



Sociale Verzekeringsbank

Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 56 56
Internet: www.svb.nl

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
T.a.v. de heer mr. C.A. Herstel
Directeur-generaal Langdurige Zorg
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

VOLKSGEZONDHEID
WELZIJN EN SPORT

12 DEC. 2025

SCANPLAZA

datum

9 december 2025

ons kenmerk



Onderwerp: Uitvoeringstoets Wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers.

Geachte heer Herstel,

Met uw brief van 17 september 2025 (kenmerk: 4216932-1087761-LZ) heeft u mij verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen met betrekking tot het Wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers (hierna Wmzf). In deze brief doe ik u de conclusie toekomen van de uitvoeringstoets. Voor meer informatie verwijst ik u naar de bijlage, waarin de uitvoeringstoets is opgenomen.

Interpretatie en scope

Het Wmzf beoogt de zekerheid van werknemers die werken via uitzendcontracten, oproepovereenkomsten en tijdelijke contracten te versterken. De wetswijzigingen moeten flexwerkers meer perspectief bieden op een contract voor onbepaalde tijd, op meer werk- en inkomenszekerheid en op meer roosterzekerheid. Ook dient hiermee de onderlinge concurrentie tussen flexibele arbeid en vaste arbeid en tussen uitzendarbeid en andere vormen van flexibele arbeid te worden verkleind. Het voorstel maakt deel uit van een bredere hervorming van de arbeidsmarkt met als doel om een betere verhouding te creëren tussen het aantal vaste banen en het aantal flexibele banen. Een betere balans in de verhouding tussen vaste en flexibele banen moet bijdragen aan de doelstelling dat mensen voldoende werk- en inkomenszekerheid hebben.

Het ministerie van SZW heeft op 19 mei 2025 het Wmzf bij de Tweede Kamer ingediend.

De SVB onderkent het belang van voldoende werk- en inkomenszekerheid. De SVB draagt met haar dienstverlening bij aan de bestaanszekerheid van miljoenen burgers. Tegelijkertijd stelt de SVB vast dat de gevolgen van wijzigingen in arbeidswetgeving op budgethouders en op de uitvoering van de SVB niet altijd voldoende wordt gerealiseerd en doordacht. In voorliggend wetsvoorstel is de impact dermate omvangrijk op zowel het doenvermogen van budgethouders alsook de uitvoering van de SVB dat dit onmiddellijk leidt tot enorme verdringingseffecten op andere trajecten die juist bijdragen aan een goede dienstverlening aan budgethouders en zorgverleners, zoals de aansluiting van gemeenten op PGB 2.0. Het wetsvoorstel legt een onverantwoord meerjarig groot beslag op IT-capaciteit van de SVB. Alles overwegende acht de SVB het wetsvoorstel derhalve onuitvoerbaar. Ten overvloede merkt de SVB op dat de SVB zich uitspreekt over de impact op PGB1.0 en PGB2.0 F domein. De beoordeling van de impact op PGB2.0 Z-domein ligt bij VWS als beheer van het systeem.

Uitvoerbaarheid

Om onze ambities ten aanzien van toekomstbestendige dienstverlening waar te kunnen maken, en daarbij wendbaar en weerbaar te zijn als organisatie, toetst de SVB de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen niet alleen in technische zin maar ook of het bijdraagt aan vereenvoudiging en toekomstbestendigheid van onze dienstverlening.

De SVB acht het Wmzf **niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren**.

De SVB stelt vast dat door de opeenstapeling van complexe (arbeids-) wetgeving de grenzen van de uitvoering van de pgb-regeling zijn bereikt. Daarnaast en niet op de laatste plaats ziet de SVB dat dit specifieke wetsvoorstel gericht op deflexibilisering van de arbeidsmarkt zich moeilijk verhoudt tot de flexibiliteit van inkoop van zorg dat ten grondslag ligt aan de pgb-regeling. Binnen het (huidige) IT landschap is met name dit een zeer complicerende factor. Tot slot worden de effecten van dit wetsvoorstel vanuit burgerperspectief onwenselijk geacht, *“Het belangrijkste bezwaar dat door budgethouders wordt benoemd, is dat flexibele zorgverlening onmogelijk wordt terwijl budgethouders dit wel nodig hebben. De zorgbehoefte is namelijk niet altijd ‘planbaar’.*

Theoretisch en sec wetstechnisch beschouwd kan de SVB mogelijk delen van het wetsvoorstel met veel inspanning, middelen en complexiteit ten gevolg uitvoeren. Echter de implementatie legt meerjarig beslag op IT capaciteit. De verdringingseffecten dientengevolge zijn grootschalig en zeer impactvol. De continuïteit van dienstverlening komt onder druk door de te verwachte grote behoefte aan ondersteuning en toenemende complexiteit. Daarnaast worden de incidentele kosten geschat op minimaal €16 miljoen hetgeen een duidelijke indicatie is van hoe complex en omvangrijk de impact van dit wetsvoorstel voor de uitvoering van de SVB is. Het is de optelsom van het totaal der dingen dat de SVB tot haar oordeel komt dat het Wmzf niet uitvoerbaar is vanwege ernstige bezwaren.

Graag neem ik u mee in de overwegingen die aan dit oordeel ten grondslag liggen. Eerst wordt ingegaan op de effecten op de SVB als organisatie, uitgesplitst naar IT, verdringingseffecten, dienstverlening, rechtmatigheid en kosten. Vervolgens komen de effecten voor de burger aan bod, waarbij wij kijken naar het doenvermogen, de input van de PGB-Community van de SVB en het advies van de Cliëntenraad SVB.

Effecten SVB organisatie

De SVB heeft met u -in het kader van de recent vastgestelde Meerjarenkoers- gesproken over de houdbaarheid van de dienstverlening en de noodzaak tot het creëren van ruimte in het portfolio voor vernieuwing en innovatie.

Om onze ambities ten aanzien van toekomstbestendige dienstverlening waar te kunnen maken, en daarbij wendbaar en weerbaar te zijn als organisatie, moderniseren we ons IT landschap. Om ruimte hiervoor te creëren in het IT portfolio is het nodig om het IT-landschap te rationaliseren (ofwel het structureel verlagen van de complexiteit in het IT-landschap). Daarnaast moeten we scherpe keuzes maken in onze prioritering. We geven prioriteit aan initiatieven die leiden tot vereenvoudiging en toekomstbestendigheid van onze dienstverlening. Gevolg is dat we de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving die niet direct bijdraagt aan de realisatie van onze ambitie deprioriteren.

IT-aanpassingen

De SVB heeft in het verleden altijd getracht om wet- en regelgeving tijdig uit te voeren. Dit betekende dat de uitkomsten van uitvoeringstoetsen altijd ‘uitvoerbaar’ of ‘uitvoerbaar, mits’ zijn geweest. Echter in plaats van duurzame, toekomstbestendige oplossingen leidde dit tot snelle implementaties en

workarounds om de wet- en regelgeving tijdig uit te kunnen voeren. Deze oplossingen zijn wellicht functioneel geweest, maar niet robuust. Het gevolg is beperkte schaalbaarheid, extra onderhoudslast, een verhoogd risico op fouten door de complexiteit en het ontbreken van structurele integratie.

De impact van (de opeenstapeling van) arbeidswetgeving en de gevraagde aanpasbaarheid van IT en dienstverlening gaan niet meer samen. De impact van arbeidswetgeving voegt meer complexiteit toe aan IT en dienstverlening en helpt niet in het toewerken naar eenvoud en toekomstbestendige dienstverlening.

De SVB stelt vast voor dat voor het invoeren van het Wmzf binnen PGB1.0 en PGB2.0 F-domein 3 IT-teams 2,5 jaar nodig hebben om de benodigde aanpassingen aan de IT-systemen op te leveren. Voorafgaand is minimaal 3 maanden intensieve verdiepende analyse nodig. In verband met onderlinge afhankelijkheden is afstemming met iRealisatie VWS - verantwoordelijk is voor PGB2.0 Z-domein- nodig. Daarnaast hebben deze wijzigingen structureel impact op de complexiteit van het beheer en de ontwikkeling van de systemen.

De complexiteit van de aanpassingen ligt in het gegeven dat het PGB-houderschap is bedoeld voor een zorgbehoevende die zelf de regie houdt over de invulling van zijn zorg, met behulp van een beschikbaar gesteld budget. De budgethouder wordt gezien als werkgever. Dit is een fundamenteel andere situatie dan regulier werkgeverschap. Een standaard situatie bestaat uit één werkgever met veel werknemers. De SVB daarentegen faciliteert het werkgeverschap voor véél werkgevers (budgethouders) met weinig werknemers. Een standaard salarisadministratiepakket is daar niet voor gebouwd. Daarom is aan de salarisapplicaties van de SVB veel maatwerk toegevoegd. Daarnaast kent het pgb veel specifieke maatwerkprocessen om te zorgen voor tijdige en juiste betaling aan zorgverleners. Bij elke wijziging in wet- en regelgeving moet dit maatwerk worden herzien, getest en aangepast. Dit is arbeidsintensief en foutgevoelig binnen de IT-systematiek waarbij tijdelijke workarounds structureel zijn geworden en ingrijpen op de standaard processen van het salarisadministratiepakket.

De IT-aanpassingen zijn majeur. De SVB gebruikt meerdere systemen voor klantadministratie, salarisadministratie, uitbetaling en belastingaangifte. Het klantsysteem is sterk verweven en nadert zijn maximale capaciteit. Het in samenhang aanpassen van deze systemen is foutgevoelig en legt extra druk op de bestaande infrastructuur. Bovendien moeten alle koppelingen met externe partijen, zoals de Belastingdienst, worden herzien om te voldoen aan nieuwe gegevensstromen. Het hele applicatielandschap moeten worden aangepast.

De SVB acht het aanpassen van PGB1.0 IT-technisch onverantwoord.. Daarnaast wijst de SVB erop dat het beslag dat wordt gelegd op middelen en capaciteit om een systeem aan te passen waarvan – met de aansluiting van gemeenten – duidelijk is dat voltooiing van die aanpassing samenvalt met uitfasering van dit systeem niet verantwoord noch doelmatig is.

Het inhuren van extra mensen is geen realistische of effectieve oplossing: de schaarste aan IT-specialisten, de lange inwerkperiode van minimaal zes maanden en de sterke onderlinge afhankelijkheden tussen teams maken dit niet alleen inefficiënt, maar ook risicovol voor de continuïteit en kwaliteit van de ontwikkeling en dienstverlening.

In het geval van het PGB2.0 systeem is VWS (iRealisatie) verantwoordelijk voor de het beheer en de ontwikkeltaak van het Z-domein.. Indien er aanpassingen benodigd zijn in zowel het Z- als het F-domein, dienen deze eerst door VWS in het Z-domein doorgevoerd te worden. Daaropvolgend kan de SVB de aanpassingen in het F-domein doorvoeren. iRealisatie VWS brengt zelf de impact op het PGB2.0 systeem in beeld.

Verdringingseffecten

De SVB stelt vast dat de inspanningen die nodig zijn om het Wmzf te implementeren leidt tot een disproportionele belasting voor de SVB. Het legt een dusdanig groot beslag op de bedrijfsvoering en bestaande activiteiten dat deze verdringingseffecten de organisatie verlammen. De continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening komen ernstig in gevaar en creëren geen ruimte in het portfolio voor vernieuwing en innovatie dat nodig is om de ambities ten aanzien van toekomstbestendige dienstverlening waar te maken. Daarnaast weegt de SVB het belang op continuïteit van bestuurlijk overeengekomen activiteiten als zeer zwaarwegend.

De verdringingseffecten zijn zo groot omdat de inzet van alle beschikbare IT-teams nodig is voor de implementatie van het wetsvoorstel. De 3 teams die verantwoordelijk zijn voor elk een ander onderdeel van het SVB applicatielandschap – Treks, Oracle EBS en MijnPGB – zijn naar volle capaciteit nodig. De enige werkzaamheden die ernaast gedaan kunnen (en moeten) worden zijn gericht op het blijven functioneren van de bestaande systemen.

De belangrijkste verdringingseffecten die, voor de duur van drie jaar, uit de implementatie van het wetsvoorstel voortvloeien, zien op:

1. de insourcing van PGB2.0
2. het aansluiten van gemeenten op PGB2.0
3. uitvoeringstoetsen en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving

Dienstverlening

De implementatie van het wetsvoorstel legt zware belasting op de dienstverlening van de SVB. De betrokkenheid van een drietal afdelingen is nodig voor de aanpassing van circa 14.000 arbeidsovereenkomsten. Gedurende één kalenderjaar is de inzet van 12 Fte nodig om de voorbereiding op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel te realiseren. Structureel is 20 Fte nodig door toename in ondersteuning werkgeverstaken, aanverwante dienstverlening en bezwaar en beroep.

Ook bij de afdeling die verantwoordelijk is voor beleidsimplementatie voorziet de SVB dat het beslag op beschikbare capaciteit te impactvol is. Gedurende twee jaar is een volledige inzet van minimaal één multidisciplinair team (MDT) vereist voor benodigde werkzaamheden om te komen tot implementatie. Dit betekent dat een groot deel van de activiteiten van de beleidskalender (opdrachten intern en vanuit VWS) vertragen of gedefinieerd moeten worden.

Rechtmatigheid

De SVB stelt vast dat het Wmzf de rechtmatigheidscontroles raakt die de SVB uitvoert ten behoeve van gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars. De SVB wijst op de afhankelijk van VWS en de keten voor een sluitend toetsingskader en vraagt aandacht voor de toename van fouten en onrechtmatige betalingen door de complexiteit en het deels handmatige karakter van de processen. Ook ziet zij nieuwe risico's voortvloeien uit misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals het risico op schijnzelfstandigheid. Als gevolg van de toename van complexiteit van het arbeidsrecht en de daaruit volgende verplichtingen voor werkgever en werknemer zouden budgethouders en zorgverleners kunnen kiezen om hun arbeidsovereenkomst te beëindigen en een overeenkomst van opdracht af te sluiten, ondanks dat de feitelijke situatie nog steeds werkgever- en werknemerschap betreft. Het risico op schijnzelfstandigheid wordt ook door het UWV genoemd.

Kosten

Om de implementatie van het wetsvoorstel te realiseren maakt de SVB eenmalige kosten die onder andere zien op het ontwikkelen van IT-functionaliteiten, inzet op ondersteuning werkgeverstaken en het informeren van budgethouders en zorgverleners. Deze eenmalige kosten bedragen naar schatting ruim € **16.000.000**. Het wetsvoorstel vraagt aanpassing van applicaties, uitvoerings- en ondersteunende processen, die de capaciteit van de dienstverlenende directie meerdere jaren grotendeels zal bezetten. De incidentele kosten zullen zich verspreiden over meerdere jaren voordoen.

Daarnaast maakt de SVB jaarlijks structurele kosten voor onder andere de toename in de ondersteuning bij de werkgeverstaken en salarisadministratie. In totaal bedragen de structurele kosten naar schatting ruim €**4.000.000 per jaar**.

Effecten op de burger

Het Wmzf raakt burgers met een pgb en met name de budgethouders met een zorgverlener op oproepbasis. De SVB ziet een administratieve lastenverzwaring bij de budgethouder en zorgverlener door de introductie van het referentierooster, een uren criterium, loonspreiding, bewijs van inschrijving, en de verdere toepassing van de

3-uursregel. De SVB ziet dat de stapeling van arbeidswetgeving (WAB, Rdah en dit wetsvoorstel) en daarmee gepaard gaande toename van complexe regels raakt aan het doenvermogen van de burger.

De SVB hecht grote waarde aan het burgerperspectief en heeft gelet op de reikwijdte en impact van het wetsvoorstel de Cliëntenraad van de SVB en de PGB-Community gevraagd ook haar reactie op het wetsvoorstel te geven. Ook heeft de SVB een Doenvermogenstoets uitgevoerd.

Doenvermogen

Uit de doenvermogenstoets volgt dat de initiële impact op het doenvermogen van de budgethouder hoog is en de fundamentele raakt van de zorgsituatie. Hiermee wordt bedoeld dat zorgen over complexe regels en beperking in flexibele zorg stress en onzekerheid veroorzaken, waardoor het doenvermogen afneemt en de kern van het pgb

-eigen regie en continuïteit van passende zorg- wordt geraakt. Bij zorgverleners wordt een stevig beroep gedaan op hun doenvermogen doordat verwacht wordt dat zij actief meedenken, administratieve handelingen verrichten, flexibel inspelen op veranderingen en samen met de budgethouder zorgen dat alles juridisch en administratief klopt.

De combinatie van verhoogde administratieve lasten en beperkt doenvermogen leidt tot concrete risico's die raken aan: het verlies van regie, de kwaliteit van zorg, de inzet van zorg en overbelasting. Daarnaast bestaat er een financieel risico en risico op een verstoorde arbeidsverhouding (zie Bijlage Doenvermogenstoets voor verdere toelichting).

Inbreng PGB Community

Flexibiliteit wordt door budgethouders als één van de belangrijkste voordelen van een pgb gezien omdat zorg niet altijd planbaar is. Het verlies daarvan ziet de pgb community als grootste zorg. Verder maakt de pgb community zich zorgen over de druk op het beschikbare budget door de afspraak over vaste uren in relatie tot de loondoorbetalingsplicht. Tot slot is er zorg over het kunnen voldoen aan het bandbreedte contract. Meer dan de helft van de respondenten verwacht dat de veranderingen die deze wet met zich meebrengt het moeilijker maken voor een budgethouder om voldoende zorg te regelen. Het belang van meer zekerheid voor hun zorgverleners wordt onderschreven maar maakt de, ook door de zorgverlener, gewenste flexibiliteit ingewikkeld.

Inbreng Cliëntenraad SVB

De Cliëntenraad SVB voorziet onwenselijke gevolgen bij de invoering van dit wetsvoorstel. Verlies aan flexibiliteit, verhoging van de financiële druk door uitbetaling van een minimaal aantal uren bij een bandbreedte contract en verhoging van de administratieve complexiteit door de vastlegging van uren, bandbreedtes en aanpassing declaratieproces. De Cliëntenraad SVB onderschrijft het doel van de wet maar constateert ook dat de toepassing hiervan binnen het PGB-stelsel specifieke uitdagingen kent. De impact op de budgethouder die als werkgever optreedt is groot.

Conclusie

De SVB concludeert dat het Wmzf in de praktijk voor budgethouders en zorgverleners binnen het pgb-domein complex en moeilijk uitvoerbaar is. De combinatie van complexe regelgeving, administratieve verplichtingen en beperkte ruimte voor maatwerk leidt tot een aanzienlijke belasting van het doenvermogen van budgethouders en zorgverleners. Het beoogde doel van het wetsvoorstel, deflexibilisering, intervenueert met de benodigde flexibiliteit die burgers nodig hebben om te voldoen aan hun zorgbehoefte waarin juist de pgb-regeling voorziet. De SVB roept op om bij toekomstige wet- en regelgeving vooraf de impact op de groep budgethouders die als werkgever fungeert in beeld te brengen.

Tot slot

Ik vertrouw erop dat de toelichting volstaat en een duidelijk beeld schetst van de complexiteit, het dilemma en de spagaat waarmee de SVB zich ziet geconfronteerd als uitvoerder en bij het komen tot dit oordeel. De SVB onderschrijft het maatschappelijke doel van het wetsvoorstel, maar constateert dat de praktische uitvoerbaarheid binnen de uitvoering van het pgb-domein tot onoverkomelijke knelpunten leiden. De SVB acht het wetsvoorstel in de huidige vorm niet uitvoerbaar vanwege ernstige bezwaren.

De SVB is zich terdege bewust van de impact die dit oordeel heeft. Generieke arbeidswetgeving kan voor de groep budgethouders die werkgever zijn niet worden toegepast. Het niet kunnen toepassen van generieke arbeidswetgeving kan leiden tot (rechts)ongelijkheid op de arbeidsmarkt en verschraling van arbeidsvoorwaarden met name in dit geval voor de zorgverlener. Zorgverleners hebben minder zekerheid over inkomen en werkduur, de beoogde versterking van vaste contracten en beperking van flexibele constructies blijft daarmee uit. Dit weegt zwaar op de schouders van SVB die in haar dienstverlening bijdraagt aan de bestaanszekerheid van burgers, ondanks dat voor zowel budgethouders als zorgverleners dit specifieke wetsvoorstel intervenueert met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan werkgever-werknemerschap binnen de pgb-regeling en grote impact heeft op het doenvermogen.

De SVB doet een klemmend beroep op vereenvoudiging van wet- en regelgeving met in het bijzonder oog voor de positie van de budgethouder als werkgever binnen de pgb-regeling.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest en stel het op prijs binnen zes weken een reactie te ontvangen op deze brief.

Voor vragen of voor een toelichting op deze brief kunt u contact opnemen met mw. M.Doek: mboek@svb.nl of 06 52412646.

Een afschrift van deze brief wordt aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezonden.

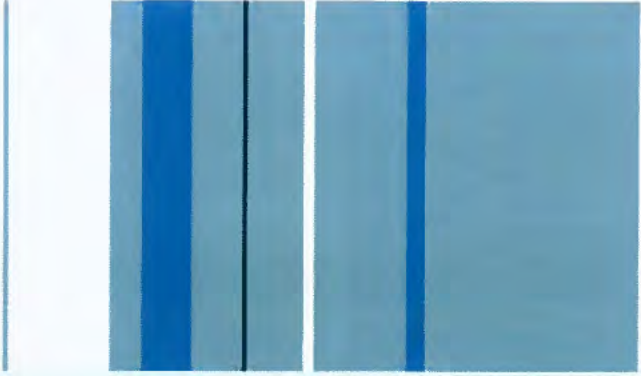
Met vriendelijke groeten,
Sociale Verzekeringsbank



Lid Raad van Bestuur

Bijlage(n): U-toets wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers.

- Bijlage 1 Juridische analyse Wmzf
- Bijlage 2 Rapport PGB Community Wmzf
- Bijlage 3 Doenvermogenstoets
- Bijlage 4 Advies Cliëntenraad SVB aan de uitvoeringstoets Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers



Uitvoeringstoets

Wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers

December 2025
Sociale Verzekeringsbank

Inhoud

1	MANAGEMENTSAMENVATTING	2
2	INLEIDING	4
3	BESCHRIJVING VAN HET WETSVOORSTEL	5
3.1	DOEL.....	5
3.2	INHOUD.....	5
4	EFFECTIVITEIT VAN HET WETSVOORSTEL MEER ZEKERHEID FLEXWERKERS	7
4.1	KRITIEK EN MAATSCHAPPELIJKE DISCUSSIE.....	7
4.2	KNELPUNTEN IN RELATIE TOT HET PGB.....	7
4.3	KNELPUNTEN TEN OPZICHTE VAN DE KOERS VAN DE SVB.....	9
4.4	CONCLUSIE.....	9
5	EFFECTEN VOOR DE BURGER.....	10
5.1	DOELGROEP.....	10
5.2	ADMINISTRATIEVE LASTEN	10
5.3	DOENVERMOGEN ONDER DRUK	11
5.4	RISICO'S VOOR DE BUDGETHOUDER	12
5.5	REACTIES PGB COMMUNITY EN SVB CLIËNTENRAAD	12
5.6	CONCLUSIE.....	13
6	EFFECTEN VOOR DE SVB	14
6.1	AFDELING DIENSTVERLENING	14
6.2	AFDELING BEHEER & ONTWIKKELING	17
6.3	IMPACT PORTFOLIO: VERDRINGINGSEFFECTEN	21
6.4	CONCLUSIE: BELANGRIJKSTE EFFECTEN EN DOELMATIGHEID	21
7	HANDHAAFBAARHEID & VERANTWOORDINGS- EN BELEIDSINFORMATIE.....	23
7.1	RECHTMATIGHEID EN TOETSINGSKADERS.....	23
7.2	IMPACT OP DE RECHTMATIGHEIDSMETINGEN.....	24
7.3	RISICO'S OP MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK	25
7.4	CONCLUSIE.....	25
8	UITVOERINGSKOSTEN.....	26
8.1	INCIDENTELE KOSTEN.....	26
8.2	STRUCTURELE KOSTEN	27
9	EINDCONCLUSIE	28
10	BEGRIPPENLIJST	29

1 Managementsamenvatting

Voor u ligt de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers, waarin de impact van de wet op de uitvoering van het persoonsgebonden budget (pgb) door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is getoetst. De uitvoerbaarheid is getoetst met de SVB als beoogd uitvoerder.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) concludeert dat het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers niet uitvoerbaar is, vanwege ernstige bezwaren.

