

# *deel 2*

DE BIJZONDERE GROEPEN

?!

## ALFAHULPEN

## 5

## 5.1 Inleiding

Vanaf 1977 is de omvang van de groep werknemers die onder de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel valt enorm uitgebreid. Sindsdien is de regeling toegepast in de met publieke middelen gefinancierde AWBZ-zorgverlening: de alfahulpconstructie (§ 5.2). Anders dan in het geval van ‘gewone’ bij particulieren werkende huishoudelijke hulpen of werksters speelt bij alfahulpverlening een derde een rol: de thuiszorginstelling. In § 5.3 komt deze driehoeksverhouding aan de orde. Met gebruikmaking van een modelovereenkomst kan de thuiszorginstelling voorkómen als werkgever te worden aangemerkt. Aan deze ‘Alpha-overeenkomst’ kleven echter juridische bezwaren, zo blijkt in § 5.4. In § 5.5 is de eigen bijdrage van de hulpvragers voor de alfahulpverlening aan de orde. Daarna worden in een aantal paragrafen politieke ontwikkelingen met betrekking tot de alfahulpverlening besproken: in § 5.6 de pogingen om de rechtspositie van de alfahulp te verbeteren tegen het einde van de twintigste eeuw. In § 5.7 zijn vervolgens specifieke fiscale aspecten van alfahulpverlening en de wijzigingen daarin aan de orde. De gevolgen van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 worden besproken in § 5.8 en § 5.9 handelt over de wijzigingen van deze wet door kabinet Balkenende IV. Voor velen blijft het moeilijk de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel te doorgronden – in de beeldvorming over alfahulpen ontstaan gemakkelijk misverstanden over hun juridische positie (§ 5.10). Een paragraaf met conclusies en knelpunten besluit het hoofdstuk (§ 5.11).

## 5.2 Alfahulpconstructie

De alfahulp in de gezinszorg, later thuiszorg genoemd, is in 1977 in de AWBZ geïntroduceerd. De alfahulpconstructie maakt gebruik van de wettelijke uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijke personeel en is ingevoerd uit budgettaire overwegingen. Tot 1977 werden zowel de eenvoudige als de wat complexere huishoudelijke werkzaamheden uitgevoerd door thuishulpen in loondienst van de gezinszorginstelling. Sindsdien werden alfahulpen ingezet voor eenvoudige huishoudelijke werkzaamheden. Alfahulpen kregen het minimumloon; dat was tot 1991 het netto minimumuurloon en vanaf 1991, na de afschaffing van het 1/3 criterium in de Wet op het minimumloon (WML), het bruto minimumuurloon. Dit was een lagere beloning dan het in de cao opgenomen loon van een Thuishulp A (tot 137 procent WML).

Andere factoren die de alfahulp goedkoper maken zijn: geen werknemersverzekeringen, geen werkgeversbijdrage ziekenfonds (nu zorgverzekeringswet), geen begeleidingskosten, geen cao-vergoedingen (reiskosten, scholing e.d.) en veel minder administratiekosten. De *Integrale notitie over de rechtspositie van alfahulpen* uit 1999 becijfert dat het door het College Tarieven Gezondheidszorg (COTG) vastgestelde tarief Thuishulp A ongeveer 2,5 maal zo hoog is als het tarief alfahulp.<sup>1</sup>

Alfahulpen doen eenvoudige huishoudelijke werkzaamheden bij hulpvragers, die door omstandigheden als ziekte, invaliditeit of ouderdom niet in staat zijn zelf bepaalde huishoudelijke taken te verrichten. De hulpvragers moeten een indicatie voor hulp bij huishoudelijke verzorging krijgen van het indicatie-orgaan.<sup>2</sup> De hulp wordt in natura toegekend en moet via een erkende instelling voor thuiszorg lopen.<sup>3</sup> Via bemiddeling van een thuiszorginstelling komt er een alfahulp, met wie de hulpvrager zelf een arbeids-overeenkomst aangaat.

Voorwaarde voor AWBZ-subsidieverstrekking aan de hulpvrager was dat deze met de alfahulp een dienstverband aangaat voor maximaal twaalf uur per week, verdeeld over vier dagdelen van drie uur en op minder dan drie dagen per week.<sup>4</sup> Gebruikelijker was dat een zorgvrager maximaal zes uur alfahulpverlening kreeg, verdeeld over twee dagen in de week.<sup>5</sup> Een alfahulp kan bij één zorgvrager werken, maar het komt ook voor dat alfahulpen voor verschillende cliënten werken en zo een substantiële deeltijdbaan hebben.<sup>6</sup> Dat laatste was in deze eeuw in toenemende mate het geval. Soms heeft een hulpvrager twee alfahulpen in dienst.<sup>7</sup> Een alfahulp kon alleen in beeld komen als de cliënt geen andere hulp nodig had, zoals hulp bij persoonlijke verzorging. In 1998 waren er ongeveer 67.000 alfahulpen werkzaam, gemiddeld 5,4 uur per week.<sup>8</sup> In 2000 meldde de brancheorganisatie dat het gemiddeld aantal werkuren per week licht was gestegen, maar dat circa 90%

van de alfahulpen minder dan 8 uur per week werkt.<sup>9</sup> Hoewel het aantal alfahulpen in deze eeuw aanvankelijk afnam (zie § 5.6) is het altijd om een grote groep werkneemsters blijven gaan. Er is eenmaal nagegaan welke kosten gemoeid zouden zijn met de algehele afschaffing van de alfahulpconstructie. In 1991 werd dit op f 95 miljoen op jaarbasis geraamd. In 1999 schreef Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Verstand te denken dat dit bedrag vanwege de invoering van de loondoorbetaling bij ziekte na 1991 eerder naar boven dan naar beneden zou moeten worden bijgesteld.<sup>10</sup>

### 5.3 Driehoeksverhouding alfahulp - cliënt - instelling

Tot 1997 werd de verhouding tussen thuiszorginstelling, alfahulp en cliënt geregeld in door de Ziekenfondsraad vastgestelde besluiten.<sup>11</sup> Nadien is er in feite geen centraal vastgestelde regelgeving, maar in de praktijk bleef de inhoud van deze besluiten maatgevend voor de eigen regelingen van thuiszorginstellingen.<sup>12</sup>

De thuiszorginstellingen bemiddelen tussen cliënt en alfahulp. Beide staan ingeschreven bij de instelling, die de alfahulp benadert met de vraag of ze wil kennismaken met een cliënt. Als het klikt dan ondertekenen beide een door de instelling opgestelde alfahulpovereenkomst in drievoud. Cliënt en alfahulp gaan een arbeidsovereenkomst aan, in principe voor onbepaalde tijd, al hoeft dat niet te betekenen dat er een afzonderlijke schriftelijke arbeidsovereenkomst is.<sup>13</sup> Voor de bemiddeling en overige administratieve handelingen ontvangen de instellingen een vergoeding: een opslag van 19% op het uurloon van de alfahulp. Dit was inbegrepen in de COTG-tarieven voor alfahulpverlening. De aard van de relatie tussen alfahulp en instelling is lastig te duiden. De literatuur verwijst naar één uitspraak van een kantonrechter, die oordeelde dat er

<sup>1</sup> f 18,80 resp. f 48 *Integrale notitie over de rechtspositie van alfahulpen* (1999) Bijlage bij Kamerstukken II 1999/2000, 26 814, nr. 6, p. 22. Voor de alfahulp bedroeg de vergoeding aan de instelling voor bemiddelingskosten en administratiekosten 16 procent van de uurnorm-vergoeding van de AWBZ; 84 procent was het uurloon van de alfahulp.

<sup>2</sup> Vroeger was dit het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO), daarna het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Sinds de Wmo per 2007 stelt de gemeente de indicatie en adviseert het CIZ.

<sup>3</sup> Art. 10 AWBZ. Het Persoons Gebonden Budget (PGB) is in 1995 ingevoerd, zie hoofdstuk 6. In de Wmo (vanaf 2007) kan de hulpvrager kiezen tussen zorg in natura en een PGB. Alfahulpverlening werd tot 2010 tot zorg in natura gerekend – zie § 5.6.

<sup>4</sup> *Integrale notitie* p. 8 (zie noot 1), door de uitbreiding van het aantal dagen voor deeltijd-huishoudelijk personeel per 2007 werden alfahulpen voor maximaal twintig uur bemiddeld.

<sup>5</sup> Zie ook Zandvliet, Tanis & de Koning 2006, p. 19.

<sup>6</sup> Joke Boermans, geïnterviewd in FNV 2003, werkte bij vier verschillende cliënten.

<sup>7</sup> Zie FNV (vorige noot).

<sup>8</sup> *Integrale notitie* (zie noot 1).

<sup>9</sup> CGB oordeel 2000-70, r.o. 3.5. De niet bij name genoemde branche-organisatie had een oordeel over eigen handelen gevraagd: het voornemen om een minimum beschikbaarheidseis van 12 tot 16 uur per week aan te houden voor alfahulpen die in dienst van de thuiszorginstelling zouden treden.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 25 893, nr. 6, p. 41. Dit was het schriftelijk overleg over het regeringsstandpunt over Monster, Cremers & Willems, alsmede over de brief van het Clara Wichmann Instituut van 25 november 1998 aan de Tweede Kamer over de rechtspositie van alfahulpen in relatie tot het VN-vrouwenverdrag. Dit wordt in § 5.11 nader besproken.

<sup>11</sup> Artikel 13 Bijlage II behorend bij de Regeling subsidiëring gezinsverzorging, een besluit van de Ziekenfondsraad van 26 november 1992, *Strct.* 1993, 9.

<sup>12</sup> *Flexibele Arbeidsrelaties* (losbl.), E-5-4.

<sup>13</sup> De branche-organisatie verklaarde voor de CGB dat er in de meeste gevallen geen sprake was van een schriftelijke arbeidsovereenkomst, r.o. 3.5. Zie noot 9.

niet zozeer sprake was van een bemiddelingsovereenkomst, maar van een overeenkomst met een geheel eigen karakter, die moet worden gezien als een overeenkomst sui generis. Doorslaggevend was volgens de rechter de grote invloed die de thuiszorginstelling uitoefent op de inhoud van de arbeidsovereenkomst.<sup>14</sup>

De cliënten betaalden de alfahulp zelf en declareerden de kosten bij de thuiszorginstelling, die de eigen bijdrage van de vergoeding aftrok. Veelal konden cliënten een voorschot krijgen. Het gebeurde echter ook dat een administratiekantoor was ingeschakeld voor uitbetaling van de lonen per vier weken.<sup>15</sup> Dat kantoor droeg tevens zorg voor de melding van de uitbetaalde lonen aan de Belastingdienst en voor loondoorbetaling bij ziekte gedurende maximaal zes weken. Als er geen apart administratiekantoor was ingeschakeld, droeg de thuiszorginstelling zorg voor melding van sofinummer en verdiensten aan de Belastingdienst.<sup>16</sup>

Om het risico uit te bannen dat de thuiszorginstellingen toch als werkgever van de alfahulp zouden worden aangemerkt, heeft de brancheorganisatie Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) vanaf 2003 overlegd met het Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst.

In de toelichting bij het verzoek aan UWV en Belastingdienst zette de LVT uiteen dat het uitoefenen van de kassiersfunctie bedoeld was om betalingsproblemen bij cliënten tegen te gaan en hun administratieve lasten te verminderen. In het systeem waarin de cliënten eerst zelf het loon betaalden, kon het geruime tijd duren voordat dit bedrag via de thuiszorginstelling door het AWBZ-zorgkantoor werd uitbetaald. Bovendien zou de wettelijke verplichting ingevoerd zijn voor alfahulpen om bij de Belastingdienst opgave te doen van hun inkomen en daarom zou de verstrekking van een jaaropgaaf urgenter zijn geworden.<sup>17</sup> Omdat de thuiszorginstelling toch al een opgave van de uren aan de verzekeraars/uitvoerders AWBZ moest doen, zouden zij gemakkelijker een jaaropgaaf kunnen verstrekken dan de cliënten.

Uiteindelijk heeft de LVT op 27 april 2005 aan UWV en Belastingdienst een modelovereenkomst plus toelichting over de alfahulpverlening toegezonden met het verzoek deze te toetsen op de aspecten van een dienstbetrekking. Bij brief van 30 juni 2005 hebben UWV en Belastingdienst laten weten dat er geen sprake is van

een dienstbetrekking in de zin van de werknemersverzekeringen en de Wet LB als de feitelijke arbeidsrelatie gebaseerd is op de uit drie documenten bestaande modelovereenkomst.<sup>18</sup> De drie documenten zijn: *'de Alpha-overeenkomst'*, *'de Voorwaarden en Richtlijnen met betrekking tot de verstrekking van alphahulpverlening'* en *'de beleidsregel van het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) inzake alphahulpverlening'*. In een geschil tussen een Thuiszorg BV en het UWV over verzekering- en inhoudingsplicht verwees de instelling naar *'een afspraak tussen UWV en belastingdienst van 30 juni 2005 inhoudende dat een Alpha hulp die zijn werkzaamheden verricht op grond van de modelovereenkomst Landelijke Vereniging voor Thuiszorg geen dienstbetrekking heeft bij een bemiddelend orgaan.'* De BV meende dat dit ook diende te gelden voor zijn zorgverleners, maar Rechtbank Almelo was het daar niet mee eens.<sup>19</sup>

In *'de Voorwaarden en richtlijnen met betrekking tot de verstrekking van alphahulpverlening'* wordt de rol en de verantwoordelijkheid van de thuiszorginstelling nauwkeurig omschreven:

- Het aanvragen van een vervolginactie voor de cliënt;
- Het met elkaar in contact brengen van cliënt en helpende;
- Het periodiek uitkeren van de beloning aan de helpende na schriftelijke machtiging daartoe van de cliënt, op basis van een door cliënt ondertekende urenregistratie;
- Het verstrekken van een jaaropgave aan de alfahulp;
- Het verstrekken aan de Belastingdienst van de gegevens van de jaaropgaaf (middels een IB-47 kaart);
- Het afsluiten van een verzekering waarmee de schade bij de cliënt ontstaan door de helpende is afgedekt, al dan niet met een eigen risico.

Eigenlijk zouden we van een vierhoeksverhouding moeten spreken, omdat het Ministerie van VWS hier een eigen rol in speelt. Zo promoot het ministerie het gebruik van genoemde drie documenten, die samen de modelovereenkomst vormen. In § 5.7 is dit verder aan de orde.

Kantonrechter Eindhoven oordeelde in 1990 in een tussenvonnis dat er inderdaad sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen cliënt en alfahulp, ook al speelde een derde (de thuiszorginstelling) een zeer grote rol bij de vaststelling en uitbetaling van het

<sup>14</sup> Ktr. Amsterdam 15 maart 1996, JAR 1996, 90. Het betrof een zaak van een gewezen alfahulp, die schade wilde verhalen op een thuiszorginstelling omdat deze het bemiddelingscontract niet zou nakomen. De vordering werd afgewezen.

<sup>15</sup> Bron: FNV 2003.

<sup>16</sup> In dit verband is een uitspraak van de CRvB in een bijstandsfraudezaak interessant (CRvB 23 maart 2004, L/N AO7347). Hier is sprake van jaaropgaven van de Stichting Thuiszorg *'betreffende de betaalde bruto bedragen inclusief onkostenvergoedingen en exclusief vakantietoeslag'* over de jaren 1993 – 1997. De vakantietoeslag was inbegrepen in het uurloon (LB).

<sup>17</sup> Die verplichting bestond al veel langer en is gebaseerd op de wet IB.

<sup>18</sup> Brief UWV en Belastingdienst/Utrecht-Gooi aan LVT dd 30 juni 2005, kenmerk BPO WG/EvD/MOA2005003.

<sup>19</sup> Rb. Almelo 24 augustus 2007, L/N BB3315. Zie hierover verder § 6.5.

loon. Partijen waren het er immers over eens geworden blijktens het ondertekenen van de alfa-overeenkomst. Daarin werd uitdrukkelijk verwezen naar de 'Algemene Richtlijnen en Arbeidsvoorwaarden voor uitvoering van Alpha-hulpverlening door een instelling van gezinsverzorging, goedgekeurd door het Ministerie van WVC d.d. 1 september 1977'.<sup>20</sup>

Inmiddels heeft het Proefprocessenfonds Clara Wichmann een procedure aanhangig gemaakt bij Kantonrechter Zutphen, waarbij gevorderd is dat de thuiszorginstelling als werkgever zorgt draagt voor loondoorbetaling van een alfahulp bij ziekte. Subsidiair is gevorderd dat de thuiszorginstelling als kassier zorgt draagt voor de loondoorbetaling bij ziekte gedurende zes weken.<sup>21</sup>

## 5.4 Alpha-overeenkomst en het BW

In de voorbeeldovereenkomst zijn bepalingen opgenomen over aard en omvang van de werkzaamheden, waarbij verwezen wordt naar de eerder genoemde Beleidsregel van het CGT. Uitdrukkelijk is opgenomen dat cliënt en alfahulp onderling de tijdstippen van de hulp regelen, maar niet op meer dan twee dagen per week, dat de cliënt optreedt als werkgever van de helpende en moet voldoen aan alle eisen die de wet aan het werkgeverschap stelt. Eisen met betrekking tot arbeidsomstandigheden worden wel genoemd, maar de aansprakelijkheid en de noodzaak tot het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering niet.<sup>22</sup> Andere onderwerpen die in de voorbeeldovereenkomst worden geregeld, zijn loonbetaling, geheimhoudingsplicht, ziekte van de alfahulp en de loondoorbetaling gedurende zes weken (minus de twee wachtdagen) en het einde van de overeenkomst.

Een aantal bepalingen in 'de Alpha-overeenkomst' zijn niet in overeenstemming met de bepalingen van boek 7.10 BW. Zo wordt de opzegtermijn zowel voor cliënt als voor alfahelpende bekort tot 'tenminste één week'. Terwijl art. 7: 672 BW een opzegtermijn van tenminste één maand voorschrijft en tevens bepaalt dat de opzegging tegen het einde van de maand geschiedt. Ook discutabel is de bepaling dat de overeenkomst zonder opzegging eindigt als de indicatiestelling eindigt of wijzigt. Einde of wijziging van de

<sup>20</sup> Ktr. Eindhoven juni 1990. Zie <[www.vrouwenrecht.nl/jurisprudentie](http://www.vrouwenrecht.nl/jurisprudentie)> (onderdeel: de databank van het Clara Wichmann Instituut). Het betrof een alfahulp, die door een ongeval in het huis van de cliënte arbeidsongeschikt was geworden en haar werkgeefster aansprakelijk had gesteld. De verzekeringsmaatschappij weigerde te betalen, omdat er geen sprake zou zijn van een arbeidsovereenkomst (en omdat de zorgplicht voor veiligheid zich niet zou uitstrekken tot het huishouden).

<sup>21</sup> De auteurs zijn nauw bij deze zaak betrokken. Waarschijnlijk zal op 1 juli 2010 uitspraak gedaan worden. Zie <http://www.vrouwenrecht.nl> voor de actuele stand van zaken.

<sup>22</sup> Ktr. Eindhoven juni 1990 (zie noot 19). Cliënte was op uitdrukkelijk advies van de gezinszorginstelling WA-verzekerd.

indicatiestelling fungeert hiermee als ontbindende voorwaarde. De bepaling dat bij overlijden van cliënt of alfahulp de overeenkomst eindigt klopt op zichzelf wel, maar dat de nabestaanden van de alfahulp recht hebben op loondoorbetaling van de maand van overlijden plus twee maanden wordt nergens genoemd.

De voorbeeldovereenkomst bevat ook een voorschrift voor het verhogen van het door het Ministerie van VWS vastgestelde uurloon 'met een toeslag voor vakantiedagen (8,33 procent) waarmee de helpende recht verwerft op tenminste vier weken vakantie op jaarbasis.' Dit is in strijd met nationale en Europese regelgeving. Zowel het BW als de EG-richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd verbieden afkoop van vakantieverlof tijdens het dienstverband, althans voor zover het de wettelijke minimumvakantie van vier maal de wekelijkse arbeidsduur betreft.<sup>23</sup> De opname van de toeslag voor vakantiedagen in het uurloon van de alfahulp is in stand in gebleven hoewel in 2006 het verdisconteren van het verlof in het uurloon door het Europese Hof van Justitie in strijd met Richtlijn 93/104 EG is bevonden.<sup>24</sup> Ook nadien bleef het Ministerie van VWS de voorbeeldovereenkomst ongewijzigd promoten.

