

Vergaderjaar 2008–2009

31 795

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning, wat betreft de wijze waarop een aanspraak bestaat op een individuele voorziening en enige andere wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel worden enige wijzigingen aangebracht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hoofddoel van de wijziging is om de positie van de burger – bij het ontvangen van huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo – adequaat te borgen. De wetswijziging voorziet erin dat de gemeenten de burgers voorafgaand aan de keuze voor een individuele voorziening anders dan in natura, te weten een persoonsgebonden budget (pgb) of een financiële vergoeding, begrijpelijk inlichten omtrent de consequenties die aan de keuze verbonden zijn. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een verplichting voor aanbieders van huishoudelijke verzorging om, na het verwerven van een opdracht van de gemeente voor het leveren van de hulp in natura aan burgers, overleg te voeren met de partijen die tevoren in opdracht van de gemeente die ondersteuning leverden. Dit met het oog op de continuïteit van de ondersteuning voor de burger en het behoud van personeel voor de thuiszorgsector.

Bij brieven van 15 februari 2008 en van 2 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nrs. 70 en 82) heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen de Wmo te wijzigen. Deze laatste brief is besproken tijdens het algemeen overleg met de Kamer op 11 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 86).

2. Aanleiding tot wetgeving

De Wmo is op 1 januari 2007 in werking getreden. Sindsdien zijn meerdere voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II vanaf 2007/08, onder dossiernummer 29 538), waarin zowel de compensatieplicht van de gemeente en de positie van de burger, als de arbeidsmarktgevolgen van de Wmo voor de thuiszorg belangrijke onderwerpen waren.

Door verschillende (in de hiervoor genoemde Kamerstukken beschreven) factoren – zoals het inschrijven door aanbieders voor een te lage prijs en het feit dat gemeenten aanbieders de hulp laten leveren die geïndiceerd is, en die levering dus niet langer af laten wijken van de indicatie – worden burgers die gekozen hebben voor hulp in natura te vaak onbewust (en ongewild) geconfronteerd met een alfahulp.

De regering heeft eind 2007 een telefonische enquête uit laten voeren onder gemeenten (Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 70). Eén van de onderwerpen was de toename van het aantal alfahulpen, die volgens de meeste gemeenten onverkort zou doorzetten in 2008 en latere jaren indien niet zou worden ingegrepen. Uit deze enquête blijkt dat 43% van deze gemeenten verwacht dat een substantieel deel van de overgangsccliënten een lichtere vorm van huishoudelijke hulp krijgt. Bij 50% van de gemeenten zetten de gecontracteerde aanbieders bij deze lichtere vorm van hulp overwegend alfahulpen in. In 38% van de gevallen worden zowel alfahulpen als thuiszorgmedewerkers ingezet. Uit de enquête blijkt verder dat 42% van de ondervraagde gemeenten de burger niet (zelf) informeert indien de hulp bij het huishouden door een alfahulp geleverd wordt, aangezien de aanbieder vaak zelf bepaalt welke hulp wordt ingezet.

Voor de invoering van de Wmo werden alfahulpen al ingezet, maar alleen bij die burgers die dit soort hulp ook daadwerkelijk aankonden. Voorts hadden zij tijdens eventuele ziekte of vakantie van de alfahulp niet noodzakelijkerwijs meteen vervangende hulp nodig. Voor hulpen die uitsluitend in hoofdzaak huishoudelijke of persoonlijke diensten verrichtten in het huishouden van een natuurlijk persoon voor twee dagen per week, gold een lichter regime dan voor «gewone» werknemers.

De regeling voor alfahulpen is in het Belastingplan 2007 (Stb. 2006, 682) opgegaan in «de regeling dienstverlening aan huis», waarbij ook het aantal dagen waarop zo gewerkt kon worden, werd uitgebreid van twee naar drie dagen in de week. Deze regeling is nu niet alleen voor de alfahulp, maar betreft alle werkzaamheden in en rond het huis, zoals de werkster, de tuinman of de oppas. De regeling is uitsluitend van kracht tussen twee particulieren. De burger, die werkgever is, hoeft hierbij geen loonbelasting of premies werknemersverzekeringen in te houden of af te dragen. De burger en de alfahulp bepalen samen voor welk loon de diensten worden verricht, waarbij de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag de ondergrens vormt. De alfahulp dient zelf jaarlijks zijn verdiensten op te geven in zijn aangifte inkomstenbelasting.

Het werkgeverschap betekent dat de burger gehouden is om de alfahulp bij ziekte gedurende zes weken loon door te betalen. Ook heeft de burger uit hoofde van zijn werkgeverschap geen hulp bij afwezigheid door ziekte of vakantie en is de burger aansprakelijk voor schade die ontstaat tijdens de werkzaamheden van de alfahulp.

