

## **Notitie alternatieven lastenverlichting werkgeverschap persoonsgebonden budget**

Resultaat van de interdepartementale werkgroep werkgeverschap pgb

---

### Samenvatting/kernpunten

- 5 Inleiding
- 6 Huidige situatie; tweedagenregeling
- 7 Variant 1: omzetting tweedagenregeling in een urenregeling voor huishoudelijke hulpen
- 8 Variant 2: netteringssystematiek
- 9 Variant 3: de 8-urenregeling voor alle dienstverbanden

Bijlage 1: verdeling zorgcontracten

Bijlage 2: hoofdstuk 2 Integrale notitie alphahulpen december 1999

## Samenvatting/kernpunten

In deze notitie wordt - als vervolg op eerdere vereenvoudigingsvoorstellen van het pgb betreffende de uitvoeringstructuur - bezien of de complexiteit rond het werkgeverschap voor de budgethouder verminderd kan worden. Hierbij zijn drie varianten bekeken:

1. Het omvormen van de huidige tweedagenregeling tot een urenregeling.
2. De genetteerde uitbetaling van het loon door de budgethouder aan de hulpverlener.
3. Een uitzonderingsbepaling voor verzekeringsplicht en de inhoudingsplicht voor de loonbelasting die algemeen geldt voor dienstverbanden kleiner of gelijk aan 8 uur per week.

De inventarisatie levert het volgende op:

- Variant 1: omzetting tweedagenregeling in een (maximaal 18) urenregeling voor huishoudelijke hulpen. Het gevolg van deze variant voor het pgb is dat bij een 16 of 18 uren regeling circa 70 % (= ruim 2000 dienstverbanden) van de huidige volledig verzekerde dienstverbanden onder een sociaal en fiscaal verlicht regime komen te vallen. Omdat het uitvoering geven van het werkgeverschap inzake het volledig verzekerde dienstverband nu juist het meest complexe aspect is voor budgethouder, zal de pgb-regeling door deze maatregel daarmee gebruiksvriendelijker worden. Daarnaast neemt met deze variant de flexibiliteit voor budgethouder en hulpverlener in de verdeling van de contracturen over de week toe. Vanuit het perspectief van de sociale zekerheid betekent deze variant dat het aantal werknemers dat wordt uitgesloten van onder andere de werknemersverzekeringen toe neemt. Er valt niet in te schatten hoe groot dit effect is. Die afname van het aantal verzekerde arbeidsrelaties betekent enerzijds een afname van de premie-inkomsten, anderzijds betekent het minder financiële verplichtingen voor de sociale fondsen. De solidariteit binnen de werknemersverzekeringen (gezamenlijke premie) vermindert. Het bijhouden van een urenregistratie door het UWV leidt tot hogere uitvoeringskosten. Het afnemend aantal volledig verzekerden leidt tot lagere uitvoeringskosten. Kortom: het UWV moet meer doen voor minder mensen. Er bestaan (vanuit discriminatie-overwegingen) geen juridische bezwaren tegen de (max.18) uren regeling.
- Variant 2: netteringssystematiek. Hierbij zijn twee vormen denkbaar: inhouding van een forfaitair bedrag zonder correctie achteraf en inhouding van een bedrag met correctie achteraf. Ten aanzien van de verhouding tussen de netteringssystematiek en de huishoudhulpenregeling worden drie situaties besproken. a) Het ontbreken van een tweedagenregeling in welke vorm dan ook; b) opheffing van de tweedagenregeling voor huishoudhulpen bij een pgb-houder; en c) het blijven bestaan van de tweedagenregeling, in welke vorm dan ook. In alle gevallen verkrijgt de budgethouder het budget genetteerd en hoeft dus geen belastingen en sociale verzekeringspremies af te dragen. Daarmee wordt het pgb in alle drie de situaties dus gebruiksvriendelijker voor de budgethouder. Fiscaal- en sociaalverzekeringsrechtelijk betekent het vooraf inhouden van afdrachten en premies (met en zonder correctie achteraf) dat de complexiteit aanzienlijk toeneemt. Zonder correctie achteraf zou met deze feitelijke lumpsumheffing geweld worden aangedaan aan de fiscale systematiek van loon- en inkomstenbelasting, waarin een hulpverlener voor zijn genoten inkomsten individueel in de belastingheffing wordt betrokken. Met correctie achteraf zou met name de premieberekening zeer complex zijn omdat de premieheffing gebaseerd is op de systematiek van SV-dagen. Voor alle drie de situaties geldt dat het genetteerd beschikbaar stellen van het pgb een probleem zal leveren voor budgethouders die inkopen bij instellingen. Deze hulpverleners zijn namelijk in dienst bij de instelling, welke verantwoordelijk is voor de inhoudingen. Hierbij is er dan sprake van een dubbele heffing (hetgeen dus achteraf gecorrigeerd zou moeten worden).
- Variant 3: de 8-urenregeling voor alle dienstverbanden. Deze variant valt af na toetsing aan de non-discriminatiebepalingen. Uitsluiting van verzekering van personen die per week minder dan 8 uren werken, past niet in de grondslag van werknemersverzekeringen. Bovendien zullen aanmerkelijk meer vrouwen buiten de verzekering vallen: indirecte discriminatie.

## 1. Inleiding

De wijze waarop budgethouders hun zorg te verkrijgen kan grofweg ingedeeld worden in vier typen zorgcontracten. Volgens cijfers van de SVB is de verdeling over het jaar 2001<sup>1</sup> als volgt. In overwegende mate (44,2 %) wordt gebruik gemaakt van een arbeidsovereenkomst die, door de uitsluiting van verzekerings- en LB-plicht, het werkgeverschap van de budgethouder met een minimum aan verplichtingen belast, in de notitie verder aangeduid als "tweedagenregeling". Dit is het geval als de hulpverlener doorgaans op minder dan drie dagen per week werkzaam is bij de budgethouder.

Bij arbeid op 3 dagen of meer is sprake van een arbeidsverhouding met meer sociale, fiscale en administratieve verplichtingen voor de budgethouder. Hiervan is sprake in 5,6 % van het totaal aantal zorgcontracten. Het derde type zorgcontracten zijn overeenkomsten van opdracht met (zorg)instellingen (30,7 %) en overeenkomsten van opdracht met personen (bijv. freelancers en naaste familieleden (16,3%). Tenslotte is er een kleine categorie van 3,3 % zogenaamde 'opting in' gevallen, dat wil zeggen overeenkomsten waarop wel loonheffing wordt ingehouden maar geen premies en werknemersverzekeringen.

In de kabinetsbrief van 17 juli 2001 van staatssecretaris Vliegthart aan de Kamer over de modernisering van de AWBZ en de persoonsgebonden budgetten (TK, 2000-2001, 26631 en 25 657, nr. 14) staan enkele passages met voornemens om het werkgeverschap in het pgb op een eenvoudiger leest te schoeien.

*"Om de complexiteit rond het pgb inzake werkgeverschap – naast het bieden van een centrale faciliteit voor het overnemen van deze taak – op te lossen, kan bezien worden of de tweedagenregeling omgevormd kan worden tot een urenregeling. Op dit moment is namelijk het onderscheidend criterium van wel of niet een verlicht sociaal fiscaal regime het aantal dagen per week waarop gewerkt wordt. Dit betekent dat als een hulpverlener op twee dagen per week per dag 9 uur zijn diensten verleent een verlicht regime wél aan de orde is. Bezien zou kunnen worden om de huidige tweedagenregeling gericht op huishoudelijke en persoonlijke dienstverlening daarom om te zetten in een urenregeling. De bovengenoemde 10% van volledig verzekerde dienstverbanden zou daarmee naar verwachting nog minder worden.*

*Een andere optie voor het vereenvoudigen van de uitvoering van het werkgeverschap is het bezien van de mogelijkheid om een nieuwe juridische vorm van een specifieke relatie tussen de cliënt en de hulpverleners in te voeren waarbij inhoudingen en afdrachten van sociale en fiscale premies en verplichtingen als het ware vooraf plaatsvindt. Het pgb wordt daarmee 'genetteerd' beschikbaar gesteld aan de budgethouder."*

Als derde variant is later nog geopperd om de huidige tweedagenregeling te vervangen door een soortgelijk regime van verlicht werkgeverschap voor alle arbeidsverhoudingen die worden aangegaan voor doorgaans minder dan 8 uur in de week.

In deze notitie zal eerst de huidige situatie kort worden weergegeven. Vervolgens wordt per optie een korte beschrijving gegeven plus een inventarisatie van de aan die opties verbonden effecten. Daarbij worden de effecten beschouwd vanuit diverse gezichtspunten. Relevant daarbij zijn de gezichtspunten vanuit de verschillende beleidsterreinen (pgb, fiscaal, sociale zekerheid e.d.), de gezichtspunten van de budgethouder en de hulpverlener. Ook is gekeken naar uitstralingseffecten.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt, dat het pgb-budget exporteerbaar is. Als budgethouders in het buitenland hulpverleners in dienst nemen is op die arbeidsverhouding de aldaar geldende nationale wetgeving van toepassing. Afhankelijk van het aldaar vigerende regime zal sprake zijn van meer of minder administratieve lasten. In deze notitie wordt hiervan geabstraheerd, omdat dit probleem in alle varianten geldt.

---

<sup>1</sup> Stand ultimo november 2001. Zie ook bijlage 1.

Bij de uiteindelijke afweging of een optie aanvaardbaar is en zo ja welke dan de voorkeur geniet als er meer dan één aanvaardbaar blijkt, zullen als criterium gelden dat:

- het pgb gebruiksvriendelijker wordt voor de budgethouder,
- dat zij niet tot onaanvaardbare consequenties leidt voor andere groepen (aandacht voor uitstralingsconsequenties);
- dat de budgethouders en de hulpverleners de optie ook zullen kunnen gebruiken, en
- dat de (bestuurlijke en juridische) inspanningen om de optie te realiseren cq te handhaven in een juiste verhouding staan tot een gewenst resultaat.

## 2 Huidige situatie: tweedagenregeling

De tweedagenregeling is van toepassing indien degene, die ten behoeve van de natuurlijke persoon tot wie hij in een dienstbetrekking staat, uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huiselijke of persoonlijke diensten in diens huishouding verricht en die diensten doorgaans op minder dan 3 dagen per week verricht. Degene die onder deze tweedagenregeling valt is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen (ZW, de WW en de WAO alsmede de Zfw), maar wel voor de WAZ en (zoals alle ingezetenen) voor de volksverzekeringen. De werkgever hoeft op het loon van de huishoudhulp geen loonheffing en premies in te houden en er is noch een CAO, noch een pensioenregeling van toepassing. De huishoudhulp dient de inkomsten aan te geven ten behoeve van de heffing Inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Met ingang van het nieuwe belastingstelsel is in 2001 de invorderingsvrijstelling inzake niet aan de loonbelasting onderworpen arbeidsinkomsten afgeschaft.<sup>2</sup> Dit leidt er toe dat ook deze vorm van beloning een verschil kent tussen bruto- en nettoverdiensten (ex-post).