Voor zover bekend hebben alfahulpen nooit geprocedeerd over de onrechtmatigheid van de afkoop van vakantierechten. Ook is deze praktijk niet ten principale ter discussie gesteld door vakbonden of andere belangenorganisaties, althans aangaande alfahulpen.<sup>25</sup>

## 5.5 Eigen bijdrage voor alfahulpverlening

Zoals voor alle AWBZ geïndiceerde zorg moeten hulpvragers ook voor de huishoudelijke zorg door alfahulpen een eigen bijdrage betalen. Tussen 2000 en 2004 is die eigen bijdrage sterk verhoogd. Terwijl de nominale uitgaven in de thuiszorg tussen 2000-2004

<sup>23</sup> Art. 7:639 BW 'De werknemer behoudt gedurende zijn vakantie recht op loon.' Art. 7: 640 BW: 'De werknemer kan tijdens de duur van de arbeidsovereenkomst geen afstand doen van zijn aanspraak op vakantie tegen schadevergoeding'. Art. 7, lid 2, van richtlijn 93/104/EG van de raad van 23 november 1993 (PB L 307, blz. 18), zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB L 195, blz. 41). Zie ook HvJ EG 26 juni 2001, zaak C-173/99 (*BECTU*); HvJ EG 18 maart 2004, zaak C-342/01 (*Merino Gomez*); HvJ EG 1 december 2005, zaak C-14/04 (*Dellas e.a.*).

<sup>24</sup> HvJ EG 16 maart 2006, gevoegde zaken C-131/04 en C 257/04, JAR 2006/84 en JAR 2006/102, HvJ EG 6 april 2006, zaak C-124/05 (*FNV tegen Staat der Nederlanden*).

<sup>25</sup> Zie ook: de uitspraak in hoger beroep van het kort geding van de vakbonden tegen een supermarktketen over een all-in uurloon voor jeugdige deeltijd werknemers. Hof Amsterdam erkent dat dit op gespannen voet staat met art. 7:639 BW, maar acht het acceptabel vanwege de zeer lage bedragen en omdat andere supermarkten ook een all-in uurloon hanteerden en er dus geen spoedeisend belang was. Het Hof achtte het denkbaar dat de bodemrechter een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie zal voorleggen. Hof Amsterdam 27 oktober 2009, JAR 2009/284.

op jaarbasis gemiddeld 14 procent toenamen, was de stijging van de eigen bijdragen gemiddeld zelfs bijna 30 procent per jaar.<sup>26</sup> Per 1 januari 2004 was de (maximale) eigen bijdrage per uur vastgesteld op 90 procent van het tarief voor alfahulpen, inclusief overhead van thuiszorginstellingen. Dit betekent dat de eigen bijdrage voor de modale en hogere (gezins)inkomens sindsdien hoger ligt dan het uurtarief dat de alfahulp krijgt.<sup>27</sup> In 2009 betaalde een alleenstaande 65+ met een inkomen van € 26.000 voor drie uur alfahulpverlening per week even veel als de volwassen alfahulp ontvangt.<sup>28</sup> Met een inkomen van € 29.000 is het maximum van € 15 per uur bereikt, aanmerkelijk meer dan de € 12,20 die de volwassen alfahulp ontvangt. Heeft deze alleenstaande toevallig een alfahulp die jonger is dan 23 jaar dan is het verschil nog groter.<sup>29</sup> Dit zal zeker bijdragen tot een substitutie-effect: het wordt voor hogere inkomens financieel gezien aantrekkelijker om in het informele circuit te zoeken naar een huishoudelijke hulp dan een alfahulp te betrekken van de thuiszorg.

## 5.6 Een duaal stelsel?

Eind december 1999 kondigde het kabinet aan een duaal stelsel te willen introduceren in de thuiszorg: alfahulpen mogen kiezen of ze alfahulp willen blijven in de fiscale huishoudhulpconstructie of in dienst willen treden bij de thuiszorginstelling (en dus onder de cao vallen).<sup>30</sup> Het kabinet had verschillende perspectieven meegewogen: sociale zekerheid, economische zelfstandigheid, betaalbaarheid, zorgvolume, de arbeidsmarkt, maar ook de wens van alfahulpen zelf. Daarnaast waren de verwachte consequenties van het invoeren van een nieuw belastingstelsel van belang (zie hierna § 5.7). Het kabinet stelde extra geld in het vooruitzicht als betrokken partijen aan een aantal randvoorwaarden zouden voldoen.<sup>31</sup> Eén daarvan was dat de vakbonden moesten instemmen met het plaatsen van de voormalige alfahulp in schaal 1 van de cao Thuiszorg (ca. 103-127 procent WML). Een andere voorwaarde was dat er een apart COTG-tarief voor eenvoudige huishoudelijke hulp zou komen, substantieel lager dan dat voor Thuishulp A. Voorts moesten sociale partners in de sector bij de volgende cao-onder-

<sup>26</sup> Zandvliet, Tanis & de Koning, p. 9.

<sup>27</sup> Zandvliet, Tanis & de Koning, p. 19 en 20, € 11,80 versus € 11,15. Zij gaan hierbij uit van het uurloon van alfahulpen van 23 jaar en ouder. Voor jongere alfahulpen is de discrepantie nog groter.

<sup>28</sup> Eigen berekening op rekenmodule van <http://www.hetcak.nl>. Gekozen is voor een alleenstaande 65+ omdat dat relatief de grootste groep alfahulp cliënten zijn.

<sup>29</sup> Vanwege de koppeling aan het WML is het uurtarief voor alfahulpen jonger dan 23 jaar lager.

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 814, nr. 6. Het kabinetsstandpunt en de bijgevoegde *Integrale notitie over de rechtspositie van alfahulpen* (1999) was een reactie op de met algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de paarse regeringspartijen voortvloeiend uit de bespreking van Emancipatiebeleid. *Kamerstukken II 1998/99*, nr. 9.

<sup>31</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2001/02, nr. 603.

handelingen of in het benchmarkproject *f* 20 miljoen bijdragen. Hoewel de staatssecretaris pas na sondering van het veld had besloten tot invoering van het duale stelsel, ging het uiteindelijk toch niet door. In antwoord op kamervragen berichtte staatssecretaris Vliegthart in februari 2002 dat sociale partners niet aan de voorwaarden wilden voldoen. Daarom zag het kabinet af van invoering van het duale stelsel, zoals zij aan de LVT en aan Abvakabo FNV had laten weten. De werkgeversorganisatie achtte een COTG-tarief precies tussen dat van de alfahulp en Thuishulp A niet reëel en claimde voor met name overhead een tarief dat zou leiden tot 200 miljoen meerkosten. Sociale partners konden zich evenmin vinden in inschaling in cao-schaal 1. Dat is opmerkelijk: waarom bestaat die schaal als sociale partners die leeg willen houden? Door sociale partners en VWS ingeschakelde functiewaarderingsdeskundigen kwamen tot tegenovergestelde conclusies, aldus de staatssecretaris. Zowel de vakbond als de LVT lijken gegokt te hebben op de bereidheid van het kabinet extra middelen ter beschikking te stellen, hetgeen niet het geval bleek. Met het niet doorgaan van het duale stelsel ging de beste kans verloren om de positie van vrouwen die als alfahulp werken te verbeteren in het ruim 30-jarig bestaan van de alfahulpconstructie.

## 5.7 Alfahulpen en de fiscus

Alfahulpen, gastouders en bepaalde groepen PGB-zorgverleners moeten, net als andere huishoudhulpen, zelf belastingaangifte doen over hun inkomsten. Anders dan bij de meeste hulpen in de huishouding of werksters, die onder dezelfde fiscale huishoudhulpconstructie vallen, worden de loonbetalingen aan alfahulpen en PGB-zorgverleners wel bij de fiscus gemeld, namelijk door de 'bemiddelingsinstellingen'.

Tot 2001 waren er enige fiscale voordelen voor alfahulpen met een (hoofd)kostwinner: de aan de kostwinner overdraagbare basisaftrek bleef geheel of gedeeltelijk in stand, terwijl de alfahulp zelf geen belasting hoefde te betalen als ze niet meer dan *f* 9600 (ongeveer € 4320) per jaar verdiende. Dit heette invorderingsvrijstelling. Het kostwinnersgezin met een alfahulp was dus aanmerkelijk voordeliger uit dan het kostwinnersgezin waarin de vrouw in een andere baan in loondienst maximaal *f* 9600 verdiende.

Met de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 verdween de invorderingsvrijstelling. Voor diegenen die daar in 2000 gebruik van maakten werd een overgangsregeling getroffen: de invorderingsvrijstelling werd afgebouwd in jaarlijkse stappen (tot en met 2005). Daarnaast ging voor alfahulpen en AAW-hulpen<sup>32</sup> als

<sup>32</sup> Dit waren huishoudelijke hulpen die in het kader van de subsidieregeling *Huishoudelijke Hulp* op niet meer dan twee dagen per week hulp verleenden aan voormalige AAW-cliënten.

structurele regeling een hogere uurvergoeding deel uit maken van de regelgeving van het Ministerie van VWS. Tot en met 2001 gold het minimumuurloon (gebaseerd op de 36-urige werkweek in de thuiszorgsector) en daarna jaarlijks een hoger uurloon tot in 2006 het definitieve niveau was bereikt.<sup>33</sup> Via de thuiszorginstellingen waren de cliënten/zorgvragers van deze wijziging op de hoogte gesteld. Als alfhulp nog nadere informatie wensten, konden ze terecht bij de personeelsafdeling van de thuiszorginstellingen. Toen begin 2002 bleek dat er toch nog onvoorziene negatieve inkomensgevolgen voor bepaalde groepen alfhulpen waren, werd het proces van reparatiewetgeving in gang gezet.<sup>34</sup> De reden hiervoor was dezelfde als voor de compensatie van de afschaffing van de invorderingsvrijstelling: gevreesd werd dat alfhulpen massaal het bijltje er bij neer zouden gooien. Resultaat van de stapsgewijze verhoging van het uurtarief was uiteindelijk dat het basis uurloon van de alfhulp in 2006 20 procent hoger was dan het minimumuurloon gebaseerd op een 36 urige werkweek. Nadien is dit relatieve voordeel weer verminderd (zie volgende paragrafen).

Vanaf 2001 moesten alfhulpen, gastouders en PGB-zorgverleners e.d. hun inkomsten bij de Belastingdienst aangeven als Resultaat Overige Werkzaamheden (ROW). Uit de evaluatie van de belastingherziening bleek dat tweederde van de belastingplichtigen met een inkomen uit ROW in 2000 vrouw is, waarvan 25 procent (= 55.000) alfhulp.<sup>35</sup> Onder het nieuwe belastingregime daalde het aantal belastingplichtigen ROW met 40 procent, waarna het in 2002 stabiel bleef. Blijkens de evaluatie werd aangenomen dat de daling veroorzaakt werd door de keuze van deze groep voor het aangaan van een dienstbetrekking of voor opting-in – hierbij houdt de werkgever wel belasting en premies volksverzekering in (zie § 2.4). Met name in de thuiszorg zou een sterke stijging zijn van het aantal werknemers.<sup>36</sup> Voor toename van opting-in bij de alfhulpen bestaat echter geen enkele aanwijzing. Uit een recent onderzoek naar fiscale definities blijkt dat van de zogenaamde resultaatgenieters (belasting betalend over ROW) zonder inkomen uit andere bron zelfs 90 procent vrouw is.<sup>37</sup>

De stijging van het aantal werknemers in de thuiszorg en de

<sup>33</sup> VWS 2000.

<sup>34</sup> Niet dossierstuk vws0200367. Brief staatssecretaris Vliegthart aan Tweede Kamer d.d. 18 maart 2002. Niet dossierstuk vws0200737. Brief staatssecretaris Vliegthart aan Tweede Kamer d.d. 17 juni 2002. In deze laatste brief maakt de staatssecretaris melding van 'de nu gerealiseerde koppeling van hun uurloon aan de salaristabel van de cao-Thuiszorg'.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nr. 1-2 Evaluatie belastingherziening p. 229.

<sup>36</sup> Zie vorige noot, p. 233 en 234. Werknemers in de thuiszorg: 2000 – 106070, 2001 – 112680, 2002 - 125620, 2003 – 138950. Alfhulpen in diezelfde periode volgens het CBS: 55180, 51620, 53290, 52170.

<sup>37</sup> *Werkt eenvoud beter?: fiscale definities en consequenties van arbeidsrelaties*. Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 834, nr. 1.

afname van het aantal alfhulpen komt overeen met de relatieve ontwikkeling van zowel productieafspraken als realisatie van het aantal uren in de thuiszorg tussen 2000 en 2005. Ten opzichte van 2000 is het aantal uren huishoudelijke verzorging sterk gestegen – tot het verhoudingsgetal 163 (2000=100), terwijl het aantal alfhulpuren afnam tot 89.<sup>38</sup> In 2006 deden alfhulpen 20 procent van het aantal uren huishoudelijke verzorging.<sup>39</sup>

Vanaf 2006 geldt de Zorgverzekeringswet (Zvw) die naast de nominale premie een inkomensafhankelijke premie kent. Voor werknemers in de zin van de Wet LB is de inkomensafhankelijke premie wat hoger dan voor zelfstandigen en 'resultaatgenieters', maar zij krijgen dan ook een verplichte vergoeding van deze premie van hun werkgevers (bruto, dus belastbaar).

In april 2006 antwoordde Minister van VWS Hoogervorst op kamervragen dat het uurtarief voor alfhulpen met 4,4 procent was verhoogd om alfhulpen te compenseren voor de verplichte inkomensafhankelijke bijdrage Zvw van 4,4 procent, die dat jaar van kracht was geworden.<sup>40</sup> Lang niet alle thuiszorginstellingen hebben alfhulpen die in later jaren bemiddeld werden geïnformeerd over de noodzaak niet alleen voor belasting, maar ook voor de premie Zvw geld te reserveren.<sup>41</sup> Na 2006 is de inkomensafhankelijke premie Zvw voor zelfstandigen en ROW'ers herhaaldelijk aangepast, zonder dat dit is verwerkt in het uurloon voor alfhulpen. Dit komt door de invoering van de Wmo, die in de volgende paragraaf besproken wordt.

## 5.8 Alfhulpen na invoering van de Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is vanaf 2007 van kracht. De Wmo is in de plaats gekomen van de Welzijnswet, de Wet voorziening gehandicapten en dat deel van de AWBZ dat voorzorg in de geïndiceerde huishoudelijke hulp en verzorging. De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wmo. Ze kunnen de uitvoering van de huishoudelijk zorg uitbesteden aan thuiszorginstellingen of andere organisaties. Zij hebben hiervoor middelen gekregen van de rijksoverheid, ter hoogte van de uitgaven in 2005.

<sup>38</sup> <<http://www.brancherapporten.minvws.nl>>, de website bestaat niet meer en is opgegaan in het Nationaal Kompas Volksgezondheid. De verhouding in uren alfhulp ten opzichte van uren huishoudelijke hulp verschoof van 45-55 in 2000 tot 31-69 in 2004.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 60, p. 11 (staatssecretaris Bussemaker in een Algemeen Overleg over de Wmo 15 november 2007).

<sup>40</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2005/06*, nr. 1293.

<sup>41</sup> Aveant in het Utrechtse deed dit wel, blijkt uit Aveant 2008 p. 8, niet op <[www.aveant.nl](http://www.aveant.nl)> beschikbaar, toegezonden aan de auteurs door een alfhulp. Beeuwkes in het Gelderse niet (zo bleek op de comparitie-zitting d.d. 01-12-2009, zie <<http://www.vrouwenrecht.nl/nieuws>>.

Indien de gemeente kiest voor uitbesteding dan moet dit geschieden via aanbesteding. Een cliënt kan kiezen tussen een persoonsgebonden budget of zorg in natura, die dan geleverd wordt door de instelling aan wie de aanbesteding is gegund.

Bij de start van de Wmo viel de alfahulpverlening net als in de AWBZ onder zorg in natura. De voorbeeld 'Alpha-overeenkomst' (zie § 5.4) is in december 2006 als voorbeeld-arbeidsovereenkomst door de directeur Maatschappelijke Zorg van het Ministerie van VWS naar de gemeenten gestuurd.<sup>42</sup> Deze is ontleend aan thuiszorginstelling Icare, 'op basis van modelovereenkomst ontworpen door Z-org'.<sup>43</sup> Nauwkeurige vergelijking laat echter zien dat in deze voorbeeld-arbeidsovereenkomst enige bepalingen zijn toegevoegd die het twijfelachtig maken of wel geheel en al voldaan wordt aan de voorwaarden van UWV en Belastingdienst uit 2005. Zo moet de alfahulp ziekte niet alleen onverwijld doorgeven aan de cliënt/hulpvrager, maar ook aan de alfabemiddelaar van de instelling. Tevens staat in de voorbeeld arbeidsovereenkomst dat de cliënt bij ziekte van de alfahulp de instelling ook eerder dan na zes weken kan verzoeken om te bemiddelen voor vervangende hulp. Dit zou voor UWV en Belastingdienst een aanwijzing kunnen zijn dat eigenlijk de instelling de werkgever is.

Ten opzichte van de voorbeeld 'Alpha-Overeenkomst' is wat betreft de loonbetaling een verslechtering opgenomen: als de cliënt langer dan 24 uur te voren aan de alfahulp te kennen heeft gegeven verhinderd te zijn, behoeven de gemiste uren niet betaald te worden. Dat dit een veel voorkomende praktijk was, blijkt ook uit de eerder genoemde weblogdiscussie: niet alleen bij overlijden van cliënt of geplaatst worden in het verzorgingstehuis stopte de loonbetaling, maar ook bij vakantie of ziekenhuisopname van cliënt. Het is zeer twijfelachtig of deze bepaling wel een rechterlijke toetsing kan doorstaan. Voorts is opmerkelijk dat de voorbeeld arbeidsovereenkomst nog steeds uit gaat van spreiding van de werkzaamheden over niet meer dan twee dagen per week, terwijl de wet waarmee de regeling *Dienstverlening aan huis* werd geïntroduceerd al door het parlement was aanvaard (zie hoofdstuk 4). Even opmerkelijk is dat nog verwezen wordt naar de landelijke richtlijnen van het Ministerie van VWS omtrent het voor de alfahulp geldende uurloon. Die richtlijnen bestaan immers niet meer met ingang van 2007.

Met de invoering van de Wmo zijn de door de Nederlandse Zorgautoriteit landelijk vastgestelde tarieven voor alfahulpen afgeschaft. De cao thuiszorg (dan wel VVT) biedt geen soelaas want alfahulpen vallen daar niet onder omdat ze niet in dienst zijn van de thuis-

zorginstellingen. De meeste thuiszorginstellingen zijn gewoon hetzelfde uurloon blijven hanteren. In een informatiebrochure voor alfahulpen refereert de Utrechtse Thuiszorg BV Aveant wel aan een landelijk vastgesteld uurloon in 2008 voor alfahulpen van € 12,20 voor iedereen van 23 jaar en ouder.<sup>44</sup> Dat uurloon was echter in 2007 en 2006 hetzelfde. Ook in 2009 blijft dit bedrag het meest voorkomende uurloon. Resultaat is dat gaandeweg de plus ten opzichte van het WML verdampst – per juli 2009 is, rekening houdend met de inkomensafhankelijke premie Zorgverzekeringswet, van de ruim 20 procent boven het WML-uurloon uit 2006 nog ongeveer 11 procent over.<sup>45</sup>

Uit recent onderzoek in opdracht van de staatssecretaris van VWS blijkt dat de gemiddelde personeelskosten voor een alfahulp € 11,95 zijn, met een bandbreedte tussen de € 11,05 en € 12,58.<sup>46</sup> In dat licht is het mogelijk dat het UWV alfahulpen probeert te werven met het vooruitzicht het wettelijk minimumloon te verdienen.<sup>47</sup> Regering noch parlement lijkt bij de totstandkoming van de Wmo stil te hebben gestaan bij de inkomensconsequenties voor alfahulpen van het afschaffen van de landelijk vast gestelde tarieven.<sup>48</sup> Eigenlijk was 'DE' alfahulp met de invoering van de Wmo verdwenen.

Er waren meer onvoorziene consequenties. De lichtste vorm van huishoudelijk werk, HH1, is in de Wmo iets ruimer omschreven dan voorheen de alfahulpverlening onder de AWBZ. Voor HH1 zijn bijna alleen alfahulpen ingezet. Hoewel het CIZ nog steeds een rol speelt bij de indicatiestelling zijn de uitkomsten hiervan in korte tijd drastisch veranderd. Een voorbeeld uit de gemeente Hoorn laat zien dat de verhouding alfahulp – HH2 medio 2006 13 - 87 procent was, terwijl de verhoudingen eind 2007 omgekeerd lagen.<sup>49</sup> Dit beeld lijkt vaker voor te komen. Het SCP raamt iets voorzichtiger, maar komt toch ook tot de conclusie dat het aandeel van HH 1 indicaties tussen 2006 en 2007 steeg van 20 tot 30 procent.<sup>50</sup> Uiteindelijk bleken de gemeenten in 2007 de huishoudelijke hulp

<sup>42</sup> Was te vinden op <www.invoeringwmo.nl>.

<sup>43</sup> Z-zorg was medio 2005 de nieuwe naam van de LVT.

<sup>44</sup> Aveant 2008 p. 8, niet op <www.aveant.nl> beschikbaar, toegezonden aan de auteurs door een alfahulp. Het is opgebouwd uit een basis uurloon van 10,43, een toeslag voor doorbetaalde vakantie van 8,33 procent en 8 procent vakantietoelage. Voor alfahulpen jonger dan 2 jaar gelden lagere uurlonen, waarbij de leeftijdsstaffel van het WML is aangehouden, maar de uurbedragen hoger zijn dan het WML.

