

Binnen de vaste commissies voor Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de staatssecretaris van Financiën, mede namens de staatssecretaris van VWS, d.d. 3 februari 2011 inzake een snelle oplossing van de problematiek van het contracteren van zelfstandigen in de zorg (Kamerstuk 32 642, nr. 1) enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 9 maart 2011 aan de staatssecretaris van Financiën voorgelegd.

De voorzitter van de commissie,  
Dezentjé Hamming-Bluemink

De adjunct-griffier van de commissie,  
Giezen

## I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD*

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief over een snelle oplossing van de problematiek van het contracteren van ZZP-ers in de zorg, alsmede de beantwoording van de schriftelijke vragen over dit onderwerp. Deze leden hebben echter een aantal vragen.

U schrijft, mede namens de staatssecretaris van VWS, dat pogingen om een snellere oplossing te bereiken niet gewerkt hebben. De problematiek is niet anders op te lossen dan door aanpassing wet- en regelgeving op het gebied van de zorg. De staatssecretaris van VWS heeft in de beantwoording van schriftelijke vragen geschreven dat er gewerkt wordt aan implementatie van de aangekondigde wijziging, met als insteek dat de wijziging per 1 januari 2012 geëffectueerd wordt. Kan de staatssecretaris toelichten hoe het tijdspad naar invoering per 1 januari 2012 eruit zal zien, welke stappen genomen worden en wanneer de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de voortgang?

Wanneer wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de invoeringstechnische aspecten, zoals genoemd in de brief van 16 augustus 2010 van de minister van VWS<sup>1</sup>? Zijn er daarnaast nog andere aspecten op het gebied van de invoering die u in onderzoek hebt?

De staatssecretaris van VWS noemt een onderzoek naar de mogelijkheden om een experiment met het contracteren van zelfstandigen uit te voeren. Kan de staatssecretaris toelichten welke vormgeving van dit experiment – met name exacte insteek en grootte – wordt gekozen? Wanneer zou een dergelijk experiment uitgevoerd kunnen worden? Op welke wijze wordt de verantwoordelijkheid rondom kwaliteit van de geleverde zorg geborgd in het experiment?

Ten slotte hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag over de samenloop met andere wet- en regelgeving. Kunt u toelichten in hoeverre de samenloop met de Wet cliëntenrechten zorg – bijvoorbeeld omtrent de publieke verantwoording door zelfstandige zorgverleners – wordt meegenomen bij zowel de wijziging van het Besluit zorgaanpakken AWBZ als bij het mogelijke experiment inzake het contracteren van zelfstandigen?

### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA*

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de inhoud van uw brief inzake de problematiek van het contracteren van zelfstandigen in de zorg. Deze leden hebben hierover enkele vragen. Vooraf wensen de leden van de PvdA-fractie te benadrukken dat hoewel deze problematiek vervelend is en opgelost moet worden, zij het heel begrijpelijk vinden dat de Belastingdienst de toets op ondernemerschap uitvoert om onderscheid te maken tussen enerzijds echte ondernemers en anderzijds schijnzelfstandigen die feitelijk alle kenmerken van een werknemer hebben. Beide groepen zijn belangrijk, in de zorg maar ook daarbuiten, maar het is belangrijk dat de ondernemingsfaciliteiten ten goede komen aan echte ondernemers.

Kunt u toezeggen dat de problematiek per 1 januari 2012 is opgelost? Wat zijn de gevolgen voor zelfstandige zorgverleners als zij niet langer door zorgaanbieders, maar door zorgkantoren worden ingehuurd?

Kunt u een beeld geven van de arbeidsmarktpositie van zelfstandige verpleegkundigen en van zelfstandige verzorgenden? Kunt u toelichten

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 30 597, nr. 155.

wat het verschil is tussen deze groepen wat betreft loonkosten en nettobeloning?

