29 544, nr. 507: [Informatie over Bijlage 310453 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 427 nr. 100.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 427 nr. 100, p. 5.

<sup>16</sup> SER, 'Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief. Varianten en denkrichtingen', advies 20/6, juni 2020.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2020/21, 29 544 nr. 1047.

proefproces te starten. Op 16 december 2021 heeft de Rechtbank Rotterdam<sup>18</sup> 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 eiseres (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 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 deze uitspraak komt de Centrale Raad van Beroep voor mensen die uit een pgb worden betaald tot een ander oordeel dan in [zijn uitspraak uit 1996](#).<sup>19</sup> 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 de 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. 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

---

<sup>18</sup> Rechtbank Rotterdam, 16-12-2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12432.

<sup>19</sup> Centrale Raad van Beroep 26 april 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB6049.

in de regel administratieve lasten en kosten verbonden die verplicht verzekerde werknemers doorgaans niet in dezelfde mate hebben.<sup>20</sup>

#### **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 en Jeugdwet 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 en Jeugdwet is het pgb op grond van de Zvw privaat 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

---

<sup>20</sup> Centrale Raad van Beroep 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481, r.o. 2.7.



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 veelal vrouwen werkzaam in beide sectoren, waardoor er sprake kan zijn van indirect onderscheid dat gerechtvaardigd moet worden. Daarnaast worden beide sectoren (deels) gefinancierd met publieke middelen. 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 echter 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. Iedere gastouder is aangesloten bij één of meerdere gastouderbureaus, het ligt echter 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.

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. 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. De werkgeverslasten nemen toe in de vorm van afdracht van loonheffing en sociale premies en een toename van re-integratie verplichtingen. 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.

De verkenning heeft uitgewezen dat de verwachting is dat vraagouders de verzwaarde werkgeversverplichtingen 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, mogelijk informele opvang zonder kwaliteitscontrole. Een ander nadeel is dat een andere vorm van opvang minder passend kan zijn voor het kind, bijvoorbeeld omdat het kind kwetsbaar is.

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.<sup>21</sup>

Alle voorgaande belangen afwegend, zoals 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. Bovendien zijn pgb-dienstverlening en gastouderopvang aan huis niet in alle opzichten één op één vergelijkbaar. 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.<sup>22</sup> Dat was al het geval indien sprake was van een dienstverband voor doorgaans vier dagen of meer per week.

---

<sup>21</sup> In het informeel circuit is het voor de vraagouder niet mogelijk om kinderopvangtoeslag aan te vragen voor de opvang.

<sup>22</sup> Artikel 27b van de Wet op de loonbelasting 1964.

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.

CONCEPT

## 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 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, 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 subparagrafen 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,<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> De budgethouder wordt hierdoor voor deze pgb-zorgverleners aangemerkt als werkgever in de zin van de WW, ZW en Wet WIA<sup>25</sup> en daardoor ook als werkgever in de zin van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).<sup>26</sup> Daarmee wordt hij eveneens inhoudingsplichtige in de zin van de Zvw.<sup>27</sup> In de Wet LB wordt eveneens geregeld dat de pgb houder inhoudingsplichtige is van de pgb-zorgverlener die met een arbeidsovereenkomst werkzaam is voor de pgb houder.. De budgethouder betaalt over 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. Op dit moment geldt voor de groep pgb-zorgverleners die werkzaam is 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.

---

<sup>23</sup> Artikel 6, lid 1, onder c, WW en artikel 6, lid 1, onder c, ZW.

<sup>24</sup> Onder de Rdah betaalt de pgb-zorgverlener de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw zelf. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de budgethouder dit afdraagt.

<sup>25</sup> Artikel 9 Werkloosheidswet, artikel 9 Ziektewet, artikel 11, eerste lid Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen.

<sup>26</sup> Artikel 1, onderdeel q Wet financiering sociale verzekeringen.

<sup>27</sup> Artikel 1, onderdeel I Zorgverzekeringswet.

