

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 september 2008 en het nader rapport d.d. 24 november 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2008, no. 08.002065, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning wat betreft de wijze waarop een aanspraak op een individuele voorziening waarmee beoogd wordt een persoon in staat te stellen een huishouden te voeren tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juli 2008, no. 08.002065, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 september 2008, nr. W13.08.0264/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel beoogt de burger, naast de huidige mogelijkheid om voor huishoudelijke hulp een voorziening in natura te verkrijgen dan wel een persoonsgebonden budget (pbg), een derde mogelijkheid te bieden: een financiële bijdrage die hem in staat stelt een medewerker in te huren op basis van art. 5 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964). In dat geval dient de gemeente een toereikende financiële vergoeding te bieden ter dekking van ook de wettelijke verplichtingen als werkgever. Het voorstel wil op deze wijze bereiken dat zorgaanbieders geen alfa hulpen meer kunnen aanbieden², doch louter thuiszorgmedewerkers in loondienst. Voorts dienen gemeenten de burger beter te informeren over de verschillende mogelijkheden die er zijn om te voorzien in huishoudelijke hulp en over de consequenties van de verschillende keuzemogelijkheden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de mogelijkheden voor de zorgvrager, de informatieverplichting, de keuze voor alfa hulp, de positie van thuiszorgmedewerkers, de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de financiële gevolgen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.

De Raad merkt op dat het wetsvoorstel wil bereiken dat zorgaanbieders geen alfa hulpen meer kunnen aanbieden, doch louter thuiszorgmedewerkers in loondienst. Het wetsvoorstel ziet op de borging van de positie van de burger

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, zevende alinea.

bij de individuele voorziening en de keuze tussen de voorziening in natura en de voorziening anders dan in natura. Thuiszorgaanbieders zijn en blijven vrij in de wijze waarop zij dienstverbanden met hun personeel regelen. Naast loondienst kunnen ook uitzend- of oproepkrachten en – mits voldaan wordt aan de wet- en regelgeving – zelfstandigen worden ingezet.

1. Inleiding

Aan het voorstel liggen, zo wordt in de toelichting uiteengezet, enkele uiteenlopende overwegingen ten grondslag. Deze hebben betrekking op enerzijds de zorgvrager, die zich, aldus de toelichting, onvoldoende realiseert dat hij werkgever wordt van de alfahulp die huishoudelijke hulp aan hem verleent en anderzijds op de medewerker die huishoudelijke hulp verleent: het voorstel wil een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden voorkomen. In het verlengde van deze overwegingen maakt de toelichting tevens gewag van bezorgdheid over de wervingskracht van de sector thuiszorg op een steeds krappere wordende arbeidsmarkt, wanneer arbeidsvoorwaarden voor verleners van huishoudelijke hulp verslechteren.

De Raad heeft tegen de achtergrond van deze probleemstellingen het wetsvoorstel beoordeeld. De positie van de zorgvrager respectievelijk de thuiszorgmedewerker worden in punt 2 onderscheidenlijk punt 3 van het advies belicht. De gevolgen voor de arbeidsmarkt komen in punt 4 aan de orde.

1. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het voorstel in de eerste plaats ziet op het verbeteren van de positie van de burger en dat het hoofddoel van het wetsvoorstel niet het voorkomen van een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden is.

2. Positie van de zorgvrager

a. Mogelijkheden voor de zorgvrager

Op dit moment heeft de zorgvrager twee mogelijkheden om zijn behoefte aan huishoudelijke hulp te realiseren: een voorziening in natura en een pgb. Het wetsvoorstel boogt hier nog een derde keuze aan toe te voegen: de financiële vergoeding voor het kunnen inhuren van een alfahulp.

De toelichting maakt niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van deze derde optie. Een pgb kan immers worden aangewend voor alle individuele voorzieningen en de burger is vrij in zijn keuze daarbij.¹ Dit instrument kan dus ook worden ingezet voor een hulp in het huishouden.

De Raad adviseert in de toelichting dragend te motiveren of deze derde mogelijkheid voor de zorgvrager wel iets toevoegt aan de verschillende mogelijkheden die hij nu reeds heeft om te voorzien in huishoudelijke hulp.

b. Informatieverplichting

Voor 2007 werd onder het regiem van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten(AWBZ) huishoudelijke hulp geleverd door thuiszorgmedewerkers A in dienst van zorgaanbieders of door een alfahulp. Onduidelijk is of het de zorgvrager die een alfahulp kreeg toegewezen onder het regiem van de AWBZ voldoende duidelijk was welke consequenties dat ook toen al had wat betreft het werkgeverschap van de zorgvrager (zoals doorbetaling en vervanging regelen bij ziekte).