<sup>45</sup> WML € 8,97 per 1 juli 2009, + 0,75 vakantiedagen (8,33 %), + 0,78 vakantiegeld (8%) + 0,50 zorgverzekeringswet (4,8%) = € 11.

<sup>46</sup> PWC 2008 p. 20. De bandbreedte is tussen de op 2 na laagste en de op 2 na hoogste uit de instellingen uit het onderzoek, die via de brancheorganisaties aan het onderzoek meededen.

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld Algemeen Dagblad Zorgspecial mei 2008.

<sup>48</sup> In de door het Parlement afgedwongen Emancipatie Effect Rapportage was geen aandacht voor consequenties voor alfahulpen, Morée 2005.

<sup>49</sup> Rb. Alkmaar (vzr.) 3 april 2008, *LJN* BC8558, ook de gemeente was verrast door het veel hogere aandeel HH1 indicaties.

<sup>50</sup> SCP 2008, p. 33.



ongeveer 20 procent goedkoper te organiseren dan in 2006 onder de AWBZ – een besparing van 200 miljoen. Sommige wetenschappers en politici noemen dit een positief effect van de marktwerking, terwijl de besparing vooral gerealiseerd werd door goedkopere werknemers met een slechtere rechtspositie in te zetten.<sup>51</sup> Een arrest van hof Den Haag betreft de aanbestedingsprocedure van de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.<sup>52</sup> In hoger beroep hadden de gemeenten betoogd dat instellingen die geen HH1-ervaring hebben *‘ofwel een deel van haar personeel zal moeten ontslaan om hen in de gelegenheid te stellen om als alfahulp te werken ofwel een ander arbeidscontract zal moeten aanbieden’*. Bij de aanbestedingsprocedure was kortom al duidelijk dat gemeenten een substantieel deel alfahulpverlening wilden inzetten, ongeacht de rechtspositieconsequenties. Dat de gemeentelijke indicatiestelling dan op een veel groter deel HH1 uitkomt, verbaast in dit licht niet. Uit een telefonische enquête van het Ministerie van VWS in december 2007 bleek dat bij 50 procent van de gemeenten bij HH1-indicatie overwegend alfahulpen worden ingezet.<sup>53</sup> Recent onderzoek komt op een inzet van alfahulp in 80 procent van de HH1-indicaties.<sup>54</sup> Uit onderzoek in 2008, uitgevoerd op aandringen van de werkgevers in de thuiszorg, bleek dat het aantal alfahulpcontracten met meer dan 100% was toegenomen, althans zo werd er in de Tweede Kamer over gesproken.<sup>55</sup> Het onderzoek van PriceWaterhouseCoopers op verzoek van de Staatssecretaris van VWS raamt de toename van alfahulpen in het totale personeel dat via thuiszorginstellingen is ingezet van 23 procent in 2006 naar 38 procent in 2008 – een stijging van 15 procentpunt en van 65 procent ten opzichte van 2006.<sup>56</sup> Medio 2009 publiceerde het CBS gegevens over de effecten van de invoering van de Wmo: ondanks een verdubbeling in de fte aan alfahulpverlening leed bijna een derde van de thuiszorginstellingen in 2007 verlies.<sup>57</sup> Het CBS raamde dat minimaal 11.500 fte in de thuiszorg was omgezet in alfahulpverlening.

Uit een andere rechterlijke uitspraak blijkt dat een gemeente de voorheen uit de ABWZ verstrekte huishoudelijke hulp door een werknemer van de thuiszorginstelling, heeft omgezet in alfahulpverlening.<sup>58</sup> Eiseres maakte bezwaar tegen het feit dat daardoor een arbeidsovereenkomst tussen haar en de alfahulp ontstond, waartoe ze zich gezien haar fysieke en mentale beperkingen niet in staat acht. Ze wees er bovendien op dat met haar hierover nimmer overleg is gevoerd. Rechtbank Breda oordeelde dat de gemeente in strijd met art. 4, tweede lid Wmo had gehan-

deld omdat niet nagegaan was of de cliënte wel in staat was het werkgeverschap te vervullen. Art. 4 behelst de zorgplicht van de gemeente maatschappelijke ondersteuning te bieden aan personen die problemen ondervinden een huishouden te voeren. Het tweede lid verplicht om rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager. De rechtbank merkte voorts op dat eiseres niet voor niets voor hulp in natura had gekozen. Ook in de eerder genoemde weblogdiscussie komt een voorbeeld voor van een oudere vrouw die jarenlang thuiszorg had gehad en sinds kort moest overgaan op een alfahulp. Een ander voorbeeld uit de weblogdiscussie betreft de gemeente Emmen, waar een man met lichamelijke beperkingen na drie jaar thuiszorg door een werknemer van de thuiszorginstelling een nieuwe indicatie kreeg voor een alfahulp. Het op woensdag ingediende bezwaar werd de dag erna al telefonisch afgewezen en de week daarna al werkte de thuishulp voor het laatst bij de man. Uit een tussenrapportage over de Wmo van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer blijkt dat 42 procent van de gemeenten de cliënt niet zelf informeert als de geïndiceerde huishoudelijke hulp door een alfahulp wordt geleverd.<sup>59</sup> In het licht van de uitspraak van de Rechtbank Breda is twijfelachtig of de aan de cliënt opgedrongen werkgeversrol toegestaan was.

De vervanging bij ziekte was een ander onderdeel in de al eerder genoemde uitspraak van rechtbank Breda. Cliënte kan bij ziekte en vakantie van de alfahulp een vervangende alfahulp vragen, maar de instelling kan deze niet altijd garanderen. De gemeente stelt met de thuiszorginstelling contractueel geregeld te hebben dat bij uitval van een medewerker binnen 12 tot 24 uur vervanging voorhanden is. De rechtbank oordeelt dat dit niet blijkt uit de contracten tussen instelling en cliënte en stelt de gemeente in het ongelijk. Als cliënte bij ziekte van de alfahulp twee weken of mogelijk langer verstoken blijft van hulp is dit geen voorziening zoals bedoeld in art. 4, eerste lid onder a van de Wmo, volgens de rechtbank. In dit geval is duidelijk afgeweken van de voorbeeld ‘Alpha-overeenkomst’ die maatgevend was voor UWV en Belastingdienst. Het is dan ook twijfelachtig dat zij zich zouden kunnen vinden in de claim van de thuiszorginstelling dat de alfahulpen in dienst van de cliënten zijn, terwijl de instelling conform de modelovereenkomst de rol van kassier vervult (en dus feitelijk zorg behoort te dragen voor de loonbetaling bij ziekte). Doorbetaling van de alfahulp bij ziekte en gelijktijdige verplichting tot betaling van de vervanger door cliënten was aanleiding tot

<sup>51</sup> Bijvoorbeeld Groot & Maassen van den Brink 2008 en reactie Bijleveld & Cremers 2008.

<sup>52</sup> Hof 's-Gravenhage 16 mei 2007, LJN BB3315.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 70, p. 3 en Bijlage .

<sup>54</sup> PWC 2008, p. 19.

<sup>55</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 98, p. 3.

<sup>56</sup> PWC 2008 p. 7 en 20.

<sup>57</sup> CBS, ‘Huishoudelijke hulp in de Wmo leidt tot verliezen’, *Webmagazine* 22 juli 2009. 31 procent tegenover 17 procent in 2006.

<sup>58</sup> Rb. Breda 13 juni 2008, LJN BD5148.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 70, p. 3 en 5.

kamervragen. Staatssecretaris Bussemaker stelde in haar antwoord dat thuiszorginstellingen in het verleden werkgeverstaken als loondoorbetaling bij ziekte naar zich toe hadden getrokken.<sup>60</sup> De werkgeversorganisatie Actiz zou haar leden adviseren dit niet (meer) te doen. De staatssecretaris wees er op dat beide in feite niets met de Wmo had te maken. Ze vervolgde met te stellen dat de gemeenten krachtens de Wmo compensatieplicht hebben en dus zorg moeten dragen voor vervanging bij ziekte. De staatssecretaris volgt dus de redenering van Rechtbank Breda. De staatssecretaris voegt er aan toe dat uit de compensatieplicht van de gemeenten ook voortvloeit dat de gemeenten moeten zorg dragen voor de loondoorbetaling van de zieke alfahulp, en *hierover in hun contracten sluitende afspraken maken*.

Als thuiszorginstellingen inderdaad werkgeverstaken zo vaak naar zich toe hadden getrokken, als de staatssecretaris schrijft, dan is het vreemd dat Belastingdienst noch UWV betrokken instellingen heeft getracht aan te merken als werkgever. Aan de andere kant kan ook gesteld worden dat als de thuiszorginstelling met instemming van UWV en Belastingdienst de kassiersfunctie uitoefent het volstrekt logisch is dat daar loondoorbetaling bij ziekte gedurende zes weken bij hoort. Feit is dat verschillende thuiszorginstellingen geen zorg droegen voor deze loondoorbetaling bij ziekte. Reden voor de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann en het Proefprocessenfonds Clara Wichmann om een procedure van een alfahulp die zo verstoken bleef van inkomsten uit haar alfawerkzaamheden van 26,5 uur per week te ondersteunen.<sup>61</sup>

We hebben naast de in § 5.3 genoemde beschikking van Rechtbank Almelo slechts één andere uitspraak gevonden over de arbeidsverhouding van een zorgverlener bij een bemiddelingsbureau op het gebied van particuliere thuiszorg.<sup>62</sup> Uit de uitspraak – geen sprake van een gezagsverhouding – blijkt niet of het om persoonlijke of huishoudelijke verzorging in de thuiszorg gaat.

## 5.9 Verbeteringen in het vooruitzicht?

De personele gevolgen van de Wmo in de thuiszorg en de gedwongen overgang naar alfahulpverlening is regelmatig onderwerp van overleg geweest tussen parlement en staatssecretaris Bussemaker.<sup>63</sup> Al medio 2007 heeft het kabinet een subsidieregeling personele gevolgen Wmo in het leven geroepen.<sup>64</sup> Ook voor 2008 was er een

subsidiereregeling personele gevolgen van kracht, na overleg met sociale partners in de sector en de VNG.<sup>65</sup> Deze regeling had onder andere tot doel om thuiszorgaanbieders een bijdrage te verstrekken als ze alfahulpen als werknemer in dienst nemen. Voorts bood de regeling een bijdrage aan thuiszorgaanbieders die de kosten voor de inzet van thuishulpen A niet kunnen dekken. Verder is in overleg met sociale partners in de sector een Mobiliteitscentrum Thuiszorg ingesteld en is per 2008 een subsidieregeling mobiliteitsbevordering thuiszorgsector ingevoerd. Om gemeenten aan te moedigen de scherpe kanten van hun aanbestedingen bij te stellen publiceerde het ministerie samen met de VNG de brochure *Sociaal overwogen aanbesteden. Varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo*. Van deze brochure is in 2008 een geactualiseerde herdruk verschenen.<sup>66</sup>

Het kabinet achtte het zowel voor cliënt als voor de werkneemster ongewenst als overgegaan wordt tot inzet van alfahulpverlening zonder dat cliënten op de hoogte zijn van hun werkgeversplichten en hun werkgeversaansprakelijkheid. Daarom had de staatssecretaris begin 2008 een wetswijziging aangekondigd: de gemeente moet zeker zijn dat de cliënt die voor alfahulpverlening of een PGB kiest zich bewust is van alle rechten en plichten, inclusief de werkgeversverantwoordelijkheid.<sup>67</sup> Daartoe zou een bepaling voor geïnformeerde toestemming voor de burger worden opgenomen in de wet. Uitgangspunt is zorg in natura, tenzij cliënten uitdrukkelijk kiezen voor een PGB of een financiële vergoeding voor alfahulpverlening, conform de regeling *Dienstverlening aan huis*.<sup>68</sup> Daarbij ging de staatssecretaris er impliciet van uit dat alfahulpen niet langer het door de thuiszorginstellingen gehandhaafde (bevroren) hogere uurtarief krijgen: *De vergoeding dient minimaal zodanig te zijn dat de cliënt het wettelijk minimumloon aan de alfahulp kan betalen*.<sup>69</sup> Voor deze inkomens consequenties is in de parlementaire behandeling geen enkele aandacht geweest. Een derde wijziging die de staatssecretaris in de Wmo wilde aanbrengen is dat gemeenten moeten overleggen met gegunde en oude niet-gegunde zorgaanbieders over de mogelijkheden tot overname van personeel. Zowel vakbonden als werkgeversorganisatie ActiZ reageerden instemmend.<sup>70</sup>

<sup>60</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2007/08*, nr. 68 H en 70.

<sup>61</sup> Zie <[www.vrouwenrecht.nl/nieuws](http://www.vrouwenrecht.nl/nieuws)> voor de laatste ontwikkelingen in deze procedure.

<sup>62</sup> CRvB 11 mei 2006, LJN AX8923. De CRvB oordeelde dat geen sprake was van een gezagsverhouding en dus niet van een arbeidsverhouding die leidt tot verzekeringsplicht.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 2007/08 en 2008/09, 29 38 nrs. 38, 53, 57, 58, 59, 65-68, 90 en *Aanhangsel Handelingen II 2008/09*, nr. 436 en 437.

<sup>64</sup> Regeling van 27 juli 2007, *Stcrt.* 6 augustus 2007, nr. 147.

<sup>65</sup> *Stcrt.* 16 juni 2008, nr. 113, in werking getreden op 18 juni 2008. Ook de subsidieregeling mobiliteitsbevordering is in deze Staatscourant gepubliceerd.

<sup>66</sup> Significant, *Sociaal overwogen aanbesteden. Varianten in het voorzien van hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo*. Barneveld 2008. Te vinden op <<http://www.minvws.nl/dossiers/wmo/documenten>>, inmiddels vervangen door: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo#ref-minvws>

<sup>67</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 29 538, nr. 70.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 29 538, nr. 82, p. 9, *Derde voortgangsrapportage Wmo juni 2008*.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 29 538, nr. 70, p. 4.

<sup>70</sup> Persbericht ActiZ 15 februari 2008 en Persbericht Abvakabo FNV 15 februari 2008.

Bedoeling was de wijzigingen per oktober 2009 van kracht te laten worden, maar uit het uiteindelijk eind november 2008 ingediende wetsvoorstel bleek dat inmiddels gestreefd werd naar invoering per 2010.<sup>71</sup> De terminologie in het wetsvoorstel week iets af ten opzichte van de eerder geformuleerde voornemens: de keuze uit het ontvangen van een voorziening in natura of een voorziening anders dan in natura. De voorziening in natura, te leveren door de gemeente of de instelling met wie de gemeente een contract gesloten heeft, kan nooit uit een alfahulp bestaan. Blijkens het Verslag konden de meeste fracties zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel, maar niet met het feit dat de expliciete keuzemogelijkheid voor een PGB in de wetstekst zou komen te vervallen.<sup>72</sup> Voorts was men bang dat gemeenten zouden gaan differentiëren tussen de ene vergoeding (alfahulp) en de andere (PGB), teneinde de keuzerichting uit kostenoverwegingen te beïnvloeden. Uiteindelijk is een amendement van VVD en SGP aangenomen, waardoor in de wetstekst staat: *‘recht hebben op een voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964’*.<sup>73</sup> Alleen de SP stemde tegen het geamendeerde wetsontwerp en in de Eerste Kamer werd het zonder plenaire behandeling aanvaard.

Opmerkelijk in het debat is dat zeer uitdrukkelijk door diverse fracties werd beklemtoond dat *‘niemand had kunnen voorzien dat het aantal alfahulpen dat zou worden ingezet zo’n hoge vlucht zou nemen’*.<sup>74</sup>

Door vrijwel alle fracties én de staatssecretaris werd de verwachting uitgesproken dat de wetswijziging tot gevolg zou hebben dat cliënten niet langer onvrijwillig werkgever van een alfahulp zouden worden en thuiszorgmedewerkers niet langer hun dienstverband moesten opgeven om te gaan werken als alfahulp. De staatssecretaris sprak de verwachting uit dat de verhouding in aantal tussen alfahulp en thuishulp A weer die van vóór de Wmo zou worden (25 – 75 procent).<sup>75</sup> Of dat zal kunnen als de thuiszorginstellingen niet langer kunnen bemiddelen tussen cliënt en alfahulp is nog maar de vraag. Het zal ook afhangen van het aantal andere bemiddelingsbureau’s, al dan niet geïnitieerd door gemeenten zelf die zich op deze markt zullen gaan begeven. In de kamerbehandeling werd gerefereerd aan ‘alfahulppools’.<sup>76</sup> Een motie van de SP waarin

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 795, nr. 1-2 en nr. 3.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 795, nr. 7. Het PGB was niet voor niets bij amendement aan de Wmo toegevoegd.

<sup>73</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 795, A.

<sup>74</sup> Handelingen II 2008/09, 75, p. 5900 (citaat Van Miltenburg VVD, alle woordvoerders lieten zich in deze geest uit); zie ook: p. 5913 (staatssecretaris Bussemaker).

<sup>75</sup> Handelingen II 2008/09, 75, p. 5918.

<sup>76</sup> Handelingen II 2008/09, 71, p. 5655.

werd aangedrongen op toezicht op bemiddelingsbureau’s om te voorkomen dat deze materiële werkgeverstaken zouden gaan doen, werd ingetrokken na de verklaring van de staatssecretaris dat ze deze als een ondersteuning van haar beleid zag. Het onderwerp van de bemiddelingsbureau’s komt terug in § 6.5 en § 7.4.

De staatssecretaris beaamde dat het PGB of de financiële vergoeding altijd voldoende moest zijn om aan wettelijke verplichtingen, zoals het WML en doorbetaling van vakantie te voldoen. Na interruptie door de SP voegde ze daar aan toe dat ook vergoeding voor vervanging bij ziekte en vakantie in de tegemoetkoming inbegrepen moest zijn. De laatste maanden van 2009 waren veel thuiszorginstellingen in de weer met het uitvoeren van de wetswijziging. Sommigen moedigden alfahulpen aan in vaste dienst te komen, met welkomstbonus en het vooruitzicht de eigen cliënten te mogen behouden.<sup>77</sup> Anderen gingen over op (gedeeltelijke) oproepcontracten wijzend op de verplichting met wisselende cliënten te moeten werken.<sup>78</sup> In de nieuwe aanbestedingsronde in 2009 hielden de gemeenten alvast rekening met de wetswijziging. Staatssecretaris Bussemaker meldde forse stijging van de tarieven – een bandbreedte van € 19 (voorheen € 13) voor HH1 tot € 25 voor HH2 (was € 23,80).<sup>79</sup> Volgens branche organisatie Actiz echter waren deze stijgingen niet voldoende: uit onderzoek onder hun leden bleek dat zeker 80 gemeenten een HH1 tarief rekenden onder de € 23, terwijl de gemiddelde kosten van de instelling in 2010 gemiddeld tussen de € 23 en € 25 zouden zijn.<sup>80</sup> De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre gemeenten op andere wijze creatief gebruik maken van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. In een voorlichtingsbrochure voor de gemeenten was weliswaar niet expliciet opgenomen dat zorg in natura niet door zzp’ers kan worden verleend, maar de helpdesk van het Ministerie van VWS wees daar telefonisch en in emailberichten wel op. Dit was onjuist oordeelde de voorzieningenrechter begin 2010 in kort geding, aangespannen door PrivaZorg, een erkende aanbieder van thuiszorg die zelfstandig werkende zorgverleners inschakelt.<sup>81</sup> Het ministerie werd veroordeeld tot rectificatie. Het mocht wel wijzen op het belang van het in acht nemen van de kwaliteitseisen van de Wmo. Ook mocht het erop wijzen dat het niet uitgesloten was dat Belastingdienst en UWV zouden gaan toetsen of over de beloning van de zzp’er loonbelasting en premies werknemersverzekeringen dienen te worden ingehouden. Met de uitdrukkelijke toevoeging dat de gemeente en de zorgvrager buiten deze discussie staan.

<sup>77</sup> Bijvoorbeeld <<http://www.t-zorg.nl/alfahulp>> en <http://www.thuiszorgservice.nl>.

<sup>78</sup> Zie <<http://www.alphatrots.nl>>.

<sup>79</sup> Kamerstukken II, 29 538 en 31 795, nr. 107, p. 5.

<sup>80</sup> Actiz Persbericht *Wmo-tarieven vaak nog onder kostprijs*, 30 september 2009.

<sup>81</sup> Rb. ‘s Gravenhage (vzr.) 5 januari 2010, L/JN BK8302.

## 5.10 Misverstanden en mythes rond alfahulpverlening

Regelmatig komt voor dat de uitzonderingspositie van werknemers die in het huishouden van een particulier werken op maximaal drie dagen, aangezien wordt voor zelfstandig ondernemerschap. Zo heeft Eleveld gesteld dat de ‘beroepsbeoefenaar op arbeidsovereenkomst (alfahulp)’ de enige groep zelfstandig werkenden is die na de intrekking van de WAZ aanspraak behielden op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering.<sup>82</sup> Terwijl juist het feit dat er een arbeidsovereenkomst is reden was voor in stand blijven van de uitkeringsmogelijkheid voor deze categorie werknemers.<sup>83</sup> Boonstra noemde al eerder alfahulpen zelfstandigen zonder personeel (zzp).<sup>84</sup> Zelfs een vakbond als Abvakabo FNV noemt alfahulpen kleine zelfstandigen.<sup>85</sup> Al eerder noemde Abvakabo voorzitter Edith Snoey in haar weblog alfahulpen ‘zogenaamde zelfstandigen zonder personeel.’<sup>86</sup> In het EIM-onderzoek naar de sociale en fiscale status van freelancers worden alfahulpen tot de categorie freelancers gerekend.<sup>87</sup> De werkgever van de alfahulp wordt in dit onderzoek opdrachtgever genoemd. Ook het arbeidsmarktonderzoek in de zorgsector rekent alfahulpen tot zzp’ers: uitdrukkelijk wordt gesteld dat alfahulpen geen werknemers zijn.<sup>88</sup> Zelfs het Ministerie van VWS duidt alfahulpen als zelfstandigen in het nieuwsbericht ‘Alfahulpen terug in loondienst’ op de website begin 2010 (gevolg van de in de vorige paragraaf beschreven wetswijziging): ‘Zij werden na de invoering van de Wmo als zelfstandigen ingehuurd door zorgaanbieders, waarvoor zij tot dat moment werknemer waren.’<sup>89</sup> SEOR schrijft dat alfahulpen die meer dan circa € 5.800 verdienen wel belasting en premies verschuldigd zijn en vervolgt met ‘Op dat moment is de hulp dan ook verzekerd.’ Dit is onjuist. Niet het betalen van belasting en premies is maatgevend voor verzekerd zijn voor de volksverzekeringen, maar het ingezetenschap. Het betalen van belasting heeft daarentegen niets te maken met verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen.

Alfahulpen hebben wel de nadelen van het zelfstandig ondernemerschap, maar niet de voordelen. Deze problematiek doet zich ook

<sup>82</sup> Eleveld SMA 2008, noot 21.

<sup>83</sup> In 2007 kregen 426 alfahulpen en andere vrouwen die onder de Regeling *Dienstverlening aan huis* vielen een zwangerschapsuitkering. UWV Kwantitatieve Informatie 2008.

<sup>84</sup> Boonstra 2002, p.45-46.

<sup>85</sup> Persbericht 15-2-08 ‘Druk op kabinet voor wijziging Wmo succesvol’.

<sup>86</sup> [http://www.abvakabofnv.nl/weblog/bericht/alfahulp\\_in\\_de\\_knel](http://www.abvakabofnv.nl/weblog/bericht/alfahulp_in_de_knel), inmiddels niet meer beschikbaar op website van ABVAKABO FNV.

<sup>87</sup> Morselman & Vroonhof 2003. Daar worden freelancers onderscheiden van zzp’ers. De laatsten hebben winst uit onderneming. Veel alfahulpen in dit onderzoek werkten minder dan 350 uur per jaar (p. 10) en hadden een gemiddeld inkomen van minder dan € 3.000 per jaar.

<sup>88</sup> Van der Windt, Arnold & Keulen 2007.

<sup>89</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/10/19/alfahulpen-terug-in-loondienst.html>.

voor bij de PGB-zorgverlening. In § 6.5 over freelancers, zzp’ers en pseudo-zelfstandigen in de AWBZ-zorgverlening komt dit uitvoerig aan de orde.

Uit de plenaire behandeling van de wijziging van de Wmo die in de vorige paragraaf besproken is bleken nog andere misverstanden. Zo vroeg kamerlid Van Miltenburg (VVD) de staatssecretaris te verklaren ‘hoe bij de instellingen het idee heeft postgevat, en dan ook zo breed, dat *alfazorg zorg in natura is?*’ en elders kwam ze terug op de ‘weeffout in de wet, namelijk dat *zorg in natura kennelijk ook alfahulp kan zijn*’. Dat was sinds 1977 het geval! Wolbert (PvdA) beaamde, daartoe gevraagd door Koser Kaya (D66) dat ‘*alfahulpconstructie, zoals die inderdaad in de Regeling dienstverlening aan huis geregeld is*’, een goed voorstel is, waar mevrouw Bussemaker destijds erg veel energie in had gestoken. Ook staatssecretaris Bussemaker zei dat de regeling haar zeer nauw aan het hart lag en leek vergeten te zijn dat de PvdA destijds, toen ze nog kamerlid was, grote bezwaren had vanwege de uitbreiding van twee naar drie dagen (zie § 4.4).<sup>90</sup> Opmerkelijk in de kamerbehandeling is dat alle sprekers met zoveel woorden onderkennen dat alfahulpverlening bijna alleen maar vrouwen betreft, dat de sociale bescherming minder is dan van overige werknemers in de thuiszorg, maar dat niemand zich afvraagt of dit zich wel verhoudt tot anti-discriminatieverplichtingen.

## 5.11 Knelpunten

Met de introductie van de alfahulpconstructie in 1977 heeft de Nederlandse regering uit budgettaire overwegingen een grote groep werkende vrouwen een slechtere rechtspositie gegeven dan andere werknemers. In de ruim dertig jaar van het bestaan van de alfahulpconstructie is zelden expliciet in de oordeelsvorming betrokken dat het om vrouwenarbeid gaat. Daarmee is internationaalrechtelijke toetsing ook grotendeels buiten beeld gebleven. Het schriftelijk overleg over het regeringsstandpunt over het rapport ‘Vrouwenverdrag, moederschap, ouderschap en arbeid’, alsmede over een brief van het Clara Wichmann Instituut spitste zich toe op de hoogte van de zwangerschapsuitkering voor alfahulpen met een inkomen boven het minimummaandloon (een destijds vrijwel nonexistente groep).<sup>91</sup> In feite bleef ook in dit schriftelijk overleg de bredere internationaalrechtelijke toetsing achterwege. De motie die leidde tot het voornemen van het kabinet een duaal stelsel in te voeren refereerde wel aan de zwakke rechtspositie van alfahulpen in relatie tot

<sup>90</sup> *Handelingen II*, 2008/09, 71, p. 5623, 75, p. 5640, 5646, 5648.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II*, 1998/99, 25 893, nr. 6, p.41, dit was een schriftelijk overleg tussen de Staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid die emancipatiezaken coördineerde en de vaste commissie SZW.

andere werknemers en het vermoeden van ongelijke behandeling. Toen echter het duale stelsel van de baan bleek, herinnerde niemand zich dit vermoeden meer.

Enige oppositiepartijen (PvdA en SP) hebben zich in 2006 voorts (tevergeefs) te weer gesteld tegen de verslechtering voor alfa hulpen en PGB-zorgverleners die het gevolg zou zijn van de regeling *Dienstverlening aan huis*, maar daarbij werd geen aandacht geschonken aan het aspect van discriminatie.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wmo en de uitvoering van de Wmo is vrijwel niet aan de orde geweest dat de betaalde zorgverlening vooral vrouwenarbeid is – de meeste aandacht ging uit naar de gevolgen voor onbetaalde zorgarbeid van vrouwen, ook in de Emancipatie Effect Rapportage.<sup>92</sup> Dit is een knelpunt.

Op enig moment heeft Abvakabo wel oog gehad voor het feit dat alfa hulpen merendeels vrouw zijn en dat daarom gelijke behandelingsrichtlijnen ingeroepen konden worden. De bond heeft in 1986 de Staat gedagvaard wegens het niet nakomen van de derde richtlijn EG (79/7/EEG), omdat alfa hulpen niet onder sociale zekerheid vielen. Rechtbank 's Gravenhage verklaarde Abvakabo echter niet ontvankelijk voor deze groepsactie en de Hoge Raad heeft dat gebillijkt. Een van de argumenten was dat er onder de leden van Abvakabo geen alfa hulpen waren.<sup>93</sup> Door aan te sturen op niet ontvankelijkheid heeft de Staat met succes toetsing van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel aan het Europees recht in een bodemprocedure weten te voorkomen (zie verder hoofdstuk 9).

De Nederlandse overheid heeft, waarschijnlijk omdat AWBZ-gelden publieke middelen zijn, voorzien in verplichtingen aan de bemiddelende thuiszorginstellingen voor melding van de inkomsten van de alfa hulp aan de Belastingdienst. Niet of onvoldoende is voorzien aan voorlichting aan de cliënten over de juiste invulling van de werkgeverstaak – de beperkte sociale rechten die de alfa hulp resten, de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel in aanmerking genomen. In bovenstaande zijn daar enige voorbeelden van gegeven. Daarmee heeft de Nederlandse overheid de alfa hulpen te kort gedaan.

Eveneens is een knelpunt dat niet alleen door thuiszorginstellingen, maar ook door het Ministerie van VWS, voorbeeldcontracten gepromoot worden die niet in lijn liggen met het BW en Europees rechtelijke verplichtingen. Bewindspersonen en kamercommissies VWS hebben ten onrechte weinig aandacht besteed aan de arbeidsrechtelijke aspecten van de alfa hulpverlening.

<sup>92</sup> Morée 2005.

<sup>93</sup> NJ 1993 nr. 450 (met noot HJS).

De driehoeksverhouding instelling, alfa hulp, cliënt roept de nodige vragen op over de correctheid van het invoeren van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. In veel gevallen heeft de thuiszorginstelling in ieder geval de schijn van werkgever op zich geladen door het vervullen van werkgeverstaken. Dat formeel zorg in natura wordt verstrekt aan zorgvragers die zelf de werkgeversrol moeten vervullen wringt ons inziens. Het knelpunt is des te groter omdat het om geïndiceerde zorg gaat en om een wettelijke zorgplicht van de overheid. Of het knelpunt met de wijziging van de Wmo per 2010 voldoende is weggenomen moet nog blijken. UWV en Belastingdienst zijn ten onrechte uitermate terughoudend (geweest) in het beoordelen of thuiszorginstellingen de uitvoering van sommige werkgeverstaken niet naar zich toetrokken, waarmee in feite verzekeringsplicht van de betrokken zou zijn ontstaan.

Dat de eigen bijdrage die cliënten met een iets hoger inkomen moeten betalen hoger is dan hetgeen zij de alfa hulp betalen is eveneens een knelpunt. Hierdoor kan het draagvlak onder de sociale voorziening Wmo ondermijnd worden. Tot dusver zullen sommige cliënten dat niet in de gaten hebben, vanwege de kassiersrol van de thuiszorginstellingen - hoeveel cliënten weten hoeveel haar alfa hulp verdient? En hoevelen zullen dat naast de maandelijks verschuldigde eigen bijdrage leggen? Uit recent onderzoek blijkt overigens dat slechts een derde van de personen die wegens gezondheidsproblemen de gebruikelijke huishoudelijke taken niet meer kunnen verrichten de hulp via instellingen betreft. Een even groot aandeel lost dit op met zorg van familie of naasten. Het aandeel van de particulier bekostigde hulp is even groot.<sup>94</sup>

Ten tijde van de invoering van de alfa hulpconstructie was het aantal potentiële alfa hulpen veel groter dan nu. Bovendien hadden deze vrouwen extra fiscale voordelen, terwijl er nu door de inkomensafhankelijke premie zorgverzekeringswet zelfs fiscale nadelen aan verbonden zijn. De arbeidsparticipatie van vrouwen was toen veel lager, er was een veel groter aantal (hoofd)kostwinnersgezinnen en met de invorderingsvrijstelling waren er ook fiscale incentives voor de vrouwen uit deze gezinnen om een of twee dagdelen als alfa hulp te werken. De vraag kan dan ook opgeworpen worden of de alfa hulpconstructie, voor zo ver nog bestaand, vanuit arbeidsmarktoverwegingen nog wel opportuun is. Wie medio 2009 keek bij de vacatures op de website van bijvoorbeeld Icare, een van de grote zorgaanbieders in deze sector zag in alle regio's vacatures alfa hulp 3 - 20 uur, terwijl er voor andere functies geen vacatures waren. Dat het een slinkende groep werknemers

<sup>94</sup> SCP 2008 p. 31.

betreft is ons inziens geen excuus voor het de hand lichten met het BW, noch voor accepteren van strijdigheid met internationaal-rechtelijke verplichtingen. Zie over het laatste hoofdstuk 9 en 10.

Het uurloon van alfahulpen is sinds de overheveling van de huishoudelijke zorg naar de Wmo in de meeste gevallen bevroren op het tarief uit 2006 en het ziet er niet naar uit dat dit ongedaan wordt gemaakt. Daarmee is de inhaalslag die vanaf 2001 gemaakt was deels weer te niet gedaan. Dat is een knelpunt, dat wordt vergroot door de invoering van de inkomensafhankelijke premie Zvw. Het bevroren lage uurloon en de inkomensafhankelijke premie Zvw is voor een aantal alfahulpen reden om te stoppen met werken, zo blijkt uit een discussie op het web.<sup>95</sup> Uit deze discussie wordt tevens duidelijk dat er, althans onder de deelnemers, allerlei misverstanden zijn over de belasting- en premieheffing over alfahulpverdiensten. Dit veroorzaakt extra mobiliteit, waarvan cliënten wel eens de dupe zouden kunnen zijn.

Volgens de stichting Alphetrots is het een groot knelpunt dat niet voorzien is in loondoorbetaling bijvoorbeeld over de periode van de opzeggingstermijn bij het overlijden van de cliënt. Van de een op de andere dag verliezen alfahulpen hun inkomen, terwijl ze niet, zoals andere werknemers een beroep op het UWV voor een werkloosheidsuitkering kunnen doen.

<sup>95</sup> Reacties op weblog van Edith Snoeij:  
[http://www.abvakabofnv.nl/weblog/bericht/alfahulp\\_in\\_de\\_knel/](http://www.abvakabofnv.nl/weblog/bericht/alfahulp_in_de_knel/), inmiddels is de website van Abvakabo FNV vernieuwd. Bij de zoekfunctie op de site levert alfahulp geen resultaat meer op.

## PGB-ZORGVERLENERS

# 6

## 6.1 Inleiding

Met de introductie van het Persoonsgebonden Budget (PGB) in de AWBZ is in 1995 opnieuw een omvangrijke groep toegevoegd aan de werknemers die vallen onder de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel: de PGB-zorgverleners. Vanaf dat moment kunnen zorgvragers na indicatiestelling kiezen tussen zorg in natura door een erkende zorginstelling en een PGB waarmee de budgethouder zelf zorg op maat organiseert. PGB's bestaan nu in de AWBZ en in de Wmo. Bij de AWBZ gaat het om persoonlijke verzorging of verpleging en tot 2007 ook om huishoudelijke verzorging. Bij de Wmo, waar de mogelijkheid voor een PGB bij amendement is toegevoegd, gaat het om hulp in de huishouding. De hulpvrager koopt met het PGB zelf de zorg in. In 2008 waren er ongeveer 95.500 budgethouders, waarvan ongeveer 33.000 alleen een AWBZ-budget hadden en 39.500 alleen een Wmo-budget – de rest (23.000) had uit beide regelingen een PGB.<sup>1</sup>

Uit cijfers uit 2001 – dus ruim vóór de Wmo – blijkt dat in bijna de helft van de PGB's (namelijk 44,2 procent) gebruik werd gemaakt van deeltijd huishoudelijk personeel.<sup>2</sup> Daar komt nog 3,3 procent bij waarin gekozen was voor de zogenaamde opting-in regeling, waarbij wel belasting en premies volksverzekering is ingehouden (zie § 2.4).<sup>3</sup> In een kleine minderheid (5,6 procent) ging het om volledig werkgeverschap, waarbij de zorgverlener op meer dan twee dagen in dienst was en daarmee destijds niet onder de uitzonderingspositie voor huishoudelijk personeel viel.<sup>4</sup> De overige zorg werd ingekocht via zorginstellingen (30,7 procent) en via overeenkomsten van opdracht met zzp'ers en naaste familieleden (16,3 procent). Ander onderzoek specificeert niet naar gebruik van deeltijd huishoudelijk personeel, maar stelt eveneens dat in ruim tweederde van de PGB's betaalde 'mantelzorgers' worden ingezet.<sup>5</sup> Er heeft in het parlement een intensief debat plaatsgevonden voorafgaande aan de introductie van het PGB. Daarbij speelde de vrees tot misbruik van publieke middelen, als ook de mogelijkheid dat PGB-houders niet in staat zouden zijn een goede invulling aan

het werkgeverschap te geven. Daarom is besloten de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een rol te geven – § 6.2 gaat hierover. In § 6.3 komen tarieven en prijzen aan de orde. § 6.4 is gewijd aan de wijze waarop de invulling van het werkgeverschap wringt met het BW en andere wetgeving. Ook jurisprudentie wordt in deze paragraaf besproken. Zorgverlening door freelancers, ZZP-ers en pseudo-zelfstandigen komt in § 6.5 aan de orde, waarna in § 6.6 de knelpunten worden samengevat.

## 6.2 SVB, zorgkantoor en budgethouder

Sinds de introductie is de administratieve vormgeving van het PGB enige malen gewijzigd.<sup>6</sup> We beperken ons hier tot de thans vigerende.

Wie een PGB-budget krijgt van het zorgkantoor moet zelf een zorgovereenkomst sluiten met een instelling of een PGB-zorgverlener naar keuze. Het SVB Servicecentrum PGB stelt voor het laatste geval modelovereenkomsten beschikbaar.<sup>7</sup> Als een werknemer op meer dan drie dagen per week voor een budgethouder werkt, kan deze de salarisadministratie door het SVB Servicecentrum laten doen. Er zijn voor de hulpvrager geen kosten aan verbonden. De budgethouder moet het budget dan overmaken aan de SVB en gebruik maken van de modelovereenkomsten. De SVB kan ook gratis opting-in verzorgen, waarbij belasting en premies volksverzekering ingehouden wordt op het inkomen van PGB-zorgverleners die op maximaal drie dagen per week bij een budgethouder werken (zie § 2.4). Er kan voor deze zorgverleners niet gekozen worden voor volledig werknemerschap en volledige salarisadministratie. Bij de introductie van het PGB nieuwe stijl in 2003 raamde de Staatssecretaris van VWS het aantal *'budgethouders die te maken hebben met volledig werkgeverschap'* op 6% van het totaal. Daarnaast had 7% van de budgethouders met hun zorgverleners gekozen voor opting-in.<sup>8</sup> Medio 2007 deed de SVB voor bijna 19.000 budgethouders de salarisadministratie, waarmee de lonen van ruim 32.500 zorgverleners verloond werden.<sup>9</sup> Kiezen budgethouders niet voor uitbesteding aan de SVB, dan zijn ze zelf verantwoordelijk voor de inhouding en afdracht van loonbelasting en premies

<sup>1</sup> SVB *Servicebericht PGB 6* (maart 2007). Eind 2008 is het PGB-gebruik gestegen tot bijna 109.000 budgethouders, die voor een derde zorg kopen bij mantelzorgers (vaak familie), voor een derde bij zorginstellingen en voor een derde een mix van zorginstellingen, professionele hulpverleners en mantelzorgers. <[http://www.minvws.nl/dossiers/persoonsgebonden\\_budget\\_pgb/feiten-en-cijfers-pgb/](http://www.minvws.nl/dossiers/persoonsgebonden_budget_pgb/feiten-en-cijfers-pgb/)> (door de opname van de website van het ministerie op <http://www.rijksoverheid.nl> zijn de feiten en cijfers niet meer te vinden).

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2001/02*, 25 657, nr. 20, brief staatssecretaris Vliegthart d.d. 28 mei 2002.

<sup>3</sup> In 2003 vond bij 6500 zorgverleners die op minder dan drie dagen zorg verleenden bij dezelfde budgethouder opting-in plaats. *Kamerstukken II 2005/06*, 30 375, nr. 1-2 p. 235 en persbericht SVB 3 maart 2004.

<sup>4</sup> In 1999 was nog sprake van 10 procent volledig werkgeverschap (bron zie noot 2).

<sup>5</sup> Ramakers & Van den Wijngaart 2005, p. 2

<sup>6</sup> Tot 2003 beheerde de SVB het geld en regelde ze de administratie. Met de nieuwe regeling, die vanaf 2003 werd ingevoerd krijgen de budgethouders het geld om de zorg in te kopen op eigen rekening. Zie persbericht SVB 03-03-2004.

<sup>7</sup> Zie <<http://www.svb.nl>> en <[http://www.pgb.cvz.nl/zorg\\_inkopen](http://www.pgb.cvz.nl/zorg_inkopen)>, inmiddels gewijzigd Zie Website CVZ.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 25 657 en 26 631, nr. 27, p.16.

