



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het niet toestaan van voorzieningen die tot doel hebben dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat**

### **Nader Rapport**

28 juni 2018

1053547-153160-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het niet toestaan van voorzieningen die tot doel hebben dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juli 2016, no. 2016001303, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 oktober 2016, no. W13.16.0193/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het thans indienen van het voorstel niet passend is in het licht van de interbestuurlijke verhoudingen zoals die sinds de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in acht dienen te worden genomen en dat het voorstel, gelet op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), niet nodig is, ook niet indien volgende uitspraken nog tot een nadere uitleg en precisering zullen leiden.

De CRvB geeft in enkele uitspraken van 18 mei 2016 (met name CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404) nadere uitleg over het stelsel van de Wmo 2015 gegeven. Daaruit wordt duidelijk dat een gemeente geen voorziening treft als bedoeld in de Wmo 2015 indien er alleen een contract bestaat tussen de alfarhulp en de cliënt. Bij een voorziening in de zin van de Wmo 2015 levert het college maatschappelijke ondersteuning aan de cliënt. Als het college slechts een tegemoetkoming of een vergoeding betaalt voor maatschappelijke ondersteuning, anders dan een persoonsgebonden budget, of verwijst naar de private markt levert het college geen algemene voorziening in de zin van de Wmo 2015. Uit deze op de tekst en de wetsgeschiedenis van de Wmo 2015 gebaseerde uitspraken trekt de Afdeling de conclusie dat het voorstel niet (meer) nodig is. De huidige bepalingen van de Wmo 2015, zoals deze door de CRvB zijn uitgelegd, leiden er immers al toe dat gemeenten algemene voorzieningen op grond van de Wmo 2015 niet in deze vorm kunnen aanbieden. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat gelet op de uitspraken het voorstel niet meer noodzakelijk is. Het is gemeenten op basis van de uitspraken niet toegestaan financiering van een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 aan te bieden als voorziening. De huidige bepalingen van de Wmo 2015, zoals deze door de CRvB zijn uitgelegd, leiden er toe dat gemeenten algemene voorzieningen op grond van de Wmo 2015 niet in de vorm van bemiddeling kunnen aanbieden. Zeker nu huishoudelijk hulp als prestatie onder de Wmo 2015 is bevestigd door de CRvB en de gemeente daar in het kader van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 rekening mee moet houden. Gemeenten moeten dus minimaal huishoudelijke hulp in natura aanbieden als maatwerkvoorziening en, indien van toepassing, een algemene voorziening. De uitspraken zullen als zodanig nader richting gemeenten worden geëit.



---

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
H.M. de Jonge.*



## Advies Raad van State

No. W13.16.0193/III  
's-Gravenhage, 13 oktober 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2016, no.2016001303, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het niet toestaan van voorzieningen die tot doel hebben dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) die ertoe strekt dat het gemeenten wordt verboden om een voorziening te treffen die het aangaan van een contract dat voldoet aan de zogenoemde 'Regeling dienstverlening aan huis' (ook: alfahulp)<sup>1</sup> tot doel heeft.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het thans indienen van het voorstel niet passend is in het licht van de interbestuurlijke verhoudingen zoals die sinds de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning in de Wmo 2015 in acht dienen te worden genomen en dat het voorstel, gelet op recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), niet nodig is. In verband daarmee adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

### 1. Nut en noodzaak

#### *a. Recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep*

Het voorstel verbiedt gemeenten om een voorziening te treffen die het aangaan van een contract dat voldoet aan de zogenoemde "regeling dienstverlening aan huis" tot doel heeft. Een dergelijk contract omvat persoonlijke dienstverlening door een werknemer ten behoeve van een natuurlijk persoon (particulier) tot wie hij in dienstbetrekking staat. Mits de dienstverlening doorgaans op minder dan vier dagen per week wordt verricht, gaat het in dat geval om een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5 van de Wet op de loonbelasting 1964. De natuurlijke persoon, werkgever, hoeft dan geen loonadministratie te voeren en geen loonbelasting en premies af te dragen.