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 wat te gelden heeft 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.<sup>28</sup>

### 2.2.4 *Scholing*

---

<sup>28</sup> Zie onder meer artikel 4:2b lid 7 WAZO en artikel 6:3 lid 7 WAZO.

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 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. In de praktijk is de betekenis van dit artikel voor de groep pgb-zorgverleners 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.

#### 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 in geval 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 budgethouders 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 dan 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 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.<sup>29</sup>

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 betreft.<sup>30</sup> Rechters houden daar ook rekening mee bij de beoordeling of er sprake is van een redelijke grond.<sup>31</sup>

#### 2.2.6 *Wet Flexibel werken*

Met wijziging van artikel 2b, vijfde lid, onderdeel a, van de Wet flexibel werken 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.<sup>32</sup> 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)*

---

<sup>29</sup> Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 17 september 2013, JAR 2013/262, m.nt. Dop.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35962, nr. 6. p. 6.



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. Zij is vooral van belang voor de persoonlijke verzorging of verpleging van een van de gezinsleden binnen de huishouding. Anders dan de uitzonderingen in de Rdah wordt de uitzondering niet beperkt tot zorgverleners die op minder dan vier dagen per week werken, omdat dit grondrecht niet samenhangt met het aantal dagen dat iemand werkt. De uitzondering in de AWGB wordt met dit wijzigingsvoorstel niet gewijzigd, omdat de aard van de uitzondering – het waarborgen van het grondrecht eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – voldoende rechtvaardiging biedt voor de uitzondering. De Commissie Kalsbeek acht deze uitzondering eveneens niet in strijd met het ILO-verdrag 189.<sup>33</sup>

### **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.

---

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 Kalsbeek<sup>35</sup>, 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.

---

<sup>34</sup> 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

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 29 427, nr. 100.

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 wig<sup>36</sup> 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.

#### **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.

---

<sup>36</sup> De wig is het verschil tussen de loonkosten en het nettoloon.

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 regeling. 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.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> 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.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever met uitsluiting van de betreffende werknemers van de werknemersverzekeringen wilde voorkomen dat degene 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 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup> 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

---

<sup>38</sup> 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 de casus die voorlag bij de Centrale Raad van Beroep.

<sup>39</sup> 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.

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.

CONCEPT

## 4 Uitvoering, toezicht en handhaving

Gevolgen voor de uitvoering, toezicht en handhaving door publieke instanties. Dit hoofdstuk wordt ingevuld na de verschillende uitvoeringstoetsen en de handhavingstoets.

### 4.1 UWV

### 4.2 SVB

### 4.3 Belastingdienst

CONCEPT

## 5 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.

### 5.1 Gevolgen voor de werknemer

#### 5.1.1 *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 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.

#### 5.1.2 *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.<sup>40</sup> Dat betekent dat dit wijzigingsvoorstel en de positieve gevolgen ervan, namelijk gelijkstelling met de reguliere arbeidsrechtelijke rechten, het perspectief van vrouwelijke pgb-dienstverleners verbetert.

## **5.2 Gevolgen voor de werkgever**

### *5.2.1 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 Wet flexibel werken op de werkgever van toepassing.

Dit betreft een verzwaring 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 Jeugdwet ondersteuning in de vorm van salarisadministratie en bij andere werkgeversverplichtingen zoals ingeval van ziekte of ontslag door de SVB verplicht

---

<sup>40</sup> 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.

gesteld. Voor de groep met een pgb uit de Zvw blijft het vooralsnog 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 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.<sup>41</sup> 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.

---

<sup>41</sup> Zie bijv. <https://www.svb.nl/nl/media/40.048NX.pdf>.

Budgethouders kunnen hiervoor een formulier invullen en indienen bij de SVB.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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 wetwijziging 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 Wet flexibel werken) 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 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](http://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.

---

<sup>42</sup> [Aanvraag rechtsbijstand \(svb.nl\)](http://svb.nl).