Sinds de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning(Wmo) per 1 januari 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de voorziening in maatschappelijke ondersteuning, waaronder huishoudelijke verzorging. Uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport(VWS) is uitgevoerd onder zorgvragers die vóór de invoering van de Wmo huishoudelijke verzorging uit de AWBZ ontvingen en per 1 januari 2008 voor herindicatie in aanmerking kwamen, blijkt dat er sprake is van een verschuiving van het niveau waarop de verzorging wordt geleverd naar lichtere vormen van huishoudelijke hulp: van HH2 naar HH1; die verhouding was vóór 2007 26:74 % en is inmiddels in 2008 63:27%.²

Met de inwerkingtreding van de Wmo ligt de taak om informatie te verschaffen over de consequenties van hulpverlening door een alfahulp, bij gemeenten. Nu

¹ Slot paragraaf 3 van het Algemeen Deel van de toelichting.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 82, blz. 13 en het bijbehorende rapport Research voor Beleid. Eindrapport Wet maatschappelijke ondersteuning; Het aflopen van het overgangsrecht: effecten voor cliënten, gemeenten en thuiszorgorganisaties, onderzoek in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 23 april 2008. Dit rapport wijst er onder meer op dat voor 1 januari 2007 cliënten geïndiceerd werden voor de AWBZ-functie huishoudelijke verzorging (HV). HV was een aanspraak zonder differentiatie, d.w.z. dat bij de indicatie geen onderscheid werd gemaakt tussen HV1 (schoonmaakwerkzaamheden) en HV2 (schoonmaakwerkzaamheden en lichte ondersteuning in het huishouden en een signaleringsfunctie). In de praktijk bepaalde de zorgaanbieder, in overleg met het zorgkantoor, wat verantwoorde zorg inhield, waarbij de zorgaanbieder niet gehouden was aan de activiteiten die door het CIZ zijn aangegeven op de indicatie. Dit bood de zorgaanbieder ruimte om naar eigen inzicht personeel in te zetten.

het aantal alfahulpen onder invloed van de nieuwe wetgeving ten opzichte van thuiszorgmedewerkers in dienst bij zorgaanbieders aanzienlijk is toegenomen, en in het verlengde daarvan de wijze van indiceren is veranderd, is het voorstelbaar dat deze informatie ontoereikend is geweest. De toelichting geeft evenwel geen informatie hieromtrent.

De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) wijst erop in haar brief van 4 maart 2008¹ dat in veel gemeenten is geconstateerd dat zorgvragers ongevraagd de werkgeversrol hebben opgedrongen gekregen doordat de zorgaanbieder de huishoudelijke verzorging via een alfahulp is gaan leveren. Volop wordt onderkend dat in de eerste ronde van aanbesteding onvoldoende is voorzien dat thuiszorgaanbieders meer dan in het verleden op deze wijze vorm zouden gaan geven aan hun contractuele verplichtingen. De VNG constateert tevens dat dit in veel gemeenten een ongewenste situatie wordt geacht en maatregelen worden getroffen om in de contacten met zorgaanbieders in het vervolg dit soort ongewenste situaties te voorkomen, door te garanderen dat een zorgvrager die voor een voorziening in natura kiest, niet ongevraagd wordt belast met administratieve verplichtingen.

Het is de Raad opgevallen dat de toelichting geen informatie geeft over de omvang van het probleem dat aanleiding is voor het voorstel, noch over de wijze waarop daarop inmiddels door gemeenten wordt gereageerd. Dit gemis klemt temeer nu de Wmo nadrukkelijk wordt gekenmerkt door een gemeentelijke verantwoordelijkheid en regierol, waarin wettelijk voorgeschreven gedetailleerde normen waaraan voorzieningen in het kader van de Wmo dienen te voldoen, niet passen.

Dit geldt ook voor de verplichting tot het verstrekken van informatie over de gevolgen van de door een burger te maken keuze. Evenmin als het verstrekken van een pgb in het kader van de AWBZ gepaard gaat met een informatieverplichting², bestaat de noodzaak om binnen de Wmo een verplichting van die aard te expliciteren.

Het nieuwe artikel 6a behoeft dan ook een dragende motivering. Temeer daar er aanwijzingen zijn dat gemeenten inmiddels meer zicht krijgen op de effecten van de eerste aanbestedingsronde en druk doende zijn in de bestekken die voor de volgende ronde worden opgesteld, nadrukkelijk eisen op te nemen die aan de gesignaleerde problemen kunnen tegemoetkomen.³

De Raad adviseert alsnog in te gaan op het hierboven beschreven gegeven dat gemeenten het vraagstuk van de informatievoorziening hebben onderkend en inmiddels daadwerkelijk actie hebben ondernomen. In dat licht ware de noodzaak van een wettelijke verplichting tot informatieverschaffing tegen deze achtergrond opnieuw te bezien.

c. Keuze voor alfahulp

Het wetsvoorstel beoogt de inzet van alfahulpen te beperken. Op dit moment is de alfahulp geregeld in artikel 5 Wet LB 1964, de zogenoemde regeling dienstverlening aan huis.

Uit de totstandkominggeschiedenis blijkt dat het belangrijkste doel van de regeling gelegen is in het stimuleren van de markt voor persoonlijke dienstverlening en het bevorderen van de werkgelegenheid. Daartoe zijn de administratieve en financiële lasten van de particuliere opdrachtgevers van persoonlijke dienstverleners verder teruggedrongen. Daar staat tegenover dat de dienstverleners niet als werknemer verzekerd zijn. De vormgeving en maatvoering van de regeling dienstverlening aan huis berust op een afweging van het belang van persoonlijke dienstverleners bij inkomensbescherming met het meer algemene belang van persoonlijke dienstverleners en hun opdrachtgevers bij bevordering van de werkgelegenheid in de markt voor persoonlijke dienstverlening.⁴

Hieruit blijkt dat de positie van de alfahulp weloverwogen is vormgegeven in een afweging tussen onderscheiden belangen. De Raad wijst erop dat in de samenleving op veel bredere schaal naar nieuwe en andere arbeidsrelaties wordt gezocht dan de traditionele arbeidsverhouding in loondienst. Er is een groeiende behoefte aan flexibiliteit en maatwerk hetgeen zich uit in de enorme groei van het aantal zzp-ers⁵, uitzendkrachten, flexcontracten. De Raad sluit niet uit dat deze ontwikkelingen aanleiding kunnen zijn voor nadere regelgeving, waarbij uiteraard wel gelet moet worden op het feit dat bestaande regelgeving veelal aanleiding was om tot deze nieuwe vormen over te gaan.

¹ Brief van 4 maart 2008 aan de Vaste Kamercommissie van VWS Tweede Kamer der Staten-Generaal ter voorbereiding op het ronde tafel gesprek van 5 maart 2008.

² Verwezen zij naar de diensten verleend door het Servicecentrum PGB van de Sociale Verzekeringsbank.

³ Research voor Beleid, blz. 61–62.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 8, blz. 8–9 en blz. 46–47.

De fiscale positie van de alfahulp is opgenomen in een besluit van de Staatssecretaris van Financiën, resolutie van 4 juni 1981, zoals nadien gewijzigd. De sector is reeds vanaf 1977 door middel van richtlijnen van het ministerie van CRM op hun rechtspositie gewezen (Algemene richtlijnen en arbeidsvoorwaarden voor uitvoering van Alfahulpverlening voor een instelling voor gezinsverzorging, goedgekeurd door het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 1 september 1977).

⁵ Zelfstandigen zonder personeel.

Dit is evenwel, naar het oordeel van de Raad, een veel breder vraagstuk dat zich niet leent voor een «voorrangs» behandeling op een (beperkte) sector zoals die van de thuiszorg. In dit verband wijst de Raad ook op de mogelijk administratieve lasten voor de zorgvrager, waar deze thans in een aantal gevallen zijn overgenomen door de zorgaanbieder, die daarmee de zogenoemde kassiersfunctie¹ vervult. Dit probleem is eveneens breder dan de Wmo en zou mogelijk opgelost kunnen worden op een wijze die vergelijkbaar is met de aanpak van soortgelijke taken via een servicebureau zoals het Servicecentrum PGB van de Sociale Verzekeringsbank. De Raad adviseert, in het licht van bovenstaande uiteenzetting over de weloverwogen keuze om de figuur van de alfahulp mogelijk te maken, het wetsvoorstel nader te bezien.

2a. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad of de financiële vergoeding voor het inhuren van een alfahulp door de burger wel iets toevoegt, wordt opgemerkt dat zo voor betrokkenen wordt verduidelijkt wat onder natura valt en wat niet. Het wetsvoorstel is hierop aangepast: in plaats van de drieweg bij de individuele voorziening, namelijk natura, financiële vergoeding en pgb, wordt in het wetsvoorstel een tweeweg, bestaande uit de individuele voorziening in natura en de individuele voorziening anders dan in natura voorgesteld.

2b. In reactie op de vraag van de Raad of voldoende duidelijk was welke consequenties er destijds waren bij het werkgeverschap en dat het voorstelbaar is dat de informatie over alle wijzigingen ontoereikend is geweest, wordt opgemerkt dat de alfahulpen altijd onder artikel 5 van de Wet op de Loonbelasting 1964 vielen en dat met de aanpassing in het Belastingplan 2007 van het dagencriterium dit nu de regeling dienstverlening aan huis wordt genoemd. 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. Gemeenten laten de thuiszorgaanbieders nu de hulp leveren die ook geïndiceerd is. Niet langer wordt de duurdere hulp – bijna automatisch – ingezet. Er waren onder het AWBZ regiem derhalve minder alfahulpen. Alfahulpen werden alleen ingezet bij die burgers die dit soort hulp aankonden en die tijdens eventuele ziekte of vakantie van de alfahulp niet noodzakelijkerwijs meteen vervangende hulp nodig hadden. Verder boden de werkgeversorganisaties de mogelijkheid van een collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekering voor de alfahulp. Dat is nu niet meer het geval. Nu lijkt het of iedereen die voor de lichte vorm van hulp bij het huishouden in aanmerking komt ongevraagd een alfahulp krijgt. Anders dan bij een pgb wordt te vaak zonder concreet initiatief van de burger een hem meer belastende vorm van compensatie gegeven.

Hoewel sommige gemeenten de informatievoorziening aan de burger hebben onderkend – en dat ook zeer gewaardeerd wordt, blijft het een vrijwillige actie van gemeenten. Omdat anders dan bij de AWBZ een burger onder de Wmo recht op compensatie heeft en de burger ook wettelijk de keuze tussen natura en anders dan in natura, namelijk het pgb en de financiële vergoeding, heeft, heeft de burger daar ook de juiste informatie bij nodig om die keuze te maken. Het recht op informatie is een dermate fundamenteel recht voor de burger dat wettelijke verankering nodig is, zodat de burger de zekerheid heeft dat ongeacht in welke gemeente hij woont, hij geïnformeerd wordt over de gevolgen van zijn keuze, voordat hij deze maakt. Bestuurlijke afspraken tussen gemeenten en Rijk zijn daarvoor niet het geschikte instrument. Het wetsvoorstel past binnen de kerngedachte van de Wmo: de burger heeft recht op compensatie en informatie, maar de gemeente is vrij in de invulling.

2c. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over een «voorrangs-»behandeling van de thuiszorgsector is in de memorie van toelichting benadrukt dat het wetsvoorstel vooral ziet op de positie van de burger. Dat is ook het bijzondere aan de alfahulpconstructie ten opzichte van een gewone werkster. In de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 3, paragraaf 2.4) is aangegeven dat het gaat om de burger die de keuze maakt om werkzaamheden te laten verrichten. Bij de

¹ Rapport Uitbesteding extramurale AWBZ-zorg; Een onderzoek naar relaties tussen zorgaanbieders en uitbestedingsconstructies in de AWBZ, rapport van de Nza van feb. 2007, blz. 17: De zorgaanbieder houdt zich uitsluitend bezig met bemiddeling tussen de cliënt en de alfahulpverlener.

alfahulp maakt de burger thans die keuze om werkgever te worden te vaak niet bewust. Daarbij is de burger onder de Wmo een burger die door de gemeente gecompenseerd wordt voor zijn beperkingen. In een aantal gevallen kan dit betekenen dat deze burger die een beroep doet op de Wmo door omstandigheden niet geschikt is om de rol van werkgever te vervullen. Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk bij de thuiszorgsector. Het voorstel beoogt enkel dat indien de burger onder de voorziening anders dan in natura voor een alfahulp kiest dat ook bewust doet, gebaseerd op de informatie over de gevolgen die met deze keuze samenhangen.

In reactie op hetgeen de Raad opmerkt over de administratieve lasten laten beheren door een servicebureau zoals het Servicecentrum PGB van de Sociale Verzekeringsbank, wordt opgemerkt dat het Servicecentrum PGB contracten afsluit met gemeenten, waarbinnen verschillende vormen van assistentie mogelijk zijn. De assistentie van het Servicecentrum PGB is alleen mogelijk bij volledige arbeidsovereenkomsten en niet bij arbeidsovereenkomsten die vallen onder de regeling dienstverlening aan huis.

3. Versterking positie thuiszorgmedewerkers.

a. Doelstelling

Het voorstel beoogt voorts een gedwongen overgang van thuiszorgmedewerkers naar de positie van alfahulp tegen te gaan, ook om, zoals in de toelichting wordt uiteengezet, de positie van thuiszorgmedewerkers op de arbeidsmarkt te versterken.

Daartoe wordt aan artikel 6 een nieuw tweede lid toegevoegd dat de zorgvrager de mogelijkheid biedt een alfahulp in dienst te nemen met een daarbij passende financiële vergoeding, met het oogmerk de zorg in natura alleen open te stellen voor thuiszorgmedewerkers in loondienst.¹

Het nieuwe tweede lid van artikel 6 heeft echter alleen betrekking op de gevallen waarin een persoon een keuze heeft gemaakt voor een alfahulp, maar bevat geen verbod voor zorgaanbieders om te bemiddelen bij het inzetten van een alfahulp ingeval iemand gekozen heeft voor zorg in natura, bedoeld in artikel 6, eerste lid (nieuw). Het eerste lid van artikel 6, dat beoogt met de zorg in natura hulp in het huishouden te leveren, in welke vorm dan ook, zonder dat op de zorgvrager de verplichtingen van een werkgever rusten, bevat immers geen beperkingen.

De beoogde doelstelling wordt dan ook niet bereikt.

b. Feitelijke ontwikkelingen.

Research voor Beleid heeft op verzoek van VWS onderzoek gedaan naar de feitelijke ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie van de thuiszorgsector ten gevolge van de invoering van de Wmo. Dit heeft geleid tot de volgende bevindingen.

Bij de meeste organisaties was in 2006 en 2007 niet of nauwelijks sprake van uitstroom van medewerkers.² Dit verloop is vooral veroorzaakt door vrijwillig vertrek van medewerkers. Gedwongen ontslag speelt in het verloop geen grote rol maar hiervan is wel meer sprake in 2008 dan in 2006.³

Het is de Raad opgevallen dat het wetsvoorstel beoogt de rechtspositie van de thuiszorgmedewerkers te versterken, die, zoals de toelichting vermeldt, veelal gedwongen zijn ontslag te nemen. De toelichting geeft geen cijfers over de feitelijke ontwikkelingen. Het onderzoek van Research voor Beleid wijst niet in de richting waarvan de toelichting gewag maakt.

Het voorstel toont, naar het oordeel van de Raad, niet aan dat recente ontwikkelingen in de positie van thuiszorgmedewerkers aanleiding daarvoor kunnen zijn.⁴

Ook is niet aangetoond dat zorgvragers ontevreden zijn over de hulp die zij thans ontvangen van alfahulpen.⁵ Ook om die reden is het wetsvoorstel niet nodig.

De Raad adviseert het voorstel opnieuw te bezien tegen de achtergrond van de bovenstaande feitelijke ontwikkelingen.

¹ Paragraaf 3, zevende alinea van het Algemeen Deel van de toelichting.

² Research voor Beleid, blz. 55 en 60: Van de ongeveer 25 000 medewerkers die bij de betrokken thuiszorgorganisaties werkzaam zijn, gaat het in 2007 om ongeveer 300 medewerkers en in 2008 om (naar schatting) ongeveer 350 medewerkers. De uitstroom in 2008 betreft minder dan 2% van het totaal aantal medewerkers in dienst bij de responderende organisaties.

³ Research voor Beleid, blz. 59.

⁴ In dit verband zij ook gewezen op de reeds geboden mogelijkheden van het Mobiliteitscentrum Thuiszorg en de Subsidieregeling voor 2008 die beogen thuiszorgmedewerkers voor de sector te behouden en nieuw te werven (Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 70, blz. 5, en nr. 82, blz. 12).

⁵ Uit het onderzoek dat SGBO in opdracht van gemeenten in het kader van artikel 9 Wmo heeft uitgevoerd kan worden opgemaakt dat de tevredenheid over de hulp bij het huishouden groot is: 97% van de cliënten vindt dat de medewerkers zich inspannen om hen zo goed mogelijk te helpen (Tevredenheid cliënten Wmo 2007; Onderzoek naar tevredenheid individuele voorzieningen Wmo, blz. 14). Zie ook Research voor Beleid, blz. 33.

3a. Zoals hiervoor is opgemerkt, beoogt het wetsvoorstel – anders dan de Raad opmerkt – niet om de hulp in natura alleen open te stellen voor medewerkers in loondienst. De thuiszorginstelling blijft de mogelijkheid houden om andere dienstverbanden aan te gaan, zoals oproep-, uitzend- of flexcontracten, als ook de inschakeling van zelfstandigen.

Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de bemiddeling van thuiszorgaanbieders bij de voorziening in natura. Bij de individuele voorziening in natura is opgenomen dat op de persoon die de voorziening ontvangt geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen mogen komen te rusten.

3b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de recente ontwikkelingen in de positie van de thuiszorgmedewerkers is in de memorie van toelichting een passage opgenomen over de enquête over de inzet van alfahulpen onder gemeenten die de regering eind 2008 heeft laten uitvoeren. Voor gemeenten bleek er in hoge mate onduidelijkheid te zijn hoe alfahulpen ingezet konden worden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat signalen zijn ontvangen van burgers die voor hen onverwacht met de gevolgen van een arbeidsovereenkomst met een alfahulp werden geconfronteerd. De tevredenheid van de burger over de alfahulp is niet het probleem: het gaat erom dat de burger niet weet dat hij werkgever is en welke gevolgen dat voor hem kan meebrengen. Het aangaan van een arbeidsovereenkomst door een burger die reeds beperkingen heeft gecombineerd met onwetendheid over de risico's en gevolgen staat los van hoe de burger de hulp ervaart.

4. Gevolgen voor de arbeidsmarkt.

Het is de Raad bovendien opgevallen dat het voorstel geen analyse bevat van de behoeften van de thuiszorgmarkt aan onderscheiden vormen van arbeidscontracten. Het voorstel voorziet erin dat thuiszorgaanbieders nog uitsluitend met personeel in loondienst kunnen gaan werken; het voorstel gaat niet in op de gevolgen hiervan voor het aanbod van zorgaanbieders.

De Raad wijst in dit verband op de zorg die de VNG heeft kenbaar gemaakt¹ over de effecten van het voorstel op de positie van alfahulpen op de arbeidsmarkt, waardoor een acuut capaciteitsprobleem in de thuiszorg ontstaat, wanneer zorgaanbieders nog uitsluitend personeel in loondienst kunnen aanbieden. De VNG wijst erop, dat veel alfahulpen bovendien niet geïnteresseerd zijn in een vaste aanstelling en nadrukkelijk kiezen voor de vrijere positie van alfahulp.

De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

4. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad om in te gaan op de behoefte van de thuiszorgsector naar onderscheiden vormen van arbeidscontracten wordt opgemerkt dat nu de thuiszorgaanbieder geen werkgever van de alfahulp is, maar formeel optreedt als bemiddelaar, geen gevolgen worden verwacht. Ook biedt het wetsvoorstel de thuiszorgaanbieders afdoende mogelijkheden om binnen de wettelijke grenzen personeel in te schakelen. Dat hoeft niet per se een medewerker in loondienst te zijn. De thuiszorgaanbieder kan bij de voorziening anders dan in natura nog steeds bemiddelen tussen de alfahulp en de burger. Het voorstel zorgt ervoor dat de thuiszorgaanbieder bij de hulp in natura niet de risico's van het werkgever- of opdrachtgeverschap kan overhevelen naar de burger.

Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de basiselementen die een rol spelen bij het bepalen van het natura-tarief voor hulp bij het huishouden. Dat onderzoek wordt in nauwe samenwerking met de werkgeversorganisaties, de vakbonden en de VNG uitgevoerd. Er wordt ondermeer onderzocht uit welke elementen het tarief voor hulp bij het huishouden is opgebouwd en hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden. Hieruit zal geen puntschatting rollen, maar een bandbreedte voor de richting van de mogelijke tarieven. In het onderzoek wordt ook gekeken hoe de kostenstructuur zich gedurende 2005 tot en met 2008 in de thuiszorg heeft ontwikkeld. In het bijzonder bij de salarisontwikkeling van de medewerkers en het topmanagement. Eind 2008 worden

¹ Brief VNG van 4 maart 2008.

de resultaten van het onderzoek verwacht. Deze resultaten worden aan de Tweede Kamer gezonden.

In de memorie van toelichting is ingegaan op de 'gedwongen' overstap van medewerkers naar alfahulp. In dat licht bezien wordt verwacht dat mensen die bewust hebben gekozen om als alfahulp te werken dit ook zullen blijven doen, maar dat anderen liever terug willen naar een positie als medewerker bij een thuiszorgaanbieder. Voor die overgang is in de subsidieregeling personele gevolgen 2008 de mogelijkheid opgenomen om met subsidie een alfahulp (tijdelijk) in dienst te nemen.

5. Financiële gevolgen

Paragraaf 6 van de toelichting vermeldt dat de verschuiving van de inzet van alfahulpen naar meer thuishulpen, in loondienst van een aanbieder, tot gevolg kan hebben dat er voor gemeenten een kostenstijging binnen de uitgaven voor hulp in het huishouden optreedt. De regering verwacht echter dat het financiële effect van de wetswijziging binnen het overgehevelde beschikbare budget past.

De toelichting motiveert dit standpunt niet. Aannemelijk is dat het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de totale kosten van de huishoudelijke hulp zullen stijgen, omdat in de contracten rekening moet worden gehouden met de inzet van duurdere medewerkers, terwijl onder de AWBZ het werken met alfahulpen de laatste 25 jaar normale praktijk was.

Daarnaast kan ook de hoogte van de financiële vergoeding tot stijgende kosten leiden. De vergoeding zal, zo stelt artikel 6, tweede lid, toereikend moeten zijn om de wettelijke verplichtingen als werkgever op grond van Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag na te komen.¹ Hieronder kunnen ook kosten vallen die de burger moet maken bij vervanging van een alfahulp (tijdens afwezigheid door ziekte of vakantie) en bij aansprakelijkheid bij ongevallen door de alfahulp opgelopen tijdens werkzaamheden.

Verder is niet uitgesloten dat de zorgvrager een hogere eigen bijdrage moet betalen. De maximale eigen bijdrage is, binnen het kader van hoofdstuk IV van het Besluit maatschappelijke ondersteuning immers gerelateerd aan het door gemeenten gecontracteerde tarief. Dat tarief ligt voor een medewerker in dienst van een zorgaanbieder hoger dan voor een alfahulp.

Om in de financiële effecten van het wetsvoorstel te voorzien verwijst de toelichting naar de jaarlijkse aanpassing aan de feitelijke uitgavenontwikkeling, het bedrag aan niet bestede middelen in 2007, en adviezen van de onafhankelijke derde over onder meer de toereikendheid van het macrobudget voor de huishoudelijke hulp.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat als onafhankelijke derde is aangewezen, heeft in zijn Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009² er voor gepleit het overschot van 228 miljoen (over 2007) niet zonder meer te verrekenen met het budget voor 2009 omdat de markt voor huishoudelijke hulp in 2007 nog niet op orde was. Ook is nog onvoldoende zicht op de gevolgen van de lagere uitgaven op de effectiviteit en kwaliteit van de hulpverlening en op eventuele alternatieve bestedingen in het kader van de Wmo. Nader onderzoek moet uitwijzen of de effectiviteit is gestegen of gedaald en een eventueel toegenomen doelmatigheid niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening.³

De eerste resultaten van het onderzoek zullen pas eind 2008 beschikbaar komen.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat op dit moment niet gesteld kan worden dat met het overschot van 228 miljoen voorzien kan worden in de kosten voor 2009. Nog afgezien van het feit dat het wetsvoorstel een verder bereik heeft dan 2009, acht de Raad het risicovol vooruit te lopen op het advies van het SCP.

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de financiële effecten is in de memorie van toelichting in paragraaf 6 ingegaan op de veranderingen in de soort hulp de gevolgen voor het budget.

De Wmo geeft gemeenten de mogelijkheid om een eigen bijdrage te vragen aan burger. Het besluit maatschappelijke ondersteuning geeft de bovengrens voor de eigen bijdrage aan. De berekening van de eigen bijdrage is afhankelijk

¹ Toelichting op artikel I, onderdeel A.

² Hat betreft een voorlopig advies van april 2008.

³ Advies SCP, blz. 7, en blz. 26–27.

van meerdere elementen, namelijk het inkomen van de burger, wat voor soort voorziening de burger ontvangt en de kosten daarvan. Bij de eigen bijdrage voor de hulp bij het huishouden geldt dan het aantal uren hulp waarvoor de burger geïndiceerd is en het tarief van de hulp bij het huishouden in die gemeente.

In beginsel verandert geen van deze elementen direct door het wetsvoorstel. Wel kan het contracttarief hulp bij het huishouden in natura van de gemeente bij een nieuwe aanbesteding hoger worden, waardoor als alle andere omstandigheden hetzelfde blijven en als de burger het maximum van zijn eigen bijdrage nog niet bereikt heeft, uiteindelijk de eigen bijdrage van de burger kan stijgen.

6. Overige punten

a. Overlegbepaling inzake overgang personeel

Met het toevoegen van een overlegbepaling tussen «nieuwe» en «oude» zorgaanbieders¹ wordt beoogd de negatieve gevolgen van de overgang van contracten van de ene naar de andere aanbieder voor individuele thuiszorg-medewerkers te beperken.

In eerste instantie zijn de zorgaanbieders zelf verantwoordelijk voor hun personeel. Zij dienen de mogelijkheden tot herplaatsing binnen de eigen organisatie of tot onderbrenging bij een andere zorgaanbieder te onderzoeken zoals dat een goed werkgever betaamt. Dit geldt ook voor de zorg voor het tijdig beschikbaar kunnen stellen van voldoende personeel.

Wel kan de gemeente bevorderen dat er overleg plaatsvindt tussen zorgaanbieders. Zij kan dit doen door middel van de aanbestedingsdocumenten. Het opnemen van een wettelijke verplichting gaat, naar het oordeel van de Raad, het bestek van de Wmo te buiten en behoeft een dragende motivering waarin het voorstel niet voorziet.

b. Gevolgen voor meerjarige contracten

Ingevolge het eerste lid van artikel II treden de artikelen die betrekking hebben op de expliciete keuze voor een alfahulp in werking, driekwart jaar na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

Uit het verslag van het algemeen overleg naar aanleiding van de derde voortgangsrapportage Wmo² blijkt dat de staatssecretaris ervan uit gaat dat gemeenten bij hun nieuwe aanbestedingen per 1 januari 2009 rekening zullen moeten houden met de wetswijziging. In dat verband is echter ook opgemerkt dat 50% van de aanbestedingen per die datum vernieuwd moet worden. Dit betekent dat er ook gemeenten zijn die werken met langere contracten (van 3 of 4 jaar). Gemeenten hebben op basis van hun contracten meerjarenbegrotingen gemaakt. Vooral de nadeelgemeenten proberen op deze manier de teruggang in budget in goede banen te leiden. Het voortijdig openbreken van contracten zou een groot aantal gemeenten in problemen brengen. Voorts zal de wetswijziging ook gevolgen kunnen hebben voor de arbeidscontracten tussen de zorgvrager en de alfahulp, die niet meer voldoen aan de nieuwe bepalingen.

