29544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1337 Brief van de minister van Werk en Participatie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2026

In het Commissiedebat arbeidsmarktbeleid van 24 juni jl. (Kamerstuk 29544, nr. 1324) heb ik toegezegd aan dhr. Flach middels een kamerbrief in te gaan op de positie van budgethouders die een zelfstandige inhuren voor de zorgverlening in het kader van hun persoonsgebonden budget (pgb). Aangezien het om complexe materie gaat bij een kleine groep is het goed om hier schriftelijk op terug te komen. Met deze brief ga ik in op de huidige situatie in het pgb, de hulp en ondersteuning bij het afsluiten van de juiste zorgovereenkomst en de handhaving in het pgb.[1]

I. Werken met zelfstandigen in het pgb

Met een Persoonsgebonden budget (pgb) kan iemand zelf hulp, zorg/verpleging of ondersteuning/begeleiding inkopen bij een zorgverlener of zorginstelling. Zo bepaalt de cliënt/budgethouder zelf wie de zorg levert, wanneer dit gebeurt en tegen welk tarief. Ook heeft de budgethouder de keuze om deze zorg in te kopen bij een zorginstelling, een zzp’er in te huren om de zorg te verlenen, een arbeidsovereenkomst af te sluiten met een zorgverlener of een familielid in te schakelen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het aannemen van zorgverleners en bepalen zelf wanneer en hoe deze zorg geleverd wordt. Zij kunnen ook een vertegenwoordiger aanwijzen die de inkoop van zorg organiseert. Voor de zorginkoop maken budgethouders gebruik van een budget dat bij de SVB staat (bij de Zorgverzekeringswet is er sprake van een keuze om de SVB de administratie te laten doen).

Het pgb kan gebruikt worden onder vier verschillende zorgwetten:

1. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – verstrekt door gemeenten
2. Jeugdwet – verstrekt door gemeenten
3. Wet langdurige zorg (Wlz) – verstrekt door zorgkantoren
4. Zorgverzekeringswet (Zvw) – verstrekt door zorgverzekeraars

Per wet wordt verschillende zorg onder verschillende voorwaarden geleverd.

Het grootste gedeelte van de zorgovereenkomsten in het PGB betreft overeenkomsten met instellingen of familieleden (zie de tabel hieronder). Als derde wordt meestal een arbeidsovereenkomst gesloten, daarna overeenkomsten met zzp’ers. Alle typen van contracten komen dus voor.

[1] Hiermee wordt voldaan aan toezegging TZ202607-063.

Aantal pgb-houders

Zorgovereenkomsten pgb; kenmerken budgethouder, type, zorgzwaartepakket Geslacht: Totaal mannen en vrouwen Leeftijd: Totaal					
Onderwerp: Zorgovereenkomsten, in jaar					
Zorgwet en zzp volgens indicatie	Jeugdwet	Wlz	Wmo	Totaal	Percentage van het totaal
Perioden	2023	2023	2023		
Type zorgovereenkomst	aantal	aantal	aantal		
Totaal	23960	191015	62995	277970	100%
Overeenkomst van opdracht met instelling	15435	88900	30550	134885	48,5%
Overeenkomst van opdracht met zzp-er	1295	11120	4725	17140	6,2%
Overeenkomst van opdracht met familielid	5915	72080	17675	95670	34,4%
Arbeidsovereenkomst	1315	18915	10045	30275	10,9%

Bron: CBS[2]

Hoe beoordeel je of er gewerkt kan worden met en als zelfstandige?

Er is de laatste tijd onzekerheid ontstaan bij budgethouders en hun zelfstandige zorgverleners over het inhuren van zelfstandigen ter uitvoering van taken voor pgb. Het inhuren van zelfstandigen ter uitvoering van taken voor pgb is mogelijk, mits goed vormgegeven. Ook zelfstandigen leveren een waardevolle bijdrage aan de zorg en ondersteuning die budgethouders met een pgb inkopen. Met deze brief wil ik budgethouders en zorgverleners houvast bieden om dit goed en zorgvuldig te doen..

Op: Zzp of loondienst: hulpmiddelen voor bepalen arbeidsrelatie | Rijksoverheid.nl staan de kenmerken die bepalen wanneer iemand als zzp'er kan

[2] StatLine - Zorgovereenkomsten pgb; kenmerken budgethouder, type, zorgzwaartepakket.

worden ingehuurd of wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Ook budgethouders kunnen deze kenmerken gebruiken om te beoordelen of sprake is van de inhuur van een zelfstandige of van een arbeidsovereenkomst. Overigens speelt bij een budgethouder mee dat er sprake is van een particulier die zorg en ondersteuning nodig heeft. Daardoor zijn de kenmerken of er sprake is van het werken in de organisatie (ook wel inbedding genoemd) minder relevant als element om te bepalen of een zelfstandige kan worden ingehuurd of dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst.

Om meer inzicht te geven in hoe een situatie wordt beoordeeld, is een casus uitgewerkt van een pgb-zorgverlener: zzp - ja of nee | Rijksoverheid.nl. In deze casus is sprake van werken als zelfstandige. Deze casus kan behulpzaam zijn bij de beoordeling van de eigen arbeidsrelatie, maar omdat elke budgethouder zijn eigen specifieke manier van werken heeft, kan het lastig zijn om op basis van een casus een conclusie te trekken over de eigen situatie. De arbeidsrelaties die voorkomen bij budgethouders zijn in de praktijk zeer divers van aard, denk aan de verzorging binnen de familiekring, de inhuur van een professioneel zorgverlener die voor verschillende budgethouders werkt en zelf de regie over de werkzaamheden voert en de inhuur via zorginstellingen. We adviseren budgethouders daarom om samen met hun zelfstandige zorgprofessional de beschikbare informatie en de gevolgen van de verschillende overeenkomsten door te nemen om de individuele situatie te beoordelen. Het inhuren van zelfstandigen ter uitvoering van taken voor pgb is mogelijk, mits goed vormgegeven. Voor zelfstandige zorgprofessionals kan dit een mooie manier zijn om zelfstandig te werken en hun bijdrage te kunnen leveren aan de kwaliteit van leven van mensen. Met deze brief wil ik budgethouders en zorgverleners houvast bieden om dit goed en zorgvuldig te doen.

Er zijn vragen binnengekomen om meer voorbeelden uit te werken wanneer wel en niet als zelfstandige kan worden gewerkt ter uitvoering van een pgb. Begrijpelijk, en ik heb daar ook met het ministerie van VWS en de Belastingdienst naar gekeken. Tegelijkertijd is daarbij het dilemma dat niet ieder individueel geval in een of enkele casusposities te vatten is. Het risico dat het uitwerken van meer casusposities voor budgethouders weinig extra duidelijkheid en houvast oplevert is groot. Juist bij budgethouders kunnen we ons voorstellen dat zij meer houvast nodig hebben en dus een andere vorm van ondersteuning effectiever is.

Hoe worden budgethouders nu ondersteund?

Daarom hebben we gekeken naar een meer individuele benadering om budgethouders te ondersteunen. Als een budgethouder een zorgverlener inzet, is het belangrijk dat zij samen vooraf bepalen of de zorgverlener de werkzaamheden kan verrichten als zelfstandige of dat er sprake is van een andere overeenkomst. Er is bij de start van het pgb veel informatie beschikbaar voor de budgethouder over de verschillende soorten zorgovereenkomsten die er zijn en wat het verschil hiertussen is. Daar wordt ook ingegaan op het verschil tussen de inhuur van een zelfstandige of een werknemer in loondienst en de gevolgen die daarmee samenhangen[3]. Er zijn veel verschillende soorten

[3] Zorgovereenkomst kiezen | PGB | SVB

arbeidsverhoudingen, maar aan de hand van de gewenste invulling van de werkzaamheden, de afspraken, de aard van de werkzaamheden, de daadwerkelijke uitvoering ervan in de praktijk en de keuze voor de zorgverlener is vaak duidelijk welk contract van toepassing is. De SVB heeft hiervoor ook een keuzehulp ontwikkeld: Zorgovereenkomst kiezen | PGB | SVB.

Als er dan nog vragen zijn of twijfel is kan de budgethouder contact opnemen met de SVB voor advies. Dit zorgt voor meer ondersteuning van particuliere budgethouders. Met deze ondersteuning wordt meer houvast geboden dan acties als algemene casussen publiceren. Ik ben het namelijk eens met de verschillende leden in het debat dat deze bijzondere groep opdrachtgevers niet in de knel mogen komen en dat ook zelfstandige zorgprofessionals in het PGB waardevol zijn.

Handhaving

In het debat hebben een aantal leden gevraagd naar de wijze van handhaving bij deze groep particuliere opdrachtgevers.

De manier van organiseren en informeren zoals hiervoor beschreven is bedoeld om te voorkomen dat er fouten worden gemaakt en is er op gericht dat burgers zoveel mogelijk uit zichzelf hun verplichtingen kunnen nakomen. Dit sluit aan bij de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de Belastingdienst. Voor de Belastingdienst is de kwalificatie van de arbeidsrelatie relevant voor de loonheffingen. Per 1 januari 2025 is het handhavingsmoratorium voor de loonheffingen opgeheven waardoor de Belastingdienst weer volledig kan handhaven. Het opheffen van het handhavingsmoratorium heeft niets veranderd aan de wet- en regelgeving. Dit betekent dat het werken binnen of buiten dienstbetrekking, zoals dat voor 1 januari 2025 mogelijk was op basis van wet- en regelgeving, ook nu nog mogelijk is. Daarbij geldt voor 2025 een zachte landing die deels in 2026 is verlengd. De Belastingdienst legt over 2025 geen boetes op (en over 2026 geen verzuimboetes) en zal in principe eerst in gesprek gaan.

Op deze wijze krijgen ook budgethouders de ruimte om het goed te doen en zich te houden aan wet- en regelgeving.

Tegelijkertijd is niet te voorkomen dat er in individuele gevallen geen discussies ontstaan tussen zorgverlener en budgethouder. Er zijn namelijk ook individuele zorgverleners die als zzp’er aan de slag zijn en lopende de overeenkomst of achteraf toch een arbeidsovereenkomst claimen. Die civiele gevolgen zijn niet te voorkomen omdat dat iets is tussen zorgverlener en budgethouder. Een juiste kwalificatie van de arbeidsrelatie is overigens niet alleen belangrijk voor de loonheffingen, maar heeft ook gevolgen voor het arbeidsrecht en voor de uitvoering door UWV en de Arbeidsinspectie. Ook daarom hecht het kabinet aan goede voorlichting.

Met deze brief ben ik ingegaan op de huidige situatie in het pgb, de hulp en ondersteuning bij het afsluiten van de juiste zorgovereenkomst en de handhaving in het pgb. Het inhuren van zelfstandigen ter uitvoering van taken voor pgb is mogelijk, mits goed vormgegeven. Ook zelfstandigen leveren een waardevolle bijdrage aan de zorg en ondersteuning die budgethouders met een pgb inkopen. Om dit op de juiste manier te doen zijn er verschillende tools ontwikkeld. Zo is er algemene informatie hoe je als opdrachtgever en zelfstandige het kan inrichten, is er een casus gepubliceerd en is er een keuzehulp voor het kiezen van de juiste zorgovereenkomst. Als er dan nog vragen zijn of twijfel is kan de budgethouder contact opnemen met de SVB voor advies.

De minister van Werk en Participatie,
A.A. Aartsen