Waarom bent u niet in staat om antwoord te geven op de door de Kamerleden Omtzigt en Uitslag<sup>1</sup> gestelde vraag met vier concrete casus? Deelt u de mening dat het onwenselijk is dat er zo'n grote onzekerheid bestaat?

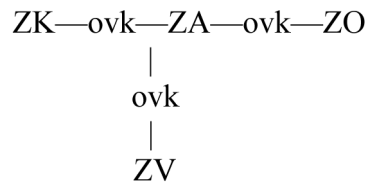
Bent u, de vragen van de Kamerleden Groot en Smeets<sup>2</sup> in ogenschouw nemende, bereid om het aantal ZZP'ers per sector in beeld te brengen? Kunt u ook per sector toelichten hoe vaak een VAR-verklaring achteraf door de Belastingdienst niet wordt gehonoreerd?

#### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV*

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief. Het door u uitgevoerde beleid verdient de ondersteuning van de leden van de PVV-fractie.

De huidige situatie is als volgt.

1. De AWBZ wordt uitgevoerd door zorgkantoren (ZK) ten behoeve van cliënten (ZO).
2. Nu sluiten die zorgkantoren (ZK) overeenkomsten met zorgaanbieders (ZA).
3. Deze zorgaanbieders (ZA) leveren dan de zorg aan de cliënten.
4. Deze zorg wordt feitelijk geleverd door de zorgverlener (ZV) aan de cliënten (ZO).



4. Een deel van die zorgverleners (ZV) verleent zorg op basis van een overeenkomst met zorgaanbieders (ZA), die naar de bedoeling van de partijen althans, niet aangemerkt dient worden als een arbeidsovereenkomst of dienstbetrekking.
5. De voorzieningenrechter in Den Haag<sup>3</sup> heeft bepaald dat de zorgaanbieder (ZA) volledig verantwoordelijk blijft voor de goede uitvoering van hun contractuele verplichtingen, die feitelijke worden uitgevoerd in het kader van een overeenkomst tussen zorgaanbieder (ZA) en zorgkantoor (ZK). Op grond van het feit dat de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zorg ligt bij de zorgaanbieder (ZA), wordt de overeenkomst tussen zorgaanbieder (ZA) en zorgverlener (ZV) voor de belastingheffing aangemerkt als een fictieve dienstbetrekking.
6. Pogingen om de overeenkomst tussen zorgaanbieder (ZA) en zorgverlener (ZV) zodanig te regelen dat er vooraf zekerheid kon worden gegeven dat er geen sprake was van een dienstbetrekking, werden door de voorzieningenrechter in Den Haag afgeschoten<sup>4</sup>.
7. Op 16 augustus 2010<sup>5</sup> heeft de minister van VWS een brief gestuurd aan de Tweede Kamer waarin hij schrijft dat hij het mogelijk wil maken dat de overeenkomsten in de toekomst gesloten kunnen worden tussen zorgkantoor (ZK) en zorgverlener (ZV).

Of er voor de belastingheffing sprake is van een dienstverband wordt aan de hand van het contract en de overige feiten en omstandigheden bepaald door de inspecteur.

<sup>1</sup> Aanhangsel van de Handelingen, Kamerstukken II 2010–2011, nr. 1287.

<sup>2</sup> Aanhangsel van de Handelingen, Kamerstukken II 2010–2011, nr. 387.

<sup>3</sup> Rechtbank Den Haag, 29 december 2009, LJN BK7665.

<sup>4</sup> Rechtbank Den Haag, 29 december 2009, LJN BK7665 en Rechtbank Den Haag, 4 februari 2009, LJN BH1818.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 30 597, nr. 155.

Uw brief van 3 februari 2011 bevat een publicatie waarin wordt uitgelegd wanneer een arbeidsverhouding aangemerkt moeten worden als een dienstbetrekking als bedoeld in de Wet op de Loonbelasting 1964. Deze publicatie is gebaseerd op het Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2006, nr. DGB2006/857M, «Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking». De wens tot zelfstandig ondernemerschap in de zorg is mede gebaseerd op de belastingfaciliteiten waar ondernemers aanspraak op kunnen maken. Zolang er een verschil is in belastingfaciliteiten tussen werken in dienstbetrekking en werken als zelfstandig ondernemer zal deze sferovertgang blijven bestaan. De inspecteur oordeelt of er geen sprake is van een dienstbetrekking. Daar kan voor deze sector geen uitzondering op worden gemaakt.

#### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA*

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over ZZP'ers in de zorg, alsook van de antwoorden op diverse Kamervragen.

De leden van de CDA-fractie hechten er aan dat er ruimte komt voor nieuwe initiatieven in de zorg, in nieuwe vormen van werkindeling en van samenwerking. Daarbij hoort minder bureaucratie en meer ruimte voor de professional. Toch merken deze leden dat het werken als zelfstandige in de zorg op allerlei belemmeringen stuit, zowel in de fiscale sfeer als bij het contracteren. Daarom hebben zij meerdere keren Kamervragen gesteld, die echter nog niet tot een doorbraak hebben geleid. De leden van de CDA-fractie vragen al lange tijd aandacht voor deze problematiek en zijn blij dat hierover nu een overleg wordt gevoerd. Hierdoor kan een belangrijke stap worden gezet naar meer flexibele, betere en efficiëntere zorgverlening. De leden van de CDA-fractie verwachten dat er snel volstrekte duidelijkheid komt over het contracteren van zelfstandigen in de zorg!

In uw brief over de ZZP'ers in de zorg staat dat het knelpunt van deze problematiek de volgende is. Bij de uitvoering van de AWBZ door regionale zorgkantoren/concessiehouders worden voor de levering van onder andere thuiszorg door de zorgkantoren contracten met zorgaanbieders afgesloten. Vervolgens zou een gedeelte van deze zorg door zorgaanbieders doorgecontracteerd kunnen worden naar zelfstandige verpleegkundigen/verzorgenden (ZZP'ers). In de brief wordt gesteld dat pogingen om de relatie tussen de zorgaanbieder/opdrachtgever en de individuele zorgverlener/opdrachtnemer zodanig te regelen dat vooraf redelijke zekerheid kon worden gegeven dat er geen sprake zou zijn van een dienstbetrekking, in juridische procedures zijn gestrand. Hierbij wordt verwezen naar een aantal uitspraken van de voorzieningenrechter. Kunt u toelichten in hoeverre hierover nog verdere juridische procedures worden gevoerd?

De leden van de CDA-fractie willen de staatssecretaris vragen op het volgende in te gaan. Het lijkt er op dat de Belastingdienst van mening is, waarbij ze zich gesteund voelt door de rechter, dat er altijd sprake is van een dienstbetrekking als de ZZP'er als onderaannemer van een AWBZ erkende en gefinancierde instelling Zorg in Natura levert. Dit omdat de Belastingdienst vindt dat er bij dit type zorg sprake is van een hiërarchische lijn tussen de instelling en de ZZP'er. Dit is door de rechter bevestigd door te bepalen dat zorgcontractering en uitvoering niet door twee verschillende partijen uitgevoerd mag worden. Hebben genoemde leden dit correct begrepen, zo vragen zij? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt deze opvatting van de Belastingdienst zich tot het feit dat dit (vrije) beroep onder de wet BIG valt en het feit dat de ZZP'er zonder enig

fysiek toezicht achter de voordeur van de cliënt opereert, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Hoe ziet u dit? Het is inderdaad zo dat de ZZP-er aanwijzingen moet opvolgen van desbetreffende instelling, maar bent u van mening dat er dan dus altijd sprake van hiërarchie en daarmee de onmogelijkheid van werken als ZZP-er in de AWBZ Zorg in Natura thuiszorg?

Indien bovengenoemde pogingen daadwerkelijk niet vruchtbaar blijken te zijn, zal de staatssecretaris inderdaad moeten kijken naar andere oplossingen voor deze problematiek, zo erkennen de leden van de CDA-fractie. De staatssecretaris schrijft te willen overgaan tot aanpassing van de wet- en regelgeving op het gebied van de zorg, en verwijst hierbij naar een brief d.d. 16 augustus 2010. In die brief heeft de minister van VWS toegelicht wat «naast de wijziging van het Besluit zorgaanpak AWBZ nodig is voor de implementatie van de wijziging». De minister schrijft: «daaraan wordt op dit moment gewerkt met als insteek dat de wijziging per 1 januari 2012 geëffectueerd wordt». De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat dit de wijziging van het Besluit zorgaanpak AWBZ betreft, hebben zij dit goed begrepen? Zo ja, hoe zit het met de andere stappen dit nog moeten worden gezet? Wanneer worden deze stappen gezet? Kunt u voorts toelichten of er al meer duidelijkheid is over het voornemen om met betrokkenen, vooruitlopend op de wijziging van de regelgeving, een experiment met het contracteren van zelfstandigen uit te voeren? Aangezien het inmiddels alweer maart 2011 is, is het in de ogen van de leden van de CDA-fractie nodig om tempo te maken. Graag een reactie van de staatssecretaris hierop. Kunt u voorts toelichten hoe het in dit verband staat met de Wet cliëntenrechten zorg (WCZ)? Kunt u voorts toelichten hoe het overleg met de Belastingdienst op dit punt verloopt? Wanneer komt er een nieuwe publicatie met informatie over hoe ZZP'ers in de zorg aan de slag kunnen, zonder dat dit tot frictie met de Belastingdienst leidt? Hoe wordt in deze hele discussie, behalve door middel van een eventueel experiment, de sector betrokken?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het document «Positie zorgverleners in de AWBZ-thuiszorg in verband met de voorbereiding contractering 2011», d.d. 14 juni 2010. Hierin valt onder andere het volgende te lezen: «Indien een (AWBZ) toegelaten zorgaanbieder de met een zorgkantoor overeengekomen zorg laat leveren door een individuele zorgverlener is de aangegane arbeidsrelatie in principe te kwalificeren als een dienstverband.» Dit wordt onder gebaseerd op de volgende stelling: «De verantwoordelijkheid van de «hoofdaannemer» (AWBZ toegelaten zorgaanbieder), impliceert dat deze in zijn overeenkomst met de «onderaannemer» (ZZP-er) zodanige bedingen zal moeten opnemen dat is gewaarborgd dat de laatste zodanig handelt en de «hoofdaannemer» zodanige informatie aanlevert als nodig is om zijn wettelijke en contractuele eindverantwoordelijkheid jegens het zorgkantoor en de cliënt voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg te kunnen dragen. Dit betreft bijvoorbeeld relevante gegevens over kwaliteit van de zorg, zoals scores op indicatoren verantwoorde zorg, antwoorden op vragenlijsten van de IGZ en zorgplannen, ten behoeve van de wettelijk verplichte jaarverslaglegging van de «hoofdaannemer», maar ook meewerken aan het toezicht door de IGZ.»

In het licht van bovenstaande willen de leden van de CDA-fractie de staatssecretaris graag een casus voorleggen. Het betreft een BIG-geregistreerde verpleegkundige die als zelfstandig beroepsbeoefenaar in de thuiszorg actief is als ZZP-er met een VAR-WUO. De verpleegkundige is zelf eindverantwoordelijk voor diens beroepsinhoudelijk handelen onder de wet BIG. De verpleegkundige acteert achter de voordeur van de (particuliere) cliënt zonder fysiek toezicht en namens de

aanbestedende AWBZ toegelaten zorgaanbieder. In de overeenkomst van opdracht tussen de aanbestedende AWBZ toegelaten zorgaanbieder en de ZZP-er staan geen bedingen opgenomen over het verplicht aanleveren van informatie of organisatiegebonden borging van kwaliteit en continuïteit. Er is niets vooraf bedongen over indicatoren, vragenlijsten en zorgplannen. Evenmin over verplichte jaarverslaglegging en het meewerken aan toezicht door de IGZ. De ZZP-er heeft niet één, maar meerdere AWBZ toegelaten zorgaanbieders als klant, afgewisseld met particuliere en PGB-cliënten in een mix van uren dat het aantal van 1 125 uren op jaarbasis overstijgt. De verpleegkundige werkt zonder bemiddelende instanties die faciliteren en cliënten aanreiken. De verpleegkundige mag zelf de regie voeren over vervangbaarheid, maakt reclame en werkt samen met een netwerk van collega ZZP-ers. Samengevat voldoet de verpleegkundige aan alle VAR-criteria, is ondernemend en is er sprake van een werkzame situatie voor cliënt, ZZP-er, AWBZ toegelaten zorgaanbieders en zorgkantoren.

Vindt de staatssecretaris dat in het beschreven geval sprake is van een dienstverband tussen de ZZP-er en de AWBZ toegelaten zorgaanbieder? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Kan de staatssecretaris – in het licht van deze casus – toelichten hoe hij denkt over de wijze waarop een ZZP-er als onderaannemer van een AWBZ toegelaten zorgaanbieder in hiërarchische zin zorginhoudelijk functioneert? Is de staatssecretaris van mening dat een ZZP-er als onderaannemer dezelfde verantwoordingsverplichtingen heeft als een AWBZ toegelaten zorgaanbieder? Zo ja, waarom?

#### *Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP*

De leden van de SP-fractie zijn onaangenaam verrast door het feit dat er nog steeds geen duidelijkheid is over de positie van ZZP-ers in de zorg. Na het conflict dat er is geweest met Actiz over het Convenant Bemiddeling in de thuiszorg bij AWBZ-erkende thuiszorginstellingen, hadden de leden van de SP-fractie verwacht dat zowel het ministerie van Financiën als het ministerie van VWS zich hadden ingezet om de positie van zelfstandigen wél te garanderen<sup>1</sup>. Wat is er in de tussentijd gebeurd op dit dossier? Kan de staatssecretaris uitvoerig beschrijven welke stappen hij heeft gezet om de patstelling op te lossen?

Waarom is het nog steeds niet geregeld dat zelfstandigen goed kunnen worden geregistreerd bij de Belastingdienst? Wat zijn de problemen? Is het waar dat er na de uitspraak over het genoemde convenant geen verdere stappen zijn gezet om de problemen van de registratie op te lossen? Wanneer zijn de problemen van het registreren bij de Belastingdienst opgelost?

Erkent ook de staatssecretaris van VWS dat de problemen zullen blijven voortduren wanneer er constructies van onderaannemerschap mogelijk blijven in de zorg? Zou zij niet liever regelen dat er sprake is van een directe relatie van de opdrachtgever, dan wel zorgkantoor, dan wel zorgverzekeraar, met de uitvoerder van de zorg? Wanneer dit een zelfstandige is, dan is er een contractsbasis waaruit blijkt dat de uitvoerder geen dienstbetrekking heeft bij een werkgever. Wanneer dit een zorgaanbieder is met personeel, dan is duidelijk dat de uitvoerder zich geen ZZP-er kan noemen. Is de staatssecretaris van VWS bereid dit te regelen? De leden van de SP-fractie vragen de toezegging van de staatssecretaris dat hij dit probleem in gezamenlijkheid van het ministerie van Financiën met het ministerie van VWS oplost, zodat de problemen voor de individuele zorgverlener (zonder personeel) opgelost worden.

<sup>1</sup> Aangangsel van de Handelingen, Kamerstukken II 2009–2010, nr. 1750.

De leden van de SP-fractie merken tot slot op dat het heen en weer schuiven van dit dossier het vertrouwen in de overheid aantast en dat het ten koste gaat van de zorg in Nederland.

## **II. Reactie van de staatssecretaris**