

Vergaderjaar 2011–2012

30 169

Mantelzorg

Nr. 24

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2011

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (Handelingen II 2011/12, nr. 3, behandeling Algemene Politieke Beschouwingen) heeft de minister-president in reactie op vragen van de leden Slob (CU) en Van der Staaij (SGP) toegezegd om schriftelijk in te gaan op de effecten van kabinetsmaatregelen in de Rijksbegroting 2012 op de financiële positie van mantelzorgers. Tevens heeft de vaste Kamercommissie voor VWS verzocht om een reactie op een brief van Mezzo inzake de aandacht voor de positie van de mantelzorger. Hiermee doe ik de toezegging van de minister-president gestand en geef ik een reactie op de brief van Mezzo inzake aandacht voor de positie van de mantelzorger (d.d. 14 september 2011).

Het belang van mantelzorgers en informele zorg

Mezzo, de landelijke vereniging voor mantelzorgers en vrijwilligerszorg, heeft op 14 september jl.¹ in een brief aandacht gevraagd voor de gevolgen van kabinetsmaatregelen voor de financiële positie van de mantelzorger. In deze brief omschrijft Mezzo een verliessituatie voor zorgvragers, mantelzorgers en uiteindelijk de overheid. Zij acht het nodig dat recht wordt gedaan aan de inzet van mantelzorgers en dat rekening wordt gehouden met de effecten voor de (kwetsbare) burgers en hun mantelzorgers. Zij onderbouwt dit met een overzicht van generieke en specifieke maatregelen van het kabinet die mogelijk invloed kunnen hebben op de (financiële) positie van de mantelzorger.

Het kabinet deelt de opvatting van Mezzo dat deze vorm van informele zorg van groot belang is. Allereerst voor de kwaliteit van leven van mensen die mantelzorg ontvangen en voor de relatie van deze mensen met hun mantelzorger. Daarnaast leveren mantelzorgers een belangrijke bijdrage aan een samenleving waarin mensen oog hebben voor elkaar en elkaar waar nodig en mogelijk helpen. Een samenleving waarin de eigen kracht van mensen gestimuleerd en benut wordt en het, waar mogelijk,

¹ http://www.mezzo.nl/mezzo_nieuws/mantelzorger_krijgt_rekening_gepresenteerd/
4103

zelf nemen van verantwoordelijkheid bij het oplossen van problemen uitgangspunt is. Daardoor kan het beroep op formele zorg en ondersteuning afnemen en kan de kwaliteit en houdbaarheid van die formele zorg en ondersteuning beter gewaarborgd worden.

Volgens het SCP-rapport «mantelzorg uit de doeken»¹ gaven in 2008 3,5 miljoen mensen mantelzorg. Van dit totaal geven 2,6 miljoen mensen in Nederland meer dan drie maanden en/of langer dan 8 uur per week zorg aan een naaste. Van deze 2,6 miljoen zijn er 1,1 miljoen mensen die langer dan drie maanden én meer dan 8 uur per week zorg geven. Volgens hetzelfde rapport was bijna de helft van de mantelzorgers in 2008 tussen de 45 en 65 jaar, waarbij het aandeel oudere mantelzorgers in de laatste jaren is toegenomen. Het aantal mantelzorgers van 65 of ouder was in 2001 13%, in 2008 was hun aandeel gestegen naar 20%.

De vergrijzing van de samenleving zal naar de verwachting van het kabinet leiden tot een stijging van het aantal mensen met een afhankelijkheid van zorg en/of ondersteuning. Daar tegenover staat dat steeds meer mensen ook langer gezond blijven en een actieve rol zouden kunnen gaan spelen in de informele zorg voor hun naasten. Dit vraagt om een goed samenspel tussen burgers, de eigen omgeving en professionele zorgverleners. Een goed samenspel betekent ruimte voor de menselijke maat en met elkaar zoeken naar een nieuwe balans in verantwoordelijkheden. Mantelzorgers, de sociale omgeving, gemeenten en zorginstellingen zie ik als bepalende actoren in dit samenspel.

De keuze om zorg te geven wordt door mantelzorgers als zeer vanzelfsprekend ervaren en geeft hen vaak ook veel voldoening; de meeste mensen vinden het ook het prettigst om hun eigen partner, familielid, vriend of vriendin bij te staan. De keerzijde is dat het geven van mantelzorg, al dan niet tijdelijk, als zwaar en zeer belastend kan worden ervaren. Ik vind het van groot belang dat wij in onze samenleving, waar nodig en mogelijk, mantelzorgers ondersteuning bieden in hun belangrijke taak en daarmee overbelasting en afhaken voorkomen. Niet voor niets is er destijds voor gekozen om het ondersteunen van mantelzorgers als een belangrijk prestatieveld van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aan te merken.

Mede gelet op dit belang heb ik eerder dit jaar in mijn beantwoording op vragen van de Kamerleden Wolbert en Leijten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Aanhangsel 3072/3073) toegezegd om nader onderzoek in te stellen naar de ondersteuning van de mantelzorgers en voor het eind van 2011 een brede beschouwing op de informele zorg naar de Tweede Kamer te verzenden. In de brief die u voor het eind van 2011 ontvangt, zal ik mij mede baseren op een door mij geïnitieerd onderzoek naar de nu door gemeenten aan mantelzorgers geboden ondersteuning en de mogelijkheden om deze waar nodig verder te versterken. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet beschikbaar, zodat ik mij nu beperk tot de door de minister-president tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen gedane toezegging met betrekking tot de financiële positie van de mantelzorger.

Met het gestand doen van deze toezegging geef ik ook een reactie op een aantal specifieke punten waar Mezzo aandacht voor vraagt.

Financiële positie van mantelzorgers

Alle Nederlanders zullen de (koopkracht)effecten van de kabinetsmaatregelen in de begroting 2012 gaan merken, zo ook mantelzorgers. Mantelzorgers onderscheiden zich van andere burgers, doordat zij – veelal kortdurend maar soms ook gedurende een langere periode – voor hun

¹ http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2010/Mantelzorg_uit_de_doeken

zieke familieleden of vrienden zorgen. Het gaat dan om zorgverlening die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende en waarbij de zorgverlening direct voortvloeit uit de sociale relatie.

Bij mantelzorgers gaathet om een zeer uiteenlopende groep mensen, die zich ook in zeer verschillende (financiële) posities en omstandigheden bevinden en die hulp geven die divers van aard is. Er is geen actuele informatie beschikbaar waarin deze verschillen in kaart zijn gebracht. Dit betekent dat de vraag naar de gevolgen van de maatregelen voor de financiële positie van mantelzorgers zich, ook in zijn algemeenheid, niet goed laat beantwoorden.

Het kabinet wil mensen in staat stellen een goede balans te vinden tussen betaald werk, zorgtaken, vrijwilligerswerk, scholing en vrije tijd. Dit vraagt voldoende mogelijkheden aan de zijde van de werknemer om zijn werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. Dit doet een beroep op werkgevers en werknemers om in collectief verband alsmede in de individuele arbeidsrelatie hier afspraken over te maken. Er is al in toenemende mate aandacht in cao-overleg voor afspraken over het (tijdelijk) kunnen combineren van arbeid en zorgtaken.

Voor mantelzorgers die de keuze maken om hun betaalde arbeid voor de duur van de te verlenen mantelzorg terug te brengen of zelfs te staken kan er echter sprake zijn van een (tijdelijke) terugval in inkomsten. Dit speelt in die situatie waarin geen afspraken met de werkgever (kunnen) worden gemaakt over tijdelijke vermindering van het aantal te werken uren of flexibilisering van het werkrooster en de mantelzorger er vervolgens voor kiest zijn arbeid al dan niet tijdelijk en gedeeltelijk, neer te leggen. Dit kan zich ook voordoen in de situatie dat de mantelzorger in de leeftijd tot 65 jaar uitkeringsgerechtigd is en zich niet of slechts gedeeltelijk beschikbaar stelt voor de arbeidsmarkt. Zoals aangegeven waren er volgens het SCP in 2008 1,1 miljoen mantelzorgers van 18 jaar en ouder die meer dan 8 uur per week en langer dan drie maanden mantelzorg verleenden. Het ontbreekt mij aan informatie om vast te stellen hoeveel mantelzorgers als gevolg van hun mantelzorgtaken hebben besloten hun betaalde arbeid (tijdelijk) te beëindigen. Echter, uit cijfers van het SCP blijkt dat in 2008 de meerderheid (71%) van de mantelzorgers tussen de 18 en 65 jaar een betaalde baan heeft. Dit is iets minder dan in de algemene bevolking (77%), maar dit verschil komt volgens het SCP doordat relatief veel mantelzorgers tussen de 55 en 65 jaar zijn en een deel van hen sowieso niet meer werkt.

In 2003 heeft het SCP de publicatie «Mantelzorg in getallen» uitgebracht.¹ In deze publicatie worden de resultaten van een, door middel van een enquête onder mantelzorgers uitgevoerd, onderzoek naar de kenmerken van mantelzorgers in 2001 gepubliceerd. 19% van de mantelzorgers tot 65 jaar gaf aan inkomen te derven als gevolg van de (mantel)zorgtaken. 12 procentpunt daarvan had een betaalde baan. Het gaat hierbij niet uitsluitend om inkomensverlies, maar ook om het afhouden van de mogelijkheid om meer te gaan werken. Van alle mantelzorgers kwam 7% wel eens in de financiële problemen en 1,5% ondervond deze problemen regelmatig. Voor 5% van de mantelzorgers vormden de uitgaven een belemmering om (meer) mantelzorg te verlenen. Op voorhand kan naar mening van het kabinet niet worden gesteld dat er sprake is van een problematische situatie. Aangenomen wordt dat mantelzorg in een groot deel van de gevallen van tijdelijke aard is en dat in zijn algemeenheid arbeid en zorgtaken steeds beter met elkaar gecombineerd kunnen worden. Het kabinetsbeleid is er op gericht deze

¹ «Mantelzorg in getallen», SCP, Den Haag, 2003.

positieve ontwikkeling verder te versterken, onder andere met behulp van een aantal maatregelen die in deze brief worden beschreven.

Met het oog op de toezegging van de minister-president tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen en de brief van Mezzo van 14 september jl. ga ik in op maatregelen in de zorg, sociale zekerheid en fiscaliteit die in 2012 mogelijk effect kunnen hebben op de financiële positie van mantelzorgers. Ik zal daarbij ingaan op de effecten van maatregelen die mensen kunnen ondervinden ten gevolge van het enkele feit dat zij mantelzorg verlenen en die zich niet zouden voordoen wanneer dat niet het geval was. Andere, generieke, maatregelen laat ik derhalve buiten beschouwing.

Mogelijk relevante maatregelen in de sociale zekerheid

In de Rijksbegroting 2012 worden verschillende maatregelen op het terrein van sociale zekerheid voorgesteld die mogelijk een effect hebben op de financiële positie van mantelzorgers.

Wet werk en bijstand

In 2012 wordt ter versterking van het activerende karakter van de Wet Werk en Bijstand de bijstand voor inwonenden afgeschaft en wordt de partnerinkomenstoets vervangen door de huishoudinkomenstoets. Een daartoe strekkend wetsvoorstel ligt thans ter behandeling in het parlement. De voorgestelde wetswijziging voorziet in de introductie van gezinsbijstand, waarbij bloed- en aanverwanten in de eerste graad die in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben en die onvoldoende middelen van het bestaan hebben, recht krijgen op één bijstandsuitkering ter hoogte van 100% van het netto referentieminimumloon. Er kan hierop een uitzondering worden gemaakt voor een gezinslid met een zorgindicatie krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) van 10 uur of meer per week dat voor die uren door een ander lid in het gezin verzorgd wordt. De uitzondering heeft tot gevolg dat een zorgbehoevend persoon in een gezin aan wie mantelzorg wordt geboden door een van de andere gezinsleden, recht krijgt op een zelfstandige bijstandsuitkering. Naar schatting is er in 2012 voor circa twee duizend huishoudens sprake van een dergelijke uitzondering.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is de motie Dijkgraaf en Sterk¹ aangenomen, waarin de regering gevraagd wordt zeker te stellen dat na de decentralisatie van delen van de AWBZ naar de WMO een daadwerkelijk beroep op de uitzondering van de gezinsbijstand mogelijk blijft in situaties van substantiële zorgbehoefte.

