

36744

Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten vanwege aanpassing van de Regeling dienstverlening aan huis (Wet aanpassing Regeling dienstverlening aan huis)

Nota van wijziging

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

ARTIKEL IX komt te luiden:

ARTIKEL IX

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2026. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2025, treedt zij in werking:

- a. in de gevallen dat de diensten worden betaald uit een Zvw-pgb als bedoeld in artikel 13a van de Zorgverzekeringswet en voor de uitvoering van dit Zvw-pgb op 31 december 2025 geen gebruik wordt gemaakt van dienstverlening door de Sociale Verzekeringsbank, genoemd in hoofdstuk 6 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip; en
- b. in de overige gevallen met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 januari 2026

Toelichting

Met deze nota van wijziging, aangeboden mede namens de Staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, en in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, wordt de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel aangepast. Voorgesteld wordt te regelen dat het voorstel met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 in werking treedt, indien het na 31 december 2025 wordt gepubliceerd in het Staatsblad.

Eind september 2025 is duidelijk geworden dat het wetsvoorstel mogelijk niet voor 1 januari 2026 door het parlement kan worden behandeld en, indien aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, in het Staatsblad kan worden gepubliceerd. Vanwege de forse gevolgen van een latere inwerkingtreding dan 1 januari 2026, voor zowel burgers als (uitvoerings)organisaties, heeft de regering besloten aan het wetsvoorstel de mogelijkheid tot inwerkingtreding met terugwerkende kracht per 1 januari 2026 toe te kennen. Dit wordt hieronder toegelicht.

Met het wetsvoorstel wordt de Nederlandse wetgeving in lijn gebracht met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 30 maart 2023¹ waarin is geoordeeld dat de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen voor pgb-zorgverleners met een arbeidsovereenkomst voor doorgaans minder dan vier dagen per week, vanwege indirecte discriminatie van vrouwen zonder objectieve rechtvaardiging, in strijd is met Europees recht. Dit wetsvoorstel regelt een forse verbetering van de rechtspositie voor pgb-zorgverleners die nu onder de Regeling dienstverlening aan huis (Rdah) vallen, zowel arbeidsrechtelijk als wat betreft toegang tot de sociale zekerheid. Daarnaast leidt het tot aanpassingen in fiscale regelgeving. Om inwerkingtreding per 1 januari 2026 te halen, hebben de uitvoeringsorganisaties Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) reeds belangrijke en deels onomkeerbare stappen gezet.

¹ Centrale Raad van Beroep, 30 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:481

ICT-processen zijn hierop ingericht en betrokken burgers, waaronder de budgethouders, zijn reeds geïnformeerd over de voorgenomen wetswijziging. Ook zijn budgethouders door de SVB opgeroepen hun zorg(arbeids)overeenkomsten aan te passen aan de voorgenomen wetswijziging vóór 1 januari 2026. Veel zorgovereenkomsten zijn reeds aangepast door budgethouders en zorgverleners, en via de juiste systemen goedgekeurd door de SVB (in het geval van pgb via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO) of de Jeugdwet) of de zorgkantoren (in het geval van pgb via de Wet langdurige zorg (Wlz)).

Een latere inwerkingtreding van het wetsvoorstel begin 2026 zou betekenen dat betrokken burgers gevraagd moeten worden de tot nu toe gedane stappen terug te draaien om vervolgens kort daarna wéér nieuwe overeenkomsten te sluiten om aan de nieuwe wettelijke regels te voldoen. Dit zou veel vragen van het doenvermogen van deze groep en dit zou ook zeer arbeidsintensief zijn. Dit is ook verwarrend voor burgers en doet wellicht iets met het vertrouwen van de burger richting de overheid. Vanwege de belangen van alle betrokkenen (budgethouders, pgb-zorgverleners en de uitvoeringsorganisaties) stelt de regering daarom voor om, indien nodig, terugwerkende kracht toe te kennen aan het wetsvoorstel.

Algemeen en juridisch kader terugwerkende kracht

Het laten ingaan van een wetsvoorstel met terugwerkende kracht is niet gebruikelijk, daar is de regering zich van bewust. Bij het met terugwerkende kracht laten ingaan van een wet is onder meer van belang of deze belastend is². De beleidslijn hierbij is dat aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt toegekend³. Bestaande jurisprudentie en beleid hebben met name betrekking op het met terugwerkende kracht laten ingaan van belastingheffingen, maar zijn ook buiten dat terrein relevant. Er moet -kort gezegd- sprake zijn van een 'fair balance' tussen de betrokken belangen (om terugwerkende kracht te kunnen rechtvaardigen in het licht van het Eerste Protocol van het EVRM). Punten van overweging zijn hierbij het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verrassingseffect (voor burgers). De regering meent dat hieraan wordt voldaan. Uitgangspunt in jurisprudentie is ook dat de wetgever een ruime beoordelingsmarge heeft⁴.

Budgethouders zijn geïnformeerd over de aankomende wijzigingen. Budgethouders die hun (salaris)administratie via de SVB hebben lopen, zijn zelfs meerdere malen hiervan persoonlijk op de hoogte gebracht. De wijzigingen zijn aldus voorzienbaar.

Voor pgb-zorgverleners onder de Rdah is sprake van een forse verbetering van hun rechtspositie. Sterker nog, deze zorgverleners ondervinden nu grote nadelen van het nog niet implementeren van het wetsvoorstel, nu zij vanwege de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van maart 2023 wel recht hebben op bijvoorbeeld een WIA-uitkering, maar vanwege het ontbreken van een grondslag voor loondoorbetaling bij ziekte in beginsel eerst 104 weken zonder inkomen zitten tijdens deze ziekteperiode (behoudens de eerste 6 weken). De regering vindt het onwenselijk deze situatie langer te laten voortduren en acht inwerkingtreding per 1 januari 2026 daarom noodzakelijk.

² De Hoge Raad (HR) heeft zich hierover meermaals uitgesproken, zie [ECLI:NL:HR:2014:1463](#), rechtsoverwegingen 3.4.4 en verder, [ECLI:NL:HR:2016:121](#), [ECLI:NL:HR:2016:124](#) en [ECLI:NL:HR:2019:627](#)

³ Kamerstukken II 1996/97, 25212, nr. 2 en I 2009/10, 25212, A.

⁴ Het EHRM spreekt over een 'exceptionally wide margin of appreciation' respectievelijk 'particularly broad margin of appreciation' als bedoeld in de arresten van het EHRM in de zaken Yukos tegen Rusland d.d. 20 september 2011, nr. 14902/04, par. 566, en N.K.M. tegen Hongarije d.d. 14 mei 2013, nr. 66529/11, par. 49.

Voor budgethouders is bovendien sprake van aanvullende administratieve lasten indien het wetsvoorstel later dan 1 januari 2026 in werking treedt. Zij moeten dan nogmaals nieuwe arbeidsovereenkomsten indienen. De regering is zich er tegelijkertijd van bewust dat het wetsvoorstel voor hen aanvullende (financiële) werkgeverslasten (in de vorm van premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet (Zvw)) met zich meebrengt, alsmede meer arbeidsrechtelijke verplichtingen als werkgever (werkgeverstaken). Tegelijkertijd wordt het overgrote deel van de budgethouders voor de aanvullende financiële werkgeverslasten gecompenseerd voor deze financiële benadeling. Deze compensatie vindt voor wat betreft het pgb via de Wlz plaats via de Regeling langdurige zorg, en voor wat betreft WMO en de Jeugdwet via reeds gedane stortingen in het Gemeentefonds. Gemeenten krijgen hiermee de mogelijkheid de budgethouders te compenseren. Voor wat betreft de aanvullende werkgeverstaken voor budgethouders (loondoorbetaling bij ziekte, ontslag en scholing) krijgen budgethouders voor wie de SVB de salarisadministratie uitvoert aanvullende ondersteuning en compensatie door de SVB. Zo wordt een budgethouder financieel gecompenseerd voor wat betreft de verlengde periode van loondoorbetaling bij ziekte en ondersteund middels een Arbo-dienstverlener die door de SVB wordt betaald en in de andere werkgeverstaken. Voor deze groep worden de nadelen dus gecompenseerd of in die mate via ondersteuning weggenomen, dat is getracht een 'fair balance' te creëren.

Daarnaast is er een (kleinere) groep budgethouders die pgb vanuit de Zvw gefinancierd krijgt. In de budgetten wordt enerzijds uitgegaan van een 'all-in-tarief' rekening houdend met eventuele werkgeverslasten. Anderzijds geldt dat zorgverzekeraars een wettelijke zorgplicht hebben. In de bijzondere situatie dat een budgethouder door dit wetsvoorstel onvoldoende zorg kan inkopen, moet de zorgverzekeraar bijspringen, bijvoorbeeld door zorg in natura te leveren. Daarnaast is alleen de groep Zvw-budgethouders in beeld die de (salaris)administratie via de SVB laat lopen. Het aantal Zvw-budgethouders dat de (salaris)administratie via de SVB laat lopen fluctueert; afgerond gaat het gemiddeld om 500 Zvw-budgethouders met 1.200 arbeidsovereenkomsten. Zvw-budgethouders hebben de keuze om zich te laten bijstaan door de SVB of niet, maar als ze hiervoor kiezen, worden zij op dezelfde manier in hun werkgeverstaken ondersteund als de groep waarbij dienstverlening door de SVB verplicht is. Zij worden ook meegenomen in alle communicatie waardoor de wijzigingen ook voor hen voorzienbaar zijn. Ook voor deze groep geldt dat de regering nu bezig is om ook een soortgelijke financiële ondersteuning vorm te geven voor de werkgeverstaken als geldt voor de bovenstaande groepen. Voor deze groep budgethouders wordt daarom ook terugwerkende kracht voorgesteld.

Er is een (kleine) groep Zvw-budgethouders met een arbeidsovereenkomst die onder de Rdah valt die de (salaris)administratie zelf regelt. Voor hen is compensatie van de (aanvullende) werkgeverslasten om juridische redenen niet mogelijk omdat de Zvw dit niet toestaat (er geldt nu ook al een 'all-in-tarief') en omdat zij niet bekend zijn bij de SVB. Tegelijkertijd geldt dat zorgverzekeraars een zorgplicht hebben. Indien de budgethouder onvoldoende zorg kan inkopen, moet de zorgverzekeraar bijspringen, bijvoorbeeld middels zorg in natura. Daarnaast doen ook zij jaaraangifte, en zijn er dus geen maandelijkse afdrachten, maar vindt aan het eind van het jaar de afdracht in een keer plaats. Zij ontberen ondersteuning vanuit de SVB waardoor onvoldoende aannemelijk is dat het doenlijk is voor budgethouders om de terugwerkende kracht te kunnen uitvoeren. Om onbedoelde problemen bij deze groep te voorkomen en hen de tijd te geven zich aan te passen nadat de wet door het parlement is aangenomen sluit de regering deze groep uit van de terugwerkende kracht. Voor hen wordt een nieuwe inwerkingtredingsdatum bepaald, afhankelijk van de snelheid van de parlementaire procedure. Dit betekent wel dat de groep zorgverleners die op arbeidsovereenkomst bij deze budgethouders werken langer moet wachten op hun aanvullende rechten. Alles afwegende vindt de regering het noodzakelijk deze keuze te maken.

De regering stelt dan ook voor de groep Zvw-budgethouders die niet op 31 december 2025 gebruik maken van de dienstverlening van de SVB uit te sluiten van de terugwerkende kracht van de bepalingen van dit wetsvoorstel.

Conclusie

Latere inwerkingtreding dan 1 januari 2026 van de Wet aanpassing Rdah heeft forse consequenties voor burgers (pgb-zorgverleners en budgethouders) en uitvoering. Budgethouders zijn reeds geïnformeerd over inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2026 en veel overeenkomsten zijn aangepast. Via Rijksoverheid.nl, de SVB en UWV zijn ook pgb-zorgverleners op de hoogte gesteld van de voorgenomen wetswijziging. Voor de uitvoering heeft uitstel van het wetsvoorstel zonder terugwerkende kracht tot gevolg dat reeds in gang gezette, en deels afgeronde, processen moeten worden teruggedraaid wat deels eenvoudigweg niet mogelijk is.

Gelet op de afweging tussen de (door compensatie) relatief beperkte gevolgen voor de meeste groepen budgethouders van het met terugwerkende kracht laten ingaan van het wetsvoorstel Rdah, de reeds gewekte verwachtingen bij budgethouders en zorgverleners over invoering per 1 januari 2026 alsmede de forse uitvoeringstechnische consequenties van latere inwerkingtreding, wegen de mogelijk nadelige gevolgen van terugwerkende kracht niet op tegen de noodzaak om dit wetsvoorstel, indien nodig, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2026 in te laten gaan. Deze afweging is anders voor de groep Zvw-budgethouders die voor 1 januari geen gebruik maakt van de dienstverlening van de SVB. Voor hen wordt een nieuwe inwerkingtredingsdatum vastgesteld.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

M.L.J. Paul