

MSZW is akkoord
(12/9)



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan

Minister van SZW

nota

Kamervragen van de leden Van der Lee en Westerveld
(beiden GroenLinks) over pgb-zorgverleners

TER BESLISSING

Directie

Afdeling

Datum

27 juli 2023

Onze referentie

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)

1

Aanleiding

Op 7 juli 2023 hebben de leden Van der Lee en Westerveld (beiden GroenLinks) schriftelijke Kamervragen gesteld aan de Minister voor Langdurige zorg en Sport en u over pgb-zorgverleners zonder sociaal vangnet.

Geadviseerd besluit

1. Wij adviseren u om in te stemmen met bijgaande beantwoording van de Kamervragen en de aanbiedingsbrief te ondertekenen.
2. Parallel legt ambtelijk VWS de conceptantwoorden voor aan de Minister voor Langdurige Zorg en Sport. Na ontvangst van het akkoord van de Minister voor Langdurige Zorg en Sport kunnen de antwoorden worden verzonden.

Kernpunten

- De Kamerleden Van der Lee en Westerveld stellen vragen over pgb-zorgverleners van wie de inkomsten wegvallen als gevolg van beëindiging van de zorg door het overlijden van de pgb-houder.
- Aanleiding voor hun vragen (in totaal zijn het 18 vragen) is de televisie-uitzending van Nieuwsuur op 5 juli jongstleden.
- De kernvragen zijn of u de opvatting deelt dat deze groep ook recht op een sociaal vangnet zou moeten hebben en of u de opvatting deelt dat de huidige behandeling schrijnend, hardvochtig en niet menselijk is, en hoe u deze problematiek gaat oplossen.
- De vragen gaan over pgb-dienstverleners en hun recht op sociale zekerheid. De Kamerleden leggen de link met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 30 maart 2023 over pgb-dienstverleners en de Regeling dienstverlening aan huis (Rdah) – waarover wij u eerder hebben geïnformeerd met onze nota van 5 april 2023 (**bijlage 2**).
- Zij stellen onder meer de volgende vragen:
 1. Bent u bekend met de uitzending van Nieuwsuur?
 2. Om hoeveel mensen gaat het precies?
 3. Waarom is er na het wegvallen van het pgb geen recht op sociale zekerheid (WW, ZW en WIA), conform de uitspraak van de CRvB? Waarom wordt deze uitspraak van de rechter niet opgevolgd?
 4. Wat gaat u doen om dit probleem op te lossen? Welke mogelijke oplossingen zijn er?

22/8 BEG
Mi vinden we wel
leken wat er kan
of zou maken kan
voor pgb houders
ouders-kind
over zorg-
overzicht

Demissionair
aan ministeriële kabinet
naar het werk
wech doen
En aldus
Kamw-Δ

!

5. Overweegt u om de arbeidsrechtelijke basis van pgb-zorgverlening door familieleden te herzien?
- Hierna lichten wij onze conceptantwoorden op deze vragen toe.

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

Toelichting

1. Televisie-uitzending Nieuwsuur 5 juli 2023

- Nieuwsuur heeft op 5 juli jongstleden een item op de televisie uitgezonden over ouders die voor hun ernstig zieke, minderjarige kinderen zorgen. Aan de kinderen werd een persoonsgebonden budget (pgb) toegekend. De verzorgende ouders ontvingen – als pgb-zorgverlener – een vergoeding uit dit pgb. Toen hun kind kwam te overlijden, stopte het pgb en vervielen de inkomsten van de ouders.
- Nieuwsuur stelt aan de orde dat, ondanks de recente uitspraak van de CRvB, familieleden die betaalde zorg verlenen aan een ziek kind geen uitkering krijgen als de zieke overlijdt, terwijl de zorgverlener dan zonder werk en inkomen zit. Dit is "een schrijnende, hardvochtige en onmenselijke situatie" volgens de deskundigen (Prof. mr. Barentsen en Prof. mr. Boogaard) en betrokkenen, die geïnterviewd werden in de uitzending.
- Vóór deze uitzending heeft Nieuwsuur een aantal vragen aan u gesteld en gevraagd om voor de camera te verschijnen.
- Nieuwsuur heeft uw reactie voorgelezen tijdens de televisie-uitzending en op haar website geplaatst, zie: <https://nos.nl/l/2481607>. In **bijlage 1** hebben wij de integrale tekst met uw antwoorden opgenomen.

2. Toelichting op pgb, zorgovereenkomst en aantallen

- Als kinderen of volwassenen zorg nodig hebben, door ziekte of ouderdom, dan kunnen zij met een pgb de benodigde zorg zelf inkopen. Hierdoor worden zij in staat gesteld om hun zorgverlener zelf te kiezen en zelf de regie te voeren op hun zorg- en/of ondersteuningsbehoefte. De benodigde zorg kunnen de pgb-houders dan laten verlenen door bijvoorbeeld partner, familielid of professionele zorgverlener.
- In een zorgovereenkomst leggen zij hun afspraken vast, over wanneer, waar en hoe de zorg wordt verleend. Als een pgb-houder zorg ontvangt van een partner of een familielid, dan worden die afspraken meestal vastgelegd in een overeenkomst van opdracht. Bij zorgverlening door derden gebeurt dat doorgaans in de vorm van een arbeidsovereenkomst.
- Welke van beide overeenkomsten van toepassing is, wordt bepaald door de feitelijke omstandigheden waaronder wordt gewerkt en is mede afhankelijk van de individuele relatie tussen pgb-houder en zorgverlener.
- Ingeval van een familierelatie wordt dikwijls een zorgovereenkomst van opdracht afgesloten. De reden hiervoor is dat de gezagsverhouding, die vereist is voor de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst (waarbij de pgb-zorgverlener ondergeschikt is aan de pgb-houder) in een familierelatie meestal ontbreekt.
- SVB-gegevens van juni 2023 geven inzicht in het aantal betrokken personen:
 - Er zijn 21.655 pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst; op hen is de uitspraak van de CRvB van toepassing;

- Er zijn 76.157 familieleden die aan de pgb-houder zorg verlenen op basis van een zorgovereenkomst van opdracht. De uitspraak van de CRvB ziet niet op deze groep.
- De uitzending van Nieuwsuur focust op de laatste groep van familieleden, die niet op basis van een arbeidsovereenkomst werkt – en dus niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen.

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

3. Uitspraak CRvB: recht op sociale zekerheid (WW, ZW en WIA) voor pgb-dienstverleners

a) Inhoud uitspraak en op welke situatie ziet de uitspraak van de CRvB? Zie ook bijlage 2

- De casus uit de uitspraak van CRvB betreft een pgb-zorgverlener die doorgaans op minder dan vier dagen per week werkte op basis van een arbeidsovereenkomst – en op wie daarom de Rdah van toepassing is.
- De Rdah is van toepassing op personen die doorgaans op minder dan vier dagen per week uitsluitend of nagenoeg uitsluitend diensten verrichten ten behoeve van het huishouden van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat.
- Op grond van de Rdah geldt voor deze groep een verlicht regime. Dat houdt onder meer in dat voor hun (particuliere) werkgevers niet de loondoorbetalingsplicht tijdens ziekte geldt gedurende maximaal 104 weken, maar gedurende maximaal zes weken. Bovendien zijn de dienstverleners uitgezonderd van de verplichte werknemersverzekeringen, waaronder de WW; zij zijn dus niet verzekerd voor deze verzekeringen.
- De CRvB heeft in zijn uitspraak van 30 maart 2023 geoordeeld over werknemers met een arbeidsovereenkomst die worden betaald uit een pgb. De CRvB is van oordeel dat de Rdah leidt tot indirecte discriminatie van vrouwen terwijl hier – in het geval van de door de overheid gefinancierde pgb-zorg – een objectieve rechtvaardigingsgrond voor ontbreekt, omdat de financiële lasten in dit geval gedragen worden door de overheid en niet door de particuliere werkgever. Daarom is de CRvB van oordeel dat deze pgb-zorgverleners niet uitgesloten mogen worden van de WW.
- De uitspraak van de CRvB strekt zich niet alleen uit tot de WW, maar ook tot de andere werknemersverzekeringen. Dit leidt ertoe dat alle pgb-zorgverleners, die op basis van een arbeidsovereenkomst werken, verplicht verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Zij kunnen aanspraak maken op deze uitkeringen – als zij aan de overige voorwaarden voldoen – ongeacht het aantal dagen dat zij werken.

b) Uitvoering uitspraak CRvB

- UWV geeft uitvoering aan de uitspraak en past bij pgb-arbeidsovereenkomsten de uitzondering van de verzekering(splijt) niet meer toe. Na het wegvallen van het pgb kunnen pgb-zorgverleners dus aanspraak maken op een uitkering op grond van de WW, bijvoorbeeld wanneer de pgb-houder overlijdt.

c) Waar ziet de uitspraak van de CRvB niet op?