Wetsvoorstel modernisering verlof en arbeidstijden

Voor mantelzorgers kan ook het Wetsvoorstel modernisering regelingen verlof en arbeidstijden (8 augustus 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer) van belang zijn. Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van de Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur.

Voor mantelzorgers zijn de voorgestelde wijzigingen in de Wet arbeid en zorg met betrekking tot het kort- en langdurend zorgverlof van belang. De Wet arbeid en zorg dient om de combinatie van arbeid en andere verantwoordelijkheden te faciliteren. De wet biedt een aantal verloffaciliteiten, die het mogelijk maken de arbeid te onderbreken bij tijdelijke situaties waarin andere taken en verplichtingen niet kunnen worden gecombineerd met het gebruikelijke arbeidspatroon.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 43.

De voorgestelde wetswijziging van de Wet arbeid en zorg voorziet in een uitbreiding van het recht op kort- en langdurend zorgverlof, zodat deze ook gaat gelden voor huisgenoten, anders dan gezinsleden of familieleden in de eerste of tweede graad. Hiermee ontstaat ook een recht op verlof voor degene die bijvoorbeeld met het oog op verzorging een vriend of vriendin in huis neemt. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in flexibilisering van de wijze van opname. Deze wijziging heeft dus mogelijk positieve gevolgen voor de financiële positie van mantelzorgers die (kort- of langdurend) zorg verlenen aan een huisgenoot, anders dan gezinsleden of familieleden in de eerste of tweede graad.

Ook worden wijzigingen voorgesteld in de Wet aanpassing arbeidsduur. Via de Wet aanpassing arbeidsduur is geregeld dat werknemers kunnen verzoeken om meer of minder uren te gaan werken. Zo voorziet de wet in de mogelijkheden om een tijdelijke vermindering van de arbeidsduur (bijvoorbeeld in situaties van mantelzorg) te compenseren met een daarop volgende vermeerdering van de arbeidsduur. Met de voorgestelde wijziging wordt het voor werknemers – in overleg met de werkgever – makkelijker voor korte tijd meer of juist minder uren gaan werken, door het schrappen van enige procedurele bepalingen. Dit is vooral van betekenis voor de situaties waarin werknemers momenteel geen verzoek doen om vermeerdering of vermindering van de arbeidsduur om de uitsluitende reden dat niet is voldaan aan de huidige wettelijke termijnen, of waarin de werkgever het verzoek om die redenen afwijst. Deze wijzigingen maken het dus voor mantelzorgers beter mogelijk om werk en zorg te combineren.

Mogelijk relevante maatregelen in de fiscaliteit

De afgelopen jaren zijn door het kabinet in de fiscaliteit verschillende maatregelen getroffen om de arbeidsparticipatie te stimuleren.

Algemene heffingskorting

Iedere belastingplichtige heeft recht op de algemene heffingskorting. De algemene heffingskorting geldt per individu. In het geval dat de minstverdienende partner door te lage verschuldigde belasting zijn eigen algemene heffingskorting niet helemaal te gelde maakt, kan hij het niet verzilverde deel van de algemene heffingskorting alsnog – voor zover zijn partner voldoende verschuldigde belasting heeft – uitbetaald krijgen. Vanaf 2009 wordt deze manier van uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner in vijftien jaar afgebouwd.

Daarbij is voor twee situaties een uitzondering gemaakt, namelijk de situatie waarin de minstverdienende partner een kind heeft dat jonger is dan 6 jaar en de situatie waarin de minstverdienende partner geboren is voor 1 januari 1972. In die gevallen wordt de uitbetaling van de algemene heffingskorting niet afgebouwd.

Als voortzetting van het beleid om de arbeidsparticipatie te vergroten, wordt in het Belastingplan 2012 de uitzondering voor de minstverdienende partner met een kind jonger dan 6 jaar in drie jaarstappen afgeschaft, alsmede de uitzondering van de groep die geboren is tussen 1 januari 1963 en 1 januari 1972. Dat de uitzondering in drie jaarstappen wordt afgebouwd in plaats van in één keer is overigens een versoepeling ten opzichte van het regeerakkoord. De afschaffing van deze uitzonderingen kan een nadeel geven als mantelzorg binnen het gezin wordt gegeven, omdat in die situaties (tijdelijk) niet gereageerd kan worden op de stimulans om de arbeidsparticipatie te vergroten.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting

De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) geldt voor de belastingplichtige met een kind onder de 12 jaar waarbij de minstverdiende partner tenminste € 4 734 (cijfers 2011) per jaar verdient. De IACK geldt ook voor de alleenstaande ouder met een kind onder de 12 jaar die meer dan € 4 734 (cijfers 2011) verdient.

De IACK wordt in 2012 verhoogd met € 230. In een situatie waar binnen het gezin een ouder er voor kiest zodanig intensief en langdurig mantelzorg te geven aan een kind onder de 12 jaar dat het jaarkomen lager is dan € 4 734 dan komt deze ouder niet in aanmerking voor de IACK en profiteert hij dus ook niet van deze verhoging.

Tegemoetkoming ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen

Alleenverdienershuishoudens die de (mantel)zorg hebben voor chronisch zieke of gehandicapte kinderen worden gecompenseerd voor het achterblijven in besteedbaar inkomen. De compensatie vindt plaats door middel van een extra tegemoetkoming van € 1 460 in de «tegemeetkoming ouders gehandicapten». Dit is een reeds bestaande tegemoetkoming. De tegemoetkoming is geïntroduceerd om alleenverdienergezinnen te compenseren voor het achterblijven van hun besteedbaar inkomen als gevolg van de verschillende belastingmaatregelen die zijn getroffen om de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Mogelijk relevante maatregelen in de zorg

Sinds 1 april 2007 kunnen mensen met een indicatie voor extramurale AWBZ-zorg als blijk van waardering een compliment voor hun mantelzorg aanvragen. Het gaat daarbij om een jaarlijkse uitkering van € 250. Hiervoor is destijds € 65 mln jaarlijks beschikbaar gesteld. Het gebruik van de regeling is sinds 2007 aanzienlijk toegenomen. Deze toename is zodanig dat een verlaging in 2012 van het mantelzorgcompliment tot € 200 noodzakelijk is gebleken.

Tot slot

Zoals eerder in deze brief aangegeven acht het kabinet deze vorm van informele zorg van groot belang voor de samenleving en heeft met bovenstaande inventarisatie van specifieke maatregelen inzichtelijk proberen te maken hoe kabinetsmaatregelen kunnen inwerken op de financiële positie van mantelzorgers. Mensen die ervoor kiezen om mantelzorg te geven en zich daardoor (tijdelijk) genoodzaakt zien minder betaalde arbeid te verrichten zullen mogelijk een lager inkomen verwerven, wat een verslechtering van de financiële positie kan betekenen. Het kabinet neemt waar mogelijk en nodig maatregelen die deze verslechtering kunnen compenseren, zoals het wetsvoorstel modernisering regelingen verlof en arbeidstijden en een uitzondering op de introductie van de gezinsbijstand.

Bij het maken van beleid wordt niet alleen uitgegaan van de gevolgen voor de financiële positie van de mantelzorg, ook de gevolgen voor de kwaliteit van leven van mensen die mantelzorg ontvangen en de relatie van deze mensen met hun mantelzorg spelen een belangrijke rol. Waar nodig, wordt hulp geboden bij het tegengaan van overbelasting. De gemeenten dragen hierin een grote verantwoordelijkheid. Ingevolge de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn zij verantwoordelijk voor de ondersteuning van de mantelzorgers, waaronder steun bij het vinden van adequate oplossingen indien de mantelzorg de taken tijdelijk niet aan kan. Het overheidsbeleid is er dus op gericht om enerzijds te

bevorderen dat meer mensen mantelzorg kunnen verlenen en om anderzijds ervoor te zorgen dat overbelasting zoveel als mogelijk wordt voorkomen (door mensen die mantelzorg willen verlenen daarin waar mogelijk en nodig te ondersteunen).

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner