

Vergaderjaar 2001–2002

26 631

Modernisering AWBZ

25 657

Persoonsgebonden Budgetten

Nr. 20

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2002

1. Inleiding

In mijn brieven over de modernisering van de AWBZ en de vereenvoudiging van het persoonsgebondenbudget d.d. 17 juli 2001 (TK, vergaderjaar 2001–2001, 26 631, nr. 14), 9 november 2001 (TK, vergaderjaar 2001–2001, 26 631, nr. 16) en 19 april jl. (TK, vergaderjaar 2001–2001, 26 631, nr. 19) ben ik reeds uitvoerig ingegaan op voorstellen inzake de vereenvoudiging van het persoonsgebonden budget. De vereenvoudiging van het pgb laat zich kort samenvatten door deregulering en herstructurering van de huidige uitvoeringstructuur en het omzetten van de huidige 4 pgb-regelingen in één awbz-brede pgb-regeling die is gebaseerd op de nieuw te omschrijven functiegerichte aanspraken. In de meest recente brief is het implementatietraject teneinde de pgb-regeling nieuwe stijl in te voeren aan de orde gekomen.

In de brief van 9 november is aangekondigd dat zal worden bezien of de complexiteit rond het werkgeverschap voor de budgethouder verminderd kan worden. Een interdepartementale werkgroep¹ heeft de afgelopen maanden de twee in de 9 november brief genoemde varianten nader verkend. Deze varianten zijn 1) het omvormen van de huidige tweedagen-regeling huishoudpersoneel tot een urenregeling en 2) een genetteerde ter beschikking stelling van het pgb. Naast deze twee varianten is tevens een derde variant bezien te weten 3) een uitzonderingsbepaling voor verzekeringsplicht en de inhoudingsplicht voor de loonbelasting die *algemeen* geldt voor dienstverbanden kleiner of gelijk aan 8 uur per week.

De werkgroep heeft de drie varianten nader uitgewerkt en een inventarisatie gemaakt van de aan de varianten verbonden effecten. Hierbij is gekeken naar aspecten zoals de uitvoerbaarheid van het pgb, effecten voor de sociale zekerheid en de fiscaliteit en juridische aspecten. Ook is gekeken naar mogelijke uitstralingseffecten.

¹ Waarin de ministeries van VWS, SZW, Financiën en EZ vertegenwoordigd waren.

2. Werkgeverschap in het kader van pgb

De wijze waarop budgethouders hun zorg verkrijgen kan grofweg ingedeeld worden in vier typen zorgcontracten. Volgens cijfers van de SVB is de verdeling over het jaar 2001¹ als volgt. In overwegende mate (44,2%) wordt gebruik gemaakt van een arbeidsovereenkomst die, door de uitsluiting van verzekerings- en LB-plicht, het werkgeverschap van de budgethouder met een minimum aan verplichtingen belast, in deze brief verder aangeduid als «tweedagenregeling». Dit is het geval als de hulpverlener doorgaans op minder dan drie dagen per week werkzaam is bij de budgethouder. Bij arbeid op 3 dagen of meer is sprake van een arbeidsverhouding met meer sociale, fiscale en administratieve verplichtingen voor de budgethouder. De budgethouder is dus «volledig werkgever». Hiervan is sprake in 5,6% van het aantal contracten. Het derde type zorgcontracten is de overeenkomsten van opdracht met (zorg)instellingen (30,7%) en overeenkomsten van opdracht met personen bijv. zzp-ers (zelfstandige zonder personeel) en naaste familieleden (16,3%). Bij dit type zorgcontracten is er voor de budgethouder geen sprake van werkgeverschap. Tenslotte is er een kleine categorie van 3,3% zogenaamde «opting in» gevallen, dat wil zeggen overeenkomsten waarop wel loonheffing wordt ingehouden maar geen premies en werknemersverzekeringen.

Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de bevindingen van de genoemde interdepartementale werkgroep. Daarna volgt een weging van de varianten en de daaraan te verbinden conclusie.

