



## Toepassing Wet Verbetering Poortwachter & PGB-houders in de werkgeversrol

Opbouw casus		pagina
Vignet	Korte samenvatting, kennis- en leervragen en zoektermen	3
Hoofdstuk 1	Samenvatting van de oorspronkelijke casus	5
Hoofdstuk 2	Commentaar en reflectie van de arbeidsdeskundigen op de aanpak in de oorspronkelijke casus	8
Hoofdstuk 3	Antwoorden op de kennis- en leervragen door commentatoren	13
Hoofdstuk 4	Tips aan collega's op basis van de antwoorden van de commentatoren	16

### Kennis- en leervragen

#### *Vragen aan de SVB:*

1. Acht de SVB het doenlijk dat elke PGB-houder het formele werkgeverschap in het kader van de WVP in al zijn facetten kan invullen?
2. Nu het SVB-servicecentrum PGB in Utrecht feitelijk de procedures en verplichtingen beschrijft, invult en ondersteunt, en PGB-houders zich hier in het kader van de WVP aan moeten houden, is het dan niet logisch dat de SVB de loonsancties krijgt en de daaruit voortvloeiende verplichtingen nakomt?

#### *Vragen aan het UWV*

1. Paragraaf 6 van de Werkwijzer Poortwachter UWV (d.d. 1 december 2018) besteedt aandacht aan 'Bijzondere arbeidsverhoudingen', waaronder de positie van een PGB-houder die een arbeidsovereenkomst is aangegaan met zijn zorgverlener. In zo'n situatie is de PGB-houder werkgever in het kader van de WVP-taken, als de zorgverlener ten minste op 4 dagen per week de zorg verleent. Uit individuele casuïstiek blijkt dat dit situaties veroorzaakt – zoals in deze casus – waarvan je je mag afvragen of het werkgeverschap wel adequaat gedragen kan worden. Ziet het UWV op basis van dit soort casuïstiek aanleiding om te komen tot een algehele uitzonderingspositie voor de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP?
2. Zo niet, dan is de vervolgvraag: is het beoordelingskader voldoende toegespitst op de bijzondere situatie van de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP en de rol daarbij van de SVB?

Samenstelling casusgroep	
Naam	Werkveld/werkgever
André Boersma	AD B&B UWV



Christien Enzing	AD Claim UWV
Joop Langius	AD B&B UWV
Jaap Jan de Waard	AD B&B UWV
Anna Zwama	AD Claim UWV
Bert van der Laan	SAD B&B UWV



## VIGNET t.b.v. ZOEKEN IN DE DATABASE

### Titel casus

Toepassing Wet Verbetering Poortwachter & PGB-houders in de werkgeversrol

### Korte situatieschets

Bij de WIA-aanvraag van een werknemer krijgt de werkgever, die PGB-houder is, een administratieve loonsanctie. Bij de inhoudelijke beoordeling van de re-integratie-inspanningen blijkt dat er onnodig veel tijd is verstreken tussen het advies van de bedrijfsarts om de re-integratie op te starten en de daadwerkelijke aanvang. Daarom wordt de administratieve loonsanctie omgezet in een inhoudelijke loonsanctie.

### Trefwoorden

PGB-houder, SVB, re-integratieverplichtingen, loonsanctie, re-integratie 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> spoor.

### Onderzoeksvraag in de oorspronkelijke casus

Zijn de re-integratie-inspanningen van de werkgever voldoende geweest?

### Conclusie van arbeidsdeskundige in casus

De re-integratie-inspanningen van de werkgever, die PGB-houder is, zijn onvoldoende. Dat komt omdat het spoor 2-traject veel te laat is ingezet. Bovendien zijn de mogelijkheden in spoor 1 pas na het indienen van de WIA-aanvraag in kaart gebracht; ook dit is veel te laat. De werkgever moet doorgaan met de re-integratie. Verder moet hij een vinger aan de pols houden in verband met de opgelopen achterstand. Zolang de werkgever de tekortkomingen niet heeft hersteld, moet hij maximaal 52 weken het loon van de werknemer doorbetalen.

### Kennis- en leervragen

#### *Vragen aan de SVB:*

1. Achten de SVB het doenlijk dat elke PGB-houder het formele werkgeverschap in het kader van de WVP in al zijn facetten kan invullen?
2. Nu het SVB-servicecentrum PGB in Utrecht feitelijk de procedures en verplichtingen beschrijft, invult en ondersteunt, en PGB-houders zich hier in het kader van de WVP aan moeten houden, is het dan niet logisch dat de SVB de loonsancties krijgt en de daaruit voortvloeiende verplichtingen nakomt?