De praktijk laat zien dat burgers te vaak onwetend zijn van de daarbij behorende plichten, zoals de werkgeverslasten en de aansprakelijkheid (bijvoorbeeld wanneer de alfahulp tijdens het werk van een trapje valt). Anders dan bij een pgb wordt te vaak, zonder een bewuste keuze van de burger, een hem meer belastende vorm van compensatie gegeven.

Bij het gebruik van de Regeling dienstverlening aan huis zocht de burger direct contact met degene die voor hem klussen in en om het huis uitvoerde. Het is de burger die dan bepaalt wat hij nodig heeft en dit zelf regelt. Dat is anders bij de Wmo, waar de gemeente een compensatieplicht heeft richting de burger en de gemeente verantwoordelijk is dat de burger in voldoende mate gecompenseerd wordt. De Wmo ziet in de kern toe op de mogelijkheden van burgers te participeren in de maatschappij.

Daarbij zij bedacht dat het in dit geval gaat om veelal kwetsbare burgers, die zonder compensatie door de gemeente niet in staat zijn zelfstandig een huishouden te voeren.

In onderhavig wetsvoorstel wordt de keuzemogelijkheid tussen de voorziening in natura en het pgb aangepast in een keuze tussen de voorziening in natura en de voorziening anders dan in natura, namelijk een pgb of een financiële vergoeding. Onder de voorziening anders dan in natura valt dan de alfahulp. In paragraaf 3 wordt hier op ingegaan.

De burger heeft bij het maken van zijn keuze voor een individuele voorziening anders dan in natura recht op adequate informatie, verstrekt door de gemeente. De regering wil op dit terrein daarom ook het recht op informatie voor de burger wettelijk verankeren. De verdere invulling daarvan past binnen de kerngedachte van de Wmo: de wetgever stelt de kaders die van belang zijn voor de positie van de burger. De gemeente is vrij in de invulling daarvan. Vanuit dit adagium wordt in dit wetsvoorstel de zogenoemde geïnformeerde toestemming geïntroduceerd: de burger heeft recht op informatie over de mogelijkheden van een individuele voorziening anders dan in natura, maar de gemeente is vrij in de wijze waarop zij daaraan invulling geeft. Paragraaf 4 zal daar nader op ingaan.

Behalve dat onderhavige wetswijziging de positie van de burger verbetert, door helderheid te creëren over wat diens rechten en plichten zijn bij een individuele voorziening onder de Wmo, heeft de beoogde wetswijziging ook een positief (neven)effect op de positie van de (gedwongen) alfahulpen, thuiszorgmedewerkers en op de arbeidsmarkt van de thuiszorg. De groei van het aantal alfahulpen heeft ook nadelige gevolgen voor de medewerkers in de thuiszorg, die sinds de invoering van de Wmo vaak «gedwongen» worden om als alfahulp te werken.

Na de invoering van de Wmo ontstond het volgende beeld: een door de gemeente voor het leveren van een voorziening in natura gecontracteerde aanbieder zendt voor de hulp bij het huishouden (in casu bij een indicatie voor lichte hulp bij het huishouden) een persoon naar de burger om de hulp te verlenen die voorheen deel uitmaakte van het personeelsbestand van de aanbieder. Deze persoon is in een aantal gevallen onder druk overgehaald om ontslag te nemen. Dit om vervolgens via de aanbieder als «alfahulp» bij de burger aan de slag te gaan. De medewerkers zagen zich dan gedwongen in te stemmen met deze constructie, omdat anders ontslag zou volgen. Vandaar dat gesproken wordt van «gedwongen» alfahulp.

Ook heeft de regering veel signalen gekregen dat het voor de betrokken burgers en voor de voormalig medewerkers van de aanbieder niet duidelijk was wat er precies gebeurde. Wel was duidelijk dat de alfahulp, voorheen medewerker, liever zijn of haar werk in dienst van de aanbieder zou hebben voortgezet, met inbegrip van de daaraan verbonden rechtspositie.

Met het oog op de toekomst is het noodzakelijk dat de zorg voldoende mensen weet aan te trekken. De thuiszorg dreigt momenteel op die arbeidsmarkt aan concurrentiekracht te verliezen, omdat de thuiszorg geen aantrekkelijke werkgever meer is. Een tekort aan thuiszorgpersoneel kan ertoe leiden dat het voor gemeente moeilijker wordt om aan haar compensatieplicht te voldoen.