De toelichting vermeldt dat de regeling bedoeld is voor particulieren, maar ook wordt toegepast door gemeenten in het kader van de ondersteuning op grond van de Wmo 2015. In plaats van het – in natura – voorzien in ondersteuning wordt de cliënt dan (door de gemeente) geholpen aan een arbeidsovereenkomst met een particuliere hulp (in wezen komt dit neer op een vorm van bemiddeling door de gemeente). Deze werkwijzen kennen volgens de toelichting geen ander doel dan dat een cliënt een overeenkomst met een alfahulp aangaat. De gemeente is zo in staat om de kosten te drukken. De betrokken dienstverrichters kunnen hun diensten goedkoop aanbieden, omdat er geen premies en loonbelasting hoeven te worden ingehouden.

Het voorstel strekt ertoe dat het gemeenten wordt verboden een voorziening te treffen die tot doel heeft dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5 van de Wet op de loonbelasting 1964 aangaat. Het voorstel houdt open dat cliënten zelf zo'n arbeidsverhouding aangaan in het kader van de uitvoering van een persoonsgebonden budget (pgb).

Zoals ook de toelichting vermeldt, heeft de CRvB in enkele recente uitspraken nadere uitleg over het stelsel van de Wmo 2015 gegeven.<sup>2</sup> Daaruit wordt duidelijk dat een gemeente geen voorziening treft als bedoeld in de Wmo 2015, indien er alleen een contract bestaat tussen de alfahulp en de cliënt. De gemeente compenseert dan slechts financieel de kosten van particuliere dienstverlening of verwijst naar private ondersteuning. Alfahulpbemiddeling kan volgens de CRvB niet als alternatieve voorziening worden aangeboden.<sup>3</sup>

Uit deze op de tekst en de wetsgeschiedenis van de Wmo 2015 gebaseerde uitspraken kan de conclusie getrokken worden dat het voorstel niet (meer) nodig is, ook niet indien volgende uitspraken

<sup>1</sup> Een alfahulp is als huishoudelijk hulp werkzaam onder de regeling dienstverlening aan huis waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen voor zorg en ondersteuning. De regeling dienstverlening aan huis is bedoeld voor particulieren die iemand inhuren voor huishoudelijk werk in en om het huis voor minder dan vier dagen per week.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 6.

<sup>3</sup> Voor dit voorstel is van belang CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.



nog tot een nadere uitleg en precisering zullen leiden. De huidige bepalingen van de Wmo 2015, zoals deze door de CRvB zijn uitgelegd, leiden er immers al toe dat gemeenten voorzieningen op grond van de Wmo 2015 niet in de vorm van bemiddeling kunnen aanbieden.

### *b. Decentralisatie*

In het gedecentraliseerde stelsel van de Wmo 2015 is een van de uitgangspunten dat de beleidsmatige invulling van de uitvoering van de aan gemeenten gedecentraliseerde taken in belangrijke mate aan gemeenten zelf wordt overgelaten. Dit nieuwe stelsel is recent in werking getreden. Hiermee worden thans de eerste praktijkervaringen opgedaan.

Decentralisatie impliceert onder andere dat de (gemeentelijke) praktijk een kans moet worden gegeven en niet bij problemen of een incident nieuwe wetgeving wordt geëntameerd. Dit vergt grote terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing bij de wetgever. Zeer zwaarwegende belangen moeten worden aangevoerd om ingrijpen in de decentrale praktijk te kunnen rechtvaardigen.

In dit verband wijst de Afdeling erop, dat de stelselverantwoordelijkheid van de centrale overheid (die meebrengt dat die overheid op het stelsel als geheel kan worden aangesproken) niet betekent dat de rijksoverheid ook verantwoordelijk is voor besluiten die op grond van de wet door andere bestuurslagen worden genomen. Aanspreekbaarheid voor het stelsel als geheel kan wél betekenen dat de rijksoverheid in overleg treedt met andere overheden. Indien zich problemen voordoen, ligt het voor de hand om eerst te bezien hoe deze binnen de kaders van de wet kunnen worden opgelost en wie voor het nemen van de daarop gerichte maatregelen de verantwoordelijkheid draagt. Pas in laatste instantie kan de vraag aan de orde komen of een wijziging van het wettelijk stelsel aangewezen is.<sup>4</sup>

In het onderhavige geval heeft de CRvB de bestaande Wmo 2015 in het licht van de tekst ervan alsmede de wetsgeschiedenis nader uitgelegd. Het voorgaande brengt mee dat het thans niet aan de wetgever in formele zin is, maar aan gemeenten om te bezien welke consequenties voor hun eigen beleid moeten worden getrokken uit de uitspraken van de CRvB. Het is aan de rechter om een en ander in voorkomend geval te toetsen. Indien zich naar aanleiding van (in dit geval) uitspraken van de CRvB structureel problemen zouden voordoen, kan dat reden zijn voor de centrale overheid om in gesprek te gaan met decentrale overheden. De uitkomst van dat overleg kan zijn dat wetgeving dienstig is. Van dit alles is vooralsnog niet gebleken. Het indienen van een voorstel ligt dan ook thans niet in de rede, temeer daar de uitspraken van de CRvB in lijn liggen met hetgeen het voorstel beoogt te bereiken.

### *c. Conclusie*

De Afdeling concludeert dat indiening van het voorstel op dit moment niet passend is in het licht van de interbestuurlijke verhoudingen zoals die sinds de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning in de Wmo 2015 in acht dienen te worden genomen. Daarbij komt dat het voorstel niet nodig is, gelet op de recente uitspraken van de CRvB. In verband hiermee adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

## **2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van 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,  
J.P.H. Donner.*

<sup>4</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016 betreffende de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (W04.15.0367/1), paragraaf 4.3.5.



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no.W13.16.0193/III**

- De plaatsing van het voorgestelde artikel 2.2.5 nader bezien nu dit is opgenomen in paragraaf 2 over algemene voorzieningen, maar dit artikel blijktens de opzet en toelichting ook ziet op maatwerkvoorzieningen, die in paragraaf 3 zijn geregeld.



## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met het niet toestaan van voorzieningen die tot doel hebben dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat de gemeente geen voorziening treft die tot doel heeft dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.2.4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 2.2.5**

Het college treft geen voorziening die tot doel heeft dat een cliënt een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, aangaat.

B

Na artikel 8.9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 8.9a**

Onverminderd de artikelen 2.3.9 en 2.3.10 van de wet is, tot het tweede kalenderjaar na dat deze wet in werking is getreden, artikel 2.2.5 niet van toepassing op het verstrekken van een voorziening als bedoeld in artikel 2.2.5 van de wet aan cliënten die onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze voorziening gebruikmaakten.

### **ARTIKEL II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) waarin het college wordt verboden om alfahulpbemiddeling of overige diensten te verstrekken die een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 tot doel hebben.

In de praktijk wordt het samenstel van regels dat deze arbeidsverhouding regelt kortweg de Regeling dienstverlening aan huis (hierna: de Regeling) genoemd.<sup>1</sup> Deze Regeling biedt particulieren de mogelijkheid om een particulier als dienstverlener in te huren voor huishoudelijk werk in en om het huis, voor minder dan vier dagen per week. Zij sluiten hierover een arbeidscontract af. De particulier wordt werkgever. De dienstverlener wordt de werknemer van deze particuliere werkgever. Particulieren die iemand minder dan vier dagen per week in dienst hebben voor huishoudelijk werk, hoeven geen loonadministratie te voeren, geen loonbelastingen in te houden en premies af te dragen. De hulp is niet verplicht verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, heeft een beperkt recht op doorbetaling bij ziekte (6 weken in plaats van 104 weken) en dient zelf via een aangifte inkomstenbelasting opgave te doen van inkomsten.

Een particuliere hulp hanteert in de regel een lager tarief dan een aanbieder die werkt met hulpen in loondienst. Het tarief van een particuliere hulp die werkt op basis van de Regeling ligt gemiddeld genomen € 7,50 lager.

Hoewel de Regeling is bedoeld voor particulieren, wordt deze ook ingezet door gemeenten in het kader van maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015. In plaats van hulp in huis van een door het college gecontracteerde aanbieder, wordt de cliënt geholpen aan een arbeidsovereenkomst met een particuliere hulp. De gemeente maakt in dit geval gebruik van het financiële voordeel van de Regeling. De cliënt wordt vervolgens verantwoordelijk voor de plichten van het werkgeverschap zonder dat hij daarom heeft gevraagd en zonder dat zeker is of hij zich bewust is van deze plichten en deze verantwoordelijkheid ook kan dragen. De regering beoordeelt dit als oneigenlijk gebruik van de Regeling. De regering is van mening dat de Regeling niet is bedoeld om kosten van gemeenten in het kader van de Wmo 2015 te drukken ten koste van de rechtspositie van hulpen. Daarom verbiedt dit voorstel gemeenten voorzieningen te treffen die tot doel hebben dat cliënten op basis van de Regeling een arbeidsverhouding met een hulp aangaan. De regering wil met deze wijziging van de Wmo 2015 ervoor zorgen dat de Regeling alleen kan worden gebruikt waar hij voor bedoeld is: namelijk voor particulieren en cliënten die als houder van een persoonsgebonden budget een bewuste keuze hebben gemaakt zelf de zorg en ondersteuning te organiseren en in staat zijn de bijbehorende verantwoordelijkheden te dragen. Het wetsvoorstel is ook relevant vanuit de emancipatiedoelstellingen van het kabinet. De hulpen zijn voor een groot deel laagopgeleide vrouwen. Een normale rechtspositie draagt meer bij aan hun economische zelfstandigheid dan wanneer zij werken via de Regeling.

De directe aanleiding voor het voorstel is de kabinetsreactie op het advies van de commissie 'Dienstverlening aan huis' (hierna: de commissie).<sup>2</sup> De commissie heeft de regering geadviseerd over een mogelijke verbetering van de positie van huishoudelijke werkers in relatie tot de Regeling. In reactie op het advies van de commissie heeft de regering besloten maatregelen te treffen om het oneigenlijk gebruik van alfahulpconstructies te voorkomen.<sup>3</sup> Het gebruik van de Regeling is alleen bedoeld voor particulieren die geen beroep doen op de overheid voor maatschappelijke ondersteuning.

Een uitzondering hierop vormen cliënten die onder de voorwaarden van artikel 2.3.6 van de Wmo 2015 hun ondersteuning kunnen betrekken met behulp van een persoonsgebonden budget. Voor deze Wmo-cliënten blijft mogelijkheid om gebruik te maken van de Regeling bestaan. Een persoonsgebonden budget is geen voorziening in de zin van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015. Artikel 2.2.5 zoals opgenomen in dit voorstel is daarop dan ook niet van toepassing. Voor budgethouders is het, net als voor andere particulieren, praktisch onmogelijk om aan alle verplichtingen en administratieve lasten te voldoen die gepaard gaan met het volledig werkgeverschap.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 30804 (Belastingplan 2007).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 427, nr. 100.

<sup>3</sup> Een alfahulp is als huishoudelijk hulp werkzaam onder de regeling dienstverlening aan huis waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen voor zorg en ondersteuning. De regeling dienstverlening aan huis is bedoeld voor particulieren die iemand inhuren voor huishoudelijk werk in en om het huis voor minder dan vier dagen per week.



Het voorstel om de inzet van alfahulpverleners te verbieden maakt onderdeel uit van de uitgangspunten en maatregelen die als uitkomst van het overleg met de bonden FNV en CNV en de VNG op 4 december 2015 zijn toegelicht en aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd.<sup>4</sup> De aanleiding voor dit overleg met de genoemde partijen is de inhoud van de Volkspetitie Red de Zorg.<sup>5</sup>

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

Vanuit het perspectief van de cliënt vindt de regering het belangrijk dat een cliënt die op basis van zijn beperkingen in aanmerking komt voor maatschappelijke ondersteuning en om die reden een beroep doet op door de overheid georganiseerde ondersteuning, erop moet kunnen vertrouwen dat de overheid een voorziening treft die de cliënt ondersteunt, zonder dat hij verantwoordelijk en aansprakelijk wordt voor een arbeidsverhouding met zijn hulpverlener.<sup>6</sup> Het inschakelen van bemiddelingsbureaus voor alfahulpverleners door gemeenten of de inzet van door de gemeente (deels) uit publieke middelen gefinancierde alfahulpverleners, heeft de regering dan ook nooit als een Wmo-voorziening voor ogen gehad. Dit voorstel regelt daarom dat gemeenten geen voorzieningen treffen die tot doel hebben dat cliënten met behulp van publieke middelen een alfahulp in dienst nemen.

Het verbod houdt overigens niet in dat gemeenten inwoners niet mogen wijzen op de mogelijkheden om als pgb-houder gebruik te maken van de Regeling dienstverlening aan huis, wel dient men dan alle gevolgen van een persoonsgebonden budget duidelijk te maken. In het onderzoek na een melding van een behoefte aan maatschappelijke ondersteuning (art. 2.3.2 Wmo 2015) wordt onder meer aan de cliënt verteld welke mogelijkheden bestaan om te kiezen voor de verstrekking van een persoonsgebonden budget, onder welke voorwaarden een persoonsgebonden budget wordt toegekend en de gevolgen van de keuze voor een persoonsgebonden budget.<sup>7</sup> <sup>8</sup> Verstrekking van een persoonsgebonden budget met als doel het drukken van de kosten van gemeenten ligt niet in de rede. Artikel 2.3.6 van de Wmo 2015 bepaalt dat de cliënt bewust voor een persoonsgebonden budget moet kiezen en dat de cliënt een gemotiveerd standpunt moet innemen waarom een persoonsgebonden budget in de plaats van een maatwerkvoorziening verstrekt moet worden. Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 bepaalt vervolgens hoe de bijdrage voor het persoonsgebonden budget wordt berekend.

Voor cliënten die al door gemeenten worden ondersteund bij alfahulpdienstverlening is voorzien in overgangsrecht voor een periode van een jaar. Zij kunnen nog maximaal tot het tweede kalenderjaar na inwerkingtreding van deze wet gebruikmaken van deze ondersteuning.

## 3. Uitvoering en handhaving

Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van artikel 2.2.5 Wmo 2015. De handhaving van de maatregel geschiedt op basis van de Gemeentewet en artikel 2.6.8 van de Wmo 2015 (interbestuurlijk toezicht door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). De regering verwacht van gemeenten dat zij hun beleid aanpassen en voorzieningen beëindigen die tot doel hebben dat cliënten met behulp van publieke middelen een alfahulp in dienst nemen. Volledigheidshalve wordt vermeld dat voor cliënten de reguliere rechtsbescherming geldt als geregeld in de Wmo 2015 en de Algemene wet bestuursrecht.

Voor cliënten en hulpen die al een overeenkomst hebben gesloten en die mogelijk wordt gemaakt door een financiële bijdrage vanuit de gemeente, geldt dat zij in ieder geval een jaar de tijd hebben om te voorzien in een andere oplossing. Cliënten kunnen bijvoorbeeld overstappen naar reguliere ondersteuning die wordt verleend door een aanbieder of een persoonsgebonden budget aanvragen.

De regering verwacht van werkgevers en werknemers een actieve rol in het toezien op een correcte naleving van de voorwaarden die gelden voor de Regeling en het tegengaan van het oneigenlijk gebruik. Wanneer sprake is van oneigenlijk gebruik van de Regeling met als doel het drukken van de kosten van maatschappelijke ondersteuning, is het gemeentebestuur voor werkgevers en werknemers aanspreekbaar op het beëindigen van deze niet toegestane situatie.

Voor zelfstandigen zonder personeel blijft het mogelijk om door het college gecontracteerd te worden als aanbieder voor het verlenen van Wmo-voorzieningen. Zelfstandigen werken namelijk niet via de Regeling dienstverlening aan huis en zijn geen alfahulp.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 238.

<sup>5</sup> <http://www.fnvvoorzorg.nl/forms/volkspetitie-red-de-zorg/>

<sup>6</sup> Artikel 1.1.1, van de Wmo 2015 algemene voorziening en maatwerkvoorziening.

<sup>7</sup> Artikel 2.3.2, zesde lid, en 2.3.6, van de Wmo 2015.

<sup>8</sup> Artikel 2.3.6, van de Wmo 2015.





#### 4. Gevolgen voor regeldruk

Voor cliënten, ondernemingen en gemeenten voorziet de regering geen verandering van de regeldruk.

