

Nota van Toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit brengt wijzigingen aan in het Besluit maatschappelijke ondersteuning (Bmo). De wijzigingen hebben betrekking op de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning en zijn erop gericht om de bestaande relatie die tussen cliënt en hulpverlener in het kader van de maatschappelijke ondersteuning bestaat zoveel mogelijk in stand te houden.

2. Relatie tussen cliënt en hulpverlener

Op grond van artikel 9a van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het voortdurend zorg dragen voor de kwaliteit en continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning.

Een onderdeel van de in artikel 9a van de Wmo genoemde continuïteit is het in stand houden van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener. Het is van belang voor de cliënt om niet onnodig vaak met nieuw personeel en andere werkwijzen geconfronteerd te worden. Dat de cliënt niet altijd hetzelfde gezicht ziet of blijft zien is onvermijdelijk. Het bevordert echter de continuïteit van de geboden ondersteuning wanneer de vertrouwde hulpverlener aan de cliënt verbonden blijft en draagt bij aan de mate waarin de cliënt continuïteit van de ondersteuning ervaart. Om die continuïteit zoveel mogelijk te (blijven) waarborgen, zullen gemeenten onder andere tijdig moeten starten met hun inkoopprocedures. Dit vergt een zorgvuldige voorbereiding, zodat de levering van individuele voorzieningen op basis van een nieuwe overeenkomst aanvangt op het moment dat de bestaande overeenkomst afloopt. In de situatie dat andere aanbieders de ondersteuning gaan leveren, maar ook in de situatie dat de ondersteuning op een andere manier geleverd moet worden, geldt hetzelfde.

In aanloop naar de aanvang van de nieuwe overeenkomsten zullen gemeenten derhalve adequate voorbereidingen moeten treffen. Enerzijds om de contracten op elkaar aan te laten sluiten en anderzijds om zoveel mogelijk te waarborgen dat er voor de werknemers van de aanbieders die de individuele voorziening leveren zo min mogelijk onzekerheid bestaat over hun arbeidsrechtelijke positie. Werknemers dienen tijdig geïnformeerd te worden of zij bij een opvolgende aanbieder kunnen werken en tegen welke arbeidsvoorwaarden zij daar aan de slag kunnen gaan. In dit proces van overname van personeel hebben werkgevers en werknemers een eigen verantwoordelijkheid, mede gelet op de afspraken hieromtrent in de huidige collectieve arbeidsovereenkomst voor verpleeg- en verzorgingshuizen en thuiszorg (cao vvt) waaraan werkgevers en werknemers zich hebben gecommitteerd. De gemeenten dienen erop toe te zien dat er zorgvuldig overleg plaatsvindt tussen de betrokkenen.

In de praktijk blijken zich echter, ondanks het in artikel 9a van de Wmo geregelde en ondanks de afspraken in de cao vvt ten aanzien van de overname van (ontslagen) personeel, knelpunten voor te doen bij een aantal gemeenten die een inkoopprocedure hebben doorlopen. Dit heeft tot gevolg dat het

te lang onzeker blijft of de continuïteit van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener gewaarborgd blijft. Zo komt het voor dat een aanbieder van een individuele voorziening reeds voorafgaand aan het aflopen van het contract met de gemeente – en nog voordat de procedure om te bepalen wie de eventuele nieuwe aanbieder van de individuele voorziening is aangevangen of afgerond - vanwege bedrijfsmatige overwegingen besluit om voor de medewerkers collectief ontslag aan te vragen voor na de einddatum van zijn contract met de gemeente. In die periode waarin voor de medewerkers reeds collectief ontslag is aangevraagd en waarin nog niet duidelijk is wie de nieuwe aanbieder wordt, bestaat onzekerheid over de continuïteit van de hulpverlening; hoe langer deze periode duurt, hoe langer de onduidelijkheid zowel voor de cliënt als voor de hulpverlener voortduurt. Voor de (ontslagen) hulpverlener geldt dat niet duidelijk is wat zijn perspectief is op de arbeidsmarkt. Het blijft lang onbeslist of een nieuwe aanbieder de hulpverlener werk kan bieden en tegen welke arbeidsvoorwaarden. Daarnaast ontstaat in deze periode voor sommige cliënten het beeld dat er voor hen geen keuze is tussen een voorziening in natura en een persoonsgebonden budget (pgb); hoewel die keuze er feitelijk wel is, heeft men het gevoel dat het alleen mogelijk is om de relatie zijn hulpverlener in stand te houden door de hulpverlener (wanneer die daartoe bereid is) met een pgb als alfahulp in dienst te nemen.