3. Een samenvatting van de resultaten van de inventarisatie

- *Variant 1: omzetting tweedagenregeling in een (maximaal 18) urenregeling voor huishoudelijke hulpen.*
Het gevolg van deze variant voor het pgb is dat bij een 16 of 18 uren regeling een groot deel van de huidige volledig verzekerde dienstverbanden onder een sociaal en fiscaal verlicht regime komt te vallen. Omdat het uitvoering geven aan het werkgeverschap inzake het volledig verzekerde dienstverband nu juist het meest complexe aspect is voor de budgethouder, zal de pgb-regeling door deze maatregel gebruiksvriendelijker worden. Daarnaast neemt met deze variant de flexibiliteit voor budgethouder en hulpverlener in de verdeling van de contracturen over de week toe. Vanuit het perspectief van de sociale zekerheid betekent deze variant dat het aantal werknemers dat wordt uitgesloten van onder andere de werknemersverzekeringen toe neemt. Er valt niet in te schatten hoe groot dit effect is. Die afname van het aantal verzekerde arbeidsrelaties betekent enerzijds een afname van de premie-inkomsten, anderzijds betekent het minder financiële verplichtingen voor de sociale fondsen. De solidariteit binnen de werknemersverzekeringen (gezamenlijke premie) vermindert. Het bijhouden van een urenregistratie door het UWV leidt tot hogere uitvoeringskosten. Het afnemend aantal volledig verzekerden leidt tot lagere uitvoeringskosten. Kortom: het UWV moet meer doen voor minder mensen. Er lijken (vanuit discriminatie-overwegingen) overigens geen juridische bezwaren tegen de (max. 18) uren regeling te bestaan.
- *Variant 2: netteringssystematiek.*
Hierbij zijn twee vormen denkbaar: inhouding van een forfaitair bedrag zonder correctie achteraf en inhouding van een bedrag met correctie achteraf. Ten aanzien van de verhouding tussen de netterings-systematiek en de huishoudhulpenregeling zijn drie situaties besproken.
 - a) Het ontbreken van een tweedagenregeling in welke vorm dan ook;

¹ Stand ultimo november 2001. In 1999 was er sprake van een iets andere verdeling: het percentage volledig werkgeverschap was toen nog 10%.

- b) opheffing van de tweedagenregeling voor huishoudhulpen bij een pgb-houder; en
- c) het blijven bestaan van de tweedagenregeling, in welke vorm dan ook.

In alle gevallen verkrijgt de budgethouder het budget genetteerd en hoeft dus geen belastingen en sociale verzekeringspremies af te dragen in verband met de hulpverlener. Daarmee wordt het pgb in alle drie de situaties dus gebruiksvriendelijker voor de budgethouder. Fiscaal- en sociaalverzekeringsrechtelijk betekent het vooraf inhouden van afdrachten en premies (met en zonder correctie achteraf) dat de complexiteit aanzienlijk toeneemt. Zonder correctie achteraf zou met deze feitelijke lumpsumheffing geweld worden aangedaan aan de fiscale systematiek van loonen inkomstenbelasting, waarin een hulpverlener voor zijn genoten inkomsten individueel in de belastingheffing wordt betrokken en de ingehouden loonheffing op individuele basis mag verrekenen met de verschuldige inkomstenbelasting. Met correctie achteraf zou met name de premieberekening zeer complex zijn omdat de premieheffing gebaseerd is op de systematiek van SV-dagen. Voor alle drie de situaties geldt dat het genetteerd beschikbaar stellen van het pgb een probleem zal leveren voor budgethouders die inkopen bij instellingen. Deze hulpverleners zijn namelijk in dienst bij de instelling, zodat deze verantwoordelijk is voor de inhoudingen. Er is er dan sprake van een dubbele heffing (hetgeen dus achteraf gecorrigeerd zou moeten worden).

- *Variant 3: de 8-urenregeling voor alle dienstverbanden.*
Deze variant valt reeds af na toetsing aan de non-discriminatiebepalingen. Uitsluiting van verzekering van personen die per week minder dan 8 uren werken, past niet in de grondslag van de werknemersverzekeringen. Bovendien zullen aanmerkelijk meer vrouwen buiten de verzekering vallen, hetgeen leidt tot indirecte discriminatie.