#### 5. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het voorstel kunnen gemeenten binnen het budget van de integratie-uitkering Wmo voor huishoudelijke verzorging opvangen.<sup>9</sup> Gemeenten zijn hierover geïnformeerd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de decembercirculaire voor het gemeentefonds van 14 december 2015.<sup>10</sup>

#### 6. Consultatie

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) en de partijen van het sociaal overleg verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg zijn schriftelijk uitgenodigd een reactie te geven op het ontwerp van het nieuwe artikel 2.2.5, de toelichting op het artikel en het verwachte effect van het voorstel. Reacties zijn ontvangen van de VNG, de FNV, ActiZ, BTN en de gemeenten Tilburg, Peel en Maas en Drimmelen. Vragen zijn gesteld over de interpretatie van Wmo 2015 en de reikwijdte van het begrip voorziening, de argumenten van de regering voor het wetsvoorstel, de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden budget, de overgangstermijn, de mogelijkheid om via alternatieve regelingen alsnog gebruik te maken van alfahulpen en de financiële gevolgen voor gemeenten.

ActiZ vraagt naar de interpretatie van de Wmo 2015. ActiZ wijst erop dat onder de Wmo (2007) expliciet is bepaald dat een cliënt recht heeft op een voorziening in natura en dat het college er voor zorgt dat op de persoon die deze voorziening ontvangt geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen komen te rusten.<sup>11</sup> ActiZ stelt dat uit de parlementaire geschiedenis niet is gebleken dat de regering dit principe heeft willen verlaten.

Een voorziening, zoals hulp bij het huishouden, is een dienst die in opdracht van het college door een aanbieder wordt uitgevoerd.<sup>12</sup> Op deze wijze wordt een passende bijdrage aan iemands zelfredzaamheid of participatie geboden. Tussen de cliënt en de persoon die de hulp bij het huishouden verleent, komt geen overeenkomst tot stand en dus ook geen arbeidsovereenkomst.

ActiZ interpreteert dat onder de Wmo 2015 de alfahulp niet als voorziening in natura kan worden ingezet en vraagt een reactie hierop. De regering bevestigt dat met de Wmo 2015 niet is bedoeld op dit punt te breken met de Wmo 2007. Uit de tekst en toelichting van artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 volgt dat een aanbieder zich jegens het college verbindt om een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening te leveren. Dit betekent dat als een derde zich jegens de cliënt verbindt tot het leveren van bepaalde activiteiten, diensten of zaken, in dat verband geen aanbieder in de zin van de wet is en het college dus geen maatschappelijke ondersteuning verleent aan de cliënt.<sup>13</sup> Dit geldt bijvoorbeeld in de situatie dat een persoon een overeenkomst heeft met een alfahulp. In dat geval heeft de gemeente geen voorziening verstrekt in de zin van de Wmo 2015.<sup>14</sup> <sup>15</sup> De particuliere dienstverlener heeft zich immers jegens de cliënt verbonden tot het leveren van bepaalde activiteiten, diensten of zaken en is niet gehouden jegens het college een algemene voorziening of maatwerkvoorziening te leveren.<sup>16</sup> In dit verband wordt gewezen op de uitspraken van de Rechtbank Gelderland en de Centrale Raad van Beroep waarin is bepaald dat het enkel financieel compenseren van de kosten van particuliere dienstverlening of het verwijzen naar private ondersteuning (bijv. een lijst met alfahulpen) waarbij alleen een contract bestaat tussen de hulp en de cliënt geen voorziening is in de zin van de Wmo 2015.<sup>17</sup>

Met dit wetsvoorstel wordt het gemeenten verboden om voorzieningen te betrekken van aanbieders die tot doel hebben om cliënten bemiddelingdiensten te leveren voor het aangaan van een betrekking met een alfahulp. Te denken valt aan het koppelen van een cliënt en een alfahulp, het aanbieden van modelcontracten, het regelen van vervanging bij ziekte, het verstrekken van aanvullende verzekeringen en administratieve ondersteuning. Deze diensten kennen geen ander doel dan dat een cliënt een overeenkomst met een alfahulp aangaat. De Centrale Raad van Beroep bepaalde al dat het leveren

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 300 B, nr. 15.

<sup>11</sup> Artikel 5, 6 en 6a van de Wmo.

<sup>12</sup> Met uitzondering van de situatie waarin het college zelf de uitvoering van de Wmo 2015 ter hand neemt.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 3, blz. 110.

<sup>14</sup> Artikel 1.1.1, van de Wmo 2015 algemene voorziening en maatwerkvoorziening.

<sup>15</sup> Van een alfahulp is sprake als een persoon een overeenkomst heeft met een particuliere dienstverlener op basis van de Regeling dienstverlening aan huis en waarbij sprake is van (gedeeltelijke) financiering met publieke middelen.

<sup>16</sup> Artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 aanbieder.

<sup>17</sup> CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 & Rb. Gelderland 23-04-2015 en ECLI:NL:RBGEL:2015:2775.



huishoudelijke hulp een prestatie is die een gemeente niet kan uitsluiten als voorziening als cliënten dat op grond van artikel 2.3.5 van de Wmo 2015 verzoeken. De alfahulpbemiddeling kan dan ook niet als alternatieve voorziening worden geboden.<sup>18</sup>

De mogelijkheid om gebruik te maken van de Regeling is alleen bedoeld voor cliënten die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden budget. Zij maken bewust de keuze maken om zelf de ondersteuning in huis te regelen en in staat zijn de verantwoordelijkheid voor het persoonsgebonden budget en de arbeidsverhouding met de particuliere dienstverlener te dragen. Als aan deze voorwaarden is voldaan, kunnen deze cliënten gebruik maken van de modelovereenkomst van de Sociale Verzekeringsbank om de afspraken met de particuliere dienstverlener contractueel te regelen. De Sociale Verzekeringsbank voert namens het college de betalingen ten laste van de verstrekte persoonsgebonden budgetten, alsmede het hiermee verbonden budgetbeheer, uit.<sup>19</sup>

De VNG en gemeenten vragen naar de argumenten van de regering voor het wetsvoorstel. Kortheids halve wordt verwezen naar de hoofdstukken 1 en 2 van de toelichting bij dit voorstel en de kabinetsreactie op het advies van de commissie 'Dienstverlening aan huis'.<sup>20</sup>

De VNG en gemeenten stellen dat het wetsvoorstel de beleidsruimte van gemeenten inperkt. De regering heeft met de Wmo 2015 grote beleidsruimte beoogd voor gemeenten bij de uitvoering van de wet. Deze beleidsruimte ligt besloten in de artikelen 2.1.2 en 2.1.3. De beleidsruimte voor de inrichting van voorzieningen wordt begrensd door artikel 1.1.1 en de begripsbepaling van een algemene voorziening, een maatwerkvoorziening, een persoonsgebonden budget en een aanbieder. Dit wetsvoorstel laat deze begripsbepaling, en de daarmee verbonden beleidsruimte, onverlet. Wel wordt beoogd het oneigenlijk gebruik van de Regeling dienstverlening aan huis tegen te gaan. De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel, waarvan de VNG en gemeenten in de zienswijze melding maken, behoren naar het oordeel van de regering door gemeenten te worden opgevangen binnen het budget van de integratie-uitkering huishoudelijke verzorging.

De FNV vraagt in zijn reactie naar het risico dat door de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget de inzet van alfahulpen op basis van de Regeling dienstverlening aan huis groeit. Om onduidelijkheid te voorkomen en het risico van ongewenste en onbedoelde inzet van alfahulpen te beperken wordt voorgesteld om een aanvullende eis te stellen aan de toekenning van een persoonsgebonden budget. De regering wijst erop dat de toekenning van een persoonsgebonden budget al aan wettelijke voorwaarden is gebonden. In de Wmo 2015 is bepaald dat een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien de cliënt in staat is de aan het budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren, motiveert waarom hij een persoonsgebonden budget wil en geen maatwerkvoorziening en naar het oordeel van het college de kwaliteit van de dienstverlening is gewaarborgd. Voor de volledige wettekst over de voorwaarden wordt verwezen naar artikel 2.3.6 van de Wmo 2015. De regering zal de ontwikkeling van het aantal dienstverleners op basis van de Regeling dienstverlening aan huis monitoren.<sup>21</sup>

De FNV vraagt naar de inspanningsverplichting van het college om toe te zien op het overleg tussen aanbieders aan wie een opdracht is en was gegund over de overname van betrokken personeel.<sup>22</sup> Volledigheidshalve wordt vermeld dat deze inspanningsverplichting onverminderd van kracht is. Ook in het geval dat een gemeente naar aanleiding van dit wetsvoorstel nieuwe opdrachten gaat verlenen aan aanbieders.

Verschillende partijen stellen vragen over de overgangstermijn. Het wetsvoorstel voorziet in een overgangstermijn van een jaar voor bestaande cliënten die gebruik maken van, door in opdracht van het college geboden, ondersteuning bij alfahulpdienstverlening. De overgangstermijn is alleen van toepassing op die gevallen waar sprake is van een voorziening in de zin van de Wmo 2015.

## II. Artikelsgewijs

### Artikel I

Dit artikel regelt dat gemeenten geen voorziening (maatwerkvoorzieningen of algemene voorziening) mag treffen die tot doel heeft dat mensen met behulp van publieke middelen gebruik maken van een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. Het verbod richt zich op voorzieningen die het college betreft van een aanbieder om cliënten bemiddelingdiensten te leveren voor het aangaan van een betrekking met een alfahulp. Te denken valt aan het koppelen van een cliënt en een alfahulp, het aanbieden van modelcontracten, het regelen van

<sup>18</sup> CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404.

<sup>19</sup> Artikel 2.6.2 van de Wmo 2015.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 427, nr. 100.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 282, nr. 238.

<sup>22</sup> Artikel 2.6.5 van de Wmo 2015.



vervangning bij ziekte, het verstrekken van aanvullende verzekeringen en administratieve ondersteuning. Deze diensten kennen geen ander doel dan dat een cliënt een overeenkomst met een alfahulp aangaat.<sup>23</sup>

Volledigheidshalve kan nog genoemd worden dat het verbod niet van toepassing op de verstrekking van een persoonsgebonden budget. Een persoonsgebonden budget is geen voorziening in de zin van de Wmo 2015, maar een geldsom die wordt gebruikt om de ondersteuning die tot een maatwerkvoorziening behoort zelf te betrekken (zie art. 1.1.1 van de Wmo 2015). Een cliënt die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2.3.6 van de Wmo 2015 kan met een persoonsgebonden budget een arbeidsverhouding als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 aangaan. In die situatie is het een bewuste keuze van de cliënt om gebruik te maken van Regeling dienstverlening aan huis.

Met het inwerkingtreden van de wet wordt het verbod direct van kracht voor cliënten die nog niet eerder een voorziening ontvingen. Voor bestaande cliënten geldt dat gemeenten, en ook de cliënten zelf, de tijd moeten hebben om te voorzien in een alternatieve oplossing. Voor cliënten die al gebruik maakten van een voorziening waarbij sprake was van de ondersteuning bij alfahulpdienstverlening geldt dat zij deze voorziening kunnen blijven ontvangen tot uiterlijk het tweede kalenderjaar na inwerkingtreding van deze wet. Dit laat onverlet dat het college de mogelijkheid heeft de verstrekking van een voorziening opnieuw te beoordelen of onder voorwaarden een voorziening kan intrekken of herzien in het kader van de artikelen 2.3.9 en 2.3.10 van de Wmo 2015.

Bij de (periodieke) beoordeling op grond van artikel 2.3.9 wordt opnieuw onderzoek gedaan naar de passendheid van het verstrekken van de voorziening voor het compenseren van de beperkingen op het gebied van de zelfredzaamheid.

Cliënten kunnen een betrekking met de alfahulp stoppen, voortzetten zonder de ondersteuning vanuit de gemeente (immers de overeenkomst tussen cliënt en hulp wordt in principe niet aangetast), overstappen op ondersteuning in natura (zowel via een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening) of gebruik gaan maken van een persoonsgebonden budget.

## Artikel II

Het artikel regelt de inwerkingtreding van de wijziging van de wet. De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2017.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,*

<sup>23</sup> Zie ook CRvB 18-05-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1404 en de artikelen 1.1.1 en 2.3,5 van de Wmo 2015.