<sup>9</sup> SVB *Servicebericht PGB 7* (juni 2007), niet gemeld werd voor hoeveel zorgverleners opting-in werd toegepast en hoeveel er volledig sociaal verzekerd waren. Eind 2008 voerde de SVB de salarisadministratie voor 20.000 budgethouders. SVB *Servicebericht PGB 13* (december 2008) noemt niet om hoeveel PGB-zorgverleners het gaat.

volksverzekering en zorgverzekeringswet. Het College van Zorgverzekeringen bekostigt het SVB Servicecentrum PGB voor de AWBZ-PGB's. Budgethouders van een PGB krachtens de Wmo kunnen het SVB-Servicecentrum in schakelen voor opting-in en salarisadministratie als hun gemeente een overeenkomst heeft met de SVB. Dat is inmiddels bij 88 procent van de gemeenten het geval.<sup>10</sup>

Het SVB Servicecentrum PGB voert naast de salarisadministratie nog een aantal taken uit voor alle budgethouders:

- om de wettelijk verplichte loondoorbetaling bij ziekte te kunnen realiseren betaalt de SVB bij ziekte van de zorgverlener een bedrag uit aan de budgethouder, zodat deze zowel de zorgverlener door kan betalen als een vervangende zorgverlener kan inschakelen. Voorwaarde is wel dat de budgethouder de ziekte op de eerste ziektedag meldt aan de SVB. Het betreft zowel de loondoorbetaling in geval van volledig werkgeverschap (maximaal 104 weken), als de maximaal 6 weken loondoorbetaling aan deeltijd huishoudelijk personeel;
- bij ziekte van de zorgverlener wordt de arbodienst ingeschakeld, waarmee het Servicecentrum een contract heeft afgesloten;
- vragen van budgethouders op het terrein van arbeidsrecht worden beantwoord;
- voor alle budgethouders sluit de SVB een aansprakelijkheidsverzekering (WA) en een rechtsbijstandverzekering af. De WA-verzekering is bedoeld voor situaties waarin de zorgverlener schade veroorzaakt of oploopt. De rechtsbijstandverzekering is bedoeld voor arbeidsrechtelijke conflicten met de zorgverlener.<sup>11</sup>

Via internet, brochures, voorbeeldovereenkomsten en het per kwartaal verschijnende PGB Servicebericht verstrekt het Servicecentrum aan budgethouders informatie over werkgeversverplichtingen. De voorbeeld arbeidsovereenkomst is duidelijk en correct, behoudens de onderwerpen die in § 6.4 besproken worden.

De budgethouder moet bij de kleinere PGB's jaarlijks verantwoording afleggen aan het zorgkantoor en bij de grotere halfjaarlijks. Ook voor bemiddelingskosten kan het PGB ingezet worden. Daarnaast moet de budgethouder jaarlijks een opgaafformulier voor de Belastingdienst invullen voor iedere (betaalde) zorgverlener en de administratie zeven jaar bewaren. In die gevallen waarin met een PGB de zorg wordt ingekocht bij of via een zorginstelling of waarin

een zzp'er wordt ingehuurd is geen BTW verschuldigd, omdat zorg en kinderopvang zijn vrijgesteld van BTW.<sup>12</sup>

Er zijn slechts enkele uitspraken van rechters over de relatie SVB (of zorgkantoor), budgethouder en PGB-zorgverlener: Kantonrechter Breda spreekt zich in een beschikking in een ontbindingsverzoek kritisch uit over de rol van de SVB.<sup>13</sup> De budgethouder (verzoekster) had gesteld dat zij voor medewerking aan de reïntegratie van haar zieke zorgverleenster (verweerster) afhankelijk was van de SVB die geen middelen beschikbaar zou stellen voor reïntegratie. Voorts zou de SVB aandringen op beëindiging van de arbeidsovereenkomst via exit-mediation en alleen maar gelden beschikbaar stellen indien daadwerkelijk zorg verleend wordt en dus niet voor een ontbindingsvergoeding. De kantonrechter vindt op basis hiervan dat

*'alhoewel het SVB in deze geen partij is, zij door haar beslissingen een grote invloed heeft op de tussen partijen bestaande arbeidsovereenkomst. De beslissing van het SVB om alleen gelden beschikbaar te stellen indien er daadwerkelijk zorg wordt verleend en daarmee zich niets gelegen laat liggen aan de arbeidsrechtelijke gevolgen die horen bij een arbeidsovereenkomst is naar het oordeel van de kantonrechter niet redelijk en wenselijk naar [verweerdster] toe.'*

De kantonrechter is het met verzoekster eens dat de arbeidsverhouding tussen partijen zodanig verstoord is dat ontbinding gerechtvaardigd is met een ingangsdatum ruim twee maanden later.<sup>14</sup>

Hetgeen de budgethoudster aanvoerde is overigens niet juist: alle door de arbodienst voorgestelde reïntegratiemaatregelen worden vergoed als de budgethouder accoord is. Verder mag een ontbindingsvergoeding wel degelijk ten laste van een PGB gebracht worden ('onvermijdbare kosten'), maar dat gaat uiteraard wel ten koste van de hoeveelheid zorg die ingekocht kan worden.<sup>15</sup> Dat laatste was een van de overwegingen in een andere ontbindingszaak van een PGB-zorgverleenster. Kantonrechter 's Hertogenbosch ontbond de tijdelijke arbeidsovereenkomst zonder vergoeding, rekening houdend met de opzegtermijn van een maand. Hierbij speelde mee dat de zorgverleenster slechts één maand voor de budgethouder had gewerkt voor ze uitviel wegens arbeidsongeschiktheid. Ook deze kantonrechter vond dat het een bijzondere,

<sup>10</sup> SVB *Servicebericht PGB 13* (december 2008). Dit zou medio 2009 gestegen zijn tot 88 procent. Kamerstukken II, 29 538 en 31 795, nr. 107 p. 4 (Brief staatssecretaris Bussemaker over voortgang Wmo-gerelateerde onderwerpen). In april 2008 ging het nog om 80 procent van de gemeenten (375 in aantal) (SVB *Servicebericht PGB 10* (april 2008)).

<sup>11</sup> In *SVB Servicebericht PGB 11* (juli 2008) wordt DAS Rechtsbijstand als dé specialist op het gebied van PGB ten behoeve van budgethouders opgevoerd.

<sup>12</sup> BTW-vrijstelling voor PGB's is ingevoerd met ingang van 2007 (Belastingplan 2007).

<sup>13</sup> Ktr. Breda 16 juni 2004, *LJN AP6192*.

<sup>14</sup> Vanwege de korte duur van de arbeidsovereenkomst (vier en een halve maand, voor het conflict, waarna een ziekteperiode van ruim een jaar volgde), was een ontbindingsvergoeding volgens de kantonrechter niet op zijn plaats.

<sup>15</sup> Van Eerde *SR 2005*.



als gevolg van de PGB-regelgeving bestaande arbeidsverhouding betref, die 'een geheel ander karakter draagt dan die welke wordt bedoeld in de artikelen 7:610 e.v. van het Burgerlijk Wetboek'.<sup>16</sup>

In een andere civiele zaak, waarin doorbetaling bij ziekte van het oorspronkelijk afgesproken aantal uren werd gevorderd, oordeelde kantonrechter Brielle over de relatie budgethouder – zorgverlener – SVB.<sup>17</sup> Dat de SVB het loon betaalde en de inhoudingen verzorgde betekende niet dat er sprake was van de arbeidsovereenkomst tussen zorgverleenster en SVB, omdat in die relatie de gezagsverhouding ontbreekt en de arbeidsovereenkomst uitdrukkelijk niet als uitleenovereenkomst is aangemerkt. De budgethouder had in deze zaak het aantal door de zorgverleenster te werken uren verminderd omdat de budgettoekener (SVB, c.q. het zorgkantoor) het aantal toegekende uren huishoudelijke verzorging had verminderd. De kantonrechter was van oordeel dat dit alleen mogelijk is als het uitdrukkelijk in de arbeidsovereenkomst is opgenomen. In dat verband merkte de kantonrechter op dat de budgettoekener, die van de budgethouder verlangt dat deze met de zorgverleners arbeidsovereenkomsten afsluiten, deze in financiële problemen brengt door op zo'n korte termijn tot intrekking van toegekende zorguren over te gaan. Rekening zou moeten worden gehouden met de verplichtingen van de werkgever/budgethouder en de tijd die het kost de wettelijk voorgeschreven (gedeeltelijke) ontbinding van de arbeidsovereenkomst dan wel beëindiging van de arbeidsovereenkomst met toestemming van het CWI (nu UWV WERKbedrijf) te verkrijgen. Een en ander betekende niet dat de vordering aan de zorgverleenster toegekend werd omdat aannemelijk was gemaakt dat ze feitelijk had ingestemd met de vermindering van arbeidsuren. In alle drie gevallen ging het om PGB-zorgverleners, die niet onder de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel vielen.

### 6.3 Tarieven en budgetten

Het budget dat de budgethouder ter beschikking krijgt is afhankelijk van het aantal uren geïndiceerde zorg per week. De AWBZ-tarieven worden landelijk vastgesteld. Voor verpleging liggen de tarieven hoger dan voor persoonlijke verzorging en voor activerende begeleiding weer hoger dan voor ondersteunende begeleiding. Bij de instelling van het PGB nieuwe stijl in 2003 werd uitgegaan van 75 procent van het toenmalige natura-tarief.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Ktr. 's Hertogenbosch 27 mei 2009 L/N BI6000.

<sup>17</sup> Ktr. Brielle 11 mei 2004, zaaknr. 521482/CV EXPL 02-180 (n.g.) samengevat in Van Eerde 2005) Van Eerde is voormalig beleidsadviseur van het PGB Servicecentrum van de SVB en zal uit die hoedanigheid op de hoogte zijn geweest van deze niet gepubliceerde zaak.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2007/08, 26 631, nr. 232, p. 12.

Op zich hoeft het PGB niet per se helemaal uitgegeven te worden aan de zorg waarvoor geïndiceerd is, een eigen invulling is mogelijk. Bij de introductie van het PGB nieuwe stijl in 2003 stelde staatssecretaris Vliegenhart dat uitgangspunt van de tariefstelling 'goed werkgeverschap' is, waarbij de budgethouder ook bijvoorbeeld de reiskosten en opleidingskosten zou kunnen betalen. Bepaalde overheadcomponenten die in het natura tarief zitten, worden niet meegenomen in de pgb-tariefstelling.<sup>19</sup> Bij de Wmo ligt het anders: elke gemeente stelt zelf de tarieven vast. Daarbij maken veel gemeenten onderscheid tussen Hulp in het Huishouden (HH) I, II en III. Het verschil is enorm. De gemeente Ubbergen was in 2008 met € 10,28 voor HH I het laagste en Appingedam, die geen onderscheid maakt tussen HH I en II het hoogste (€ 19,20). Hilversum maakte wel onderscheid tussen I en II en kwam uit op € 17,85 resp. € 23,80.<sup>20</sup> De motivering van het tarief loopt eveneens uiteen: sommige gemeenten houden 75 procent van het natura-tarief aan, net als bij de AWBZ (de hoogte van het natura-tarief hangt af van de uitkomst van de aanbesteding door de gemeente). Anderen houden het op 80 procent daarvan, of zelfs 100. Voor zover bekend heeft de Centrale Raad van Beroep tot nu toe éénmaal een uitspraak gedaan over het tarief.<sup>21</sup> De CRvB verwierp het verweer van de gemeente dezelfde lijn als bij het PGB-AWBZ te hebben aangehouden. De CRvB vond dat de normering en financieringsstructuur van AWBZ en Wmo te zeer verschillen, bovendien had de gemeente niet aangetoond dat met het vastgestelde PGB tarief zorg van dezelfde kwaliteit kan worden geleverd als de door de gemeente (gegunde aanbieder) geleverde zorg in natura.<sup>22</sup> Uitspraken van lagere rechters voordien liepen uiteen: sommigen accepteerden wel een laag tarief en anderen niet.<sup>23</sup>

De budgethouder moet zelf met de zorgverlener of de zorginstelling waar de zorg ingekocht wordt over de prijs onderhandelen. De SVB geeft geen richtlijnen, behalve informatie over de hoogte van het minimumloon (met een halfjaarlijkse actualisering). Uit onderzoek over de jaren 2003 en 2004 bleek dat inwonende PGB-zorgverleners (meestal familieleden), gemiddeld € 4 per uur meer verdienen dat uitwonende.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2002/03 25 657 en 26 631, nr. 27, p.13.

<sup>20</sup> Zie de website van Per Saldo: <http://wmo.pgb.nl>.

<sup>21</sup> CRvB 17 november 2009, L/N BK4603.

<sup>22</sup> De betreffende gemeente zat aanvankelijk op een PGB tarief van € 10,87, maar had dat in de loop van de procedure verhoogd tot € 12,20 omdat dat het uurloon van alfahulp was. Ook dit laatste tarief werd door de CRvB niet op voorhand geaccepteerd.

<sup>23</sup> Rb. Almelo 4 maart 2009, L/N BH5042 en Rb. Groningen 29 juni 2007 L/N BA8761 niet. Rb. Breda 9 december 2008 wel (uitspraak gepubliceerd op de website van het Ministerie van WVS en de VNG: <http://www.invoering.wmo.nl>).

<sup>24</sup> Ramakers & Van den Wijngaart 2005, p. 30.

Toen de inkomensafhankelijke premie voor de Zorgverzekeringswet werd ingevoerd per 2006, zijn de PGB-tarieven hiervoor niet verhoogd, terwijl het uurtarief voor alfahulpen wel werd aangepast (zie § 5.7). Voor twee groepen zorgverleners had dit consequenties: de grootste groep bestond uit diegenen als deeltijd huishoudelijk personeel in dienst waren. Zij zagen zich geconfronteerd met een inkomensafhankelijke premie Zvw van 4,4 procent, die ze uit hun bruto inkomen moesten betalen, hetgeen meestal een behoorlijk inkomensachteruitgang betekende.<sup>25</sup>

Per 2008 heeft het ministerie van VWS om de AWBZ/PGB-kosten te beheersen de PGB-tarieven niet verhoogd. Dat betekent dat de budgethouders hetzij minder zorg konden inkopen, hetzij hun zorgverlener(s) op hetzelfde tarief moesten zien te houden (terwijl voor die zorgverleners de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw in 2008 wel steeg naar 5,1 procent). Budgethouders die zorgverleners op WML-niveau in dienst hadden konden dus zelfs de halfjaarlijkse verhoging van het minimumloon niet uit hun budget bekostigen.

Met de wijziging van de Wmo per 2010 (zie § 5.9) werd geregeld dat het geld van het PGB niet meer rechtstreeks naar het bemiddelingskantoor uitgekeerd wordt, maar altijd aan de PGB-houder zelf. Dit zou ook gaan gelden voor de AWBZ-PGB's, zo zei de staatssecretaris tijdens de kamerbehandeling.<sup>26</sup> De budgethouder kan wel een bemiddelingsbureau inschakelen, dat ook ondersteuning kan bieden bij de administratieve lasten. Gemeenten zouden zzp-bemiddelingsbureaus kunnen stimuleren om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en om ondersteuning te bieden bij de administratieve lasten. Dit zou geen zorg in natura zijn.<sup>27</sup> Het is echter denkbaar dat de bemiddelingsbureau's in de praktijk de werkgeversrol vervullen en de zorgverleners dus geen zzp'er, maar werknemer zijn (zie § 6.5 en § 7.4). De PGB-houder koopt in dat geval in feite zorg op maat bij een instelling in.

## 6.4 Voorbeeld arbeidsovereenkomst en het BW

De informatie die de SVB aan budgethouders geeft om hun werkgeverschap in te vullen wringt op een aantal punten met het BW of met andere wetgeving.<sup>28</sup> Zo wordt het minimumuurloon berekend naar een 38-urige werkweek, terwijl de voltijds werkweek in de sector thuiszorg, verpleging en verzorging 36 uur is. Het mini-

mumuurloon behoort berekend te worden naar de in de sector gebruikelijke voltijds werkweek. Het PGB Service centrum berekent voorts het minimumuurloon inclusief vakantietoeslag en vakantieuren. Het is echter niet toegestaan om vakantierechten tijdens de dienstbetrekking af te kopen (zie § 5.4).<sup>29</sup> Bovendien wordt er voor de afkoop van de vakantiedagen ook nog eens te weinig berekend: de SVB adviseert 7,69 procent en houdt ten onrechte geen rekening met de (loonwaarde van de) vakantiedagen bij de berekening van de vakantietoeslag.<sup>30</sup> Alles bij elkaar worden PGB-zorgverleners die op WML-niveau betaald worden meer dan 6,5 procent tekort gedaan. Per Saldo, de vereniging van budgethouders, heeft voor leden rekenmodules ter beschikking om het aantal in te kopen uren en het uurloon te kunnen bepalen. Per Saldo maakt daarbij onderscheid voor hulpverleners met een arbeidsovereenkomst op drie dagen in de week of minder respectievelijk op vier dagen in de week of meer. Net als de SVB gaat Per Saldo er ten onrechte van uit dat de vakantiedagen in de bruto betaling van de hulpverlener opgenomen mag worden.<sup>31</sup> Per Saldo hanteert ook in navolging van de SVB een te laag minimumuurloon.

Dat de SVB in de toelichting op de arbeidsovereenkomst stelt dat er slechts in gevallen waarin gekozen wordt voor opting-in of een volledig werkgeverschap een bijdrage voor een pensioenvoorziening aan de zorgverlener verstrekt kunnen worden, is onjuist. Verder is de stelligheid waarmee de SVB er van uit lijkt te gaan dat er nooit sprake is van een arbeidsovereenkomst, maar altijd als een overeenkomst van opdracht bij zorgovereenkomsten met een partner of een inwonend familielid is vreemd. Het is wel mogelijk om met een huwelijkspartner een arbeidsovereenkomst te sluiten. Er kan bovendien wel degelijk sprake zijn van een gezagsverhouding als een familielid in de eerste of tweede graad zorg verleent. Dit laatste punt kwam ook aan de orde in het schriftelijk overleg over de invoering van het PGB nieuwe stijl in 2003.<sup>32</sup> Kamerleden vroegen hoe het zat met de zorgovereenkomst met een partner of inwonend familielid, die geen gebruik zou kunnen maken van sociale verzekeringen. De staatssecretaris antwoordde (niet geheel correct) dat dit niets te maken had met de PGB-regeling als zodanig, maar dat conform de wetgeving rond arbeidsovereenkomsten er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst omdat er geen

<sup>25</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2005/06, nr. 1293. De andere groep bestond uit: degenen die een dienstbetrekking van meer dan twee dagen hadden (maximaal 10 procent van het aantal zorgovereenkomsten) én vóór 2006 particulier verzekerd waren (en dus een inkomen boven de ziekenfondsgrens hadden) – een heel kleine groep dus.

<sup>26</sup> *Handelingen II* 2008/09, 71 p. 5655.

<sup>27</sup> *Kamerstukken I* 2008/09, 31 795, C 3.

<sup>28</sup> De informatie is te vinden op de website van de SVB.

<sup>29</sup> In de voorbeeld arbeidsovereenkomst van de SVB wordt uitgegaan van uurloon, waarbij het vakantiegeld is inbegrepen. Wel staat er in de toelichting dat in geval van maandloon het loon doorbetaald wordt tijdens de opgebouwde vakantiedagen en dat de zorgverlener als het werk het toelaat recht heeft op twee weken aaneengesloten vakantie.

<sup>30</sup> *SVB Servicebericht PGB 7* (juni 2007). Het Ministerie van VWS stelde voor alfahulpen 8,33 procent (zie § 5.4).

<sup>31</sup> Zie de website van Per Saldo [www.pgb.nl](http://www.pgb.nl) – Wat de hulp kost.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 25 657 en 26 631, nr. 27, p. 15.

gezagsverhouding zou zijn. Sommige informatiebronnen wijzen budgethouders er op dat men kan bewerkstelligen geen werkgeverslasten af te dragen, als een familielid wordt ingehuurd.<sup>33</sup> Bij de SVB is een Vragenlijst Familieverhouding verkrijgbaar op basis waarvan de Belastingdienst kan beoordelen wat de arbeidsrelatie is tussen budgethouder en het familielid dat de zorg verleent.<sup>34</sup> Volgens de CRvB was er geen sprake van een privaatrechtelijke dienstbetrekking en verzekeringsplicht in de situatie van een zoon die voor 10,5 uur per week dagelijks zorg verleende aan zijn hoogbejaarde moeder (administratie, persoonlijk en huishoudelijke verzorging).<sup>35</sup> De moeder had hiervoor een PGB. Eenzijdig werkgeversgezag van de moeder naar de zoon achtte de CRvB onwaarschijnlijk. Eerder moest men dit zien als een vergaande prijzenswaardige vorm van familiale dienstverlening, waarbij overigens niet duidelijk is of de zoon inwonend was.

Wat betreft de informatie over zwangerschap- en bevallingsverlof van PGB-zorgverleners is de SVB te summier: niet alleen zorgverleners die op 4 of meer dagen per week werken hebben recht op betaald verlof. De SVB-site noch andere PGB-websites besteden enige aandacht aan de arbo-verplichtingen van de budgethouder. Dat is een omissie. De SVB voorziet in een (gratis) aansprakelijkheidsverzekering voor de budgethouder voor het geval de zorgverlener haar been breekt bij een val van het keukentrapje. Dat de budgethouder voor een deugdelijk keukentrapje moet zorgen ontbreekt echter in de informatie. Wel brengt de SVB budgethouders gelukkig sinds kort onder de aandacht dat de zieke werknemer recht heeft op goede begeleiding zodat hij of zij snel herstelt. Aanbevolen wordt dan ook de arbodienst, waarmee de SVB een contract heeft, snel in te schakelen (daaraan zijn voor budgethouders geen kosten verbonden (zie § 6.2)). De website PGB-plein is de enige website die er op wijst dat bij het overlijden van de budgethouder het restbudget gebruikt mag worden om de zorgverlener nog één kalendermaand na het overlijden uit te betalen, alvorens het terug te geven aan het zorgkantoor.<sup>36</sup> Dat daarnaast opgebouwde vakantiedagen en gereserveerd vakantiegeld, indien dat niet als toeslag op het loon was uitbetaald, bij overlijden van de budgethouder moeten worden uitbetaald, vermeldt ook het PGB-plein niet. Dat doet het College voor Zorgverzekeringen wel.<sup>37</sup> Geen van de genoemde websites maakt er melding van dat het eigenlijk normaal is ook de reiskosten en opleidingskosten van de PGB-zorgverlener uit het PGB te bekostigen, zoals staatssecretaris

<sup>33</sup> Zoals <<http://www.pgb-plein.nl/faq>>; dit is een website ontwikkeld door het Regionaal Patiënten Consumenten Platform Delft Westland Oost. Van de Belastingdienst moet dan een verklaring worden verkregen dat het gaat om hulp in de familiesfeer, zonder gezagsuitoefening of controle.

<sup>34</sup> [http://svb.nl/internet/nl/digitaal\\_loket/formulieren\\_en\\_brochures/pgb/index.jsp](http://svb.nl/internet/nl/digitaal_loket/formulieren_en_brochures/pgb/index.jsp).

<sup>35</sup> CRvB 6 oktober 2005, L/N AU4183.

Vliegenthart stelde (zie § 6.3). De websites geven wel de fiscale grenzen van de reiskostenvergoeding.

Over het einde van de arbeidsovereenkomst stelt de SVB dat deze zonder voorafgaande opzegging direct eindigt:

- 'als de budgethouder overlijdt;
- als het recht op het PGB voor de budgethouder eindigt door een oorzaak die buiten de budgethouder ligt. De zorgverlener krijgt in dat geval een eenmalige uitkering ter hoogte van één gemiddeld maandloon over de drie laatste volle kalendermaanden. Er wordt alleen betaald voor zover er nog voldoende budget is.'

Deze laatste bepaling is veel te algemeen en daarom niet in overeenstemming met de jurisprudentie van de Hoge Raad over de ontbindende voorwaarde. Uit deze rechtspraak blijkt dat de geldigheid van een ontbindende voorwaarde alleen bij uitzondering kan worden aanvaard. De vervulling van een ontbindende voorwaarde die redelijkerwijs niet te verenigen is met het gesloten stelsel van het ontslagrecht, kan niet leiden tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst van rechtswege.<sup>38</sup>

Van Eerde heeft aangevoerd dat met de ontbindende voorwaarde in de modelovereenkomst het gesloten stelsel van regels betreffende het ontslagrecht doorbroken wordt. Daarom zou van geval tot geval bezien moeten worden of de ontbindende voorwaarde wel of niet nietig is. Vervolgens bespreekt hij één niet gepubliceerde uitspraak, waarin de kantonrechter de budgethouder die opgenomen is in een verpleegtehuis vooral praktisch tegemoet komt.<sup>39</sup> Van Eerde is hier niet gelukkig mee, omdat hij vindt dat bij het persoonsgebonden budget niet de werknemer (zorgverlener) maar de werkgever de zwakkere partij is. De budgethouder krijgt 'als leek, zonder dat hij dat wenst – en niet geheel en al voorbereid – de lasten van het werkgeverschap er bij cadeau.' Daarbij vergeet Van Eerde gemakshalve dat niemand een PGB opgedrongen krijgt. AWBZ en Wmo bieden de keus voor zorg in natura en bovendien kan een PGB ook gebruikt kan worden om zorg op maat in te kopen bij zorginstellingen.

In de folder 'Rechtsbijstand bij conflict en ontslag' wijst de SVB op het risico van het betalen van een ontslagvergoeding als de budgethouder de procedures niet goed volgt. In een aantal uitspraken lijkt de rechter tot op zekere hoogte rekening te willen houden met het feit dat de werkgever gefinancierd wordt via een PGB. Het ging in alle gevallen om werknemers die op meer dan twee dagen

<sup>36</sup> <http://www.pgb-plein.nl/faq/index.php?id=1246>.

<sup>37</sup> <http://www.pgb.cvz.nl>, inmiddels gewijzigd. Zie website College Zorgverzekeringen, PGB-pagina.

<sup>38</sup> Asscher-Vonk & Bouwens 2007, p. 178-180; Cremers-Hartman 2009, p. 397.

<sup>39</sup> Van Eerde SR 2005, p. 304.

per week werkzaam waren (vóór 2007) voor wie de uitzonderingspositie niet gold. Kantonrechter Haarlem vond dat een ontslagvergoeding niet in de rede lag, omdat

*‘de arbeidsverhouding in casu een geheel andere is dan die welke bedoeld in de artikelen 7:610 e.v. van het Burgerlijk Wetboek.’*<sup>40</sup>

De kantonrechter gaat mee in de redenering van de werkgever dat een eventuele ontbindingsvergoeding ten laste zou komen van het budget voor de persoonlijke verzorging en begeleiding van de gehandicapte zoon en laat meewegen dat de werkneemster een verwijt treft aan de verstoorde arbeidsrelatie. In een andere zaak trof de werkneemster geen verwijt. De werkgever had haar ten onrechte op staande voet ontslagen en daarom was een loonvordering op zijn plaats. Toch oordeelde Hof Leeuwarden dat de loonvordering gematigd mocht worden vanwege *‘de bijzondere aard van deze arbeidsovereenkomst’* en het feit dat het salaris werd betaald vanuit een PGB.<sup>41</sup> Het Hof ontbond de arbeidsovereenkomst en beperkte de vordering tot het wettelijke minimum van drie maanden (art. 7:680a BW) plus wettelijke rente. Opmerkelijk is de volgende toevoeging van het Hof uit eigen beweging:

*‘dat de wetgever zich wel van enige problemen samenhangende met het werkgeverschap van de budgethouder van een persoonsgebonden budget bij een zorgovereenkomst bewust is geweest, maar niet heeft gekozen voor een uitzondering op het volledig werkgeverschap (zie Kamerstuk 2001-2002, 26631 nr. 20 Tweede Kamer, brief staatssecretaris d.d. 29 mei 2002 en Kamerstuk 2002-2003, 25657 nr. 27, verslag schriftelijk overleg d.d. 12 juni 2002.’*<sup>42</sup>

Beide kamerstukken gaan echter helemaal niet over enige problemen samenhangende met het werkgeverschap van PGB-zorgverleners die op meer dan twee dagen per week zorg verlenen. De brief ging over alternatieven voor het werkgeverschap bij de *‘tweedagen regeling’*. In het schriftelijk overleg is geen enkele vraag gesteld of beantwoord over problemen samenhangende met het werkgeverschap van de budgethouder. In de in § 6.2 genoemde ontbindingszaak sprak kantonrechter 's Hertogenbosch wel van

*‘een heel bijzondere arbeidsovereenkomst met een zorgkarakter waarbij werkgeefster en werkneemster dicht op elkaar zitten.’*

maar dat speelde geen rol in het niet toekennen van een ontbindingsvergoeding. Van Eerde vat nog enige niet-gepubliceerde

<sup>40</sup> Rb. Haarlem 13 juli 2007, RAR 2007, 141.

<sup>41</sup> Hof Leeuwarden 20 december 2006, LJN AZ5585 en LJN AZ5052.

<sup>42</sup> Beide kamerstukken hebben een andere datering: de brief is van 28 mei 2002 en het verslag is vastgesteld op 11 juni 2003.

uitspraken samen. Behalve de in § 6.2 aangehaalde uitspraak van kantonrechter Brielle wordt door alle aangehaalde kantonrechters *‘de bijzondere aard van de arbeidsovereenkomst’* erkend, waarna ze geen ontbindingsvergoeding toekennen.

## 6.5 Deeltijd huishoudelijk personeel, freelancers, zzp'ers en pseudo-zelfstandigen

Budgethouders kunnen een arbeidsovereenkomst aangaan met een zorgverlener, maar ze kunnen ook zorg inkopen bij zelfstandig werkende zorgverleners of bij al dan niet commercieel werkende zorginstellingen. Soms wordt ook wel gesproken over freelancers, maar dat is noch in het arbeidsrecht noch in het fiscaal recht een eenduidig begrip.

Wie onder de regeling *Dienstverlening aan huis* valt heeft een arbeidsovereenkomst, maar de arbeidsverhouding is geen dienstbetrekking in de zin van art. 5 Wet LB. Betrokkene geeft haar inkomsten bij de Belastingdienst aan als Resultaat Overige Werkzaamheden (ROW). Wie incidenteel werkt met een overeenkomst van opdracht, al dan niet naast een baan elders, zit in dezelfde fiscale categorie, maar is arbeidsrechtelijk geen werknemer en heeft dan ook geen aanspraak op werknemersbescherming, zoals het minimumloon. Als iemand regelmatig onder een overeenkomst van opdracht werkt, is die persoon zelfstandige zonder personeel (zzp'er) en fiscaal gezien een zelfstandige, mits er tenminste drie opdrachtgevers zijn en voldaan wordt aan het uren criterium (tenminste 1225 uur actief voor eigen bedrijf op jaarbasis). Indien niet voldaan wordt aan het uren criterium, kan de zzp'er geen aanspraak maken op de zelfstandigenaftrek. Deeltijders die naast hun baan als zelfstandige werken voldoen vaak niet aan het uren criterium. Ook zelfstandig werkende zorgverleners die bij sommige PGB-houders voor opting-in gekozen hebben (een combinatie die regelmatig voor komt), komen meestal niet in aanmerking voor de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. Deze zorgverleners genieten dus noch de voordelen van het werknemerschap (waaronder sociale zekerheid, vergoeding inkomensafhankelijke premie Zvw en ontslagbescherming), noch die van de zelfstandigen (zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling).

Er kan echter ook sprake zijn van een pseudo-zelfstandige: eigenlijk is er een arbeidsovereenkomst en een verzekeringsplicht, maar om premies werknemersverzekeringen en andere werkgeverslasten te vermijden presenteert betrokkene zich als zelfstandige, terwijl

de eigenlijke werkgever zich als bemiddelingsbureau voordoe. De Inspectie voor de Gezondheidszorg maakt zich grote zorgen over de nieuwe toetreders in de thuiszorg die zich grotendeels presenteren als zzp-bemiddelaars zonder de vereiste kwaliteitswaarborgen te bieden.<sup>43</sup> In de meeste gevallen zou er in feite sprake van werkgeverschap zijn.

De SVB adviseert budgethouders om bij het aangaan van een zorgovereenkomst met een freelancer of zzp'er altijd een VAR-WUO te vereisen. Dit is een Verklaring Arbeidsrelatie Winst uit Onderneming, die door de zzp'er jaarlijks van de Belastingdienst verkregen moet worden. Het SVB-advies is verstandig, omdat het voor de budgethouders de enige manier is om zekerheid te verkrijgen dat er geen naheffing belasting en premie werknemersverzekering komt. Mocht de Belastingdienst (en de rechter) toch van mening zijn dat er, ondanks de VAR-WUO, eigenlijk sprake is van een verzekering- en inhoudingsplichtige dienstbetrekking, dan kan de inhoudingsplicht alleen voor de toekomst worden opgelegd aan de budgethouder.

Het is voor zzp'ers in de zorg echter niet gemakkelijk om een VAR-WUO te krijgen. ZZP-Nederland meldde in de zomer van 2008, dat allerlei zzp'ers die werkten in de AWBZ-sfeer opeens een VAR-loon of een VAR-ROW (Resultaat Overige Werkzaamheden) kregen van de Belastingdienst in plaats van een VAR-WUO.<sup>44</sup> Er werd verband gelegd met het feit dat in de zorgsector vrijwel altijd via bemiddelingsbureau's wordt gewerkt. De organisatie onderstreepte dan ook de noodzaak om te voldoen aan de criteria van de Belastingdienst voor het werken als zelfstandige (waarin sprake is van een ondernemersrisico).

In de zomer van 2007 stelden kamerleden al vragen aan staatssecretaris Bussemaker over zzp'ers die thuiszorg verlenen aan PGB-houders en geen VAR-verklaring meer zouden krijgen. Gevraagd werd of de veranderde aanpak bedoeld was om schijnzelfstandigheid in de zorg aan te pakken. De staatssecretaris antwoordde dat er geen sprake was van een veranderde aanpak, want dat al bekend was dat budgethouders met een PGB uit kostenoverwegingen vaak zorg inkochten via de regeling *Dienstverlening aan huis*. Dat het voorts goed mogelijk was dat zzp'ers zich wel als zodanig presenterden, maar het niet zijn en daarom geen VAR-WUO meer kregen. De Belastingdienst zou dan op grond van concrete feiten en omstandigheden oordelen dat een VAR-loon meer voor de hand ligt. Overigens plaatst de staatssecretaris vraagtekens bij de door de kamerleden voorgelegde casus: het genoemde uurtarief van € 12 à 14, inclusief vergoeding aan het bemiddelingsbureau, komt vol-

gens haar uit op een tarief dat lager ligt dan het minimumloon.<sup>45</sup> In december 2007 waren kamervragen gesteld over de problemen die veel zelfstandig werkende thuiszorgwerksters zouden hebben om de juiste VAR te krijgen. Deze zzp'ers, voornamelijk werkzaam in de intensieve nachtzorg zoals terminale zorg, zouden slechts in aanmerking komen voor een VAR-loon.<sup>46</sup> De staatssecretaris antwoordde het van belang te vinden dat zzp'ers in de zorg hun beroep konden uitoefenen, maar dat het (net als bij alfa-hulpen) moet gaan om mensen die zelf beslissen als zelfstandige te willen werken en weten wat de consequenties zijn. 'Het kan niet zo zijn dat mensen onder dwang van instellingen als zelfstandige moeten werken.' De staatssecretaris wees er op dat het niet zozeer om alfa-hulpverlening ging, maar om verpleegkundigen werkzaam in het kader van de AWBZ. Ze refereerde aan de werkgroep die vanwege de problemen met de VAR was ingesteld bestaande uit de Ministeries Financiën en VWS, de Belastingdienst en beide brancheorganisaties (Brancheorganisatie Thuiszorg Nederland – BTN – en ActiZ). Haar verwachting dat in het voorjaar een convenant overeengekomen kon worden ingaande per 2009, is te optimistisch gebleken.

Bij het Algemeen Overleg over de Evaluatie Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR in april 2008 kwam de kwestie uitvoerig aan de orde.<sup>47</sup> Verwezen werd naar een uitspraak van rechtbank Almelo van april 2008.<sup>48</sup> De Staatssecretaris van Financiën meldde dat het in bijna alle gevallen ging om betrekkingen in loondienst in plaats van zelfstandig ondernemerschap. Het zou minimaal om ongeveer 1400 pseudo-zelfstandige zorgverleners gaan.

Bij brief van 13 juni 2008 informeerde de Minister van Financiën de Tweede Kamer over de stand van zaken.<sup>49</sup> De Belastingdienst had boekenonderzoek gedaan bij een aantal erkende thuiszorginstellingen die AWBZ-zorg in natura leverden. Onderwerp van onderzoek waren de arbeidsrelaties tussen de instellingen en de zorgverleners die de zorg in natura verleenden. De Belastingdienst had geconcludeerd dat de meeste van deze arbeidsrelaties als diensbetrekking moesten worden aangemerkt en dit was bevestigd in jurisprudentie. De Minister meldde dat BTN, Belastingdienst en VWS de voorwaarden uitwerkten om zorgverleners als zelfstandigen te kunnen aanmerken. Hij stelde, zonder uitleg, bereid te zijn af te zien van het opleggen van navordering aan de instellingen op voorwaarde dat de instellingen de inkomsten van de zorgverleners

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2008/09, 23 235, nr. 89 + Bijlage.

<sup>44</sup> <<http://www.zzp-nederland.nl/nieuws>>.

<sup>45</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 2311.

<sup>46</sup> *Handelingen II* 2007/08, 31, p. 2412-2414.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31348, nr. 5.

<sup>48</sup> Vermoedelijk zijn twee uitspraken door elkaar gehaald: Rb. Almelo 24 augustus 2007, LJN BB3315 (een zorgaanbieder BV vs het UWV) en Rb. Arnhem 3 april 2008, LJN BC8688, waar het ging over het verstrekken van een VAR-loon in plaats van een VAR-WUO.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 311, nr. 17.

alsnog melden aan de Belastingdienst. Hij liet tevens weten bereid te zijn tot terughoudendheid met het opleggen van naheffingsaanlagen premies werknemersverzekering. Zo werd deze rekening bij de zorgverleners neergelegd. In de brief wordt niet uitgelegd waarom is afgezien van navorderingsaanlagen en waarom betrokken 'zelfstandige zorgverleners' niet als werknemers zijn aangemerkt.

Rechtbank Arnhem gaf de Belastingdienst gelijk bij een zaak over de weigering een VAR WUO te verlenen aan een ziekenverzorgster: er is sprake van een dienstbetrekking omdat de werkzaamheden persoonlijk worden verricht en de bemiddelingsorganisatie controle en toezicht op de werkzaamheden uitoefent.<sup>50</sup> Overigens is niet gezegd dat bemiddelingsbureaus in de thuiszorg altijd aangemerkt dienen te worden als werkgever. Het niet bestaan van een gezagsverhouding was doorslaggevend in een zaak tussen het UWV en een bemiddelingsbureau op het gebied van de particuliere thuiszorg.<sup>51</sup> De CRvB oordeelde dat nu een gezagsverhouding niet gebleken was, het niet nodig was om de overige kenmerken voor het aannemen van een privaatrechtelijke dienstbetrekking (verplichting tot persoonlijke dienstverrichting en de loonbetalingsverplichting) te onderzoeken.

Uiteindelijk is er pas eind oktober 2008 een convenant tot stand gekomen tussen Belastingdienst, UWV, het Ministerie van VWS en de bemiddelingsorganisatie BTN. Het ministerie was hierbij partij, anders dan bij de modelovereenkomst 'Alphahulpverlening' (zie § 5.4), maar organisaties van zelfstandige zorgverleners niet. Uit de tekst van het convenant blijkt dat Belastingdienst en UWV accepteren dat de bemiddelingsbureau's een 'kassiersfunctie' uitoefenen, maar ze doen meer dan dat. Door het bundelen van individuele declaraties van zelfstandig werkende zorgverleeners zou tevens efficiency ontstaan. Bij ziekte van de zorgverlener kan de zorgvrager, volgens het convenant, het bemiddelingsbureau om vervanging vragen. Datzelfde bemiddelingskantoor zou ook over de prijs onderhandelen:

*'het bemiddelingsbureau en het zorgkantoor maken contractafspraken over de te leveren zorg en functies tegen een bepaald tarief (dat meestal lager ligt dan het tarief voor instellingen die werken met werknemers in loondienst).'*<sup>52</sup>

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel belangenorganisaties van zzp'ers in de zorg, als beroepsorganisaties van verplegenden en verzorgenden, als de brancheorganisatie thuiszorg ActiZ kritisch

<sup>50</sup> Rb. Arnhem 3 april 2008, L/JN BC8688.

<sup>51</sup> CRvB 11 mei 2006, L/JN AX8923.

<sup>52</sup> Convenant Thuiszorg 2008, p. 12.

reageerden op het convenant: daarbij vielen termen als 'concurrentievervalsing' en 'terugkeer van koppelbazen'.<sup>53</sup> De zorgvrager die kiest voor zorg in natura, zit in een vreemde positie want er bestaat wel

*'een eigen betalingsverplichting, zowel ten opzichte van instelling voor de bemiddelingsprestatie en anderzijds (...) ten opzichte van de zorgverlener.'*<sup>54</sup>

Het convenant behoorde van de baan te zijn, nadat ActiZ in februari 2009 door de voorzieningenrechter in het gelijk is gesteld met zijn bezwaren daartegen.<sup>55</sup> ActiZ voerde onder meer aan dat van echte zelfstandigen geen sprake was daar de bemiddelingsbureaus afspraken over de prijzen maakten.<sup>56</sup> De beide betrokken staatssecretarissen (Financiën en VWS) hebben sindsdien herhaaldelijk laten blijken toch in de richting van het convenant verder te willen werken, in ieder geval tot nieuwe regelgeving in werking zou kunnen treden. Zorgkantoren hadden namelijk al op basis van het convenant tegen lagere tarieven capaciteit voor AWBZ-zorg in natura bij bemiddelingskantoren ingekocht.<sup>57</sup> De staatssecretaris van VWS raamde bij deze gelegenheid het aantal zzp'ers in de zorg op 10.000 (samen 7.500 fte) die via een twintigtal bemiddelingsbureau's 'zorg in natura' verleenden. Later noemde ze, op basis van EIM-onderzoek een veel lager aantal, namelijk 400 (thuiszorg AWBZ en Wmo).<sup>58</sup> Het verschil wordt waarschijnlijk verklaard door het deeltijd huishoudelijk personeel. In feite lijkt het convenant in de praktijk gedurende 2009 gewoon te zijn uitgevoerd, de door de voorzieningenrechter vastgestelde nietigheid ten spijt. Van actieve controle van de Belastingdienst of de arbeidsrelaties niet als dienstbetrekking zouden moeten aangemerkt is geen enkel teken. Afgaande op de tarieven die op websites van bemiddelingsbureau's te vinden zijn kunnen de meeste zogenaamd zelfstandige zorgverleners niet veel boven het minimumloonniveau verdienen.<sup>59</sup> In een tweede kort geding eind 2009 kreeg ActiZ opnieuw gelijk.<sup>60</sup> Een nieuwe poging van de organisatie van bemiddelingsbureaus BTN en de Ministeries van VWS en Financiën om zzp'ers te kunnen inzetten voor AWBZ-thuiszorg in natura en de verantwoordelijkheid voor de zorg bij de zelfstandige zorgverleners neer te leggen in plaats van bij het bemiddelingsbureau

<sup>53</sup> Zie o.a. <<http://www.zzp-nederland.nl/nieuws/25787-zzper-de-thuiszorg-wordt-door>>.

<sup>54</sup> Convenant Thuiszorg 2008 p. 5.

<sup>55</sup> Persbericht ActiZ 4 februari 2009.

<sup>56</sup> Rb. 's Gravenhage (vzr.) 4 februari 2009, L/JN BH1818.

<sup>57</sup> Kamerstukken II 2008/09, 26 631, nr. 302.

<sup>58</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 538 en 31 795, nr. 107.

<sup>59</sup> In het servicecentrum van FNV Zelfstandigen hebben leden beschikking over een tarieventool. Daaruit valt af te leiden dat voor een netto inkomen van ongeveer € 1500 per maand bij een volledige werkweek een uurtarief van ruim € 23 moet worden gevraagd, rekening houdend met pensioenopbouw en arbeidsongeschiktheidsverzekering.

<sup>60</sup> Rb. 's Gravenhage (vzr.) 29 december 2009, L/JN BK7665

– dat daardoor goedkoper zorg in natura kan leveren – is daarmee doorkruist. De Belastingdienst had laten weten dat deze splitsing van verantwoordelijkheden noodzakelijk was om geen (fictieve) dienstbetrekking aan te nemen, of, met andere woorden, om te oordelen of er wellicht sprake is van schijnzelfstandigheid. De voorzieningenrechter verwees naar het vorige kortgedingvonnis, de AWBZ en enige andere relevante wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg. Het geheel overziend ontstaat de indruk dat de Ministeries van VWS en Financiën zich meer bekommeren om het vinden van goedkopere vormen van zorg, dan om een sociaalrechtelijk deugdelijke positie van degenen die in de zorg werken, of het nu werknemers of om zelfstandige zorgverleners gaat. De uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel draagt bij tot de grote onduidelijkheid over de sociaalrechtelijke status van veel zorgverleners in de thuiszorg. Ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid veronachtzaamt deze groep. In de adviesaanvraag aan de SER over de positie zelfstandig ondernemers ontbreekt het deeltijd huishoudelijk personeel, terwijl dat wel logisch zou zijn:

*‘Wanneer het aantal zzp’ers dat zich niet of nauwelijks onderscheidt van een werknemer sterk groeit, vervaagt het traditionele onderscheid tussen werknemers en zelfstandig ondernemers. Hierdoor ontstaan groepen werknemers die inhoudelijk hetzelfde werk verrichten, maar wel van elkaar verschillen in hun juridische status en de daaraan gekoppelde rechter en plichten.’ en ‘(..) de vraag of het stelsel van arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en sociale zekerheid nog wel is toegesneden op de toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties.’<sup>61</sup>*

## 6.6 Knelpunten

De PGB-zorgverleners lijken de grootste groep in omvang te zijn waarbij in formele setting gebruik gemaakt wordt van de uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel. PGB-zorgverleners hebben veelal verschillende werkgevers en dus samen een baan van behoorlijke omvang. Waarschijnlijk is juist deze groep ook in omvang toegenomen door de uitbreiding van twee naar drie dagen per 2007. Persoonlijke verzorging vindt immers vaker dan huishoudelijke zorg plaats op meerdere dagen in de week. In de helft van het aantal gevallen op alle dagen in de week, volgens onderzoek uit 2005.<sup>62</sup> Moest iemand die dagelijks hulp heeft met opstaan/aankleden en naar bed gaan vóór 2007 nog drie verschillende zorgverleners in dienst hebben, om goedkoper

uit te zijn (geen werkgeverslasten). Vanaf 2007 kon al volstaan worden met twee zorgverleners.<sup>63</sup>

Anders dan in de thuiszorg (met de komst van de Wmo – zie hoofdstuk 5) zijn er zo goed als geen gevallen gedocumenteerd van PGB-zorgverleners die van een volledige arbeidsovereenkomst over moesten stappen naar de regeling *Dienstverlening aan huis*. Het is echter aannemelijk dat dit wel is voorgekomen.<sup>64</sup>

PGB-zorgverleners lijken een vergeten groep te zijn, net als deeltijd huishoudelijk personeel dat AWBZ-zorg in natura levert.

De afwezigheid van de slechte positie van PGB-zorgverleners in het publieke debat stemt tot zorg.

Ten opzichte van zorgverlening in natura is het verstrekken van een PGB goedkoper: het budget is in de AWBZ op 75 procent van de kosten in natura gezet. Budgethouders zullen met hun PGB niet alleen maar zorg op maat (en op tijden dat het hen schikt) willen inkopen, maar ook zoveel mogelijk zorg voor hun budget. De regeling *Dienstverlening aan huis* maakt het mogelijk personeel met slechtere arbeidsvoorwaarden in te zetten en daardoor het aantal uren verleende zorg wat uit te breiden. Uit de evaluatie PGB nieuwe stijl blijkt dat dit vaker is gebeurd dan dat minder uren zorg zijn ingekocht.<sup>65</sup> Zelfs als budgethouders bij hun deeltijd huishoudelijk personeel volledig werkgeverschap uit hun budget zouden willen bekostigen dan is dat niet mogelijk.

Net als bij alfahulpen en thuiszorginstellingen is het de vraag of de budgethouder wel in alle gevallen aangemerkt kan worden als werkgever. Zeker in gevallen waar het bemiddelingsbureau optreedt als ‘kassier’ is dat twijfelachtig. Het is een probleem dat Belastingdienst en UWV uitermate terughoudend zijn geweest met het daadwerkelijk toetsen of deze constructies door de beugel kan. Daarnaast is het zowel juridisch als moreel een probleem dat de overheid, door het toepassen van de regeling *Dienstverlening aan huis* voor de PGB-zorgverleeners, bewust de slechtere rechtspositie van een grote groep werkende vrouwen uitbaat. Het feit dat PGB-zorgverlening in overwegende mate door vrouwen wordt gedaan is in deze nimmer geproblematiseerd.

Zorgwekkend is bovendien dat de semi-overheidsinstelling de SVB, het thans vigerende arbeidsrecht vrij interpreteert. De SVB propageert het verkeerde minimumuurloon (gebaseerd op een voltijds-

<sup>61</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag positie zelfstandig ondernemers d.d. 21 september 2009. Zie de website van de SER.

<sup>62</sup> Ramakers & Van den Wijngaart 2005, p. 60.

<sup>63</sup> In aanmerking nemend dat volgens de SVB en andere PGB-sites de zorgverlener ook wel op vier dagen mag werken, als dat maar niet langer is dan drie maanden achter elkaar. Controle op de feitelijke juistheid van de uren/dagen-administratie is nihil.

<sup>64</sup> Bij de behandeling in de Eerste Kamer van de Regeling *Dienstverlening aan Huis*, maakte SP kamerlid Kox melding van een PGB-zorgverlener die de sociale verzekering kwijt raakte. Zie § 4.4.

<sup>65</sup> Ramakers e.a. 2007 besteedt in het geheel geen aandacht aan de afwijkende rechtspositie van een grote groep PGB-zorgverleners.

werkweek van 38 uur in plaats van 36 uur), waarmee PGB-zorgverleners conform het SVB-advies betaald op een achterstand van zo'n 6 procent gezet worden. Dat de Arbeidsinspectie, belast met de handhaving van de WML, hier geen actie op heeft ondernomen, is eveneens zorgwekkend. De SVB stelt voorts ten onrechte dat vakantierechten kunnen worden afgekocht en stelt foutief dat over vakantiedagen geen vakantiegeld hoeft te worden opgebouwd. Dat moet gecorrigeerd worden. Aan de informatieverstrekking over een aantal andere werknemersrechten voortvloeiend uit het BW en de WAZO schort het evenzeer. Informatieverstrekking over de door de budgethouder te nemen noodzakelijke arbo-maatregelen, waaronder het aanbieden van beschermende kleding en hulpmiddelen, blijft eveneens ten onrechte achterwege. De dienstverlening van de arbodienst die de SVB de budgethouder aanbiedt wordt niet ten behoeve van preventie aangeboden.

Dat zelfstandig werkende PGB-zorgverleensters in de praktijk vaak niet de fiscale voordelen van het zelfstandig ondernemerschap kunnen plukken, zelfs als ze zouden kunnen voldoen aan het urenvereiste en aan de eis van tenminste drie opdrachtgevers, is ook een knelpunt. Ze verlaten het dienstverband met de zorginstelling om meer zorg op maat te kunnen leveren aan hun cliënten en minder in het (naar hun beleving) cliënt-onvriendelijke regime van de zorginstelling hoeven te werken. Vanwege de regeling *Dienstverlening aan huis* worden ze echter niet als zelfstandige erkend. Meestal hebben ze zelf het verschil tussen de verschillende fiscale en arbeidsrechtelijke posities die in de vorige paragraaf beschreven zijn zelden scherp, laat staan voor- en nadelen van die verschillende posities. Zo betalen ze een hoge prijs voor hun streven de beste zorg voor hun cliënten te leveren.

De groep deeltijd huishoudelijk personeel ontbreekt ten onrechte in het maatschappelijke en politieke debat over toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties – werknemers, zelfstandigen en anders werkenden.

Tot slot is het een knelpunt dat vele zorgverleners als pseudo-zelfstandige via bemiddelingsbureau's 'zorg in natura' verlenen, veelal tegen laag tarief. UWV, Belastingdienst en Arbeidsinspectie zouden veel actiever moeten optreden in deze. De betrokkenheid van de ministeries van VWS en Financiën bij deze pseudo-constructies is problematisch. Dat gevestigde zorginstellingen te kampen hebben met deze oneigenlijk concurrentie zorgt bovendien voor extra druk op het toch al niet riant loonniveau van de merendeels vrouwelijke werkenden in de sector.

## HUISHOUELIJK PERSONEEL UIT HET BUITENLAND, TOPNANNY'S EN REGELTANTES

# 7



## 7.1 Inleiding

Niet alleen vrouwen met een Nederlands paspoort doen tegen betaling huishoudelijk werk. Ook vrouwen zonder dit paspoort werken bij particulieren om schoon te maken of zorg te verlenen. Als ze beschikken over een verblijfsvergunning met de aantekening dat ze mogen werken, hebben ze dezelfde positie als ander deeltijd huishoudelijk personeel – zie hoofdstukken 2 en 4. Als ze die papieren niet hebben gelden wel de arbeidsrechtelijke bepalingen uit het BW, de Arbwet en dergelijke, maar niet bij voorbeeld de verplichte zorgverzekering.

Er zijn geen cijfers over het aantal vrouwen uit etnische minderheden die in een particulier huishouden werken. Wel is het aandeel van bijna alle groepen vrouwen uit etnische minderheden in de verzorgende beroepen groter dan onder autochtone vrouwen (in relatieve zin).<sup>1</sup> Turkse en Marokkaanse Nederlandse vrouwen in algemene beroepen doen vooral ongeschoold werk in de industrie en de schoonmaak.

Uit een niet representatieve rondvraag in onze familie- en kennisgeving blijkt dat, vooral in de grote steden, relatief veel vrouwen uit etnische minderheden met verblijfsvergunning onder de werksters bij particuliere huishoudens te vinden zijn. Daarbij gaat het soms ook om vrouwen uit nieuwe en oude EU-landen (bijvoorbeeld Spanje en Portugal) en andere landen, die vanwege huwelijk, gezinsmigratie of als vluchteling naar Nederland zijn gekomen. Zij zijn vanwege lage of niet erkende opleiding en soms ook wegens taalproblemen op huishoudelijk werk aangewezen. Daarnaast zijn er nog twee andere groepen 'buitenlanders', merendeels vrouwen, werkzaam in het particuliere huishouden. Deze behandelen we in de volgende paragrafen. Het gaat om migranten zonder geldige papieren: de *migrant domestic workers* of MDW in het jargon (§ 7.2). Verder gaat het om au pairs (§ 7.3). In § 7.4 komen enige specifieke groepen deeltijd huishoudelijk personeel aan de orde die veelal via bemiddelingsbureau's ingezet worden: van topnanny's tot regeltantes. In § 7.5 worden de knelpunten samengevat.

## 7.2 Migrant Domestic Workers

Werken in Nederland is vrij toegestaan voor personen uit de Europese Unie en een aantal andere Europese landen (Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein). Wie uit een ander land komt, moet een verblijfsvergunning hebben met de aantekening arbeid is vrij toegestaan, of de werkgever moet over een tewerk-

<sup>1</sup> Keuzenkamp & Merens 2006, p.86 en 87. Alleen bij de Turks Nederlandse vrouwen is het aandeel lager.

stellingsvergunning beschikken. De werkgever krijgt pas een tewerkstellingsvergunning, conform de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) als hij kan aantonen geen personeel te kunnen vinden in Nederland of uit de genoemde Europese landen. Dit heet de arbeidsmarkttoets.

Een particulier kan een tewerkstellingsvergunning aanvragen voor een huishoudelijke hulp of zorgverlener uit zo'n derde land, maar die geldt alleen voor de persoon in kwestie, voor het werk waarvoor de vergunning is aangevraagd en voor een periode van drie jaar. Gaat het om een PGB-zorgverlener, dan kan versneld een vergunning worden aangevraagd.<sup>2</sup> Probleem is dat, uitzonderingen daargelaten, zelden een huishoudelijke dienstverlener voor een (nagenoeg) voltijd baan tegen ten minste het minimumloon wordt gezocht. Om een tewerkstellingsvergunning te verkrijgen moet aangetoond worden dat voorzien is in huisvesting en betaling van het minimumloon. De kans dat een particuliere werkgever zo'n vergunning zal willen en kunnen aanvragen is daarom zo goed als nihil. In theorie is het denkbaar dat een aantal particulieren samen (al dan niet verenigd in een rechtspersoon) een tewerkstellingsvergunning voor een MDW aanvragen, maar dan is de kans groot dat de arbeidsmarkttoets niet slaagt. UWV WERKbedrijf zal toetsen aan de beschikbaarheid van werkzoekenden in Nederland en in de EU. Aangezien huishoudelijk werk als ongeschoold werk wordt gezien zullen er, in theorie, voldoende werkzoekenden zijn voor wie dit passende arbeid is. UWV WERKbedrijf verleent dan geen vergunning. In een debat over migratiebeleid in de Tweede Kamer verwoordde CDA-kamerlid van der Camp het in oktober 2008 als volgt:

*Is het niet juist de redenering van het kabinet dat er in Nederland voldoende prioriteitsgenietend arbeidsaanbod aanwezig is?(...) Er zijn nog steeds heel veel allochtone vrouwen die thuis blijven. (...) Die vrouwen zouden toch de arbeidsmarkt op kunnen gaan in deze sectoren?*<sup>3</sup>

Zelfs niet-werkzoekenden worden door dit kamerlid kennelijk tot het prioriteitsgenietend arbeidsaanbod gerekend.

Toch zijn migranten, merendeels vrouwen en enkele mannen, zonder geldige papieren werkzaam als huishoudelijk personeel, volgens sommigen steeds meer.<sup>4</sup> Betrouwbare cijfers over aantallen zijn niet voorhanden. In de meeste studies over illegale tewerkstelling ontbreekt de sector huishoudelijk werk geheel en al.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> SVB Servicebericht PGB 8 (sept. 2007).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 14, p. 12.

<sup>4</sup> Van Walsum 2007.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld Zandvliet e.a. 2008 a. Door de kritiek van diverse deelnemers tijdens de expertmeeting op 10 juni 2008, is er in het uiteindelijke rapport wel iets opgenomen (Zandvliet e.d. 2008 b). Verder: Van Walsum 2007.

Werken zonder verblijfs- of werkvergunning is niet strafbaar voor de werknemer, al loopt deze wel het risico op uitzetting. De politie en de arbeidsinspectie besteden echter niet veel tijd aan het opsporen van ongedocumenteerde in privé huishoudens.

Ze focussen meer op de bouw, de tuinbouw en de horeca.

Werkgevers die een ongedocumenteerde in dienst hebben riskeren een boete. Voor particulieren is die boete € 4.000, de helft van het bedrag voor het bedrijfsleven. Bovendien veronderstelt de wet dat de werknemer al een half jaar in dienst is. Een illegale werknemer die betrapt en vervolgens uitgezet wordt kan een half jaar loon opeisen, ook vanuit het buitenland. Alleen als de werkgever kan aantonen het loon een half jaar betaald te hebben zal deze vordering niet slagen. Toch zijn er geen gevallen bekend waarin een uitgezette illegaal werkende met succes een dergelijke claim heeft gelegd.<sup>6</sup>

We hebben in totaal zes uitspraken van de Raad van State of een Rechtbank gevonden, waar de aan de particulier opgelegde boete van € 4.000 in stand bleef. Hierbij ging het overwegend over bouwwerkzaamheden en nimmer over huishoudelijke of zorgwerkzaamheden.<sup>7</sup>

*Migrant domestic workers* zonder verblijfspapieren delen met andere ongedocumenteerden een aantal nadelen (geen bankrekening, geen ziektekostenverzekering – want geen burger service nummer, geen sociale zekerheid, onzekere huisvesting, angst voor uitzetting en dergelijke). Met ander huishoudelijk personeel delen ze dat hun werkgever meestal slecht op de hoogte is van de sociaalrechtelijke verplichtingen, zoals minimumloon, doorbetaling bij ziekte, vakantiedagen en vakantietoeslag.

Maar ze verkeren ook in een extra kwetsbare positie ten opzichte van ongedocumenteerde werknemers in andere sectoren enerzijds en ten opzichte van ander huishoudelijk personeel anderzijds. Door de aard van het werk – veelal een paar uur per huishouden per week – moeten ze vaak veel particuliere werkgevers hebben om een redelijk inkomen te verwerven om zelf van rond te komen en om daarnaast eventueel geld naar familie in het land van herkomst te sturen. Dat is kwetsbaar en het betekent vaak extra

<sup>6</sup> De zoekfunctie op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) leverde geen resultaten en de literatuur evenmin.

<sup>7</sup> Vijf uitspraken zijn gevonden via zoekfunctie op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), zoekterm huishoudelijke of persoonlijke diensten. In *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* is één uitspraak van de Raad van State 12 maart 2008 (JV 2008/175) waar het ging over een pseudo-zelfstandige vreemdeling die was ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en die over een BTW-nummer beschikte. Relevante overwegingen: *met name de omstandigheid dat A. bepaalde welke werkzaamheden de vreemdeling diende te verrichten, hem gereedschap ter beschikking stelde en toezicht hield op dienst werkzaamheden, naar voren komt dat de vreemdeling feitelijk arbeid verrichtte als zelfstandige (...)*

reistijd en reiskosten. Bovendien doen ze hun werk in isolement.<sup>8</sup> Aan de andere kant is, juist omdat werken in huishoudelijke dienst ook een zekere vertrouwensrelatie betekent, het voor MDW mogelijk om een hoger uurloon te bedingen. Berichten luiden dat een uurloon van minimaal € 13 (zo'n anderhalf maal minimumloon) vrij gangbaar is. Verder biedt het kansen om de beperkte arbeidsrechtelijke bescherming die ze horen te hebben ook te claimen bij hun werkgever.<sup>9</sup> Dat maakt initiatieven van FNV-bonden kansrijk om voorlichting over sociale rechten te geven aan huishoudelijk personeel, inclusief ongedocumenteerden.<sup>10</sup> Dat ook ongedocumenteerde MDW's lid kunnen worden van de vakbond is een eerste uitvoering van de aanbevelingen van het Europees Verbond van Vakverenigingen, die de belangenbehartiging van deze groep werknemers reeds eerder agendeerde.<sup>11</sup> Er zijn al enige successen geboekt: zo is een vertegenwoordigster uit de groep MDW gekozen in het sectorbestuur schoonmaak van FNV Bondgenoten. Verder hebben de werkgevers de bereidheid uitgesproken de vernieuwde cao ook van toepassing te laten zijn in particuliere huishoudens. Om effect te sorteren zal de cao, na een akkoord tussen sociale partners, algemeen verbindend verklaard moeten worden door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Van Walsum stelt dat de sector huishoudelijk werk in particuliere huishoudens grotendeels uit ongedocumenteerde migranten bestaat.<sup>12</sup> Het is zeer de vraag of dit juist is. SEOR schat dat er ruim 1,2 miljoen huishoudens huishoudelijke hulp inhuren, waarvan driekwart dat op de informele markt doen.<sup>13</sup> Uitgaande van drie huishoudens per hulp komt SEOR dan op ruim 400.000 personen die in de informele markt van de huiselijke dienstverlening werken. Het is niet goed denkbaar dat het merendeel hiervan ongedocumenteerde migranten zouden zijn. Ook de eerder genoemde niet-representatieve rondvraag wijst uit dat de claim dat de informele markt in de grote steden bijna uitsluitend in handen is van ongedocumenteerden (meest vrouwen) niet hard te maken is. Schattingen over aantallen lopen uiteen van enige duizenden tot enige tienduizenden. Onmiskenbaar bestaat er een groeiende markt voor persoonlijke

<sup>8</sup> Boers 2008 en CFMW 2005.