De toelichting geeft geen antwoord op de vraag of de voorziene overgangperiode op een afdoende wijze in deze problematiek voorziet.

De Raad adviseert in de toelichting de gevolgen van het tijdstip van inwerking-treding vollediger in beeld te brengen.

6a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat het opnemen van een wettelijke verplichting het bestek van de Wmo te buiten gaat, het volgende: het onderwerp van «mens volgt werk» neemt sinds de eerste behandeling van het wetsontwerp Wmo in beide Kamer der Staten-Generaal een centrale plaats heeft gehad. Toentertijd is ervoor gekozen om dit niet in de wet op te nemen. Sommige gemeenten bevorderen in het kader van sociaal overwogen aanbesteden het overleg. Om dit extra te bevorderen en gemeenten en aanbieders een wettelijke mogelijkheid te bieden, is gekozen om in de wet een bepaling op te nemen.

Indachtig de kernprincipes van de Wmo regelt deze wijziging weliswaar dat er sprake moet zijn van overleg, maar de wijze waarop dat door gemeenten vorm wordt gegeven is aan het lokaal bestuur; de gemeenten zijn verantwoordelijk

¹ Artikel 10a van het wetsvoorstel.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 538, nr. 82, blz. 10 en nr. 86, blz. 9.

voor de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging. Het Rijk kan, in overleg met de VNG, wel handreikingen en goede voorbeelden verspreiden.

Een overlegbepaling is toegevoegd om te bevorderen dat er zo min mogelijk negatieve gevolgen van de overgang van contracten van de ene aanbieder naar de andere zijn en om de «rust» in de thuiszorg te bevorderen. Het plaatsvinden van een overleg tussen de aanbieders is dermate belangrijk dat dit niet over kan worden gelaten aan de wijze waarop aanbieders hun goed werkgeverschap vormgeven en aan de bereidheid van een gemeente overleg tussen aanbieders te bevorderen.

6b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over het tijdstip van de inwerkingtreding is het wetsvoorstel aangepast: de inwerkingtredingdatum wordt bij koninklijk besluit bepaald (met uitzondering van onderdeel E).

In reactie op de opmerking van de Raad over de mogelijkheid dat de wetswijziging ook gevolgen kan hebben voor de nu al bestaande arbeidsovereenkomst tussen de burger en de alfahulp wordt opgemerkt dat de arbeidsovereenkomst niet per definitie aangepast hoeft te worden. Dit speelt voor de burger die nu onder de voorziening in natura een arbeidsovereenkomst met de alfahulp heeft gesloten en kiest voor hulp in natura en niet voor de voorziening anders dan in natura.

Uit de standaardovereenkomst van Actiz – die in het merendeel van de gevallen gebruikt wordt – blijkt dat de overeenkomst eindigt op het moment dat de burger geen recht meer heeft op de in zijn besluit toegewezen voorziening. Gemeenten zijn via het implementatiebureau Wmo van VWS en VNG gewezen op het belang om te inventariseren welke burgers nu onder de voorziening in natura gebruik maken van een alfahulp. Indien de gemeente een nieuw besluit neemt, kan de burger die een standaardovereenkomst heeft op die grond de arbeidsovereenkomst beëindigen. In de voorlichting van VWS aan gemeenten zal hier nog extra aandacht aan besteed worden.

De burger die geen gebruik maakt van de standaardovereenkomst, kan in overleg met de alfahulp de arbeidsovereenkomst beëindigen. Mochten partijen daar gezamenlijk niet uitkomen, dan kan de burger de thuiszorgaanbieder, als die de alfahulp heeft bemiddeld, of de gemeente verzoeken hem bij te staan bij de beëindiging. Ook dit wordt meegenomen in de voorlichting.

Indien het de alfahulp is die niet langer als alfahulp wil werken, dan kan deze de arbeidsovereenkomst met de burger opzeggen. De burger kan zich vervolgens tot de gemeente wenden om samen te bezien wat de nieuwe mogelijkheden zijn.

De burger die zijn alfahulp wil houden en waarvan de alfahulp ook als alfahulp wil blijven werken, kan de arbeidsovereenkomst gewoon voortzetten onder de voorziening anders dan in natura.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W13.08 0264/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 6, tweede lid, de zinsnede «waarmee beoogd wordt hem in staat te stellen» wijzigen in «op een voorziening die hem in staat stelt om».
- In artikel I, onderdeel C, de aanhef als volgt wijzigen: Artikel 7, eerste lid, komt te luiden.
- In artikel I, onderdeel E, de aanhef als volgt wijzigen: Artikel 15, eerste lid, komt te luiden.