kantelingen

advies dorpsvoorziening Peel en Maas

aanleiding

Waar hulp in de huishouding als wettelijke taak door de gemeente als Wmo-voorziening wordt geregeld, zal dit vanaf 1 januari 2022 in Peel en Maas via een dorpsvoorziening georganiseerd worden. Dit betekent dat huishoudelijke hulp als voorliggende voorziening buiten de Wmo wordt geregeld, waarbij de gemeente wel als vangnet een maatwerkvoorziening in de Wmo zal aanbieden. De gemeente Peel en Maas heeft hiermee in de voorgaande jaren via de pilot Hulp bij het Huishouden in tien van de elf dorpen in de gemeente geëxperimenteerd.

Er was tijdens de pilot formeel nog geen sprake van een dorpsvoorziening, maar van een algemene voorziening waarbij inwoners van deze tien dorpen niet naar de gemeente hoefden voor een indicatie voor hulp bij het huishouden. De gemeente was in deze pilotvorm de partij die de contracten met de zorgaanbieders afsloot. Per 1 januari 2022 zal dit niet langer het geval zijn en zullen de dorpsgemeenschappen zelf deze overeenkomsten sluiten omdat dit past bij die visie van Peel en Maas om zelfsturing te onderstrepen en verantwoordelijkheid in de dorpen zelf te leggen.

De gemeente Peel en Maas wil daarmee burgerinitiatief faciliteren en de dienstverlening en contractvorming zo dicht mogelijk bij de bewoners en de uitvoering laten plaatsvinden. In de uitvoering daarvan is gebleken dat zorgaanbieders die via de dorpsvoorziening gecontracteerd worden, in fiscaal opzicht schoonmaakdiensten leveren en dus BTW-plichtig zijn. De gebruikelijke BTW-vrijstelling voor de Wmo lijkt niet van toepassing, omdat er geen formele contractrelatie vanuit de Wmo bestaat tussen de gemeente en de zorgaanbieder.

Dit is een extra kostenpost op de gemeentelijke begroting, waarmee de raad heeft ingestemd omdat zij deze beweging steunen. De gemeente en de bewonersinitiatieven willen de dorpsvoorziening vanaf 1 januari 2022 zo vormgeven dat de zorgaanbieders geen BTW in rekening hoeven te brengen over hun dienstverlening, zonder dat er sprake is van een formeel aanbestedingsplichtig Wmo-contract tussen de gemeente en de zorgaanbieders.

achtergrond

In de gemeente Peel en Maas is Hulp in de huishouding per kern georganiseerd. Op dit moment nog als algemene voorziening binnen de wmo, maar per 1 januari als als dorpsvoorziening buiten de Wmo. In beide gevallen als voorliggende voorziening voor de Wmo. Bij de dorpsvoorziening staat de gemeenschap centraal: binnen de kern zorgen bewoners zo veel mogelijk voor elkaar, met aanvullende dienstverlening door zorgaanbieders waar dat nodig is. De dorpsondersteuner staat centraal: die bepaalt in overleg met bewoners en zorgaanbieders hoeveel uren hulp in de huishouding bewoners nodig hebben. 85% van de

gebruikers van hulp in de huishouding maakt gebruik van de dorpsvoorziening; 15% maakt gebruik van de voorzieningen in de Wmo.

Lokale aanbieders, zowel zorgaanbieders als zelfstandigen, leveren vervolgens hulp in de huishouding. De aanbieders declareren hun prestaties bij de Stichting Kernkracht, die de hulp in de huishouding namens de gemeenschap uitvoert. De stichting maakt daarvoor gebruik van een administratiekantoor, dat ook de inning van eigen bijdragen volgens het abonnementstarief van € 19,— per huishouden per maand uitvoert, behalve voor huishoudens met een lager inkomen, die een lagere bijdrage betalen. De gemeente vergoedt de kosten van de stichting met een subsidie.

De gemeente en de dorpsgemeenschappen willen deze gang van zaken formaliseren en per 1 januari 2022 volgens dit model te gaan werken. De aanbieders van hulp in de huishouding moeten over hun dienstverlening echter BTW in rekening brengen. De BTW-vrijstelling voor Wmo-diensten lijkt volgens de fiscus niet te gelden, omdat er geen formele contractrelatie vanuit de Wmo bestaat tussen de gemeente en de aanbieder. De Belastingdienst zal dus naar verwachting deze persoonlijke diensten belasten met 9% omzetbelasting.

vraag

Welk organisatiemodel voor een dorpsvoorziening voor hulp in de huishouding kan dienen als voorliggende voorziening voor de algemene voorziening en de maatwerkvoorziening in de Wmo, zodanig dat de gemeenschap hulp in de huishouding voor bewoners contracteert met aanbieders, zonder dat die aanbieders 9% BTW in rekening hoeven te brengen over hun dienstverlening?

Dit document geeft antwoord op deze vraag: we geven een advies over de organisatievorm voor de dorpsvoorziening in relatie tot de Wet maatschappelijke ondersteuning met BTW-vrijstelling. Dit advies gaat ook in op de relatie tussen de gemeente en de dorpsgemeenschap in het kader van de bestaande regionale aanbesteding waarin de gemeente participeert.

Het advies geeft eerst een visie op het vraagstuk vanuit drie perspectieven. We beschrijven de dorpsvoorziening als een zorggemeenschap: een burgercollectief dat persoonlijke diensten aan zichzelf levert. Vervolgens beschrijven we deze persoonlijke dienstverlening als een maatschappelijke dienst, annex aan informele zorg en professionele zorgdiensten. Tot slot beschrijven we de dorpsvoorziening als een vorm van publieke dienstverlening door de gemeenschap in opdracht van de gemeente.

We doen geen uitspraak over contractering van aanbieders door de dorpsgemeenschappen, de organisatie van het belang van bewoners binnen de gemeenschap, de eigen bijdrage, het abonnementstarief voor de Wmo, de subsidieverordening van de gemeente, gevolgen voor de gemeentebegroting, of een eventueel Raadsvoorstel, of de monitoring van kosten en kwaliteit met het oog op het aantonen van meerwaarde van het gekozen model.

kantelingen

visie

Hulp bij het huishouden valt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning en is als publieke dienst vrijgesteld van BTW. De vrijstelling betreft het schoonhouden van de woonruimte, het schoonhouden van kleding en huishoudlinnen dat tot het huishouden van de bewoner behoort, het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de verzorging van degene voor wie de Wmo-diensten zijn bestemd, en ondersteunende activiteiten gericht op de bevordering van participatie en zelfredzaamheid. De diensten moeten worden verleend vanuit de Wmo en aan personen waarbij vaststaat dat zij volgens de Wmo op die diensten zijn aangewezen.

Bij een maatwerkvoorziening blijkt uit de beschikking van de gemeente dat de ontvanger op de Wmo-diensten is aangewezen. Bij een algemene voorziening wordt geen beschikking afgegeven door de gemeente. Dan is de BTW-vrijstelling alleen van toepassing als wordt aangesloten bij het Wmo-beleid van de gemeente en de Wmo-verordening van de gemeente. De criteria aan wie de algemene voorziening kan worden verstrekt zijn in de Wmo-verordening opgenomen.

Hulp die mensen zelf inkopen, zoals schoonmaak van een interieurverzorger, glasbewassing binnen de woning, of begeleiding bij boodschappen doen, valt onder het lage BTW-tarief van 9%. De staat heft belastingen over alle economische activiteiten, dus ook over deze dienst. Dat gebeurt ook in Peel en Maas, waar de gemeente met de dorpsgemeenschappen werkt aan een ‘voorliggende dorpsvoorziening’.

De Belastingdienst beschouwt elke voorliggende voorziening als een volwaardig geleverde dienst buiten de Wmo en legt daarom een heffing van 9% BTW op. Daar staat tegenover dat veel mensen huishoudelijke hulp leveren als een maatschappelijke dienst aan een medeburger, en dus niet als een economische activiteit met een winstoogmerk. De aard van de maatschappelijke dienstverlening is anders dan de commerciële dienstverlening, de positie van de afnemer, maar ook de verhouding tussen de aanbieder en de afnemer binnen de gemeenschap. Actieve burgers en bewonersinitiatieven leveren zorg aan burgers die behoefte aan en recht op zorg hebben. Ze doen dat tegen lagere kosten, in aanvulling op en in het verlengde van de Wmo.

Daarmee besparen ze de overheid geld, en verbeteren ze de publieke dienstverlening. De overheid kan daarin goede redenen vinden om de huishoudelijke hulp die bewoners binnen de gemeenschap leveren en inkopen vrij te stellen van BTW, net als de hulp die onder de Wmo valt en door de overheid ingekocht wordt. We zien drie redenen voor de Belastingdienst om af te zien van BTW-heffing: collectieve zelflevering door de zorggemeenschap, uitvoering van publieke taken door de gemeenschap en persoonlijke dienstverlening in het verlengde van informele en professionele zorg.

In deze visie leggen we uit dat gemeenschappen als burgercollectieven die diensten aan zichzelf leveren geen BTW hoeven te betalen, dat persoonlijke dienstverlening vrijgesteld kan worden van BTW-heffing omdat persoonlijke dienstverlening tussen vrijgestelde informele dienstverlening en vrijgestelde professionele zorg ligt en een middel voor participatie is, en dat de zorggemeenschap ook als er geen formele contractrelatie met de overheid is, toch vrijgesteld moeten worden op grond van de vrijstelling van de Wmo omdat zorg een publieke taak is die de gemeenschap overneemt van de overheid.

collectieve zelflevering

Net als het sociale domein kent de energiesector een soort 'voorliggende voorziening'. Burgers mogen in Nederland zelf hun energie opwekken; alleen wat je niet zelf opwekt, koop je in. Wie zonnepanelen op zijn eigen dak heeft, mag die energie zelf gebruiken. Over het deel dat je aan jezelf levert, ben je geen BTW verschuldigd. Pas als je iets bij een energieleverancier inkoopt, betaal je BTW. Door de salderingsregeling geldt dat zelfs voor alle elektriciteit die je zelf opwekt, omdat je per saldo alleen inkoopt wat je niet zelf opwekt. Dit is vormgegeven met terugbetaling van aan de energiebedrijven betaalde BTW aan burgers. Die moeten zich registreren als ondernemer en een BTW-aangifte doen.

Deze vrijstelling voor de voorliggende voorziening van een eigen zonnedak geldt niet alleen voor individuele bewoners die zonnepanelen op hun eigen dak leggen, maar ook voor burgercollectieven die een gemeenschappelijke energievoorziening maken, bijvoorbeeld een zonnestroominstallatie op een sporthal of een school in de buurt, of op een gebouw met appartementen. Als een energiecoöperatie of Vereniging van eigenaren collectief elektriciteit opwekt, hoeven de leden of eigenaren ze over het deel van de elektriciteit dat ze zelf opwekken geen BTW te betalen: ze kunnen de BTW als burgercollectief terugvragen, bijvoorbeeld als energiecoöperatie of als Vereniging van Eigenaren.

Ook hier geldt de BTW-vrijstelling voor alle collectief opgewekte en aan eigen leden geleverde energie, inclusief *de facto* door energiebedrijven geleverde elektriciteit. Ook coöperaties en VvE's mogen salderen, waardoor ook de facto door energiebedrijven geleverde elektriciteit niet BTW-belast is. Het gaat immers om levering van burgers aan burgers, binnen een collectief, en niet om een bedrijf dat aan burgers levert om winst te maken. Pas als burgercollectieven, of individuele burgers, aan anderen gaan leveren, buiten zichzelf of buiten het de gemeenschap, dan is er sprake van levering van een dienst en ontstaat er een BTW-plicht.