<sup>9</sup> Zoals doorbetaalde vakantie, mondelinge informatie Sarah van Walsum.

<sup>10</sup> Bijleveld, Cremers & Depuydt, 2008. Per januari 2009 is het project van ABVAKABO FNV overgegaan naar FNV Bondgenoten. Een geactualiseerde versie van de brochure (Nederlands en Engels) is online beschikbaar [http://www.fnvbondgenoten.nl/vraagbaak/download\\_brochures/#](http://www.fnvbondgenoten.nl/vraagbaak/download_brochures/#).

<sup>11</sup> Seminar Out of the Shadow: organising domestic workers EVV-IRENE-PICUM 14 en 15 april 2005, zie ETUC 2005.

<sup>12</sup> Van Walsum 2007 noot 54.

<sup>13</sup> Zandvliet, Tanis & de Koning, 2006. Het rapport gaat niet op migranten in. Alfahulpen en PGB-huishoudelijke hulpen horen bij het kwart formele huishoudelijke hulp.

dienstverlening, die groter is dan Nederlandse ingezetenen kunnen vervullen. Toch besteedt de regering tot nu toe geen aandacht aan deze groep in het kader van het migratiebeleid.<sup>14</sup> Dat komt omdat de regering er van overtuigd is dat illegaal werk in het huishouden praktisch niet voorkomt. Zo antwoordde minister Donner van SZW op vragen van kamerlid Naïma Azough (Groen Links) tijdens het Algemeen Overleg over de Blauwdruk Migratiebeleid:

*'Desondanks moet nog blijken of er veel gevallen van mensen zijn die illegaal huishoudelijk werk doen. Dat beeld hebben wij niet. Verder ontvangen wij geen klachten.'*<sup>15</sup>

Of er nu honderden, duizenden of tienduizenden zijn, de positie van *migrant domestic workers* behoeft zeker aandacht. Ook de Speciale Rapporteur over geweld tegen vrouwen maakte zich zorgen over de precaire situatie van MDW's.<sup>16</sup> Verbetering van de voorlichting over rechten en plichten van werknemers en werkgevers in de sector is het minste. Erkennen dat huishoudelijk werk echt werk is, dat een deugdelijke sociale bescherming verdient, zou ook voor MDW's een stap vooruit betekenen. Verder zou in ieder geval de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor huishoudelijk personeel gemakkelijker gemaakt moeten worden. Dit vloeit voort uit het VN-Vrouwenverdrag, zoals CEDAW in Algemene Aanbeveling 26 heeft uiteengezet:

*'State parties (...) should ensure that their visa schemes do not indirectly discriminate against women (...) by excluding certain female-dominated occupations from visa schemes.'*<sup>17</sup>

Op 3 oktober 2008 vond in Amsterdam een Expert bijeenkomst plaats over de juridische positie van (migranten) huishoudelijk personeel.<sup>18</sup> Een aantal op de bijeenkomst vertegenwoordigde organisaties heeft inmiddels besloten op basis van de verkregen informatie concrete voorstellen voor wetswijziging te ontwikkelen om de positie van *migrant domestic workers* in Nederland te verbeteren. Bedoeling is om met deze voorstellen een politieke lobby te gaan voeren. In een recent artikel schetsen Kraamwinkel en Reurs, beiden spreker op de Expert bijeenkomst, een model waarin een uitzendbureau voor schoonmaakwerk als referent voor de Vreemdelingenwet voor *migrant domestic workers* zou kunnen optreden.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Vereniging voor Vrouw en Recht, 2008.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 30573 nr. 14, p. 22.

<sup>16</sup> United Nations 2007 para 62.

<sup>17</sup> CEDAW 2008 para 26 a.

<sup>18</sup> Bijleveld 2008. De bijeenkomst was georganiseerd door de Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann, Abvakabo FNV, Bonded Labour in the Netherlands (BLinN) en RESPECT NL. Zie: <http://vrouwenrecht.nl/opinie/openbaar> (verslag in het Nederlands en in het Engels).

<sup>19</sup> Kraamwinkel & Reurs *NJB* 2010.

### 7.3 Au pairs

Huishoudelijk werk dat door au pairs wordt gedaan, wordt in ons land niet gezien als arbeid in de zin van het BW. Een au pair is gedefinieerd als iemand tussen de 18 en 26, die wil kennis maken met het (familie)leven in een andere cultuur. Ze vallen onder de regeling van culturele uitwisseling en moeten bij het gastgezin in huis wonen (al wordt op het laatste niet streng gecontroleerd). Huishoudelijke werkzaamheden mogen niet het hoofddoel van verblijf zijn.<sup>20</sup> Het zijn zo goed als allemaal jonge vrouwen en ze mogen niet getrouwd zijn. Uit het evaluatieonderzoek in 2003 bleek dat het in 2002 om ongeveer 1.500 au pairs per jaar ging.<sup>21</sup> Uit antwoord op een aantal Kamervragen van later datum lijkt het aantal au pairs sindsdien te zijn afgenomen: tussen juni en december 2004 waren 304 aanvragen voor een verblijfsvergunning ingediend door au pairs in spe en het eerste half jaar van 2005 346.<sup>22</sup> Voor 2005 en 2006 wordt een stijging van het aantal aanvragen van Filippijnse au pairs gemeld: 230 in 2005 en 310 in 2006. Niet in alle gevallen werd de verblijfsvergunning verleend (133 resp. 238). In het antwoord wordt tevens melding gemaakt van een sterke terugloop van het aantal au pairs uit Oost Europese landen.<sup>23</sup> Bij een afwijzing van een vergunning wordt soms – met succes – geprocedeerd door het gastgezin in spe.<sup>24</sup> De Nationaal Rapporteur Mensenhandel stelt dat er sinds 2000 gemiddeld 761 verblijfsvergunningen voor au pairs per jaar zijn afgegeven, maar plaatst de kanttekening dat niet alle au pairs weten dat ze een verblijfsvergunning moeten aanvragen, ook als ze geen machtiging tot voorlopig verblijf hoeven aan te vragen. Ook bonafide au pairbureaus zouden dat vaak niet weten.<sup>25</sup>

Au pairs mogen maximaal 8 uur per dag en maximaal 30 uur per week voor kinderen zorgen en lichte huishoudelijke werkzaamheden doen. Volgens opgave van au pairs zelf moeten ze bij zeven van de tien gastgezinnen regelmatig meer uren werken, wel 38 uur gemiddeld. De gastgezinnen zelf houden het op een van de zeven en komen op een gemiddelde van 27 uur per week.<sup>26</sup>

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel concludeert op basis van de evaluatie in 2003, waaraan deze gegevens ontleend zijn, dat er

<sup>20</sup> Zie ook Rb. 's Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam) 31 augustus 2000, *LJN* AA9731.

<sup>21</sup> Miedema, Post & Woldringh 2003 p. 8.

<sup>22</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 2098. Au pairs uit EU-landen hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen.

<sup>23</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 1130.

<sup>24</sup> Rb. 's Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam) 31 augustus 2000, *LJN* AA9731 en Rb. 's Gravenhage (zittingsplaats Groningen) 12 maart 2007, *LJN* BA3679.

<sup>25</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2007, p. 235.

<sup>26</sup> Miedema, Post & Woldringh 2003, p. 111 en 120 respectievelijk p. 92.

nauwelijks aanwijzigen voor grove misstanden zijn. Als de au pair overeenkomst wel vooral op (zwaardere huishoudelijke) arbeid is gericht dan wordt de au pairregeling overtreden en zijn de rechten en plichten voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst wel van toepassing. Hoewel de helft van de au pairs in het evaluatieonderzoek zegt zware huishoudelijke werkzaamheden te moeten doen, is er slechts één rechtszaak over bekend.<sup>27</sup> Opmerkelijk was dat een derde van de gastgezinnen in dat evaluatieonderzoek erkende hun au pairs zware huishoudelijke werkzaamheden te laten doen. Au pairs kunnen een verblijfsvergunning voor maximaal een jaar krijgen. Verlenging is niet mogelijk en binnen vier weken na afloop van dat jaar moet de au pair het land hebben verlaten. Een tewerkstellingsvergunning is niet vereist. Het gastgezin hoeft geen loonheffing in te houden als de beloning voldoet aan bepaalde voorwaarden: kost en inwoning, een ziektekosten- en een aansprakelijkheidsverzekering en een geldbedrag dat maximaal uit € 340 per maand mag bestaan. Hieruit moeten ook ticket, bemiddelingskosten, visum e.d. bekostigd worden. Een en ander moet vastgelegd worden in een overeenkomst.<sup>28</sup> Het gastgezin is in principe verantwoordelijk voor tijdige terugkeer van de au pair naar het land van herkomst. Gebeurt dat niet, dan krijgt het gezin vijf jaar lang geen nieuwe vergunning voor een au pair. De politie Haaglanden ziet recentelijk een toename van het aantal illegale au pairs, maar in absolute cijfers gaat het om erg weinig – slechts enkele gevallen.<sup>29</sup>

Uit het evaluatie onderzoek bleek dat ongeveer 20 procent van de au pairs naast de werkzaamheden in het gastgezin betaald werk in de particuliere huishouding elders verrichten. Het gaat om een gemiddelde van 7 uur, maar de spreiding loopt uiteen van 2 tot 20 uur!<sup>30</sup> Dit is eigenlijk niet toegestaan, maar omdat het zich in dezelfde informele setting afspeelt als het merendeel van het huishoudelijk werk in de particuliere huishouding, worden er voor zo ver bekend, geen problemen over gemaakt.

Voor au pairs die te veel en/of te zware huishoudelijke werkzaamheden moeten doen bestaat er sinds een aantal jaren een meldpunt bij de IND (Immigratie en Naturalisatiedienst). Afhankelijk van het soort klacht informeert het Meldpunt de arbeidsinspectie of de politie.<sup>31</sup> Tussen juni 2004 en december 2005 zijn zes meldingen ontvangen. De Raad van Europa heeft de 'European Agreement on "au pair" Placement' (verder te noemen: au pair-verdrag) opgesteld, welke

<sup>27</sup> Miedema, Post & Woldring 2003, p. 112. Hof Leeuwarden wees de loonvordering toe. Hof Leeuwarden 11 februari 2004, L/N AO3778.

<sup>28</sup> Informatie o.a. ontleend aan <http://www.belastingdienst.nl>.

<sup>29</sup> Mondelinge mededeling René Hartveld, vreemdelingenpolitie Haaglanden op expertmeeting 10 juni 2008.

<sup>30</sup> Miedema, Post & Woldringh 2003 p. 40/41.

<sup>31</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2007, p. 235.

op 30 mei 1971 in werking is getreden. Nederland is echter als een van de weinige Europese landen geen partij bij dit verdrag. Het werkt dus ook niet rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde.<sup>32</sup>

## 7.4 Nieuwe bemiddelaars: Regeltante en Topnanny

De introductie van de regeling *Dienstverlening aan huis* per 2007 heeft een impuls gegeven aan soms al langer bestaande intermediaire organisaties voor huishoudelijke werkzaamheden die hun diensten veelal via internet aanbieden. De ene organisatie volstaat met bemiddeling – bij elkaar brengen van vraag en aanbod naar de een of andere vorm van zorgverlening aan particulieren. De website [www.regeltante.nl](http://www.regeltante.nl), opgericht in 2006, oefent bijvoorbeeld geen kassiersfunctie uit en brengt kosten in rekening voor de bemiddeling, of liever gezegd het bieden van een zoekfunctie. Wel profileert regeltante zich als erkend gastouderbureau. Volgens de website bemiddelen ze ook in PGB-zorgverlening en geven aan dat daarvoor een hoger tarief gebruikelijk is dan voor eenvoudige huiselijke diensten, waarbij de laatste rond het WML zitten (hoewel dat niet genoemd wordt). Regeltante benadrukt het gebruik maken van de regeling *Dienstverlening aan huis*, maar doet ook voorkomen alsof degenen die werkzaam zijn volgens die regeling zzp'ers zijn, die als ondernemers worden gezien, zonder referentie naar sociale rechten die wel van toepassing zijn. Informatie over werkgeversverplichtingen kan de werkgever in spe niet op de website vinden.

Topnanny, eveneens opgericht in 2006, brengt niet alleen aanmerkelijke bemiddelingskosten in rekening aan de vraagouders, maar oefent ook de kassiersfunctie uit voor een gemiddeld uurtarief van € 16. Daarnaast neemt Topnanny nog een aantal taken waar die kunnen duiden op het feit dat ze eigenlijk werkgever zijn: twee huisbezoeken per jaar ter kwaliteitscontrole, ondersteuning, begeleiding en pedagogische cursussen voor de nanny's én de selectie van de kandidaten. Topnanny promoot het in dienst nemen van twee nanny's om de hele week onder de pannen te zijn (goedkoper vanwege de uitzonderingspositie). Het bevorderen van gelijke beloning onder de nanny's acht het bureau niet tot haar taak, zo bleek uit een melding bij [gelijkloon.nl](http://gelijkloon.nl) (een verschil van € 3 per uur, hoewel de onderbetaalde meer kwalificaties had). Uit vacatures die in het verleden op de website stonden bleek voorts dat Topnanny bevordering van naleving van de Arbeids-tijdenwet en de Arbowet niet tot haar terrein rekende.

<sup>32</sup> Reede 2002 p. 39.

Hoe het nog veel bonter kan, blijkt uit [schoonmaakwoede.nl](http://schoonmaakwoede.nl), [\(mijn\)werkster.nl](http://(mijn)werkster.nl), [schoonmaakster.nl](http://schoonmaakster.nl), [huishoudelijkehulp.nl](http://huishoudelijkehulp.nl). Deze websites verwijzen allemaal direct of indirect naar elkaar eventueel via krantenberichten. Door de bank genomen komt het er op neer dat voor werknemers een tarief wordt geboden (€ 11,70 voor 2008, volgens melding op de website eind 2009), waarbij het bureau als kassier betaalt.<sup>33</sup> In het tarief zitten inbegrepen reserveringen voor doorbetaling van vakantiedagen en vakantiegeld, maar ook een reservering voor loondoorbetaling bij ziekte. Niet goed valt in te zien hoe dit zich laat rijmen met de verplichtingen uit het BW. Het tarief voor particuliere cliënten is ruim hoger: € 16,50. Het bereik van deze 'bemiddelingsinstellingen' is niet duidelijk: op de een wordt gerefereerd aan 'meer dan 250 gezinnen' die geholpen zouden zijn, op de ander aan '450 personen die voor 3700 klanten' zouden werken. Opmerkelijk is wel dat Home Works, die achter veel van de laatst genoemde websites blijkt te zitten, eind 2009 nog laat weten te blijven bemiddelen in alfahulpen tegen het tarief van € 11,70 (voor de alfahulp maar enige euro's hoger voor cliënten). Dit in de context die in § 5.9 beschreven is (alleen als cliënten de werkgeversverantwoordelijkheid beseffen en accepteren mogen gemeenten hen nog alfahulpverlening vanuit de Wmo toestaan vanaf 2010).

De stichting Alfatrots wil ook kassier blijven voor alfahulpen en hun opdrachtgever, maar gaat uit van een all-in uurloon van € 14,50 voor de alfahulp, hoger dan gebruikelijk voor alfahulpverlening op dat moment. De loondoorbetaling bij ziekte gedurende 6 weken is volgens Alfatrots gegarandeerd, aan de zorgvrager voor kassierskosten € 0,70 per uur in rekening brengend. Vergeleken met andere van de gevonden intermediairen scoort Alfatrots beter qua beloning van alfahulpen (hoger) en bemiddelingskosten voor de zorgvrager (lager). Verder heeft Alfatrots een aansprakelijkheidsverzekering voor de zorgvragers, die uit de kassierskosten bekostigd wordt. Maar ook deze stichting maakt vooral gebruik van de op zichzelf al discutabele uitzonderingspositie van deeltijd huishoudelijk personeel.

Homecleaning & service is een relatief jong bedrijf dat voornamelijk in huishoudelijke werkzaamheden door studenten bemiddelt. Ogenschijnlijk houdt het bedrijf zich aan wet-en regelgeving door te refereren aan het minimumloon als op de website met ingang van 2010 een tariefsverhoging tot € 8,50 wordt aangekondigd. Dat bedrag zit echter net onder het WML uurloon voor schoonmaakwerkzaamheden. Er moet rechtstreeks aan de hulp worden betaald, maar Homecleaning stuurt een maandelijkse factuur. Verder zorgt Homecleaning voor vervanging bij ziekte en voor een andere hulp als de particuliere werkgever niet tevreden is.

<sup>33</sup> Eind 2009 nog in de lucht <http://huishoudelijkehulp.nl>.

## 7.5 Knelpunten

Op grond van de WAV wordt geen tewerkstellingsvergunning afgegeven als het werk door werkzoekenden gedaan zou kunnen worden. De arbeidsmarkttoets pakt dan negatief uit. Huishoudelijk werk staat in Nederland te boek als ongeschoold werk dat door alle personen met of zonder opleiding gedaan kan worden. In theorie zijn er dus altijd voldoende mensen beschikbaar om het werk te doen, want de werkloosheid is het grootst onder degenen met een lage, of geen opleiding. Daarom zullen migranten zelden of nooit de vereiste papieren krijgen om legaal in Nederland als huishoudelijk personeel aan de slag te gaan.

Het is echter zeer de vraag of huishoudelijk werk tegen betaling wel door iedereen gedaan kan worden en dat dus alle ongeschoolden als kandidaten worden gerekend. Niet alleen verwachten de particuliere werkgevers dat het goed en snel gedaan wordt, ook vergt het toch een zekere vertrouwensrelatie om iemand in je eigen huis aan het werk te hebben.<sup>34</sup> Bovendien is niet gezegd dat er geen kwalificaties en competenties van toepassing zijn als de vereiste kwalificaties meestal niet via een formele opleiding verworven zijn. Door het voor vrouwen uit derde landen onmogelijk te maken om voor huishoudelijk werk naar Nederland te kunnen komen geeft de regering onvoldoende uitvoering aan het VN-vrouwenverdrag.

Hoewel niet duidelijk is hoe groot de groep huishoudelijk personeel zonder papieren is, staat in ieder geval vast dat deze groep bestaat. Het is dan ook een omissie dat de *migrant domestic workers* in veel onderzoek genegeerd wordt, of het nu om onderzoek naar ongedocumenteerden in Nederland gaat of om onderzoek naar huishoudelijk personeel of persoonlijke diensten.

Een van de redenen van deze onzichtbaarheid is ongetwijfeld dat veel deeltijd huishoudelijk personeel bij particulieren door de uitzonderingspositie die in het sociaal en fiscaal recht voor deze groep bestaat in informele setting werkt. Hoewel deeltijd huishoudelijk personeel volgens de wet aangifte bij de belastingdienst moet doen, gebeurt dat immers zelden, tenzij ze bij een particulier werken, maar bekostigd uit publieke middelen (zie hoofdstuk 5 en 6). Niet voor niets wordt geschat dat drie kwart van het werk in de sector informeel wordt gedaan.

Diezelfde informele setting zorgt er ook voor dat *migrant domestic workers* relatief ongestoord (vergeleken met andere sectoren) hun brood kunnen verdienen. Waarmee niet gezegd is dat er geen schrijnende situaties bestaan.

<sup>34</sup> Zie o.a. Nievers 2003 en De Ruijter 2005.

Ook bij au pairs kunnen schrijnende situaties bestaan, maar zij kunnen sinds een aantal jaren hun verhaal in ieder geval doen bij het Meldpunt van de IND.

De uitbreiding naar drie dagen in de regeling *Dienstverlening aan huis* heeft de twijfelachtige werkzaamheid van intermediaire instanties bevorderd. Of alle instanties wel intermediair zijn en of niet in ten minste een deel van de gevallen sprake is van feitelijk werkgeverschap valt te bezien. Inmiddels is de overheidssite [www.dienstverleningaanhuis.nu](http://www.dienstverleningaanhuis.nu), die actief de kassiersfuncties promootte, uit de lucht gehaald, waarschijnlijk mede vanwege de procedures die ActiZ won tegen het Ministerie van VWS (zie § 6.5). Daarmee is het echter niet afgelopen met de overheidsverantwoordelijkheid.

Dat de Belastingdienst en Arbeidsinspectie, voor zover bekend, dit soort bedrijfsactiviteiten toelaten en gedogen is twijfelachtig. Te meer daar al deze instanties niet alleen de regeling *Dienstverlening aan huis* uitnutten zonder zich iets gelegen te laten liggen aan voorlichting over basale werkgeversverantwoordelijkheden, maar ook nog eens publieke middelen inzetten (zoals PGB's en kinderopvangfaciliteiten).