Een ander praktisch knelpunt ten aanzien van de continuïteit van de hulpverlening, is dat het in stand houden van de relatie tussen cliënt en hulpverlener lang niet altijd een rol van betekenis speelt tijdens de overgang van de oude en naar de nieuwe aanbieder. Gemeenten nemen onvoldoende verantwoordelijkheid door aanbieders niet contractueel te verplichten in te staan voor de continuïteit van de hulpverlening bij de overgang van de ene naar de andere aanbieder.

De regering acht dit onwenselijk en ziet daarom aanleiding om op grond van artikel 9a, derde lid, van de Wmo nadere regels te stellen om de continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning verder te waarborgen door aan de gemeenten verdergaande verplichtingen op te leggen.

Waarborgen continuïteit

Allereerst wordt het aan gemeenten verplicht gesteld om bij het verlenen van de opdracht voor het leveren van individuele voorzieningen de aanbieders in ieder geval te beoordelen op de mate waarin zij zorg dragen voor de continuïteit van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener. Dit kan bijvoorbeeld door te vragen of de potentiële aanbieders expliciet in hun plannen aangeven op welke wijze zij de bestaande relatie tussen cliënt en vertrouwde hulpverlener zullen vormgeven en hoe deze vormgeving bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeenten. Gemeenten moeten de toelichting die aanbieders hiervoor geven in ieder geval meewegen in hun opdrachtverlening in hoeverre aanbieders ervoor zorgen dat, daar waar dat mogelijk, de vertrouwde hulpverlener bij de cliënt hulp blijft bieden, al dan niet op basis van een gewijzigde werkwijze. Dit betekent echter niet dat er voor de cliënt een recht bestaat op continuering van de bestaande relatie met zijn hulpverlener.

Een belangrijke voorwaarde voor een goede invulling van de verplichting om zorg te dragen voor continuïteit is dat aanbieders door gemeenten aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid om met degenen die vóór hem in opdracht van de gemeente de individuele voorzieningen hebben verleend in overleg te treden over de overname van het betrokken personeel.

Daarom wordt aan gemeenten verplicht gesteld om in de overeenkomst met de aanbieder als verplichting op te nemen dat hij gehouden is om met degenen die vóór hem in opdracht van de gemeente de individuele voorzieningen hebben verleend in overleg te treden over de overname van het betrokken personeel. Daarmee wordt het naleven van deze conditie ook een contractuele verplichting voor aanbieders, zodat de gemeente aan het niet naleven daarvan (indien noodzakelijk) consequenties kan verbinden.

Voorts worden nadere regels gesteld met betrekking tot de minimale lengte van de periode tussen de afronding van de inkoopprocedure van de individuele voorzieningen en het in werking treden van de nieuwe overeenkomsten. Door een minimale lengte van drie maanden voor te schrijven tussen de afronding van de inkoopprocedure en het in werking treden van de nieuwe overeenkomsten wordt de periode van onzekerheid die kan ontstaan voor cliënten en (soms reeds ontslagen) hulpverleners zo kort mogelijk gehouden. Vooral wanneer een aanbieder van een individuele voorziening reeds voorafgaand aan het aflopen van het contract met de gemeente en nog voor de afronding van de nieuwe inkoopprocedure, besluit om collectief ontslag aan te vragen, wordt de onzekere periode voor cliënten en hulpverleners door deze maatregel enigszins beperkt. Aanbidders en gemeenten dienen de genoemde (minimale) periode te gebruiken om zorgvuldig te overleggen over overname van (soms reeds ontslagen) personeel, adequaat invulling te geven aan de werknemers- en werkgeversverplichtingen die ter zake van toepassing zijn en het toezicht daarop. Uiteraard bestaat de mogelijkheid om de periode tussen de afronding van de inkoopprocedure en het in werking treden van de nieuwe overeenkomsten langer dan 3 maanden te laten duren; dit zal de continuïteit nog meer ten goede komen.