De werkgever noch de werknemer is derhalve ZW, Zfw-, WW- en WAO-premie verschuldigd over het loon. Huishoudhulpen kunnen zich wel vrijwillig verzekeren voor ZW, WW en WAO. Bij ziekte heeft de huishoudhulp recht op doorbetaling van 70% van het loon gedurende 6 weken op grond van het BW. Zij zijn via de WAZ verzekerd tegen risico's van arbeidsongeschiktheid. Voor de WAZ is de huishoudhulp premieplichtig, maar door de hoge franchise (€ 13.160 per jaar) is (als regel) geen premie verschuldigd bij één dienstverband.

Het BBA (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen 1945) is niet van toepassing op degenen die onder de tweedagenregeling vallen. Dit betekent dat voor hen bij ontslag geen toestemming van de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) hoeft te worden gevraagd.

De tweedagenregeling is van toepassing bij alle huishoudelijke diensten voor particulieren (bijvoorbeeld schoonmaakwerk, gezelschapsdiensten, kinderoppas, particuliere chauffeurs). De regeling bestaat al lang (zij werd ingevoerd bij de eerste versie van de Wet op de loonbelasting 1964 en, tegelijkertijd in de ZW, daarvoor - zie bijvoorbeeld de WW van 1949 - was huishoudelijk personeel in geen geval verzekerd voor de werknemersverzekeringen). Er wordt een omvangrijk gebruik van gemaakt. In de loop der tijd was er steeds een aantal hoofdredenen om de tweedagenregeling te continueren: de betreffende werknemers zouden aan verzekering geen behoefte hebben; hun werkgelegenheid zou geen goed worden gedaan als de werkgever geconfronteerd zou worden met premie- en administratieve lasten, er zou lastenbeperking voor de particuliere werkgever optreden. De huidige vormgeving van de tweedagenregeling heeft juridische toetsingen overleefd. Als rechtvaardigingsgrond werd daarbij vooral beschouwd:

- a. dat particulieren i.v.m. beperkt werkzaam huishoudelijk personeel bezwaarlijk konden worden opgezadeld met de administratieve verplichtingen (loonadministratie en opgaven daaruit) die uit de CSV en de wet LB voortvloeien; en
- b. dat het toch van toepassing laten zijn van de desbetreffende bepalingen naar verwachting slechts aanleiding zou geven tot toename van het zwarte circuit.

Ter nadere informatie over de huidige vorm van de tweedagenregeling is hoofdstuk 2 (bijlage 2) van de aan de Kamer aangeboden Integrale notitie alfa-hulpen van december 1999 bijgevoegd. Daarin is de verhouding van de tweedagenregeling ten opzichte van een verzekerd dienstverband geschetst.

---

<sup>2</sup> Voor de jaren 2001-2005 bestaat nog een overgangsregeling in de vorm van een (in 5 jaren afgebouwde) verhoging van de algemene heffingskorting.

De huidige tweedagenregeling wordt als volgt benut:

Particuliere hulpen in de huishouding	600.000 contracten <sup>3</sup>
Alphahulpen	50.000 contracten
PGB	<u>20.000 contracten</u>
Totaal	670.000 contracten

Afsluitend kan gesteld worden dat de tweedagenregeling enerzijds de budgethouders verlicht, doordat zij geen werkgeversverplichtingen hebben, minimale administratieve lasten dragen en ruimte hebben om in het contract voor beide partijen bevredigend maatwerk te creëren. Anderzijds vergt het meer organisatie van de budgethouder in het geval de zorg benodigd is over meer dan twee dagen per week. Voor de hulpverleners kan gesteld worden dat de tweedagenregeling enerzijds betekent dat het nettoloon hoger ligt omdat geen premies worden afgedragen en anderzijds dat de bescherming van o.a. de werknemersverzekeringen en het BBA ontbreekt.

---

<sup>3</sup> Daarbij wordt aangenomen dat de werkzaamheden als werkster bij particulieren (de 600.000 eerder genoemde contracten) veelal niet worden aangemerkt (en geregistreerd) als dienstverbanden.

### 3. Variant 1: omzetting tweedagenregeling in een urenregeling voor huishoudelijke hulpen

Het merendeel van de arbeidscontracten tussen budgethouders en hulpverleners is gebaseerd op de tweedagenregeling. De hulpbehoefte bestaat echter vaak op alle dagen van de week. Lastenverlichting voor dit soort dienstverlening kan worden bereikt door in plaats van de dagen, de uren het onderscheidend criterium te laten vormen om te bepalen of er sprake is van verzekerd werknemerschap. Het tijdsbeslag van de tweedagenregeling wordt verspreid over de hele week. Uitgaande van een maximale werktijd per dag van 9 uur, zou in deze variant de tweedagenregeling kunnen worden gewijzigd in een regeling voor maximaal 18 uur. Uiteraard is ook een andere urengrens mogelijk. De tweedagenregeling wordt dan dus een urenregeling, die kan worden gekenschetst als de situatie waarin,

*met betrekking tot de arbeidsovereenkomst tussen een natuurlijke persoon en een werknemer, die gedurende doorgaans niet meer dan X - zeg 16 of 18 - uur per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huiselijke of persoonlijke diensten verricht in het huishouden van die natuurlijke persoon, diverse fiscale, sociaalverzekeringsrechtelijke en arbeidsrechtelijke voorschriften niet dan wel in verminderde mate van toepassing zijn.*

#### 3.1 Consequenties van de invoering van een urenregeling ten opzichte van de huidige tweedagenregeling

Uiteraard zal de nieuwe vormgeving van de bijzondere regeling voor huishoudelijk personeel via het uren criterium in plaats van het dagencriterium effecten hebben op tal van terreinen. Hét in dit kader beoogde effect is de vereenvoudiging van het pgb en daardoor een vergroting van het gebruik ervan. De effecten van de wijziging in deze variant worden in deze paragraaf weergegeven. Of een effect positief of negatief wordt gewaardeerd en in welke mate, hangt af van de positie van degene die waardeert.

Een urenregeling heeft in beginsel geen gevolgen voor het principe van uitsluiting van een aantal verplichtingen en rechten. Wel wordt het bereik groter omdat voortaan ook personen die bij één werkgever op doorgaans drie of meer dagen per week werken onder de regeling kunnen vallen.

#### 3.2 Kwantitatief

Kijkend naar de drie groepen die nu in de tweedagenregeling vallen te onderkennen dan kan het volgende worden verwacht:

Persoonlijke dienstverleners (huishoudelijke hulpen, oppassen tuinmannen e.d.) die door hun particuliere werkgever worden betaald, zullen consequenties ondervinden van de omzetting, voorzover op meer dan twee dagen per week wordt gewerkt. Over de omvang van de uitbreiding van het aantal niet-verzekerde arbeidsrelaties voor huishoudhulpen bestaat geen inzicht.

De alphahulpen worden ingezet bij de lichte indicaties voor alleen huishoudelijke hulp, dat wil zeggen dat het aantal geïndiceerde uren per week gering is. De alphahulp kan voor 3, 6, 9 of 12 uur worden geïndiceerd waarbij het gemiddelde ligt op 5,4 uur. De vraag naar alphahulpen zal dus, zolang deze indicatiënormen niet worden gewijzigd bij een urenregeling niet wezenlijk kunnen toenemen. Overheveling van cliënten met een indicatie voor thuishulp A - bij deze cliënten komen nu hulpen met een (meestal deeltijd-) dienstverband met de thuiszorginstelling - naar alphahulpverlening (omdat die in een urensystematiek op maximaal vijf dagen per week bij dezelfde cliënt kunnen komen) zal relatief verwaarloosbaar zijn omdat iemand die zoveel huishoudelijke hulp behoeft niet tot de voor alphahulpverlening bestemde groep cliënten met een lichte problematiek behoren.

Bij het pgb kan de omvorming van de tweedagenregeling tot een urenregeling wel effecten teweeg brengen in het aantal contracten omdat bij de groep budgethouders er veel zijn die op meerdere dagen per week huishoudelijke én persoonlijke hulp behoeven. Het aantal contracten met verlicht werkgeverschap kan dus toenemen.

Maar wanneer de urenregeling voor hulpverleners onaantrekkelijk is of onaantrekkelijk wordt bevonden, zal het aanbod van hulpverleners via deze rechtspositievorm slinken. Daardoor zullen budgethouders noodgedwongen op inhuur of volledig werkgeverschap moeten overstappen.

Ten opzichte van de bestaande situatie zou bij een 16- of 18 uren regeling ruim 70% (= circa 2000) van de hulpverleners die nu op basis van een volledig verzekerd werkgeverschap bij budgethouders werken wellicht in aanmerking kunnen komen voor een omzetting van het soort dienstverband. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de huidige verdeling van de omvangen van het aantal uren in soorten overeenkomsten. Ook kan de personeelsbehoefte van de budgethouders verminderen omdat met minder mensen een weekrooster kan worden ingevuld. Dat heeft weer een dalend effect tot gevolg in het gebruik van de urenregeling.

Stel het saldo-effect van al deze bewegingen op maximaal 2500 meer contracten (geëxtrapoleerd ivm groei van het pgb) die onder de urenregeling vallen. Dat is dan een (ook beoogd) effect van een meergebruik binnen het pgb van 12,5% door de tweedagenregeling om te vormen tot een urenregeling. Terwijl dit effect wanneer het wordt afgezet tegen het totaal aantal contracten 0,4% bedraagt (exclusief uitstralingseffecten naar werknemers in de persoonlijke dienstverlening die niet voor PGB-houder werken).

### 3.3 Gevolgen pgb

De flexibiliteit voor budgethouders en hulpverleners neemt onder de urenregeling, vergeleken met een dagenregeling, toe. Voor veel budgethouders is het een heel georganiseerd om te voorkomen dat de ingeschakelde hulpverleners niet structureel op meer dan twee dagen worden ingeschakeld. De hulpbehoefte bestaat vaak op alle dagen van de week, maar dan wel met een kort tijdsbeslag per dag. Budgethouders hoeven met een urenregeling minder te organiseren om de benodigde zorg verspreid over de week te verkrijgen en blijven dan toch het voordeel houden van een verlicht werkgeverschap met weinig werkgeverslasten. Vergeleken met het totaal aan zorgcontracten kan 5 à 10% van de budgethouders hierdoor beter worden bediend waardoor de pgb-regeling effectiever wordt.

Ook hulpverleners die niet verzekerd wensen te zijn krijgen een grotere flexibiliteit in de verdeling van te werken uren ten opzichte van de tweedagenregeling.

Maar er bestaat ook de kans dat een hulpverlener liever een volledig verzekerd loondienstverband heeft dan een verlichte urenregeling. Het blijft voor de hulpverlener een vrije keuze om op deze basis te werken. Want wanneer de hulpverlener deze vorm van arbeidsverhouding niet apprecieert, dan kan altijd worden aangedrongen bij de budgethouder op een volledig verzekerd dienstverband dan wel een dienstverband door inhuur vanuit een (al dan niet reguliere) hulpverleningsinstelling.