Op het terrein van de arbeidsmarkt bevat dit wetsvoorstel tevens een overlegbepaling die ziet op een overleg over de eventuele overname van personeel tussen (nieuwe) «winnende» en (oude) «verliezende» of niet meer meedingende aanbieders die betrokken zijn bij de aanbesteding voor hulp bij het huishouden. De gemeente ziet erop toe dat dit overleg plaatsvindt. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5. In paragraaf 6

worden de financiële effecten van het wetsvoorstel op de overheidsbegroting uiteengezet. In paragraaf 7 worden tot slot de administratieve lasten behandeld.

3. Mogelijkheden individuele voorziening

De Wmo heeft als doel de participatie van de burger te bevorderen. Om dat te bewerkstelligen, is onder meer in artikel 4 het compensatiebeginsel opgenomen. Gemeenten compenseren burgers voor de beperkingen die deze ondervinden in hun maatschappelijke participatie bij het voeren van een huishouden, het zich verplaatsen in en om de woning, het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en het ontmoeten van andere mensen en het op basis daarvan aangaan van sociale verbanden. De wet geeft de burger op deze terreinen recht op compensatie door de gemeenten. De gemeenten zijn vrij hoe zij de compensatie invullen. Bij het bepalen van de voorzieningen voor de burger dienen gemeenten rekening te houden met de persoonskenmerken en behoeften, alsmede met de capaciteit van de burger om uit oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien. Het beleid van het college van burgemeester en wethouders van een gemeente komt tot stand na consultatie van de cliënten patiëntorganisaties en het wordt vastgesteld en goetst door de gemeenteraad.

In artikel 6 van de wet staat nu dat gemeenten de burger die aanspraak heeft op een individuele voorziening de keuze bieden tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget (pgb), tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

Naar nu blijkt, biedt – met name bij hulp bij het huishouden – de huidige bepaling over de voorziening in natura onvoldoende duidelijkheid over de rechten en plichten van de burger, waardoor een adequate borging van de positie van de burger ontbreekt.

Zoals hiervoor is beschreven, maakt de burger de keuze voor een alfahulp bij de hulp in het huishouden te vaak niet bewust. Daarbij zij bedacht dat de burger onder de Wmo een burger is die door de gemeente gecompenseerd wordt voor zijn beperkingen. Juist deze beperkingen kunnen ertoe leiden dat de burger niet geschikt is om de rol van werkgever voor de alfahulp te vervullen. Zeker niet als dit niet bewust doordacht is.

Om de opgedrongen inzet van de alfahulp bij de hulp in natura binnen de Wmo tegen te gaan en deze inzet als bewuste keuze voor de burger (die wel als werkgever kan en wil optreden) als mogelijkheid te behouden – wordt de Wmo aangepast. Artikel 6 van de wet wordt zo gewijzigd, dat het college van burgemeester en wethouders personen die een aanspraak hebben op een individuele voorziening de keuze biedt tussen:

- het ontvangen van een voorziening in natura of;
- het ontvangen van een daarmee vergelijkbare en toereikende voorziening anders dan in natura.

De voorziening anders dan in natura kan een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding zijn.

Bij een individuele voorziening in natura regelt de gemeente, bij voorkeur via de inzet van derden, zoals is opgenomen in artikel 10 van de Wmo, de voorziening voor de burger. De burger is uitsluitend de ontvanger van de voorziening en wordt niet geconfronteerd met lasten of verplichtingen, voortvloeiend uit het ontvangen van de individuele voorziening.

Bij de individuele voorziening anders dan in natura dient de burger begrijpelijke informatie van de gemeente te ontvangen, zodat hij ook daadwer-

kelijk een bewuste keuze kan maken. In het wetsvoorstel wordt die duidelijkheid geboden door deze keuzes naast elkaar te zetten. Bijvoorbeeld bij de hulp in het huishouden wordt zo voor de burger (maar ook voor de andere betrokkenen, zoals de thuiszorgmedewerkers, de alfahulpen, de aanbieders en de gemeenten) duidelijk op welke wijze de aanspraak op hulp bij het huishouden tot gelding kan worden gebracht en wie in welke situatie welke rol vervult.

Voorziening in natura

Bij de voorziening in natura wendt de burger zich – nadat deze bij de gemeente is geweest en een besluit heeft waaruit zijn recht op een individuele voorziening blijkt – tot één van de aanbieders of leveranciers waarmee de gemeente een contract heeft gesloten. Om mogelijke onduidelijkheid over de individuele voorziening in natura uit te sluiten, is ervoor gekozen om in de wet op te nemen dat de burger die kiest voor een individuele voorziening in natura uitsluitend ontvanger van de voorziening kan zijn. Dat betekent dat degene die hem of haar de voorziening levert, veelal een door de gemeente gecontracteerde derde, de burger niet kan belasten met werkgever- of opdrachtgeverschap.

De aanbieder is volledig verantwoordelijk voor de levering van de voorziening in natura aan de burger. Niets van deze verantwoordelijkheid kan op welke wijze dan ook bij de burger komen te liggen. Hoe de door de gemeente gecontracteerde derde de voorziening in natura levert, is diens keuze. De derde blijft vrij in het aangaan van verschillende soorten dienstverbanden, zoals oproep-, uitzend- of flexcontracten, als ook de inschakeling van zelfstandigen. Zo lang de burger maar niet geconfronteerd wordt met enige verantwoordelijkheid als opdrachtgever of werkgever.

Voorziening anders dan in natura

Naast natura heeft de burger de mogelijkheid om te kiezen voor een individuele voorziening anders dan in natura. Tot nu toe werden in de Wmo de voorziening in natura en het persoonsgebonden budget onderscheiden. Gekozen is om bij het wetsvoorstel de term «voorziening anders dan in natura» in te voeren.

Het nieuwe begrip «individuele voorziening anders dan in natura» geldt voor alle individuele voorzieningen binnen de Wmo. Voor de individuele voorziening geldt dat de gemeente een burger de keuze dient te geven tussen de natura-voorziening en de voorziening anders dan in natura, tenzij er overwegende bezwaren bestaan om iemand een voorziening anders dan in natura te geven. De gemeente dient bij de voorziening anders dan in natura de burger de keuze tussen zowel het persoonsgebonden budget als de financiële vergoeding aan te bieden.

De voorziening anders dan in natura is een gelijkwaardig alternatief waarmee een burger de individuele voorziening, bijvoorbeeld een hulpmiddel of hulp bij het huishouden, zelf kan inkopen. De gemeente dient een vergelijkbare en toereikende voorziening anders dan in natura vast te stellen. Dat geldt zowel voor het pgb als de financiële vergoeding. Burgers dienen in alle vrijheid te kunnen kiezen voor de individuele voorziening die het beste past bij hun situatie en bij hun voorkeur.

Het pgb maakt nu onderdeel uit van de voorziening anders dan in natura. Het pgb neemt een belangrijke plaats in binnen het systeem van de Wmo en bij het compensatiebeginsel van de gemeenten richting de burgers. Materieel is er geen verandering ten opzichte van het huidige systeem: de gemeente dient de burger ook na de wetswijziging de keuze te geven bij

een individuele voorziening tussen natura en het pgb. In het licht van de bepaling inzake de geïnformeerde toestemming zal de regering gemeenten wijzen op de rechten van burgers op begrijpelijke informatie over de voorziening anders dan in natura, zowel het pgb als de financiële vergoeding. In samenwerking met de VNG en Per Saldo zal aan de gemeenten de pas opgestelde PGB wijzer worden aangeboden, waarin verschillende facetten van het pgb worden uitgewerkt.

Het pgb wordt vooraf door gemeenten aan de burger verstrekt en kan besteed worden aan bijvoorbeeld een rolstoel of hulp bij het huishouden. De financiële vergoeding is bedoeld voor hulp bij het huishouden uitgevoerd door een alfahulp. De hoogte van een pgb en de hoogte van een financiële vergoeding kunnen verschillen. Bij de financiële vergoeding is sprake van een arbeidsovereenkomst met een alfahulp. Daardoor heeft de burger de verplichting om tenminste het minimumloon te betalen. Bij het pgb hoeft geen sprake te zijn van een arbeidsovereenkomst onder de regeling dienstverlening aan huis.

De burger die kiest voor een individuele voorziening anders dan in natura kan, als hij dat wil, gebruik maken van de bemiddelingsdiensten van een derde. Ook een gemeente kan een burger deze diensten aanbieden door voor de bemiddeling een contract met een derde af te sluiten. Deze derde is dan bemiddelaar tussen de burger en bijvoorbeeld een alfahulp of zelfstandige zonder personeel. Bij deze bemiddeling dient de derde, bijvoorbeeld een aanbieder van maatschappelijke ondersteuning, zich te houden aan de vigerende wet- en regelgeving.

Zowel het pgb als de financiële vergoeding zijn vergelijkbaar en toereikend, zodat de burger zelf de voorziening kan regelen. Dit betekent dat de burger moet kunnen voldoen aan de wettelijk geldende verplichtingen, zoals het minimumloon. Het toereikend zijn van de voorziening anders dan in natura ziet op de kwaliteit en omvang van de voorziening in vergelijking met de voorziening in natura. Nochtans schrijft de regering niet voor wat het precieze bedrag van een voorziening anders dan in natura zou moeten zijn. Het opnemen van de wettelijke criteria toereikend én vergelijkbaar zijn met de voorziening in natura geeft een burger voldoende rechten en geeft ook de gemeente afdoende mogelijkheden om te voldoen aan het compensatiebeginsel richting de burger, zonder dat het lokale beleid van de gemeente beperkt wordt.