- In Nieuwsuur werd de suggestie gewekt dat de uitspraak van de CRvB niet wordt uitgevoerd, als het gaat om familieleden die pgb-zorg verlenen.

- De uitspraak van de CRvB ziet echter niet op deze personen, die werken op basis van een zorgovereenkomst van opdracht. De uitspraak ziet alleen op de verzekeringplicht van werknemers die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De CRvB heeft zich niet uitgelaten over de verzekering in het kader van overeenkomsten van opdracht, bijvoorbeeld ingeval van familierelaties. Familieleden die zorg verlenen aan een pgb-houder op basis van een overeenkomst van opdracht vallen dan ook niet onder de reikwijdte van deze uitspraak.

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

4. Oplossingen voor pgb-problematiek

- Op dit moment brengen wij, samen met VWS, UWV, de Belastingdienst en de SVB de precieze gevolgen van de uitspraak van de CRvB in kaart. Wij doen er alles aan om de gevolgen voor pgb-houders en zorgverleners zo duidelijk en overzichtelijk mogelijk te houden en hen hierover zo snel als mogelijk te informeren. Daarbij brengen wij ook de benodigde aanpassingen van het beleid in kaart. Vervolgens vergt dit politieke besluitvorming en aanpassing van wet- en regelgeving. Zodra de mogelijke keuzes en benodigde aanpassingen in beeld zijn, zullen wij u hierover informeren. Wij verwachten dat dat in het najaar zal zijn.
- Dit betreft enkel de groep werknemers die onder de Rdah vallen. De groep zorgverleners die geen arbeidsovereenkomst heeft, bijvoorbeeld omdat ze een familierelatie hebben en niet onder gezag werken, vallen niet onder de reikwijdte van de uitspraak. Het ligt niet in de rede om deze groep zonder arbeidsovereenkomst onder het bereik van de werknemersverzekeringen te brengen. De werknemersverzekeringen zijn immers bedoeld voor werknemers, die op basis van een dienstbetrekking c.q. arbeidsovereenkomst en (dus) onder gezag werken.
- Wel kijkt de Minister voor Langdurige zorg en Sport binnen het pgb over de gehele linie hoe beëindigingsvergoedingen geharmoniseerd kunnen worden om het inkomensverlies van de pgb-zorgverlener minder abrupt te maken als het pgb eindigt als gevolg van het overlijden van de pgb-houder.

Waarom niet?

dus ook ouders-kind!
obv zorgovereenkomst

5. Herziening arbeidsrechtelijke basis van pgb-zorgverlening door familieleden?

- Het fundament van het arbeidsrecht is de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de daarop gevormde jurisprudentie moet hiervoor voldaan zijn aan alle vereiste elementen: loon, arbeid en gezag. Indien uit de feiten en omstandigheden waaronder wordt gewerkt blijkt dat is voldaan aan al deze vereisten, dan kan er ook tussen familieleden die pgb-zorg verlenen en de pgb-houders sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Het feit dat er sprake is van een familieverband speelt – op grond van de jurisprudentie – wel een rol bij deze integrale toetsing.
- Omdat er bij het verlenen van zorg in familieverband dikwijls geen sprake is van een gezagsverhouding in de zin van het BW, is er vaak geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Daarom wordt in deze situaties een zorgovereenkomst van opdracht aangegaan.
- De aanwezigheid van een gezagsverhouding is een fundamenteel kernelement van een arbeidsovereenkomst. Het ligt dan ook niet voor de hand om daaraan te tornen. De nadere interpretatie van de vraag of er sprake is van een gezagsverhouding in individuele arbeidsrelaties is aan

de rechter. De CRvB en de Hoge Raad hebben hier in hun jurisprudentie – die in ontwikkeling blijft – nadere invulling aan gegeven.

Datum
27 juli 2023

Beantwoording van de Kamervragen

- Wij hebben de vragen beantwoord conform vorenstaande lijn.
- De vragen zijn mede gesteld aan de Minister voor Langdurige zorg en Sport. De conceptantwoorden hebben wij afgestemd met ambtelijk VWS.
- Omdat gevraagd wordt naar de uitvoering van de uitspraak van de CRvB, hebben wij de conceptantwoorden afgestemd met UWV.