### 3.4 Sociale zekerheid

Door een urenregeling zullen er meer werkenden buiten de werknemersverzekeringen vallen. Uiteraard zal de arbeidsverhouding - net als nu ook trouwens - die vorm krijgen die budgethouder én de hulpverlener het beste past. Dat wil zeggen dat risicomijders eerder een volledig verzekerde vorm zullen kiezen dan risicozoekers (uiteraard binnen de budgettaire kaders van het geïndiceerde pgb). Hulpverleners die van zichzelf weten dat ze kwetsbaarder zijn voor ziekteverzuim zullen ook een andere keuze maken dan hulpverleners die zich minder kwetsbaar voelen. Degenen die niet verzekerd willen zijn, kunnen kiezen voor het verrichten van niet verzekerde arbeid door kleinere dienstbetrekkingen aan te gaan. Of iemand is verzekerd wordt bepaald door een urengrens. Om dit met zekerheid te bepalen dient zowel door het uitvoeringsorgaan als door de werkgever een urenregistratie te worden bijgehouden. Het verzekerd-zijn is immers een belangrijk rechtsgevolg dat in ieders belang op basis van een goede registratie moet worden vastgesteld.

Een versterkt gebruik van de regeling voor huishoudelijk personeel zal met zich brengen dat het aantal verzekerde arbeidsrelaties vermindert. Dat houdt in dat er aan de ene kant minder premieinkomsten ontstaan en aan de andere kant minder financiële verplichtingen voor de sociale fondsen. De solidariteit binnen de werknemersverzekeringen in de vorm van gezamenlijk premie op-

brengen, vermindert. Zoals eerder aangegeven bestaat geen inzicht in de hoogte van het kwantitatieve effect.

### 3.5 Uitvoering/administratieve lasten/handhaving

Het invoeren van een urenregeling leidt ertoe dat het UWV, naast de registratie van het aantal gewerkte dagen, een urenregistratie moet gaan bijhouden. Het betekent ook dat van de werkgevers een urenregistratie zal worden verlangd (inzake de pgb-regeling hier sowieso al sprake van en dus geen extra belasting). De uitvoering zal dit weer moeten controleren, omdat daarop immers de verzekeringsplicht en premieplicht moet worden gebaseerd. De uitvoeringskosten zullen hierdoor toenemen. Aan de andere kant zal naar verwachting het aantal volledig verzekerden afnemen hetgeen weer een vermindering in de werklast oplevert. In feite moet het UWV dus meer gaan doen voor minder mensen.

De toename van onverzekerde arbeid verruimt de mogelijkheden van zwarte fraude (tenzij aan alle werkgevers de verplichting zou worden opgelegd om melding te doen aan UWV en belastingdienst van werkzaamheden verricht als huishoudelijke hulp), omdat onverzekerde dienstverbanden niet geregistreerd worden.

### 3.6 Juridische aspecten

#### *Discriminatoire werking/ ILO-verdrag*

Uitgaande van handhaving van de rechterlijke lijn ten aanzien van de indirecte discriminatie bestaan er vanuit discriminatie-overwegingen geen juridische bezwaren tegen de 16/18-uren-regeling. De objectieve rechtsvaardigingsgronden voor de tweedagenregeling zijn hier in grote lijnen eveneens van toepassing.

Wat het ILO-verdrag 175 over deeltijdwerk betreft het volgende. Op grond van artikel 6 van het verdrag moeten wettelijke sociale zekerheidsregelingen ook proportioneel worden toegepast ten aanzien van deeltijdwerkers. Op grond van artikel 3 van dit verdrag is het evenwel mogelijk om bepaalde beroepsgroepen geheel of gedeeltelijk de bescherming van het verdrag te onthouden. Nederland heeft dit tot nu toe gedaan ten aanzien van het huishoudelijk personeel dat op minder dan 3 dagen als zodanig werkzaam is. Ten tijde van de bekrachtiging van het verdrag is een verklaring van die strekking afgelegd bij de ILO. De eerste variant wordt toegelaten door het verdrag onder toepassing van artikel 3 van het verdrag; aan de in die bepaling gestelde voorwaarden wordt voldaan. Wel zal van een eventuele wetswijziging ter realisatie van die variant melding moeten worden gemaakt bij de eerstvolgende rapportage aan de ILO (Artikel 3, tweede lid van het verdrag). Een eerdere melding is dus niet noodzakelijk. Het ILO-verdrag hoeft niet opgezegd te worden en er hoeft geen nieuwe bekrachtigingsprocedure plaats te vinden. Wel dienen de sociale partners opnieuw geconsulteerd te worden (zie artikel 3, tweede lid, van het verdrag). De omzetting van de dagenregeling naar een urenregeling zal tot gevolg hebben dat er meer (m.n. vrouwelijke) werknemers worden uitgesloten van onder andere de werknemersverzekeringen. Dit staat op gespannen voet met de beweging die er binnen de vakbeweging<sup>4</sup> bestaat, om de rechtspositie van huishoudelijke hulpen te verbeteren.

#### *WALVIS*

Tijdens het overleg tussen staatssecretaris Hoogervorst, minister Zalm en staatssecretaris Vliegthart op 25 oktober 2001 is ook gevraagd naar de relatie tussen het wetsvoorstel WALVIS en het pgb. WALVIS beoogt een administratieve lastenverlichting voor werkgevers die verzekerd personeel in dienst hebben. Dit heeft geen relatie met de gevolgen van het eventuele toepassen van een urenregeling in plaats van de tweedagenregeling.

<sup>4</sup> Toelichtende Nota bij het Verdrag betreffende deeltijdwerk (Verdrag nr. 175, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar eenentachtigste zitting); Genève, 24 juni 1994 (Trb. 2000, 125). Zie Kamerstuk I/II, 2000/2001, 27 512, nrs. 115 en 1.

*Het marginale tarief*

Het verschil tussen een verlicht werkgeverschap en een normaal werkgeverschap is ondermeer de van toepassing zijnde werknemersverzekeringen. Dat betekent dat de nettobeloning van de hulpverlener daalt bij overgang van de minder beschermde rechtspositie naar de beter beschermde. Omdat bij meer werken de brutobeloning wel stijgt kan dit, in verband met het verschijnsel van het hoge marginale tarief in verband met premies, belastingen en verlies van inkomensafhankelijke subsidies, voor sommige hulpverleners een beletsel vormen om meer te gaan werken. Met name vanwege het verschijnsel van de inkomensprijsen wordt het verschijnsel van een hoog marginaal tarief sterk gevoeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Uiteraard staat hier wel recht op uitkeringen tegenover. Als gevolg van de invoering van het nieuwe belastingstelsel is het effect verminderd, omdat de grens van de invorderingsvrijstelling niet langer meer relevant is (zie ook voetnoot 2). Waar in de tweedagenregeling een hulpverlener met het oog op het marginale tarief bezwaren zou kunnen hebben om meer dagen te gaan werken, kan de werknemer in de hier besproken variant om dezelfde reden bezwaar hebben tegen meer uren werken.

#### 4. Variant 2: netteringssystematiek

Een alternatief voor het verlichten van de lasten van het werkgeverschap is, om de inhouding van sociale verzekeringspremies, belastingen en andere premies vooraf plaats te laten plaatsvinden, zodat het pgb *netto* ter beschikking wordt gesteld aan de budgethouder.

Bij deze variant dient dus, vóór het budget ter beschikking wordt gesteld aan de budgethouder, vastgesteld te worden of er over het loon van de huishoudhulp premies en belastingen verschuldigd (zullen) zijn. Na inhouding van deze premies wordt het budget, genetteerd, aan de budgethouder verstrekt die daarmee hulp kan inkopen zonder geconfronteerd te worden met verplichtingen op dit terrein. Bij nettering kan aan twee vormen gedacht worden. Bij de eerste vorm wordt vooraf een forfaitair bedrag ingehouden dat niet achteraf wordt gecorrigeerd. Bij de tweede vorm dient wel achteraf alsnog een correcte vaststelling van de verschuldigde premie en belastingen plaats te vinden.

#### 5.5 Consequenties van de invoering van de netteringssystematiek

##### Verhouding netteringssystematiek en huishoudhulpenregeling

Bij de bespreking van de netteringssystematiek wordt aandacht geschonken aan de volgende drie situaties waaraan bij de verhouding met de huishoudhulpenregeling zou kunnen worden gedacht.

De eerste is de situatie waarbij er geen tweedagenregeling in welke vorm dan ook meer bestaat. De tweede situatie is die, waarbij alleen voor huishoudhulpen die bij een pgb -houder werken de tweedagenregeling wordt opgeheven. De derde situatie tenslotte is die, waarbij de tweedagenregeling, in welke vorm dan ook vormgegeven, blijft bestaan.

De netteringssystematiek zou bij de eerste twee situaties dus functioneren *in plaats van*, en bij de derde situatie functioneren *naast* een tweedagenregeling.

Voor alle drie de situaties geldt dat het genetteerd beschikbaar stellen van het pgb een probleem zal leveren voor budgethouders die inkopen bij instellingen. Deze hulpverleners zijn namelijk in dienst bij de instelling, welke verantwoordelijk is voor de inhoudingen. Hierbij is er dan sprake van een dubbele heffing (die dus vervolgens gecorrigeerd zal moeten worden).

Het gevolg van het geheel opheffen van de tweedagenregeling is, dat alle huishoudhulpen (waaronder dus ook de alphahulpen) die nu nog onder de tweedagenregeling vallen verplicht verzekerd worden voor de werknemersverzekeringen, en ook de overige uitzonderingen die nu nog voor hen gelden (zie eerder in deze notitie) niet langer van toepassing zijn.

Hierdoor zou volledig voorbij worden gegaan aan de eerder in deze notitie gememoreerde bedoeling van de tweedagenregeling.

Het gevolg van de tweede situatie is, dat de hierboven aangeduide wijziging in de rechtspositie alleen optreedt voor zover men voor een pgb -houder werkt.

#### 4.2 Gevolgen pgb

De budgethouder verkrijgt het budget genetteerd en hoeft dus geen belastingen en sociale verzekeringspremies af te dragen. Voor de werkgeversverplichtingen van de budgethouder maakt het geen verschil hoeveel uur en op hoeveel dagen zorg wordt verleend. De flexibiliteit voor de budgethouder neemt dus aanmerkelijk toe. Indien de tweedagenregeling in stand blijft kunnen de hulpverleners ongewijzigd wel of niet verzekerd hun arbeid verrichten. Daarbij kan wel spanning bestaan tussen de flexibiliteit die de budgethouder wenst (bijvoorbeeld dezelfde zorgverlener op alle dagen van de week) en de wens van de zorgverlener om niet verzekerd te zijn. In de eerste twee constellaties, waarbij de zorgverlener altijd verplicht verzekerd is voor de werknemersverzekeringen (en bovendien een betere ontslagbescherming geniet) is voor de zorgverlener uiteraard geen sprake meer van een keuze voor verzekerde of onverzekerde arbeid.