De zorggemeenschap als zorgzame gemeenschap
De leden van gemeenschappen in de gemeente Peel en Maas willen de hulp in de huishouding ook binnen de eigen gemeenschap regelen, in een vorm van collectieve zelflevering. De informele zorg die mensen binnen de gemeenschap leveren, als onderlinge hulp, is uiteraard niet BTW-belast. Dat gebeurt binnen de gemeente Peel en Maas in ruimte mate. Naast de alledaagse burenhulp, van een boodschap voor een zieke of een oogje in het

zeil bij een kwetsbare oudere, organiseren de bewoners bijvoorbeeld dorpsontmoetingen, ondersteund door professionals en vrijwilligers. Daarnaast zijn in vijf van de elf kernen maatjesprojecten, waarbij tien vrijwilligers gematcht worden aan bewoners die hulp nodig hebben. De bewoners organiseren ook vervoer: vrijwilligers rijden dagelijks met zes busjes naar zorgboerderijen en dorpsontmoetingen. Vrijwilligers ondersteunen ook het lokale verenigingsleven, zoals de dorpsoverleggen de lokale welzijnsstichtingen: in totaal meer dan driehonderd verenigingen en stichtingen.

Daarmee leveren de burgers zichzelf binnen de dorpen duizenden uren aan persoonlijke en collectieve diensten. In het verlengde van deze informele zorg kan ook de professionele zorg die een lokaal burgercollectief inkoopt bij zorgaanbieders, in dit geval 125.000 uren hulp in de huishouding, gezien worden als een vorm van zelflevering en daarmee een 'voorliggende voorziening' voor formele inkoop van zorgdiensten door de gemeenschap, zoals binnen de Wmo. Burgers kopen hulp in de huishouding immers niet in plaats van informele zorg, maar als aanvulling, omdat er een tijdelijk tekort aan persoonlijke diensten bestaat. Het 'surplus' aan vrijwilligerswerk dat de gemeenschap aan zichzelf levert, zou je dan ook moeten kunnen 'salderen' met de inkoop van zorgdiensten.

De gemeente doet dit zelf in zekere zin al in de Wmo door mantelzorgers recht te geven op hulp in de huishouding. Omdat een burger binnen de zorggemeenschap een zorgtaak voor een zorgbehoevende burger uitvoert en zo een surplus aan persoonlijke dienstverlening creëert, ontstaat er bij die burger zelf een tekort aan tijd om taken in de huishouding uit te voeren. De mantelzorger die dit zelf niet kan compenseren, mag daarom een beroep doen op de Wmo. De gemeente kan zo door hulp in de huishouding te bieden het surplus aan aandacht en betrokkenheid in persoonlijke dienstverlening door mantelzorgers in stand houden.

Surplus
Het is aannemelijk dat de zorggemeenschap altijd een surplus aan persoonlijke dienstverlening zal produceren ten opzichte van de ingekochte persoonlijke dienstverlening. Te denken valt aan begeleiding (vrijwilligers brengen iemand naar ziekenhuis), toezicht (een oogje in het zeil houden bij oudere buren), boodschappendienst (even iets meenemen voor iemand die ziek is of slecht ter been), onderhoud (een klusje in huis doen), administratie (formulieren invullen en bellen naar instanties) maar ook ontmoeting en aandacht. De gemeente Peel en Maas kan onderzoeken wat dit surplus aan informele diensten is en of dit de kwaliteit en het aantal uren formele persoonlijke dienstverlening overstijgt. Hiermee wordt de meerwaarde van de dorpsvoorziening inzichtelijk gemaakt.

Een specialist op het gebied van monitoring binnen het sociaal domein kan bij een dergelijk onderzoek helpen: bijvoorbeeld Van Dam & Oosterbaan, het bureau dat ook dit advies over de dorpsvoorziening faciliteerde. Allereerst kan inzichtelijk worden gemaakt hoeveel uren bewoners rond de dorpsvoorziening besteden aan informele dienstverlening door in gesprek te gaan met medewerkers en vrijwilligers van stichting Kernkracht. Met een invulformat kunnen ze een inschatting geven van deze uren. Verder kan de meerwaarde van de informele

dienstverlening ook inzichtelijk gemaakt kunnen worden door met cliënten in gesprek te gaan: hoe hebben zij de hulp ervaren? Tot slot kan een adviseur meedenken hoe de gemeente en de dorpsvoorziening levering en meerwaarde van informele zorg structureel kunnen volgen. In een bijlage bij dit advies is uitgewerkt hoe de gemeente de monitoring kan vormgeven.

De gemeenschap in het recht
Zeer recent heeft de EU als Europese wetgever de maatschappelijke waarde van de 'voorliggende voorzieningen' in de energiesector bekrachtigd. In twee nieuwe richtlijnen, de Richtlijn Hernieuwbare Energie (Richtlijn 2018/2001; ook wel de RED-II-Richtlijnen de Richtlijn Interne Markt voor Elektriciteit (Richtlijn 2019/944; ook wel de Elektriciteitsrichtlijn) spreekt de wetgever van *energiegemeenschappen*. Daarmee bedoelt de EU burgercollectieven die een volwaardige plaats innemen in de keten van productie en levering van energiebedrijven, netwerkbedrijven, de gebruiker en de overheid. Een nadere uitwerking van de regelgeving en de rol van de gemeenschap in het recht is te vinden in een bijlage bij dit advies.

Energiegemeenschappen zijn niet winstgedreven burgercollectieven: stichtingen, verenigingen of coöperaties die als doel verduurzaming, een gebalanceerd systeem van energielevering, bestaanszekerheid en armoedebestrijding hebben. Omdat burgers binnen energiegemeenschappen diensten aan elkaar leveren, zijn energiegemeenschappen vrijgesteld van BTW en Energiebelasting. Dat geldt niet alleen voor direct eigen gebruik, maar ook voor ingekochte energie. Pas als burgers of burgercollectieven tekorten en overschotten aan energie met 'derden' gaan uitwisselen, dus inkopen of verkopen aan anderen dan de burgers binnen de gemeenschap, is er geen sprake meer van een 'voorliggende voorziening' voor de inkoop. Dan moeten burgers wel BTW en energiebelasting betalen of afdragen over de energie die ze produceren.

Zoals burgers binnen energiegemeenschappen collectief energie aan elkaar leveren, zo leveren de bewoners van tien van de elf kernen in Peel en Maas ook hulp in de huishouding collectief aan zichzelf. Daarmee is ook hier sprake van een collectief dat een volwaardige plaats inneemt in de keten van productie en levering van zorgaanbieders, zorgverzekeraars, de zorggebruikers en de overheid. Ook hier geldt dat het burgercollectief diensten inkoopt, bijvoorbeeld bij een regionale zorgaanbieder, voor burgers binnen de gemeenschap. Daarmee is er een analogie met de energiegemeenschap: de bewoners van de dorpen in de gemeente Peel en Maas vormen een zorggemeenschap. Voor die zorggemeenschap moet, net als voor de energiegemeenschap, vrijstelling van BTW gelden.

Zorggemeenschap
De dorpsvoorziening in Peel en Maas die de zorg regelt, kan dus analoog aan de energiegemeenschap gezien worden als een *zorggemeenschap*. Burgers creëren collectief een keten van dienstverlening, van zelfzorg, informele zorg en burenhulp tot professionele hulp. Ze leveren daarmee diensten die helpen om het zorgsysteem beter te balanceren. Zonder

inzet van mantelzorgers en onderlinge burenhulp kunnen professionele zorgverleners hun werk niet goed doen; met die inzet doen zorgprofessionals hun werk beter.

Pas als bewoners hulp in de huishouding aan derden gaan leveren, dus buiten de dorpsgemeenschap, dan zouden ze optreden als een reguliere zorgaanbieder en dus in concurrentie komen. Voorzien in een tekort aan zorg binnen de gemeenschap is dan ook iets anders dan een dienst leveren aan een derde buiten die gemeenschap. Net zoals een energiecoöperatie met een zonnestroominstallatie of een warmtenet energie levert aan de burgers binnen een energiegemeenschap, zo levert de dorpsvoorziening informele zorg, persoonlijke diensten en zorg zonder winstoogmerk aan de burgers binnen de zorggemeenschap.

Daarbij koopt de dorpsvoorziening ook zorg in: in dit geval hulp in de huishouding. De facto leveren bedrijven dus een deel van de diensten die de burgers aan zichzelf leveren. Maar een hulp in de huishouding die bij een regionale zorgaanbieder werkt, is net zo goed onderdeel van de zorggemeenschap als de mantelzorgers of de buren die een handje helpen. Dat gebeurt in de praktijk ook: de hulp in de huishouding werkt altijd in samenwerking met en in aanvulling op de informele zorg: zowel mantelzorg, burenhulp als informele zorg door vrijwilligers, zoals vervoer en begeleiding.

Samen houden bewoners en zorgprofessionals de zorg in het dorp vitaal. Of de hulp in de huishouding uit de gemeenschap komt, of in dienst van een zorgaanbieder is, maakt niet uit. De hulp in de huishouding levert zorg via de dorpsvoorziening, die anders via de Wmo geleverd zou worden. Dit maakt het zorgsysteem beter, net zoals energie-gemeenschappen het energiesysteem beter maken. De EU en de staat vinden dat gemeenschappen zoveel maatschappelijke waarde toevoegen aan de markt, dat er geen BTW betaald hoeft te worden. In geval van de zorg kan dat ook voldoende reden zijn om een ‘voorliggende voorziening’ vrij te stellen van BTW. Het gaat in de kern immers om collectieve zelflevering van burgers binnen de gemeenschap.

Als de fiscus toch aanneemt dat een professionele hulp in de huishouding van een regionale aanbieder voorziet in een individueel tekort waavoor de zorggebruiker niet gecompenseerd wordt en dus 9% BTW moet betalen, dan wordt collectieve zelflevering daarmee 9% minder efficiënt. De fiscus moet de huidige vrijstelling van BTW in de Wmo daarom ruim uitleggen. Hulpverleners, ook als dat zorgprofessionals in dienst van een regionale zorgaanbieders zijn, zijn deel van de collectieve zelflevering. Ze kunnen hun werk beter en efficiënter doen, waardoor de zorgkosten dalen. Juist om deze laatste reden is belasting met BTW onterecht.

persoonlijke dienstverlening

Maar zelfs als de fiscus hulp in de huishouding die de burgers binnen de dorpsgemeenschap aan zichzelf leveren ziet als een vorm van persoonlijke dienstverlening, dan nog zijn er goede argumenten om vrijstelling van BTW te bepleiten. Als de hulp in de huishouding via een

dorpsvoorziening geregeld wordt gaat het om collectieve zelflevering in het verlengde van informele dienstverlening van burgers aan elkaar en van professionele zorg van aanbieders binnen de gemeenschap, zoals we hiervoor al lieten zien. Hulp in de huishouding is dan ook een vorm van professionele persoonlijke dienstverlening die vergelijkbaar is met zowel informele dienstverlening als met professionele zorg. Voor beide persoonlijke diensten geldt een BTW-vrijstelling.

Informele zorg
Het gegeven dat persoonlijke dienstverlening vaak informeel van aard is, was twintig jaar geleden al aanleiding voor pleidooien voor aanpassing van de BTW-heffing binnen het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit van de Nederlandse overheid. De staat meende dat een verbeterd aanbod van persoonlijke dienstverlening zou bijdragen aan arbeidsparticipatie, een betere balans tussen werk en privé door vermindering van de combinatiedruk, meer werk, verbetering van de marktwerking en meer draagvlak voor collectieve voorzieningen.

Geheel in de geest van de tijd dacht men dat meer marktwerking persoonlijke dienstverlening zou stimuleren. Bovendien zouden de informele diensten, die door de hoge kosten op arbeid door de belastingdruk vaak 'zwart' geleverd worden, gelegaliseerd kunnen worden; de aanbieders zouden kunnen professionaliseren. De regering wilde dan ook concrete belemmeringen wegnemen en experimenteren om de drie deelmarkten van mantelzorg en burenhulp, publieke zorg en maatschappelijke dienstverlening en dienstverlening tegen betaling te bevorderen.