4. Geïnformeerde toestemming

Bij het ontvangen van huishoudelijke verzorging door een alfahulp is de burger nu niet altijd voldoende geïnformeerd over de rechten en plichten. In het wetsvoorstel wordt de instemming voor de voorziening anders dan in natura, te weten het pgb of de financiële vergoeding, expliciet gemaakt en gekoppeld aan het recht op begrijpelijke informatie: de gemeente dient er redelijkerwijs zeker van te zijn dat een burger zich bewust is van alle rechten en plichten die de keuze voor ondersteuning in een voorziening anders dan in natura (een financiële vergoeding of een pgb), met zich meebrengt. Daartoe is een wettelijke informatieverplichting van de gemeente jegens de burger opgenomen, die waarborgt dat sprake is van een geïnformeerde keuze van de burger. Die informatieverstrekking is vormvrij. De gemeente kan de wijze waarop zij informatie wil verschaffen zelf nader invullen. Daarvoor wordt onder meer een handreiking aan de gemeenten ter beschikking gesteld, waarin wordt ingegaan op de manier waarop een gemeente een burger kan informeren. Ook wordt in samenwerking met Per Saldo aan gemeenten de PGB wijzer ter beschikking gesteld.

Het enerzijds stellen van regels die de burger beschermen en het anderzijds vrijlaten voor wat betreft de invulling daarvan past binnen de uitgangspunten van de Wmo. Zo geeft de Wmo gemeenten de mogelijkheid om integraal lokaal beleid te voeren en daarbij eigen accenten te leggen en keuzes te maken. Een burger heeft onder de Wmo geen aanspraak op een bepaalde voorziening. De burger heeft wel een wettelijk vastgelegd recht op compensatie. Evenals bij het recht op compensatie gaat het bij de geïnformeerde toestemming om een dermate fundamenteel belang dat de regering dit wettelijk vast wil leggen. Hoe de gemeente uiteindelijk de informatie verschaft, is aan de gemeente.

5. Overlegbepaling

Om negatieve gevolgen van de overgang van contracten van de ene naar de andere aanbieder in de Wmo na een nieuwe aanbesteding door een gemeente- op het terrein van de huishoudelijke hulp – zowel voor de burger als voor de individuele thuiszorgmedewerkers te beperken, respectievelijk om de «rust» in de thuiszorg te bevorderen, wordt aan de Wmo een overlegbepaling toegevoegd.

Deze bepaling is anders dan bijvoorbeeld de mens-volgt-werk-bepaling in de wetgeving inzake het openbaar vervoer. In die wetgeving is een bepaling opgenomen die de «winnaar» verplicht het personeel van de «verliezer» over te nemen. Omdat de gemeenten in het kader van de Wmo ervoor moeten zorgen dat de burger kan kiezen uit meerdere aanbieders, is het niet mogelijk om in concrete situaties aan te geven welke aanbieder nu ten koste van welke concrete andere aanbieder een deel van de markt heeft verworven. Anders dan in de vervoerswereld, waar steeds sprake is van overname van het contract van de ene vervoerder door één andere, is het derhalve niet mogelijk in de wet een verplichting tot overname van het personeel op te nemen. Ook al niet, omdat bij de contracten huishoudelijke verzorging vooraf niet vast staat welk volume een aanbieder gedurende de contractperiode zal gaan leveren.

Om te bevorderen dat betrokken partijen afspreken hoe eventuele overname van het personeel plaatsvindt, is voor de huishoudelijke verzorging voorzien in een overlegverplichting. Deze verplichting is voor de verliezende partijen in elk geval een instrument om zonodig af te dwingen dat met hen wordt overlegd over de eventuele overname van het personeel. Indien gemeenten de stap zouden zetten om in het aanbestedingsbestek ook als eis op te nemen dat de winnaars gehouden zullen zijn om met de verliezers te overleggen, wordt het naleven van die conditie ook een contractuele verplichting, zodat de gemeente aan het niet naleven daarvan (indien noodzakelijk) consequenties kan verbinden.

6. Financiële effecten (conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet)

De wetswijziging is er primair op gericht om de burger die hulp bij het huishouden ontvangt, bewust te laten kiezen. Ten opzichte van de afgelopen periode, waarin een groei van het aantal «gedwongen» alfahulpen optrad, zal dit betekenen dat er minder alfahulpen en meer thuishulpen, werkzaam voor een aanbieder, ingezet zullen worden. Een gevolg van deze verschuiving kan zijn dat er voor gemeenten een kostenstijging binnen de uitgaven voor hulp bij het huishouden in vergelijking met 2007 en 2008 optreedt, omdat sprake is van een ruimer volume aan minder goedkoop personeel.

Bij de overheveling van de huishoudelijke verzorging uit de AWBZ is het beschikbare budget «schoon aan de haak» overgeheveld naar het Wmo-budget. Op het AWBZ-budget, heeft bij het overhevelen geen

korting plaatsgevonden. Met de inwerkingtreding van de Wmo is een duidelijke ommezwaai in geleverde hulp waarneembaar. In de kern omdat in de Wmo het verschil tussen geïndiceerde en geleverde ondersteuning – dat onder de AWBZ op het terrein van de huishoudelijke verzorging gebruikelijk was – werd opgeheven. Destijds werd huishoudelijke verzorging voor ongeveer 80% geleverd door «zwaardere» en ook duurdere huishoudelijke verzorging en voor zo'n 20% door «lichtere» en goedkopere medewerkers. Deze werd vooral door alfahulpen geleverd. Dat betrof ondersteuners die bewust – en niet gestuurd door andere factoren – voor een alfahulpconstructie kozen. Met de inwerkingtreding van de Wmo is er een verschuiving opgetreden naar het leveren van huishoudelijke hulp door «lichtere» goedkopere medewerkers. De keuze om al dan niet als alfahulp aan de slag te gaan wordt naar verwachting door de wetswijziging zo beïnvloed, dat het alleen bepaald wordt door de betrokkene zelf.

De precieze financiële effecten zijn afhankelijk van de afspraken per gemeente, van beleidskeuzen op lokaal niveau en van het gedrag van marktpartijen. Door het Rijk en de VNG is bestuurlijk geconstateerd en afgesproken dat het WMO-budget geen aanpassing behoeft voor de financiële gevolgen van de wetswijziging Wmo. Deze zal in het budget worden opgevangen gelet op de onderuitputting van het budget 2007 en de ontwikkeling van het budget in verband met de afgesproken Wmo-indexatie.

Bij dit alles zij verder bedacht dat het financiële arrangement voor de Wmo (zie de brief aan de Tweede Kamer van 11 januari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XVI, 30 131 nr. 60) er via de koppeling aan de feitelijke uitgaven door gemeenten voor zorgt, dat het budget voor komende jaren telkens wordt aangepast aan de feitelijke uitgavenontwikkeling. Tot slot wordt, zowel in de adviezen van het SCP, de onafhankelijke derde, als in het regulier onderhoud van het Gemeentefonds ieder jaar aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de uitgaven in relatie tot de bekostigingssystematiek. Als blijkt dat de ontwikkeling van de uitgaven uit de pas loopt met de bekostiging, dan zal het Rijk met de VNG bespreken hoe daarmee om te gaan.

7. Administratieve lasten

Met de onderhavige wetswijziging treedt formeel geen verandering in de administratieve lasten voor zowel burgers als bedrijven op.

In veel gevallen zullen nieuwe contracten, wegens het aflopen van de bestaande contracten, reeds eerder worden gesloten. Er wordt van uit gegaan dat de gemeenten, kennis dragende van de voorgenomen wetswijziging, daarbij rekening zullen houden met de nieuwe regeling.

De wetswijziging kan voor het gevoel van burgers die kiezen voor een voorziening anders dan in natura in vergelijking met het huidige systeem een verandering in administratieve lasten met zich mee brengen. Hoewel de burger nu formeel zelf al werkgever is van de alfahulpen en derhalve ook de administratieve lasten heeft, worden vaak door de aanbieder de administratieve lasten van de alfahulp overgenomen. Te vaak is de burger zich hier niet van bewust. Omgekeerd zal de burger veel meer administratieve lasten hebben, als zich onverhoopt problemen voordoen in de werkgever-werknemer relatie tussen de burger en de alfahulp, juist omdat men niet op de hoogte is van de rechten en plichten. Door de wetswijziging kan de burger zelf geconfronteerd worden met deze lasten. In feite is daarmee sprake van een verschuiving van lasten naar de juiste plaats. De regering is van mening dat dit materiële gevolg de consequentie is van het adequaat verankeren van de positie van de burger.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, kunnen de individuele voorzieningen die gemeenten verstrekken worden onderverdeeld in voorziening in natura en voorzieningen anders dan in natura. Een en ander wordt nader uitgewerkt in artikel 6 Wmo (zie onderdeel B). De opsomming in artikel 5, eerste lid, is niet meer nodig en is weggehaald.