### 4.3 Sociale zekerheid

Als de tweedagenregeling blijft bestaan zijn er geen wijzigingen te verwachten in de aantallen “van verzekering uitgesloten” werknemers en in het premiedraagvlak. Dat is anders in de eerste twee situaties, waar ten aanzien van, hetzij de hele, hetzij een deel van de groep huishoudhulpen verzekeringsplicht ontstaat. Het aantal ‘uitgeslotenen’ neemt af, terwijl zowel het premiedraagvlak als de uitkeringslasten zullen toenemen.

### 4.4 Uitvoering/lastenverzwaring/handhaving

In de netteringsvariant zouden de inhoudingen en afdrachten van sociale en fiscale premies vooraf moeten plaatsvinden. Beide vormen van nettering maken zowel fiscaal als sociaalverzekeringsrechtelijk de uitvoering (veel) complexer.

Wordt de belasting vooraf geheven, zonder dat achteraf gecorrigeerd wordt in bijvoorbeeld de inkomstenbelasting, dan is dat een nieuwe vorm van eindheffing (een lumpsumheffing). Met een dergelijke lumpsumheffing zou geweld worden gedaan aan de fiscale systematiek van de loon- en inkomstenbelasting, waarin een hulpverlener voor zijn genoten inkomsten individueel in de belastingheffing wordt betrokken. De hulpverlener die als werknemer kwalificeert, mag de ingehouden loonheffing verrekenen met de verschuldigde inkomstenbelasting. In deze opzet dient bij het bepalen van het inkomen van de hulpverlener rekening te worden gehouden met alle inkomensbestanddelen die bepalend zijn voor zijn draagkracht. Ingeval de hulpverlener een beloning ontvangt voor bewezen diensten, is er geen enkele reden om dit bestanddeel buiten de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting te laten. Dit zou tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling leiden ten opzichte van andere hulpverleners (en werknemers die niet hulpverlener zijn) die wel het verdiende inkomen volledig moeten aangeven. Bovendien zou dit een onjuist beeld geven bij de beoordeling van het recht op inkomensafhankelijke regelingen.

Voor de werknemersverzekeringen geldt dat een premieberekening over een toekomstige periode zeer complex is, omdat de premieheffing gebaseerd is op de systematiek van SV-dagen. De systematiek van dagfranchisering (WW) maakt de berekening moeilijk. Overigens wordt momenteel bekeken of het mogelijk is om de SV-dag, alsmede de Awf-franchise in het kader van Walvis af te schaffen.

Daarnaast geldt nog het probleem dat in deze variant geen individueel premieloon kan worden vastgesteld. Als een hulpverlener derhalve een beroep doet op een uitkering, dan zal het UWV alsnog de individuele loongegevens bij de budgethouder uit moeten vragen (de budgethouder moet deze gegevens dus in alle gevallen bijhouden). Daarnaast geldt dat als Walvis is ingevoerd, dit strijdig is met een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, te weten er is equivalentie tussen het premieloon en het uitkeringsloon.

Bij de tweede variant (nettering vooraf met correctie achteraf) kan het volgende worden opgemerkt. Fiscaal krijgen we dan een lumpsumheffing vooraf, die later als de hulpverlener aangifte inkomstenbelasting doet, wordt gecorrigeerd. Een dergelijke lumpsumheffing zou een novum zijn in de fiscale wetgeving, maar zou een oplossing kunnen bieden.

Voor de werknemersverzekeringen geldt, naast de bezwaren die bij de eerste variant zijn aangegeven, dat er geen correctie achteraf mogelijk is. De premies worden immers bij de werkgever, i.c. de budgethouder geheven. Als er geen dienstverband meer is, of het premietijdvak is verstreken, kunnen wel naheffingsaanslagen worden opgelegd, maar die komen ten laste van de budgethouder en niet van de hulpverlener. In een dergelijk geval moet de budgethouder alsnog alle gegevens bijhouden, zoals bijvoorbeeld de dagen waarop de hulpverlener langs komt. Als in de eerste twee situaties de tweedagenregeling in de vorm van een urenregeling zou worden gehandhaafd, dient daarnaast ook een urenregistratie te worden bijgehouden.

Ten aanzien van de eerste situatie komt bij dit alles nog het feit, dat, omdat er dan geen onverzekerde en van een verlichte ontslagbescherming voorziene huishoudhulpen meer bestaan, voor alle niet-pgb -houder zijnde particuliere werkgevers een financiële en administratieve lastenverzwaring optreedt. Uit de hiervoor gegeven cijfers blijkt dat het hierbij kan gaan om enkele honderden malen het aantal pgb -houders dat van een verlicht regime voordeel zou hebben. Als, overeenkomstig de derde situatie, de netteringsystematiek wordt verondersteld te

functioneren *naast* de tweedagenregeling of een urensystematiek vloeien daaruit aparte vraagstukken voort. Er zal immers in de netteringssystematiek, ervan uitgaande dat per toekomstgerichte periode (bijvoorbeeld 3 maanden) wordt genetteerd, een mechanisme moeten worden ingebouwd om zoveel mogelijk te voorkomen, dat ten onrechte genetteerd wordt (omdat de dagen/urengrens niet wordt overschreden), of ten onrechte *niet* wordt genetteerd. Ook zal gedacht moeten worden aan een correctiemechanisme voor de (wellicht niet vaak voorkomende) gevallen waarin *achteraf* blijkt, dat ten onrechte is genetteerd (en afgedragen), en daardoor ten onrechte het budget is belast. Het is zeker niet denkbeeldig dat dergelijke mechanismen in de praktijk op gespannen voet zullen staan met de flexibiliteit die voor de budgethouder wordt beoogd. Bovendien brengt dit voor zowel de budgethouder als voor de uitvoerende instelling werklasten met zich mee. Nettering zou ook inhouden dat de werkgeversverplichtingen in bepaalde gevallen op anderen dan de werkgever worden gelegd. Dit zou een zeer ingrijpende wijziging van de huidige wetssystematiek impliceren.

Ten aanzien van alle drie de situaties geldt tenslotte, dat de netteringssystematiek zodanig vorm moet krijgen, dat óf voorkomen wordt dat ook ten aanzien van bij de zorginstellingen in natura ingekochte hulp wordt genetteerd, óf terzake een correctiemechanisme is ingebouwd.

#### **4.5 Juridische aspecten**

Als de tweedagenregeling in welke vorm dan ook gehandhaafd blijft en als die regeling geheel verdwijnt zijn op dit punt geen bijzonderheden te verwachten.

Als echter, overeenkomstig de tweede constellatie, de tweedagenregeling alleen zou verdwijnen voor zover een zorgverlener bij een pgb -houder werkt zijn er complicaties te verwachten. Voor de discriminatoire werking die hierdoor ontstaat tussen hulpen die bij een pgb -houder werken en de hulpen die anderszins bij een particulier werkzaam zijn is geen objectieve rechtvaardiging te vinden. Het argument dat de financiële werkgeverslasten collectief gefinancierd worden, en de overige werkgeverslasten voor een belangrijk deel uit handen van de pgb -houders worden genomen, en daarom de argumenten voor de tweedagenregeling in deze situaties niet opgaan, zou op zich juist zijn, maar is tegelijkertijd niet sterk. Immers, voor een ander niet onbelangrijk deel van de zorgsector waarvoor in de praktijk in wezen hetzelfde geldt - de sector van de alphahulpverlening - blijft een tweedagenregeling bestaan.

#### **WALVIS**

De consequenties voor Walvis zijn vermeld onder het kopje uitvoering/lastenverzwaring/handhaving.

## 5 Variant 3: de 8-urenregeling voor alle dienstverbanden

Bij invoering van een 8-urenregeling is een werknemer niet verplicht verzekerd en wordt een werkgever vrijgesteld van werkgeversverplichtingen indien er sprake is van arbeid op doorgaans minder dan acht uur per week. In dit geval is de regeling niet alleen op huishoudhulpen van toepassing, maar op alle beroepsgroepen.

De hierna geformuleerde consequenties van de invoering van een 8-urenregeling zullen voor een deel overeenkomen met de genoemde consequenties van invoering van variant 1, de 16/18-urenregeling. Echter, een groot verschil is natuurlijk het feit dat de ene regeling alleen ziet op huishoudelijke hulpen terwijl de 8-urenregeling zou zien op alle beroepsgroepen. Opgemerkt kan worden dat de grens van 8 uur niet vastligt. Het is ook mogelijk om een andere grens vast te stellen.

### 5.1 Consequenties van de 8-urenregeling

#### *Kwantitatief*

Op basis van CBS gegevens en gegevens van de OSA is een schatting gemaakt van het aantal werkenden die minder dan 8 uur werkt<sup>5</sup>. De laatste kolom geeft het aantal werkenden in loondienst (\* 1000).

	<i>Cumulatie</i>	<i>procenten</i>	<i>alle werkenden (*1000)</i>	<i>minus zelfstandig (10%)</i>
1-8 uur	4,2	4,2	561	505
9-11 uur	6,1	1,9	254	228
12-16 uur	11,1	5	372	335
17-19 uur	13,9	2,8	209	188

Het aantal personen dat onder de 8-urenregeling zou vallen betreft op basis van deze cijfers dus 505.000 personen. Niet bekend is hoeveel huishoudhulpen bij deze 505.000 horen. De verwachting is dat dit een gering deel betreft.<sup>6</sup>

Het aantal werknemers dat onder de 8-urenregeling zal komen te vallen wordt dus groter dan het aantal dat nu onder de tweedagenregeling valt. Dit heeft, net als bij invoering van een 16/18-urenregeling, tot gevolg dat er meer werkgevers vrijgesteld worden van werkgeversverplichtingen en meer werknemers niet verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen en ontslagbescherming missen.

Voor de huishoudelijke hulpen zal dit verschijnsel zich bij een 8-uren grens minder sterk voordoen dan bij variant 1, aangezien de huishoudelijke hulpen die tussen 8 en 18 uur werken niet onder deze regeling zullen vallen. Anderzijds zal door de uitbreiding naar alle beroepsgroepen een groot aantal werknemers in andere beroepsgroepen die nu verzekerd zijn uitgesloten worden.

### 5.2 Gevolgen pgb

De flexibiliteit voor budgethouders en hulpverleners neemt ook onder de 8-urenregeling, vergeleken met een dagenregeling, toe. Budgethouders hoeven met een urenregeling minder te organiseren om de benodigde zorg verspreid over de week te verkrijgen en blijven dan toch het voordeel houden van een verlicht werkgeverschap met weinig werkgeverslasten.

<sup>5</sup> Het CBS levert de gegevens voor personen werkend minder dan 12 uur. De OSA levert de verdeling over de uren. Combinatie van beide gegevens levert de gegevens uit de tabel op.

<sup>6</sup> Daarbij wordt aangenomen dat de werkzaamheden als werkster bij particulieren (de 600.000 eerder genoemde contracten) veelal niet worden aangemerkt (en geregistreerd) als dienstverbanden.

Ook hulpverleners die niet verzekerd wensen te zijn krijgen een grotere flexibiliteit in de verdeling van te werken uren ten opzichte van de tweedagenregeling. In vergelijking met variant 1 is de flexibiliteit bij een 8-urenregeling geringer. Door het maximum van (minder dan) 8 uur zal de budgethouder vaker dan bij variant 1 meerdere hulpverleners moeten inschakelen om niet met werkgeverslasten te worden geconfronteerd.

### 5.3 Sociale zekerheid

Door de 8-urenregeling zullen er veel meer werkenden buiten de werknemersverzekeringen vallen. Als de 8-urenregeling ziet op alle beroepsgroepen blijven de gevolgen hiervan niet beperkt tot het pgb, dan wel huishoudelijke hulpen in het algemeen.

Ook de 8-urenregeling zal tot risicoselectie en gebruikersruimte leiden. De kans is aanwezig dat werkgevers de bestaande arbeidsrelaties wijzigen, om zo geen premies te hoeven afdragen. Het zal met de invoering van een 8-urenregeling kunnen voorkomen dat thans een zorgverlener die bijvoorbeeld 12 uur per week zorg verleent en onder de tweedagenregeling valt, in de nieuwe situatie (om werkgeversverplichtingen te voorkomen) arbeidsuren kwijtraakt aan een tweede zorgverlener. In andere sectoren, bijvoorbeeld het midden- en kleinbedrijf, zal het voor werkgevers zeer lonend kunnen zijn om, waar dat mogelijk is, dienstverbanden van minder dan 8 uur per week aan te bieden.

Net als bij de 16/18-urenregeling wordt het premiedraagvlak door invoering van een 8-urenregeling verkleind en wordt de groep personen die niet onder de Zfw-verzekering valt vergroot, wat leidt tot een ondermijning van de solidariteit voor de sociale verzekeringen. Gezien de algemene werking van de 8-urenregeling zal dit verschijnsel zich bij deze regeling veel sterker voordoen dan bij een 16/18-urenregeling, gezien het verwachte verschil in omvang van de groep. Een kleiner aantal verzekerden leidt ook tot minder uitkeringen dan nu. Indien alle 505.000 dienstverbanden extra onverzekerd worden komt dit uit op ongeveer € 900 miljoen aan premieplichtig loon, dit betekent ongeveer € 135 miljoen aan gedeerde premies.

### 5.4 Uitvoering/lastenverzwaring/handhaving

Het invoeren van een urenregeling leidt ertoe dat het UWV, naast de registratie van het aantal gewerkte dagen, een urenregistratie moet gaan bijhouden. Het betekent ook dat van werkgevers een urenregistratie zal worden verlangd. Dit is een lastenverzwaring voor alle werkgevers. De uitvoering zal dit weer moeten controleren, omdat daarop immers de verzekeringsplicht en premieplicht moet worden gebaseerd. De uitvoeringskosten zullen hierdoor toenemen. Anderzijds dalen de uitvoeringskosten omdat er minder werkgevers zijn. Dit geldt bij de 8-urenregeling natuurlijk in veel sterkere mate dan bij de urenregeling alleen voor huishoudelijk personeel, omdat de 8 urenregeling voor het gehele bedrijfsleven geldt. De toename van onverzekerde arbeid veruimt de mogelijkheden van zwarte fraude (tenzij de werkzaamheden wel verplicht gemeld moeten worden), omdat onverzekerde dienstverbanden niet geregistreerd worden.

### 5.5 Juridische aspecten

#### *Discrimatoire werking/ILO-verdrag*

Discriminatie overwegingen spelen een rol bij de 8-urenregeling. Deze variant houdt in dat personen die per week minder dan 8 uren werken niet verzekerd zijn, ongeacht of dit werk in de huishouding en in dienst van natuurlijke personen betreft, of werk buiten de huishouding of in dienst van rechtspersonen. Deze uitsluiting kan niet worden ingepast in de grondslag van werknemersverzekeringen (verzekering tegen inkomensderving), en zal naar verwachting door de rechter als discriminatoir worden beschouwd. Uitgangspunt is immers dat werknemers verzekerd zijn. Door het toepassen van deze variant zullen aanmerkelijk meer vrouwen (dan mannen) buiten de verzekering vallen: indirecte discriminatie. Hiervoor is, in tegenstelling tot de beperktere regeling voor huishoudelijke hulpen, geen objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig. Omdat het bij deze aanpak gaat om een urengrens *per dienstbetrekking* kan een objectieve rechtvaardiging moeilijk gevonden worden in de wens tot voorkoming van kruimelverzekeringen (daarvoor lijkt de

gestelde grens erg hoog) of de gedachte dat alleen arbeid van niet-bijkomstige aard tot verzekeringsplicht dient te leiden. Immers is het bij deze aanpak mogelijk, meerdere dienstbetrekkingen van maximaal 8 uren per week te hebben, zodat de arbeid niet van bijkomstige aard is, doch niettemin geen verzekeringsplicht ontstaat.

Administratieve lastenverlichting voor niet-particuliere werkgevers, waarbij, in een geautomatiseerde wereld als de onze, deze mensen 'meelopen' in de bulk van administratieve handelingen die deze werkgevers al hebben met betrekking tot de overige werknemers, is evenmin een rechtvaardigingsgrond.

Artikel 8 van het ILO-verdrag 175 staat toe om, ook ten aanzien van beroepsgroepen die wel de bescherming van het verdrag genieten, maar die slechts een beperkt aantal uren werkzaam zijn, uit te zonderen van de werking van artikel 6 (met beperkingen: artikel 8, tweede lid: "The threshold referred to in paragraph 1 shall be sufficiently low as not to exclude an unduly large percentage of part-time workers"). Variant 3 wordt wellicht door het verdrag toegelaten onder de toepassing van artikel 8 van het verdrag. Hiervoor is vooral van belang of niet een "unduly large percentage of part-time workers" wordt uitgesloten. Aangezien deze variant reeds afvalt na toetsing aan de non-discriminatiebepalingen wordt daar niet verder op ingegaan.

#### *WALVIS*

Hier geldt hetzelfde als is vermeld bij alternatief 1.

#### *Het marginale tarief*

Hier geldt hetzelfde als is vermeld bij alternatief 1.

Bijlage 1: Verdeling zorgcontracten volgens SVB stand ultimo november 2001• **Aantallen zorgcontracten:**

* 2-dagenregeling (netto/netto arbeidsovereenkomsten):	21.561	(44,2%)
* werkgeversverplichtingen (bruto/netto-arbeidsovereenkomsten):	02.719	(05,6%)
* zorginstellingen (overeenkomst van opdracht):	14.978	(30,7%)
* overig*:	<u>09.568</u>	(16,2% + 3.3%)
Totaal:	48.826	(100%)

\* In de categorie "overig" zitten de overeenkomsten van opdracht van personen (bijv. freelancers en naaste familieleden) en de overeenkomsten waarop wel loonheffing wordt ingehouden maar geen premies werknemersverzekeringen (de "opting in" gevallen en de gevallen met een premievrijstelling van Cadans; in totaal ca. 1.600 gevallen).

• **Bruto/netto-arbeidsovereenkomsten, uitgesplitst naar gewerkte uren per week:**

* 6 uur of minder:	0.825	(= 30,3%)
* 8 uur of minder:	1.084	(= 39,9%)
* 10 uur of minder:	1.364	(= 50,2 %)
* 12 uur of minder:	1.570	(= 57,7%)
* 14 uur of minder:	1.729	(= 63,6 %)
* 16 uur of minder:	1.911	(= 70,3%)
* 18 uur of minder:	2.009	(= 73,9%)
* meer dan 18 uur:	<u>0.710</u>	(= 26,1%)

Totaal: 2.719 (= 100%)

• **Netto/netto-arbeidsovereenkomsten, uitgesplitst naar gewerkte uren per week:**

* 2 uur of minder:	8.200	(= 38,0%)
* meer dan 2 en max. 4 uur:	6.440	(= 29,4%)
* meer dan 4 en max. 6 uur:	3.668	(= 17 %)
* meer dan 6 en max. 8 uur:	1.601	(= 7,4%)
* meer dan 8 en max. 10 uur:	0.734	(= 3,4 %)
* meer dan 10 en max. 12 uur:	0.281	(= 1,3 %)
* meer dan 12 en max. 14 uur:	0.143	(= 0,7%)
* meer dan 14 en max. 16 uur:	0.307	(= 1,4 %)
* meer dan 16 en max. 18 uur:	0.170	(= 0,8%)
* meer dan 18 uur:	0.017	(= 0,1%)

Totaal N/N-arbeidsovereenkomsten: 21.561  
Gemiddeld aantal uren per week: 3.91 uur

## Bijlage 2: Kenmerken van en feitelijke informatie over de alphahulp

### 2.1 De alphahulp

De alphahulp verricht, na bemiddeling door de instellingen voor thuiszorg, huishoudelijke werkzaamheden voor en in dienst van de hulpvrager op minder dan drie dagen in de week. De hulpvraag moet door het RIO (regionaal indicatie-orgaan) expliciet zijn geïndiceerd. Voorwaarden voor AWBZ-subsidieverstrekking aan een hulpvrager voor deze vorm van hulpverlening zijn, dat gebruik wordt gemaakt van bemiddeling door de instellingen voor thuiszorg en dat de hulpbehoevende met de alphahulp een dienstverband aangaat voor maximaal 12 uur (= 4 dagdelen van maximaal 3 uur) en op minder dan drie dagen per week. De alphahulp wordt alleen ingezet bij een hulpvrager waar een eenvoudige, alleen op huishoudelijke arbeid gerichte hulpbehoefte bestaat.

Het geven van ondersteuning bij huishoudelijke arbeid door de alphahulp is er op gericht om hulpvragers in staat te stellen om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen. Daarmee wordt voorkomen dat er een beroep moet worden gedaan op duurdere vormen van hulpverlening, met name in intramurale voorzieningen. Ook wordt zo voorkomen dat eventuele mantelzorgers, die de hulpvrager tot dan toe bijstaan, niet boven hun draagkracht worden belast.

De alphahulpen zijn voornamelijk vrouwen en wel grotendeels vrouwen uit de veertig-plus leeftijd, getrouwd of samenwonend. Een andere herkenbare groep die zich als alphahulp inzet, maar die getalsmatig veel kleiner is, betreft studenten vallend onder de WSF (wet studiefinanciering). Door de toenemende vraag naar arbeid elders op arbeidsmarkten is de laatste groep in de loop der jaren gekrompen tot zo'n 1% van het aantal alphahulpen.