Zo zouden ook mensen met een smalle beurs legaal persoonlijke diensten kunnen afnemen. Voor aanbieders moesten flexibele dienstverlening en combinaties van diensten binnen één voorziening mogelijk worden. De beoogde harmonisering van de belastingen op persoonlijke dienstverlening vormde aanleiding voor een onderzoek naar de BTW op persoonlijke dienstverlening. Een werkgroep adviseerde op grond daarvan de BTW op huishoudelijke arbeid en thuiszorg te verlagen. De regering nam dit over in een pleidooi bij de EU voor een generieke verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten.

Participatie
Naast kostenverlaging voor de afnemer, waardoor hulp in de huishouding goedkoper en dus aantrekkelijker wordt, was er nog een andere reden voor fiscale maatregelen: persoonlijke dienstverlening stelt mensen in staat om te participeren. Huishoudelijke hulp is vaak geen keuze, maar noodzaak voor mensen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke verkeer. Daarom is persoonlijke dienstverlening niet zozeer consumptief, en dus een belastbare levering van een dienst, maar eerder productief: een middel om maatschappelijke participatie mogelijk te maken, en daarmee van een dienst van algemeen belang.

Op grond daarvan kan de overheid een voorziening voor persoonlijke dienstverlening anders behandelen en belastingen op deze diensten verlagen of zelfs afschaffen. In een recent advies aan de regering komt de SER dan ook terug op de fiscale behandeling van persoonlijke

dienstverlening. Vanuit ervaringen in Frankrijk en Scandinavië adviseert de SER fiscale maatregelen te nemen om de kosten van persoonlijke diensten te verlagen en de kwaliteit van het werk in de persoonlijke dienstverlening, zoals hulp in de huishouding, te verbeteren door opbouw van sociale zekerheid voor de hulpverleners. Dat kan door fiscale aftrek van de kosten door de burgers, maar ook door verlaging of vrijstelling van de BTW.

Dat gebeurt in Nederland al bij organisaties die persoonlijke diensten van maatschappelijk belang leveren. Er is immers een BTW-vrijstelling voor sociaal-culturele instellingen, kruisverenigingen, activiteiten van zorgaanbieders buiten de Wmo en activiteiten gericht op het zelfstandig laten wonen van senioren, zoals maaltijdservices en alarmering. Hulp in de huishouding ligt tussen zulke persoonlijke diensten en professionele zorgdiensten, zoals persoonlijke verzorging en verpleging, die ook vrijgesteld zijn van BTW. Heffing van 9% BTW op hulp in de huishouding is binnen de keten van persoonlijke dienstverlening en zorg dan ook een vreemde uitzondering op de regel dat er op maatschappelijke dienstverlening geen BTW geheven wordt.

Hulp in de huishouding die via een dorpsvoorziening tot stand komt, is dan ook te zien als een schakel binnen de leveringsketen van de zorggemeenschap, die bestaat uit informele en formele diensten die maatschappelijke participatie mogelijk maken voor dorpsbewoners in de dorpsgemeenschap. Belasting werkt kostenverhogend, en dus belemmerend op de inzet van deze middelen, en dus ook op maatschappelijke participatie en werk. Bovendien kan informele zorg bij lagere kosten makkelijker geformaliseerd worden, wat werknemers in de zorg meer zekerheid en rechten geeft.

Ook om die reden is afdracht van 9% BTW over de persoonlijke dienstverlening binnen een dorpsvoorziening een belemmering die ten koste gaat van effectieve en efficiënte inzet van hulp in de huishouding binnen de dorpsgemeenschap. De dorpsvoorziening is namens de dorpsgemeenschap de partij die de inzet van dit middel regelt, en zou dus gebruik moeten kunnen maken van een BTW-vrijstelling. Ook in dit opzicht zou de fiscus een bredere interpretatie van de Wmo-vrijstelling moeten kiezen: het gaat om collectieve zelflevering van *maatschappelijke diensten* met een *algemeen belang*.

publieke dienstverlening

Er zijn tot slot ook goede redenen om collectieve zelflevering van huishoudelijke hulp te zien als een aanvulling op de professionele zorg. Het Nederlandse begrip van ‘zorg’ is breed: traditioneel valt ook hulp in de huishouding eronder. Daarmee hebben burgers ook recht op die zorg onder de grondwettelijke zorgplicht van de overheid en het grondrecht op zorg zoals geformuleerd in het EU-Verdrag. Bij de overgang van de AWBZ naar de Wmo was dit een belangrijk punt. De staat wilde verdere stijging van de hoge collectieve zorguitgaven voorkomen; dit leek de aanleiding voor decentralisatie en versmalling van het zorgbegrip.

De in 2015 ingevoerde Wmo gaat uit van zelfredzaamheid en participatie. Pas als iemand niet voor zichzelf kan zorgen, geen netwerk voor informele hulp heeft, én geen middelen heeft om zelf hulp in de huishouding in te kopen, is na een 'keukentafelgesprek' een beroep op de gemeente mogelijk. Het recht op zorg is vormgegeven als een compensatieplicht voor de gemeente. Via die compensatieplicht bleek ondersteuning voor mensen met een zorgbehoefte overigens evenzeer afdwingbaar via de rechter als eerder het recht op zorg. De gemeente moet dus altijd betalen als een bewoner compensatie nodig heeft en dit bij de rechter kan aantonen. Hulp in de huishouding is, volgens ons, dan ook een publieke taak, en dat blijft zo als de gemeente die taak niet zelf uitvoert, maar in uitbesteedt aan de zorggemeenschap in een dorpsvoorziening.

Uitdaagrecht
De Wmo, en de daarbij horende belastingvrijstelling, is beperkt tot de mensen die hulp nodig hebben en daar niet zelf voor kunnen zorgen. Een dorpsvoorziening lijkt daarbij te voldoen aan de wens van de overheid om participatie te vergroten en zo aanspraken op de Wmo te voorkomen: door de zorg uit te besteden aan de dorpsgemeenschap is er immers geen noodzaak meer om een beroep te doen op een door de overheid betaalde voorziening. De fiscus stelt dan ook dat de gemeente de zorg bij de dorpsvoorziening *buiten* de Wmo legt.

Maar dat kun je ook anders zien: de dorpsvoorziening ligt als onderdeel van de zorggemeenschap *in het verlengde* van de Wmo. Ook als de gemeente Peel en Maas draagt de hulp in de huishouding overdraagt aan de dorpsvoorziening zonder formeel inkoopcontract, via een subsidie, dan nog levert de gemeenschap daarmee een *publieke* dienst. Dit is vergelijkbaar met het *uitdaagrecht* dat veel gemeenten gebruiken. De gemeenschap kan de overheid op grond daarvan vragen om een publieke dienst uit te besteden aan de gemeenschap. Dat kan, als de Wmo-verordening dat toestaat, ook collectieve zelflevering van hulp in de huishouding zijn, ook in de vorm van inkoop van professionele zorg en op basis van eigen indicatiestelling.

Uitbesteden
Als de gemeente de zorggemeenschap *contracteert* als formele zorgaanbieder om huishoudelijke hulp collectief aan de gemeenschap te leveren, dan heeft de dorpsvoorziening BTW-vrijstelling onder de Wmo. De gemeente geeft dan immers opdracht voor uitvoering van diensten vanuit de Wmo aan een aanbieder om hulp in de huishouding te leveren aan dorpsbewoners die recht hebben op compensatie. Dat is ook het geval als de dorpsvoorziening geen directe opdracht krijgt, maar zichzelf als burgercollectief diensten verleent met ondersteuning van de gemeente, of als de dorpsvoorziening hulp in de huishouding inkoopt voor de dorpsbewoners. De dorpsvoorziening treedt dan *in plaats van de gemeente* op als inkoper van formele zorg: ook daarmee voert de zorggemeenschap een publieke taak uit.

Dat blijft zelfs zo als de dorpsvoorziening namens de gemeenschap zelf bepaalt of dorpsbewoners recht hebben op hulp in de huishouding uit publieke middelen. Dit gebeurt in de thuiszorg al in de wijkverpleging: daar kunnen verplegers zelf indicaties stellen voor de

zorg die mensen nodig hebben. Zo kan ook de dorpsvoorziening voor de collectieve zelflevering van huishoudelijke hulp als individuele voorziening zelf indicaties stellen, of controleren of dorpsbewoners voldoen aan de voorwaarden die de gemeente in de Wmo-verordening stelt aan gebruik van de dorpsvoorziening als algemene voorziening voor huishoudelijke hulp.

Publieke dienstverlener
De gemeenschap treedt zo niet alleen op als het informele netwerk dat de staat bedoelde bij de decentralisatie van de Wmo. De zorggemeenschap is inderdaad een vangnet dat mantelzorg en informele burenhulp mogelijk maakt en vrijwilligerswerk organiseert. Dat is niet altijd toereikend. Voor dorpsbewoners die recht hebben op compensatie treedt de gemeenschap, in dit geval de dorpsvoorziening, op als *publieke dienstverlener* door hulp in de huishouding te leveren. Dat verandert de dorpsvoorziening niet in een bedrijf: het blijft een zorggemeenschap, die als burgercollectief hulp in de huishouding aan zichzelf levert.

De dorpsvoorziening voldoet daarmee aan alle criteria voor BTW-vrijstelling voor Wmo-diensten. Het gaat om persoonlijke dienstverlening die de dorpsvoorziening in overleg met de gemeente levert aan dorpsbewoners die recht hebben op compensatie. De diensten worden door burgers binnen de gemeenschap geleverd aan andere burgers binnen de gemeenschap van wie vast te stellen is dat ze volgens criteria van het Wmo-beleid aangewezen zijn op die diensten. Dit verandert niet als de dorpsvoorziening die noodzaak zelf vaststelt met een indicatie of een ‘lichte toets’ aan de Wmo-verordening, zoals dat ook gebeurde in de pilot met de dorpsvoorziening

stappen

De dorpsvoorziening voor hulp in de huishouding moet dus als zorggemeenschap om drie redenen vrijgesteld worden van BTW. Het gaat om een collectief van burgers die persoonlijke diensten leveren aan zichzelf, tussen vrijgestelde informele diensten en vrijgestelde professionele zorg, aan mensen die recht hebben op compensatie vanuit de Wmo, dus als voorziening voor de zorgplicht van de overheid. Maar wat nu als de fiscus niet overtuigd is dat de dorpsvoorziening zelflevering van hulp in de huishouding persoonlijke dienstverlening een publieke taak is die door de dorpsvoorziening uitgevoerd wordt, en dus wel 9% BTW wil heffen?

Daarvoor moet de fiscus eerst een uitspraak doen over de dorpsvoorziening. Dat kan door met hulp van een BTW-fiscalist een vooroverleg te vragen bij de eigen belastinginspecteur. Deze toets is nog niet gedaan door de fiscus, en dit advies is nog niet beoordeeld door een fiscaal jurist gespecialiseerd in BTW-vraagstukken. Omdat de dorpsvoorziening nog niet goed aansluit op de bestaande praktijk in de Wmo, is het moeilijk om hierover een goed oordeel te krijgen. Het is raadzaam dit aan een fiscaal jurist te vragen die zowel expertise in BTW-vraagstukken als in coöperatieve organisatievormen heeft.

Als de inspecteur uitspreekt dat de dorpsvoorziening ondanks de aangegeven redenen voor een ontheffing toch BTW-plichtig is, kan een nieuw verzoek ingediend worden bij de inspecteur van een andere Belastingdienst, in een andere regio. Het oordeel van inspecteurs kan verschillen, en de weging van argumenten kan dus anders uitvallen bij een nieuwe poging. Als de fiscus in het tweede geval erkenning van de zorggemeenschap uitspreekt, dan hoeft alleen de dorpsvoorziening van de kernen in Peel en Maas geen BTW te betalen; in een ander geval zal opnieuw een uitspraak gevraagd moeten worden.

Om een structurele regeling te krijgen, ligt het voor de hand de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën te raadplegen. Zij overleggen eens per jaar over wijzigingsvoorstellen voor Belastingwetgeving en het Belastingplan. De voorstellen waar zij achter staan, gaan mee naar de begrotingsbehandeling in het najaar om daar in één keer in de Wet Belastingplan te worden aangenomen. De gemeente Peel en Maas kan een zienswijze inbrengen om in dit overleg mee te nemen. Dat zal voor het Belastingplan voor het komende jaar kunnen, omdat het Belastingplan voor 2022 recent al behandeld is in de Tweede Kamer.

De gemeente Peel en Maas kan bij een negatief besluit ook naar de rechter stappen. Omdat de EU-wetgever een plaats geeft aan de energiegemeenschap, kan Peel en Maas betogen dat de zorggemeenschap vergelijkbaar is. De rechter moet, als interpretatie van de Wet op de Omzetbelasting onduidelijk is, die analogie serieus nemen en overwegen om op basis daarvan een rechtsnorm te construeren, waarop hij de dorpsvoorziening beoordeelt. Dat moet de rechter zeker nu de overheid ook het uitdaagrecht van de gemeenschap erkent, en het dit jaar uitbreidt. De rechter kan dan niet stellen dat energie nu eenmaal iets heel anders is dan zorg, en dat hij regels uit het energierecht niet kan toepassen op de zorg. Wat in de energiesector mag, kan niet zonder meer geweigerd worden in de zorgsector. Als de Belastingdienst dat niet erkent, dan misschien de rechter wel.

Tot slot kan de gemeente de dorpsvoorziening als zorggemeenschap ook formeel opdracht geven voor uitvoering van zorgtaken vanuit de Wmo. Als de dorpsvoorziening een erkende zorgverlener is, dan is de Wmo-vrijstelling in de BTW van toepassing. Als de gemeente kiest voor deze route, dan is wel de vraag hoe de uitbesteding moet plaatsvinden, zeker in relatie tot de bestaande inkoop van zorgdiensten via de regionale aanbesteding. Maar de manier waarop de dorpsvoorziening hulp in de huishouding inkoopt, is ook van belang bij collectieve zelflevering: de burger moet immers ook binnen de zorggemeenschap zeker zijn dat hij goede professionele zorg krijgt tegen een redelijke prijs. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom dieper in op de inkoop van zorgdiensten.

kantelingen

aanbesteding

In het voorgaande hebben we betoogd dat de dorpskernen binnen Peel en Maas gezien moeten worden als zorggemeenschappen waarin burgers zichzelf collectief persoonlijke diensten en zorg leveren. Daarmee vervult de dorpsvoorziening een maatschappelijke functie als publieke dienstverlener. Als de zorggemeenschap in het verlengde van de Wmo de zorgplicht van de overheid overneemt door bewoners die recht hebben op compensatie persoonlijke diensten te leveren, dan besteedt de overheid in feite een publieke taak uit. Het maakt niet veel uit of dat gebeurt met een formele opdracht in een overeenkomst, of met afspraken rond een subsidieverstrekking.

De vraag is dan of de gemeente Peel en Maas hierover exclusief afspraken kan maken met de dorpsvoorziening. Als een gemeente publieke diensten uitbesteedt, dan moet dat immers volgens de Europese regels marktconform. In het geval van de gemeente Peel en Maas is voor uitbesteding van hulp in de de huishouding vanuit de Wmo gekozen voor regionale aanbesteding. De gemeente Peel en Maas kan daarvan afwijken door hulp in de huishouding zelf aan te besteden of te gunnen aan een burgercollectief, zoals aangegeven in de bijlage bij dit advies.

Marktorde
De achtergrond van verplichte aanbesteding van diensten door de overheid is de gedachte dat de markt voor persoonlijke dienstverlening verschillende marktpartijen kent. De deelmarkt voor formele zorgdiensten, zoals hulp in de huishouding, bestaat uit zorgaanbieders die diensten leveren aan burgers die recht hebben op compensatie, ingekocht door de gemeente. Het recht eist een eerlijke marktordening tussen deze partijen. Die marktorde eist gelijke kansen op inkoop door de overheid voor alle aanbieders en wordt gehandhaafd door diezelfde overheid.

De zorggemeenschap neemt met de organisatie van hulp in de huishouding in een dorpsvoorziening een heel eigen positie in deze marktorde in. De zorggemeenschap onderscheidt zich als collectief van burgers die persoonlijke diensten aan zichzelf leveren van een reguliere marktpartij. Een gemeenschap is lokaal, in nabijheid van de burgers actief en concurreert niet op een regionale of landelijke deelmarkt. In dit geval gaat het om een dorpsvoorziening voor hulp in de huishouding die *alleen* in de kernen van Peel en Maas actief is.

Om toegang tot de markt te krijgen, heeft een zorggemeenschap maar één mogelijkheid: het eigen woon- en werkgebied van de burgers in het collectief dat zichzelf persoonlijke diensten levert. Omdat de gemeenschap slechts één mogelijkheid heeft, hoeft de dorpsvoorziening ook niet mee te dingen naar zorg in de eigen omgeving in een regionale aanbesteding, in concurrentie met zorgaanbieders die regionaal actief zijn. Maar een zorggemeenschap moet wel aan voorwaarden voldoen om niet mee te hoeven doen met een aanbesteding. We zetten

die voorwaarden hieronder uiteen en geven de juridische basis voor de afwijking van de aanbesteding.

Bijzondere marktpartij
De zorggemeenschap is geen gewone marktpartij, zoals een zorgaanbieder of een burger met die compensatie nodig heeft, maar een burgercollectief dat persoonlijke diensten levert aan zichzelf, dat wil zeggen de bij het collectief aangesloten leden of de beoogde doelgroep van het collectief. Er moet daarom onderzocht worden of de zorggemeenschap als bijzondere marktpartij de mededinging niet verstoort door buiten aanbestedingen te blijven. Om dat aan te tonen moet worden gewezen op de diepere doelstellingen van de zorggemeenschap, en op de voornaamste activiteit van de zorggemeenschap: allocatie.

De dorpsvoorziening, uitgevoerd door Stichting Kernkracht Peel en Maas of door een op te richten lokale zorgcoöperatie, vormt een juridische eenheid die de hogere doelen van de zorggemeenschap expliciet maakt. Het gaat daarbij om een gemeenschap die, in overeenstemming met het geldende recht, gebaseerd is op open en vrijwillige deelname, autonoom is en daadwerkelijk wordt gecontroleerd door leden of aandeelhouders (of certificaathouders) die gevestigd zijn in de nabijheid van de projecten die in eigendom zijn van en ontwikkeld zijn door die juridische entiteit.

De leden of aandeelhouders kunnen natuurlijke personen, kleine of middelgrote ondernemingen en lokale overheden zijn. Het doel is het verschaffen van voordelen in het sociaal domein of op economisch gebied aan leden of aandeelhouders, óf aan de lokale gebieden waar zij actief is. Het doel is niet om winst te maken. Een partij met deze doelstellingen hoeft op grond van een uitzonderingsbepaling in Artikel 2.82 van de Aanbestedingswet, maar dan moet de voornaamste activiteit, allocatie, wel aan een aantal voorwaarden voldoen.

Allocatie
De zorggemeenschap zorgt niet alleen voor zelflevering van persoonlijke diensten en informele zorg van burgers aan zichzelf, maar organiseert ook de markt door burgers te mobiliseren om collectief zorg in te kopen. De gemeenschap produceert dus niet alleen zelf, maar is ook bezig met het alloceren van productiemiddelen. Ook de overheid, in casu de gemeente, of zakelijke dienstverleners kunnen dit doen; er zijn veel zakelijke dienstverleners die zorgen dat middelen terecht komen bij mensen die daarmee het beste aan de slag kunnen.

Een zorggemeenschap als de dorpsvoorziening werkt evenwel anders dan zo'n zakelijke dienstverlener of de overheid. De gemeenschap begint meestal informeel, als een netwerk voor informele hulp en onderlinge dienstverlening, vaak gevolgd door collectieve inkoop van zorg en organisatie van voorzieningen. Zelf verantwoordelijkheid nemen voor goede zorg binnen de gemeenschap begint met ander gedrag. Met naar elkaar omzien, met bemiddeling en ondersteuning. Dat gedrag houdt niet op als een professionele hulpverlener iemand helpt die niet voor zichzelf kan zorgen of een tekort aan informele zorg ervaart.

De gemeenschap ondersteunt daarmee niet alleen de burger door behulpzaam te zijn en informatie vast te houden, maar ook de hulpverlener. Collectieve zelflevering concurreert niet met zorgaanbieders, maar verbetert de dienstverlening door samenwerking. Een zorggemeenschap die de zorg voor de eigen dorpsgemeenschap wil regelen in een dorpsvoorziening, in samenwerking met aanbieders, hoeft zich om die reden niet te houden aan de regels voor reguliere zorgaanbieders.

Reguliere aanbieders kunnen hun zorgdiensten overal aanbieden: ze zijn niet gebonden aan een plek. Maar zorggemeenschappen kunnen de diensten niet overal inkopen. Ze zijn gebonden aan de woon- en werkplaats van de burgers in het collectief. Deze geografische binding, deze nabijheid, is specifiek voor gemeenschappen en voor de lokale overheid. Daarbij richt de dorpsvoorziening zich op diensten voor de burgers binnen de zorggemeenschap: zelflevering en eigen gebruik. Zolang de overheid voor de zorgdiensten zelf een normale marktprijs betaalt, verstoort de zorggemeenschap de markt niet.

Aanbesteding
Zorggemeenschappen zullen meestal niet zelf zorgdiensten of persoonlijke diensten leveren, maar de beste partij in de regio selecteren om zorg te leveren binnen de gemeenschap. Dit is een gegeven in de praktijk van de meeste bestaande zorggemeenschappen. De zorggemeenschap concurreert zelf niet, maar organiseert juist de competitie tussen aanbieders, en verrijkt de opdrachten aan zorgaanbieders door de leden van de gemeenschap en kennis in het burgercollectief te mobiliseren.

De zorggemeenschap bouwt namelijk een bestand op van bewoners die zorg nodig hebben, die diensten willen ontvangen van de geselecteerde hulpverleners en die recht hebben op compensatie. Inbreng van zo'n klantenbestand scheelt aanbieders veel geld; om zorgvraag op te sporen en zorgbehoefte vast te stellen zouden aanbieders anders kosten moeten maken. De leden brengen bovendien veel kennis in. De zorggemeenschap mobiliseert lokale kennis over technische, economische, financiële en andere aspecten van het leveren van zorg.

Zo verrijken zorggemeenschappen de zorgaanbieders in de regio en laten ze de markt beter werken. Zorggemeenschappen mobiliseren mensen met een zorgvraag in een burgercollectief, dat lokale kennis verzamelt om bij marktpartijen in te kopen. De zorggemeenschap zorgt zo dus voor opdrachten voor die zorgaanbieders die anders door de overheid georganiseerd zouden worden. Zo vult de zorggemeenschap met de dorpsvoorziening de overheid aan, zoals ook de regionale inkooporganisatie dat doet. De overheid kan zich vervolgens concentreren op het meten van de uitkomsten.

Dienstverleners, zoals bijvoorbeeld inkooporganisaties, bieden ook activiteiten aan die beogen de markt te verbeteren. Als burgers met collectieven zoals de dorpsvoorziening actief worden, betreden ze dus de markt. Maar zorggemeenschappen verstoren de orde niet. Ze maken de markt voor de belangrijkste zorgaanbieders juist beter. Zouden

zorggemeenschappen dat niet doen, dan moeten aanbieders zelf meer zekerheden creëren en daarvoor veel meer kosten maken.

Het maakt voor een zorgaanbieder daarom groot verschil of er een actieve zorggemeenschap in de markt actief is. Niet omdat een zorggemeenschap concurreert in de aanbesteding, maar juist omdat een zorggemeenschap als de dorpsvoorziening zorgbedrijven kansen biedt en risico's en kosten verlaagt. Het is daarom voor zorgaanbieders prettig om zoveel mogelijk met de zorggemeenschap samen te werken om kostenvoordelen te behalen en meer leveringszekerheid te krijgen.

Anders
De zorggemeenschap is een burgercollectief dat gericht is op zelflevering en inkoop voor eigen gebruik, geen bedrijf dat in concurrentie probeert winst te maken. Daarmee is de dorpsvoorziening, als organisatie van de zorggemeenschap een bijzondere marktpartij met eigen kenmerken die afwijken van de kenmerken van reguliere zorgaanbieders. Een zorggemeenschap levert en organiseert zorg op een manier die de markt niet verstoort, maar integendeel juist beter laat functioneren. De dorpsvoorziening hoeft op grond van de uitzonderingsbepaling in Artikel 2.82 Aw niet mee te doen met een regionale aanbesteding en is ook niet gehouden aan de regels die gelden voor zorgaanbieders of zakelijke dienstverleners.

organisatie

De dorpsvoorziening kan als zorggemeenschap elke gewenste vorm als rechtspersoon kiezen. Er zijn in Nederland veel zorggemeenschappen die kiezen voor de coöperatieve vereniging, maar er zijn ook gemeenschappen die een stichting, een gewone vereniging of een informele vereniging vormen. De coöperatie heeft als bijzondere eigenschap dat het zowel een gemeenschap als een onderneming kan zijn, omdat winstoogmerk niet is uitgesloten, zoals bij een stichting. Winst hoeft anderzijds niet het doel te zijn, zoals wel het geval is bij een besloten of naamloze vennootschap.

de coöperatie

Het gaat bij een coöperatie vooral om het belang van de leden die de coöperatie vormen. Dat kan zowel het exclusieve belang van de leden zijn als een meer inclusief maatschappelijk belang. Dat is ook het geval bij bestaande zorgcoöperaties. Dit zijn zorggemeenschappen die niet alleen de directe belangen van de eigen leden dienen, maar ook een maatschappelijk belang vertegenwoordigen, altijd binnen een geografische eenheid als een dorp, wijk of buurt.

Ook hier is het sociale domein met de energiesector te vergelijken. Een energiegemeenschap kan volgens de EU-wetgever elke rechtspersoon zijn. Verreweg de meeste energiegemeenschappen in Nederland zijn coöperaties, net als de zorggemeenschappen. De Belastingdienst blijkt in de praktijk uitstekend uit de voeten te kunnen met de verrekening van de BTW bij collectieve zelflevering; vereiste is wel dat de collectieve zelflevering via één enkele rechtspersoon plaatsvindt. Het maakt de fiscus niet uit welke rechtspersoon dat is.

Als de Belastingdienst met ons van oordeel is dat over collectieve zelflevering binnen de zorggemeenschap geen BTW verschuldigd is, dan zal de Belastingdienst ook in dat geval het liefst zaken doet met een enkele rechtspersoon. Meestal zal dat een zorgcoöperatie zijn, maar dat is aan de gemeenschap en niet aan de Belastingdienst. Er is ook geen reden om aan te nemen dat de Belastingdienst eisen stelt aan de rechtspersoonlijkheid van de gemeenschap.

We zien goede mogelijkheden voor vormgeving van de zorggemeenschap als een coöperatie die geen BTW hoeft af te dragen. De Belastingdienst moet dan wel bereid zijn geldend recht anders uit te leggen dan ze nu doen. Is de fiscus daartoe niet bereid, dan is het ook mogelijk om de zorgcoöperatie binnen het huidig geldend recht als door de gemeente erkende zorgaanbieder een opdracht te geven en een overeenkomst te sluiten.

Aanbesteding
Zo'n overeenkomst kan buiten de regionale aanbesteding gesloten worden, zoals we betoogden in het voorgaande hoofdstuk, omdat de gemeenschap geen reguliere aanbieder is maar een burgercollectief dat persoonlijke diensten aan zichzelf levert binnen de woonplaats

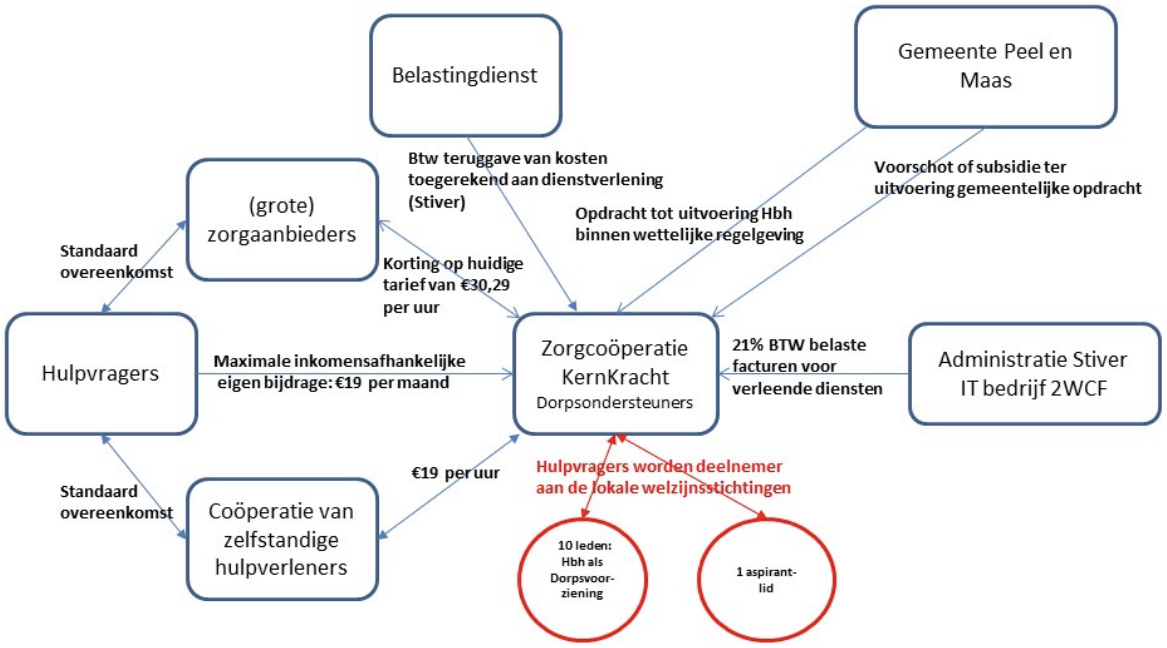
en werkplaats van die burgers, zonder winstoogmerk, en buiten mededinging met zorgaanbieders. Zorgaanbieders ondervinden hier geen nadeel van. Integendeel, omdat de zorggemeenschap hulp in de huishouding inkoopt en alloceert, kunnen zij hun diensten aan de gemeenschap leveren in plaats van aan de gemeente.

Dit kan ook *binnen* de aanbesteding: een zorgcoöperatie kan inschrijven op de uitvraag van de gemeente binnen de Wmo-inkoop. De zorgcoöperatie kan dan als aannemer optreden en hulp in de huishouding inkopen bij een of meer zorgaanbieders die als onderaannemer optreden. Voorwaarde is dan wel dat die zorgaanbieders hierover afspraken willen maken. Dit kan bevorderd worden door de regionale aanbesteding aan te passen, bijvoorbeeld door lokale kavels voor dorpsgemeenschappen te definiëren.

kernkracht Peel en Maas

Stichting Kernkracht Peel en Maas treedt op als dorpsvoorziening die de hulp in de huishouding tijdens de pilot uitvoerde in tien van de elf kernen van Peel en Maas. Het gaat om een zorggemeenschap: een collectief van burgers dat persoonlijke diensten aan zichzelf levert. Een zorggemeenschap kan goed functioneren met de rechtsvorm van de stichting; daar zijn inmiddels veel werkende voorbeelden van. De zorgcoöperatie komt echter vaker voor.

Relaties en geldstromen bij uitvoering Hulp in de Huishouding door de dorpsvoorziening



Als Stichting Kernkracht Peel en Maas een coöperatie wordt, kunnen de leden bewoners zijn, dus natuurlijke personen, maar in de zorggemeenschap kunnen ook kleine of middelgrote bedrijven, maatschappelijke organisaties of lokale overheden participeren. De coöperatie kan dus ook bestaan uit bewonersorganisaties in de dorpsgemeenschap waarvoor de zorggemeenschap de zorg levert en inkoopt, zoals lokale welzijnsstichtingen, kruisverenigingen, of de dorpsraad. Ook aanbieders, zoals hulpverleners, kunnen lid zijn van de coöperatie.

Wmo-beleid
De gemeente moet in alle gevallen een duidelijke relatie hebben met de zorggemeenschap. De gemeente heeft de wettelijke plicht om in beleid vast te leggen hoe burgers die recht hebben op compensatie ondersteuning kunnen krijgen. De gemeente heeft immers een zorgplicht jegens inwoners en mensen die rechtmatig op het grondgebied van de gemeente verblijven. Volgens de Wmo moet de gemeente een beleidsplan vaststellen met een beschrijving van voorzieningen en diensten met kwaliteitscriteria. De gemeente moet de uitvoering van dit plan in een verordening vastleggen.

Zorgcoöperatie KernKracht Peel en Maas kan vervolgens op grond van dit beleid afspraken maken met de gemeente. Dat kan een samenwerkingsovereenkomst zijn tussen de gemeente en de zorgcoöperatie. De zorgcoöperatie maakt dan een plan voor levering van persoonlijke diensten aan de burgers in de eigen dorpsgemeenschap. De gemeente geeft subsidie aan de zorgcoöperatie als zorggemeenschap, voor het organiseren en uitvoeren van de dorpsvoorziening voor hulp in de huishouding.

De zorgcoöperatie kan ook een overeenkomst voor levering van hulp in de huishouding aan de eigen gemeenschap sluiten volgens de voorwaarden die de gemeente in het Wmo-beleid en de Wmo-verordening opneemt. Deze overeenkomst kan gesloten worden buiten de aanbesteding, omdat de zorgcoöperatie als zorggemeenschap geen reguliere zorgaanbieder is, maar een burgercollectief dat persoonlijke diensten levert aan de eigen burgers in de eigen woon- en werkplaats.

Inkoop
De zorgcoöperatie KernKracht Peel en Maas sluit in beide gevallen met overeenkomsten met zorgaanbieders, zowel kleine zelfstandigen als grotere regionale aanbieders. KernKracht verwacht hierbij kostenbesparingen te realiseren uit passende inzet van hulp in de huishouding, in aanvulling op de informele zorg binnen de gemeenschap en de zwaardere zorgdiensten van formele zorgaanbieders. Dit valt te realiseren omdat de gemeenschap bij uitstek in staat is informele zorg, persoonlijke diensten en professionele zorg te integreren.

Daarnaast kan de zorgcoöperatie zelf indiceren of toetsen aan de voorwaarden voor de voorziening in het Wmo-beleid van de gemeente. Dit kunnen de hulpverleners zelf uitvoeren, analoog de indicatiestelling door verpleegkundigen in de wijkverpleging, maar de zorgcoöperatie kan daar ook Wmo-consulenten of dorpsondersteuners voor inzetten. Zij kunnen met bewoners gesprekken voeren, bijvoorbeeld aan de keukentafel, waarin ze naast

behoefte aan ondersteuning ook informele zorg en zwaardere professionele zorg kunnen bespreken.