Toelichting op het oordeel

1. Beperking van regie en flexibiliteit

Het wetsvoorstel beperkt de eigen regie van budgethouders en de flexibele inzet van zorg, fundamentele pijlers van het pgb. Budgethouders zijn afhankelijk van maatwerk in hun zorg. De administratieve lasten nemen fors toe en het wetsvoorstel vraagt veel van het doenvermogen van de budgethouder.

2. Impact op IT-systemen

De bestaande IT-systemen, met name PGB1.0, lopen tegen hun grenzen aan. Door historisch maatwerk en complexe keuzes uit het verleden zijn de systemen niet geschikt om de vereiste aanpassingen te verwerken. De benodigde IT-aanpassingen zijn omvangrijk en nemen 1,5 tot aan 2,5 jaar in beslag.

3. Verdringingseffecten

De implementatie van deze wet vraagt om ingrijpende aanpassingen in processen, dienstverlening en IT-systemen. Dit legt een disproportionele druk op de organisatie en verdringt andere essentiële projecten, zoals de aansluiting van gemeenten op PGB2.0 en de insourcing van PGB2.0. Gedurende deze periode kunnen geen andere wetswijzigingen of verbeteringen worden doorgevoerd.

4. Niet in lijn met SVB-strategie

De wet vraagt aanpassingen die haaks staan op de strategische koers van de SVB, waarin vereenvoudiging en toekomstbestendigheid centraal staan. De complexiteit van de nieuwe contractvormen en de administratieve lasten zijn niet verenigbaar met deze strategie.

Hoe is dit oordeel tot stand gekomen?

- **Analyse van het wetsvoorstel:** Het doel van de wet is om flexwerkers meer zekerheid te bieden en de verschillen tussen flexibele en vaste arbeid te verkleinen. De SVB heeft onderzocht wat dit betekent voor de uitvoering van het pgb.
- **Toetsing aan praktijk en SVB-koers:** De SVB heeft gekeken naar de uitvoerbaarheid, de impact op burgers (budgethouders en zorgverleners), de handhaafbaarheid, de IT-infrastructuur en de kosten. Daarbij is getoetst aan de eigen uitgangspunten: vereenvoudiging, naleving van wet- en regelgeving, toekomstbestendige dienstverlening en digitalisering.
- **Knelpunten in de praktijk:** De wet sluit onvoldoende aan bij de praktijk van het pgb, waar flexibiliteit en maatwerk essentieel zijn. Dit leidt tot knelpunten zoals verlies van zelfregie, continuïteit van zorg en administratieve lasten.

- **Reacties uit de PGB Community en SVB Cliëntenraad:** Budgethouders en vertegenwoordigers geven aan dat het wetsvoorstel het organiseren van zorg moeilijker maakt, vooral door het verlies van flexibiliteit en de druk op het beschikbare budget.
- **Impact op SVB-organisatie:** De voorbereiding en uitvoering van de wet vragen om een uitzonderlijk grote inzet van capaciteit, zowel incidenteel als structureel. Dit leidt tot verdringing van andere projecten en taken, en brengt hoge kosten met zich mee.
- **Technische en organisatorische risico's:** De complexiteit van de benodigde IT-aanpassingen, de technische schuld uit het verleden en de beperkte rekbaarheid van systemen brengen grote risico's met zich mee voor de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening.

2 Inleiding

Het ministerie van SZW heeft op 19 mei 2025 het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers bij de Tweede Kamer ingediend. Op 17 september 2025 heeft het ministerie van VWS de SVB gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren waarin de gevolgen van het wetsvoorstel in kaart worden gebracht. Deze uitvoeringstoets heeft als doel om de uitvoerbaarheid van de aanpassingen in de wetgeving te toetsen.

Interpretatie van de opdracht en scope

Het ministerie van VWS heeft de SVB gevraagd om de impact van de wijzigingen aan de hand van de volgende toetsingscriteria in kaart te brengen:

1. Uitvoerbaarheid en implementatietermijn
2. Effecten voor de burger
3. Handhaafbaarheid
4. Informatie- en gegevenshuishouding (IT-huishouding)
5. Uitvoeringskosten
6. Verantwoordings- en beleidsinformatie

Uitgangspunten SVB

De SVB neemt naast de hiervoor genoemde toetsingscriteria de volgende uitgangspunten in acht bij het opstellen van deze uitvoeringstoets:

1. Vereenvoudiging
2. Naleving van wet- en regelgeving
3. Uitvoering
4. Toekomstbestendige dienstverlening
5. Digitalisering

Deze uitgangspunten worden door de SVB meegenomen om te waarborgen dat wijzigingen niet alleen aan de formele toetsingscriteria voldoen, maar ook bijdragen aan een efficiënte, toekomstgerichte en klantvriendelijke uitvoering.

3 Beschrijving van het wetsvoorstel

3.1 Doel

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers heeft als doel om de positie van werknemers, zoals zorgverleners binnen het pgb, met een flexibel arbeidscontract te versterken en de verschillen tussen vaste en flexibele arbeid te verkleinen.

3.2 Inhoud

Het wetsvoorstel introduceert **drie arbeidsovereenkomsten**: de reguliere arbeidsovereenkomst, het bandbreedtecontract en de oproepovereenkomst.

- **Reguliere arbeidsovereenkomst**

Bij een reguliere arbeidsovereenkomst leggen werkgever en werknemer samen één vaste arbeidsomvang per tijdseenheid vast, waarbij dit aantal altijd groter is dan nul. Binnen die afgesproken periode kunnen de daadwerkelijk gewerkte uren variëren. Wanneer de tijdseenheid langer is dan een maand, moet het loon gelijkmatig over de periode worden uitbetaald (loonspreiding). Daarnaast is de werkgever verplicht om de werknemer minimaal 28 dagen van tevoren duidelijkheid te geven over diens beschikbaarheid, zodat de werknemer in elk kwartaal voldoende zekerheid heeft.

- **Bandbreedtecontract**

Bij een bandbreedtecontract wordt een arbeidsomvang afgesproken met een gegarandeerd minimumaantal uren groter dan nul en een maximum aantal uren binnen dezelfde tijdseenheid. Het maximum mag daarbij niet hoger zijn dan 130% van het afgesproken minimum. Werknemers hebben altijd recht op hun minimale uren. Wanneer de overeengekomen tijdseenheid langer is dan een maand, moet het salaris gelijkmatig over die periode worden verdeeld. Daarnaast wordt de beschikbaarheid van de werknemer vastgelegd in een referentierooster, waarbij het aantal ingeroosterde uren niet mag uitkomen boven het afgesproken maximum.

- **Oproepovereenkomst**

Oproepovereenkomsten zijn toegestaan voor drie specifieke groepen: minderjarigen, scholieren en studenten. Bij deze overeenkomst hoeft geen vaste arbeidsomvang te worden vastgelegd. Wel geldt het zogenoemde uren criterium, wat betekent dat er gemiddeld maximaal 16 uur per week gewerkt mag worden op jaarbasis. De werkgever is verplicht te controleren of de werknemer daadwerkelijk scholier of student is door een geldig bewijs van inschrijving bij een erkende onderwijsinstelling op te vragen. Zodra de werknemer tijdens de looptijd van het contract niet meer aan de voorwaarden voor de oproepovereenkomst voldoet, wordt de overeenkomst automatisch omgezet in een bandbreedtecontract.

WW-premie

Voor reguliere arbeidsovereenkomsten en bandbreedtecontracten die voor onbepaalde tijd schriftelijk zijn vastgelegd, geldt een lage WW-premie. Wanneer een bestaande oproepovereenkomst van rechtswege wordt omgezet in een bandbreedtecontract zonder schriftelijke vastlegging, dan is de hoge WW-premie van toepassing. Worden er meer dan 30% extra uren uitbetaald vergeleken met de overeengekomen vaste uren (bij een reguliere overeenkomst) of de gegarandeerde minimale uren (bij een bandbreedtecontract), dan wordt de lage WW-premie alsnog omgezet naar de hoge WW-premie. Voor oproepcontracten en tijdelijke contracten geldt standaard de hoge WW-premie.

Ketenregeling

De onderbrekingstermijn tussen tijdelijke contracten wordt verlengd van 6 naar 60 maanden. Voor minderjarigen, studenten en scholieren die gemiddeld maximaal 12 uur per week werkten, blijft de termijn 6 maanden. Voor contracten die zijn afgesloten vóór 2027 blijft de bestaande ketenregeling van kracht; vanaf 2027 geldt de nieuwe termijn van 5 jaar.

Overgangsrecht

Bestaande oproepovereenkomsten worden van rechtswege omgezet in bandbreedtecontracten. Voor een oproepovereenkomst die van rechtswege overgaat naar een bandbreedtecontract geldt het gemiddelde gewerkte uren van 12 maanden.

Wijzigingen Wetsvoorstel	Nu	Na invoering wet
Oproepovereenkomst / nulurencontract	Budgethouder heeft mogelijkheid om oproepovereenkomst af te sluiten met een zorgverlener naar keuze.	Het nulurencontract verdwijnt. Oproepovereenkomst blijft alleen mogelijk voor zorgverlener die student, scholier en/of minderjarige is. Verplichting bijv. om urencriterium bij te houden.
Bandbreedtecontract	Budgethouder heeft mogelijkheid om oproepovereenkomst af te sluiten.	Bandbreedtecontract wordt geïntroduceerd met een gegarandeerd minimumaantal uren groter dan nul en een maximum aantal uren binnen dezelfde tijdseenheid.
WW-premie	Voor alle arbeidsovereenkomsten die voor onbepaalde tijd schriftelijk zijn vastgelegd, geldt een lage WW-premie.	Voor reguliere arbeidsovereenkomsten en bandbreedtecontracten die voor onbepaalde tijd schriftelijk zijn vastgelegd, geldt een lage WW-premie.
Ketenregeling	De onderbrekingstermijn tussen tijdelijke contracten is 6 maanden.	De onderbrekingstermijn tussen tijdelijke contracten wordt verlengd 60 maanden.

4 Effectiviteit van het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers

De Wet meer zekerheid flexwerkers is ontworpen om de positie van flexwerkers op de arbeidsmarkt te verbeteren. De SVB onderschrijft deze doelstelling, maar twijfelt over de gekozen instrumenten en de praktische uitvoerbaarheid. Dit hoofdstuk gaat hier dieper op in.

4.1 Kritiek en maatschappelijke discussie

In algemene zin zijn er kritische signalen afgegeven, zorgen geuit en vragen gesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel door de Raad van State, Tweede Kamerleden en branchevertegenwoordigers.

Negatief oordeel van de Raad van State

De Raad van State heeft kritisch geoordeeld over de wet. De maatregelen zijn volgens hen te complex en bieden geen structurele oplossing voor de arbeidsmarktproblematiek. De uitvoerbaarheid wordt in twijfel getrokken¹.

Kritiek vanuit de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties

- Kamerleden uiten zorgen over verlies aan flexibiliteit, vooral in zorg, onderwijs en detailhandel².
- Werkgevers vrezen toename van regeldruk en administratieve lasten.
- Brancheorganisaties wijzen op belemmeringen voor maatwerk en inzet bij piekdruk³.

4.2 Knelpunten in relatie tot het pgb

De wet sluit onvoldoende aan bij de praktijk van het pgb, waar flexibiliteit en maatwerk essentieel zijn. Dit leidt tot de volgende knelpunten:

- **Behoefte aan flexibele inzet van zorgverleners**
Zorgbehoeften zijn vaak onvoorspelbaar en wisselend. Vaste roosters en vooraf afgesproken uren passen niet bij de realiteit van pgb-zorg aan huis.
- **Loondoorbetalingsplicht**
Budgethouders moeten het loon van de zorgverlener doorbetalen, ook als er minder zorg wordt geleverd dan vooraf afgesproken. Dit betekent dat bij bijvoorbeeld een bandbreedtecontract het afgesproken minimum aantal uren altijd moet worden uitbetaald, ongeacht het daadwerkelijk gewerkte aantal uren. Hierdoor kunnen er uren worden gedeclareerd waar geen zorg tegenover staat, wat het beschikbare budget sneller uitput en kan leiden tot vermindering van zorginzet.
- **Zelfregie van budgethouders**
Budgethouders moeten zelf kunnen bepalen wie, wanneer en hoeveel zorg verleent. De wet beperkt deze autonomie door strikte contractvormen, roosterverplichtingen en urennormen.
- **Continuïteit van zorg**
Door de beperkingen op oproepcontracten kunnen vertrouwde zorgverleners wegvallen. Dit ondermijnt de stabiliteit en kwaliteit van zorg. Dit kan leiden tot problematische situaties waarbij de continuïteit van de zorg in het geding komt. Bijvoorbeeld wanneer de vaste zorgverlener van een budgethouder ziek wordt en er geen vervangende zorgverlener kan worden ingezet.

¹ [Advies Raad van State over wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

² [Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen \(Wet meer zekerheid flexwerkers\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ [Grote zorgen bij ondernemers over nieuwe flexwerkwet](#)

- **Geen concurrentie tussen vaste en flexibele arbeid**

De wetswijziging behaalt het beoogde effect niet in het pgb, omdat er geen sprake is van concurrentie tussen vaste en flexibele arbeid. Zorgverleners worden niet ingezet ter vervanging van vaste krachten, maar er naast: aanvullend en op maat, afgestemd op de individuele zorgvraag.

Praktijkvoorbeelden

Ad-hoc zorg bij onvoorspelbare situaties

Een budgethouder met een chronische aandoening heeft regelmatig onverwachte zorg nodig, bijvoorbeeld bij een epileptische aanval. De zorgverlener wordt gebeld en komt direct, maar dit valt buiten het vooraf afgesproken rooster. De budgethouder is in dit geval niet verzekerd van zorg omdat de zorgverlener uren mag weigeren buiten het referentierooster.

Vervanging bij ziekte of vakantie

Een vaste zorgverlener valt uit door ziekte. De budgethouder schakelt een bekende invalkracht in voor een paar dagen. Omdat er geen contract met vaste uren is, zou dit volgens de wet moeten via een bandbreedtecontract met rooster en loonspreiding, wat niet haalbaar is voor een korte, tijdelijke inzet.

Zorg in de avond of weekend op verzoek

Een ouder met een kind met een beperking vraagt incidenteel hulp in het weekend. De zorgverlener komt op oproepbasis. Volgens de Wet meer zekerheid Flexwerkers mag dit alleen als het een student, scholier of minderjarige is, wat de inzet van ervaren krachten belemmert.

Administratieve last bij kleine contracten

Een budgethouder heeft een zorgverlener voor 30 uur per kwartaal. Door de loonspreidingsplicht moet het loon gelijkmatig worden verdeeld, wat leidt tot ingewikkelde berekeningen en extra administratie voor een klein contract.

Kader 1: praktijkvoorbeelden

4.3 Knelpunten ten opzichte van de koers van de SVB

De SVB streeft naar een toekomstbestendige, eenvoudige en uitvoerbare dienstverlening. De gevolgen van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers lijken op meerdere punten tegengesteld aan deze doelstellingen.

- **Vereenvoudiging van processen**

De wet introduceert complexe regels zoals loonspreiding, roosterzekerheid en urennormen. Dit maakt de uitvoering van het pgb ingewikkelder en minder toegankelijk voor budgethouders.

- **Toekomstbestendige dienstverlening**

De SVB wil digitaliseren zodat de budgethouder alle zaken die bij het budgethouderschap horen snel, veilig en op een gebruiksvriendelijke manier online kan regelen. De wet bemoeilijkt dit door de introductie van maatwerkregels die lastig te automatiseren zijn en die de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van systemen onder druk zetten.

Knelpuntenbrief Zorg

De knelpuntenbrief 2025 van de SVB en UWV beschrijft dat de vereenvoudiging van wet- en regelgeving te traag verloopt en dat knelpunten burgers en de uitvoering belemmeren. Belangrijke aandachtspunten zijn onder meer de administratieve lasten voor pgb-houders en de gespannen relatie tussen pgb-regelgeving en arbeidswetgeving⁴. Een verdieping op de administratieve lasten komt aan bod in hoofdstuk 5.

De gevolgen van dit wetsvoorstel hebben directe raakvlakken met deze twee knelpunten.

4.4 Conclusie

Hoewel het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers bedoeld is om de positie van flexwerkers te versterken, is de SVB niet overtuigd van de effectiviteit en uitvoerbaarheid. De wet sluit onvoldoende aan bij de praktijk van het persoonsgebonden budget, waar flexibiliteit en maatwerk essentieel zijn. Dit leidt tot knelpunten zoals verlies van zelfregie voor budgethouders en mogelijk zelfs tot problemen in de continuïteit van zorg. Tot slot bemoeilijkt het wetsvoorstel de ambitie van de SVB voor een eenvoudige, toekomstbestendige en digitale dienstverlening.

⁴ [Knelpuntenbrief Zorg](#), Sociale Verzekeringsbank (2025)

5 Effecten voor de burger

De wet Meer zekerheid flexwerkers raakt burgers met een pgb en met name de budgethouders met een zorgverlener op oproepbasis. Om een beeld te schetsen van de impact op budgethouders en zorgverleners komen in dit hoofdstuk aan bod: de toename van administratieve lasten, de resultaten uit de doenvermogenstoets en mogelijke risico's voor de budgethouder. Ten slotte vindt u in dit hoofdstuk een samenvatting van de reacties op het wetsvoorstel uit de PGB-community en de SVB Cliëntenraad.

5.1 Doelgroep

In deze tabel leest u hoeveel arbeidsovereenkomsten er bij de SVB bekend zijn. Alle arbeidsovereenkomsten met flexibele uren (59%) worden door dit wetsvoorstel geraakt.

	PGB1.0	PGB2.0	Totaal	%
Arbeidsovereenkomsten	5.519	16.749	22.268	100
Arbeidsomvang				
• Vaste uren	4.689	4437	9.126	41
• Flexibele uren	770	12.312	13.082	59
• Combi	60	-	60	-
Looptijd contract				
• Vast contract	3.493	15.589	19.082	86
• Tijdelijk contract	2.024	1.160	3.184	14

Tabel 1: aantal geregistreerde arbeidsovereenkomsten / uitgesplitst per arbeidsomvang en looptijd

5.2 Administratieve lasten

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers introduceert diverse verplichtingen die leiden tot een administratieve lastenverzwaring voor budgethouders en zorgverleners.

- **Referentieroosters:** Budgethouders moeten vooraf dagen en tijden vastleggen waarop zorgverleners beschikbaar zijn. Dit vraagt om extra afstemming en documentatie.
- **Contractbewaking:** Bij overschrijding van urennormen moet het contract worden aangepast of omgezet, wat juridische en administratieve gevolgen heeft.
- **Bewijs van inschrijving:** Bij de oproepovereenkomst moet de budgethouder zich er van vergewissen dat de zorgverlener een student, scholier of minderjarige is. Als de zorgverlener student of scholier is, is een bewijs van inschrijving aan een erkende onderwijsinstelling nodig. De budgethouder moet zich er van bewust zijn wat een erkende onderwijsinstelling is en dit controleren. Daarbij moet de budgethouder dit elk jaar bij het begin van het studiejaar opnieuw vaststellen.
- **Urencriterium:** Bij de oproepovereenkomst mag er *gemiddeld* maximaal 16 uur per week worden gewerkt. Om te controleren of er wordt voldaan aan dit urencriterium moet de gemiddelde arbeidsomvang worden berekend. Deze controle op een gemiddelde moet constant worden gemonitord. Dit maakt het ingewikkeld en zorgt voor een extra administratieve last. Als achteraf of tijdens de looptijd van het contract blijkt dat er niet aan het urencriterium wordt voldaan dan gaat de oproepovereenkomst per direct van rechtswege over op een bandbreedtecontract.

- **Loonspreiding:** Bij arbeidsomvang langer dan een maand moet het loon gelijkmatig (per week of maand) worden uitbetaald, ongeacht de werkelijke inzet. Dit vereist nauwkeurige planning en administratie.

Daarnaast moet de budgethouder ook de bestaande wetgeving blijven toepassen, zoals de **3-uursregel**: Bij inzet van zorgverleners zonder vaste werktijden moet minimaal drie uur loon worden betaald per oproep, wat extra controle en berekening vereist.

5.3 Doenvermogen onder druk

Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Dat vraagt *doenvermogen*⁵. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en dit vol te houden. Het gaat hierbij niet zozeer om cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om niet-cognitieve vermogens zoals de capaciteit om te handelen, plannen te maken, doelen te stellen en dat vol te houden. Ook wanneer iemand te maken krijgt met stress.

Door deze toets uit te voeren, onderzoekt de SVB hoe de uitvoering aansluit bij haar doelgroep. Binnen het pgb bestaat de doelgroep uit budgethouders en zorgverleners. De volledige doenvermogenstoets is bijgevoegd als bijlage bij deze uitvoeringstoets. In dit document is de conclusie opgenomen.

Implementatie van de wet Meer zekerheid flexwerkers raakt twee doelgroepen in hun doenvermogen: de budgethouder en de zorgverlener. De mate waarin en het moment waarop het doenvermogen wordt aangesproken is voor de twee doelgroepen verschillend.

De budgethouder

Voor de budgethouder die zijn zorg nu flexibel inzet met een oproepovereenkomst, raakt het kwijtraken van de flexibele zorgverlener direct aan de continuïteit van zorg. Tegelijkertijd moet de budgethouder acties ondernemen om te voldoen aan deze nieuwe wetgeving. Dit staat haaks op elkaar: de budgethouder krijgt te maken met een 'stressor' terwijl er veel doenvermogen wordt gevraagd om de nieuwe wet te begrijpen en toe te passen. Uit de doenvermogenstoets volgt dat de initiële impact op het doenvermogen hoog is en de fundamenteën raakt van de zorgsituatie. Met de juiste ondersteuning is het wel aannemelijk dat er na verloop van tijd stabilisatie en gewenning optreedt, waardoor de mentale belasting lager wordt.

Op het moment dat er iets verandert in de situatie van de zorgverlener of budgethouder of omdat de wetgeving een actie van de budgethouder vraagt, neemt de impact wel weer tijdelijk toe.