Een uitgebreide beschrijving van de varianten en de effecten ervan treft u aan in de bijgevoegde notitie «alternatieve lastenverlichting werkgeverschap pgb» van de interdepartementale werkgroep.¹

4. Weging van de varianten

Bij de weging van de bovengenoemde varianten is rekening gehouden met de volgende criteria:

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

Uit de inventarisatie blijkt dat een genetteerde uitbetaling (variant 2) inbreuk maakt op de fiscale systematiek van de loon- en inkomstenbelasting en bovendien zal leiden tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Zoals gezegd levert een genetteerde uitbetaling een probleem op bij inkoop van zorg door budgethouders bij (particuliere) instellingen.

Op dit moment valt ongeveer eenderde van de ingekochte zorg onder dit type zorgovereenkomst (overeenkomst van opdracht). Hierbij is namelijk niet de budgethouder werkgever, maar is de instelling zelf verantwoordelijk voor de afdrachten van premies en inhoudingen. Het voorkomen van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dubbele afdrachten is lastig te regelen en zou leiden tot een toename van de administratieve lasten rond het pgb. Daarnaast zou ook het UWV te maken krijgen met een complexere uitvoering van de premieberekeningen. De derde variant «een uitzonderingsbepaling voor verzekeringsplicht en inhoudingsplicht voor de loonbelasting die algemeen geldt voor dienstverbanden kleiner of gelijk aan 8 uur per week», valt reeds af na juridische toetsing aan de non-discriminatiebepalingen. Bij de weging is daarom met name bezien of omzetting van de tweedagenregeling in een urenregeling voor huishoudelijke hulpen mogelijk zou zijn. Deze optie zou kunnen leiden tot een vermindering van het percentage zorgovereenkomsten dat valt onder het volledig werkgeverschap hetgeen vanuit het perspectief van de werkgever/budgethouder kan leiden tot een verlichting van de administratieve lasten. Nadeel van deze optie is echter dat het probleem van de complexiteit rond het volledig werkgeverschap niet in zijn geheel wordt opgelost. Indien budgethouders een zorgovereenkomst willen afsluiten boven de urengrens is inhoudings- en afdrachtplicht nog altijd aan de orde. Een negatief effect van deze variant is dat het aantal werknemers dat wordt uitgesloten van onder andere de werknemersverzekeringen toeneemt, hetgeen onwenselijk is. Daarbij vermindert de solidariteit binnen de werknemersverzekeringen.

Omdat de huidige uitvoeringsstructuur rond de pgb-regeling complex is en heeft geleid tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen zal er een aanzienlijke vereenvoudiging plaatsvinden ten aanzien van de pgb-regeling nieuwe stijl, die 1 januari 2003 in werking zal treden. In de nieuwe uitvoeringsstructuur zal daarbij voorzien worden in een facilitaire organisatie waar budgethouders die volledig werkgever zijn, gratis gebruik van kunnen maken als het gaat om de bijbehorende loonadministratie en de aspecten die gepaard gaan met het werkgeverschap. Hiermee wordt een effectieve voorziening getroffen om de complexiteit rond het werkgeverschap voor budgethouders op te vangen. De negatieve effecten die aan de beschreven varianten kleven, in relatie tot het relatief kleine percentage zorgovereenkomsten dat valt onder het volledig werkgeverschap (5,6%) leidt tot de conclusie dat de gevolgen van effectivering van een van de varianten dermate verstrekkend zijn, dat het beoogde resultaat voor een verdergaande deregulering voor de pgb-houder daar niet tegen opweegt. Daarbij komt dat de facilitaire organisatie bij de pgb-regeling nieuwe stijl de complexiteit rond het werkgeverschap voor budgethouders zal opvangen. Handhaving van de huidige regelgeving rond het werkgeverschap ligt daarom het meest voor de hand.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart