



Notitie

Datum : 28-12-2009
Van : Vereniging Platform Zelfstandige Ondernemers (PZO)
Onderwerp : ZZP'ers en bemiddelingsbureaus in de thuiszorg

1. Introductie

In het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (**AWBZ**) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (**WMO**) wordt jaarlijks door gemeenten en zorgkantoren zorg ingekocht bij zorgverleners en zorgverlenende instanties. De uitvoering ligt voor de AWBZ bij Zorgkantoren en voor de WMO bij de gemeentes. Via aanbestedingen worden contracten afgesloten met, onder andere, bemiddelingsbureaus die werken met zzp'ers. Per 1 januari 2010 wordt de WMO gewijzigd. Vanaf die datum mag de zorgvrager (de burger) niet meer worden geconfronteerd met werkgevers- dan wel opdrachtgeversverplichtingen. De overheid acht een dergelijke situatie onwenselijk omdat de hulpbehoevende niet met onnodige verplichtingen opgezadeld moet worden. PZO begrijpt dat standpunt en kan zich in de achterliggende gedachte ook vinden. Niettemin leidt de interpretatie van de nieuwe regelgeving tot ongewenste, en volgens PZO ook niet beoogde consequenties.

Zoals eerder vermeld, ligt de uitvoering van de wetgeving bij de gemeentes en de zorgkantoren. PZO heeft recentelijk vernomen dat verschillende gemeentes en zorgkantoren de wetgeving op verschillende wijze interpreteren. Verontrustend is dan ook, dat sommige gemeentes en zorgkantoren de wet interpreteren als ware de uitsluiting van alfahulpen ook een uitsluiting van zzp'ers betreft. Door deze verkeerde interpretatie van de wettekst worden expliciet bemiddelingsbureaus, werkende met zzp'ers, uitgesloten van hun aanbestedingsprocedure voor het inkopen van thuiszorg in natura.¹ Deze misvatting zorgt in onze achterban voor veel onrust en onduidelijkheid.

2. Onderscheid alfahulp en zzp'er in de thuiszorg

Het onderscheid tussen een alfahulp en zzp'er is helaas niet duidelijk voor sommige gemeentes en zorgkantoren. De alfahulp is iemand die gedurende enkele uren per week als *werknemer* huishoudelijke hulp verzorgt bij zorgvragende burgers (als werkgever).² De zzp'er daarentegen is een *zelfstandig ondernemer* die werkzaam is als zorgverlener en zich bezighoudt met het gehele scala van thuiszorg. Bovendien werkt de alfahulp op basis van een arbeidsovereenkomst op het moment dat er werkzaamheden worden verricht. Niet begrijpelijk is dan ook, dat sommige gemeentes en zorgkantoren alfahulp en zzp'er als gelijken beschouwen en de wet op een verkeerde wijze interpreteren. Deze misvatting zorgt echter wel voor uitsluiting van bemiddelingsbureaus die werken met zzp'ers in de aanbestedingsprocedures met betrekking tot thuiszorg in natura en creëert hierdoor een ongelijk speelveld voor zorgverleners in de thuiszorgmarkt.

3. Toezicht op kwaliteit van zorg

Waar het concreet om gaat bij de aanbestedingen is dat gemeentes en zorgkantoren toezicht en controle willen hebben op de kwaliteit van zorg. PZO vindt dit een begrijpelijk standpunt. Enerzijds moet worden voldaan aan de kwaliteitsvereisten van de WMO, anderzijds aan de kwaliteitsvereisten plus de erkenning (toelating) op grond van de AWBZ. Het begunstigde bureau – het bureau aan wie de aanbesteding wordt toegewezen door de gemeente dan wel zorgkantoor – kan op haar beurt de zorg weer inkopen bij een andere instelling of ander bureau in een constructie van onderaanneming (de **Onderaannemer**). De Onderaannemer moet dan ook voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen (en in het geval van de AWBZ ook de erkenning). In de praktijk is dit echter niet het geval. Hiermee wordt veelvuldig de wet ondermijnd. Begunstigde instellingen en bureaus, die *wel* voldoen aan de vereisten zoals gesteld in de wet en aanbesteding, kopen nu ook zorg in natura in bij instellingen en bureaus, die *niet* voldoen aan alle vereisten, omdat dit veelal goedkoper is. Deze constructie wordt echter *wel* door sommige gemeentes en zorgkantoren geaccepteerd, terwijl

¹ Een recent voorbeeld van uitsluiting van bemiddelingsbureaus die werken met zzp'ers in aanbestedingen is de aanbesteding in de thuiszorg in de gemeente Utrechtse Heuvelrug; zie de 2^e Nota van Inlichting aanbesteding huishoudelijke hulp in het kader van de WMO nr. UH/110909/HH ten behoeve van de Gemeente Utrechtse Heuvelrug.

² <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Kernthemas/HH.htm>.

bemiddelingsbureaus die werken met zzp'ers in een constructie die de kwaliteit kan waarborgen,³ worden uitgesloten van aanbestedingen. Dit is dan ook een wezenlijk punt van zorg waar de aandacht van gemeentes en zorgkantoren naartoe zou moeten gaan in plaats van het afschieten van bemiddelingsconstructies met zzp'ers.

4. Convenant Bemiddeling in de thuiszorg bij AWBZ-erkende thuiszorginstellingen

De bedoeling van het Convenant Bemiddeling in de thuiszorg bij AWBZ-erkende thuiszorginstellingen tussen, onder andere, de Belastingdienst, het Ministerie van VWS en het UWV gesloten op 23 november 2008 (het **Convenant**) was, onder andere, dat toegelaten/erkende bemiddelingsbureaus zouden toezien op de uitvoering van de professionaliteit en op het bezit van de juiste diploma's en kwalificaties van de zorgverleners. Concreet zou dit in het geval van bemiddeling inhouden dat het bemiddelingsbureau zorgverleners bij niet voldoen aan de vereisten en kwalificaties kan aanspreken, corrigeren en desgewenst de volgende keer niet zal bemiddelen. Het bemiddelingskantoor draagt er dus zorg voor dat alleen gekwalificeerde zorgverleners in aanmerking komen voor bemiddeling waarmee de kwaliteit wel degelijk kan worden gewaarborgd. Het bemiddelingsbureau controleert dus, namens de zorgvragende burger (wat o.a. ook in de overeenkomst tussen bemiddelingsbureau en zorgvrager wordt vermeld), de kwaliteit van de zorgverlener. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de constructie van onderaanneming zoals hierboven omschreven. De rechter heeft echter recentelijk geoordeeld dat het Convenant in strijd is met, onder andere, de AWBZ.⁴

Volgens de rechter

a. kan het enkele feit dat het bemiddelingsbureau beschikt over een toelating er niet toe leiden dat de zorgverlener, die als zelfstandige de betreffende zorg verleent, niet behoeft te beschikken over de noodzakelijke toelating en

b. valt er geen zorg in natura te contracteren als de zorgverlener (=zorgaanbieder=zzp'er) geen contract met het zorgkantoor heeft en het bemiddelingsbureau geen zorg levert.⁵ Waar het Convenant juist het toezicht op kwaliteit bij bemiddelingsbureaus wilde neerleggen (door middel van toelating), lijkt deze gedachte in de uitvoeringspraktijk niet tot uiting te komen. Een nieuw Convenant is dan ook wenselijk.

5. Probleem

Door de onduidelijkheid van de interpretatie van de wetgeving, en daarmee de uitvoering in het kader van aanbestedingen in de zorg, komt de inzetbaarheid van zzp'ers in de thuiszorg via bemiddelingsbureaus in het gedrang. Onterecht worden alfa-hulpen gelijkgetrokken met zzp'ers terwijl de twee wezenlijk van elkaar verschillen. De aangepast WMO verbiedt slechts het inzetten van alfa-hulpen; sommige gemeentes en zorgkantoren sluiten echter ook bemiddelingsbureaus die werken met zzp'ers uit in de aanbestedingen. Een mogelijk onwenselijk gevolg hiervan is de uitsluiting van zzp'ers in de thuiszorg. PZO is van mening dat dit voorkomen moet worden.

6. Standpunt van PZO

PZO onderschrijft de gebreken in het Convenant, echter, op andere gronden dan de rechter. Het Convenant wekte immers de (onjuiste) suggestie dat zorgverleners in de thuiszorg geen VAR meer zouden hoeven aan te vragen. Hiernaast werd er geen onderscheid gemaakt tussen AWBZ- en WMO-thuiszorg en overige thuiszorg.

Positief aan het Convenant is de afgesproken procesbeschrijving bij bemiddelingsbureaus. Bureaus die via dat proces werken weten dat er geen sprake is van een (fictieve) dienstbetrekking en dat er geen heffingen nodig zijn.

Concreet acht PZO het dan ook wenselijk dat er een nieuw convenant zal worden gesloten dat in lijn is met bovengenoemde rechtspraak en de huidige wetgeving doch met instandhouding van een procesbeschrijving bij bemiddelingsbureaus welke zorgt voor rechtszekerheid bij bemiddelingsbureaus en in lijn met de achterliggende gedachte dat toezicht op kwaliteit door bemiddelingsbureaus kan worden gedaan. PZO dringt er dan ook op aan dat, met het oog op de aanpassing van de WMO per 1 januari 2010, op korte termijn duidelijkheid wordt verschaft over de interpretatie en uitvoering van de AWBZ en de WMO opdat dit in de praktijk geen uitsluiting van zzp'ers en verstoring van de thuiszorgmarkt tot gevolg zal hebben.

³ De kwaliteit kan worden gewaarborgd doordat het bemiddelingsbureau toezicht houdt op de kwaliteit van de zorgverlener door middel van het overeenkomen van verschillende kwaliteitseisen in de driehoeksconstructie tussen de zorgvrager en de zzp'er, de bemiddelaar en de zzp'er en de bemiddelaar en de zorgvrager. Het bemiddelingsbureau moet er bijvoorbeeld op toezien dat het dossier van de zorgverlener in orde is (VAR, papieren Kamer van Koophandel, Verklaring omtrent Gedrag, diploma's, rapportage van toetsing door de bemiddelaar) en dat wordt voldaan aan de Normen Verantwoorde Zorg; wanneer dit niet in orde is, zal het bemiddelingsbureau de betreffende zorgverlener uitsluiten van bemiddeling in de toekomst. De bemiddelaar ziet dit als een eis en als een kwaliteitsaspect om op de juiste wijze aan bovengenoemd toezicht te voldoen.

⁴ Voorz. Rb. 's-Gravenhage 4 februari 2009, LJV BH1818.

⁵ Voorz. Rb. 's-Gravenhage 4 februari 2009, LJV BH1818, rechtsoverweging 4.2 en 4.4.