

Vergaderjaar 2008–2009

31 795

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning in verband met een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en enige andere wijzigingen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 juni 2009

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de Eerste Kamer naar aanleiding van onderhavig voorstel tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), wat betreft de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om op begrijpelijke wijze inlichtingen te verstrekken over de keuze tussen de verschillende wijzen waarop een aanspraak tot gelding kan worden gebracht en andere wijzigingen.

Aanleiding tot wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of – met voorliggende wetswijziging – de burger die dat nodig heeft, ook de juiste hulp op korte termijn krijgt en of de regering zich als systeemverantwoordelijke hiervan bewust is.

Deze vraag raakt de effectuering van de compensatieplicht door gemeenten. Gemeenten hebben in dat kader namelijk de plicht om de noodzakelijke ondersteuning op een verantwoorde termijn te bieden. Hiernaar heeft de regering als systeemverantwoordelijke diverse onderzoeken gedaan¹. Uit deze onderzoeken blijkt dat gemeenten (in ieder geval wat betreft de hulp bij het huishouden) voldoen aan hun compensatieplicht. Dat is ook niet de aanleiding geweest voor deze wetswijziging. De aanleiding was dat burgers ongewild en vaak ook onbewust werden geconfronteerd met een alfahulp en de daarbij behorende werkgeverstaken. Voorts was er sprake van dat medewerkers van de thuiszorg min of meer werden gedwongen om in een alfahulpconstructie te gaan werken. Aan die problemen maakt deze wetswijziging een einde, omdat de positie van de burger beter wordt geborgd door onderhavig wetsvoorstel. De burger wordt door de gemeente vooraf in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen geïnformeerd over de verschillende keuzemogelijkheden van de hulp bij het huishouden. Op basis van deze informatie kan de burger een weloverwogen keuze maken. Als de burger ondersteuning in natura wenst, regelt de gemeente de voorziening voor de burger door het sluiten van contracten met verschillende zorgaanbieders. De burger is hiermee uitsluitend de ontvanger van de voorziening en mag op geen enkele wijze

¹ Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden (Research voor Beleid, augustus 2007) en Indicatiestelling en compensatieplicht nader bezien (Research voor beleid, december 2008).

worden geconfronteerd met enige verantwoordelijkheid als werkgever of opdrachtgever. Met ingang van de wetswijziging is het uitgesloten dat een zorgaanbieder de voorziening in natura via een alfahulp of een zelfstandige levert waardoor de burger ongewild werkgever of opdrachtgever wordt.

Gemeenten zijn al geruime tijd op de hoogte van mijn voornemen tot het wijzigen van de Wmo. Al sinds februari 2008 hebben gemeenten zich op de voorgestelde wetswijziging kunnen voorbereiden. Het is om die reden dat de regering verwacht dat de invoering van de wetswijziging voorspoedig zal verlopen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de regering de gevolgen van de wetswijziging wil toetsen aan de oorspronkelijke doelstellingen van de wet en dan met name of de burger baat heeft bij de wetswijziging en niet het kind van de rekening wordt door het streven naar meer individualisering in de zorg en bevordering van de marktwerking.

De regering heeft, voordat zij het wetsvoorstel bij de Staten Generaal indiende, de voorgenomen wetswijziging meermaals getoetst aan de oorspronkelijke doelstellingen van de Wmo. Ook bij partijen als de VNG, Actiz, BTN, de vakbonden en cliëntorganisaties. De doelstelling die hier in het geding is, betreft de positie van en de informatie aan de burger. Door de informatie aan de burger optimaal te regelen en door de voorziening in natura zo te formuleren dat de levering door een alfahulp wordt uitgesloten, wordt de positie van de burger beter gewaarborgd.

Deze wetswijziging heeft net zo min als de Wmo iets van doen met de bevordering van de marktwerking en of met individualisering.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast tot waar de systeemverantwoordelijkheid reikt, vanuit welk perspectief en binnen welk tijdsbestek de regering deze verantwoordelijkheid ziet? Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA in hoeverre de nu voorgestelde ingrepen passen binnen het oorspronkelijke karakter van de wet waarin tevens sprake is van een herschikking van verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheid.

Het is na inwerkingtreding van een wet, de verantwoordelijkheid van de regering ervoor te zorgen dat het systeem ook daadwerkelijk kan werken en werkt. Dat wil zeggen, dat met de wet de maatschappelijke doelen worden bereikt die beoogd werden bij de invoering van de wet. In de kern gaat het er om dat mensen meer en beter kunnen participeren in de samenleving. De instrumenten daarvoor zijn onder meer het ter beschikking stellen van voldoende financiële middelen, bestuurlijk overleg, monitoring en kennisoverdracht, alsmede het stimuleren van innovatie. Deze verantwoordelijkheid omvat dus de verplichting om de effecten van de Wmo kritisch te blijven volgen. Dit is niet gekoppeld aan een bepaald tijdsbestek.

Het past binnen de verantwoordelijkheid van het Rijk zorg te dragen voor heldere wetgeving. Nu de positie van de burger niet voldoende geborgd bleek in de wet, en de burger daardoor ongewenst en ongewild met het werkgeverschap geconfronteerd werd, heeft de regering besloten vanuit haar systeemverantwoordelijkheid in te grijpen en voorliggend wetsvoorstel in te dienen. De regering acht het borgen van de positie van de burger zo cruciaal dat zij deze wettelijk wil regelen. Dat is allerminst wezensvreemd aan de Wmo, op meerdere plaatsen in de Wmo wordt de positie van de burger geborgd. De compensatieplicht is daarvan een goed voorbeeld. Daarmee sluit het voorstel tot wetswijziging nog steeds nog steeds aan op het decentrale karakter van de wet.

Individuele voorziening

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe wordt toegezien op de informatieverstrekking.

Om gemeenten te ondersteunen bij de invoering van de wetswijziging Wmo ontvangen zij deze zomer de handreiking «Burgers laten kiezen». Hierin worden stapsgewijs activiteiten in kaart gebracht die voor gemeenten, thuiszorgaanbieders en cliëntenorganisaties van belang zijn om de geïnformeerde toestemming te realiseren. Gemeenten hebben de ruimte om aan die handreiking iets toe te voegen of te wijzigen en zo eigen accenten te leggen, zolang de burger maar in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen wordt geïnformeerd opdat hij een weloverwogen keuze kan maken. Tevens ontvangen gemeenten een factsheet «Wetswijziging Wmo». Hierin wordt een toelichting gegeven op de verschillende aspecten van de wetswijziging Wmo. In de factsheet wordt onder meer ingegaan op de mogelijkheden van het persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor de alfahulp en de geïnformeerde toestemming. Alle betrokkenen worden er wel nadrukkelijk op gewezen dat het wetsvoorstel nog door de Eerste Kamer behandeld moet worden.

De regering heeft bewust niet gekozen voor het dwingend voorschrijven van de wijze waarop de informatie moet worden verstrekt. Een dergelijke bepaling past immers niet binnen het systeem van de Wmo waarin de wetgever kaders stelt en de gemeente vrij is in de invulling ervan. De primaire verantwoordelijkheid voor het controleren van het college van Burgemeester & Wethouders ligt volgens de basisprincipes van de Wmo bij de gemeenteraad. Mocht echter blijken dat bij de informatie van gemeenten aan de burger niet alleen die elementen betrokken worden die voor de burger van belang zijn om een keuze te maken, maar ook andere factoren die zijn keuze een bepaalde richting op zouden sturen, dan zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de vormgeving van de geïnformeerde toestemming. Dit impliceert dat de regering de invulling van de informatieplicht kritisch zal volgen door middel van onderzoek.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een verduidelijking van de verhouding tussen het persoonsgebonden budget, hulp in natura en de vergoeding voor de alfahulp: is de vergoeding een onderdeel of optie onder het persoonsgebonden budget regime of een afzonderlijkheid. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan toelichten waarop zij de verwachting baseert dat de keuzevrijheid van burgers om voor een andere vorm van zorg te kiezen door de financiële vergoeding niet onder druk komt te staan.

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen een voorziening in natura en het persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp. De vergoeding voor een alfahulp is met andere woorden een verbijzondering van het persoonsgebonden budget.

De burger heeft straks de keuze tussen een individuele voorziening in natura of een persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor de alfahulp. De keuzevrijheid van de burger wordt door de wetswijziging juist versterkt en komt niet onder druk te staan. Het wordt duidelijker wat tot de individuele voorziening in natura hoort en wat onder het persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor de alfahulp, valt. Het is aan de burger om aan te geven voor welke optie hij kiest, nadat hij door de gemeente in duidelijke en begrijpelijke bewoordingen is geïnformeerd over de gevolgen van de keuze.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of de regering van mening is dat zpp bemiddelingsbureaus die door gemeenten worden

ingeschakeld hulp in natura kunnen leveren en of zij dan dezelfde verplichtingen hebben als de toegelaten instellingen. Een zzp bemiddelingsbureau brengt (al dan niet op verzoek van een gemeente) de vraag naar een hulp bij het huishouden (de burger) en het aanbod (de zzp'er) bij elkaar. Daarmee houdt de bemiddeling, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek, op. Veel bemiddelingsbureaus bieden daarnaast ondersteuning bij de administratieve lasten aan de burger aan: dit is een overeenkomst van opdracht tussen de burger of de gemeente en het bureau. Zodra een bemiddelingsbureau een voorziening in natura levert, is het geen bemiddelingsbureau meer, maar een zorgaanbieder die aan alle geldende criteria moet voldoen.

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd op welke wijze het CAK de wijziging zal gaan uitvoeren en of het CAK daartoe in staat zal zijn. Deze wetswijziging betekent voor het CAK dat de eigen bijdrage bij de vergoeding voor een alfahulp op gebruikelijke wijze zal worden vastgesteld, opgelegd en geïnd door het CAK. De gemeenten geven hiertoe de noodzakelijke gegevens van een persoonsgebonden budget, waaronder de vergoeding voor een alfahulp, per periode door aan het CAK. Gezien de vergoeding voor een alfahulp onderdeel is van het persoonsgebonden budget voorziet de regering dan ook geen problemen in de implementatie van deze wetswijziging door het CAK. De regering heeft periodiek contact met het CAK over de implicaties van de wetswijzigingen voor de uitvoeringssystemen van het CAK.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering kan toelichten in welke situatie zij voornemens is gebruik te maken van de AMvB mogelijkheid, zoals bij amendement Wolbert (Kamerstukken II 2008–2009, 31 795, nr. 18) is geïntroduceerd en waarbij regels gesteld kunnen worden omtrent de wijze waarop de gemeentelijke overheid de relatie tussen de verschillende financieringsmogelijkheden inzichtelijk maakt en communiceert.

De regering zal als leidraad voor eventueel gebruik van de mogelijkheid bij AMvB regels te stellen, uitgaan van de gedachtegang die in neergelegd in de toelichting bij het amendement Wolbert.

In de toelichting is opgenomen dat het voor de burger van belang is dat hij steeds duidelijk en begrijpelijk, maar ook volledig en objectief geïnformeerd wordt over alle mogelijkheden die de Wmo hem biedt: over de individuele voorziening in natura, het persoonsgebonden budget, de vergoeding voor de alfahulp en de financiële tegemoetkoming. De keuze van de burger dient eigenstandig en weloverwogen tot stand te komen op basis van die elementen die voor de burger in zijn persoonlijke situatie van belang zijn.

Deze bepaling biedt de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld waarbij nader wordt ingevuld welke informatie de gemeenten burgers in ieder geval dienen te geven, als blijkt dat bij de informatie aan de burger niet alleen die elementen betrokken worden die voor de burger van belang zijn, maar ook andere factoren die zijn keuze een bepaalde richting op zouden sturen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering vindt dat een burger die in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden, net als in de AWBZ, eerst een voorziening in natura moet worden aangeboden en pas als de burger vraagt om een persoonsgebonden budget of een financiële vergoeding die vormen aangeboden moeten worden.

Nee, de regering deelt deze mening niet. Nadat de indicatie voor hulp bij het huishouden is afgegeven moet de gemeente de alternatieve vormen van hulp bij het huishouden aan de burger voorleggen. Het is belangrijk dat de burger in staat gesteld wordt zelf zijn afwegingen te maken. Dat betekent dat de gemeente zonder enige beïnvloeding de burger in staat moet

stellen de eigen keuze te maken. Overigens is dat ook in de AWBZ de gangbare praktijk.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het ermee eens is, dat gemeenten pas tot toekenning van een pgb over moeten gaan nadat een huisbezoek aan deze mensen heeft plaatsgevonden om er voldoende van verzekerd te zijn dat deze mensen de informatie begrijpen en de consequenties overzien.

Nee, de regering deelt deze mening niet. Er zijn verschillende manieren om na te gaan of een burger met het toekennen van een persoonsgebonden budget daadwerkelijk gecompenseerd wordt. Een huisbezoek is zeker één van de betere manieren. Omdat een huisbezoek niet in alle situaties noodzakelijk is, wil de regering dit niet dwingend voorschrijven. In de factsheet indicatiestelling voor gemeenten wordt nader ingegaan op hoe gemeenten hiermee op goede wijze kunnen omgaan.

De leden van de fractie van de SP vragen wanneer er een keurmerk voor bemiddelingsbureaus gereed is, en of een dergelijk keurmerk beter is dan een vergunningsplicht. Voorts vragen de leden van de fractie van de SP zich af hoe er toegezien wordt op de bemiddelingsbureaus als er geen keurmerk komt en of er over het toezicht periodiek verslag wordt uitgebracht. Ook vragen deze leden of de regering bereid is met de VNG afspraken te maken dat gemeenten alleen in zee gaan met bemiddelingsbureaus die een keurmerk hebben.

Het is, zoals de leden van de fractie van de SP stellen, niet de bedoeling dat bemiddelingsbureaus werkgeverstaken overnemen van de burger. Op het moment dat zij dit wel zouden doen zijn deze bureaus werkgever met alle juridische gevolgen van dien.

De regering is ervan op de hoogte dat veldpartijen werken aan een keurmerk voor bemiddelingsbureaus in de AWBZ. De regering staat positief tegenover dit initiatief. Op het moment dat partijen een dergelijk keurmerk ontwikkeld hebben, zal met de VNG overlegd worden op welke manier het bestaan van het keurmerk effectief onder de aandacht van gemeenten gebracht kan worden. Het maken van afspraken over het toezicht op het keurmerk is aan de partijen die aan het keurmerk werken.

De leden van de fracties van Christen Unie en SGP vragen nadere toelichting bij de eigen bijdrageregeling en de gemeentelijke verordening hiervoor.

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen dat de gemeente ook voor de vergoeding voor de alfahulp een eigen bijdrage kan vragen. Er worden geen inhoudelijke wijzigingen van de eigen bijdrageregeling voorgesteld. Ten aanzien van de eigen bijdrageregeling is in de Wmo geregeld, dat gemeenten binnen de geldende maxima, zoals vastgelegd in het Besluit maatschappelijke ondersteuning, de mogelijkheid hebben om een eigen bijdrage aan hun burgers te vragen voor de maatschappelijke ondersteuning. De gemeente kan in de verordening ervoor kiezen een lagere eigen bijdrage op te nemen dan het maximum, zoals is vastgelegd in dat Besluit. Daarmee kan het inderdaad voorkomen, dat er sprake is van verschillen in de hoogte van eigen bijdragen tussen gemeenten, maar dergelijke verschillen spelen dan alleen binnen de landelijk geldende maxima.

Arbeidsmarkt en aanbesteding

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitvoering van dit wetsvoorstel nog kan worden meegenomen in de eerstkomende ronde aanbestedingen en op welke wijze dat in de uitvoering gecommuniceerd en gerealiseerd wordt.

Ja, de uitvoering van dit wetsvoorstel kan worden meegenomen in de

eerstkomende ronde aanbestedingen. Gemeenten zijn in een vroeg stadium geïnformeerd over het voornemen om de Wmo te wijzigen. Bij de aankondiging van deze wetwijziging zijn gemeenten op 20 februari 2008 per brief, mede namens de VNG, geadviseerd om bij aanstaande aanbestedingen rekening te houden met deze wetwijziging. Daarnaast zijn gemeenten geïnformeerd over de voortgang van de wetwijziging bij brief van 12 februari 2009 alsmede bij brief van 7 mei 2009. Ter ondersteuning is daartoe ook de handreiking «Sociaal overwogen aanbesteden» geactualiseerd voor deze wetwijziging. Veel gemeenten hebben de afgelopen periode in de nieuwe contracten geregeld dat ondersteuning in natura niet door alfahulpen kan worden geleverd. Zij realiseren hiermee een soepele invoering van de wetwijziging en voorkomen dat onnodig opnieuw moet worden aanbesteed.

De SP-fractieleden vragen of er vanuit gegaan mag worden dat daar waar de cliënt en medewerker beide «duo» wensen te blijven na een nieuwe aanbesteding, de nieuwe aanbieder van huishoudelijke zorg verplicht is tot overname van deze duo's, tenzij zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten. De regering begrijpt de idee van de SP-leden om – indien cliënt en medewerker dat beide wensen – bij een nieuwe aanbesteding de bestaande relaties zoveel mogelijk in stand te houden. De regering kan echter niet garanderen dat bij de ondersteuning in natura de bestaande cliënt/medewerkersrelaties in stand gehouden kunnen worden. Dit is namelijk onder meer afhankelijk van de keuze van de burger – namelijk of de burger de ondersteuning wel of niet zelf wil regelen – en de keuze van de alfahulp – namelijk of de alfahulp in loondienst wil treden bij de thuiszorgaanbieder of alfahulp wil blijven. Wel is met betrokken partijen, VNG, Actiz en BTN afgesproken dat zij hun leden zullen adviseren om de overgang zo soepel mogelijk voor iedereen te laten verlopen en waar mogelijk de bestaande relaties zo veel mogelijk in stand te houden en te respecteren.

De leden van de CU en SGP vragen welke dynamiek op de arbeidsmarkt naar verwachting zal ontstaan als gevolg van deze wetwijziging. De inschatting (op basis van de situatie vóór invoering van de Wmo) is dat minder mensen dan nu zullen kiezen voor een alfahulp. De burgers waar de voorziening in natura momenteel wordt geleverd door een alfahulp hebben hier namelijk vaak niet bewust voor gekozen waardoor zij ongevraagd, ongewild en vaak onwetend werkgever zijn geworden. Dit betekent dat thuiszorgaanbieders – om aan de vraag naar ondersteuning in natura – te kunnen voorzien, zullen proberen om een deel van de alfahulpen weer in dienst te nemen. Partijen (Actiz en BTN) hebben al aangegeven, dat zij hun leden zullen adviseren om het voor alfahulpen aantrekkelijk te maken om weer in loondienst te komen. Dus alfahulpen die tegen hun zin alfahulp zijn geworden, krijgen de mogelijkheid om weer in loondienst te treden. Hiervoor stelt de regering middelen ter beschikking. Er komt binnenkort een subsidieregeling op basis van de Motie van Geel voor thuiszorginstellingen waardoor het voor thuiszorgaanbieders mogelijk wordt een bijdrage voor het in loondienst nemen van alfahulpen aan te vragen.

In welke mate mensen zullen kiezen voor ondersteuning in natura kan de regering niet exact inschatten. Dit zal door de regering – zodra dit wetsvoorstel is aangenomen – nauwlettend worden gevolgd.

Beter in Meedoen

De fractie van het CDA vraagt of de opzet van het programma «Beter in meedoen» reeds is goedgekeurd of dat dit in fasen zal verlopen? Voorts wordt door de fractie van het CDA gevraagd wie controleert en toe ziet op de effectiviteit?

De regering onderschrijft de stelling van de leden van de fractie van het CDA dat het programma Beter in Meedoen zich niet richt op de toekenning van de thuiszorg. Het programma richt zich, zoals de leden van de fractie schrijven, onder andere op de effectiviteit van sociale interventies gericht op de bevordering van de participatie van de burger. Dat programma is goedgekeurd. Op basis daarvan dienen de betrokken kennisinstituten jaarlijks een werkplan in, dat door de staatssecretaris van VWS wordt vastgesteld.

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