Onze referentie
[REDACTED]

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Woensdag 5 juli, uitzending Nieuwsuur: Reactie Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ter info	
2	Nota april 2023	Ter info	
3	Antwoorden Kamervragen van de leden Van der Lee en Westerveld over pgb-zorgverleners zonder sociaal vangnet	Verzenden aan TK	

Bijlage 1: Woensdag 5 juli uitzending Nieuwsuur Reactie Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

"Minister Helder en ik willen vooropstellen dat het overlijden van een kind een zeer verdrietige en ingrijpende situatie is. Op dit moment werken wij samen aan een oplossing waarmee we ouders die in zo'n situatie terecht komen beter kunnen helpen. Een dergelijke oplossing raakt aan zowel zorg als aan bestaanszekerheid en is zeer complex. We willen dit, in blijvend contact met de doelgroep, verder vormgeven."

"Direct na de CRvB uitspraak is samen met het UWV, de SVB, de Belastingdienst en VWS een proces ingericht zodat de zorgverleners die na de uitspraak recht hebben op een uitkering, dit kunnen aanvragen bij het UWV. Daarnaast zijn we, naar aanleiding van de uitspraak de exacte gevolgen van hiervan in kaart aan het brengen. Dat is complex en de uitspraak heeft verstrekende gevolgen."

"Over beide onderwerpen hopen wij in het najaar met meer duidelijkheid te komen."

Nieuwsuur - Vraag 1

De SVB heeft de afgelopen jaren, en tot op de dag van vandaag, budgethouders standaard geadviseerd om met familieleden in de 1e en de 2e graad een zorgovereenkomst van opdracht af te sluiten. En dus geen arbeidsovereenkomst aan te gaan. Volgens de drie experts die wij spreken klopt dit niet. "We weten al 10 jaar dat een familierelatie en een arbeidsrelatie prima kunnen samengaan, soms niet, maar vaak ook wel" "mensen zijn het bos in gestuurd" "het past niet bij het recht". Graag een reactie.

"Met een persoonsgebonden budget (PGB) kiest de budgethouder of vertegenwoordiger zelf de zorgverlener. Dat is het uitgangspunt. Budgethouders worden zo in staat gesteld om zelf regie te voeren op hun zorg- en/of ondersteuningsbehoefte op maat."

"De afspraken over wanneer en waar je de zorg verkrijgt en hoe een zorgverlener de zorg uitvoert wordt vastgelegd in een zorgovereenkomst. Daarbij zijn er twee soorten overeenkomsten: een arbeidsovereenkomst en een overeenkomst van opdracht. Welke overeenkomst van toepassing is, is afhankelijk van de individuele relatie en of er sprake is van een arbeidsovereenkomst met een gezagsrelatie. Of er een gezagsverhouding is, is afhankelijk van onder andere de omstandigheden waarin er zorg wordt verleend."

"De SVB adviseert in algemene zin dat de overeenkomst van opdracht bij familieleden in de 1e en 2e graad (doorgaans) de juiste is. De SVB biedt de mogelijkheid om de arbeidsverhouding te laten toetsen bij de Belastingdienst als er sprake is van een familieverhouding."

Vraag 2

Volgens hoogleraar Barentsen is er vaak in werkelijkheid wél sprake van een arbeidsovereenkomst, zeker als mensen zorg verlenen die normaal door

professionals wordt verleend. Zeker als ze medisch voorbehouden handelingen doen, injecties zetten etc. Dat zit je dicht op normaal werk en ver van wat normaal in de familiekring gebruikelijk is. Graag een reactie.

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

"Het is mogelijk dat in familieverband sprake is van een arbeidsovereenkomst. Dit is afhankelijk of wordt voldaan aan de voorwaarden voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst, waarvan een gezagsverhouding er één is. En is het van belang dat dit gezag daadwerkelijk in de praktijk wordt uitgeoefend. Dit volgt niet automatisch uit het doen van (voorbehouden) medische verrichtingen."

Vraag 3

Minister Helder heeft april dit jaar de Kamer gezegd dat ze gaat kijken of en welke oplossingen passend zijn voor deze groep (kamerstuk 34 104, nr.375). Alle experts die Nieuwsuur heeft gesproken roepen het kabinet op om nu het sociale vangnet alsnog goed te regelen via het arbeidsrecht voor de totale groep zorgende pgb familieleden. Om hen ook de individuele lange gang via UWV naar de rechter te besparen. Als dit niet wordt aangepast dan zal het rechtssysteem verstopt raken. Graag een reactie.