### 2.2 De omvang van de alphahulpverlening

In 1998 waren er circa 67.000 alphahulpen werkzaam die in totaal 17,3 mln. uren hulp verleenden (= gemiddeld circa 5,4 uur per week per alphahulp). Omgerekend naar fte's gaat het om een sector van circa 10.000 formatieplaatsen. De totale kosten van de alpha-hulpverlening bedroegen in 1998 circa f 325 mln.

Aangezien de alphahulp over het algemeen slechts één opdrachtgever heeft, kan uit bovenstaande cijfers ook worden afgeleid dat met de alphahulpverlening bijna 70.000 cliënten worden geholpen. De alphahulpverlening is dus aanzienlijk belangrijker voor de hulpverlening dan het aantal fte's doet vermoeden.

### 2.3 Een historisch overzicht van de alphahulpconstructie

De alphahulpverlening werd in 1977 ingevoerd. Het grote aanbod voor deeltijdwerk dat toen aldus tot stand kwam, kon ook meteen worden vervuld. Met deze vorm van hulpverlening werd beoogd om een vorm van hulpverlening te bieden die de doelgroep in staat zou (blijven) stellen om zoveel mogelijk zelfstandig te functioneren. Daarmee werd een beroep op duurdere vormen van hulpverlening voorkomen. Door de gekozen vorm kon met het toen beschikbare budget een zo groot mogelijke doelgroep worden geholpen.

Om het beschikbare budget maximaal voor de hulpverlening in te kunnen zetten (= kosteneffectiviteit te realiseren), werd voor de vormgeving van de alphahulpverlening aangesloten bij de bijzondere positie van werknemers die uitsluitend of in hoofdzaak huishoudelijke of persoonlijke diensten verrichten in het huishouden van een natuurlijk persoon en wel op minder dan drie dagen per week. Voor deze arbeidsverhoudingen is de regelgeving bewust simpel gehouden, ondermeer omdat veel formele verplichtingen in deze kleine dienstverbanden tussen particulieren moeilijk toepasbaar en handhaafbaar zijn.

Zo kent het Burgerlijk Wetboek voor deze arbeidsverhoudingen een soepeler regime dan voor andere arbeidsverhoudingen. De sociale zekerheid (WW, WAO, ZW, ZFW) is er niet op van toepassing, noch de ontslagbescherming uit hoofde van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. De WULBZ (wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte) voorziet voor deze groep een loondoorbetaling bij ziekte van maximaal 6 weken loon, terwijl voor andere dienstver-

banden een loondoorbetaling van 52 weken is vastgelegd. De werkgever is vrijgesteld van de verplichting om loonbelasting (de voorheffing op de inkomstenbelasting) in te houden; het is aan betrokkene zelf om via de inkomstenbelasting haar/zijn fiscale zaken te regelen.

In 1987 oordeelde de rechtbank in Den Haag in kort geding dat de bijzondere positie van de huishoudhulpen niet discriminerend was voor vrouwen omdat er goede gronden voor waren. Deze aparte positie voor werknemers die aan de bovenstaande omschrijving voldoen, mocht in stand blijven omdat zware administratieve verplichtingen voor particulieren uit hoofde van een werkgeversrol niet wenselijk werd gevonden. Verder verwachtte men grote controleproblemen indien het reguliere regime voor werknemers en werkgevers van toepassing zou zijn. Ook bleek de behoefte aan meer sociale zekerheid bij betrokkenen gering omdat de inkomsten van bijkomstige aard zijn. En tenslotte speelde mee dat er een negatief werkgelegenheidseffect gepaard zou gaan aan een besluit om aan deze arbeidsverhoudingen toch consequenties te verbinden uit hoofde van fiscus en sociale zekerheid.

In 1989 werd de uitzondering in de ontslagbeschermingsregeling in het BBA 1945 (buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen) aangepast door haar sexeneutraal te maken. Waar de bijzondere positie (= ontslag is mogelijk zonder vergunning van de Regionaal directeur van de Arbeidsvoorziening) voorheen was voorbehouden aan vrouwelijke werknemers, werd die in 1989 uitgebreid tot alle dienstverbanden waarbij in hoofdzaak huishoudelijke of persoonlijke diensten worden verricht in het huishouden van een natuurlijk persoon op minder dan drie dagen in de week. Ok voor het ontslag van mannelijke alfa-hulpen was vanaf dat moment geen vergunning meer vereist.

In 1991 werd door afschaffing van het 1/3-criterium in de WML (wet minimumloon en minimumvakantiebijslag) ingevoerd dat ook degenen die minder dan eenderde van de volletijdswerkduur werkten het wettelijk minimumloon moest worden betaald en de wettelijke minimumvakantie moest worden gegeven. Ook de alfa-hulpen profiteerden van deze regeling omdat hun beloning hierdoor steeg naar het niveau van het bruto-WML waar voorheen het netto-WML werd aangehouden. Bij die gelegenheid is ook de rechtspositie van de alfa-hulp heroverwogen. Voor een verandering van de alfa-hulpverlening bleken echter te weinig dragende argumenten voorhanden: de alfa-hulpverlening functioneerde prima, er waren geen wervingsproblemen, er bestond een vrije keuze voor betrokkenen om zich ofwel als alfa-hulp danwel als werknemer in dienst van een thuiszorginstelling aan te bieden en de substantiële meerkosten van een verandering zouden ten koste gaan van het volume (TK 1991-1992, 22 192, nrs. 1 en 2).

In 1995 achtte het Europese Hof van Justitie een met de huishoudhulpen vergelijkbare uitsluiting van de sociale zekerheid in Duitsland objectief gerechtvaardigd (arresten Menger en Nolte, resp. C 444/93 en C 317/93). Duitsland had daartoe aangevoerd dat uitsluiting noodzakelijk was vanwege het handhaven van het evenwicht tussen de door werkgevers en werknemers betaalde premies enerzijds en de uitkeringen anderzijds. Tevens had Duitsland gewezen op de maatschappelijke vraag die er was voor beperkte dienstverbanden en de mogelijke vlucht in zwart werk indien de uitsluiting ongedaan zou moeten worden gemaakt. Het Hof overwoog hierbij dat het sociale beleid in de stand van het gemeenschapsrecht op dat moment (= december 1995) tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Die kiezen de maatregelen die geschikt zijn voor verwezenlijking van hun doelstellingen van sociaal en werkgelegenheidsbeleid. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden beschikken de lidstaten over een ruime beleidsruimte.

In 1996 heeft de Centrale Raad voor Beroep een uitspraak gedaan over de huishoudhulpconstructie. De Raad oordeelde dat de bijzondere positie van huishoudhulpen niet discriminerend was voor vrouwen omdat deze regeling objectief gerechtvaardigd is. De Raad achtte het aanmerkelijk dat de bedoelde uitsluiting van de verplichte verzekering een aanmerkelijk groter aantal vrouwen dan mannen treft, zodat gesproken kan worden van een vermoeden van indirecte discriminatie. Vervolgens overwoog de Raad dat de wetgever voor de uitsluiting van de verplichte verzekering van deze groep had gekozen vanwege de omstandigheid dat tegenover de veelal zeer beperkte uitkeringsrechten onevenredig zware administratieve lasten zouden staan van de particuliere persoon in wiens privéhuishouding de werkzaamheden worden verricht. De Raad

betrok ook bij de overweging dat de wetgever als motief had dat het verplicht verzekeren van deze categorie van personen zal leiden tot uitstoot van arbeid verricht in een huishouding en/of tot een vlucht in het zwarte circuit.

Op grond van deze overwegingen en vanwege het feit dat er geen sprake is van volledige uitsluiting (vrijwillige verzekering is immers mogelijk) kwam de Centrale Raad tot het oordeel dat in toereikende mate kan worden gesproken van legitieme doelstellingen alsmede van een geschikt en noodzakelijk middel en mitsdien van een objectieve rechtvaardiging van het hier gestelde indirecte onderscheid. Deze zelfde redenering leidt er volgens de Raad toe dat er ook geen strijdigheid is met het discriminatieverbod van artikel 26 van het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.

In 1998 heeft SZW de rechtspositie van de alphahulpen getoetst aan het VN-Vrouwenverdrag, met name op artikel 11 lid 2 waar het gaat om de uitkering in geval van zwangerschaps- en bevallingsverlof. Strijdigheid met dat verdrag is niet uit die toets naar voren gekomen (zie de brief van staatssecretaris Verstand aan de Kamer van 25 november 1998).

In 1999 heeft staatssecretaris Verstand in een brief van 1 april nadere vragen van de Kamer beantwoord inzake de rechtspositie van alphahulpen in relatie tot het VN-Vrouwenverdrag naar aanleiding van haar eerdere brief van 25 november 1998 (TK 1998-1999, 25 893, nr. 6). Haar conclusie was daarbij dat verbetering van de rechtspositie van de alphahulpen op het punt van de werknemersverzekeringen niet mogelijk is onder instandhouding van de alphahulpconstructie en de doelen die daarmee zijn beoogd.

#### **2.4 De beloning van de alphahulp**

De alphahulp (van 23 jaar en ouder) heeft recht op een vergoeding ter hoogte van het bruto wettelijke minimumloon (WML). Dat is in de eerste helft van 1999 f 15,83 per gewerkt uur inclusief vakantietoeslag en vakantieverlof. Voor alphahulpen jonger dan 23 jaar gelden de minimumjeugdlonen. Bij het maximale dienstverband als alphahulp (12 uren per week) kan aldus ca. f 700,- bruto per maand worden verdiend. Bij de gemiddelde werkweek (5,4 uren per week) bedraagt het inkomen derhalve circa f 340,- per maand (exclusief vakantietoeslag; exclusief omdat zo een betere vergelijking mogelijk is met het maandloon dat in andere functies kan worden verdiend). Gelet op het fiscale regime (zie par. 2.6) zal de door de hulpbehoevende te geven brutovergoeding in de meeste gevallen ook het netto-inkomen van de alphahulp zijn.

#### **2.5 De kosten van de alphahulp**

Omdat er geen verdere werkgeverslasten zijn, bedragen de kosten van een uur alphahulp voor de hulpvrager ook f 15,83 (niveau eerste helft 1999). Onder verdiscontering van de eigen bijdrage van de hulpvrager krijgt deze vervolgens de betalingen aan de alphahulp vergoed via de thuiszorginstelling, die in deze als administratiekantoor optreedt. Naast de directe kosten voor de alphahulp heeft de thuiszorginstelling te maken met overheadkosten. Deze overheadkosten bestaan uit de bemiddelingskosten van de thuiszorginstelling en de administratieve kosten van het verwerken van de declaraties van de hulpvrager. Met inachtneming van de kostenpost van de doorbetaling bij ziekte is het COTG-tarief voor een uur alphahulp daarom f 18,80 ten laste van de AWBZ.

Dit uurtarief leidt vanwege de omvang van 17,3 mln alphahulpuren per jaar (stand 1998) tot een macrobedrag van f 325 mln voor de alphahulpverlening.

#### **2.6 De fiscale positie van de alphahulp**

In de huidige situatie blijven fiscale zaken geheel buiten de onderlinge relatie die de werkgever (= de hulpvrager) en de werknemer (= de alphahulp) samen hebben. Er is namelijk niet voorzien in een voorheffing op de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen in de vorm van het bij de salarisbetaling inhouden van loonbelasting. De alphahulp is verplicht om haar/zijn inkomsten als alphahulp zelf aan te geven bij de Belastingdienst via een van de aangiftebiljetten IB (art. 22-1b wet IB).

In de praktijk komt de alphahulp echter vrijwel altijd in aanmerking voor de zogenaamde invorderingsvrijstelling. De invorderingsvrijstelling houdt in dat van inkomen dat niet aan loonbelasting is onderworpen geen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen worden geheven indien het belastbaar inkomen niet boven een bepaalde vloer uit komt.<sup>7</sup> Vrijwel alle alpha-hulpen blijven met hun inkomen beneden deze grens. Daardoor hoeft het merendeel van de alphahulpen in feite geen belasting en premies volksverzekeringen te betalen. Vandaar dat in par. 2.4 is gesteld dat de bruto-beloning van f 15,83 voor de alphahulp ook de netto-beloning zal vormen.

De kostwinnende partner van de alphahulp kan voor de bepaling van zijn loon/inkomstenbelasting toch gebruik blijven maken van de aan hem overgehevelde basisaftrek van zijn alphahulp-partner (in 1999 f 8.380,-). Samen met de meestverdienende partner kan de alphahulp dus als het ware profiteren van een drievoudige belastingvrije som, indien ze de eigen basisaftrek aan de partner overdraagt en zelf gebruik maakt van de invorderingsvrijstelling. Bij de toepassing van de invorderingsvrijstelling wordt namelijk geen rekening gehouden met de overdracht van de basisaftrek.

## **2.7 De wettelijke sociale zekerheid van de alphahulp**

Op het punt van de sociale zekerheid geldt dat de alphahulpen net als alle ingezetenen in Nederland onder de volksverzekeringen (AOW, AWBZ, AKW, ANW) vallen, zij het dat daar – afhankelijk van de omvang van het dienstverband en dus van het inkomen – geen dan wel nauwelijks premiebetalingen tegenover staan (zie par. 2.6). Bij het afschaffen van de AAW zijn de alphahulpen onder de WAZ (wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen) gebracht. Premiebetaling voor de WAZ is niet aan de orde vanwege de geldende franchise (1999: f 29.000). De alphahulpen vallen niet onder de werknemersverzekeringen (ZFW, WW, WAO, ZW) en betalen daar dan ook geen premies voor. Voor de ziektekosten, ZW, WAO en de WW kan de alphahulp zich echter wel vrijwillig verzekeren, uiteraard tegen betaling van premies. Circa 2% van de alphahulpen heeft daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik gemaakt zoals de staatssecretaris van SZW in de brief van 1 april 1999 aan de Kamer heeft gemeld.

In de onderstaande paragrafen staat een nadere toelichting op de risico's waar de wettelijke sociale zekerheid een voorziening voor biedt. In de nabeschuiving in par. 2.10 komt dan de feitelijke betekenis van een dergelijke voorziening voor alphahulpen aan de orde gegeven de risico's waar zij mee te maken hebben.

### **2.7.1 Ziekteverzuim**

Voor de inkomensderving van de alphahulp als gevolg van ziekte is een voorziening getroffen door de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever in het BW. Op grond van art. 7:629 lid 2 BW heeft de alphahulp bij ziekte een wettelijk recht op doorbetaling van loon gedurende 6 weken, overigens eerst na 2 wachtdagen. Die bovengrens van 6 weken geldt ook als het ziekteverzuim voortvloeit uit zwangerschap/bevalling.

### **2.7.2 Arbeidsongeschiktheid**

Het ziekteverzuim dat langer duurt dan 1 jaar vormt het arbeidsongeschiktheidsrisico. Op grond van de WAZ is er een voorziening tegen inkomensderving uit hoofde van het arbeidsongeschiktheidsrisico van de alphahulp van 70% van het inkomen vóór de arbeidsongeschiktheid met een maximum van het WML-niveau.

Diezelfde WAZ voorziet er ook in dat een zwangere en een pas bevallen alphahulp een zwangerschaps- en bevallingsuitkering ontvangt van in totaal 16 weken, vermeerderd met de eventuele

<sup>7</sup> Het gaat hier om belastbaar inkomen dat niet hoger is dan 132% van de belastingvrije som minus f 419,- (= het bedrag 1999 van de bovenbasisaftrek). De belastingvrije som wordt daarbij op minstens f 8.380 gesteld. Voor belastbaar inkomen boven deze vloer geldt dat een met het inkomen toenemend deel belasting en premie wordt geheven die volgens het schijventarief verschuldigd zou zijn (wet IB 1964, art. 65, eerste lid)

periode waarmee de bevalling is verlaat ten opzichte van de verwachte bevallingsdatum. Deze WAZ-uitkering bedraagt 100% van de berekeningsgrondslag met een maximum van het WML-niveau.

Het verzekerd zijn van het arbeidsongeschiktheidsrisico leidt voor de alphahulp door de geldende franchise evenwel niet tot betaling van WAZ-premie.

Uit deze informatie gecombineerd met die uit par. 2.7.1 kan worden afgeleid dat het risico van inkomensderving wegens ziekteverzuim van de alphahulp voor de periode van 6 weken tot 52 weken na de eerste verzuimdag niet is verzekerd.

### **2.7.3 Werkloosheid**

Aangezien de alphahulp niet is verzekerd voor de WW is er geen voorziening voor inkomensderving in het geval de arbeidsverhouding eindigt. Voor die beëindiging gelden trouwens de normale regels van opzegtermijnen. Het enige dat aan de beëindigingsprocedures ontbreekt, is de preventieve toets die de directeur Arbeidsvoorziening krachtens het BBA 1945 voor andere werknemers uitoefent.

### **2.7.4 Ziektekostenverzekering**

Alphahulpen zijn niet verplicht voor de Ziekenfondswet verzekerd op grond van de alphahulpverlening. Voor werknemers die uitsluitend of in hoofdzaak huishoudelijke of persoonlijke diensten verrichten in het huishouden van een natuurlijk persoon en wel op minder dan drie dagen per week is daar niet in voorzien.

## **2.8 De pensioenvoorziening van de alphahulp**

In de postactieve fase is er sprake van inkomensderving waarvoor het gebruikelijk is om daar een voorziening voor te treffen. Eerder in deze notitie is al vermeld dat de alpha-hulp onder de volksverzekeringen valt, overigens: zonder premiebetaling (zie par. 2.6). De eerste trap van de voorziening tegen inkomensderving in de postactieve fase wordt gevormd door het wettelijke basispensioen, de AOW. Hiervoor is de alphahulp verzekerd. In een substantieel aantal bedrijfssectoren bestaat echter de mogelijkheid om collectief een aanvullend pensioen op te bouwen. Daar waar dat niet is collectief is geregeld, kan de werknemer individueel een voorziening treffen, daarbij gefaciliteerd door het fiscale regime.

Voor de alphahulp geldt geen collectieve pensioenregeling voor een aanvullende voorziening bovenop de AOW. Daarbij geldt echter – evenals voor de andere werknemersverzekeringen, die bovenstaand zijn behandeld – dat de keerzijde daarvan is dat er ook geen premies op het salaris worden ingehouden.

## **2.9 De arbeidsmarktpositie**

De vervulling van vacatures in de alphahulpverlening laat op dit moment geen schrijnende knelpunten zien. De (potentiële) alphahulp zou – gezien het aantal vacatures - ook als thuishulp in dienst kunnen treden van een thuiszorginstelling. Met name het aspect van de persoonlijke relatie van de alphahulp met specifiek de hulpvrager/werkgever versus de relatief onpersoonlijke relatie die een dienstverband met een betrekkelijk anonieme thuiszorgorganisatie met zich brengt waarbij men werkzaamheden zal moeten verrichten voor wisselende cliënten, vormen kennelijk een pré voor de alphahulprelatie.

Een ander oriënteringspunt op de arbeidsmarkt van alphahulpen wordt gevormd door de mogelijke verdiensten die huishoudelijke arbeid in het zwarte circuit (waar bruto-WML wel netto blijft) opleveren. Het tarief aldaar ligt rondom de f 15,- waardoor er voor alphahulpen geen bijzondere prikkel is om werkzaamheden buiten het reguliere circuit te verrichten.

Door de aantrekkende economie en door de behoefte aan menskracht voor eenvoudige huishoudelijke arbeid van de toenemende groep tweeverdieners (die ook ná de belastingherziening nog steeds bruto = netto kunnen blijven betalen) wordt de concurrentie op de arbeidsmarkt groot.

Dat brengt een reëel risico met zich dat de alphahulpverlening op de arbeidsmarkt relatief te onaanvaardbaar wordt wanneer de verdiensten als alphahulp onder het huidige beloningsniveau ad f 15,83 terecht komen. De hieruit resulterende uitstroom van arbeidskrachten gevoegd bij de geringe werfkracht zal negatief op de hulpverlening uitwerken.

## 2.10 Nabeschuiving en samenvattende matrix van de besproken financiële aspecten

In de bovenstaande paragrafen staan de feiten over de positie van de alphahulp weergegeven, dit louter gezien vanuit de regelgeving. Hieronder volgt een beschouwing over de feitelijke betekenis van de in een aantal gevallen achterblijvende voorzieningen voor alphahulpen.

Vanuit historisch perspectief gezien bestaat er thans een andere maatschappelijke werkverdeling dan bij het ontstaan van de alphahulp in 1977. Toen was de kostwinnersituatie nog bepalend voor het beeld. Op dit moment zijn het de twee- en anderhalfverdieners die het beeld bepalen. De sociale zekerheid gaat er inmiddels meer en meer vanuit dat iedereen zelf een economisch zelfstandig bestaan opbouwt. Wat dat betreft kan de alphahulpverlening niet als modern aangekeerd worden.

Deeltijd is inmiddels een wijder verspreid fenomeen dan in 1977. Bij die deeltijders zijn de sociale zekerheid en de sectorale en bedrijfsrechtspositieregelingen wél van toepassing. Het gaat dan evenwel om bedrijfsmatige activiteiten die in het merendeel der gevallen ook nog eens door een rechtspersoon in plaats van een natuurlijk persoon worden gegeven.

Bij het beloningsniveau op WML-niveau (vóór 1991 ter hoogte van het netto-WML, sinds 1991 ter hoogte van het bruto-WML) kan op het volgende worden gewezen. Voor eenvoudige werkzaamheden was bij de totstandkoming van de alphahulpconstructie wel een aanbod van potentiële werknemers aanwezig, maar geen vraag van potentiële werkgevers. Vanuit dat perspectief is de keuze van het kabinet voor het WML-niveau voor het eenvoudige, huishoudelijke werk in de alphahulpverlening indertijd een verantwoorde geweest.

