

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3612

Vragen van de leden **Van der Lee** en **Westerveld** (beiden GroenLinks) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Langdurige zorg en Sport over *pgb-zorgverleners zonder sociaal vangnet* (ingezonden 7 juli 2023).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 12 september 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met de uitzending van Nieuwsuur van woensdagavond 5 juli 2023 over persoonsgebonden budget (pgb-)zorgverleners zonder sociaal vangnet?¹

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met deze uitzending van Nieuwsuur.

Vraag 2

Over hoeveel mensen gaat het precies? Klopt het dat het om 80.000 mensen gaat, zoals Nieuwsuur stelt? Wanneer is dit aantal het laatst gepeild?

Antwoord 2

Pgb-houders en hun zorgverleners leggen hun afspraken vast in een arbeidsovereenkomst of in een overeenkomst van opdracht. Er zijn 21.655 pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst, die onder de Regeling dienstverlening aan huis (Rdah) vallen (cijfers juni 2023); op deze groep is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 30 maart 2023 van toepassing. Daarnaast zijn er 76.157 familieleden die aan de pgb-houder zorg verlenen op basis van een overeenkomst van opdracht (cijfers juni 2023).

Vraag 3

Deelt u de opvatting dat deze groep ook recht op een sociaal vangnet zou moeten hebben? Deelt u de opvatting dat de huidige behandeling schrijnend, hardvochtig en niet menselijk is?

¹ Nieuwsuur, 5 juli 2023, «Pgb-zorgverleners zonder sociaal vangnet», (Nieuwsuur gemist? Start met kijken op NPO Start).

Antwoord 3

Ik wil vooropstellen dat het overlijden van een kind een zeer verdrietige en zeer ingrijpende gebeurtenis is. Wanneer ouders na het overlijden van hun kind bovendien ook nog worden geconfronteerd met het verlies van inkomen – als gevolg van het wegvallen van het pgb – dan vind ik dat pijnlijk. Daarom kijken de Minister voor Langdurige zorg en Sport en ik op dit moment samen naar een oplossing waarmee we ouders die in zo'n situatie terechtkomen beter kunnen helpen. Een dergelijke oplossing raakt aan zowel zorg als aan bestaanszekerheid en is daardoor zeer complex. In blijvend contact met de doelgroep, willen wij de mogelijke oplossingsrichtingen verder gaan verkennen.

Vraag 4

Deelt u de mening dat het bij deze zorg niet over mantelzorg gaat maar over professioneel geleverde zorg? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Ja, ik deel de mening dat het bij pgb-zorg niet gaat over mantelzorg maar over betaalde zorg. Deze zorg kan geleverd worden door zowel een professional, alsook door iemand vanuit het netwerk van de zorgbehoevende. Hierbij kan men denken aan een verpleegkundige maar ook aan ondersteuning door de buurvrouw zonder verpleegkundige opleiding. Het pgb-budget stelt de pgb-houder op deze manier in staat dit naar eigen inzicht en behoefte te regelen.

Vraag 5 en 6

Waarom is er na het wegvallen van het pgb geen recht op sociale zekerheid (Werkloosheidswet (WW), Ziektewet (ZW) en Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)), conform de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep?

Waarom wordt de uitspraak van de rechter niet opgevolgd?

Antwoord 5 en 6

Alvorens in te gaan op deze vragen, zal ik kort het persoonsgebonden budget (pgb) toelichten. Als kinderen of volwassenen zorg nodig hebben door ziekte of ouderdom, dan kunnen zij – mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen – 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 deze pgb-houders dan laten verlenen door bijvoorbeeld een partner, familielid of professionele zorgverlener.

In een zorgovereenkomst leggen pgb-houder en zorgverlener de gemaakte afspraken vast. Het gaat dan onder meer over de vraag wanneer en waar de zorg wordt verleend en hoe de zorgverlener de zorg uitvoert. 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.

De vraag of er ook daadwerkelijk sprake is van een arbeidsovereenkomst, wordt niet alleen bepaald door de schriftelijk gemaakte afspraken. Voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst zijn de feiten en omstandigheden waaronder de werkzaamheden worden verricht bepalend. Een belangrijk element hierbij is de aanwezigheid van een gezagsverhouding tussen opdrachtgever/budgethouder en opdrachtnemer/zorgverlener. Ook bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een gezagsverhouding – in de zin van het arbeidsrecht – zijn de feitelijke omstandigheden waaronder wordt gewerkt bepalend. Er moet een hiërarchische relatie bestaan tussen de werkgever en de werknemer, waarbij de werkgever (in-) direct invloed uitoefent op de door de werknemer verrichte arbeid. Daarbij is de werknemer ondergeschikt ten opzichte van de werkgever. In de situatie waarbij een minderjarig kind de pgb-houder en de ouder de zorgverlener is, oefent het kind geen gezag uit over de ouder. Aangezien de ouder ook de wettelijke vertegenwoordiger is, is een arbeidsovereenkomst vanwege het ontbreken van gezag in deze situaties niet goed voor te stellen.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft op 30 maart 2023 een uitspraak gedaan over een pgb-zorgverlener die werkte op basis van een arbeidsover-

eenkomst; de uitspraak ziet dus niet op degene die werkt op basis van een overeenkomst van opdracht.

De uitspraak heeft betrekking op pgb-zorgverleners die doorgaans op minder dan vier dagen per week werken op basis van een arbeidsovereenkomst en daarom onder de Rdah vallen.

De Rdah is wettelijk geregeld en 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. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan huishoudelijke hulpen en tuinmannen en -vrouwen, die dit werk verrichten ten behoeve van een particulier. De Rdah is erop gericht om te voorkomen dat particuliere werkgevers zouden afzien van het inhuren van dienstverleners vanwege de financiële en administratieve verplichtingen. Het doel van deze regeling is om de markt voor persoonlijke dienstverlening te stimuleren en illegaal/zwart werken te voorkomen.

Voor dienstverlening aan huis gelden, op grond van de Rdah, enkele uitzonderingen op zowel de sociale (werknemers)verzekeringen, als op de werkgeversverplichtingen van het arbeidsrecht. Er geldt een verlicht regime, dat onder meer inhoudt dat voor de werkgevers niet de loondoorbetalingsplicht tijdens ziekte gedurende maximaal 104 weken geldt, maar gedurende maximaal zes weken. Bovendien zijn de dienstverleners aan huis op grond van deze regeling uitgezonderd van de verplichte werknemersverzekeringen, waaronder de WW.

De CRvB heeft geoordeeld dat pgb-zorgverleners, die op minder dan vier dagen per week werken op basis van een arbeidsovereenkomst, niet langer uitgesloten mogen worden van de werknemersverzekeringen, waaronder de WW.

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.

De uitspraak van de CRvB strekt zich niet alleen uit tot de uitsluiting van de WW, maar ook tot de andere werknemersverzekeringen. Dit leidt ertoe dat alle pgb-zorgverleners die in dienstbetrekking werken – dus op basis van een arbeidsovereenkomst – in beginsel 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 per week werken.

UWV geeft uitvoering aan de uitspraak en past bij pgb-arbeidsovereenkomsten de uitzondering van de verzekering(splacht) niet meer toe. Na het wegvallen van het pgb kunnen deze pgb-zorgverleners dus aanspraak maken op een uitkering op grond van de werknemersverzekeringen, zoals de WW, bijvoorbeeld wanneer de pgb-houder overlijdt. Dit geldt echter niet voor pgb-zorgverleners waarbij op andere gronden geen verzekerde dienstbetrekking aanwezig is, zoals de situatie waarin niet in dienst van een ander wordt gewerkt (en een gezagsverhouding ontbreekt). De uitspraak van de CRvB heeft daar geen invloed op.

Vraag 7

Kunt u de uitspraak van de rechter uitleggen? Zijn hierbij meerdere interpretaties mogelijk over de doelgroep van de uitspraak?

Antwoord 7

De uitspraak van de CRvB heeft betrekking op de verzekering(splacht) voor de WW. De uitspraak betrof een pgb-dienstverlener die op minder dan vier dagen per week op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam was. De CRvB heeft zich niet uitgelaten over de verzekering in het kader van overeenkomsten van opdracht of andere situaties waarin geen gezagsverhouding aanwezig is, zoals vaak het geval is bij 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.

Vraag 8 en 9

Welke mogelijke oplossingen zijn er?

Wat gaat u doen om dit probleem op te lossen? Per wanneer gaat deze oplossing in?

Antwoord 8 en 9

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid brengt op dit moment, samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het UWV, de Belastingdienst en de SVB de precieze gevolgen van de uitspraak van de CRvB in kaart. De betrokkenen 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 worden ook de mogelijke en benodigde aanpassingen van het beleid in kaart gebracht. Vervolgens vergt dit politieke besluitvorming en aanpassing van wet- en regelgeving. Zodra de mogelijke keuzes en benodigde aanpassingen in beeld zijn, zal ik uw Kamer hierover informeren. Ik verwacht dat dat in het najaar zal zijn.

Ik merk op dat dit enkel de groep pgb-zorgverleners betreft die onder de Rda vallen. De groep zorgverleners die geen arbeidsovereenkomst heeft, bijvoorbeeld omdat ze een familiërelatie hebben en niet onder gezag werken, vallen niet onder de reikwijdte van de uitspraak.

De groep zonder arbeidsovereenkomst valt nu niet onder het bereik van de werknemersverzekeringen. De werknemersverzekeringen zijn immers bedoeld voor werknemers, die op basis van een dienstbetrekking c.q. arbeidsovereenkomst en (dus) in dienst van een ander (onder gezag) werken. Voor pgb-zorgverleners die werken op basis van een overeenkomst van opdracht die worden geconfronteerd met het overlijden van hun minderjarige kind wordt onderzocht wordt of op een andere manier een vangnet kan worden geregeld. Daarbij kijkt de Minister van 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. Ik verwelkom en steun deze verkenning.

Vraag 10

Overweegt u om de arbeidsrechtelijke basis van pgb-zorgverlening door familieleden te herzien? Wat zijn de overwegingen om familieleden die mantelzorg verlenen niet op basis van een arbeidscontract te laten werken, maar op basis van een zorgovereenkomst?

Antwoord 10

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 (in dienst van). 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 overeenkomst van opdracht aangegaan.

De vraag of in dienst van een ander wordt gewerkt (en of sprake is van gezagsuitoefening) is blijkens mijn vorenstaande antwoorden een fundamenteel kernelement van een arbeidsovereenkomst – waar ik niet aan wil 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.²

² Overigens wordt, blijkens de Kamerbrief van 16 december 2022, ook wetgeving voorbereid, die ziet op het verduidelijken wanneer sprake is van werken in dienst van een ander. Kamerstuk 31 311, nr. 246.

Vraag 11

Speelt hierbij de overweging om het voor particulieren aantrekkelijker te maken deze vorm van hulp in te huren en om te voorkomen dat deze vorm van hulp zwart wordt betaald nog een rol?

Antwoord 11

Nee, het voorkomen van zwart werken speelt hierbij geen rol. Zwart werken is hier niet aan de orde, omdat het verlenen van hulp in het kader van een pgb publiek gefinancierd is. Ook de commissie-Kalsbeek, die in 2014 een advies heeft uitgebracht over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijk werkers³, kwam tot de slotsom dat het risico op een zwart circuit en achterblijvende werkgelegenheid in het publiek gefinancierde deel van de markt van dienstverlening aan huis nagenoeg nihil is.

Vraag 12

In hoeverre is er sprake van verschillende situaties? Deelt u de opvatting van Prof. mr. Barentsen dat echte werknemers die precies dezelfde dingen doen, maar alleen niet in familiekring, enorm op deze groep mantelzorgers lijkt? In hoeverre is er bijvoorbeeld verschil met van familieleden die in dienst van de ander zijn in een situatie waar geen sprake is van mantelzorg?

Antwoord 12

Niet alleen in het kader van pgb-zorgverlening maar ook in andere situaties waarbij familieleden voor elkaar werken (bijvoorbeeld in de situatie dat een kind in het bedrijf van de ouder werkt of vice versa), moet worden getoetst of er sprake is van gezag voor de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst. Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van gezag wordt wel betrokken dat het om een familierelatie gaat maar dit hoeft niet in de weg te staan aan de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst.⁴ Dit wordt overigens ook beoordeeld in andere situaties waarbij familieleden binnen een bedrijf werken.

Binnen het pgb wordt alleen geïndiceerde zorg geleverd door pgb-zorgverleners. Dit is een andere situatie dan het verrichten van mantelzorg. Zowel bij mantelzorgers, als bij familieleden die naast mantelzorg ook pgb-zorg verlenen, wordt voor de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst getoetst of er sprake is van een gezagsverhouding. Dit gebeurt aan de hand van de feiten en omstandigheden waaronder zij werken. Dit geldt ook als er geen sprake is van mantelzorg.

Vraag 13

Deelt u de opvatting van de Centrale Raad van Beroep dat er juist sprake is van discriminatie als de groep met een pgb geen toegang heeft tot de WW?

Antwoord 13

De CRvB heeft geoordeeld dat het uitsluiten van de WW van pgb-dienstverleners, die een arbeidsovereenkomst hebben waarmee zij onder de Rda vallen, leidt tot indirecte discriminatie van vrouwen. Dit oordeel van de CRvB neem ik over en uiteraard zal ik deze uitspraak naleven.

Vraag 14

Waarom is er volgens u geen sprake van een gezagsverhouding? Hoe rijmt dat met de opvatting die ook in de uitzending van Nieuwsuur aan bod kwam dat er wel degelijk situaties zijn waarin er sprake is van een gezagsrelatie bij iemand die voor zijn eigen kind zorgt?

Antwoord 14

Er kunnen inderdaad situaties zijn dat er sprake is van een gezagsverhouding van pgb-houder en hun familieleden. De CRvB heeft in zijn jurisprudentie bepaald dat ook in familiesituaties sprake kan zijn van een gezagsverhouding en daarmee van een dienstbetrekking. Op grond van deze jurisprudentie moet

³ Kamerstuk 29 544, nr. 507.

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2015:4328, ECLI:NL:CRVB:2016:17592, ECLI:NL:RBMNE:2022:3545 en civielrechtelijk: ECLI:NL:RBOBR:2021:1493, Rechtbank Oost-Brabant, 8477081 CV EXPL 20-1931 (rechtspraak.nl).

aan de hand van de feiten worden beoordeeld of er sprake is van een gezagsverhouding waarbij de familieverhouding dus niet doorslaggevend is. Zo oordeelde de CRvB dat er sprake was van een gezagsverhouding in een situatie dat een zoon voor zijn moeder zorgde, omdat de moeder en zoon een bepaald loon voor bepaalde werkzaamheden met bepaalde werktijden hadden afgesproken.⁵

Dat is echter vaak ook niet het geval; het aannemen van een gezagsverhouding – het werken «in dienst van» de ander – is in situaties van pgb-zorgverlening binnen gezinsverband juist lastig vanwege de familierelatie. Dit bevestigde de CRvB recentelijk nog in een zaak waarin zorg werd verleend aan een echtgenote. In die zaak oordeelde de CRvB dat de arbeidsverhouding tussen de echtgenoten in overwegende mate werd beheerst door hun familieverhouding en dat geen sprake is van een gezagsverhouding. Er kon daarom niet worden geoordeeld dat de zorgverlener «in dienst van» zijn echtgenote was, met als gevolg dat de aanvraag voor een WW-uitkering terecht was afgewezen.⁶

Uit de situaties, die in de uitzending van Nieuwsuur werden geschetst, leid ik af dat daar geen sprake was van een gezagsverhouding tussen het zieke minderjarige kind (pgb-houder) dat verzorgd werd door de ouder (pgb-dienstverlener). Vanwege het ontbreken van de gezagsverhouding in deze situaties, is er geen sprake van een arbeidsovereenkomst. Daarom waren de ouders niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen.

Wel wordt er, zoals in het antwoord op vraag 3 is aangegeven gekeken naar een oplossing voor deze schrijnende situaties.

Vraag 15

Is er volgens u wel sprake van de andere onderdelen van artikel 7:610 uit het Burgerlijk Wetboek, die bepaalt wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst?

Antwoord 15

In de situatie van pgb-zorgverleners zal veelal voldaan zijn aan twee voorwaarden die artikel 7:610 van het BW aan de aanwezigheid van een arbeidsovereenkomst stelt: het verrichten van arbeid tegen een bepaald loon. Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 van het BW zijn echter *alle* kernelementen relevant: zowel arbeid en loon, als werken in dienst van (gezag). Al deze elementen dienen aanwezig te zijn om te spreken van een arbeidsovereenkomst. Het is dus niet bepalend dat er alleen sprake is van arbeid en een beloning; óók aan het gezagscriterium moet zijn voldaan.

Vraag 16

Deelt u de opvatting van Prof.mr. Boogaard dat er onder het geldende recht al een groep is die recht heeft op de WW en andere sociale voorzieningen?

Antwoord 16

Ja, ik deel die opvatting. In mijn antwoord op vraag 14 heb ik toegelicht dat er inderdaad situaties kunnen zijn waarbij sprake is van zorgverlening door familieleden onder gezag en dus van een arbeidsovereenkomst c.q. dienstbetrekking. In deze situaties kan aanspraak gemaakt worden op een uitkering op grond van de WW en andere sociale voorzieningen.

Vraag 17

Overweegt u om deze groep onder de WW, ZW en WIA te laten vallen, los van de vraag of er sprake is van een gezagsverhouding en een arbeidsovereenkomst?

Antwoord 17

Nee, dat overweeg ik niet. Uit mijn antwoorden op de bovenstaande vragen blijkt waarom de groep zonder arbeidsovereenkomst niet onder de WW, ZW en WIA valt.

⁵ Centrale Raad van Beroep 14 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3634.

⁶ Centrale Raad van Beroep 15 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:479.

Vraag 18

Hoe veel zou het kosten om deze groep onder WW, ZW en WIA te laten vallen? Speelt dat mee in uw overweging?

Antwoord 18

Zoals ik heb toegelicht in mijn bovenstaande antwoorden, is er bij het verlenen van pgb-zorg in familieverband vaak geen sprake van een gezagsverhouding en daarmee ook niet van een arbeidsovereenkomst. Zodoende bestaat er voor deze groep geen recht op een uitkering op grond van de WW, ZW en WIA. Hierbij spelen budgettaire overwegingen geen rol. Indien deze groep van circa 76.000 personen wél recht zou hebben op een WW-, ZW- en WIA-uitkering dan zou dit op langere termijn structureel circa € 115 miljoen aan extra uitgaven met zich meebrengen. Hierbij is sprake van een ingroeipad. In de berekening is uitgegaan van eenzelfde instroom in, en duur van de genoemde uitkeringsregelingen als het gemiddelde van de beroepsbevolking. Voor de berekening van de uitkeringshoogte is de gemiddelde hoogte van een pgb-uitkering benaderd.⁷ Overigens zou de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen er ook toe leiden dat bij de pgb-houders werkgeverspremies geheven zouden moeten worden. De inkomsten uit premieheffingen zijn niet meegenomen in deze berekeningen.

⁷ Hierbij is de gemiddelde hoogte van de eenmalige uitkering als basis genomen. Zorgverleners kunnen een dergelijke eenmalige uitkering krijgen als de budgethouder overlijdt. De hoogte van deze uitkering is het gemiddelde van de laatste drie gewerkte maanden.