Aanbieders
De zorgaanbieders kunnen met de burgers en bewonersorganisaties lid worden van de zorgcoöperatie. Dat zorgt voor betere integratie, maar het is niet vereist, ook niet als de dorpsvoorziening het surplus van het vrijwilligerswerk in de zorgcoöperatie 'saldeert' met geleverde persoonlijke diensten. De zorgcoöperatie kan als vertegenwoordiger van zorggemeenschap immers ook zorg en diensten inkopen en alloceren naar de bewoners die zorg nodig hebben zonder dat de aanbieders lid zijn.

Het voordeel is dat de zorgcoöperatie als inkoopcombinatie van bewoners de competitie goed kan organiseren, en dat de belangen gescheiden blijven. Maar ook dan is het mogelijk om goed samen te werken met de hulpverleners en de zorgaanbieders. Zo is het ook mogelijk om naast de zorgcoöperatie een aparte aanbiederscoöperatie te vormen, waarin de zorggemeenschap kleine zelfstandigen faciliteiten biedt. Zo kan de zorggemeenschap de dienstverlening verbeteren door de sociale zekerheid van hulpverleners te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld met een broodfonds, een solidariteitsfonds voor arbeidsongeschiktheid en collectieve inkoop van arbeidsmiddelen en hulpmiddelen.

De zorgcoöperatie is verantwoordelijk voor de administratie van de inkoop en de afrekening van de geleverde zorg, de indicatie of toetsing aan het Wmo-beleid van mensen die hulp vragen en de automatische incasso van de eigen bijdrage die burgers met recht op compensatie betalen. De administratie wordt in opdracht van de zorgcoöperatie uitgevoerd door een onafhankelijk administratiekantoor. Een accountant controleert de activiteiten en geldstromen en zorgt voor verantwoording volgens de afspraken tussen de zorgcoöperatie en de gemeente, de Belastingdienst, de aanbieders en dorpsbewoners die hulp in de huishouding krijgen.

Organisatieprincipes
Of de zorggemeenschap nu vorm krijgt als stichting of als coöperatieve vereniging, door uit te gaan van de organisatieprincipes van de zorggemeenschap doet de dorpsvoorziening recht aan de de belangen van bewoners en de belangen van aanbieders. Burgers die persoonlijke diensten collectief aan zichzelf leveren, helpen grotere aanbieders met leveringszekerheid en en kostenbesparingen, en zelfstandige hulpverleners met meer bestaanszekerheid. De kwaliteit van de diensten zal stijgen, en daarmee ook de tevredenheid van de bewoners die hulp krijgen. Collectieve zelflevering zal door kostenbesparingen tot slot leiden tot de door de overheid zo gewenste daling van publieke zorguitgaven.

kantelingen

conclusie en aanbevelingen

Dit advies geeft een visie op de dorpsvoorziening in de gemeente Peel en Maas die de hulp in de huishouding uitvoert. Het gaat volgens ons om een zorggemeenschap: een collectief van burgers dat persoonlijke diensten aan zichzelf levert. We beschreven drie gronden om zo'n zorggemeenschap vrij te stellen van BTW.

1. Er is sprake van *collectieve zelflevering* van persoonlijke diensten, vergelijkbaar met collectieve zelflevering van energie.
2. Bovendien is er sprake van een *persoonlijke dienst* met een maatschappelijke functie binnen de leveringsketen van de zorggemeenschap, tussen informele zorg en professionele zorgdiensten in, die beide vrijgesteld zijn van BTW.
3. Tot slot gaat het om *publieke dienstverlening vanuit de Wmo,* waaruit volgt dat de vrijstelling voor Wmo-diensten toch moet gelden, ook als er geen formele dienstverleningsovereenkomst is tussen gemeente en een erkende zorgaanbieder.

We zijn er niet in geslaagd deze gronden voor vrijstelling fiscaal-juridisch te laten toetsen. Consultatie van een BTW-fiscalist bracht een zo sterke discrepantie tussen de huidige toepassing van de Wet op de Omzetbelasting en de praktijk van zelflevering door burgercollectieven in het sociaal domein aan het licht, dat onvoldoende aanknopingspunten gevonden konden worden voor een gedragen fiscaal-juridisch advies. We bevelen aan een juridisch specialist te zoeken die expertise op zowel het terrein van de Omzetbelasting als op het terrein van de coöperatieve organisatievormen heeft.

We bevelen aan over de BTW-plicht voor de dorpsvoorziening een uitspraak van de Belastingdienst te vragen. Is de fiscus niet genegen de bestaande regels ruim uit te leggen, dan zijn er vijf alternatieven: elders een ruling vragen, voorleggen in het overleg tussen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, de rechter om een oordeel vragen, accepteren en absorberen van de BTW-heffing door de gemeente, of formaliseren van de relatie tussen de dorpsvoorziening en de gemeente met een overeenkomst, waarbij de dorpsvoorziening erkend wordt als zorgaanbieder en de BTW-vrijstelling geldt.

Als de gemeente nieuwe afspraken maakt met de dorpsvoorziening, dan kan dat naar onze mening buiten de bestaande inkoopregels. We beschreven een aantal gronden voor de uitzonderingspositie van de gemeenschap in de marktordening en de mogelijkheid om een beroep te doen op de uitzonderingsbepaling in Artikel 2.82 Aw. Omdat de zorggemeenschap zelf geen persoonlijke diensten levert, maar die inkoopt en alloceert in samenwerking met de aanbieders en daarmee de dienstverlening verbetert, verstoort de dorpsvoorziening het gelijke speelveld tussen aanbieders niet. We bevelen daarom een directe overeenkomst tussen de zorggemeenschap en de gemeente aan, buiten mededinging in de regionale aanbesteding.

De dorpsvoorziening kan goed functioneren met de bestaande rechtsvorm van de stichting; daarvan zijn inmiddels veel goed werkende voorbeelden van bekend. Toch bevelen we de rechtsvorm van de zorgcoöperatie aan. We beschreven de organisatieprincipes van de zorggemeenschap. De coöperatie past daar goed bij, omdat deze rechtsvorm zowel bij een onderneming als bij een maatschappelijk belang past. Leden van de coöperatie kunnen de lokale organisaties zijn. In aanvulling daarop bevelen we vorming van een aanbiederscoöperatie aan voor zelfstandige hulpverleners. Daarmee doet de dorpsvoorziening recht aan het streven van zorggemeenschap om de markt en de dienstverlening te verbeteren.

We hebben in dit advies geen uitspraken gedaan over het abonnementstarief voor de huishoudelijke hulp. De gemeente Peel en Maas wil in plaats daarvan een inkomensafhankelijke bijdrage vragen aan burgers die recht hebben op compensatie. Omdat het een landelijke regeling betreft die aan de gemeenten opgelegd is via de Wmo, moeten de de dorpsgemeenschappen zich aan het abonnementstarief van € 19 euro per huishouden per maand conformeren. De mogelijkheid om dit te wijzigen is volledig afhankelijk van het beleid van de te vormen regering. We bevelen aan hiervoor twee scenario's met opties voor een inkomensafhankelijke bijdrage te ontwikkelen: een voor handhaving en een voor afschaffing van de regeling.

De vorming van een dorpsvoorziening voor hulp in de huishouding in Peel en Maas staat, tot slot, niet op zichzelf. Op veel plaatsen in Nederland ontstaan zorggemeenschappen waarin burgers collectief persoonlijke en maatschappelijke diensten aan zichzelf leveren. In Hoogeloon levert de zorgcoöperatie zelf zorg, in Apeldoorn heeft de buurtcoöperatie Zuid Doet Samen een experiment uitgevoerd voor Wmo-zorgverlening met de gemeente. In Mariënberg is een zorgcorporatie gevormd. In het Amsterdamse Oostelijk Havengebied zoekt buurtcoöperatie de Eester naar samenwerking met zorgverzekeraars en huisartsen, en het Amstelveense stadsdorp Elsrijk ontwikkelt na een challenge in de Wmo voor het welzijnswerk in de wijk een model voor wijkgerichte verpleging en verzorging, en in Doesgoor vormen de burgers een zorggemeenschap rond de sportvoorzieningen. Het model van de dorpsvoorziening is voor elk van deze burgercollectieven een uitkomst.

We bevelen Peel en Maas en de VNG dan ook aan het model van de dorpsvoorziening door te ontwikkelen met de koplopers op het gebied van de vorming van zorggemeenschappen, met Nederland Zorgt voor elkaar, met de zorgverzekeraars en met het ministerie van VWS als systeemverantwoordelijke voor de zorg in Nederland.

Bijlagen
1. Juridische basis aanbesteding persoonlijke diensten
2. De gemeenschap in het recht
3. Voorstel monitoring zorggemeenschap

kantelingen

juridische basis aanbestedingsplicht

Deze notitie gaat in op de vraag of de gemeente bij uitbesteding van hulp in de huishouding aan de dorpsvoorziening, uitgevoerd door Stichting Kernkracht Peel en Maas of een zorgcoöperatie, aanbestedingsplichtig is en of uitvoering van de dorpsvoorziening de marktverhoudingen of concurrentie verstoort.

aanbestedingsplicht

Voor de vaststelling van een aanbestedingsplicht dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Kwalificeert de aanbesteder als aanbestedende dienst of subsidieontvanger?

2. Is het voorwerp van de aanbesteding een opdracht, een raamovereenkomst of concessieovereenkomst?

3. Is de waarde van de opdracht hoger dan het relevante drempelbedrag?

4. Als de waarde van de opdracht hoger is dan het relevante drempelbedrag, is één van de specifieke uitzonderingen op de werkingssfeer van de RO, RC en de AW van toepassing?

5. Als de waarde van de opdracht hoger is dan het relevante drempelbedrag, zijn de beginselen van het aanbestedingsrecht van toepassing?

1. Kwalificeert de gemeente Peel en Maas als aanbestedende dienst?

Om te bepalen of een opdracht dient te worden aanbesteed, is het allereerst van belang om te weten of de opdrachtgever aangemerkt kan worden als aanbestedende dienst. Conform het bepaalde in artikel 1.1. Aw kwalificeert de gemeente Peel en Maas als aanbestedende dienst:

2. Is het voorwerp van de aanbesteding een overheidsopdracht, een raamovereenkomst of een concessieopdracht?

Het betreft hier in ieder geval geen raamovereenkomst dan wel concessieovereenkomst. De vraag die hier derhalve voorligt is of er in dit geval sprake is van een overheidsopdracht.

Als een opdracht gegeven wordt voor de dorpsvoorziening aan de Stichting Kernkracht of een op te richten zorgcoöperatie met als doel het inkopen en leveren van diensten (hulp in de huishouding) naar behoefte voor zorgvragers die niet voldoende informele hulp krijgen vanuit de gemeenschap, gericht op de lokale dorpsgemeenschap en gefinancierd door de gemeente Peel en Maas, dan is de vraag is welke kwalificatie kan worden toegekend aan deze opdracht. Het aanbestedingsrecht reguleert namelijk niet alle overheidsuitgaven, doch alleen

die voortvloeien uit een in rechte afdwingbare opdracht om tegen een betaling van een geldsom of ander op geld waardeerbaar voordeel, een werk te realiseren, product te leveren of een dienst te verrichten.

De scope en de voorwaarden van de opdracht alsook de wijze waarop deze wordt gefinancierd (bijvoorbeeld de hoogte van de vergoeding) is nog onduidelijk. Het kan daarom zowel een overheidsopdracht voor diensten betreffen als een subsidie.

Overheidsopdracht voor diensten:
Een overheidsopdracht voor diensten: "*Schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende dienst die betrekking heeft op het verlenen van andere diensten dan die welke vallen onder overheidsopdrachten voor werken." (1.1. AW)*

Subsidie
Subsidie: *"De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten." (4:21 Awb)*

Om te bepalen welke kwalificatie kan worden toegekend aan de opdracht, moet bepaald worden of hulp in de huishouding een tweezijdige of eenzijdige handeling betreft, wat de voorwaarden zijn waaronder de de opdracht wordt gegeven aan de stichting of coöperatie, of er wederzijds afdwingbare verplichtingen zijn, wat de financieringsconstructie is en wat de hoogte van de vergoeding is.