Het WML-niveau werd en wordt in de ogen van het kabinet te weinig gebruikt als beloning voor eenvoudige arbeid. Om aansluiting van grotere groepen op de arbeidsmarkt mogelijk te maken, is het WML-niveau op een relatief bereikbaarder peil gebracht door een achterblijvende ontwikkeling ervan op de rest van het loongebouw<sup>8</sup>. Omdat de beloning van de alphahulp inmiddels automatisch groeit door toepassing van de WKA (wet koppeling met afwijkingmogelijkheid) delen de alphahulpen vanzelf in de welvaartsontwikkeling. De marktgemiddelde ontwikkeling in de beloningen wordt immers via de koppeling in het WML verdisconteerd.

Bij het ziekteverzuim ligt de vloer van de wettelijke doorbetalingsverplichting van 6 weken na 2 wachtdagen bij het wettelijke minimumloon. Omdat de alphahulp ook een loon ontvangt op dat niveau, is de wettelijke loondoorbetalingsverplichting van de werkgever voor de alphahulp dus feitelijk 100% tegenover 70% voor andere werknemers. De gemiddelde verzuimduur van de meeste ziekmeldingen is in alle bedrijfssectoren, en dus ook bij de alphahulpverlening, korter dan 6 weken. In zoverre is er dus via de loondoorbetalingsverplichting van 6 weken een adequate voorziening voor inkomensderving voor het meeste, evenwel niet voor alle, ziekteverzuim van de alphahulp.

Voor ziekteverzuim van langer dan 6 weken is er geen voorziening voor inkomensderving. Maar na 52 weken ziekte kan de zieke alphahulp een uitkering op grond van de WAZ verkrijgen. Hoewel het aantal werknemers dat langer dan 6 weken ziek is relatief gering is omdat het merendeel van het ziekteverzuim korter duurt dan 6 weken, is deze periode van 6 tot 52 weken wel verantwoordelijk voor het grootste deel van de kosten van het ziekteverzuim. Een aanvullende voorziening zou dus een relatief gering aantal alphahulpen een forse inkomensverbetering geven, c.q. een inkomensderving in die periode voorkomen. Voor de gemiddelde alphahulp van 5,4 uur per week die langer dan 6 weken ziek is, kan dat maximaal oplopen tot circa f 4000,-. Omdat het ziekteverzuim bij kleine werkgevers statistisch gezien laag is (en bij de alphahulp is er per

<sup>8</sup> het WML-niveau is een tijdlang bevroren geweest; zodoende kwam het feitelijk op een lager niveau te liggen omdat de CAO-lonen wél stegen. Economisch gezien kon een werknemer op WML-niveau met zijn productieprestaties daardoor eerder zijn eigen loonkosten terugverdienen

definitie sprake van een kleine werkgever) kunnen de totale kosten van de alphahulpverlening voor een extra voorziening voor het ziekteverzuim tussen de 6 en de 52 weken in de orde van grootte geschat worden op zo'n 2 à 3% (= f 6,5 à f 10 mln).

Statistisch gezien is het risico voor langdurig ziekteverzuim (langer dan 6 weken) groter voor de vrouwelijke werknemer die net een kind heeft gekregen. Wat dat betreft zou de lacune in de sociale zekerheid van de alphahulp dus zwaarder kunnen wegen. Gezien de in par. 2.1 beschreven persoonskenmerken van de alphahulp (voornamelijk vrouwen in de leeftijdscategorie van veertig-plus) is de betekenis van een dergelijk verhoogd risico bij de alphahulpen minder aanmerkelijk. Het merendeel van de alphahulpen heeft de gezinsvorming al achter de rug of is er nog niet aan toe (studenten). Degenen die op dit punt een risico vrezen, zouden kunnen uitwijken naar de loondienstverhouding als thuishulp A met een thuiszorginstelling of zij zouden de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering kunnen benutten.

Op het gebied van de arbeidsongeschiktheid is via de WAZ sprake van een gelijkwaardige inkomensvoorziening voor de alphahulp als voor andere werknemers, ook op het vlak van de premiebetaling. Voor de werknemers geldt dat de premiebetaling (i.c. de WAO-premie) een werkgeverslast is en voor de alphahulp geldt dat het inkomen onder de voor de WAZ geldende franchise ligt waardoor de alphahulp geen WAZ-premie is verschuldigd.

Via de WAZ is voor de alphahulp ook de zwangerschaps- en bevallingsuitkering geregeld. Voor de overige werknemers verloopt die uitkering via het AWF waar werkgevers en werknemers samen via de WW een landelijk verevende premie voor betalen.

Het risico van inkomensderving door werkloosheid omvat een verlies aan arbeidsuren van minimaal 5 uur of –indien men korter dan 10 uren per week werkt - van de helft van de arbeidstijd. Voor de gemiddelde alphahulp die circa f 340,- per maand verdient, is een WW-uitkering maximaal circa f 240,- per maand (= 70% van het salaris). Werkloosheid zal met name kunnen optreden als de hulpvrager/werkgever een zwaardere, intramurale voorziening nodig heeft ofwel komt te overlijden. De vraag naar mensen die eenvoudige huishoudelijke klussen kunnen doen (als alphahulp, thuishulp A, schoonmaker bij een bedrijf of bij een particulier) is evenwel groeiend waardoor dit werkloosheidsrisico gering is. Voor de alphahulp is de materiële betekenis van het ontbreken van een recht op WW betrekkelijk gering. Er zijn altijd wel vacatures als alphahulp of bij een thuiszorginstelling, waardoor in de opzegtermijn al weer vervangend werk kan worden gevonden.

De lacune van een niet met de alphahulpwerkzaamheden verbonden verplichte ziektekostenverzekering moet ook worden beoordeeld in het licht van de persoonskenmerken van de alphahulp en van de gemiddelde inkomsten van de alphahulp ad f 340,- per maand. Het inkomen als alphahulp biedt geen mogelijkheden voor een zelfstandig economisch bestaan. Daardoor kan deze activiteit alleen worden uitgevoerd door degenen die een andere (hoofd)bron van inkomen hebben; dat is dan meestal een verdienende partner. Daardoor is de alphahulp toch van een ziektekostenverzekering voorzien, zij het dan als medeverzekerde, dus zonder betaling van de procentuele ZFW-premie.

Met betrekking tot de pensioenvoorziening is de constatering van belang dat deze verschillende vormen kent. De basis van iedere pensioenvoorziening is de AOW en die krijgt de alphahulp zonder premiebetaling (vanwege de invorderingsvrijstelling, zie par. 2.6). Omdat er geen aanvullende, collectieve pensioenverzekering als bijvoorbeeld PGGM of ABP voor de alphahulp geldt, heeft die alphahulp uit hoofde van de werkzaamheden als alphahulp geen andere voorziening voor inkomensderving ná pensionering opgebouwd.

Gelet op het beloningsniveau van de alphahulpen (op WML-hoogte) en de aanwezigheid van de AOW (= de basisvoorziening voor ouderdomspensioen, afgeleid van het WML-niveau) is een aanvullend ouderdomspensioen in dit geval een betrekkelijk marginale voorziening.<sup>9</sup>

Wat betreft de rechtspositieregeling in de vorm van een CAO: de CAO-Thuiszorg regelt – met name omdat hij betrekking heeft op alle functies in het totale veld van de thuiszorg, geëxploiteerd door een thuiszorginstelling – veel zaken. Naast de in de bovenstaande paragrafen genoemde items gaat het in de CAO dan om zaken als onregelmatigheidstoelage, overwerkvergoeding, opleidingen, vergoeding reis- en verblijfskosten, telefoonvergoeding, verhuiskostenvergoeding, kinderopvang, medezeggenschap, fusieregels e.d. Kortom allemaal zaken die in een CAO geregeld moeten zijn, maar ook zaken waarvan de betekenis voor de (gemiddeld 5,4 uur werkende) alphahulp gering is, met name bij de genoemde voorbeelden.

Het ingebed zijn in een grotere organisatie zou voordelen voor de huidige alphahulp kunnen opleveren ten aanzien van doorstroom in functie. De functie van alphahulp is een eindfunctie. Uit de contacten die de thuiszorginstellingen uit hoofde van hun bemiddelingsfunctie met de alphahulpen hebben, blijkt in het algemeen geen behoefte aan doorstroom. Uit diezelfde contacten blijkt ook dat enkeling die daar wel blijk van geeft via een dienstverband met de thuiszorginstelling als thuishulp A die ambitie kan waarmaken.

De hoofdpunten van de bovenstaande paragrafen in dit hoofdstuk staan in de onderstaande matrix weergegeven.

---

<sup>9</sup> Bij een werkweek van gemiddeld 5,4 uur, een maandsalaris van f 340,- en een dienstdaag van bijvoorbeeld 20 jaar zou een alphahulp, uiteraard tegenover premiebetaling van zowel de alphahulp zelf als van de hulpvrager/werkgever, een aanvullend ouderdomspensioen kunnen opbouwen bij het PGGM resp. van het ABP van ca. f 320,- resp. ca. f 200,- per jaar. Dat is ca. f 25,- resp. ca. f 15,- bruto per maand wat de alphahulp ná pensionering bovenop de AOW zou kunnen ontvangen

Tabel 1 Overzicht inkomen, fiscale positie en sociale zekerheid

	Alphahulp *	Werknemer op WML-niveau **	Thuishulp A **
Uurloon bruto***	f 15,83	f 15,83	f 16,30 - f 21,60
Uurloon netto***	bruto = netto****	f 11,94	f 14,31 - f 17,57
Fiscale positie	zelf achteraf te regelen via inkomstenbelasting	werkgever houdt via loonbelasting een voorheffing in	werkgever houdt via loonbelasting een voorheffing in
Doorbetaling bij ziekteverzuim	6 weken	52 weken	52 weken
Arbeidsongeschiktheid suitkering	via WAZ	via WAO	via WAO
Zwangerschaps- en bevallingsuitkering	ja	ja	ja
Werkloosheidsuitkering	geen	via WW	via WW
Pensioenuitkering	geen	via PGGM	via PGGM

- \* de alphahulpen werkt tussen de 3 en 12 uur per week, gemiddeld 5,4 uur; een dienstverband van meer dan 10 uur per week is een zeldzaamheid; alleen bij de maximaal werkende alphahulp kan de overdracht van de basisaftrek in gevaar komen
- \*\* t.b.v. het bruto-nettotraject is uitgegaan van een dienstverband van 4 ochtenden in de week à 3 uur, is 12 uur per week
- \*\*\* omdat het uurtarief van de alphahulp incl. vakantietoeslag is, zijn alle tarieven incl. vakantietoeslag weergegeven
- \*\*\*\* dit gaat op voor nagenoeg alle alphahulpen; alleen wanneer de alphahulp meer verdient dan de bovengrens van de invorderingsvrijstelling valt het netto achteraf (na vaststelling aanslag IB) iets lager uit