<sup>43</sup> [Wijziging zorgovereenkomst met een zorgverlener \(svb.nl\)](http://svb.nl).

### *5.2.2 Gevolgen voor salarisadministratie*

Zoals in voorgaande subparagraaf beschreven brengt het wijzigingsvoorstel gevolgen mee voor de salarisadministratie. Ook hier geldt dat de salarisadministratie verplicht, en in geval 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.

### **5.3 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 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 budgethouders er negatief tegenover staan om de extra werkgeversverplichtingen op zich te nemen, kunnen zij ervoor kiezen om een zorgovereenkomst te sluiten met een zorginstelling of een overeenkomst van opdracht met bijvoorbeeld een familielid. De omstandigheden van het geval bepalen 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.

### **5.4 Regeldruk**

#### *5.4.1 Regeldruk voor werkgevers*

De regeldruk voor werkgevers qua administratieve verplichtingen neemt met dit wetsvoorstel toe. Deze regeldruk wordt echter verminderd, doordat de SVB deze grotendeels van werkgevers zal of kan overnemen. Zo zal de SVB de salarisadministratie verplicht of vrijwillig (in geval 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.

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. 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 Wet flexibel werken 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.

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 € PM miljoen 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.

#### *5.4.2 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 éénmalige regeldrukkosten hiervan zijn geraamd op € PM mln.

Ten aanzien van de verzekeringsplicht zal de regeldruk afnemen, omdat voor de groep die verplicht verzekerd wordt niet langer een keuze bestaat om vrijwillig verzekerd te zijn.

### **5.5 Gevolgen Caribisch Nederland**

In dit wijzigingsvoorstel is de keuze gemaakt om dit stelsel niet van toepassing te laten zijn op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland), maar enkel op het Europese deel van Nederland.

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. Daarbij werd toentertijd het principe van legislatieve terughoudendheid geïntroduceerd. 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 en arbeidsrecht wijkt daarom aanzienlijk af van die in het Europees deel van Nederland, ook ten aanzien van de sociale zekerheid.

Het coalitieakkoord van het huidige demissionaire kabinet heeft een duidelijke ambitie neergezet: "In Caribisch Nederland blijven we ons inspannen om Bonaire, Saba en Sint-Eustatius een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn"<sup>44</sup>. Het kabinet heeft daarbij het principe van 'comply or explain' omarmd. Op basis van dit principe moet bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland telkens worden beoordeeld of dit ook toegepast kan worden op Caribisch Nederland; of dat er goede en uitlegbare redenen zijn dat niet te doen. Het principe *comply or explain* biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. Als er goede redenen zijn kan er afgeweken worden (*explain*).

Het toepassen van *comply or explain* vergt steeds een zorgvuldige benadering, waarbij de bijzondere context van Caribisch Nederland in acht moet worden genomen en rekening moet worden gehouden met het aanpassingsvermogen van de lokale samenleving en de uitvoerbaarheid. Ook de beschikbare capaciteit bij alle betrokkenen is een relevante factor. Deze overwegingen nopen tot keuzes.

Op meerdere terreinen moet voor Caribisch Nederland een inhaalslag worden gemaakt.

PM

---

<sup>44</sup> Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst». (Kamerstuk [35 788, nr. 77](#)).

## 6 Financiële gevolgen voor het Rijk

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en het voorliggende wijzigingsvoorstel 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.

*Tabel PM: Geraamde Uitkeringslasten werknemersverzekeringen*

Uitkeringslasten (€ x mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
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

### *Premies werknemersverzekeringen*

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat voor deze groep werknemers vanaf de datum inwerkingtreding 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 PM: 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.<sup>45</sup> De Raad heeft voorts overwogen dat het pgb toereikend moet zijn.<sup>46</sup>

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. Dat heeft financiële gevolgen voor de hoogte van het pgb, die eveneens op de begroting van het ministerie van VWS drukken.

Uitkeringslasten (€ x mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
PGB	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.



PGB - loondoorbetaling bij ziekte

PM PM PM PM PM PM PM

#### *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 door middel van een uitvoeringstoets.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde uitvoeringskosten. <PM uitvoeringstoetsen>

Uitvoeringskosten (€ x mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
UWV	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
SVB	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Belastingdienst	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM

Voor de overige wijzigingen van het wetsvoorstel is de verwachting dat de structurele kosten beperkt 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.

## 7 Consultatie en adviezen

In te vullen na internetconsultatie en adviezen

CONCEPT

## 8 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. Ook wordt per indicator bepaald wie over welke gegevens beschikt en of het nodig is om aanvullende gegevens te verzamelen.

Door middel van een nulmeting wordt de huidige situatie in kaart gebracht. Hier kan de situatie na de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel (herhaalmeting) mee vergeleken worden. Waar mogelijk wordt bij de nulmeting gebruik gemaakt van de gegevens die in lopende en komende onderzoeken zijn verzameld.

## **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 2015 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 Werkloosheidswet, artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Ziektewet en artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering 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 Ziektewet betekent ook dat de betrokkene niet verplicht verzekerd is voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA), omdat in de Wet WIA in artikel 7 juncto artikel 8 is geregeld dat de werknemer in de zin van de Ziektewet verplicht verzekerd is voor de Wet WIA.

De uitsluiting voor de verplichte verzekering in de Ziektewet werkt verder door naar de Wet arbeid en zorg. In artikel 3:6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet arbeid en zorg is bepaald dat de betrokkene die geen werknemer is in de zin van de Ziektewet ook geen werknemer is voor paragraaf 1, afdeling 2, van de Wet arbeid en zorg. 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 Wet arbeid en zorg 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) 2019/1158<sup>47</sup> in de Wet betaald ouderschapsverlof is in artikel 4:2b van de Wet arbeid en zorg 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 Wet arbeid en zorg 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 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 Wet arbeid en zorg worden ook alle bepalingen in die wet, zoals ze van toepassing zijn op werknemers in de zin van de ZW, van toepassing.

---

<sup>47</sup> Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad (PbEU, 2019, L 188)

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 rechtpositie 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 Jeugdwet, artikel 3.3.3 van de Wet langdurige zorg of artikel 2.3.6 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Een pgb-zvw kan worden verstrekt op grond van artikel 13a van de Zorgverzekeringswet. 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 kent een aantal bepalingen met een bijzondere regeling voor de Rdah.

Artikel 7:611a, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek 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 Burgerlijk Wetboek 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 Burgerlijk Wetboek 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 ministeriele regeling, aan te wijzen regelingen voor publieke financiering. Dit wordt verder toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

*Artikel V (artikel 2b Wet flexibel werken)*

In artikel 2b van de Wet flexibel werken 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 Wet flexibel werken 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 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) wordt geregeld dat de arbeidsverhouding van degene die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verricht ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat, niet als dienstbetrekking wordt beschouwd, indien hij de diensten doorgaans op minder dan vier dagen per week verricht. Met de voorgestelde toevoeging van een derde lid 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 Onze Minister, aan te wijzen regeling voor publieke financiering van deze diensten, het eerste lid niet van toepassing is en er derhalve alsnog sprake is van een dienstbetrekking voor toepassing van de Wet LB 1964. Hierdoor is in deze gevallen ook loonbelasting verschuldigd in de situatie dat de arbeid op minder dan vier dagen per week wordt verricht, indien sprake is van een dienstbetrekking. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, het Burgerlijk Wetboek en de Wet flexibel werken.

*Artikel VIII Overgangsrecht*

In artikel 7:629 van het Burgerlijk Wetboek 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 Burgerlijk Wetboek loondoorbetaling gedurende 104 weken. Voor werknemers die vallen onder de Rdah is dit op grond van artikel 7:629, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek 6 weken. In artikel VIII is overgangsrecht opgenomen voor de wijziging van dit artikel. 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 Minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

CONCEPT