3. Is de waarde van de opdracht hoger dan het relevante drempelbedrag?

Voor sociale en specifieke diensten, waar deze dienst onder lijkt te vallen, geldt een aparte drempelwaarde. Omdat nog niet duidelijk is om welk bedrag het precies gaat, valt er geen definitieve uitspraak te doen over de waarde van de opdracht. De verwachting op grond van de pilot is dat die ver boven het drempelbedrag zal liggen. De opdracht zal naar verwachting dan ook niet direct gegund mogen worden op grond van de waarde van de opdracht.

4. Is één van de specifieke uitzonderingen op de werkingssfeer van de RO, RC en de AW van toepassing?

Indien de opdracht bij stap 2 wordt gekwalificeerd als overheidsopdracht en derhalve de conclusie is dat de opdracht moet worden aanbesteed (Nationaal of Europees afhankelijk van de waarde van de opdracht), dan is het mogelijk om een beroep te doen op Artikel 2.82a Aw. Artikel 2.82 Aw voorziet in een uitzondering in verband met opdrachten op het gebied van bepaalde gezondheids-, sociale en culturele diensten voor organisaties die als doel hebben het vervullen van een taak van algemeen belang en die gebaseerd zijn op werknemersaandeelhouderschap of op beginselen van participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden. Let op, deze uitzondering betekent niet dat deze opdracht

rechtstreeks mag worden gegund aan de stichting of coöperatie. Het betekent dat de deelname aan de aanbestedingsprocedure wordt voorbehouden aan de organisaties die voldoen aan de voorwaarden als gesteld in Aw 2.82a lid 2.

(Lid 1) De aanbestedende dienst kan de deelneming aan een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht voorbehouden aan een organisatie als beschreven in het tweede lid, mits de opdracht diensten betreft die vallen onder de CPV-codes, genoemd in artikel 77, eerste lid, van richtlijn 2014/24/EU.

(Lid 2) Een organisatie als bedoeld in het eerste lid voldoet aan de hierna volgende voorwaarden:

a. haar doel is het vervullen van een taak van algemeen belang die verband houdt met de in het eerste lid bedoelde diensten,
b. winsten worden opnieuw geïnvesteerd met het oogmerk het doel van de organisatie te behartigen of worden uitgekeerd of herverdeeld en uitkering of herverdeling van winsten geschiedt op grond van participatieve overwegingen,
c. de beheers- of eigendomsstructuren van de organisatie die de opdracht uitvoert, zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie of vergen de actieve participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden, en
d. door de aanbestedende dienst is uit hoofde van dit artikel in de drie jaar voor de gunningsbeslissing aan de organisatie geen opdracht gegund voor de diensten in de te gunnen opdracht.

(Lid 3) De looptijd van een overeenkomst, gegund overeenkomstig dit artikel, is niet langer dan drie jaar.

(Lid 4) De aankondiging van de opdracht vermeldt een voorbehoud als bedoeld in het eerste lid.

De werkzaamheden die de stichting/coöperatie gaat uitvoeren, vallen onder de CPV-code '*79622000-0 Diensten voor de terbeschikkingstelling van huishoudelijke hulp (5)*' te vallen. Daarmee staat een beroep op artikel 2.82a. AW open. Artikel 2.82 AW geeft de Gemeente Peel en Maas dus het recht om de opdracht voor te behouden aan een organisatie die voldoet aan de voorwaarden als bedoeld onder lid 2.

concurrentie

De gemeente Peel en Maas participeert in een regionale aanbesteding van Wmo-diensten en wil daaraan blijven deelnemen met een kleine maatwerkvoorziening als 'vangnet' achter de dorpsvoorziening en als algemene voorziening of maatwerkvoorziening voor een van de kernen. Als de gemeente meedoet met een regionale aanbesteding waarmee vergelijkbare zorg (hulp in de huishouding) wordt ingekocht, dan is het niet zonder meer toegestaan een

opdracht te vergeven aan een stichting of coöperatie als de scope van deze opdracht binnen een andere aanbesteding of overeenkomst van de gemeente Peel en Maas valt. Derhalve zal de gemeente Peel en Maas in de 'regionale' aanbesteding mee moeten nemen dat een bepaalde scope — te weten de scope die wordt gegeven aan de dorpsvoorziening in de opdracht of subsidievoorwaarden — wordt uitgezonderd van de regionale aanbesteding. Een opt out voor een bepaald onderdeel lijkt mogelijk, omdat een aantal gemeenten niet meedoet met regionale inkoop voor bepaalde onderdelen. Als de gemeente dezelfde dienst (hulp in de huishouding) deels regionaal wil aanbesteden en deels wil onderbrengen bij de dorpsvoorziening, dan is er kans op overlap.

lokale verankering

Bij een opdracht aan de dorpsvoorziening voor uitvoering is het *voor een eventuele aanbesteding* niet direct van belang dat de dorpsvoorziening alleen hulp in de huishouding levert aan burgers in de dorpsgemeenschap. Er zijn volgens Artikel 2.32 Aw wel redenen om onderhands te gunnen na onderhandeling. De belangrijkste is dat maar één bepaalde ondernemer kan de opdracht uitvoeren. Daar kan sprake van zijn als: de mededinging om technische redenen ontbreekt. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld zijn dat het voor een andere ondernemer technisch onhaalbaar is de vereiste prestaties te leveren, of dat specifieke kennis, instrumenten of middelen nodig zijn die maar één ondernemer tot zijn beschikking heeft. Technische redenen kunnen ook verband houden met specifieke interoperabiliteitseisen waaraan moet worden voldaan met het oog op het goed functioneren van de aan te besteden werken, leveringen of diensten.

Het feit dat de dorpsvoorziening alleen lokaal diensten levert is geen voldoende reden om niet aan te besteden. Een beroep op artikel 2.32 AW kan alleen in zeer uitzonderlijke gevallen. Daarbij gaat een beroep op deze bepaling alleen op als er volstrekt noodzakelijke redenen zijn om aan de onderneming in kwestie (in dit geval de dorpsvoorziening) te gunnen, maar dat is hier niet aan de orde.

kantelingen

de gemeenschap in het recht

inleiding

De overheid heft geen belasting op boerenkool uit een eigen tuin, noch uit een gemeenschappelijke tuin. Zij heft ook geen belasting op energie van een eigen dak, noch van een gemeenschappelijk dak. De overheid heft verder geen belasting op zorg die mensen leveren aan zichzelf, maar zij heft wel belasting op zorg die een gemeenschap van mensen samen organiseren en aan elkaar leveren. De intrede van de gemeenschap in het recht maakt dit laatste voor de overheid onhoudbaar.

intrede van de gemeenschap in het recht

In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) staat sinds 2014 the Right to Challenge, het recht van een gemeenschap om de overheid uit te dagen. Dat kan een gemeenschap doen wanneer deze denkt een betere dienst te kunnen verlenen dan de overheid. In het Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau heet the Right to Challenge het Uitdaagrecht. Dat komt in de Gemeentewet, Provinciewet en de Waterschapswet.

Het wetsvoorstel geeft bevoegdheid aan bijvoorbeeld een gemeenteraad om te bepalen waarop zij het Uitdaagrecht niet wil toepassen. Ondanks deze negatieve lijst zal het Uitdaagrecht zich verbreden tot meer dan alleen het terrein van de WMO. Hoewel dit het recht op burgerparticipatie aanzienlijk vergroot, is dit niet een recht voor een individuele burger, maar voor een gemeenschap. Daarin past ook de komst van de energiegemeenschap.

De Europese Richtlijnen 2018/2001 en 2019/944 introduceren de energiegemeenschap per 1 januari 2021; zij worden in Nederland geïmplementeerd in de Energiewet. Een energiegemeenschap heeft als activiteiten productie, zelfverbruik, of verkoop van energie uit hernieuwbare bronnen. Het hoofddoel is om zonder winstoogmerk voordelen op ecologisch, economisch of sociaal gebied te verschaffen voor de omgeving waar de gemeenschap actief is. Deelname is open en vrijwillig, dus iemand uit de omgeving mag niet uitgesloten worden.

Het begrip gemeenschap bestaat al heel lang niet meer in het recht, behalve in het tuchtrecht. Daarin houden bijvoorbeeld artsen elkaar aan hun beroepscodes, of kunnen voetballers een rode kaart aanvechten. Sinds Napoleon draait het recht voornamelijk om het individu en dat maakt de actuele herintrede van gemeenschappen opvallend. Dit is niet alleen een herintrede in het recht, want het recht weerspiegelt de samenleving. Met andere woorden, de gemeenschap is terug als factor in de samenleving, maar hier kijken we naar het recht.

de gemeenschap in het recht

Cruciaal aan de formulering van de energiegemeenschap in de Europese Richtlijnen is onderscheid met het bedrijf. Hoewel activiteiten als productie en verkoop van energie typisch zijn voor bedrijven, zijn zij hier de activiteit van een andere soort ‘speler’, de gemeenschap. De Europese wetgever beschrijft hoe productie en levering van energie een zaak was van producenten, netwerkbedrijven, consumenten en de overheid, waaronder de ACM, Autoriteit Consument en Markt. Daarbij komt nu een nieuwe speler met eigen activiteiten die de andere, bekende spelers niet hebben.

De activiteiten van de energiegemeenschap staan dicht bij die van bedrijven, maar een voornaam onderscheid is de omgeving, of in beide Richtlijnen ook wel ‘nabijheid’. Een bedrijf kan overal actief zijn, dat is bij uitstek waarvoor de EU staat. Een energiegemeenschap kan alleen actief zijn in de nabije omgeving. Het staat deze tot op zekere hoogte vrij om daar energie te produceren en uit te wisselen zonder als bedrijf beschouwd te worden, en bijvoorbeeld te moeten voldoen aan eisen van de open markt. Reeds vóór de komst van beide Richtlijnen accepteerde de ACM dit ook al.

Net zoals de ACM de Europese wetgever een stap voor was, was ook de Nederlandse wetgever dat en in zijn kielzog de Belastingdienst. Immers, met de introductie van de postcoderoos gaf deze laatste wetgever het recht aan energiecoöperaties om te doen aan collectieve zelflevering van energie. Dit is precies wat de Europese wetgever toestaat aan energiegemeenschappen en deze coöperaties zijn voor deze wetgever een voorname bron van inspiratie geweest.

redeneren naar analogie

Hoewel de gemeenschap zijn herintrede in het recht deed in de WMO is de term zorggemeenschap nog geen begrip in het recht, of daarbuiten. Toch kan een jurist hier niet omheen, in elk geval niet wanneer daarmee bedoeld wordt een gemeenschap die de overheid uitdaagt op basis van de WMO. Nu echter de energiegemeenschap ook onderdeel van het recht is, opent dit de deur om naar het nieuwe juridische begrip gemeenschap in het algemeen te kijken. Een jurist kan er niet omheen om te zien wat binnen de ene gemeenschap wel mag en waarom dat binnen de andere niet mag.

Juristen redeneren naar analogie. Zij komen er niet mee weg om te stellen dat de WMO alles bepaalt wat een zorggemeenschap mag, en de Energiewet wat in een energiegemeenschap mag. Op basis van beginselen als gelijkheid en redelijkheid kan een jurist stellen dat wat in de ene gemeenschap wel mag in de andere ook moet mogen. Zeker als straks het Uitdaagrecht geldt, komen er nog veel meer gemeenschappen in het recht en groeit het begrip ‘gemeenschap in het algemeen’ binnen het recht. Het wordt net zo’n algemeen begrip als bestuursorgaan of belanghebbende en ook daartussen bestaan geen verschillen wanneer het gaat om zorg, energie, of iets anders.

In het energierecht mag een gemeenschap doen aan collectieve zelflevering en dit is vrijgesteld van BTW. Zorggemeenschappen doen ook aan collectieve zelflevering en door te redeneren naar analogie volgt het argument om dit ook vrij te stellen van BTW. Het feit dat energie iets anders is dan zorg verandert daaraan niets. Uiteraard moet bij toepassing van die vrijstelling goed gekeken worden naar de feiten van zorg en van energie. Dan ontstaan verschillen, maar vrijstelling voor de ene gemeenschap is hoe dan ook een argument voor vrijstelling van de andere.

rechtsgevoel

Redeneren naar analogie doet een simpel beroep op het rechtsgevoel: wat de ene gemeenschap mag, mag de andere ook. Ook zonder deze redenering wijst het rechtsgevoel al in de richting van het feit dat collectieve zelflevering vrijgesteld moet zijn van BTW. Het is immers onzin om individuele zelflevering te belasten, je heft ook geen belasting op een boerenkool uit iemands eigen tuin. Je heft ook geen belasting op een boerenkool uit een gemeenschappelijke tuin. Zo hef je ook geen belasting op energie van een gemeenschappelijk dak, noch op persoonlijke diensten en zorg binnen een gemeenschap van mensen.

kantelingen

voorstel monitoring zorggemeenschap

aanleiding

Gemeente Peel en Maas wil de Wmo hulp bij huishouding vanaf 1 januari 2022 regelen via een dorpsvoorziening. Afgelopen jaren is al met een pilot geëxperimenteerd in tien van de elf dorpen, uitgevoerd door stichting Kernkracht. Daarbij was sprake van een algemene voorziening en nog geen dorpsvoorziening. Als vanaf 2022 zorg vanuit een dorpsvoorziening wordt geleverd, zal deze BTW-plichtig zijn. Gemeente Peel en Maas wil de dorpsvoorziening graag zo vormgeven, dat zorgaanbieders geen BTW in rekening hoeven te brengen. Afgelopen maanden zijn twee bijeenkomsten geweest met meerdere partijen, waaronder twee juridische experts en Van Dam & Oosterbaan. De twee experts hebben op basis hiervan een advies geschreven voor gemeente Peel en Maas hoe het beste vorm kan worden gegeven aan de dorpsvoorziening. Los daarvan kan het interessant zijn om nader onderzoek te doen naar de dorpsvoorziening en de effecten daarvan op de dienstverlening. Van Dam & Oosterbaan kan daarbij helpen.

doel

Het is aannemelijk dat de zorggemeenschap altijd een surplus aan persoonlijke dienstverlening zal produceren ten opzichte van de ingekochte persoonlijke dienstverlening. Denk dan bijvoorbeeld aan diensten als begeleiding (vrijwilliger brengt iemand naar ziekenhuis), toezicht (een oogje in het zeil houden), boodschappendienst (even iets voor iemand meenemen), onderhoud (een klusje in huis doen), administratie (formulieren invullen en bellen naar instanties) maar ook ontmoeting en aandacht. Het zou goed zijn om te onderzoeken wat dit surplus is aan informele diensten en of dit het aantal uren persoonlijke dienstverlening overstijgt. Hiermee wordt de meerwaarde van de dorpsvoorziening inzichtelijk gemaakt.

Van Dam & Oosterbaan kan helpen bij een dergelijk onderzoek. Daarin zien we meerdere mogelijkheden voor ons. Allereerst kan inzichtelijk worden gemaakt hoeveel uren de dorpsvoorziening besteedt aan informele dienstverlening. Dit kan door in gesprek te gaan met medewerkers van stichting Kernkracht. Daarnaast kunnen zij met behulp van een format een inschatting geven van deze uren. Verder zou de meerwaarde van deze informele dienstverlening ook inzichtelijk gemaakt kunnen worden, door met cliënten in gesprek te gaan. Hoe hebben zij de hulp ervaren? Zien zij wellicht verschillen met hoe de hulp voorheen was? Als laatste kan Van Dam & Oosterbaan meedenken hoe de meerwaarde structureel kan worden gevolgd door de gemeente zelf.

kantelingen

plan van aanpak

1. Kick-off gesprek
We starten met een kick-off gesprek waarin we het onderzoeksplan doornemen, concretiseren en aanscherpen waar nodig. We nemen de planning door en de wederzijdse verwachtingen. Ook is er ruimte om nader kennis te maken tussen de projectleden vanuit zowel Van Dam & Oosterbaan als vanuit de gemeente Peel en Maas.

2. Format ureninschatting & data-analyse
Na de kick-off ontvangen wij graag een contactpersoon bij Stichting Kernkracht, zodat wij contact kunnen leggen over het format voor de ureninschatting. Via deze contactpersoon willen wij het format laten invullen door medewerkers. Daarna kunnen wij deze data analyseren. Het format kunnen we ook zo maken, dat de gemeente later zelf het aantal uur structureel kan monitoren. Dit kunnen we doen door aan het format visualisaties te koppelen die automatisch worden geüpdatet. De gemeente kan dan zelf periodiek het format laten invullen door medewerkers van stichting Kernkracht.

3. Interviews medewerkers stichting Kernkracht & cliënten
Met de contactpersoon van Stichting Kernkracht willen we ook graag een lijst opstellen met gegevens van medewerkers die we kunnen interviewen. Ook willen we graag met enkele cliënten in gesprek. Toestemming hiervoor kan ook geregeld worden via de medewerkers van stichting Kernkracht. Zodra wij contactgegevens hebben, kunnen we alle interviews inplannen. Dat zal waarschijnlijk digitaal zijn.

4. Rapportage resultaten inclusief vervolggesprek
De uitkomsten van de data-analyse en de interviews verwerken wij in een rapport. Dit rapport zullen wij in een gesprek terugkoppelen. Indien nodig en wenselijk, kunnen we nog nader onderzoek doen.

visie Van Dam & Oosterbaan

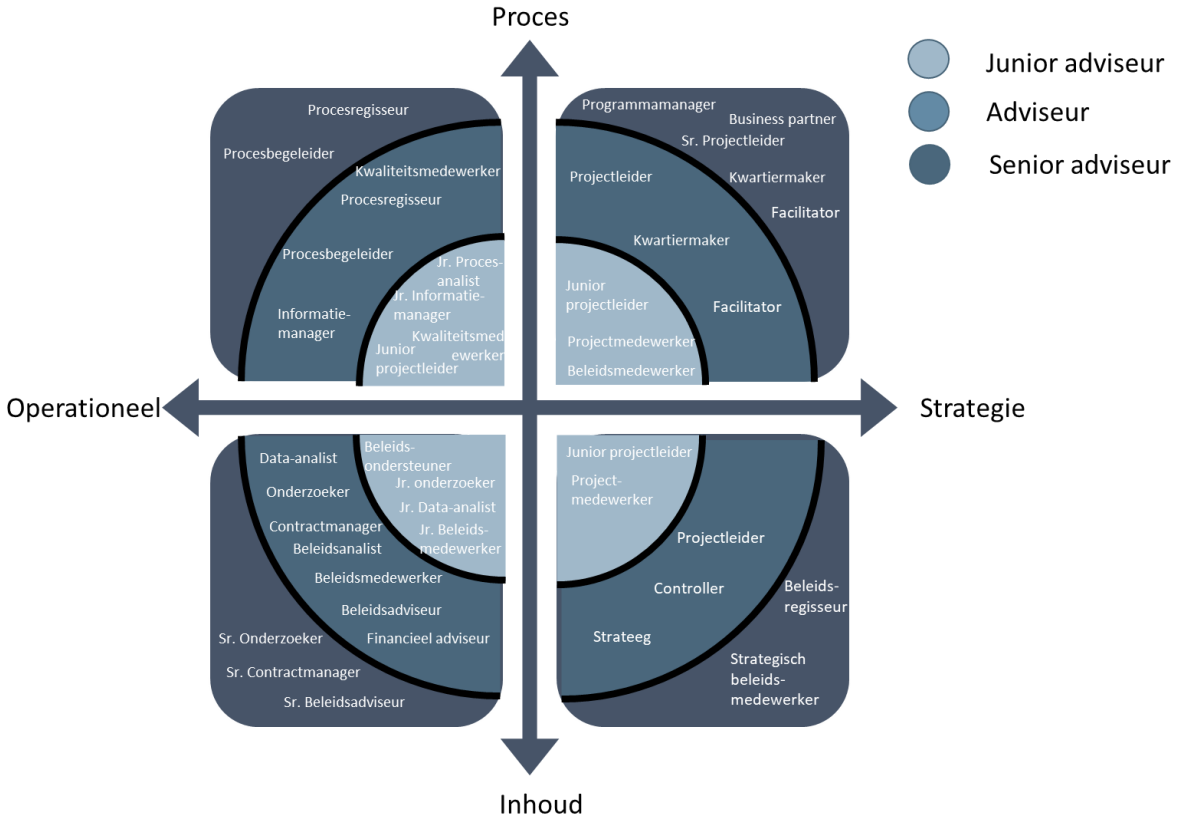
Wanneer wij kijken naar de visie van Van Dam & Oosterbaan zien wij dat wij samen met de maatschappelijke organisaties één groot doel hebben. Dé zorg en ondersteuning langdurig beschikbaar houden voor de (kwetsbare) inwoners die dat nodig hebben. Hierbij wel oog hebbende voor de kaders die daarbij passen en horen. Zoals het financiële kader (begroting sociaal domein breed), het uitvoeringskader (personeel en draagkracht van de medewerkers) en het sociale kader (draagkracht en verantwoordelijkheid van de inwoners).
Binnen Van Dam & Oosterbaan beschikken wij als organisatie over adviseurs met ruime ervaring, kennis en kunde, maar investeren wij ook in het verspreiden en bestendigen van deze kennis en kunde. Zowel binnen onze organisatie als binnen andere organisatie binnen het maatschappelijk domein.

kantelingen

Binnen Van Dam & Oosterbaan zijn er drie clusters:

1. Business Intelligence
2. Advies & Onderzoek
3. Academy

Binnen deze drie clusters zijn mensen werkzaam vanuit verschillende rollen en taken. Hierbij valt te denken aan: financieel adviseurs, contractmanagers, data-engineers, BI-consultants, controllers, data-analist, informatiemanagers, proces-adviseurs, kwaliteitsmedewerkers, gedragswetenschappers, statistisch onderzoekers, beleidsmedewerkers, projectleiders, coaches en trainers. Allen met ervaring binnen het sociaal domein.



Van Dam & Oosterbaan onderscheidt zich door de combinatie van inhoud en techniek op het gebied van informatiemanagement binnen de maatschappelijke sector. Enerzijds hebben onze consultants inhoudelijke kennis van de gemeentelijke organisatie en in het bijzonder het sociaal domein. Anderzijds hebben onze consultants affiniteit met business intelligence, waarbij ze expertise hebben in het proces van gegevens verzamelen, omzetten in informatie, vertalen naar kennis en het visueel weergeven van informatie.



We leven in een datagedreven wereld. Elke dag delen, creëren en consumeren we data van mobiele apparaten, sensoren, werkprocessen en systemen. Er is nu meer data beschikbaar dan ooit tevoren, maar meer data betekent niet altijd betere inzichten. Er zijn weinig mensen die effectief data kunnen vertalen naar werkelijke toegevoegde waarde voor organisaties. Van Dam & Oosterbaan heeft als visie om maatschappelijke organisaties meer data gedreven te laten werken. Vanuit onze specialisatie hebben we een unieke aanpak ontwikkeld hoe om te gaan met deze data. En dat volgens onze kernwaarden: slim verbinden, het op de juiste manier delven en duiden van data en zoveel als mogelijk gebruik maken van markt- en technologie standaarden.