"Het is van belang dat voor iedereen een passend vangnet bestaat. In Nederland is dat automatisch geregeld voor groepen waarbij sprake is van een arbeidsovereenkomst, als zij persoonlijke arbeid verrichten onder gezag. Binnen de groep zorgende PGB familieleden kan er dus sprake zijn van een arbeidsrelatie. Ik adviseer als er daadwerkelijk sprake is van een gezagsverhouding, dit expliciet vast te leggen in een schriftelijke arbeidsovereenkomst, juist om een gang naar de rechter te voorkomen."

"Zoals in de algemene inleiding geschreven, staat voorop dat het overlijden van een kind een zeer ingrijpende situatie is voor alle direct betrokkenen, met name de ouders. De toezegging die minister Helder heeft gedaan, gaat ook specifiek over deze groep. Omdat een arbeidsovereenkomst niet in de rede ligt vanwege het ontbreken van een gezagsverhouding, werken we aan een alternatieve oplossing. Zo spoedig mogelijk hopen we met meer informatie te komen."

Vraag 4

Het huidige automatisch uitsluiten van familieleden van een arbeidsovereenkomst en van een sociaal vangnet wordt gekwalificeerd als: "hardvochtig" "schrijnend" "niet erg menselijk" en "systeem falen". Graag een reactie.

"De vraag suggereert dat het huidige systeem familieleden automatisch uitsluit van een arbeidsovereenkomst en een sociaal vangnet. Dat is niet het geval. Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst met een gezagsrelatie kan er vervolgens ook sprake zijn van een verzekerde dienstbetrekking voor de werknemersverzekeringen (ZW, WW en WIA). Zoals hierboven beschreven heeft minister Helder toegezegd naar een oplossing te zoeken voor de groep waarvan een arbeidsovereenkomst niet in de rede ligt vanwege het ontbreken van een gezagsverhouding. Zo spoedig mogelijk hopen we met meer informatie te komen."

Datum
27 juli 2023

Onze referentie

Vraag 5

Vorig jaar bleek uit twee onderzoeken dat het huidige overheidsbeleid leidt tot hardvochtige effecten voor pgb-zorgverleners. https://panteia.nl/new-nl/assets/File/Eindrappport%20hardvochtige%20effecten_definitief_13-07-22.pdf en <https://www.beleidsonderzoekers.nl/zvw-pgb-en-bestaanszekerheid/> Gezien deze twee recente onderzoeken kunnen we concluderen dat het probleem niet nieuw is voor de politiek en nog urgenter geworden met de uitspraak van de CrvB van 30 maart jl. Gaat de minister actie ondernemen? Zo ja, op welke termijn?

"Ja, samen met de SVB, het UWV, de Belastingdienst en minister Helder werk ik aan een uitwerking van de gevolgen van de uitspraak die de Centrale Raad van Beroep eind maart heeft gedaan. Deze uitwerking is ingewikkeld omdat de uitspraak effect heeft op zowel wetgeving en beleid, als de uitvoering. Tegelijk voert het UWV de uitspraak al uit voor de zorgverleners met een arbeidsovereenkomst die nu een WW-uitkering aanvragen. Ik verwacht in het najaar hier meer duidelijkheid over te kunnen geven."

Vraag 6

Wat is het advies van minister van Gennip aan de ruim 80.000 pgb zorgverleners die nu hun familielid verzorgen, en die nog niet werken via een arbeidsovereenkomst?

"Om te kunnen beoordelen of sprake is van een arbeidsovereenkomst is de aanwezigheid van een gezagsverhouding van belang. Daarnaast blijkt uit de uitspraken van de Centrale Raad dat niet alleen relevant is wat op papier staat, maar dat juist ook uit de praktijk moet blijken dat er daadwerkelijk gezag is uitgeoefend."

"Zoals eerder aangegeven, is er in veel gevallen geen sprake van een gezagsverhouding bij familieleden. In geval van twijfel bij de zorgverlener: laat het toetsen door de Belastingdienst (via de SVB) en leg bij positief advies dit vast in de arbeidsovereenkomst. Dat kan helpen als de rechtsverhouding beoordeeld moet worden bij aanvang van het werk, of eventueel later door een rechter, de Belastingdienst of door het UWV bij een eventuele uitkeringsaanvraag."