#### *Vragen aan het UWV*

1. Paragraaf 6 van de Werkwijzer Poortwachter UWV (d.d. 1 december 2018) besteedt aandacht aan 'Bijzondere arbeidsverhoudingen', waaronder de positie van een PGB-houder die een arbeidsovereenkomst is aangegaan met zijn zorgverlener. In zo'n situatie is de PGB-houder



werkgever in het kader van de WVP-taken, als de zorgverlener ten minste op 4 dagen per week de zorg verleent. Uit individuele casuïstiek blijkt dat dit situaties veroorzaakt – zoals in deze casus – waarvan je je mag afvragen of het werkgeverschap wel adequaat gedragen kan worden. Ziet het UWV op basis van dit soort casuïstiek aanleiding om te komen tot een algehele uitzonderingspositie voor de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP?

2. Zo niet, dan is de vervolgvraag: is het beoordelingskader voldoende toegespitst op de bijzondere situatie van de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP en de rol daarbij van de SVB?

### **Ingeschakelde commentatoren**

- Ben Lindeman, beleidsadviseur UWV divisie SMZ Centraal Expertisecentrum (CEC)
- Marko Hermsen, jurist SVB

### **Gehanteerde bronnen**

- Werkwijzer Poortwachter UWV (1 december 2018)
- Richtlijnen Wet Verbetering Poortwachter
- Website SVB (loon tijdens ziekte)
- Richtlijnen SVB
- Informatiebrochure Dienstverlening SVB
- Verslag bijeenkomst UWV en SSP, 16 december 2013
- Overleg Juridische zaken SVB, team Zorg
- Overleg afdeling Bezwaar en Beroep SVB
- Arbeidsdeskundige rapportage
- Website AKC/NVVA
- Van toepassing zijnde wet- en regelgeving
- Jurisprudentie

### **Domeinen waarvoor relevant**

Publieke verzekering, werkgever, verzekerde werknemer, arbodienst

### **Fasen in levenscyclus arbeid & gezondheid waarvoor relevant**

Uitvoering WVP, eerste spoor WVP, tweede spoor WVP, claimbeoordeling, langdurige arbeidsongeschiktheid



## 1. CASUS RAPPORTAGE

### 1.1. Onderzoekskader / aanleiding onderzoek

In deze casus gaat het om een werknemer van 35-40 jaar (hierna te noemen: klant) die is uitgevallen voor werkzaamheden als zorgverlener voor 24 uur per week bij een PGB-houder (hierna te noemen: werkgever). Hierbij verstrekt de Sociale Verzekeringsbank (SVB) budget aan degene die zorg inkoop. De zorginkoper is formeel gezien de werkgever. De klant is medio 2016 uitgevallen wegens fysieke beperkingen. Er is nu een WIA-aanvraag gedaan. Omdat niet alle benodigde stukken zijn ingezonden, is er een administratieve loonsanctie opgelegd aan de werkgever. Inmiddels zijn de stukken wel compleet, waardoor een inhoudelijke toets van de re-integratie-inspanningen aan de orde is.

### 1.2. Onderzoeksvraag

Zijn de re-integratie-inspanningen van de werkgever voldoende?

### 1.3. Onderzoek

Naast dossierstudie heeft de arbeidsdeskundige telefonisch gesproken met de klant en de werkgever. De verzekeringsarts is ingeschakeld om te toetsen of de belastbaarheid van de klant adequaat is ingeschat door de bedrijfsarts.

### 1.4. Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten AD

- Dossierstudie waarbij het verloop van de re-integratie in kaart is gebracht.
- Telefonisch contact met de werkgever.
- Telefonisch contact met de klant.
- Telefonisch contact met de SVB.

### 1.5. Visie klant

De klant heeft vanaf de datum van de ziekmelding niet meer gewerkt. Ze geeft aan dat bepaalde documenten niet zijn opgesteld of veel te laat. Het tweede spoortraject is te laat opgestart (slechts een paar maanden geleden). De werkgever betaalt sinds het verstrijken van het einde van de wachttijd geen loon meer en de klant is bang dat dit (weer) tot een juridische procedure zal leiden. De klant heeft contact opgenomen met de SVB, maar wordt daar niet gehoord. De SVB is er alleen voor de PGB-houder, zo geeft klant aan.

### 1.6. Visie werkgever

De werkgever heeft veel zorg nodig. Er zijn geen andere zorgverleners in dienst. De werkgever geeft aan dat de klant niet meer gewerkt heeft sinds de ziekmelding. Hij vult alle formulieren in en probeert zo goed mogelijk aan alle verplichtingen van de WVP te voldoen. Het hele traject heeft lang geduurd en daarom is spoor 2 ook zo laat ingezet.