3. Financiële gevolgen

Er worden geen financiële gevolgen voorzien als gevolg van deze wijziging.

4. Uitvoering, handhaving en administratieve lasten

Ten aanzien van de uitvoering en handhaving van deze wijziging van het Bmo wordt aangesloten bij de Gemeentewet en de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Ten aanzien van de inkoopprocedure zelf gelden de eisen zoals deze in de Aanbestedingswet 2012 zijn vastgelegd.

Dit wijzigingsbesluit behelst nadere regels ten aanzien van de voorbereiding op de inkoopprocedure. Gemeenten worden verplicht rekening te houden met deze regels in hun inkoopprocedure op te nemen, waar dit voorheen niet het geval was. Dit is een extra administratieve handeling die leidt tot een verwaarloosbare verhoging, aangezien het een zeer klein onderdeel is van het totale proces van inkoop. Voor burgers en bedrijfsleven wordt geen wijziging in de administratieve lasten verwacht.

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor nieuwe wet- en regelgeving, aangezien het de bedoeling is de regels van dit besluit op korte termijn van toepassing te laten zijn op alle inkoopprocedures tot het verlenen van een opdracht.

5. Consultatie

PM

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Het ingevoegde artikel 1b geeft een nadere invulling van de in artikel 9a, eerste lid, van de Wmo bedoelde continuïteit van de maatschappelijke ondersteuning en strekt ertoe het college ernaar te laten streven dat de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener zoveel mogelijk in tact blijft.

Het eerste lid benadrukt dat het college bij het verlenen van een opdracht tot het leveren van individuele voorzieningen rekening dient te houden met de mate waarin de aanbieder waarborgen treft ter continuïteit van de relatie tussen de cliënt en de hulpverlener. Het gaat om de mate waarin de nieuwe aanbieder de cliënt kan beloven dat hij zijn vertrouwde hulpverlener kan behouden en daarmee ook de mate waarin de nieuwe aanbieder de hulpverleners van de oude aanbieder werk kan bieden en onder welke arbeidsvoorwaarden. De mate waarin een nieuwe aanbieder zorg draagt voor de continuïteit, moet voor het college aanzienlijk meewegen in de keuze voor een aanbieder. Dit heeft tot gevolg dat aanbieder, om de kans om de opdracht te krijgen zo groot mogelijk te maken, een visie zal moeten geven op de continuïteit van de relatie tussen cliënt en de hulpverlener.

Het tweede lid bepaalt dat het college in overeenkomsten met aanbieders als verplichting op moet nemen dat de aanbieder gehouden is om met de vorige aanbieders te overleggen over de overname van personeel. Daarmee wordt het naleven van deze conditie ook een contractuele verplichting voor aanbieders jegens het college, zodat het college aan het niet naleven daarvan (indien noodzakelijk) consequenties kan verbinden.

Het derde lid regelt dat het college de opdracht tot het leveren van individuele voorzieningen ten minste drie maanden voor de ingangsdatum van de opdracht verleent. Op deze wijze is er sprake van een vastgelegde minimale periode waarin de aanbieder of aanbieders in overleg dienen te treden met de vertrekkende aanbieder(s) over de overname van personeel. Het collectief aanvragen van ontslag voor het personeel van de huidige aanbieder kan worden uitgesteld totdat – eerder dan nu vaak het geval is – duidelijkheid bestaat over de vraag of die aanbieder wellicht opnieuw een opdracht van het college verleend krijgt dan wel welke andere aanbieder die opdracht krijgt. Over het personeel kan dan in een veel eerder stadium dan nu het geval is overleg worden gevoerd.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het besluit. Dit besluit is van toepassing is op inkoopprocedures tot het verlenen van een opdracht die na inwerkingtreding van dit besluit aanvangen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport,

drs. M.J. van Rijn