Onderdeel B

Artikel 6, eerste lid, Wmo

Het nu geldende artikel 6, eerste lid, Wmo verplicht het college van burgemeester en wethouders een persoon die aanspraak heeft op een individuele voorziening de keuze te geven tussen een voorziening in natura en een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan. Deze formulering wekt de indruk dat de enige individuele voorziening die het college naast de voorziening in natura biedt het pgb is. Naast het pgb bestaat echter de mogelijkheid dat de burger van het college op andere wijze een bedrag kan ontvangen of dat een derde van de gemeente een bedrag ontvangt voor een individuele voorziening voor de burger.

Gelet hierop, wordt voorgesteld in artikel 6, eerste lid onderscheid te maken tussen een individuele voorziening in natura en een individuele voorziening «anders dan in natura».

Artikel 6, tweede lid, Wmo

Kiest een burger voor een voorziening in natura, dan dient de gemeente er zorg voor te dragen dat aan de burger deze voorziening ook wordt verstrekt. Daartoe gaat de gemeente bij voorkeur een rechtsbetrekking aan met degene die de voorziening aan de burger levert, bijvoorbeeld voor een rolstoel. De leverancier verstrekt de individuele voorziening in natura aan de burger namens de gemeente, zonder dat tussen de burger en de leverancier een rechtsbetrekking tot stand komt.

Hetzelfde principe geldt indien een burger is aangewezen op dienstverlening door derden bij een voorziening in natura: de gemeente dient ervoor te zorgen dat een door de gemeente gecontracteerde dienstverlener bij de burger de voorziening in natura levert en namens de gemeente en op kosten van de gemeente de bij besluit toegekende dienst verleent.

Een constructie dat een door de gemeente gecontracteerde aanbieder voor hulp bij het huishouden naar de burger een alfahulp stuurt, voldoet hier niet aan. Immers, de burger wordt in dat geval werkgever van de alfahulp op grond van artikel 5 van de Wet op de loonbelasting 1964 en krijgt verplichtingen als werkgever. Verplichtingen die hij, door zijn keuze voor een individuele voorziening in natura, niet behoort te krijgen.

Evenzo dient een gemeente een burger die voor een voorziening in natura heeft gekozen ervoor te behoeden dat hij opdrachtgever wordt van degene die de voorziening uit komt voeren. Ook opdrachtgeverschap brengt verplichtingen voor de opdrachtgever mee – zoals de verplichting de opdrachtnemer loon te betalen en onkosten te vergoeden (artt. 7:405 en 406 van het Burgerlijk Wetboek). Ook hiervoor geldt dat het verplichtingen zijn die een burger bij een individuele voorziening in natura niet behoort te hebben.

Kortom, kiest een burger, die een aanspraak heeft op een individuele voorziening, voor een voorziening in natura, dan dient de gemeente hem

deze voorziening te geven, zonder dat de burger met enige werkgevers- of opdrachtgeverslast wordt opgezadeld. Het tweede lid regelt dit.

Artikel 6, derde lid, Wmo

Het derde lid onderscheidt de individuele voorziening anders dan in natura. Dit betreft het een financiële vergoeding of een persoonsgebonden budget dat de gemeente aan een persoon die een individuele aanspraak heeft, verschaft, tenzij overwegende bezwaren bestaan om een persoon een bedrag te geven.

De voorziening anders dan in natura is vergelijkbaar met een voorziening in natura en toereikend, zodat de burger de voorziening zelf kan regelen en kan voldoen aan de minimale wettelijke verplichtingen.

Onderdeel C

Omdat aan de keuze tussen het tot gelding brengen van een aanspraak op een voorziening in natura of anders dan in natura uiteenlopende consequenties – met name op het gebied van de verantwoordelijkheid van de burger, de gemeente en de hulpverlener – zijn verbonden, is het van groot belang dat de burger bij het maken van zijn keuze voor een individuele voorziening anders dan in natura beschikt over relevante informatie dien-aangaande. Alleen dan kan hij een verantwoorde keuze maken en instemmen met het op zich nemen van de daaruit eventueel voortvloeiende verplichtingen. Met name de keuze voor voorziening anders dan in natura is alleen dan acceptabel als de burger volledig en correct geïnformeerd is over alle gevolgen en risico's en op basis van deugdelijke informatie geacht kan worden bewust daarmee te hebben ingestemd. Omdat dit niet altijd het geval is en onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden, wordt in onderhavig artikel uitdrukkelijk opgenomen dat de gemeente de burger, bij de keuze voor een voorziening anders dan in natura begrijpelijk over alle aan de keuze verbonden gevolgen dient te informeren, zodat de burger een bewuste keuze kan maken.