De zorgverlener

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers vraagt van zorgverleners dat zij actief meedenken, administratieve handelingen verrichten, flexibel inspelen op veranderingen en samen met de budgethouder zorgen dat alles juridisch en administratief klopt. Dit doet een stevig beroep op hun doenvermogen, vooral bij veranderingen, onzekerheid of fouten. De noodzaak om bestaande afspraken te herzien en nieuwe contracten te sluiten, kan als stressor werken. Dit vraagt extra doenvermogen, vooral in periodes van verandering of bij complexe situaties.

⁵ WRR-rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" 24-04-2017

In het rapport *Weten is nog geen doen* beveelt de WRR aan om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling 'doenlijk' is voor burgers. In uitvoeringstoetsen moet niet alleen het perspectief van uitvoeringsorganisaties worden betrokken, maar ook het perspectief van de burgers. Zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook 'kunnen'. Hiervoor is de *Doenvermogenstoets* ontworpen.

Samengevat

- **Begrijpen van complexe regels:** Budgethouders moeten nieuwe contractvormen, roosterverplichtingen en loonregels doorgronden, terwijl zij vaak geen juridische of administratieve achtergrond hebben.
- **Organiseren en plannen:** Het opstellen van roosters en het tijdig informeren van zorgverleners vergt vaardigheden die niet vanzelfsprekend zijn bij mensen die zelf zorg nodig hebben.
- **Uitvoeren en volhouden:** De administratieve uitvoering van de wet vraagt om discipline en doorzettingsvermogen, wat lastig is in situaties van ziekte, stress of beperkte digitale vaardigheden.
- **Risico op fouten:** Door de complexiteit is de kans op onbedoelde fouten groot, met mogelijke financiële gevolgen zoals terugvorderingen of naheffingen. De gevolgen hiervan groot kunnen zijn, aangezien de budgethouder gebonden is aan de afspraken en er een loondoorbetalingsplicht kan ontstaan.

5.4 Risico's voor de budgethouder

De combinatie van verhoogde administratieve lasten en beperkt doenvermogen leidt tot concrete risico's:

- **Verlies van regie:** De wet beperkt de mogelijkheid om flexibel zorg te organiseren, wat het gevoel van controle ondermijnt.
- **Financiële risico's:** De loondoorbetalingsverplichting, fouten in contracten of loonbetalingen kunnen leiden tot terugvorderingen of boetes.
- **Afname van zorgkwaliteit:** Door beperkingen op oproepcontracten kunnen vertrouwde zorgverleners wegvallen, wat de continuïteit en kwaliteit van zorg schaadt.
- **Vermindering van zorginzet:** Als de huidige oproepkrachten overgaan naar een bandbreedtecontract met minimale gegarandeerde uren, dan raakt het budget van de budgethouder sneller leeg. Dit kan dit leiden tot vermindering van zorginzet.
- **Verstoorde arbeidsverhouding:** Doordat er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden tussen budgethouders en oproepkrachten die mogelijk niet passen bij de zorgbehoefte van de budgethouder, kan dit leiden tot verstoorte arbeidsverhoudingen.
- **Overbelasting:** De extra taken en verantwoordelijkheden kunnen leiden tot stress en overbelasting bij budgethouders.

5.5 Reacties PGB Community en SVB cliëntenraad

De SVB heeft haar cliëntenraad en de PGB Community gevraagd te reageren op het wetsvoorstel om de effecten op budgethouders en zorgverleners goed in beeld te krijgen. In de bijlagen vindt u het advies van de cliëntenraad en het verslag van het onderzoek bij de PGB Community.

De online PGB Community is met gerichte vragen uitgenodigd aan te geven wat de impact is van dit wetsvoorstel op de wijze waarop zij het pgb inzetten. De grootste zorg van budgethouders is het verlies van flexibiliteit bij het organiseren van hun zorg. Juist deze flexibiliteit is voor hen een van de belangrijkste voordelen van een pgb. De zorgbehoefte van een budgethouder is namelijk niet altijd planbaar. Budgethouders onderschrijven het belang van meer zekerheid voor hun zorgverleners. Zij zien echter ook dat er veel zorgverleners zijn voor wie het wetsvoorstel het lastiger maakt omdat zij zelf geen vast contract of vaste uren willen. Voor deze zorgverleners maakt de nieuwe wet het lastiger om flexibel te werken.

De tweede zorg van budgethouders is dat het afspreken van vaste uren drukt op het beschikbare budget. Er kunnen immers vanwege de loondoorbetalingsplicht van de minimale arbeidsomvang ook uren worden gedeclareerd waar geen zorg tegenover staat.

De derde zorg is tenslotte dat veel budgethouders niet aan de voorwaarden van een bandbreedtecontract willen of kunnen voldoen, waardoor ze andere zorgverleners moeten zoeken met wie ze bijvoorbeeld een overeenkomst van opdracht af kunnen sluiten. 58 % van de 113 deelnemers aan het onderzoek verwacht dat de veranderingen het moeilijker maken om zorg te regelen.

Onderzoek binnen PGB Community

Het onderzoek naar de impact van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers is uitgevoerd onder 113 deelnemers binnen de PGB Community. De kernvraag van het onderzoek is: is deze nieuwe wet voor budgethouders uitvoerbaar? Hieronder leest u enkele reacties van budgethouders/vertegenwoordigers die een zorgverlener met oproepovereenkomst in dienst hebben:

"Slecht idee, het is namelijk zo dat er wederzijds afgesproken is dat het om een oproepovereenkomst gaat. Deze zorgverlener springt bij indien nodig en heeft nog een andere baan met zekerheid. Oproep is puur voor de flexibiliteit en dat werkt voor beiden prima."

"Oproep zegt het al, dat is soms planbaar en soms ook niet. Oproep is soms nodig als een mantelzorger uitvalt en dat is helemaal niet te plannen. De wet/regeling is duidelijk bedoeld om misbruik in de zakelijke wereld tegen te gaan en niet voor zorgverleners die juist inspringen als iemand echt zorg nodig heeft. De zorg organiseren is goed te doen met flexibiliteit. Als de drempel voor zorgverleners laag is, is er ook voldoende aanbod van lieve en goede zorgverleners. Deze wet/regeling maakt het weer moeilijker om dat goed te regelen."

Kader 2: Onderzoek binnen PGB Community

De SVB heeft daarnaast de Cliëntenraad SVB (CR SVB) gevraagd om advies uit te brengen op het wetsvoorstel. De CR SVB voorziet de volgende onwenselijke gevolgen:

- verlies aan flexibiliteit, met name voor budgethouders met een wisselende zorgbehoefte;
- verhoging van de financiële druk: doordat in een bandbreedtecontract een minimaal aantal uren is gegarandeerd moet het minimum altijd worden betaald;
- verhoging van de administratieve complexiteit door de vastlegging van uren en bandbreedtes.

5.6 Conclusie

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers blijkt in de praktijk voor budgethouders en zorgverleners binnen het pgb-domein complex en moeilijk uitvoerbaar. De combinatie van complexe regelgeving, administratieve verplichtingen en beperkte ruimte voor maatwerk leidt tot een aanzienlijke belasting van het doenvermogen van budgethouders. De bezorgde reacties van de PGB Community en de SVB cliëntenraad onderschrijven de complexiteit. Ook Per Saldo heeft in haar internetconsultatie in reactie op het wetsvoorstel d.d. 25 september 2023 haar zorgen geuit over de effecten van dit wetsvoorstel voor budgethouders die zorg inkopen op basis van een arbeidsovereenkomst. Per Saldo geeft hierbij aan dat dit grote nadelige gevolgen kan hebben. Voor sommige budgethouders is het dan zelfs onmogelijk om als werkgever de benodigde zorg in te kopen.

6 Effecten voor de SVB

De voorbereiding en uitvoering van de Wet meer zekerheid flexwerkers vraagt om een buitengewoon grote - zowel incidentele als structurele - inzet van capaciteit van de SVB. Als gevolg daarvan is het verdringingseffect van de wet op het portfolio zeer impactvol. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de impact van deze wet op de processen en dienstverlening en de verdringingseffecten. Het eindigt met een beschouwing van de doelmatigheid van de wet ten opzichte van deze impact.

6.1 Afdeling Dienstverlening

De SVB heeft als wettelijke taak om de budgethouder te ondersteunen bij de werkgeverstaken. De ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit de verzorging van de salarisadministratie. Een ander belangrijk element van onze dienstverlening bestaat uit het informeren van de budgethouder (en diens zorgverlener) over verplichtingen vanuit het arbeidsrecht.

De afdeling Dienstverlening staat in direct contact met budgethouders en zorgverleners. De medewerkers zijn mede verantwoordelijk voor het informeren en ondersteunen van de budgethouders en moeten de complexe materie uit de wet behapbaar en concreet kunnen uitleggen.

Naast de afdeling Dienstverlening houdt het Werkgeverstakenteam zich bezig met specifieke werkzaamheden die voortvloeien uit de ondersteunende rol van de SVB. Zij voeren bijvoorbeeld gespecialiseerd werk uit met betrekking tot herziening van de WW-premie en aanvragen voor rechtsbijstand en onderhouden contacten met de Belastingdienst en UWV.

6.1.1 Incidentele impact: voorbereiding

Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten +/- 14.000 arbeidsovereenkomsten, 59% van het totaal, aangepast worden door budgethouders en hun zorgverleners (zie tabel 2). Hiervoor moet een grootschalige en langdurige actie uitgevoerd worden. Deze actie wordt grotendeels door de afdeling Dienstverlening uitgevoerd, met ondersteuning van het Werkgeverstakenteam en het Bedrijfsbureau.

	PGB1.0	PGB2.0	Totaal	%
Arbeidsovereenkomsten	5.519	16.749	22.268	100
Vaste uren	4.689	4437	9.126	41
Flexibele uren (oproep)	770	12.312	13.082	59

Tabel 2: aantal arbeidsovereenkomsten /verdeling vaste en flexibele uren (oktober 2025)

Het grootste deel van de overeenkomsten die aangepast moeten worden, staan in het PGB2.0-systeem. Dit betekent dat het zorgkantoor deze overeenkomsten beoordeelt. Het zorgkantoor is het eerste aanspreekpunt voor budgethouders in PGB2.0, hoewel budgethouders ook vaak de SVB benaderen met vragen.

De SVB moet medewerkers inzetten om de betreffende budgethouders en zorgverleners helder te informeren en vragen te beantwoorden. Deze medewerkers moeten eerst worden opgeleid om dit goed te kunnen doen.

Daarnaast moeten alle nieuwe arbeidsovereenkomsten volgens de nieuwe regels beoordeeld en verwerkt worden.

De voorbereidende werkzaamheden raken daarmee zowel de frontoffice als de backoffice werkzaamheden van de SVB. Naar schatting heeft de afdeling Dienstverlening ongeveer **12 FTE** nodig om deze voorbereidingen te kunnen treffen (gedurende één kalenderjaar). In tabel 3 zijn deze FTE gespecificeerd.

Team	Werkzaamheid	FTE
Uitvoering PGB1.0	Actie arbeidsovereenkomst: telefonie en beoordeling documenten	9
Uitvoering PGB2.0	Actie arbeidsovereenkomsten: telefonie	3
Werkgeverstakenteam	Advies	2
Bedrijfsbureau	Rapportage, forecast en planning	2

Tabel 3: inschatting benodigde fte incidenteel

6.1.2 Structurele impact: uitvoering

De uitvoering van het wetsvoorstel heeft ook structurele gevolgen voor de dienstverlening van de SVB. Denk hierbij aan een stijging van het aantal aanvragen voor rechtsbijstand en een toename van klachten en bezwaren. Daarnaast zal er een zodanige stijging zijn van het aantal WW-premieherzieningen, dat dit proces onuitvoerbaar wordt.

Ondersteuning van de budgethouder bij de werkgeverstaken kost meer tijd, omdat de complexiteit van het arbeidsrecht toeneemt. De uitlegbaarheid neemt hierdoor af. Daardoor ontstaan er meer vragen bij budgethouders die de afdeling dienstverlening moet beantwoorden. Bovendien neemt de kans op fouten tijdens documentbeoordeling en -verwerking toe.

In totaal schat de SVB dat er structureel ongeveer **20 FTE extra** nodig zijn om de nieuwe wet uit te voeren, gespecificeerd in tabel 4.

Onderdeel	PGB 1.0 (FTE)	PGB 2.0 (FTE)	Totaal
Backoffice	6,9	-	7
Extra telefonie (door Wmzf)	5,9	5,9	11,8
Whatsapp	0,1	0,1	0,2
Klachten & Bezwaar	0,7	0,5	1,2
Totaal	13,6	6,5	20,1

Tabel 4: inschatting structureel benodigde FTE

WW-premieherziening wordt onuitvoerbaar

Als gevolg van het wetsvoorstel stijgt het aantal WW-premieherzieningen naar verwachting exponentieel. Het herzien van de WW-premie valt onder de hoofdtaken van het Werkgeverstakenteam en de uitvoering daarvan gebeurt tot nu toe handmatig. Dit is echter niet houdbaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers.

Een WW-premieherziening is op dit moment slechts van toepassing op een klein aantal van ongeveer 50 dossiers. Na invoering van de Rdah komen er al +/- 750 dossiers extra in aanmerking voor een WW-premieherziening. De invoering van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers

verdubbelt dit aantal nog eens, naar 1500 dossiers. Dit overschrijdt de huidige capaciteit van het verantwoordelijke team. Zowel de preventieve werkzaamheden (signaleren van mogelijke overschrijding van het aantal uren en het aanzetten tot actie) als de handhavende werkzaamheden (het herzien van de WW-premie) zijn op deze schaal niet uitvoerbaar.

Om de herziening van de WW-premie op een minder arbeidsintensieve en minder foutgevoelige wijze uit te voeren, zijn IT-aanpassingen nodig die buiten de scope vallen van deze uitvoeringstoets. Daarom is deze impact niet meegenomen. Er bestaat echter wel een afhankelijkheid tussen uitvoering van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers en de uitvoering van WW-herzieningen voor een veel grotere doelgroep.

Bovendien stijgen de herzieningskosten van € 50.000 naar € 750.000 naar €1.500.000 per jaar. Het ministerie van VWS heeft het standpunt ingenomen dat deze kosten primair door de budgethouder moeten worden gedragen. Hierbij is het echter van belang dat de SVB voldoende doet op het gebied van preventie en informatie. Bij de afschaffing van de Regeling Dienstverlening aan huis (Rdah) voor pgb-houders is aangegeven dat het zeer onwenselijk is om deze kosten bij de budgethouder neer te leggen. Deze kosten worden vooralsnog door de SVB betaald. De kostenpost die ontstaat na invoering van het wetsvoorstel is van dien aard dat de SVB deze niet op zich kan blijven nemen. In lijn met het standpunt van VWS betekent dit dat deze kosten ten laste komen van de budgethouder.

Premieherziening	Dossiers	Uren	Herzieningskosten
2024 en 2025	50	25	€ 50.000
Na afschaffing Rdah	750	375	€ 750.000
Na invoering wetsvoorstel Meer Zekerheid flexwerkers	1500	750	€ 1.500.000

Tabel 5: uren en kosten WW-premieherziening

Impact op processen dienstverlening

De volgende primaire processen worden geraakt door de invoering van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers:

- De beoordeling en verwerking van zorgovereenkomsten;
- De beoordeling en verwerking van declaraties;
- Het informeren van budgethouders over rechten/plichten en zorgovereenkomsten.

Aanvragen rechtsbijstand

De verwachting is dat het aantal aanvragen voor rechtsbijstand als gevolg van een (dreigend) arbeidsconflict tussen de budgethouder en de zorgverlener toeneemt, bijvoorbeeld vanwege onenigheid over afspraken in de zorgovereenkomst of over inzetbaarheid.

Klachten en bezwaar

Ook voor team Klachten en Bezwaar zal de werkvoorraad en -druk toenemen. In navolging van de Belastingdienst kan de SVB onderschrijven dat burgers sneller geneigd zijn om een klacht of een bezwaar in te dienen wanneer wet- en regelgeving complexer wordt.

6.2 Afdeling Beheer & Ontwikkeling

De afdeling Beheer & Ontwikkeling zorgt ervoor dat budgethouders en zorgverleners kunnen voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving, dat medewerkers uit de dienstverlening gefaciliteerd zijn hen daarbij te helpen en dat de processen en IT-applicaties aangepast zijn om hierin te ondersteunen. Dit doet zij door afgestemde producten op te leveren: van tekstblokken in brieven, werkinstructies voor medewerkers tot aan modules voor urenregistratie.

Het is noodzakelijk voor de afdeling Beheer & Ontwikkeling dat de pgb-regelingen en ketenafspraken afgestemd en aangepast zijn, de kaders waarbinnen de SVB opereert. Het ministerie van VWS stelt deze kaders vast. Zonder deze kaders kan de SVB niet starten met het aanpassen van het interne beleid, de processen en de IT-applicaties, wat een groot risico vormt voor de planning.

In dit hoofdstuk komt de ingeschatte impact van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers aan bod, op de business en de IT. Vanwege de grootte van de impact zijn voor beide onderdelen de werkzaamheden opgenomen die op moment van schrijven voorzien zijn om te komen tot uitvoering.

6.2.1 Business impact

Gedurende twee jaar is een volledige inzet van minimaal één multidisciplinair team (MDT) vereist voor de werkzaamheden die in onderstaande tabel staan opgesomd.

Onderdeel	Doorlooptijd
Analyse, beleidsvorming en implementatie	
Analysetijd met iRealisatie en vastleggen processen	12 weken
Vorbereiding actie aanpassen huidige arbeidsovereenkomsten voor zowel 1.0 en 2.0	27 weken
Analyses voor aanpassen EBS en F-domein en vastleggen processen	15 weken
Analyses voor aanpassen van Treks en vastleggen processen	12 weken
Aanpassen werkinstructies	15 weken
RFC's opstellen in samenwerking met ZN/VNG voor aanpassen Portaal	6 weken
Vorbereiding aanpassen modelzorgovereenkomsten	9 weken
Memo's aan het MT en vastleggen beleid	9 weken
Interne/Externe communicatie	12 weken
Totaal	2 jaar

Tabel 6: specificatie benodigde werkzaamheden business

Naast deze werkzaamheden moet de Academy van de SVB in samenwerking met het MDT opleidingsmateriaal ontwikkelen voor de medewerkers in de uitvoering.

6.2.2 Impact op IT

De voorlopige inschatting is dat drie IT-teams tot 2,5 jaar nodig hebben om de benodigde aanpassingen aan de IT-systemen op te leveren. Daarnaast is er een structurele impact op het systeembeheer wanneer de inrichting van de systemen nog complexer wordt dan deze nu al is.

Een specificatie van alle ingeschatte werkzaamheden aan de applicaties staat in de onderstaande tabel. Naast applicatie aanpassingen moet Functioneel Beheer werkzaamheden uitvoeren in samenhang met de IT-ontwikkelteams, zoals het aanpassen van dataquery's en het testen van nieuwe functionaliteit.

Onderdeel	Doorlooptijd
Aanpassen Treks (PGB1.0)	+/- 2 jaar
Aanpassing contracten (regulier, bandbreedte, oproep) - Nieuwe schermen - Referentierooster - Min/max uren - Aanpassing of toevoeging tabellen - Module voor urenregistratie - Registratie van student/scholier	+/- 1,5 jaar
Conversie oude contractvormen naar nieuwe contractvormen - Kopieerfunctionaliteit <i>Fake</i> referentierooster - Urenophaalservice voor gemiddelde uren	+/- 22 weken
Ketenbepaling Ondersteuning voor handmatig werk (automatiseren niet mogelijk)	ntb
Aanpassen Ebasis en Oracle F-domein (PGB1.0 & PGB2.0)	+/- 2,5 jaar
Aanpassing contracten (regulier, bandbreedte, oproep) - Datakoppelingen oplijnen met Treks - Loonelement - Schermaanpassingen - Aanpassing Payroll	+/- 32 weken
Toevoegen type zorgverlener student/scholier Aanpassingen zodat student/scholier herkend kan worden in de arbeidsrelatie	+/- 18 weken
Referentierooster - Rooster met werktijden - Koppeling met Treks/Portaal/MijnPGB	Min. 15 weken
Ketenbepaling - Aanpassing Ebasis - Aanpassing koppelvlak EBS - Aanpassing IKV	6 weken analyse <i>Verdere inschatting nog niet mogelijk</i>
Loonstrook Aanpassing opmaak loonstrook in Ebasis en EBS	+/- 9 weken
WW-premie Vastleggen salarisonderdeel voor hoog/laag	Min 9 weken

• Optimaliseren WAB query	
Checklist • Toetsing van wijzigingen en oplossingsrichtingen aan een diverse lijst aan onderdelen en processen op mogelijk impact	+/- 3 weken
Aanpassen Mijn PGB (PGB1.0)	+/- 1,5 jaar
Scherm arbeidsovereenkomst • Gegevens zorgverlener • Looptijd overeenkomst • Werkafspraken • Andere lonen • Vaste uren per kwartaal • Loon per kwartaal • Min/max uren • Referentierooster • Controlescherm • PDF	+/- 1 jaar
Declaratiescherm • Meeruren tov minimale uren declareren	+/- 0,5 jaar

Tabel 7: specificatie benodigde werkzaamheden IT

Impact en complexiteit

Het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers introduceert twee nieuwe contractvormen: de oproepovereenkomst voor studenten, scholieren en minderjarigen en het bandbreedtecontract. Het verwerken van deze contracten en toepassen van de nieuwe regelgeving lijkt eenvoudig, maar de complexiteit ontstaat bij het opslaan en uitwisselen van gegevens tussen verschillende applicaties (systemen). De SVB gebruikt meerdere systemen voor klantenadministratie, salarisadministratie, uitbetaling en belastingaangifte. Het in samenhang aanpassen van deze systemen is foutgevoelig en legt extra druk op de bestaande infrastructuur. Bovendien moeten alle koppelingen met externe partijen, zoals de Belastingdienst, worden herzien om te voldoen aan nieuwe gegevensstromen.

Technische complexiteit

Het toevoegen van nieuwe contractvormen vereist meer dan alleen nieuwe invoerschermen. Alle ingevoerde gegevens moeten correct worden opgeslagen en uitgewisseld met de andere applicaties. Er zijn veel processen die gebruikmaken van de gegevens die worden ingevoerd in de arbeidsovereenkomst, zoals declareren, maandverloningen, ziekmeldingen en ziekgeldcompensatie. Dit betekent dat bestaande gegevenstabellen door het hele applicatielandschap moeten worden aangepast. Dit brengt risico's met zich mee.

In PGB1.0 is de impact groot: het klantsysteem is sterk verknoopt en nadert zijn maximale capaciteit. Aanpassingen aan bestaande tabellen kunnen leiden tot foutieve loonbetalingen, terwijl het toevoegen van nieuwe functionaliteit technisch schoner is, maar moeilijker te integreren. Beide opties vergroten de complexiteit en verhogen de kans op fouten. Aanpassingen in het klantsysteem hebben gevolgen voor het salarissysteem, dat dus ook aangepast moet worden. Daarnaast moeten alle bestaande zorgovereenkomsten blijven functioneren, wat extra testscenario's oplevert.

Ook in PGB2.0 is de impact aanzienlijk: wijzigingen in het zorgdomein hebben directe gevolgen voor het financiële domein. Dit vereist aanpassingen in koppelvlakken, gegevenstabellen en Oracle-code, wat een lange doorlooptijd met zich meebrengt. Daarnaast moeten alle bestaande zorgovereenkomsten blijven functioneren, wat extra testscenario's oplevert.

Complexiteit van het SVB IT-landschap

Pgb-houderschap

Het pgb-houderschap is bedoeld voor een zorgbehoevende die zelf de regie houdt over de invulling van zijn zorg, met behulp van een beschikbaar gesteld budget (het pgb). Hierdoor wordt de pgb-houder als werkgever gezien.

Dit is een fundamenteel andere situatie dan regulier werkgeverschap. Een standaard situatie bestaat uit één werkgever met veel werknemers. De SVB daarentegen faciliteert het werkgeverschap voor véél werkgevers (budgethouders) met weinig werknemers.

Een standaard salarisadministratiepakket is daar niet voor gebouwd. Daarom is aan de salarisapplicaties van de SVB veel maatwerk toegevoegd.

Daarnaast kent het pgb veel specifieke maatwerkprocessen om te zorgen voor tijdige en juiste betaling aan zorgverleners. Denk hierbij aan terugwerkende kracht of betalingen over afgesloten boekjaren. Of het uitvoeren van meerdere salarisruns per maand.

Bij elke wijziging in wet- en regelgeving moet dit maatwerk worden herzien, getest en aangepast. Dit is arbeidsintensief en foutgevoelig, zeker omdat veel van deze oplossingen in het verleden zijn gebouwd als tijdelijke workarounds en ingrijpen op de standaard processen van het salarisadministratiepakket.

Technische schuld

In plaats van duurzame, toekomstbestendige oplossingen is in het verleden vaak gekozen voor snelle implementaties om tijdig aan wetgeving te kunnen voldoen. Deze 'houtje-touwtje'-oplossingen zijn functioneel, maar niet robuust. Het gevolg:

- Extra onderhoudslast: bij elke wetswijziging moeten workarounds handmatig worden gecontroleerd en aangepast.
- Verhoogd risico op fouten: door de complexiteit en het ontbreken van structurele integratie.
- Beperkte schaalbaarheid: het systeem is moeilijk aan te passen aan nieuwe eisen of groei in volume

Kader 3: complexiteit van het SVB IT-landschap

Proces en uitvoering

Het voortbrengingsproces voor deze wijzigingen is omvangrijk. De analysefase alleen al duurt naar verwachting minimaal drie maanden en vraagt afstemming met veel stakeholders, waaronder externe partijen. Daarna moeten de resultaten worden uitgewerkt en een *proof of concept* doorstaan voordat de bouw kan starten. Vervolgens volgt een uitgebreide testfase, waarin niet alleen de nieuwe functionaliteit wordt getoetst, maar ook de impact op bestaande processen wordt gecontroleerd om continuïteit te waarborgen. Deze testfase omvat functionele testen, integratietesten en performancechecks om te voorkomen dat de rekbaarheid van systemen wordt overschreden.

Gezien de omvang van de noodzakelijke wijzigingen is een gezamenlijke analysefase tussen de SVB en iRealisatie noodzakelijk om afhankelijkheden en knelpunten vroegtijdig te identificeren. Deze samenwerking verkort de ontwikkeltijd en zorgt voor een eenduidig beeld van de technische opgave.

Daarbij voorkomt samenwerken dubbel werk en draagt het bij aan het realiseren van een oplossing die toekomstbestendig is.

Risico's en aandachtspunten

De grootste risico's liggen bij de continuïteit van betalingen en de foutgevoeligheid van systemen. Elke uitbreiding vergroot de datalast en verhoogt de kans op storingen. Daarnaast is de rekbaarheid van bestaande applicaties beperkt, wat de stabiliteit onder druk zet. Ook moeten conversieprogrammatuur en query's worden aangepast en getest, wat extra tijd en capaciteit vraagt. Externe leveranciers spelen hierbij een rol, wat afhankelijkheden en planningsrisico's vergroot.

Voor het administratief overzetten van oproepovereenkomsten die van rechtswege overgaan naar een bandbreedtecontract is functionaliteit nodig in Treks en het PGB Portaal. Voor de functionaliteit in het PGB2.0-systeem is de SVB afhankelijk van iRealisatie.

6.3 Impact portfolio: verdringingseffecten

Op basis van de hiervoor beschreven impact op de afdelingen Dienstverlening en Beheer & Ontwikkeling concludeert de SVB dat implementatie van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers ook een zeer grote impact heeft op het portfolio.

De verdringingseffecten zijn zo groot omdat de inzet van alle beschikbare IT-teams nodig is op de implementatie van het wetsvoorstel. De drie teams die verantwoordelijk zijn voor elk een ander onderdeel van ons applicatielandschap – Treks, Oracle EBS en Mijn PGB – zijn naar volle capaciteit nodig. De enige werkzaamheden die ernaast gedaan kunnen (en moeten) worden zijn gericht op het blijven functioneren van de bestaande systemen, zoals het oplossen van storingen.

De belangrijkste verdringingseffecten die, voor de duur van drie jaar, uit de implementatie van het wetsvoorstel voortvloeien, zijn:

1. Geen aansluiting van gemeenten op PGB2.0

Door de benodigde inzet voor dit wetsvoorstel moeten andere strategische projecten, zoals het aansluiten van gemeenten op het PGB2.0-systeem, per direct worden stilgelegd. Dit betekent dat verdere digitalisering en samenwerking met gemeenten op dit vlak volledig tot stilstand komt.

2. Geen insourcing van PGB2.0

De middelen en capaciteit die nodig zijn voor de insourcing van PGB2.0 moeten worden ingezet voor het wetsvoorstel en kunnen daardoor niet meer worden ingezet voor de insourcing. Hierdoor wordt het onmogelijk om controle en beheer over het PGB2.0-systeem bij de SVB te beleggen. Dit heeft gevolgen voor de stabiliteit en kwaliteit van het PGB2.0-systeem.

3. Geen uitvoeringstoetsen en implementatie van wet- en regelgeving

Uitvoeringstoetsen en implementatie van wet en regelgeving die op enige wijze een IT-component hebben, kunnen niet uitgevoerd worden. Dit betekent in de praktijk onder meer:

- geen uitvoeringstoets of implementatie op het besluit IKV;
- geen uitvoeringstoets of implementatie op de Wet minimumuurloon in PGB2.0;
- geen analyse en oplossing op het Epic Vorderen en Verrekenen.

6.4 Conclusie: Belangrijkste effecten en doelmatigheid

De voorbereiding en uitvoering van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers vragen om een uitzonderlijk grote inzet van zowel incidentele als structurele capaciteit bij de SVB. Dit leidt tot een fors verdringingseffect: essentiële projecten en reguliere taken komen in het gedrang. De afdeling



Dienstverlening en het Werkgeverstakenteam krijgen te maken met een enorme toename van werkzaamheden.

De wet introduceert nieuwe contractvormen en verplichtingen die diep ingrijpen op de bestaande IT-systemen van de SVB. Het aanpassen van deze systemen is complex, foutgevoelig en tijdrovend. De technische schuld uit het verleden vergroot het risico op fouten en storingen. De rekbaarheid van de systemen is beperkt, waardoor de stabiliteit van betalingen en dienstverlening in gevaar komt.

Door de omvang van de benodigde inzet, de verdringing van andere projecten, de technische complexiteit en de hoge uitvoeringskosten, is de doelmatigheid van de wet zeer twijfelachtig te noemen. De wet leidt tot een disproportionele belasting van de SVB. De continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening komen ernstig in gevaar en de ruimte voor innovatie en vernieuwing wordt nihil.

7 Handhaafbaarheid & verantwoordings- en beleidsinformatie

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de verwachte impact is van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers op de verantwoordings- en beleidsinformatie en de daarvan afgeleide rechtmatigheid.

Ook worden de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik als gevolg van de impact van het wetsvoorstel besproken.

7.1 Rechtmatigheid en toetsingskaders

De SVB rapporteert jaarlijks over de uitvoering van de betalingen in de vorm van een rechtmatigheidsverantwoording, inclusief rechtmatigheidspercentage. Het rechtmatigheidspercentage gaat over de rechtmatigheid van de geregistreerde bestedingen die ten laste van het budget van de budgethouder zijn uitgevoerd.

De controle op rechtmatigheid wordt uitgevoerd door middel van toetsingskaders. In deze toetsingskaders wordt onder meer aangegeven aan welke wettelijke bepalingen en ketenafspraken betalingen moeten voldoen. De invoering van deze wet vergt aanpassingen in beleid- en/of ketenafspraken onder regie van VWS en een tijdige doorvertaling naar de toetsingskaders voor de Wmo, de Jeugdwet en de Wlz in PGB1.0 en PGB2.0 en de Zvw.

Aandachtspunten

- De SVB verwacht dat het risico op fouten en onrechtmatigheden bij PGB1.0 en PGB2.0 toeneemt, omdat er veel handmatige werkzaamheden en controles nodig zijn. Door dit handmatige werk stijgt de foutgevoeligheid, wat kan leiden tot onjuiste of onrechtmatige betalingen.
- Voor PGB2.0 is het belangrijk dat er extra functionaliteiten en systeemcontroles beschikbaar zijn in zowel het zorgdomein (Z-domein) als het financiële domein (F-domein). Zolang deze nog niet goed zijn ingericht, kan de SVB niet volledig vertrouwen op het grotendeels geautomatiseerde systeem. Dit betekent dat er meer medewerkers van verschillende afdelingen nodig zijn, zoals de afdeling Dienstverlening, de Financiële Administratie, Operational Control en de Audit Dienst (AD), om het werk handmatig uit te voeren en te controleren.
- De SVB voorziet ketenimpact als gevolg van loonspreiding. Door loonspreiding kan het voorkomen dat er wordt betaald voor uren die (nog) niet gewerkt zijn. Dat betekent concreet dat betaald wordt zonder dat daar een prestatie tegenover staat (niet geleverde zorg). Dat heeft impact op gemeenten en zorgkantoren. Zie ook 'bevoorschotting' in tabel 8.

7.2 Impact op de rechtmatigheidsmetingen

De gevolgen die de invoering van deze wet heeft voor het meten van rechtmatigheid zijn opgenomen in de volgende tabel.

Kern	Issue	Impact op rechtmatigheidscontrole
Bevoorschotting	Door loonspreiding kan het voorkomen dat er wordt betaald voor uren die (nog) niet gewerkt zijn. Dat heet bevoorschotting en/of uitbetaling voor niet geleverde zorg. In de huidige toetsingskaders is dat niet toegestaan. Als de zorgverlener loon heeft gekregen voor uren die nog niet geleverd zijn en ziek wordt, volgt ook onrechtmatige loondoorbetaling.	Complexiteit en onrechtmatigheid neemt toe. Het is de vraag of dit voor zorgkantoren en gemeenten acceptabel en werkbaar is.
Betalen niet conform declaratie	Eén van de documenten die ten grondslag ligt aan de rechtmatigheidscontrole is de declaratie/factuur. Deze wet maakt het mogelijk om structureel/bewust niet conform de declaratie te betalen, als er loonspreiding wordt toegepast.	Complexiteit en onrechtmatigheid neemt toe en er is extra informatie nodig over het aantal uren zorg (van budgethouder) om betalingen aan te toetsen.
Flexibiliteit op controle bandbreedte contract	Bij de controle op de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB) wordt nagegaan of een laag of hoog WW-tarief van toepassing is en mag er niet meer dan 30% worden overgewerkt t.o.v. de afgesproken contracturen. Uit het oogpunt van rechtmatigheid kunnen de overuren per budgethouder uitgesmeerd worden over één kalenderjaar.	Complexiteit en benodigde capaciteit neemt toe en extra informatie is nodig, nl. welke periode (maand/kwartaal/jaar) wordt als ijkpunt gebruikt.
Controle op onderbrekingstermijn van 6 maanden naar 5 jaar	Niet goed controleerbaar voor budgethouders die van PGB1.0 overgaan naar PGB2.0 en voor budgethouders in PGB2.0.	Complexiteit neemt ernstig toe en benodigde capaciteit neemt toe.
Modelovereenkomst	Nieuwe versies zorgovereenkomsten voor reguliere contracten, contracten met een bandbreedte en oproepovereenkomsten.	Onrechtmatigheid neemt toe als de juiste versie niet wordt gebruikt.
Student/scholer	Bij een zorgverlener die studeert of scholer is, is een bewijs van inschrijving aan een onderwijsinstelling vereist.	Complexiteit neemt toe als dit gecontroleerd en geregistreerd dient te worden.
Loonspreiding	De wet laat ruimte om uren per tijdseenheid van maximaal één jaar af te spreken. Dat heeft impact op de controle op de Arbeidstijdenwet (ATW) en het Minimumloon.	Complexiteit neemt zeer ernstig toe en uitvoerbaarheid is in geding.
Loondoorbetaling bij ziekte	Meer zorgverleners hebben recht op loondoorbetaling bij ziekte.	Benodigde capaciteit voor controle op loondoorbetalingen neemt toe.

Tabel 8: impact wet Meer zekerheid flexwerkers op rechtmatigheidscontrole SVB

7.3 Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik

Voorziene risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van de voorgenumen wet:

Schijnzelfstandigheid

Budgethouders en zorgverleners kunnen ervoor kiezen om hun arbeidsovereenkomst te beëindigen en over te stappen op een overeenkomst van opdracht om de complexe regels van het arbeidsrecht te ontwijken. Dit vergroot het risico op schijnzelfstandigheid, waarbij iemand eigenlijk werknemer is, maar op papier als zelfstandige werkt.

Onjuiste afdracht WW-premie

Wanneer de SVB de WW-premieherziening niet uitvoert en de Belastingdienst de inhoudelijke toetsing niet kan uitvoeren⁶, creëert dat een risico op onjuiste afdracht van de WW-premie. Hierdoor kunnen budgethouders de lage WW-premie betalen voor hun zorgverleners, terwijl hun situatie misschien juist om een hogere premie vraagt.

7.4 Conclusie

De implementatie van het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers raakt de rechtmatigheidscontroles die de SVB uitvoert ten behoeve van gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars. Er ontstaan meer controlepunten en er is meer capaciteit nodig om ze uit te voeren. Voor sluitende toetsingskaders is de SVB afhankelijk van VWS en de keten voor aangepaste pgb-regelingen en ketenbeleid.

Door de complexiteit en het deels handmatige karakter van de processen neemt het risico op fouten en onrechtmatige betalingen toe. Daarnaast doen zich nieuwe risico's voor op misbruik en oneigenlijk gebruik, zoals het risico op schijnzelfstandigheid.

⁶ Herijkte uitvoeringstoets wetvoorstel Meer zekerheid Flexwerkers, Belastingdienst (2025).

8 Uitvoeringskosten

De implementatie van de Wet meer zekerheid flexwerkers brengt zowel incidentele als structurele kosten met zich mee. Hieronder volgt een overzicht van deze uitvoeringskosten.

8.1 Incidentele kosten

De totale kosten van de voorbereiding op uitvoering bedragen **€ 16.099.043**.

De incidentele kosten vereisen geen aanvullende financiering en worden opgevangen binnen de vastgestelde kaders, maar zijn opgenomen om de impact van dit wetsvoorstel op de werkzaamheden van de SVB inzichtelijk te maken. Deze kosten zijn indicatief en kunnen nog wijzigen.

De redenen voor dit enorme bedrag aan incidentele kosten zijn gespecificeerd in hoofdstuk 6. Het wetsvoorstel vraagt aanpassing van applicaties, uitvoerings- en ondersteunende processen. Dit zal gedurende meerdere jaren het overgrote deel van de capaciteit vergen van de afdeling Beheer & Ontwikkeling van de directie Zorg & Welzijn. De incidentele kosten zullen verspreid zijn over meerdere jaren.

In de volgende tabel zijn de ingeschatte werkzaamheden nogmaals opgesomd, inclusief geraamde kosten.

Onderdeel	Kosten
Ontwikkelen van IT-functionaliteiten (Treks, Ebasis, Oracle F-domein, MijnPGB)	€ 9.061.945
Analyse, beleidsvorming, en implementatie door business team	€ 3.920.671
Ontwikkelen en publicatie communicatiemiddelen	€ 91.573
Ontwikkelen opleidingsmateriaal en opleiding medewerkers	€ 715.748
Dataquery's en functioneel beheer	€ 397.526
Uitvoering actie nieuwe arbeidsovereenkomst en uitfasering oproepovereenkomst	€ 1.825.065
Rapportage, forecast en capaciteitsplanning	€ 86.515
Totaal:	€ 16.099.043

Tabel 9: ingeschatte incidentele kosten SVB wet Meer zekerheid flexwerkers

Ter illustratie geeft de volgende tabel een uitsplitsing van de ingeschatte IT-aanpassingen per ontwikkelteam:

Onderdeel	Jaren	Kosten
Aanpassen Treks (PGB1.0)	2 jaar	€ 3.234.330
Aanpassen Ebasis en Oracle F-domein (PGB1.0 & PGB2.0)	2,5 jaar	€ 3.527.647
Aanpassen MijnPGB (PGB1.0)	1,5 jaar	€ 2.299.968
Totaal:		€ 9.061.945

Tabel 10: uitsplitsing ingeschatte kosten IT-aanpassingen

8.2 Structurele kosten

De ingeschatte structurele kosten voor uitvoering van het wetsvoorstel bedragen **€ 4.486.120** per jaar.

De benodigde werkzaamheden en capaciteit voor uitvoering zijn gespecificeerd in hoofdstuk 6.

Structurele kosten als gevolg van een toename van werkzaamheden op het gebied van IT-beheer en rechtmatigheidscontrole zijn niet opgenomen in deze kostenraming.

Onderdeel	Kosten
Uitvoering Trekkingsrecht en Salarisadministratie PGB1.0	€ 2.725.225
Uitvoering Trekkingsrecht en Salarisadministratie PGB2.0	€ 1.302.380
Werkzaamheden Werkgeverstakenteam	€ 458.515
Totaal:	€ 4.486.120

Tabel 11: ingeschatte structurele kosten SVB wet Meer zekerheid flexwerkers

9 Eindconclusie

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) concludeert dat het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers niet uitvoerbaar is vanwege ernstige bezwaren. De kern van deze bezwaren is dat de wet op zowel technisch, organisatorisch als inhoudelijk vlak tot onoverkomelijke knelpunten leidt voor de uitvoering van het persoonsgebonden budget (pgb).

Belangrijkste argumenten:

1. **Beperking van regie en flexibiliteit:** Het wetsvoorstel beperkt de eigen regie van budgethouders en de flexibele inzet van zorg: dit zijn fundamentele pijlers van het pgb. Budgethouders zijn afhankelijk van maatwerk in hun zorg. Daarnaast nemen de administratieve lasten fors toe en drukt het wetsvoorstel op het doenvermogen van de budgethouder.
2. **Grote impact IT:** De bestaande IT-systemen, met name PGB1.0, lopen tegen hun grenzen aan. Door historisch maatwerk en complexe keuzes uit het verleden zijn de systemen niet geschikt om de vereiste aanpassingen te verwerken. De benodigde IT-aanpassingen zijn omvangrijk en nemen minimaal drie jaar in beslag.
3. **Verdringingseffecten:** De implementatie van deze wet vraagt om ingrijpende aanpassingen in processen, dienstverlening en IT-systemen. Dit legt een disproportionele druk op de organisatie en verdringt andere essentiële projecten, zoals de aansluiting van gemeenten op PGB2.0 en de insourcing van PGB2.0. Gedurende deze periode kunnen geen andere wetwijzigingen of verbeteringen worden doorgevoerd.
4. **Niet in lijn met strategie SVB:** De wet vraagt aanpassingen die haaks staan op de strategische koers van de SVB, waarin vereenvoudiging en toekomstbestendigheid centraal staan. De complexiteit van de nieuwe contractvormen en de administratieve lasten zijn niet verenigbaar met deze strategie.

10 Begrippenlijst

Arbeidsomvang

Het aantal uren dat een werknemer volgens de arbeidsovereenkomst per afgesproken periode (week, maand, kwartaal of jaar) werkt. Bij een bandbreedtecontract geldt een minimale en een maximale arbeidsomvang. De minimale arbeidsomvang is het overeengekomen aantal gegarandeerde uren. Op deze uren is de loondoorbetalingsplicht van toepassing.

Arbeidsovereenkomst

Met deze overeenkomst is de budgethouder de werkgever en de zorgverlener de werknemer. Het betreft een arbeidsovereenkomst zoals in artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek. De zorgverlener is in loondienst bij de budgethouder.

Awf-premie (WW-premie)

De Wet arbeidsmarkt in balans heeft onder andere de gedifferentieerde WW-premie geïntroduceerd. Dit is een premie om bij te dragen aan het Algemeen Werkloosheidsfonds en wordt ingehouden op het loon van de zorgverlener. Een budgethouder kan hiermee te maken krijgen als onderdeel van de werkgeverslasten.

Bandbreedtecontract

Een bandbreedtecontract is een arbeidsovereenkomst waarbij werkgever en werknemer een minimum- en maximumaantal uren per afgesproken periode vastleggen. Het maximum mag niet meer dan 30% boven het minimum liggen.

Budgethouder

De persoon die de zorg vanuit het persoonsgebonden budget (PGB) ontvangt.

Conversie

In het kader van de Wmzf ziet de term conversie op de overgang van rechtswege van een arbeidsovereenkomst.

Ketenregeling/ketenbepaling

De ketenregeling (ook wel ketenbepaling genoemd) bepaalt wanneer een zorgverlener volgens de wet een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd krijgt. Na 3 contracten van bepaalde tijd of na 3 jaar krijgt de werknemer van rechtswege een contract voor bepaalde tijd.

Loondoorbetalingsplicht

De verplichting van de budgethouder om het loon van de zorgverlener door te betalen, ook als er minder zorg wordt geleverd dan vooraf afgesproken. Dit betekent dat bij bijvoorbeeld een bandbreedtecontract het afgesproken minimum aantal uren altijd moet worden uitbetaald, ongeacht het daadwerkelijk gewerkte aantal uren.

Loonspreiding

Loonspreiding is een regeling waarbij het loon van een werknemer gelijkmatig over een afgesproken periode wordt uitbetaald, ongeacht hoe de gewerkte uren binnen die periode zijn verdeeld. Dit betekent dat een zorgverlener bijvoorbeeld elke maand hetzelfde bedrag ontvangt, ook als het aantal gewerkte uren per maand varieert. Het doel van loonspreiding is om grote schommelingen in het inkomen te voorkomen en meer financiële stabiliteit te bieden aan flexwerkers, zoals zorgverleners binnen het persoonsgebonden budget (pgb).

Oroepovereenkomst/oproepcontract/nulurencontract

Een oproepovereenkomst (ook wel oproepcontract of nulurencontract genoemd) is een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer alleen werkt als hij of zij wordt opgeroepen door de werkgever.

Referentierooster

Een referentierooster is een verplicht onderdeel van het bandbreedtecontract onder de Wet meer zekerheid flexwerkers. In het referentierooster leggen de werkgever (budgethouder) en werknemer (zorgverlener) schriftelijk vast op welke dagen en tijdstippen de werknemer beschikbaar moet zijn om te werken. De werknemer mag de oproep binnen het referentierooster niet weigeren.

Salarisadministratie

De SVB is niet de werkgever van de zorgverlener, maar kan wel namens de budgethouder de salarisadministratie verzorgen. Als de SVB de salarisadministratie doet, dan betaalt de SVB de belasting en premies aan de Belastingdienst. De SVB verstuurt de aangifte digitaal naar de Belastingdienst. De SVB verstuurt loonstroken en de jaaropgave van de zorgverlener naar de budgethouder of diens vertegenwoordiger.

Urencriterium

Het urencriterium is een wettelijke grens voor het gemiddeld aantal uren dat een zorgverlener per week mag werken onder een oproepovereenkomst. Volgens de Wet meer zekerheid flexwerkers mogen oproepovereenkomsten alleen worden gebruikt voor minderjarigen, scholieren en studenten, en alleen als zij gemiddeld maximaal 16 uur per week werken op jaarbasis.

Van rechtswege

Het rechtsgevolg volgt zonder extra beslissing, handeling of uitspraak automatisch op grond van wettelijke bepalingen.

Vertegenwoordiger

Een vertegenwoordiger is iemand die gemachtigd is om namens de budgethouder de pgb-zaken te regelen. In sommige gevallen stelt de rechtbank een wettelijke vertegenwoordiger (bewindvoerder of een mentor of een curator) aan. Daarnaast is bij een minderjarige budgethouder altijd sprake van een wettelijke vertegenwoordiger (ouder of voogd). Tot slot kan de budgethouder iemand machtigen om namens hem zijn pgb-zaken te regelen (gemachtigde).

Werkgeverslasten

Over het brutoloon van de zorgverlener worden werkgeverslasten betaald. Deze bestaan uit de premies voor de werknemersverzekeringen (ZW, WW en WIA) en de werkgeversheffing Zvw. De werkgeverslasten zullen betaald worden uit het persoonsgebonden budget.

Zorgovereenkomst

Een zorgovereenkomst is een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst van opdracht tussen de budgethouder en de zorgverlener waarin onder andere afspraken zijn vastgelegd over de werkzaamheden, de vergoeding/loon voor het geleverde werk en de looptijd van de overeenkomst.

Zorgverlener

De persoon die zorg verleent aan de budgethouder. De zorgverlener wordt uit het pgb betaald.

www.svb.nl



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Juridische Analyse Wet meer zekerheid flexwerkers (u-toets versie)

Van:	SRC, Recht en Beleid Zorg
Datum:	November 2025
Betreft:	Juridische analyse Wet meer zekerheid flexwerkers (u-toets versie)

1 Inleiding

In deze juridische analyse op de Wet meer zekerheid flexwerkers¹ zullen met name de wijzigingen omtrent het afschaffen van nulurencontracten en het invoeren van het bandbreedtecontract nader worden toegelicht. Ook is er aandacht voor de gevolgen voor de ketenbepaling en de ww-premiedifferentiatie. Tot slot wordt kort stilgestaan bij het overgangsrecht dat van toepassing is op dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 6 zijn de belangrijkste verschillen tussen de drie type arbeidsovereenkomsten samengevat in een schema.

Het wetsvoorstel beoogt ook de positie van uitzendkrachten te verbeteren met enkele wijzigingen ten aanzien van uitzendovereenkomsten. Omdat budgethouders geen gebruik maken van uitzendovereenkomsten wordt er in dit kader verder niet op deze wijzigingen ingegaan. Dit geldt ook voor enkele wijzigingen die zien op uitzonderingen om bij cao te mogen afwijken van bepaalde regels. Er is namelijk geen cao van toepassing op pgb-zorgverleners.

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De verwachte datum van de inwerkingtreding is 1 januari 2027.²

2 Drie typen overeenkomsten

Met de invoering van de Wet meer zekerheid Flexwerkers zijn er drie typen arbeidsovereenkomsten mogelijk: de reguliere arbeidsovereenkomst (artikel 7:628aa BW), het bandbreedtecontract (artikel 7:628ab BW) en de oproepovereenkomst (artikel 7:628ac en 7:628a BW). De oproepovereenkomst is alleen nog mogelijk als uitzondering voor bijbanen van minderjarigen, scholieren en studenten.

De verschillende typen overeenkomsten en hun belangrijkste kenmerken worden hieronder behandeld.

2.1 Reguliere arbeidsovereenkomst (artikel 7:628aa BW)

2.1.1 Arbeidsomvang

De reguliere arbeidsovereenkomst moet een arbeidsomvang van één aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van maximaal één jaar bevatten. Dit betekent dat nulurencontracten niet zijn toegestaan. De hoofdregel over de loondoorbetalingsplicht uit artikel 7:628 BW is van toepassing op de reguliere arbeidsovereenkomst.

¹ Voorstel tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs en de Wet financiering sociale verzekeringen teneinde aan flexibele arbeidskrachten meer zekerheden te verschaffen over werk en inkomen.

² De gewijzigde regels over de beloning van uitzendkrachten gaan waarschijnlijk al eerder in (naar verwachting op 1 juli 2026). Dit is voor de SVB echter verder niet van belang.

Er mag slechts één arbeidsomvang per tijdseenheid gelden. Binnen de tijdseenheid is het wel mogelijk dat de gewerkte uren verschillen. Als een budgethouder en zorgverlener bijvoorbeeld 100 uur per kwartaal afspreken, dan mag de zorgverlener in januari en februari 25 uur werken en in maart 50 uur. Er geldt dan nog steeds één arbeidsomvang per tijdseenheid.

Op basis van een reguliere arbeidsovereenkomst moeten de budgethouder en zorgverlener één vast aantal uren groter dan nul per tijdseenheid afspreken. Er mogen dus geen flexibele uren meer worden afgesproken (tenzij de uitzonderingen van artikel 7:628ac BW van toepassing zijn). Voor budgethouders blijft het nog wel mogelijk om in de arbeidsovereenkomst één vaste arbeidsomvang af te spreken, met een los uurtarief voor het declareren van overwerk.

Op dit moment kunnen budgethouders en zorgverleners in de modelzorgovereenkomst uren per week of maand afspreken. De wet laat echter ruimte om uren per tijdseenheid van maximaal één jaar af te spreken. Als budgethouders en zorgverleners een tijdseenheid van groter dan een maand mogen afspreken, dan kan dit voor een bepaalde mate van flexibiliteit zorgen bij het inzetten van uren. Zorgverleners mogen dan bijvoorbeeld per maand wisselende uren werken, zolang het aantal afgesproken uren per jaar maar wordt betaald. Als een tijdseenheid voor langer dan een maand wordt afgesproken dan gelden er echter ook aanvullende regels die in acht moeten worden genomen.

2.1.2 Loonspreiding

Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor een tijdseenheid van meer dan een maand, dan geldt dat het loon gelijkmatig over die tijdseenheid gespreid moet worden. Dit zorgt voor inkomenszekerheid voor de werknemer. Loon moet in ieder geval per week en niet langer dan per maand gelijkmatig worden uitbetaald.

De loonspreiding wordt relevant voor de SVB op het moment dat wordt toegestaan dat budgethouders en zorgverleners een arbeidsomvang kunnen afspreken per tijdseenheid anders dan een week of een maand. Op dit moment biedt de modelarbeidsovereenkomst van de SVB deze ruimte niet. De loonspreiding kan voor uitdagingen bij betalingen en urenverantwoording zorgen. Door loonspreiding kan het voorkomen dat er wordt betaald voor uren die (nog) niet gewerkt zijn. Bij loonspreiding hoort een vaste periodieke betaling. Daarnaast hebben verstrekkers in verband met de controle van de geleverde zorg vaak een voorkeur voor achteraf declareren. Achteraf declareren is echter moeilijk te rijmen met de loonspreiding. Het kan immers voorkomen dat er een ander bedrag betaald moet worden dan de uren die uiteindelijk gedeclareerd worden. De SVB verricht betalingen uit het pgb aan de hand van een declaratie voor geleverde zorg (of een in de zorgovereenkomst overeengekomen periodieke maandbetaling).³ Niet conform de declaratie betalen en (mogelijk) betalen voor zorg die (nog) niet is geleverd, vormt mogelijk een risico voor de SVB.

2.1.3 Beschikbaarheid

Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor een tijdseenheid van meer dan een maand, dan moet de werkgever, in overeenstemming met de werknemer, tijdig zorgen dat de werknemer in ieder geval per kwartaal een bepaalde mate van zekerheid over de beschikbaarheid heeft.

De mate van zekerheid kan worden ingevuld door bijvoorbeeld een percentage van de contracturen per periode te geven of door uitsluiting van bepaalde dagen/uren. De tijdigheid van deze informatie wordt geregeld via artikel 4:2 van de Arbeidstijdenwet: dit moet in ieder geval 28 dagen van tevoren.

³ Artikel 5.23 lid 1 sub a Rlz, artikel 8b lid 3 sub a Rjw en artikel 2b lid 3 sub a UrWmo.

Als dat vanwege de aard van de arbeid niet mogelijk is dan moet tenminste vier dagen van tevoren duidelijk zijn wanneer de werknemer moet werken.

Ter volledigheid: als er een arbeidsomvang is overeengekomen voor een maand of minder en er is sprake van een geheel of grotendeels onvoorspelbaar werkpatroon, dan moet er gebruik worden gemaakt van de referentiedagen-systematiek uit (huidig) artikel 7:655 lid 1 sub i onder 2 onder ii BW. De werknemer kan niet worden verplicht om arbeid te verrichten buiten deze uren. Dit zijn regels die zijn ingevoerd in 2021, niet door de huidige Wet meer zekerheid flexwerkers.

2.1.4 WAB regels

3-uurs regel:

Als de arbeidsomvang minder dan 15 uur per week bedraagt en de werktijden niet zijn vastgelegd, dan heeft de werknemer recht op loon over drie uur per gewerkte periode van minder dan drie uur. Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor een tijdseenheid van langer dan een week, dan wordt deze omgerekend naar een gemiddelde per week voor de toepassing van deze regel.

Deze bepaling is geïntroduceerd met de Wet flexibiliteit en zekerheid en is nu ook van toepassing op de reguliere arbeidsovereenkomst.

2.1.5 Conversieregel

Als er geen vaste arbeidsomvang groter dan nul is overeengekomen en er is geen sprake van een oproepovereenkomst onder de voorwaarden van artikel 7:628ac lid 1 BW, dan geldt dat de vaste arbeidsomvang de gemiddelde arbeidsomvang per week van de afgelopen drie voorafgaande maanden is. Er geldt minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week. Dus ook in het geval waarin er gemiddeld minder dan drie uur per week is gewerkt of waarin de arbeidsovereenkomst nog geen drie maanden heeft geduurd.

Voor bestaande arbeidsovereenkomsten is er overgangsrecht beschreven (zie hoofdstuk 5). De conversieregels zien dus op nieuwe arbeidsovereenkomsten die niet voldoen aan de voorwaarden.

2.2 Bandbreedtecontract (artikel 7:628ab BW)

Het bandbreedtecontract wijkt af van de reguliere arbeidsovereenkomst omdat het een variabele arbeidsomvang toestaat binnen strikte kaders.

2.2.1 Arbeidsomvang

Een bandbreedtecontract mag een arbeidsomvang bevatten van een minimaal aantal uren groter dan nul, in combinatie met een maximum aantal uren van dezelfde tijdseenheid. De maximale uren mogen niet meer dan 130% van de minimale uren zijn. De tijdseenheid waarover de arbeidsomvang is afgesproken mag maximaal een kwartaal zijn. De minimale uren zijn de gegarandeerde uren. Op deze uren is de loondoorbetalingsplicht uit artikel 7:628 BW van toepassing. Dit betekent dat de werknemer in ieder geval recht heeft op betaling van deze uren.

2.2.2 Loonspreiding

De regels voor loonspreiding van de reguliere arbeidsovereenkomsten die gelden ook voor het bandbreedtecontract:

- Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor een tijdseenheid van meer dan een maand, dan geldt dat het loon gelijkmatig over die tijdseenheid gespreid moet worden.

- Loon moet in ieder geval per week en niet langer dan per maand gelijkmatig worden uitbetaald.

2.2.3 Beschikbaarheid

De werkgever is verplicht om aan de werknemer een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken waarop wordt aangegeven dat de arbeidsovereenkomst een bandbreedtecontract betreft en met vermelding van de dagen en uren waarop de werknemer kan worden verplicht om arbeid te verrichten. Dit staat in artikel 7:655 lid 1 onderdeel o BW.

De beschikbaarheid van de werknemer wordt dus vastgelegd in een referentierooster. Op het referentierooster mogen niet meer uren worden vermeld dan het afgesproken maximum aantal uur. De werknemer mag niet door de werkgever worden verplicht om arbeid te verrichten buiten het referentierooster. Daarbij geldt ook dat tijdsblokken van drie uur of minder, gelegen tussen referentie-uren, worden meegerekend bij het maximum aantal uren. Dit voorkomt een versnipperd rooster.

Vanuit artikel 7:655 lid 1 BW rust er een informatieplicht op de werkgever. De werkgever is verplicht om binnen een maand na aanvang van de werkzaamheden schriftelijk te informeren over de arbeidsvoorwaarden genoemd in artikel 7:655 lid 1 BW. In geval van opvolgende overeenkomsten hoeft slechts bij aanvang van de eerste overeenkomst informatie te worden verstrekt, daarna alleen als zich in die informatie wijzigingen voordoen.⁴

2.2.4 WAB regels

Verskillende bepalingen die eerder met de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) zijn ingevoerd voor oproepovereenkomsten, zijn nu ook van toepassing op bandbreedtecontracten:

3-uurs regel:

De werknemer heeft recht op loon over drie uur per gewerkte periode van minder dan drie uur.

Oproep 4 dagen van te voren:

De werkgever is verplicht om tenminste vier dagen van te voren aan de werknemer door te geven wanneer de werkzaamheden plaatsvinden.

Wijzigen of afzeggen 4 dagen van tevoren:

De werkgever is verplicht de afmeldingen of wijzigingen in de oproep minimaal vier dagen van tevoren door te geven.

Aanbod vaste arbeidsomvang:

Na 12 maanden moet er een aanbod voor een vaste arbeidsomvang worden gedaan. Dit aanbod moet gebaseerd zijn op het gemiddelde aantal uren dat de werknemer in de afgelopen 12 maanden heeft gewerkt.

Als een oproepovereenkomst van rechtswege is omgezet naar een bandbreedte contract (op basis van artikel 7:628ac lid 9 BW) dan hoeft het aanbod voor een vaste arbeidsomvang pas na 12 maanden na de omzetting te worden gedaan. Het aanbod geldt ook voor arbeidsovereenkomsten die elkaar met tussenpozen van ten hoogste zes maanden opvolgden. Het aanbod is ook van toepassing op opvolgende arbeidsovereenkomsten tussen een werknemer en verschillende werkgevers die geacht worden elkaars opvolger te zijn.

⁴ Prof. Mr. Dr. W.A. Zondag, Sdu commentaar arbeidsrecht Thematisch, alinea 1.3.

Gedurende de periode waarin de werkgever de verplichting om een aanbod te doen niet is nagekomen, heeft de werknemer recht op loon over de gemiddelde arbeidsomvang van de afgelopen 12 maanden.

2.2.5 Conversieregel

Als er geen minimaal aantal uren groter dan nul samen met een maximaal aantal uren is overeengekomen en er is geen sprake van een oproepovereenkomst, dan geldt een enkele vaste arbeidsomvang van de gemiddelde arbeidsomvang per week in de drie voorafgaande maanden. Er geldt minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week. Dus ook in het geval waarin er gemiddeld minder dan drie uur per week is gewerkt of waarin de arbeidsovereenkomst nog geen drie maanden heeft geduurd.

Voor bestaande arbeidsovereenkomsten is er overgangsrecht beschreven. De conversieregels zien dus op nieuwe arbeidsovereenkomsten die niet voldoen aan de voorwaarden.

2.3 Oproepovereenkomst (artikel 7:628ac en 7:628a BW)

De oproepovereenkomst is alleen nog bij uitzondering toegestaan voor drie groepen: minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan.

2.3.1 Arbeidsomvang

In de oproepovereenkomst hoeft er geen arbeidsomvang worden vastgelegd (of de vastgelegde arbeidsomvang is 0 uren). De oproepovereenkomst is uitgezonderd van de loondoorbetalingsplicht uit artikel 7:628 BW. Er mag gemiddeld maximaal 16 uur per week worden gewerkt. Dit wordt het urencriterium genoemd. Er mag dus per jaar maximaal 832 uur (16 uur x 52 weken) worden gewerkt op basis van een oproepovereenkomst. Als achteraf of tijdens de looptijd van het contract blijkt dat er niet aan het urencriterium wordt voldaan, dan gaat de oproepovereenkomst op basis van 7:628ac lid 9 van rechtswege over op een bandbreedtecontract.

Om te controleren of er wordt voldaan aan het urencriterium moet de gemiddelde arbeidsomvang worden berekend. Hoe deze berekening gedaan wordt is afhankelijk van de looptijd en het type overeenkomst:

- *Oproepovereenkomst voor bepaalde tijd < 12 maanden:* het gemiddelde wordt berekend over de volledige looptijd.
- *Oproepovereenkomst voor bepaalde tijd > 12 maanden:* het gemiddelde wordt berekend per opvolgend tijdvak van 12 maanden, het gemiddelde over het restant wordt naar rato berekend.
- *Oproepovereenkomst voor onbepaalde tijd:* het gemiddelde wordt altijd berekend per 12 maanden. Bij een eventueel restant wordt ook gerekend alsof er 12 maanden zijn gewerkt.

Als een werknemer tussentijds opzegt dan wordt gerekend met de overeengekomen looptijd, niet de opzegdatum. Zo wordt een werkgever niet geconfronteerd met situaties die hij vooraf niet had kunnen voorzien.

Om op oproepbasis te mogen (blijven) werken moet de werkgever er zorg voor dragen dat er over het jaar gemiddeld maximaal 16 uur per week gewerkt wordt. Anders geldt een bandbreedtecontract (art. 7:628ac lid 9 BW). Vanuit de PGB-wetten heeft de SVB een algemene ondersteuningstaak om de budgethouder te ondersteunen bij de uitvoering van zijn werkgeverstaken. In beginsel heeft de SVB dus ook hier de plicht om de budgethouder hierbij te ondersteunen. Wel kan door de SVB een afweging worden gemaakt in de mate van ondersteuning. De uitvoerbaarheid en risico's voor de SVB

en de budgethouder moeten worden afgewogen bij het bepalen van de invulling van deze ondersteuningstaak. De SVB kan deze controle namens de budgethouder uitvoeren als onderdeel van de ondersteuning bij werkgeverstaken. De SVB kan de ondersteuning ook bieden door de budgethouder vooraf en eventueel achteraf (als het totaal aantal uren duidelijk is) te informeren.

Als de SVB de controle op het uren criterium niet uitvoert en de budgethouder dit zelf ook niet doet, dan ontstaan er risico's voor de budgethouder (en eventueel de SVB). Als er niet (meer) aan het uren criterium wordt voldaan, dan gaat de oproepovereenkomst van rechtswege over naar een bandbreedtecontract. Alle voorwaarden uit artikel 7:628ab BW zijn dan van toepassing. Het belangrijkste risico om hier te signaleren is dat de zorgverlener bij de budgethouder aanspraak kan maken op loondoorbetaling van de minimale arbeidsomvang. Het is mogelijk dat de budgethouder de SVB aansprakelijk stelt voor eventuele kosten omdat de SVB onvoldoende heeft ondersteund. Mede omdat de SVB over alle noodzakelijke informatie voor het uitvoeren van deze controle beschikt.

Hierbij is het ook van belang om te vermelden dat zelfs na de conversie het hoge Awf-tarief van toepassing blijft op de bandbreedteovereenkomst. Voor de toepassing van het Awf-tarief is de schriftelijke overeenkomst leidend. De schriftelijke overeenkomst is in dit geval een oproepovereenkomst, ook al is deze van rechtswege overgegaan op een bandbreedtecontract.

2.3.2 Toepassingsbereik

Er kan alleen een oproepovereenkomst worden afgesproken als er wordt voldaan aan het uren criterium en aan één van de volgende voorwaarden:

- i. de werknemer heeft de leeftijd van 18 nog niet bereikt
- ii. de werknemer is een scholier
- iii. de werknemer is een student

Een scholier of student is iemand met een bewijs van inschrijving aan een erkende onderwijsinstelling.⁵ Het bewijs van inschrijving is geldig voor het hele schooljaar, ook als de zorgverlener tussentijds stopt met het onderwijs.

Bij het aangaan van een oproepovereenkomst moet de werkgever controleren of de werknemer minderjarig, student of scholier is. Voor wat betreft de minderjarige zorgverlener, geldt het legitimatiebewijs als bewijsstuk. Voor de zorgverlener die scholier of student is, moet de budgethouder een bewijs van inschrijving aan een erkende leerinstelling opvragen.

Om de budgethouder bij deze controle te ondersteunen, kan de SVB het bewijsstuk bij de budgethouder opvragen en controleren. Deze controle valt onder de toets op recht. Als er wordt gekozen om geen bewijsstuk op te vragen en uit te gaan van de informatie op de zorgovereenkomst (bijvoorbeeld een vinkje bij student), dan kan dit risico's voor de budgethouder met zich meebrengen. Als er niet aan de voorwaarden voor een oproepovereenkomst wordt voldaan, dan wordt deze overeenkomst van rechtswege (automatisch en per direct) een bandbreedtecontract. De budgethouder voldoet dan mogelijk niet aan de voorwaarden uit artikel 7:628ab BW. Het belangrijkste risico om hier te signaleren is de zorgverlener aanspraak kan maken op betaling van de minimale arbeidsomvang. Dit brengt een financieel risico voor de budgethouder met zich mee.

⁵ Voor scholier betreft dit artikel 1, onderdeel b van de Leerplichtwet 1969 of een instelling als bedoeld in artikel 7.3.1 eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Voor een student betreft dit artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een andere instelling als bedoeld in artikel 1.4.1 van die wet of artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Ook vergelijkbare instellingen binnen de Europese Economische Ruimte vallen hieronder.

2.3.3 WAB regels

- 3-uurs regel
- Oproep 4 dagen van tevoren
- Wijzigen of afzeggen 4 dagen van tevoren
- Aanbod vaste arbeidsomvang

De bepalingen die voor bandbreedtecontracten gelden, zijn overeenkomstig ook van toepassing op oproepovereenkomsten. Zie voor de toelichting en impact bij 2.2.4.

2.3.4 Conversieregel

Als een werknemer gedurende de looptijd van de overeenkomst niet (meer) voldoet aan het urencriterium (overschrijding van 832 uur per jaar), de leeftijd van 18 jaar bereikt of het bewijs voor inschrijving bij een erkende leerinstelling afloopt (deze worden afgegeven voor de duur van het studiejaar), dan geldt vanaf dat moment dat de oproepovereenkomst van rechtswege een bandbreedtecontract wordt. De minimale arbeidsomvang is gelijk aan de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid in de 12 voorafgaande maanden of, indien de zorgovereenkomst korter dan 12 maanden duurde, de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid in de periode vanaf het aangaan van de oproepovereenkomst.

Het is voor de oproepovereenkomst mogelijk dat er gedurende de looptijd niet meer aan de voorwaarden van de oproepovereenkomst wordt voldaan. Een zorgverlener kan bijvoorbeeld op enig moment te veel uren werken of 18 worden waardoor de oproepovereenkomst per direct en van rechtswege overgaat naar een bandbreedtecontract. Dit brengt risico's voor de budgethouder met zich mee. De belangrijkste is dat er een loondoorbetalingsplicht ontstaat voor de minimale arbeidsomvang. Daarnaast is er geen referentierooster vastgelegd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de tijden waarop een zorgverlener kan worden opgeroepen om te werken.

3 Wijziging ketenbepaling

Het is volgens de wetgever de bedoeling dat na een tijdelijk contract werknemers sneller een vast dienstverband krijgen. Er wordt daarom een aanpassing van de ketenbepaling voorgesteld. Op grond van de huidige wet mag na drie arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd zes maanden lang geen tijdelijke arbeidsovereenkomst worden afgesproken. Om zogenoemde draaideurconstructies tegen te gaan, wordt deze 'onderbrekingstermijn' van zes maanden in de nieuwe wet vervangen door een administratieve vervaltermijn van vijf jaar.

Voor scholieren en studenten geldt dat de huidige 'tussenpoos' van zes maanden blijft, mits het aantal gewerkte uren gedurende de looptijd van de overeenkomst niet meer dan gemiddeld 12 uur per week was.

4 Gevolgen WW-premiedifferentiatie

Met invoering van de WAB is de WW-premiedifferentiatie naar de aard van het contract geïntroduceerd. Door een lage ww-premie⁶ worden werkgevers volgens de wetgever gestimuleerd meer arbeidsovereenkomsten met een vaste arbeidsomvang voor onbepaalde tijd aan te bieden. In

⁶ Het verschil in premie is in het Besluit Wfsv vastgelegd op 5 procentpunt tussen de lage en hoge premie.

het huidige stelsel vallen oproepovereenkomsten, waaronder nulurencontracten, min-maxcontracten, onder de hoge premie.

Met invoering van de Wet meer zekerheid flexwerkers wordt het bandbreedtecontract onder de lage premie gebracht, mits er sprake is van een schriftelijke arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.

Ook voor dit bandbreedtecontract geldt de herzieningssituatie gericht op overwerk. Dat betekent dat er maximaal 30% meer uren mogen worden verloond dan de vaste, minimale arbeidsomvang die is overeengekomen. Als dit percentage wordt overschreden, dan geldt vanaf de eerste dag van het aangiftetijdvak (voor de budgethouder is dat 1 januari) alsnog de hoge ww-premie. Dit zorgt er volgens de wetgever voor dat werkgevers die een werknemer consequent meer vragen te werken dan deze arbeidsomvang er sneller voor zullen kiezen de overeengekomen arbeidsomvang in het contract te verhogen. Werkgevers moeten deze minimale overeengekomen arbeidsomvang ook in de loonaangifte opgeven.⁷

Voor de premieafdracht blijft de inhoud van de schriftelijke arbeidsovereenkomst in beginsel leidend. De hoge premie is in ieder geval van toepassing als schriftelijk een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of een oproepovereenkomst is overeengekomen. De Belastingdienst hoeft geen rekening te houden met de vraag hoe de overeenkomst zich verhoudt tot alle vereisten van het BW, bijvoorbeeld of er daadwerkelijk sprake is van een scholier of student met een bijbaan.

Door het bandbreedtecontract dat schriftelijk is aangegaan voor onbepaalde tijd onder de lage AWF-premie te brengen, zal het aantal arbeidsovereenkomsten dat onder de lage premie valt stijgen. In de nieuwe situatie zullen oproepovereenkomsten veel minder voorkomen, omdat deze overeenkomsten alleen nog zijn toegestaan bij minderjarigen, scholieren en studenten met een bijbaan. Indien het aantal contracten met een lage WW-premie toeneemt, zijn er ook meer budgethouders die bij het inkopen van zorg rekening moeten houden met de herzieningssituaties. Dit vereist op dit punt dus meer advies en ondersteuning vanuit de SVB richting budgethouders. Als de lage WW-premie (achteraf) moet worden herzien, moet het verschil tussen de lage en de hoge WW-premie alsnog worden afgedragen door de budgethouder. Tenzij de SVB dit verschil compenseert. Hier ligt dus een financieel risico voor de budgethouder dan wel de SVB.

Voor de premiedifferentiatie blijft de schriftelijke arbeidsovereenkomst in beginsel bepalend. Dit betekent ook dat op de oproepovereenkomsten die vanwege de conversieregel wettelijk converteren naar een bandbreedtecontract niet automatisch de lage WW-premie van toepassing is. Hiervoor zijn de afspraken in de overeenkomst nog steeds leidend.

Met invoering van de WAB is bepaald dat de aard van het arbeidscontract op de loonstrook vermeld moet worden. In dezelfde lijn wordt hier voorgesteld om ook het criterium of er sprake is van een bandbreedtecontract op de loonstrook te vermelden.

5 Overgangsrecht

De wijziging in de ketenregeling waarin de tussenpoos van zes maanden wordt geschrapt en wordt vervangen door een administratieve vervaltermijn van vijf jaar, geldt voor (nieuwe) arbeidsovereenkomsten die op of na de datum van inwerkingtreding van deze wet worden gesloten. Bij de invoering van de administratieve vervaltermijn van 60 maanden wordt overgangsrecht voorgesteld, zodat voor de reeks van contracten die voor inwerkingtreding waren afgesloten niet ook naar het verleden moeten worden teruggekeken, tot 60 maanden. Op arbeidsovereenkomsten die

⁷ Mvt paragraaf 4.2.7.

zijn aangegaan of reeds zijn geëindigd voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geldt de huidige tussenpoos van zes maanden.

Om te voorkomen dat na de datum van inwerkingtreding van deze wet nog oproepovereenkomsten voorkomen waar de werknemer actie moet ondernemen om deze om te zetten is geregeld dat de wettelijke conversieregels bij oproep op deze overeenkomsten van toepassing zijn. Dit betekent dat oproepovereenkomsten die niet aangepast worden wettelijk converteren naar een bandbreedtecontract, conform de conversieregel. Voor de WW-premiedifferentiatie is zoals eerder aangegeven de schriftelijke arbeidsovereenkomst nog wel bepalend.

Bestaande oproepovereenkomsten gaan op basis van het overgangsrecht van rechtswege over naar bandbreedtecontracten op de datum van inwerkingtreding. De oproepovereenkomst van rechtswege over laten gaan brengt echter risico's voor de budgethouder met zich mee. De zorgverlener kan aanspraak maken op de minimale (gegarandeerde) uren die volgens de conversieregels gelden. Er is geen referentierooster vastgelegd. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de tijden waarop een zorgverlener kan worden opgeroepen om te werken. Dit kan mogelijk leiden tot een conflict tussen de budgethouder en zorgverlener. Tot slot blijft de hoge Awf-premie gelden omdat de schriftelijke overeenkomst leidend is.

6 Schema contractvormen

	De reguliere arbeidsovereenkomst	Bandbreedtecontract	Oproepcontract
Artikel	7:628aa BW	7:628ab BW	7:628ac/7:628a BW
Arbeidsomvang	Één vast aantal uren groter dan nul per tijdseenheid van maximaal een jaar.	Minimaal aantal uren groter dan nul in combinatie met maximale uren van dezelfde tijdseenheid. De maximale uren mogen niet meer dan 130% van de minimale uren zijn	Geen arbeidsomvang groter dan nul vastgelegd in de arbeidsovereenkomst. Er mag 16 uur per week gemiddeld worden gewerkt (maximaal 832 uur per jaar).
Loondoorbetalingsplicht	Ja	Ja, het minimaal aantal afgesproken uren	Nee
Loonspreiding	Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor meer dan een maand dan moet het loon gelijkmatig worden gespreid. Uitbetalen mag minimaal per week, maximaal per maand.	De regels voor loonspreiding van de reguliere arbeidsovereenkomst gelden ook voor het bandbreedtecontract.	Nee
Beschikbaarheid	Als de arbeidsomvang is overeengekomen voor meer dan een maand dan moet de werknemer steeds voor ten minste een kwartaal een bepaalde mate van zekerheid over beschikbaarheid hebben. Dit moet zo tijdig mogelijk in overleg worden bepaald, maar in ieder geval 28 dagen van de te voren.	De werknemer mag niet door de werkgever worden verplicht om arbeid te verrichten buiten het referentierooster. De werkgever moet een opgave verstrekken met de dagen en uren waarop de werknemer kan worden verplicht om arbeid te verrichten. Er mogen niet meer uren worden vermeld dan het afgesproken maximum aantal uren.	Nee
WAB regels			
3-uurs regel	Als de werknemer minder dan 15 uur per week werkt en de tijdstippen niet zijn vastgelegd, dan heeft de werknemer voor iedere gewerkte periode recht op 3 uur uitbetaling.	De regel van de reguliere arbeidsovereenkomst is van toepassing. De voorwaarde dat er minder dan 15 uur per week moet zijn afgesproken geldt niet.	De regel van de reguliere arbeidsovereenkomst is ook van toepassing. De voorwaarde dat er minder dan 15 uur per week moet zijn afgesproken geldt niet.
Oproep 4 dagen van te voren	Nee	De werkgever is verplicht om tenminste vier dagen van te voren aan de werknemer door te geven wanneer de werkzaamheden plaatsvinden.	De regel van het bandbreedtecontract is van toepassing.
Wijzigen of afzeggen 4 dagen van te voren	Nee	De werkgever is verplicht de afmeldingen of wijzigingen in de oproep tenminste vier dagen van tevoren door te geven.	De regel van het bandbreedtecontract is van toepassing.

Aanbod vaste arbeidsomvang	Nee	Na 12 maanden moet er een aanbod voor een vaste arbeidsomvang worden gedaan. Dit aanbod moet gebaseerd zijn op het gemiddelde aantal uren dat de werknemer in de afgelopen 12 maanden heeft gewerkt.	De regel van het bandbreedtecontract is van toepassing.
Conversieregels	Als er geen vaste arbeidsomvang groter dan nul is afgesproken en er is geen sprake van een oproepovereenkomst, dan geldt dat de vaste arbeidsomvang de gemiddelde arbeidsomvang per week van de afgelopen drie voorafgaande maanden is. Er geldt minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week. Dus ook in het geval waarin er gemiddeld minder dan drie uur per week is gewerkt of waarin de arbeidsovereenkomst nog geen drie maanden heeft geduurd.	Als er geen minimaal aantal uren groter dan nul samen met een maximaal aantal uren is overeengekomen en er is geen sprake van een oproepovereenkomst, dan geldt een enkele vaste arbeidsomvang van de gemiddelde arbeidsomvang per week in de drie voorafgaande maanden. Er geldt minimaal een arbeidsomvang van drie uur per week. Dus ook in het geval waarin er gemiddeld minder dan drie uur per week is gewerkt of waarin de arbeidsovereenkomst nog geen drie maanden heeft geduurd.	Als een werknemer gedurende het jaar niet meer voldoet aan het urencriterium (overschrijding van 832 uur), de leeftijd van 18 jaar bereikt of het bewijs voor inschrijving bij een erkende leerinstelling afloopt (deze worden afgegeven voor de duur van het studiejaar), geldt dat vanaf dat moment de oproepovereenkomst van rechtswege over gaat naar een bandbreedtecontract. De minimale arbeidsomvang is gelijk aan de gemiddelde omvang van de verrichtte arbeid in de 12 voorafgaande maanden of, indien de zorgovereenkomst korter dan 12 maanden duurde, de gemiddelde omvang van de verrichte arbeid in de periode vanaf het aangaan van de oproepovereenkomst.



Uitvoeringstoets wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers'

November 2025

PGB Community

TL1926



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

ACHTERGROND

Momenteel ligt er een wetsvoorstel, 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers', met als doel om meer stabiliteit en voorspelbaarheid te geven aan werknemers in flexibele arbeidsrelaties. Een van de gevolgen van de wet is dat oproepcontracten worden vervangen met bandbreedtecontracten, waarbinnen een minimum en maximaal aantal uren wordt afgesproken. Dat levert de werknemer meer inkomenszekerheid op.

Voor budgethouders die zorgverleners met een oproepovereenkomst in dienst hebben gaat er door deze wet het nodige veranderen. Een mogelijk gevolg kan zijn dat het voor budgethouders moeilijker wordt om het juiste aantal uren zorg in te kopen, of is de zorg die ze nu krijgen niet meer in dezelfde vorm mogelijk. Als onderdeel van de uitvoeringstoets voor dit wetsvoorstel wil de SVB in kaart brengen of de nieuwe wet voor budgethouders uitvoerbaar is.

De SVB wil achterhalen hoe budgethouders de impact van deze nieuwe wet inschatten en in hoeverre zij de gevolgen begrijpen en overzien. Daarnaast wil de SVB een beeld krijgen van alle praktische bezwaren en in hoeverre er behoefte is aan alternatieve constructies of uitzonderingsregels voor de bestaande PGB arbeidsovereenkomsten die door deze wet worden beïnvloed.

Het onderzoek is uitgevoerd in de PGB community onder alle budgethouders en vertegenwoordigers. In totaal deden n=113 deelnemers mee aan het onderzoek.

ONDERZOEKSVRAGEN

De SVB wil door middel van dit onderzoek antwoord krijgen op de volgende onderzoeksvragen:

- Begrijpen budgethouders en vertegenwoordigers wat de gevolgen zijn van de wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers' (voor budgethouders met een oproepovereenkomst)?
- Hoe schatten budgethouders en vertegenwoordigers zelf de impact van de wet in? In hoeverre verwachten zij dat het voor budgethouders nog mogelijk is de juiste zorg in te kopen na invoering van de wet?
- Wat zijn volgens budgethouders en vertegenwoordigers de voor- en nadelen van deze wet voor budgethouders met een oproepovereenkomst?
- Welke ondersteuning van SVB hebben budgethouders en vertegenwoordigers nodig om het inkopen van hun zorg werkbaar te houden, als de wet in de toekomst wordt ingevoerd?

Leeswijzer:

In deze rapportage hebben we de quotes met kleuren gecodeerd. Quotes in **groene** vlakken zijn afkomstig van budgethouders (en vertegenwoordigers) die een zorgverlener met oproepovereenkomst in dienst hebben, de quotes **in het blauw** van budgethouders (en vertegenwoordigers) die dat niet hebben (of dit niet zeker weten).

In het rapport wordt overal gesproken over 'budgethouders': daarmee bedoelen we budgethouders en vertegenwoordigers. Waar dit onderscheid ertoe doet, is de specifieke doelgroep vermeld.

Onderzoeksopzet

Opzet van het onderzoek in de community

Voor dit onderzoek hebben we in de online PGB community twee activiteiten uitgezet. De uitwerking van de activiteiten zag er als volgt uit:



Activiteit 1: Vragenlijst

In de vragenlijst gaven we deelnemers uitleg over de gevolgen van de wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers'. Vervolgens hebben we ze een aantal vragen gesteld over wat de wet voor hen als budgethouder betekent, waaronder:

- Wat vindt u van de wijziging dat een oproepovereenkomst niet meer mogelijk is?
- Denkt u dat het door deze verandering moeilijker wordt zorg te regelen?
- Als u kijkt naar uw eigen zorgvraag, denkt u dan dat het haalbaar is om een contract af te spreken voor een minimum en maximum aantal uren?
- Zijn de regels rondom de hoge en lage WW-premie duidelijk? Weet u nu welke situaties u moet voorkomen om een terugbetaling te voorkomen?
- Wat vindt u ervan dat het ook mogelijk wordt om met uw zorgverlener een aantal uur per kwartaal af te spreken?
- Als er in de zorgovereenkomst een kwartaalloon wordt afgesproken, moet er elke maand een vaste betaling zijn. Is dat mogelijk met uw eigen budget voor dit jaar?



Activiteit 2: Discussietopic

Deelnemers werden direct vanuit de vragenlijst doorgestuurd naar het discussietopic. In het topic hebben we deelnemers gevraagd om hun mening over de wet toe te lichten en de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat zijn volgens u de nadelen van de nieuwe wet voor budgethouders, en wat zijn de voordelen?
- Hoe kan SVB u helpen om u voor te bereiden op de veranderingen door deze nieuwe wet?
- Wat heeft u nodig om u te helpen uw PGB te beheren zodra de nieuwe wet is ingegaan?

Conclusies

Het wetsvoorstel zorgt voor veel onrust en zorgen

De regels uit de wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers' zijn duidelijk, vooral voor budgethouders met oproepovereenkomsten

- Over het algemeen begrijpen budgethouders wat de wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers' voor hen (en hun zorgverleners) betekent. Voor budgethouders is het duidelijk dat de wet betekent dat zij samen met de zorgverlener een reëel aantal uren moeten afspreken en goed moeten bijhouden wanneer de zorgverlener is ingezet. De zorgverlener krijgt op hun beurt daardoor meer (inkomens)zekerheid, omdat ze er zeker van zijn dat ze minimaal én maximaal een bepaald aantal uur kunnen worden opgeroepen, op dagen waarop zij beschikbaar zijn.
- Ook voor budgethouders zonder zorgverleners met een oproepovereenkomst zijn de regels uit de wet over het algemeen duidelijk. Wel komt het binnen deze groep vaker voor dat deelnemers de implicaties van de wet niet helemaal goed interpreteren, bijvoorbeeld welke zorgverleners binnen deze regeling vallen. Ook kan deze groep de gevolgen van de wet vaak minder goed overzien.

De wet heeft grote impact op budgethouders met oproepovereenkomsten, en maakt in sommige gevallen de benodigde zorg (bijna) onmogelijk

- De meeste budgethouders reageren kritisch op het wetsvoorstel. Zij vinden dat de wet vooral nadelige gevolgen voor hen heeft.
- De grootste zorg van budgethouders is het verlies aan flexibiliteit. Bestaande afspraken met zorgverleners zijn soms niet meer mogelijk of moeten worden aangepast, en met de nieuwe regels is het niet of nauwelijks meer mogelijk om aan sommige zorgbehoeften te voldoen. Juist de flexibiliteit is voor deze budgethouders een van de belangrijke voordelen van een PGB. Zij zijn afhankelijk van de flexibele inzet van zorgverleners om bijvoorbeeld in te vallen wanneer een mantelzorger of vaste zorgverlener niet beschikbaar is, of maken gebruik van diensten die heel onregelmatig nodig zijn, zoals informele zorgverleners die de budgethouder meeneemt op een dagje uit.
- De nieuwe regels leveren ook veel administratieve last op. Het maakt het beheren van een PGB nog ingewikkelder, terwijl dit voor sommige budgethouders al een zware last is.
- Sommige budgethouders voelen zich door de verandering genooddaakt om de afspraken met hun zorgverleners te beëindigen en (met tegenzin) over te stappen naar zzp'ers of naar andere vormen van zorgverlening, zoals Zorg in Natura.
- Volgens budgethouders zijn de gevolgen voor zorgverleners in eerste instantie positief, en budgethouders staan achter het idee om zorgverleners meer zekerheid te bieden. Tegelijkertijd zijn er ook veel zorgverleners voor wie de regels het juist lastiger maken, omdat zij geen vast contract of vaste uren willen en/of naast hun zorg voor de budgethouders nog een andere, vaste baan hebben.

Conclusies

De nieuwe regels passen niet bij de zorgbehoefte van budgethouders

Vaste urenafspraken leiden tot budgettekorten en maken het moeilijker om goede zorgverleners te vinden

- Een van de belangrijkste praktische bezwaren voor budgethouders is dat het vaak erg lastig is om goed in te schatten hoeveel uur een zorgverlener nodig gaat zijn. Sommige maanden heeft een budgethouder de zorgverlener niet of nauwelijks nodig, en op een ander moment juist heel veel. Binnen een bandbreedtecontract is er voor budgethouders te weinig speling tussen het minimum en maximum aantal uren om de rekening te kunnen houden met de nodige flexibiliteit.
- Het afspreken van vaste uren zorgt voor er in veel gevallen voor dat zorgverleners opgeroepen worden terwijl ze eigenlijk niet nodig zijn of er veel uren worden uitbetaald waarop de zorgverlener niet heeft gewerkt. Dit drukt onnodig op het beschikbare budget.
- Urenafspraken per kwartaal zijn voor sommige budgethouders een oplossing, maar lang niet altijd. Het bijhouden van een maandelijks referentierooster om daarmee de uren per kwartaal te controleren verhoogt vooral de administratieve last voor budgethouders. Een maandelijks betaling voelt daarnaast tegenstrijdig met het idee dat er met de zorgverlener afspraken per kwartaal zijn gemaakt.
- Veel zorgverleners met een oproepovereenkomst kunnen of willen niet aan de verplichtingen van een bandbreedtecontract voldoen, waardoor budgethouders in sommige gevallen nieuwe zorgverleners zullen moeten zoeken. De nieuwe regels maken het moeilijker om goede en betrouwbare (informele) zorgverleners te vinden die passen bij de zorgbehoefte van sommige budgethouders.

Budgethouders vragen weinig concrete ondersteuning vanuit SVB, maar hopen vooral op uitzonderingsregels

- Over het algemeen willen budgethouders vooral dat er binnen het wetsvoorstel uitzonderingsregels worden gemaakt voor het PGB. Bijvoorbeeld voor alle oproepovereenkomsten binnen een PGB, of voor specifieke gevallen waarin de zorg vanuit PGB niet het hoofdinkomen is van de betreffende zorgverlener. Sommige budgethouders hopen dat dergelijke uitzonderingsregels ook door SVB worden gehanteerd als de wet uiteindelijk van kracht is.
- Als de nieuwe regels van het wetsvoorstel van kracht zijn, kan de SVB de budgethouders nog ondersteunen door de extra administratieve last zoveel mogelijk te verlichten. Bijvoorbeeld door hulpmiddelen aan te bieden die de planning of een referentierooster makkelijker maken, helpen met het berekenen van de benodigde kosten, of door bepaalde administratieve taken over te nemen van de budgethouder.

Resultaten

Eerste indruk van de wet

Reacties zijn divers; veel onrust en onzekerheid

In eerste instantie ziet men vooral praktische bezwaren voor budgethouders; voor zorgverleners zijn er wel voordelen

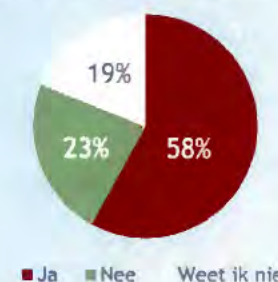
- De wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers' levert in eerste instantie gemengde reacties op onder budgethouders uit de community. Ongeveer de helft reageert negatief op de veranderingen uit het wetsvoorstel. De meeste budgethouders die kritisch zijn hebben zelf zorgverleners in dienst met een oproepovereenkomst.
- Het belangrijkste bezwaar dat door budgethouders wordt benoemd, is dat flexibele zorgverlening onmogelijk wordt terwijl budgethouders dit wel nodig hebben. De zorgbehoefte is namelijk niet altijd 'planbaar'.
 - Voorbeelden van zulke situaties zijn een budgethouder die door ziekte meer hulp nodig heeft dan normaal, zorgverleners die als invaller ingezet worden of zorgverleners die af en toe worden ingezet om iemand bijvoorbeeld een dagje uit te nemen.
- Andere bezwaren die regelmatig worden genoemd zijn de extra administratieve last en het feit dat het voor de zorgverleners ook niet altijd wenselijk is, omdat zij bijvoorbeeld naast hun zorg voor de budgethouder ook nog een normale baan hebben.
- Een deel van de budgethouders reageert positief op het wetsvoorstel. In vrijwel alle gevallen zie deze groep het als een gunstige verandering voor de zorgverlener, die daardoor meer zekerheid krijgt. Er zijn ook neutrale reacties, voornamelijk van budgethouders die nog niet goed kunnen overzien wat er precies gaat veranderen of die zelf geen budgethouders in dienst hebben met een oproepovereenkomst.
- 58% van de deelnemers verwacht dat de veranderingen het moeilijker maken om zorg te regelen. Ongeveer de helft van deze groep heeft zelf zorgverleners in dienst met een oproepovereenkomst. Onder deelnemers die niet verwachten dat het moeilijker wordt om zorg te regelen, heeft een ruime meerderheid géén zorgverleners in dienst met een oproepovereenkomst.

"Slecht idee, het is namelijk zo dat er wederzijds afgesproken is dat het om een oproepovereenkomst gaat. Deze zorgverlener springt bij indien nodig en heeft nog een andere baan met zekerheid. Oproep is puur voor de flexibiliteit en dat werkt voor beiden prima."

"Dat lijkt mij erg onhandig. In elke zorgsituatie komt het voor dat met de 'vaste medewerkers' het rooster niet helemaal gevuld kan worden, bv. door vakantie of ziekte. Dan moet een budgethouder de continuïteit van zorg kunnen waarborgen en daar kunnen invalkrachten of een andere kleine flexibele schil voor nodig zijn."

"Naar mijn mening is dit wetsvoorstel een positieve stap. Het biedt niet alleen broodnodige zekerheid aan budgethouders, maar erkent ook het belang van voorspelbaarheid en stabiliteit voor zorgverleners."

Denkt u dat het door deze veranderingen moeilijker wordt zorg te regelen? (n=113)



Werkbaarheid van het bandbreedtecontract

Binnen sommige zorgbehoeften onwerkbaar

De zorgvraag van veel budgethouders maakt een referentierooster met minimum en maximum aantal uren onwenselijk en onpraktisch

- De meerderheid van de deelnemende budgethouders geeft aan dat het voor hen niet werkbaar is om een vast minimum en maximum aantal uren af te spreken. Dit geldt voor zowel deelnemers mét een oproepovereenkomst als zonder zo'n overeenkomst.
- Voor enkele budgethouders is het wel mogelijk om een minimum aantal uren af te spreken, maar een maximum aantal uren is vaak lastig, zeker als dit maar 30% meer mag zijn dan het minimum. Slechts een klein aantal budgethouders verwacht geen problemen bij het afspreken van minimum en maximum uren.
- Het referentierooster levert volgens veel budgethouders ook praktische problemen op. Ook hier is de kern van het probleem dat zorg vaak niet op vaste uren nodig is en het vaak moeilijk te voorspellen is wanneer je een zorgverlener nodig hebt.
 - Een van de bezwaren die men noemt is dat de zorgverlener doorbetaald moeten worden, ook als ze niet komen of niet op de afgesproken uren worden opgeroepen. Dit gaat dan onnodig van het beschikbare budget af.
 - Ook vakantie en ziekte van zorgverleners maken het lastig om een referentierooster in te vullen. De budgethouder heeft die zorg dan nog steeds nodig en moet dus vervanging regelen. Die vervanging zou dan op hetzelfde tijdstip moeten worden ingeroosterd als de oorspronkelijke zorgverlener, wat ook dubbele kosten oplevert die vaak onnodig zijn.
 - Het invullen en bijhouden van een referentierooster van meerdere zorgverleners is een extra administratieve last voor de budgethouder.
- De meeste budgethouders verwachten dat het afsluiten van nieuwe contracten vóór 2027 op zichzelf praktisch haalbaar is, maar vooral de inhoudelijke veranderingen zorgen voor problemen. Daarnaast hebben sommige budgethouders twijfels over of hun zorgverleners hiermee zullen instemmen.

"Mijn PGB-er werkt zelf daarnaast nog in de zorg, met wisselende diensten. Mijn dochter heeft op bepaalde uren zorg nodig, als de PGB-er dan op haar reguliere werk is lever ik die zorg zelf."

"Invalskrachten passen van oudsher qua arbeidsovereenkomst nu eenmaal niet in een ander hokje. Je kunt bij invalskrachten nooit zeggen hoeveel uren zij minimaal zullen werken op jaarbasis en ook het maximum aantal uren hangt af van de conditie van de budgethouder alsook de beschikbaarheid van vaste zorgverleners."

"Nee, zeker niet bij ASS, want daar is de zorgvraag soms ineens aanwezig of nodig."

"Als je goed overzicht hebt over hoe de inzet van de zorgverlener eruit kan zien, is het misschien wel mogelijk. Enige flexibiliteit met min/max uren is wel wenselijk."

"Niet als het maximum maar 130% van het aantal minimum uren mag zijn. Je zou dan liever een min/max contract willen afspreken van bv. 0-10 uur in de week. Maar dat kan dan weer niet. Ik denk dus dat het lastiger wordt dan nu."

Reacties op de wijziging ketenbepaling

Voor veel budgethouders moeilijk te overzien

De wijzigingen in de ketenbepaling zorgen vooral voor onzekerheid over het aanhouden van zorgverleners

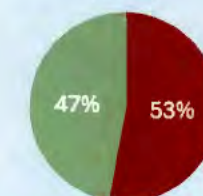
- Iets meer dan de helft (53%) van de budgethouders geeft aan het lastig vinden om er rekening mee te houden dat zij een zorgverlener een vast contract moeten aanbieden als deze binnen 5 jaar na drie tijdelijke contracten weer opnieuw bij de budgethouder in dienst komt. Een derde van deze budgethouders heeft zelf een zorgverlener met een oproepovereenkomst in dienst.
- De belangrijkste bezwaren van budgethouders zijn onzekerheid over veranderingen in het budget of in hun persoonlijke zorgbehoeften, waardoor zij niet kunnen voorspellen voor hoe lang zij deze zorgverlener nodig hebben. Daardoor past een vast contract vaak niet bij de zorgbehoefte van deze budgethouders.
- Budgethouders zien ook de administratieve last als een bezwaar, bijvoorbeeld het vijf jaar lang bijhouden van alle contracten en administratie van één of meerdere zorgverleners.
- Kritische budgethouders geven aan dat zij door de wijziging van de ketenbepaling genoodzaakt worden om hun zorgverleners tijdig te ontslaan en daarna nieuwe zorgverleners aan te nemen, om zo vaste contracten te voorkomen. 35% van de budgethouders denkt dat zij door deze verandering minder snel hun zorgverleners opnieuw in dienst zouden nemen; eveneens 35% zou dit wel opnieuw doen.
- Ongeveer de helft van de budgethouders voorziet geen problemen met de wijziging in de ketenbepaling. Sommige budgethouders vinden een vast contract juist fijn, omdat zij zeker weten dat ze de zorg langere tijd nodig hebben. Anderen verwachten dat je na drie contracten vaak wel kan voorspellen of je iemand vast in dienst wil nemen.

"Zorgbehoefte kan veranderen en een vast contract kun je niet altijd honoreren. Zeker niet als de gemeente lastig doet over her-indicaties en uren. Hoe kun je iets garanderen als je zelf geen invloed hebt over de toekomstige toekenning van budget?"

"Wat een ellende! Wie verzint dit? Dit geeft enorme administratieve belasting voor de budgethouder. Veel budgethouders zullen dus juist met zzp-ers gaan werken i.p.v. werknemers."

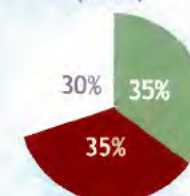
"Mijn zorgverleners weten zelf niet goed wat ze willen. Eén komt bijvoorbeeld uit een langdurige ziekte uitkering en weet niet hoeveel werk ze aan kan, dat wordt dan ontzettend ingewikkeld voor mij als werkgever. Je krijgt ineens met veel meer regelingen te maken. Nu is het allemaal erg eenvoudig, want ik heb alleen oproep krachten."

Vindt u het lastig om rekening te houden met deze periode van 5 jaar?
(n=113)



■ Ja, want... ■ Nee, want...

Denkt u dat u uw zorgverlener door de wijziging in de ketenregeling minder snel opnieuw in dienst zou nemen?
(n=113)



■ Ja ■ Nee ■ Weet ik niet

Duidelijkheid regels WW-premie

Iets meer dan de helft begrijpt de regels rondom de WW-premie

- Iets meer dan de helft (59%) van de deelnemende budgethouders geeft aan dat de regels rondom de hoge en lage WW-premies duidelijk zijn. Sommige deelnemers vinden de regels, ondanks dat, wel ingewikkeld en veeleisend. Iets meer dan een derde van hen heeft zelf een budgethouder met oproepovereenkomst in dienst. Ook een derde van de deelnemers die de regels niet begrijpen heeft nu een zorgverlener met oproepovereenkomst.
- De regels rondom de WW-premie leveren bij sommige deelnemers vragen op, bijvoorbeeld:
 - Is het mogelijk om een nieuw contract met dezelfde zorgverlener op te stellen, met aangepaste afspraken over de uren?
 - Moeten die premies betaald worden van het budget? Wordt hier ook rekening mee gehouden bij het toekennen van budgetten (door bijvoorbeeld gemeentes)?

Het belangrijkste is zorgverleners niet boven het maximum aantal contract uren te laten werken

- Budgethouders geven aan dat om een terugbetaling te voorkomen, ze er vooral voor moeten zorgen dat hun zorgverlener niet meer uren werkt dan in het contract zijn afgesproken, of in ieder geval niet meer dan 130% van het maximum aantal uren.*
- Sommige budgethouders benoemen dat het beter is om zorgverleners met een oproepovereenkomst niet vast in dienst te nemen en in plaats daarvan te wisselen van zorgverlener, ook al is dat in praktijk lastig. Ook overschakelen naar zzp'ers wordt als oplossing genoemd om terugbetalingen te voorkomen.

*We hebben deelnemers eerst de regels rondom de hoge en lage WW-premie voorgelegd (zie bijlage), en vervolgens gevraagd: 'Weet u nu welke situaties u moet voorkomen om een terugbetaling te voorkomen?'

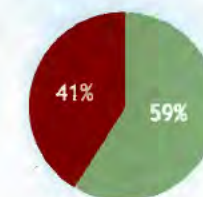
"De uitleg over de hoge en lage WW-premie is duidelijk. Het is goed om te weten dat het belangrijk is om het aantal uren goed bij te houden, zodat je niet onverwacht de hoge premie moet terugbetalen."

"Ja ik weet het wel, maar de regelgeving rondom de toepassing van de hoge en lage WW-premie is naar mijn mening vrij ingewikkeld. Het vergt van budgethouders een goed begrip van de voorwaarden en nauwkeurige administratie om onverwachte kosten te voorkomen."

"Werknemers niet teveel meer uren laten werken. Dit wordt lastig bij uitval van collega werknemers. Er komt dus weer meer op de schouders te liggen van de familie. Nieuwe zorgverleners zijn slecht te vinden."

"Je moet binnen de afgesproken hoeveelheid werkuren blijven (op jaarbasis)."

"De oplossing is: geen werknemers meer in dienst nemen, maar alleen met zzp-ers werken."



Zijn de regels rondom de hoge en lage WW-premie duidelijk? (n=113)

■ Ja, namelijk... ■ Nee, dat weet ik niet

Reacties op urenafspraken per kwartaal

Niet altijd een toereikende oplossing

Urenafspraken per kwartaal zijn soms een nuttig alternatief, maar voor bepaalde situaties biedt het geen oplossing

- De meerderheid van de budgethouders reageert kritisch op de mogelijkheid om met hun zorgverlener uren per kwartaal af te spreken in plaats van per maand.
- Het belangrijkste punt van kritiek dat budgethouders geven is dat zij hun zorgbehoefte moeilijk of niet vooruit kunnen plannen, ook niet per kwartaal. De verwachting is dat er aan het einde van een kwartaal vaak alsnog veel uren moeten worden uitbetaald waarop de zorgverlener niet heeft gewerkt.
- Budgethouders verwachten ook dat urenafspraken per kwartaal veel administratieve last opleveren, vooral vanwege het referentierooster. De uren per kwartaal bijhouden en vergelijken met het referentierooster maakt de administratie voor budgethouders ingewikkelder en minder overzichtelijk.
- 39% van de budgethouders verwacht dat hun zorgverlener liever géén urenafspraken per kwartaal maakt. Als toelichting geven zij dat afspraken per kwartaal voor hun zorgverleners niet wenselijk zijn, omdat die vaak liever geen vaste uren willen afspreken maar juist flexibel willen blijven.
- Een aantal budgethouders geeft aan dat er ook situaties zijn waarin urenafspraken per kwartaal wel een oplossing bieden. Volgens hen maakt dit het makkelijker om hun zorgverleners, die op onregelmatige basis nodig zijn, in te plannen. De uren zijn dan over een langere periode te verdelen, waardoor de zorgverlener flexibeler kan worden ingezet.
- De meeste budgethouders (65%) hebben in hun eigen budget voldoende ruimte voor een maandelijkse betaling in het geval dat zij een kwartaalloon afspreken in de zorgovereenkomst.* Een derde van deze budgethouders heeft zelf een zorgverlener met oproepovereenkomst in dienst.
- Een aantal budgethouders geven aan dat een maandelijkse betaling tegenstrijdig is met de bedoelde flexibiliteit van urenafspraken per kwartaal. Voor sommigen is het lastig om in te schatten of dit binnen hun budget past, omdat zij hier op dit moment nog geen rekening mee hoeven te houden.

*We hebben deelnemers eerst de mogelijkheid tot urenafspraken per kwartaal voorgelegd en vervolgens de vraag gesteld: 'Als er in de zorgovereenkomst een kwartaalloon wordt afgesproken, moet er elke maand een vaste betaling zijn. Is dat mogelijk met uw eigen budget voor dit jaar?'

MWM²
experts in luisteren

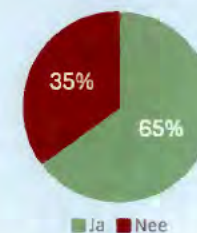
"Leuk bedacht, maar veel te ingewikkeld. Het is niet afhankelijk van kwartalen of budgethouder meer of minder zorg nodig heeft, maar van momenten of onvoorspelbare periodes. Wat mij betreft geen meerwaarde."

"Ja dat is prettig, want dat is precies wat er in de praktijk vaak gebeurt. Je kan het niet allemaal goed plannen met mensen met een beperking en chronische ziektes. Dat is niet te voorspellen vooraf. Dus veel mensen doen dit onderling al heb ik gehoord. Er zou nu meer reëel afgesproken kunnen worden."

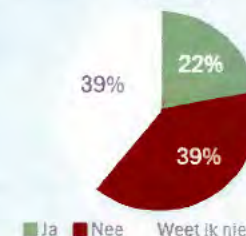
"Goed dat uren worden bijgehouden, dat moet sowieso. Maar referentierooster gaat niet werken. Het is vaak juist de zorgverlener/werknemer die niet een vast rooster wil."

"Dit [urenafspraken per kwartaal] klinkt alsof het mogelijk is een zorgverlener flexibel in te zetten, maar toch zal je je moeten houden aan het referentierooster...."

Is een vaste betaling per maand mogelijk met uw eigen budget voor dit jaar? (n=113)



Denkt u dat uw zorgverlener urenafspraken per kwartaal zou willen? (n=113)



Praktische bezwaren voor budgethouders

Behoefte aan zorgverleners is niet altijd te plannen

In de vragenlijst en het bijbehorende discussietopic ([zie onderzoeksopzet](#)) hebben budgethouders verschillende bezwaren tegen de wet ‘Meer Zekerheid voor Flexwerkers’ genoemd. De bezwaren kunnen we onderverdelen in drie belangrijke kernpunten:

Niet passend binnen zorgbehoefte en budget

- In veel gevallen hebben budgethouders de diensten van zorgverleners met een oproepovereenkomst slechts op zeer onregelmatige basis nodig. Deze zorgverleners dienen vaak als invalkrachten wanneer vaste zorgverleners of de mantelzorger uitvalt, of worden slechts voor bepaalde werkzaamheden opgeroepen zoals een dagje uit met een budgethouder. Zulke situaties zijn volgens budgethouders niet of nauwelijks vooraf te plannen.
- Wanneer de er voor de zekerheid meer uren worden afgesproken dan meestal nodig zijn, loopt de budgethouder het risico dat ze de zorgverlener moeten betalen voor uren waarop niet is gewerkt. Dit drukt aanzienlijk op het beschikbare budget.

Ingewikkelde administratie met groter risico op fouten

- Budgethouders beschouwen het bijhouden van referentieroosters en het bewaren van contractinformatie (ten behoeve van de ketenregeling) als extra administratieve last die veel druk op hen legt. Zij geven aan dat een budgethouder in de eerste plaats hulpbehoevend is, en geen bedrijf.
- De grotere administratieve last vergroot ook het risico op fouten, waardoor er bijvoorbeeld onverwacht extra betalingen nodig kunnen zijn, het budget onverwacht niet toereikend is, of men onterecht beschuldigd kan worden van fraude.

Niet wenselijk voor (informele) zorgverleners

- Budgethouders zijn op zich vaak vrij positief over de inkomenszekerheid die de nieuwe wet biedt aan flexwerkers, maar vinden de regels niet passend binnen het PGB of bij de behoeften van flexibele zorgverleners.
- Budgethouders geven aan dat hun zorgverleners met oproepovereenkomst vaak zelf juist flexibel willen blijven werken en geen vast contract of urenafspraken willen. Vaak gaat het om zorgverleners die deze dienst aanbieden in aanvulling op hun vaste baan en dus niet van deze inkomsten afhankelijk zijn.

“Wat ik om me heen nogal eens zie, is dat informele zorgverleners worden ingezet om bijvoorbeeld een dagje mee op pad te gaan. Bijvoorbeeld naar een festival, concert, theater. Of wat dacht je van weekendje weg? De ene maand wordt er 0 uur ingezet, de andere 5 uur. Met deze regels wordt dat gewoon compleet onmogelijk. Dan maar ZZP'ers inhuren, die mogen wel flexibel zijn.”

“Mijn zorgverleners willen graag geen vast contract, zodat ze zelf ook mede kunnen bepalen wanneer ze werken. Ook willen ze geen vast uren contract. Want ook voor mij heel prettig werkt. Bovendien kun je in de zorg niet altijd vooraf bepalen hoeveel uur er nodig is.”

“Bij het afsluiten van arbeidsovereenkomsten zijn er zoveel bureaucratie en regeltjes bijgekomen dat ik daarmee ben gestopt. Met deze nieuwe wet kom ik klem te zitten als ik arbeidsovereenkomsten afsluit. Ik ga alleen nog voor ZZP'ers en dat gaat ten koste van mijn flexibiliteit. En dat was juist de reden waarom ik ervoor koos om zelf mijn zorg in te kopen met een PGB.”

“Bij ons betreft de wetswijziging niet de vaste zorgverleners, maar veelal de invalskrachten. Deze zorgverleners hebben elders een vast arbeidscontract, maar helpen ons daar waar mogelijk uit de brand wanneer andere zorgverleners vanwege ziekte, vakantie of andere verplichtingen verhinderd zijn. Als de geschetste plannen door gaan wordt het allemaal nog onduidelijker en ingewikkelder, voor zowel zorgvrager als zorgverlener.”

Ondersteuning vanuit SVB

Uitzonderingen en administratieve hulpmiddelen

Budgethouders zijn vooral ontevreden over de gevolgen van de wet en hopen dat de regels nog worden aangepast om budgethouders te ontzien. Zij benoemen een aantal mogelijke oplossingen voor de grootste praktische bezwaren van de wet, en een aantal manieren waarop de SVB hen kan helpen om zo goed mogelijk met de wetswijziging om te gaan:

Uitzonderingsregels voor zorgverleners binnen het PGB

Een van de belangrijkste oplossingen voor budgethouders is als er uitzonderingsregels worden gemaakt voor budgethouders binnen het PGB. Ook een oplossing is om onderscheid wordt gemaakt tussen zorgverleners voor wie hun zorg aan de budgethouders het hoofdkomen is, en zorgverleners die daarnaast een vaste baan hebben bij een andere werkgever. Voor de tweede groep zou binnen het PGB een uitzondering gemaakt kunnen worden, waarbij zijn geen bandbreedtecontract hoeven af te sluiten. Daardoor kunnen veel informele zorgverleners nog steeds op flexibele basis worden ingezet, terwijl de zorgverleners die afhankelijk zijn van dit inkomen wél de zekerheid krijgen waar zij behoefte aan hebben. Daarmee zijn zowel de budgethouder als de zorgverlener geholpen.

Meer flexibiliteit in minimum en maximum aantal uren

Een aantal budgethouders geeft aan dat het in praktijk mogelijk is om vaste urenafspraken te maken, als er meer ruimte tussen het minimaal en maximaal aantal uren mag zijn, of als de urenafpraak tussentijds kunnen worden bijgesteld. Bijvoorbeeld een laag minimum in uren en een hoog maximum, in plaats van een maximum van 130% van het minimum aantal contracturen.

Administratieve hulpmiddelen om te helpen bij onder andere de planning

Enkele budgethouders benoemen praktische administratieve hulp(middelen) die SVB hen als ondersteuning zou kunnen bieden, zoals een planningsmodule waarin het aantal uren en zorgverleners in ingevuld kunnen worden, waarna de module de benodigde kosten uit het budget berekent. Nu gebruiken budgethouders vaak zelf een Excelbestand om alles bij te houden en door de invoering van een referentierooster wordt dit voor hen nog ingewikkelder. Ook wordt als oplossing genoemd dat SVB enkele werknemerstaken op zich zou kunnen nemen voor budgethouders die daarbij geholpen zijn.

“De wet is m.i. in het leven geroepen om draaideurconstructies tegen te gaan wat met name in het bedrijfsleven veel voor komt. De meeste mensen die een pgb beheren zijn niet bedrijfsmatig bezig in die zin en/of hebben daar helemaal geen idee bij. Er zou een uitzondering gemaakt kunnen worden voor PGB houders en het dan aan de SVB overlaten of er situaties zijn die de schijn opwekken dat dit aan de orde zou kunnen zijn.”

“Ik vind het wel complex... Ik heb al meerdere malen gevraagd aan SVB om een soort van planningsmodule voor PGB-houders. Nu moet ik dit weer in mijn spreadsheet gaan inbouwen, terwijl als SVB een planningsmodule aanbiedt met per zorgverlener/maand het aantal uur, kan de module alles perfect berekenen, ook het juiste BTW percentage.”

“Vooral bij wisselende of onvoorspelbare zorgsituaties kan het vastleggen van een minimum aantal uren beperkend werken. Het is daarom belangrijk dat er duidelijke afspraken komen over het aanpassen van uren, zodat zowel de zorgverlener als de budgethouder niet vastloopt als de situatie verandert.”

Quotes - Ter illustratie

"Het hele plan is onzalig. Nog meer bureaucratie, nog meer administratie. Alsof het regelen van de zorg het enige moet zijn waar je voor uit je bed komt? Nog even en er zijn echt helemaal geen zorgverleners meer te vinden, als de budgethouders en hun vertegenwoordigers dan niet al opgestapt zijn. Ik ben heel benieuwd wat ze gaan doen als we allemaal Zorg in Natura aanvragen."

"Bij Per Saldo was het betoog om mensen met een handicap er nog niet meer zorgen bij te geven en om de regels sterk te verminderen. Maar nu wordt er wel weer veel meer werk gemaakt van zorgovereenkomsten, zorgbeschrijvingen en uren en contracten uit te schrijven... dus toch enorm veel meer werk, ook met de 3 maanden overzichten en uitbetalen per maand."

"Er is zo veel wetgeving en er zijn veel ingebouwde zekerheden, maar soms kiezen hulpverlener en hulpvrager beide voor een zekere vrijheid. Jammer hoor, die Nederlandse regeldrift. De lonen van de informele mensen zijn te laag om als zelfstandige te werken, dat is waar. Maar ik zie nu soms al informele zorgverleners die de contracten niet willen, mede omdat ze het niet meer overzien en soms gewoon een beperkt aantal uren wat bij willen doen, zonder te veel gedoe."

"Dit idee is niet goed, er zijn mensen die afwisselende zorg momenten nodig hebben. Dit kan besproken worden op het moment dat iemand op sollicitatie gesprek komt. Als beide partijen het eens zijn waarom dan wettelijk dit onmogelijk maken?"

"Oproep zegt het al, dat is soms planbaar en soms ook niet. Oproep is soms nodig als een mantelzorger uitvalt en dat is helemaal niet te plannen. De wet/regeling is duidelijk bedoeld om misbruik in de zakelijke wereld tegen te gaan en niet zorgverleners die juist inspringen als iemand echt zorg nodig heeft. De zorg organiseren is goed te doen met flexibiliteit. Als de drempel voor zorgverleners laag is, is er ook voldoende aanbod van lieve en goede zorgverleners. Deze wet/regeling maakt het weer moeilijker om dat goed te regelen."

"Voor mij persoonlijk maken urenafspraken per kwartaal het juist ingewikkeld omdat ik dan veel meer in de gaten moet houden, of er ook die 300 uur gemaakt wordt in dat kwartaal. Bij mij is er te veel variatie in het rooster daarvoor."

Bijlagen

Bijlage 1: Stimulusmateriaal

Tijdens het onderzoek hebben deelnemers de volgende uitleg gekregen over de wet 'Meer Zekerheid voor Flexwerkers'. De feedback is gebaseerd op deze uitleg.

De Wet Meer Zekerheid voor Flexwerkers is bedoeld om werknemers, in dit geval zorgverleners, meer zekerheid te geven over hun werk en inkomen. Het gaat om zorgverleners die in dienst zijn met een arbeidsovereenkomst. Hierdoor ben je als budgethouder de werkgever van de zorgverlener. Er zijn een aantal regels bedacht om ervoor te zorgen dat werknemers (zorgverleners) meer vastigheid krijgen. Hierdoor weten ze beter wanneer en hoe vaak ze moeten werken en weten ze daardoor ook beter hoeveel loon ze krijgen.

Wat betekent dit voor het type zorgovereenkomst?

Oproepovereenkomsten verdwijnen. Dat betekent dat er een vast aantal uren afgesproken moet worden. Je kunt ook een 'bandbreedtecontract' afsluiten. Dat betekent dat je een minimum aantal uren en een maximum aantal uren afsprekt met de zorgverlener. Dit mag maximaal 130% van het minimaal aantal uren zijn. Het is dan ook nodig dat je een 'referentierooster' afsprekt. Op de zorgovereenkomst spreek je af op welke tijden de zorgverlener gaat werken. Als je nu een oproepovereenkomst hebt met je zorgverlener dan moet je voor 1 januari 2027 een nieuwe overeenkomst invullen en opsturen.

Er is één uitzondering. Als je zorgverlener student of scholier is, dan mag je nog wel een oproepovereenkomst afsluiten. Het is dan wel belangrijk dat er een bewijs is dat de zorgverlener student of scholier is.

Wanneer krijgt mijn zorgverlener een contract voor onbepaalde tijd?

Het aantal overeenkomsten wat je hebt afgesproken bepaalt wanneer je zorgverlener een contract voor onbepaalde tijd krijgt. Als je 3 losse contracten hebt afgesproken met de zorgverlener, dan moet het 4e contract voor onbepaalde tijd zijn. Je moet ook een vast contract geven als de duur van het contract of van de contracten bij elkaar 3 jaar is. Er verandert iets in de tijd die tussen twee contracten mag zitten. Als je nu binnen 6 maanden nadat het contract is afgelopen met je zorgverlener weer een nieuw contract afsluit, dan telt dit contract mee in de 'ketenbepaling'. Die 6 maanden wordt naar 5 jaar omgezet. Als je zorgverlener 3 contracten heeft gehad en uit dienst is gegaan dan krijgt hij een vast contract als je hem binnen 5 jaar na het einde van het laatste contract opnieuw

inhuurt. Dat betekent dus dat zorgverleners vaker een vast contract zullen krijgen en dat je als budgethouder je administratie jarenlang goed moet bewaren.

Hoe zit het met de WW-premie?

Als je een zorgverlener in dienst hebt, dan betaal je boven het salaris nog 'werkgeverslasten'. Een onderdeel van deze werkgeverslasten is de WW-premie. Als budgethouder betaal je dit zodat de zorgverlener een WW-uitkering krijgt als hij geen werk heeft. Er zijn twee soorten WW-premies; een hoge premie en een lage premie. Als budgethouder betaal je een hoge WW-premie als de zorgverlener een contract voor bepaalde tijd heeft. Als de zorgverlener een vast contract heeft, dan hoeft je als budgethouder minder WW-premie te betalen; de lage WW-premie. Het kost dus minder geld als de zorgverlener een vast contract heeft. Hier zijn echter ook uitzonderingen: Als je als budgethouder een vast contract hebt met de zorgverlener betaal je dus het hele jaar de lage WW-premie. Op het contract heb je dan ook een vast aantal uren afgesproken. Als het aan het einde van het jaar blijkt dat de zorgverlener meer uren heeft gewerkt dan op het contract is afgesproken (meer dan 130% van het afgesproken aantal uren) dan moet je als budgethouder met terugwerkende kracht de hoge WW-premie betalen over het hele jaar. Dat betekent dat je aan het einde van het jaar extra geld kwijt bent. Als dit geld niet meer in het budget zit, dan ben je daar zelf voor verantwoordelijk.

Arbeidsomvang en Loonspreiding

De nieuwe wet maakt het ook mogelijk dat je naast een uurloon en een maandloon ook een loon voor bijvoorbeeld een kwartaal kan afspreken. Je geeft dan bijvoorbeeld aan dat je 300 uur per kwartaal afsprekt met de zorgverlener tegen een uurloon van 20 euro. De SVB moet dan elke maand 100 uur uitbetalen x 20 euro = 2000 euro. Het maakt dan niet uit hoeveel de zorgverlener in elke maand heeft gewerkt als er aan het einde van het kwartaal maar 300 uur zijn gewerkt in totaal. Het is dan wel belangrijk dat je als budgethouder bijhoudt wanneer en hoeveel uur de zorgverlener heeft gewerkt zodat je dit kan laten zien als er naar gevraagd wordt.

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

Opzet en deelnemers van dit vraagstuk in de PGB community

Wat kan je met de inzichten uit dit rapport?

Online community onderzoek is een vorm van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek staat het ophalen van verschillende meningen en ervaringen en het duiden hiervan centraal. Opdrachtgevers gebruiken dit type onderzoek om een breed beeld te krijgen van de verschillende invalshoeken die betrokkenen hebben op een bepaald thema. Deze holistische kijk werkt inspirerend, geeft aanleiding om discussies te voeren en zorgt ervoor dat afwijkende meningen ook de aandacht krijgen. Vanwege de relatief lage aantallen respondenten is kwalitatief onderzoek niet geschikt om uitspraken te doen over percentages van een populatie of te extrapoleren naar de hele populatie.



Methode



Online community onderzoek



1 vragenlijst
1 discussietopic



Doelgroep & steekproef



380 communityleden uitgenodigd



113 communityleden deelgenomen
aan de vragenlijst

27 communityleden deelgenomen
aan het discussietopic



Veldwerk



17-10-25 t/m 28-10-25



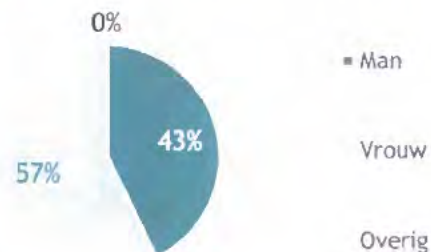
46 reacties

Bijlage 3: PGB Community | verdeling doelgroepen

Wie zitten er in de community?

De community bestaat uit 394 leden. De leden zijn budgethouders, vertegenwoordigers, zowel vertegenwoordiger als zorgverlener of alleen zorgverlener. Vanwege de mogelijke dubbelrol tellen sommige percentages op tot boven de 100.

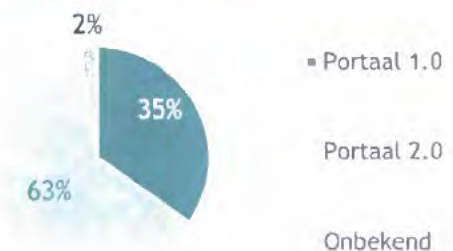
Geslacht



Verhouding tot PGB



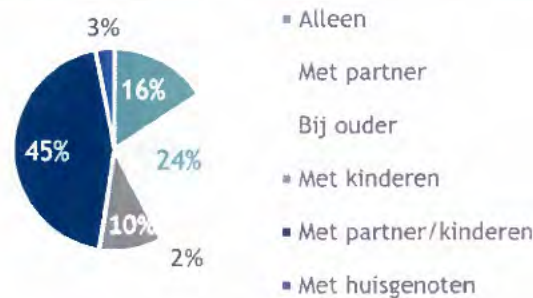
Verdeling PGB Portaal



Wetgeving voor PGB



Woonsituatie





MWM2
Tom Kerkhof
Frederique Wolff Schoemaker

5 november 2025



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

Doenvermogenstoets

Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen *begrijpen*, maar er ook naar kunnen *handelen*. Dat vraagt doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en dit vol te houden. Het gaat hierbij niet zozeer om cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om niet-cognitieve vermogens zoals doorzettingsvermogen of flexibiliteit. Het doenvermogen van de burger is de capaciteit om te handelen, plannen te maken, doelen te stellen en dat vol te houden. Ook wanneer iemand te maken krijgt met stress. Door een doenvermogenstoets uit te voeren toetst de SVB hoe de uitvoering aansluit bij haar doelgroep. Binnen het pgb bestaat de doelgroep uit budgethouders en zorgverleners. In dit document zijn de resultaten van de doenvermogenstoets uitgewerkt, als onderdeel van de uitvoeringstoets op de wet Meer zekerheid flexwerkers.

Conclusie

Implementatie van de wet Meer zekerheid flexwerkers raakt twee doelgroepen in hun doenvermogen: **de budgethouder** en **de zorgverlener**. De mate waarin en het moment waarop het doenvermogen wordt aangesproken is voor de twee doelgroepen verschillend.

De budgethouder

Voor de budgethouder die zijn zorg nu flexibel inzet met een oproepovereenkomst raakt het kwijtraken van de flexibele zorgverlener direct aan de continuïteit van zorg. Tegelijkertijd moet de budgethouder acties ondernemen met zijn zorgverlener om te voldoen aan deze nieuwe wetgeving. Dit staat haaks op elkaar: de budgethouder krijgt te maken met een 'stressor' terwijl er veel doenvermogen wordt gevraagd om de nieuwe wet te begrijpen en toe te passen. Uit de doenvermogenstoets volgt dat de initiële impact op het doenvermogen hoog is en de fundamenteën raakt van de zorgsituatie. Met de juiste ondersteuning is het wel is het wel aannemelijk dat er naar verloop van tijd stabilisatie en gewenning optreedt, waardoor de mentale belasting lager wordt. Op het moment dat er iets verandert in de situatie van de zorgverlener of budgethouder of omdat de wetgeving een actie van de budgethouder vraagt, neemt de impact wel weer tijdelijk toe.

De zorgverlener

De Wet meer zekerheid flexwerkers vraagt van zorgverleners dat zij actief meedenken, administratieve handelingen verrichten, flexibel inspelen op veranderingen en samen met de budgethouder zorgen dat alles juridisch en administratief klopt. Dit doet een stevig beroep op hun doenvermogen, vooral bij veranderingen, onzekerheid of fouten. De noodzaak om bestaande afspraken te herzien en nieuwe contracten te sluiten, kan als stressor werken. Zeker als er onzekerheid is over inkomen, veranderingen in de ontvangst van inkomen of onduidelijkheid over loonaangifte. Dit vraagt extra doenvermogen, vooral in periodes van verandering of bij complexe situaties.

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

Uitwerking toetsingscriteria in drie stappen

Stap 1: doelgroepen en life events

Welke doelgroepen burgers worden er geraakt wanneer de wet meer zekerheid flexwerkers in werking treedt? Wat voor effect kan het op hen hebben?

	Doelgroep	Life events/stressoren
1	Budgethouder	(Chronische) ziekte Verandering routine Onzekerheid over continuïteit van zorg Onzekerheid over behoud zelfstandigheid
2	Zorgverlener	Onzekerheid over inkomen Verandering in ontvangst inkomen Onzekerheid over loonaangifte
3	Vertegenwoordiger	Onzekerheid over continuïteit van zorg Verandering routine Verminderd inzicht in budget Overlijden budgethouder

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

Stap 2: impact per onderdeel dienstverlening

Welke stappen moet een burger extra ondernemen om het PGB te beheren na ingang van de wet meer zekerheid flexwerkers? Vergeleken met de huidige situatie?

Categorie	Huidige situatie	Na implementatie Wet meer zekerheid flexwerkers
Huidige oproepovereenkomst	Er is één soort arbeidsovereenkomst (per pgb-wet) en deze kan gebruikt worden door alle budgethouders/zorgverleners die werkgever/werknemer zijn.	Budgethouders/zorgverleners moeten opnieuw beoordelen welke overeenkomst van toepassing is: de oproepovereenkomst, het bandbreedtecontract of de reguliere arbeidsovereenkomst.
	De budgethouder kan voor zijn vaste zorgverlener een zorgverlener met een oproepovereenkomst 'achter de hand houden' voor in het geval dat de vaste zorgverlener ziek is of met vakantie gaat.	De budgethouder kan zorg niet/veel minder flexibel inzetten.
		Wanneer een oproepovereenkomst automatisch wordt omgezet in een bandbreedtecontract, wordt de lage WW-premie niet automatisch toegepast. De budgethouder moet deze wijziging schriftelijk doorgeven.
		De budgethouder moet zich (laten) informeren over alle nieuwe verplichtingen die bij de arbeidsovereenkomsten horen.
		De budgethouder en zorgverlener moeten gezamenlijk nieuwe afspraken maken en vastleggen, afhankelijk van welke arbeidsovereenkomst gekozen is.
		Bij een arbeidsomvang groter dan een maand moeten de budgethouder en zorgverlener een referentierooster invullen.

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

		Bij een arbeidsomvang groter dan een maand moet de budgethouder zorgdragen voor loonspreiding en een dubbele administratie voeren.
Declaratie		Bij een bandbreedtecontract moeten De budgethouder en zorgverlener rekening houden met de minimale/maximale uren bij het declareren van de gewerkte uren.
Wijziging	Bij de oproepovereenkomst moet na 12 maanden een aanbod voor vaste uren worden gedaan.	Bij zowel de oproepovereenkomst als het bandbreedtecontract moet na 12 maanden een aanbod voor vaste uren worden gedaan.
		De budgethouder moet op tijd weten of de zorgverlener geen student/scholier/minderjarig is/wordt en de juiste arbeidsovereenkomst kiezen, nieuwe afspraken maken en vastleggen met de zorgverlener.

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

Stap 3: impact op het doenvermogen

1.	Hoeveel acties worden van de burger verwacht na invoering van de Wet meer zekerheid flexwerkers?	
1.1	Hoeveel verschillende acties moet de burger ondernemen om het PGB te beheren?	Beoordelen van huidige oproepovereenkomst: welke arbeidsovereenkomst moet men kiezen en welke nieuwe afspraken moet men maken, vastleggen en bij de SVB krijgen - Roosterzekerheid - 30% overschrijding - Beschikbaarheid doorgeven
1.2	Wat vraagt de nieuwe wet aan alertheid?	De budgethouder moet zich realiseren dat hij/zij een oproepovereenkomst heeft en dat dit acties vraagt - Urencriterium - Ketenbepaling
1.3	Hoe vaak moet de burger zelf in actie komen?	In eerste instantie voor de ingang van de nieuwe wet- daarna jaarlijks als hij/zij kiest voor oproepovereenkomst/bandbreedtecontract.
1.4	Hoeveel formulieren moet de burger invullen?	Bijvoorbeeld nieuwe overeenkomsten.
1.5	Hoe vaak moet de burger nagaan of verstrekte informatie nog klopt?	Voor de inhoud van de overeenkomsten jaarlijks- voor de betalingen maandelijks en voor bijvoorbeeld het urencriterium wekelijks.
1.6	Hoeveel deadlines moet de burger in de gaten houden?	- Bewijs van inschrijving onderwijsinstelling - Minderjarig/meerderjarig - Vaste arbeidsomvang aanbod na 1 jaar - 30% overschrijding
1.7	Is het belangrijk dat de burger in bezwaar gaat tegen niet-correcte besluiten?	Ja

Doenvermogenoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

1.8	Kan de burger routines ontwikkelen of vraagt de nieuwe wet alertheid omdat het regelmatig wijzigt?	Het zal even duren (complex, ingewikkelde regels, acties nodig) maar nieuwe routines kunnen wel ontwikkeld worden.
2.	Samenloop met life events of andere situaties van grote stress (zie Stap 1: doelgroepen en life events)	
2.1	Budgethouder	
2.2	Zorgverlener	
2.3	Vertegenwoordiger	
3	Cumulatie van lasten met betrekking tot andere regelingen/instanties	
3.1	Hoe verhoudt de nieuwe wet zich tot andere regelingen of instanties?	- Pgb-verstrekkers zullen nieuwe overeenkomsten (in ieder geval zorginhoudelijk) moeten controleren en hebben een rol in de voorlichting aan de voorkant over de keuzes van een zorgverlener en de consequenties van deze keuze. - Belastingdienst heeft een rol in de controle van de juiste WW-afdrachten.
3.2	Hoe beïnvloedt die verhouding zich tot de totale belasting van de burger?	
4	Verlagen van de mentale belasting met defaults of opt-out-regelingen	
4.1	Kan het aantal handelingen omlaag gebracht worden?	- Hangt af van ondersteunende IT-functionaliteiten (systeemmeldingen o.i.d.)

Doenvermogenstoets Wet Meer zekerheid flexwerkers

4.2	Kan er geautomatiseerde besluitvorming toegepast worden?	Nee.
5	Gevolgen van onoplettendheid	
5.1	Leiden kleine fouten tot grote gevolgen?	Ja - TWK herziening WW-premie - Vaste arbeidsomvang - Loonbetalingsverplichting
5.2	Zijn er mogelijkheden om fouten eenvoudig te herstellen?	- In sommige gevallen kan onoplettendheid leiden tot vaste contracten en/of loonbetalingsverplichting. Moment van ondertekening van arbeidsovereenkomst tussen zorgverlener en budgethouder telt als aangaan van een verplichting; - Is ook afhankelijk van de relatie tussen budgethouder en zorgverlener
5.3	Hoeveel mentale belasting vraagt het om een fout te herstellen?	Veel, want het is een complexe wet en daarmee is de kans op fouten hoog. Bovendien vraagt de zorgbehoefte van een budgethouder om meer flexibiliteit dan deze wet biedt.
5.4	Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit?	Dat kan maar vraagt veel energie, inzicht, doorzettingsvermogen en probleemoplossend vermogen.



Cliëntenraad SVB

Onderwerp Advies CR SVB uitvoeringstoets wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers
Datum 30 oktober 2025
Aan RvB SVB t.a.v. Marion Vlaming en Mirthe Doek
Van Cliëntenraad SVB

De SVB heeft de Cliëntenraad SVB (CR SVB) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen op het wetsvoorstel meer zekerheid flexwerkers. De CR SVB maakt graag van deze gelegenheid gebruik en verzoekt de SVB om in de uitvoeringstoets aan te geven dat de CR om advies is gevraagd en onderstaande opmerkingen mee te nemen.

De CR SVB onderschrijft het doel van de wet van meer zekerheid voor zorgverleners maar constateert ook dat de toepassing hiervan binnen het PGB-stelsel specifieke uitdagingen kent. De impact op de budgethouder die als werkgever optreedt is groot.

De CR SVB voorziet de volgende minder wenselijke gevolgen:

Verlies aan flexibiliteit

De gedwongen omzetting van oproepcontracten in bandbreedtecontracten levert een verlies aan flexibiliteit op voor de budgethouder. Dit knelt met name bij budgethouders met een wisselende zorgbehoefte. Ook de verlenging van de tussenpoos in de ketenbepaling naar 5 jaar vermindert de flexibiliteit, het zorgt er immers voor dat budgethouders minder vaak tijdelijke contracten achter elkaar kunnen gebruiken.

Financiële druk

De CR wijst op de mogelijke financiële gevolgen voor de budgethouder. Doordat in een bandbreedtecontract een minimaal aantal uren is gegarandeerd, moet ook als er tijdelijk minder zorg wordt geleverd, het minimum worden betaald.

Daarbij komen mogelijk extra kosten door de inschakeling van een commercieel bureau voor hulp bij de complexere administratie. De dienstverlening van een dergelijk bureau omvat meer dan het uitvoeren van de salarisadministratie zoals de SVB dat al dan niet op verzoek doet.

Administratieve complexiteit

Invoering van de bandbreedtecontracten levert complexere administratieve lasten op door de vastlegging van uren en bandbreedtes. De budgethouder moet vooraf een urenraming maken en het declaratieproces moet worden aangepast.

De CR doet de volgende aanbevelingen:

Maximale flexibiliteit in modelovereenkomst

De CR pleit voor een modelovereenkomst waarbij, binnen de kaders van de nieuwe wetgeving, maximale flexibiliteit is ingebouwd voor de budgethouder.

Kosten voor budgethouder monitoren

De CR hecht er belang aan dat de financiële gevolgen voor de budgethouder in kaart gebracht worden. Mochten deze aanzienlijk zijn dan kan gedacht worden aan verhoging van de budgetten.

Voorlichting en ondersteuning

De CR vraagt extra aandacht voor een zorgvuldige implementatie van deze wet. Dit betekent duidelijke en tijdige voorlichting via de gebruikelijke kanalen en met hulp van belangenorganisaties (Per Saldo). Ook moet het voor de budgethouder duidelijk zijn bij wie hij terecht kan voor vragen en hulp. Afstemming hierover met de zorgkantoren is cruciaal. Idealiter ontvangt elke budgethouder een op maat gemaakte brief wat er in zijn geval verandert en wat er van hem wordt verwacht.



Cliëntenraad SVB

PGB1.0 en PGB2.0

Wellicht ten overvloede wil de CR benadrukken dat het voor de budgethouder niet moet uitmaken of hij al dan niet is overgegaan naar het Portaal.

Input PGB-community

De CR waardeert dat de SVB een onderzoek heeft uitgezet binnen de PGB-community en verwacht dat de respons inzicht zal geven in de door cliënten ervaren complexiteit.