## 1.7. Omschrijving van de beperkingen en mogelijkheden (bron: bedrijfsarts)

De klant is medio 2016 uitgevallen. Zij was toen voor 50% van de uren inzetbaar in aangepast werk. Van maart tot november 2017 was er sprake van een periode zonder benutbare mogelijkheden. In november 2017 stelt de bedrijfsarts een Functionele Mogelijkheden Lijst (FML) op met beperkingen én mogelijkheden om te re-integreren. Er zijn onder meer beperkingen vastgesteld op het gebied van persoonlijk functioneren (aangewezen op voorspelbare werksituatie, vaste bekende werkwijzen), dynamische handelingen (frequent reiken, frequent buigen, tillen en dragen, lopen, traplopen en klimmen), statische houdingen (staan tot een half uur achtereen en 2-3 uur per dag) en er is een urenbeperking gesteld van 6 uur per dag en 30 uur per week.

NB: De ingeschakelde verzekeringsarts vindt de door de bedrijfsarts vastgestelde beperkingen plausibel. De urenbeperking wordt ingeschat op 4 uur per dag en 20 uur per week.

## 1.8. Resultaten werkplekonderzoek

Er heeft geen werkplekonderzoek plaatsgevonden. Doel van de functie is het bieden van zorg en het begeleiden van de PGB-houder. Hierbij gaat het om het uitvoeren van medische handelingen en het begeleiden van de PGB-houder bij activiteiten. De werknemer moet kunnen inspelen op wisselende omstandigheden; het werk is niet voorspelbaar. Ook is samenwerken met de PGB-houder belangrijk. Daarnaast is er sprake van fysieke belasting, zoals zware lasten hanteren (ondersteunen PGB-houder, vastmaken/duwen rolstoel), duwen en trekken en getordeerd actief zijn.

## 1.9. Overzicht van verrichte re-integratie-activiteiten in het eerste en tweede ziektejaar

Uit dossierstudie komt naar voren dat er na het uitvallen van de klant eind juni 2016 in het eerste en tweede ziektejaar in opdracht van de SVB de volgende re-integratie-activiteiten zijn verricht:

- December 2016: probleemanalyse: de klant is voor 50% van de uren belastbaar in aangepast eigen werk, rekening houdend met de beperkingen.
- December 2016: plan van aanpak: beperkt voor staan, lopen, tillen of dragen, trillingen op het lichaam en een urenbeperking (50%). De klant kan aangepaste taken uitvoeren. Einddoel: werkhervatting in de eigen functie.
- Februari 2017: de bedrijfsarts geeft aan dat de klant 50% voor eigen of aangepast werk inzetbaar is. De bedrijfsarts gaat ervan uit dat er een verstoorde arbeidsverhouding is en vraagt de werkgever om knelpunten in de re-integratie op te lossen.
- September 2017: aanvraag door SVB van een deskundigenoordeel: doe ik als werkgever genoeg om mijn werknemer weer aan het werk te helpen? De arbeidsdeskundige van het UWV concludeert dat de werkgever niet genoeg doet. De werkgever blijft in gebreke door geen gezamenlijk plan van aanpak op te stellen en hierover commitment te bereiken. Ook negeert de werkgever het advies van de bedrijfsarts om de verstoorde arbeidsverhouding op te lossen.
- Maart-november 2017: er is sprake van een intensief revalidatietraject en daarmee van een situatie van geen benutbare mogelijkheden.



- November 2017: de bedrijfsarts stelt een Functionele Mogelijkheden Lijst op (zie ook 1.7).
- Maart 2018: arbeidsdeskundig onderzoek door de arbodienst met als conclusie dat eigen werk niet passend is (overschrijding op zelfstandig handelen, geen routinematig werk, frequent reiken), niet passend is te maken (geen voorziening of taakrotatie mogelijk) en er geen ander werk is bij de eigen werkgever. Gevolg is inzet van spoor 2.
- Maart 2018: spoor 2 wordt ingezet via een re-integratiebedrijf.
- Maart 2018: WIA-aanvraag door werknemer.

## **1.10. Beschouwing en visie van AD**

De klant is uitgevallen voor haar werk als zorgverlener bij een werkgever. De werkgever koopt de zorg in via een PGB dat wordt verstrekt door de SVB. Werkgever en klant hebben als gevolg van een conflict lange tijd geen re-integratie-inspanningen verricht. Nadat het conflict was opgelost, brak er een periode aan van 'geen benutbare mogelijkheden' (GBM). In november 2017 is klant belastbaar conform de door de bedrijfsarts opgestelde FML. Pas in maart 2018, tegelijk met de WIA-aanvraag, vindt arbeidsdeskundig onderzoek plaats en daarna wordt een spoor 2-traject ingezet.

## **1.11. Conclusies AD UWV**

De arbeidsdeskundige van het UWV komt tot de conclusie dat de werkgever een werkgever is als iedere andere werkgever. Dit betekent dat de werkgever verantwoordelijk is voor de re-integratie van de werknemer. In deze casus zijn er benutbare mogelijkheden sinds november 2017. Vanaf dat moment had gekeken moeten worden naar mogelijkheden in zowel het eerste als het tweede spoor. Dit is pas in maart 2018 gebeurd en daarmee heeft de werkgever onvoldoende gedaan om de werknemer te laten re-integreren. Hij heeft hiervoor geen deugdelijke grond. De re-integratie-inspanningen zijn onvoldoende en de loondoorbetalingsverplichting wordt met 52 weken verlengd.

## **1.12. Advies en vervolgstappen AD**

De arbeidsdeskundige stelt dat de re-integratie van de werknemer onvoldoende en te laat was. Bevredigend resultaat is werkhervatting in spoor 1 in eigen en/of aangepast werk. Mocht dit niet lukken, dan dient de klant elders structureel hervat te zijn in werk met een loonwaarde van 65% van het oorspronkelijke werk. Als dit niet mogelijk is, moet het spoor 2-traject zijn afgerond.



## 2. COMMENTAAR EN REFLECTIE ARBEIDSDESKUNDIGEN OP AANPAK OORSPRONKELIJKE CASUS

### 2.1 Analyse casus

De klant is op het moment van de inhoudelijke beoordeling van het re-integratieverslag tussen de 35 en 40 jaar oud. Ze is op basis van een persoonsgebonden budget (PGB) in dienst als zorgverlener bij iemand die zwaar gehandicapt en hulpbehoevend is. De klant werkt 4 dagen per week van 10.00 tot 16.00 uur. De klant valt medio 2016 uit en vraagt in maart 2018 een WIA-uitkering aan. Omdat het re-integratieverslag niet compleet is, wordt aan de werkgever een administratieve loonsanctie opgelegd. De WIA-aanvraag van de klant wordt niet in behandeling genomen. In juni 2018 heeft de werkgever de ontbrekende stukken alsnog aangeleverd. Het re-integratieverslag wordt vervolgens inhoudelijk beoordeeld. De arbeidsdeskundige van het UWV oordeelt dat de re-integratie-inspanningen van de werkgever onvoldoende zijn. Er is namelijk onnodig veel tijd verstreken tussen het advies van de bedrijfsarts om re-integratie op te starten (in november 2017) en de daadwerkelijke aanvang van het traject in maart 2018. De administratieve loonsanctie wordt omgezet in een inhoudelijke loonsanctie.

Zowel in de bezwaren van de werkgever als de klant wordt onder andere aangevoerd dat er ten onrechte geen rekening is gehouden met de bijzondere situatie van de werkgever. Het betreft immers geen reguliere werkgever, maar een zwaar gehandicapte hulpbehoevende die 24 uur per dag zorg nodig heeft. Deze werkgever heeft zelf een Wajong-uitkering en voor de zorg ontvangt hij een PGB. In het derde ziektejaar betaalt de SVB het PGB niet meer uit. De werkgever heeft daarom niet de financiële middelen om het loon van de werknemer in het derde jaar te betalen.

In deze casus lijkt de keuze om de re-integratie-inspanningen als onvoldoende te beoordelen verdedigbaar. Na een periode waarin er bij de klant sprake is van 'geen benutbare mogelijkheden' stelt de bedrijfsarts in november 2017 weer een zekere belastbaarheid vast. In december 2017 wordt dit aan de werkgever/budgethouder teruggedoppeld. Pas in maart 2018 wordt een spoor 2-traject in gang gezet en pas eind maart 2018 wordt vastgesteld dat re-integratie in spoor 1 niet mogelijk is. Er is geen deugdelijke grond voor deze vertraging aangevoerd. Het feit dat er sprake is van een bijzondere situatie en het gegeven dat derden voor de vertraging hebben gezorgd kunnen niet als deugdelijke reden worden gezien. Het bezwaar namens de werkgever en werknemer wordt daarom ongegrond verklaard.

De vraag is in deze casus – én in vergelijkbare situaties – of de re-integratie-inspanningen van een werkgever die PGB-houder is anders moeten worden beoordeeld dan die van een reguliere werkgever.

### 2.2 Wettelijk kader

Als een werknemer ziek wordt, moet de werkgever zorgen voor een tijdige en adequate verzuim- en re-integratieaanpak. De regels die hierbij gelden, zijn vastgelegd in de Wet verbetering poortwachter





(WVP), de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar en de Beleidsregels beoordelingskader poortwachter (met bijlage). In deze wetten en regelingen is onder meer het volgende vastgelegd:

- De verplichting van de werkgever en werknemer tot goed werkgever- en werknemerschap in het kader van de arbeidsovereenkomst op grond van het Burgerlijk Wetboek.
- De verplichting voor de werkgever om passende arbeid aan te bieden en de wettelijke plicht voor de werknemer om aan zijn re-integratie mee te werken. Deze plichten zijn neergelegd in de artikelen 629 lid 3, 658a lid 2 en 4 en 660a van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en overeenkomstige regelingen voor overheidspersoneel.
- De verplichting voor de werkgever tot het aanpassen van de arbeidsplaats, de werkmethode en de inrichting van het bedrijf in verband met het realiseren van resterend arbeidsvermogen, zijn verplichting om ziekte van werknemers zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken en het begeleiden van werknemers die door ziekte niet in staat zijn hun werk te doen (artikel 3a en 4 Arbeidsomstandighedenwet 1998).
- De wettelijke verplichting van de werkgever om zich bij de verzuimbegeleiding te laten bijstaan door deskundige personen, als bedoeld in de artikelen 13, 14 en 14a van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.
- De plichten van de werknemer ter voorkoming van het ontstaan en bestaan van recht op uitkering op grond van de WIA (artikel 28 WIA).
- De in artikel 25 van de WIA neergelegde verplichtingen van werkgever en werknemer voor het re-integratiedossier, het re-integratieverslag en de nadere uitwerking daarvan in de Regeling procesgang eerste en tweede ziektejaar.
- Professionele standaarden, richtlijnen en protocollen, waaronder de protocollen die gebaseerd zijn op artikel 6, zesde lid, WIA.

Bovenstaand kader is niet statisch, omdat het mede berust op bronnen die steeds verder worden ontwikkeld. Hierbij moet met name worden gedacht aan arbeidsrechtelijke jurisprudentie, professionele standaarden, richtlijnen en protocollen. Deze bronnen ondersteunen (de adviseurs van) de werkgever en de werknemer bij de invulling van een effectieve verzuim- en re-integratieaanpak. Wat betreft het toetsen van re-integratie-inspanningen zegt artikel 65 WIA dat het UWV beoordeelt of de werkgever en de werknemer in redelijkheid hebben kunnen komen tot de verrichte re-integratie-inspanningen.

## 2.3 Uitgangspunten PGB-houder

In de Werkwijzer Poortwachter (d.d. 1 december 2018) is voor de PGB-houder geen uitzondering gemaakt op de wettelijke verplichtingen:

*Een PGB-houder is te beschouwen als werkgever, als die een arbeidsovereenkomst is aangegaan met een werknemer. Wanneer deze werknemer ziek wordt, zijn alle verplichtingen van de Wet verbetering poortwachter van toepassing. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) ondersteunt de PGB-houder in de werkgeversrol.*



De ondersteuning van de SVB komt ook in de onderhavige casus naar voren:

- De werkgever (budgethouder) wordt geholpen bij de verzuimbegeleiding van de arbeidsongeschikte werknemer.
- Er wordt een arbodienst ingeschakeld.
- De werkgever wordt financieel gecompenseerd, zodat hij de werknemer kan doorbetalen en vervangende zorg kan inkopen.
- De betaling van het budget is in juni en juli 2017 stopgezet, omdat de werkgever niet tijdig zijn goedkeuring had gegeven aan de inschakeling van mediation. Het bezwaar van de werkgever tegen de beslissing is later gegrond verklaard.
- SVB/Dienstverlening PGB heeft namens de werkgever een deskundigenoordeel aangevraagd bij het UWV.
- SVB/Dienstverlening PGB heeft namens de werkgever geregeld dat er een arbeidsdeskundig onderzoek heeft plaatsgevonden naar de re-integratiemogelijkheden van de werknemer in spoor 1 en/of 2.
- SVB/Dienstverlening PGB heeft namens de werkgever geregeld dat er een re-integratietraject voor spoor 2 is opgestart.
- Bij de inhoudelijke beoordeling van het re-integratieverslag heeft de arbeidsdeskundige van het UWV getracht om telefonisch contact op te nemen met betrokken personen bij het SVB. Dit is niet gelukt.
- Het SVB compenseert de werkgever voor twee jaar loondoorbetaling bij ziekte, maar het lijkt erop dat dit in het geval van een loonsanctie niet voor het derde jaar geldt. De werkgever heeft daarom niet de financiële middelen gehad om de werknemer in het derde ziektejaar door te betalen. Daarom is de werknemer in het derde ziektejaar aangewezen op een bijstandsuitkering via de gemeente.

Diverse geraadpleegde bronnen en gesprekken met de SVB bevestigen dat de SVB budgethouders volledig kan ondersteunen als een werknemer langdurig ziek is. Daarvoor is er een aparte afdeling: Dienstverlening PGB. Voor de budgethouder is een 'Wegwijzer re-integratietraject zieke zorgverlener PGB' beschikbaar, waarin een uitgebreid stappenplan is opgenomen. Daarin is aangegeven wie in het geval van een zieke zorgverlener wanneer actie onderneemt. Daaruit blijkt dat als de budgethouder de zorgverlener tijdig ziek meldt, de begeleiding van de zorgverlener wordt uitgevoerd door de arbodienst waarmee de SVB een contract heeft afgesloten. Daarin is ook re-integratiebegeleiding van de zorgverlener inbegrepen.

De begeleiding van een zieke zorgverlener, ook in het kader van re-integratie, zal dus veelal worden uitgevoerd door een derde partij (arbodienst) die door de SVB wordt ingeschakeld. De arbodienst schakelt dan indien nodig een re-integratiebedrijf in om de zieke zorgverlener te begeleiden bij de re-integratie.

Er is sprake van een arbeidsovereenkomst als de zorgverlener ten minste 4 dagen per week werkzaam is bij de budgethouder. In deze casus is dat het geval. De budgethouder heeft een loonsanctie gekregen, waarbij is vastgesteld dat hij geen deugdelijke grond had voor het verzuim. Het



feit dat er sprake is van een bijzondere situatie en het gegeven dat derden voor de vertraging hebben gezorgd kunnen niet als deugdelijke reden worden gezien.

## **2.4 UWV-beleid bij beoordeling re-integratie-inspanningen werkgever (budgethouder)**

Zoals eerder gesteld is een PGB-houder – als deze een arbeidsovereenkomst is aangegaan met een werknemer – volgens de Werkwijzer Poortwachter te beschouwen als een werkgever. Wordt de werknemer ziek, dan zijn alle verplichtingen van de WVP van toepassing. In de Wetsuitleg WIA op het intranet van het UWV wordt de beoordeling van de re-integratie-inspanningen van een PGB-houder gezien als een bijzondere situatie. Over deze situatie is het volgende geschreven:

### *2.4.1 Inleiding*

Op grond van de AWBZ heeft iedereen recht op zorg die nodig is in verband met langdurige ziekte, handicap of ouderdom. Deze zorg kan rechtstreeks worden geleverd door een zorginstelling, maar de zorgvrager kan hiervoor ook een Persoonsgebonden Budget (PGB) aanvragen. Met dit PGB kan de persoon die zorg nodig heeft deze zorg zelf inkopen. Per 2007 gaat het recht op huishoudelijke zorg uit de AWBZ over naar de WMO. Deze zorgverlening valt vanaf 2007 onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

### *2.4.2 PGB-houder als werkgever*

Een PGB-houder kan een arbeidsovereenkomst sluiten met iemand die de betreffende zorg wil verstrekken. Als die overeenkomst inhoudt dat de zorgverstrekker op meer dan 2 dagen per week werkzaam is voor de PGB-houder, is er niet alleen sprake van een dienstbetrekking maar ook van volledige SV-verzekering.

Let op: per 2007 waarschijnlijk wanneer de persoon doorgaans op meer dan 3 dagen per week werkzaam is voor de PGB-houder. Degene die zorgverlening inhuurt, is dan volledig werkgever en als zodanig ook aangesloten bij UWV. Er zijn ongeveer 3.000 à 4.000 van deze werkgevers. Degene die de zorg verleent, is volledig werknemer en heeft recht op uitkeringen ZW, WAO, WIA, WW etc.

### *2.4.3 Uitzondering*

Een uitzondering geldt in de situatie dat de zorg wordt verleend door een zodanig direct familielid (moeder-dochter of man-vrouw) dat er geen sprake kan zijn van een gezagsverhouding en daarmee dus ook niet van een dienstbetrekking.

### *2.4.4 Ondersteunende rol SVB*

Het ministerie van VWS onderkende dat het werkgeverschap, met alle bijbehorende verplichtingen, voor PGB-houders soms tot complexe situaties leidt. Daarom heeft het ministerie aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB), toen deze instantie de PGB-regeling nog uitvoerde, ook een ondersteunende rol voor budgethouders opgedragen. Deze rol is de SVB ook blijven vervullen nadat de uitvoering van de regeling op 1 april 2003 naar de 'zorgkantoren' is overgegaan.



Kort gezegd komt het erop neer dat de SVB zo veel mogelijk regelt en betaalt om de budgethouder werkgever te kunnen laten zijn. Zo heeft de SVB een arbodienst ingehuurd voor deze werkgevers. Ook betaalt de SVB het loon bij ziekte, zodat de budgethouder van het budget vervangende zorg kan inkopen. Verder verricht de SVB aanvullende ondersteunende diensten. Al deze SVB-diensten zijn gratis. Volgens het contract tussen de SVB en de arbodienst maakt de laatste ook een voorstel voor het plan van aanpak en zet deze indien nodig een spoor 2-traject in.

Nu de gemeenten per 2007 verantwoordelijk zijn voor de zorgverlening aan degenen die een indicatie hebben voor huishoudelijke verzorging, heeft de SVB voor budgethouders in deze groep geen ondersteunende rol meer. Een gemeente zal met de SVB wel een overeenkomst tot ondersteuning kunnen afsluiten, maar kan dit ook op andere wijze regelen. Dit proces is nog niet afgerond. Het kan dus gebeuren dat WMO-budgethouders per 2007 niet, op andere wijze of gewoon door de SVB worden ondersteund bij hun werkgeverstaken. De SVB zal ons, als wij met hen contact opnemen, daarover informeren. De SVB blijft wel alle AWBZ-budgethouders op de normale wijze ondersteunen.

#### *2.4.5 PGB-werkgevers en hun verplichtingen t.a.v. poortwachter*

Als het bij een PGB gaat om een volledige dienstbetrekking (met werknemersverzekeringen), gelden dus ook alle verplichtingen die op grond van de Wet verbetering poortwachter aan werkgever en werknemer zijn opgelegd.



## 4. ANTWOORDEN OP KENNIS- EN LEERVragen DOOR COMMENTATOREN

### Vragen SVB

1. Acht de SVB het doenlijk dat elke PGB-houder het formele werkgeverschap in het kader van de WVP in al zijn facetten kan invullen?

#### *Antwoord SVB:*

Ja. In principe is iedere PGB-houder budgetvaardig. Dit betekent dat hij goed weet welke verplichtingen horen bij een PGB en voldoende kennis heeft over het werkgeverschap of deze kennis weet te vinden en weet hoe hij zijn budget dient te besteden. Echter, een budgethouder wordt werkgever omdat hij zorg nodig heeft. Dit is anders dan een 'reguliere' werkgever, die een onderneming start en personeel aanneemt.

De ervaring leert dat een budgethouder niet altijd weet wat het werkgeverschap inhoudt als hij wordt geconfronteerd met een (langdurig) zieke zorgverlener. De SVB ondersteunt de budgethouder op dit gebied door het geven van informatie en het aanbieden van ondersteuning door een arbodienst (een budgethouder heeft daarvoor immers niet de middelen). De arbodienst ondersteunt de budgethouder ook in het kader van de WVP. Ook al kan de budgethouder gebruikmaken van deze ondersteuning, hij is en blijft zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de verplichtingen die de WVP stelt. De SVB neemt geen verplichtingen van de budgethouder over.

Met de geboden ondersteuning zouden budgethouders het formele werkgeverschap in het kader van de WVP moeten kunnen invullen. Het komt voor dat een dossier niet vlekkeloos verloopt. Dat kan verschillende oorzaken hebben, maar leidt niet tot de conclusie dat die oorzaak bij de budgethouder ligt.

2. Nu het SVB-servicecentrum PGB in Utrecht feitelijk de procedures en verplichtingen beschrijft, invult en ondersteunt, en PGB-houders zich hier in het kader van de WVP aan moeten houden, is het dan niet logisch dat de SVB de loonsancties krijgt en de daaruit voortvloeiende verplichtingen nakomt?

#### *Antwoord SVB:*

Bovenstaand antwoord brengt met zich mee dat de budgethouder de loonsanctie krijgt opgelegd. In de praktijk wil de SVB van tevoren en ten tijde van het opleggen van de loonsanctie op de hoogte worden gesteld. Dit om zo snel mogelijk in samenspraak met de budgethouder en de arbodienst actie te kunnen ondernemen, zodat de loonsanctie niet onnodig lang voortduurt en kan worden bekort.



## Vragen UWV

1. Paragraaf 6 van de Werkwijzer Poortwachter UWV (1 december 2018) besteedt aandacht aan 'Bijzondere arbeidsverhoudingen', waaronder de positie van een PGB-houder die een arbeidsovereenkomst is aangegaan met zijn zorgverlener. In zo'n situatie is de PGB-houder werkgever in het kader van de WVP-taken, als de zorgverlener ten minste op 4 dagen per week de zorg verleent. Uit individuele casuïstiek blijkt dat dit situaties veroorzaakt – zoals in deze casus – waarvan je je mag afvragen of het werkgeverschap wel adequaat gedragen kan worden. Ziet het UWV op basis van dit soort casuïstiek aanleiding om te komen tot een algehele uitzonderingspositie voor de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP?

### *Antwoord UWV:*

Elke werkgever, ook de kleinste, is gebonden aan regels en verantwoordelijkheden op allerlei gebieden, zoals belastingen en premies, arbeidsomstandigheden en re-integratie bij langdurige ziekte. Tekortkomingen op al deze terreinen kunnen leiden tot onevenredig grote financiële schadeposten. Er is geen principieel onderscheid te maken tussen de werkgeversverantwoordelijkheid in het algemeen, en die in het kader van de Wet verbetering poortwachter in het bijzonder. Ook andere kleine werkgevers dan PGB-houders lopen het risico door een verlenging van de loondoorbetalingsplicht onevenredig hard te worden getroffen. Het buiten werking stellen van de poortwachertoets voor alleen PGB-houders zou daarom in meer dan een opzicht een ongewenst precedent betekenen.

Het doel van de poortwachertoets, het tegengaan van onnodige instroom in de WIA, is bij zorgverleners van PGB-houders minstens even relevant als bij andere werknemers. De geschiktheid voor het werk is bij aanvang wellicht minder dan gemiddeld, en de kans op uitval daardoor groter. Relatief vaak bestaat tussen werkgever en werknemer een familierelatie, waardoor zij minder geneigd kunnen zijn om elkaar op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. Ook kan er een bemiddelaar in het spel zijn met eigen belangen. De poortwachertoets is een van de noodzakelijke controlemechanismen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

2. Zo niet, dan is de vervolgvraag: is het beoordelingskader voldoende toegespitst op de bijzondere situatie van de PGB-houder als werkgever in het kader van de WVP en de rol daarbij van de SVB?

### *Antwoord UWV:*

In de loop der jaren heeft de begeleidende rol van de SVB een meer verplichtend karakter gekregen. PGB-houders worden in alle aspecten van hun werkgeversrol gefaciliteerd, en zij worden tijdig gewaarschuwd voor elke dreigende tekortkoming. Bij het UWV geldt de instructie dat eerst overleg met de SVB moet hebben plaatsgevonden voordat eventueel toch een verlenging van de loondoorbetalingsplicht wordt opgelegd. In de praktijk werkt deze constructie goed; het komt slechts zeer sporadisch tot een loonsanctie. Dit kan echter niet worden uitgesloten, omdat de uiteindelijke



werkgeversverantwoordelijkheid bij de PGB-houder blijft liggen, conform de bedoeling van de wetgever.

De rechtspraak geeft het UWV geen ruimte om de eventueel onevenredig zware gevolgen van een loonsanctie voor de werkgever mee te wegen in de besluitvorming. Een werkgever die deze gevolgen niet kan dragen, kan zijn betalingsplicht alleen laten eindigen door de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter te laten ontbinden.

De minister van SZW is van plan een regeling te treffen, waardoor kleine werkgevers zich ook tegen het risico van een loonsanctie kunnen verzekeren. Het laat zich aanzien dat een dergelijke regeling ook voor PGB-houders zou kunnen gaan gelden. Een eventuele loonsanctie zou dan niet meer tot een schrijnende situatie hoeven te leiden.



## 1. TIPS AAN COLLEGA'S OP BASIS VAN DE ANTWOORDEN VAN DE CASUSGROEP

Een verlenging van de loondoorbetaling bij een PGB-budgethouder kan soms leiden tot schrijnende situaties. Uit jurisprudentie van rechtbanken blijkt ook dat de budgethouder als werkgever als een kwetsbare partij wordt gezien. Dat is ook het beeld dat wij als werkgroep AKC hadden bij de voorbereiding van deze casus. Na bestudering van de casus, de beschikbare literatuur en de reacties van de door ons ingeschakelde commentatoren van UWV en SVB, zijn wij echter tot de conclusie gekomen dat de PGB-houder voor de beoordeling van de re-integratie-inspanningen tijdens de ziekte van zijn zorgverlener moet worden gezien als een reguliere werkgever, met alle verplichtingen die daarbij horen. Het maken van een uitzondering is niet wenselijk, omdat daarmee de belangen van de werknemer tekort worden gedaan. Daarnaast is het zo dat door het maken van een uitzonderingspositie voorbij wordt gegaan aan het doel van de WVP, namelijk het voorkomen van onnodige instroom in de WIA.

### Conclusies

Een PGB-houder die een arbeidsovereenkomst aangaat met zijn zorgverlener (werknemer) is te beschouwen als een reguliere werkgever. Als de werknemer ziek wordt, zijn alle verplichtingen van de Wet verbetering poortwachter van toepassing. Het Servicecentrum van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ondersteunt de PGB-houder in de werkgeversrol.

### *Deugdelijke grond*

Aanvankelijk hadden wij als werkgroep het idee dat de hulpbehoefendheid van de PGB-houder mogelijk een deugdelijke grond zou kunnen opleveren voor het leveren van onvoldoende re-integratie-inspanningen. Dit vanwege de bijzondere omstandigheden van de arbeidsrelatie tussen zorginkoper en zorgverlener. Uit ons onderzoek blijkt dat deze bijzondere situatie geen deugdelijke grond kan opleveren.

### Aanbevelingen

Met de SVB is afgesproken dat als het UWV mogelijk tot verlenging van loondoorbetaling (administratief of inhoudelijk) wil overgaan, de medewerker van het UWV (procesbegeleider of arbeidsdeskundige) altijd eerst contact moet opnemen met het SVB Servicecentrum PGB. Het telefoonnummer van het Servicecentrum is (030) 264 82 00. Het mailadres is: [ssp.juridische.zaken@svb.nl](mailto:ssp.juridische.zaken@svb.nl).

Wij zouden graag zien dat deze afspraak wordt opgenomen in de Werkwijzer Poortwachter.