Onderdeel D

Evenals voor de financiële tegemoetkoming (artikel 19 van de Wmo) is ook voor een voorziening anders dan in natura titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht inzake subsidies niet van toepassing.

Onderdeel E

De openbare aanbesteding van huishoudelijke verzorging maakt het mogelijk dat aanbieders die tot dan toe de hulp leverden, niet langer voor het leveren daarvan worden gecontracteerd of een contract krijgen voor een (aanzienlijk) lagere hoeveelheid hulp. Anders dan bij bijvoorbeeld het openbaar vervoer gaat in de Wmo een contract niet in zijn geheel over van aanbieder X naar aanbieder Y. Verschillende aanbieders worden door de gemeente gecontracteerd: de burger heeft de keuzemogelijkheid tussen verschillende aanbieders. De aanbieder weet daardoor niet hoeveel uur precies geleverd zal worden of aan welke burgers. Daarom kan de «mens volgt werk» bepaling niet worden toegepast bij de Wmo. Naar nu blijkt zou dit zonder nadere voorziening kunnen leiden tot verlies van werk voor het betrokken personeel. Ook voor de burgers kan de wisseling van aanbieder gevolgen hebben in die zin dat zij niet langer worden geholpen door de hulpverlener aan wie zij gewend zijn geraakt. Tevens is denkbaar dat een en ander leidt tot problemen voor de nieuwe aanbieder om tijdig hulp van goede kwaliteit te leveren. Met het oog op

de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening kan het derhalve zinvol zijn te bezien of het personeel zijn werk wellicht bij de nieuwe aanbieder kan voortzetten.

Het voorgestelde artikel 10a Wmo verplicht de winnaars bij aanbesteding in elk geval om met de verliezers te overleggen over de overname van personeel. Dat is weliswaar geen garantie dat overeenstemming wordt bereikt over de overgang van medewerkers, maar het overleg zal uiteraard wel open en zorgvuldig moeten worden gevoerd. De verliezende partijen kunnen zonodig in rechte vorderen dat het overleg plaatsvindt. De gemeente krijgt in het tweede lid tot taak erop toe te zien dat het overleg wordt gevoerd. Indien de gemeente het voeren van het overleg zou opnemen in de aanbestedingsbestekken, krijgt zij zelfs een eigen contractueel recht om naleving te eisen. Het vertrouwen bestaat dat aldus goede waarborgen voor een verantwoorde aanpak aanwezig zijn.

Onderdeel F

De gemeenteraad kan, evenals voor de voorziening in natura, in zijn verordening opnemen dat een burger, die ouder is dan 18 jaar en die een individuele voorziening anders dan in natura ontvangt een eigen bijdrage is verschuldigd.

De regels in hoofdstuk 4 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning inzake de eigen bijdrage zijn van overeenkomstige toepassing voor de voorziening anders dan in natura.

Artikel II

Artikel I, onderdelen A tot en met D en F, treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De regering tracht een periode van zes tot negen maanden aan te houden voordat deze bepalingen in werking treden. Voor deze uitgestelde inwerkingtreding wordt gekozen om de gemeenten voldoende in staat te stellen met inachtneming van de in de Wmo opgenomen bepalingen en de eisen van een aanbestedingsprocedure nieuwe contracten met aanbieders van huishoudelijke verzorging te sluiten die rekening houden met deze wetswijziging.

In veel gevallen zullen nieuwe contracten, wegens het aflopen van de bestaande contracten, reeds eerder worden gesloten. Er wordt van uit gegaan dat de gemeenten, kennis dragende van de voorgenomen wetswijziging, daarbij rekening zullen houden met de nieuwe regeling. Nadat bekend is gemaakt wanneer de wetsbepalingen in werking treden, dienen gemeenten die contracten hebben gesloten die lopen tot na die datum (en deze contracten zijn aangegaan voordat de wetswijziging werd aangekondigd) hun contracten aan te passen aan de wet. Dat kan een nieuwe aanbesteding betekenen. De regering constateert dat nu het zeer overgrote merendeel van de gemeenten contracten korter dan 3 jaar heeft gesloten het probleem gering zal zijn. Gemeenten die er desondanks mee te maken krijgen en problemen ondervinden, zullen via het Invoeringsteam Wmo zoveel mogelijk geassisteerd worden.

Om de overlegverplichting voor winnaars bij aanbestedingen zoveel mogelijk voor elke nog komende aanbestedingsronde te laten gelden, treedt artikel I, onderdeel E (artikel 10a Wmo), in werking op de dag na publicatie van de wet in het Staatsblad.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. Bussemaker