



Reactie Per Saldo ten aanzien van internetconsultatie op het Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties (VBAR)

Utrecht: 10 oktober 2025

Per Saldo maakt gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het Besluit verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties.

Per Saldo is de vereniging van mensen met een persoonsgebonden budget (pgb). Er zijn ongeveer 130.000 mensen die hun zorg en/of ondersteuning regelen via een pgb. Zij hebben over het algemeen allemaal te maken met een levenslange beperking of chronische ziekte en willen en kunnen eigen regie voeren over hun leven en over hun zorg, zodat zij in staat zijn een leven te leiden zoals zij dit zelf willen.

We laten hierbij zien middels voorbeelden dat het genoemde besluit nog altijd onvoldoende duidelijkheid en zekerheid biedt aan pgb zorgverleners die als zzp-er werken voor een budgethouders. Wij vragen voor deze groep om betere voorwaarden en duidelijke regels te formuleren, voordat de wetgeving wordt aangepast. In onderstaande voorbeelden wordt de situatie van twee afzonderlijke budgethouders en hun zorgverleners beschreven (de namen zijn fictief, maar ontleend aan bestaande leden en hun zorgverleners).

Twee voorbeelden van budgethouders en ZZP-zorgverleners

Geert heeft een dwarslaesie en heeft daarom hulp nodig bij persoonlijke verzorging. Voor zijn baan moet hij in de ochtend op verschillende tijdstippen op pad gaan. Dus voor het douchen en aankleden heeft hij steeds op wisselende momenten zorg nodig, en hij moet de zekerheid hebben dat de zorg op tijd geleverd wordt om aan te sluiten op zijn agenda. Gelukkig is Fabienne, zijn pgb-zorgverlener, flexibel en betrouwbaar.

Janet heeft een vorm van een autismespectrumstoornis (ASS), waardoor ze van slag kan raken als er iets onverwachts gebeurt. Verder heeft zij een angststoornis; waardoor zij vooral laat in de avond in paniek kan raken. Het lukt haar om zelfstandig te wonen, omdat zij haar pgb-begeleider Bas kan appen of bellen op het moment dat dit nodig is, ook in het weekend. Vaak is dat voldoende om de week door te komen tot het begeleidingsmoment met Bas. Doordat Bas haar al jaren kent, weet hij snel wat er aan de hand is en wat Janet nodig heeft om rustig te worden.

Bas en Fabienne zijn werken allebei als ZZP-er voor een budgethouder. Fabienne heeft bewust gekozen om als ZZP-er te gaan werken, omdat ze de werkdruk in de thuiszorg te hoog vond en graag persoonlijk contact wil hebben met de mensen waar zij voor werkt. Daarom werkt zij als zelfstandige voor een aantal budgethouders. Met iedere budgethouder maakt zij in goed overleg afspraken. Ook Bas, zelf ervaringsdeskundige, heeft bewust gekozen om als zelfstandige zorg te verlenen, omdat persoonlijk contact van belang is.

Zijn de zorgverleners uit de bovenstaande voorbeelden nou ondernemers in de zorg of schijnzelfstandigen die eigenlijk werknemers zijn met een arbeidscontract?

Voor budgethouders en pgb zorgverleners is het enorm moeilijk om hier achter te komen. Ook Per Saldo krijgt hierover ook concrete vragen, maar geen duidelijk antwoord van de ministeries VWS en SZW.

De nadere uitleg

Het Besluit VBAR, een uitwerking van de wet VBAR, heeft tot doel meer duidelijkheid te bieden op die vraag wanneer een ZZP-er een schijnzelfstandige is. Het legt uit wanneer sprake is van 'werkinhoudelijke of organisatorische sturing door de werkgever' en het 'voor eigen rekening en risico verrichten van de arbeid, twee kernbegrippen uit de wet VBAR.

Artikel 1

Er is slechts sprake van werkinhoudelijke of organisatorische sturing door de werkgever als bedoeld in artikel 610, lid 2, aanhef en onderdeel a, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek indien:

- a. de werkgever bevoegd is om aanwijzingen en instructies te geven over de wijze waarop de werknemer de werkzaamheden moet uitvoeren en de werknemer deze moet opvolgen;
- b. de werkgever de mogelijkheid heeft om de werkzaamheden van de werknemer te controleren en bevoegd is om op basis daarvan in te grijpen;
- c. de werkzaamheden worden verricht binnen het organisatorisch kader van de organisatie van de werkgever;
- d. de werkzaamheden een structureel karakter hebben binnen de organisatie; of
- e. de werknemer soortgelijke werkzaamheden verricht als andere werknemers.

Artikel 2

Er is slechts sprake van het voor eigen rekening en risico verrichten van de arbeid als bedoeld in artikel 610, lid 2, aanhef en onderdeel b, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek indien:

- a. de financiële risico's en resultaten van de werkzaamheden liggen bij degene die de arbeid verricht;
- b. degene die de arbeid verricht zorgt voor een zelfstandige en voor derden als zodanig herkenbare uitvoering van de werkzaamheden;
- c. degene die de arbeid verricht in het bezit is van een specifieke opleiding, werkervaring, kennis of vaardigheden, die in de organisatie waarin de arbeid wordt verricht niet structureel aanwezig is;
- d. er sprake is van een korte duur van de opdracht of een beperkt aantal uren per week; of
- e. er sprake is van kenmerken van degene die de arbeid verricht die wijzen op ondernemerschap voor soortgelijke werkzaamheden.

Hoe duidelijk is de verduidelijking voor budgethouders en hun zzp-ers?

Bovenstaande artikelen geven absoluut geen duidelijkheid en zekerheid voor Bas en Fabienne. Je zou kunnen denken dat pgb-zorgverleners, die werken voor een individuele particulier, geen schijnzelfstandigen zijn. Er is immers geen sprake van werkinhoudelijke of organisatorische sturing, omdat pgb-zorgverleners niet werken binnen het organisatorisch

kader van de organisatie van de werkgever; en geen werk doen dat andere werknemers ook doen. Ook bij het voor eigen rekening en risico verrichten van de arbeid wordt er vergeleken met andere werknemers in een organisatie. Pgb-zorgverleners hebben een persoonlijke relatie met een budgethouder op basis van wederzijdse afhankelijkheid, die anders is dan de meeste verhoudingen in het arbeidsrecht.

Bas en Fabienne zijn niet als zzp'ers aan de slag gegaan, omdat een arbeidsovereenkomst niet mogelijk is (zoals bij de arresten van Deliveroo en Uber). Zij hebben bewust gekozen om ZZP-er te worden om zelf meer vrijheid en zeggenschap te hebben over de werkzaamheden.

Zzp-rgb zorgverleners zijn mogelijk schijnzelfstandigen

In de Kamerbrief van voormalig Minister van Hijum van 08-07-2025 over risico op schijnzelfstandigheid in rgb-situaties staat echter te lezen dat het risico op schijnzelfstandigheid wel degelijk speelt bij de inhuur van de zorgverleners op basis van een overeenkomst van opdracht, bijvoorbeeld als zelfstandige of in familieverhoudingen.

Citaat:

“.....Er kan bij een arbeidsrelatie met een particulier (dus met een rgb-houder) ook sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Het belangrijkste element in de beoordeling is of er sprake is van gezag. Budgethouders maken afspraken over de zorg en ondersteuning die zij willen ontvangen. Wat daarbij lastig is dat er ook bij inhuur van een zelfstandige aanwijzingen gegeven mogen worden. Het verschil is dat bij de inhuur de aanwijzingen beperkt zijn tot een nadere invulling van de opdracht terwijl bij een arbeidsovereenkomst de aanwijzingen veel breder kunnen zijn..

Bij gespecialiseerde werkzaamheden, zoals het uitvoeren van medische handelingen, ligt het eerder voor de hand dat aanwijzingen van de rgb-houder beperkt zijn tot een nadere invulling van de opdracht (buiten gezag), terwijl bij werkzaamheden van eenvoudige aard, zoals hulp in het huishouden, aanwijzingen over de wijze waarop de werkzaamheden uitgevoerd moeten worden wel voorstelbaar zijn (gezag).....Zoals u leest, is het afhankelijk van de uitvoering of er sprake is schijnzelfstandigheid bij een rgb-houder. Dit hangt af van de individuele omstandigheid, waarbij bovenstaande elementen van belang zijn.

Dit geeft dus geen enkele duidelijkheid; en veel onzekerheid. Dat erkent de voormalig minister: “Ik snap dat dit voor rgb-houders lastig kan zijn om te beoordelen.” Terwijl budgethouders dat wel nu al moeten weten, omdat per 1 januari 2025 het handhavingsmoratorium Wet DBA is opgeheven.

Er wordt gewerkt aan meer duidelijkheid en handvatten voor rgb-houders om een goede keuze te maken op welke manier zij hun zorgverleners inhuren.

Wie maken deze handvatten en voorbeelden, wanneer wordt dat naar buiten gebracht en is het niet verstandig om budgethouders en rgb-zorgverleners, en in ieder geval Per Saldo daarbij te betrekken?

Wat gaan Bas en Fabienne doen ?

Bas en Fabienne weten dus nog steeds niet waar ze aan toe zijn. Kunnen zij ZZP'ers blijven? Welk maatschappelijk belang wordt er geschaad als zij hun werk als ZZP'er mogen blijven doen? Welke voordelen heeft het om op basis van een arbeidsovereenkomst te werken en welke nadelen zijn er?

Hoe reëel is het dat zij dan flexibel kunnen blijven werken, op de momenten dat het nodig is? Het beleid, dat bedoeld is om deze zorgverleners te beschermen maakt dit heel ingewikkeld. Zeker gezien de invoering van het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers.

In het beleidskompasformulier behorende bij de internet consultatie staat daarover:

Het beleid rondom werken met zelfstandigen en als zelfstandige hangt daarnaast ook samen met het bredere arbeidsmarktbeleid. Het is mogelijk dat een deel van de schijnzelfstandigen die naar aanleiding van deze wetgeving een arbeidsovereenkomst aangaan, in flexibel werk terechtkomen. Het kabinet wil voorkomen dat zij van de ene vorm van onzeker werk, als schijnzelfstandige, in een andere vorm van onzeker werk terecht komen. Mede daarom is tevens het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers bij de Tweede Kamer ingediend. In dit wetsvoorstel wordt onder meer de onderbrekingstermijn bij tijdelijk werk verhoogd van zes maanden naar vijf jaar, nuluren contracten worden verboden en vervangen worden voor een basiscontract met meer rooster- en inkomenszekerheid, en de meest onzekere fasen binnen uitzendwerk worden verkort van maximaal 5,5 jaar naar maximaal 3 jaar. Hiermee wordt de inkomens- en roosterzekerheid van flexibel werk ook voor deze werkenden vergroot.

Op zichzelf kan het voor Bas en Fabienne prettig zijn een basiscontract te krijgen met meer rooster- en inkomenszekerheid. Mits de wetgever dan ook regelt dat de regels uit de zorg die ervoor zorgen dat budgethouders hun verplichtingen uit arbeidsovereenkomst schrapt, en budgethouders een toereikend uurtarief en jaarbudget krijgen waarvan zij die kosten kunnen betalen.

Dat is tot op heden niet gelukt, en de afschaffing van de regeling dienstverlener voor het pgb laat ook zien dat regelgeving die was bedoeld om pgb-zorgverleners een betere rechtpositie te geven het slechter voor hen maakt, omdat zij er mogelijk in inkomen fors op achteruit gaan. De vraag is of Bas en Fabienne dan nog voor de Janet en Geert zullen blijven werken. Hopelijk wel, want deze gemotiveerde zorgverleners zijn hard nodig in de zorg!

Bij pgb is het flexibel kunnen inzetten van zorg en ondersteuning een must, waarbij budgethouders regie kunnen voeren over hun zorg en in onderling overleg met de zorgverleners afspraken hierover kunnen maken.

Wij pleiten ervoor om eerst goed arbeidsvoorwaarden voor pgb-zorgverleners te regelen en echt duidelijke criteria te bieden, voordat deze wetgeving wordt ingevoerd.

Verder is het wenselijk dat er vooraf goedkeuring wordt gegeven aan budgethouders en hun zorgverleners, zodat dat zij de juiste overeenkomst gebruiken. Dit voorkomt mogelijke naheffingen en boetes voor budgethouders die hiervoor geen financiële middelen hebben. Zij zijn immers geen organisatie die winsten maakt en kunnen niet als zodanig onder één kam geschoren worden.