

Vergaderjaar 2007–2008

31 317

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand in verband met het verstrekken van een uitkering aan mantelzorgers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Achtergrond van een landelijke regeling

Bij de behandeling van het Belastingplan 2006 in de Tweede Kamer is een amendement aanvaard dat erop was gericht mantelzorgers een fiscale korting toe te kennen. Met behulp van deze korting wensten de indieners van het amendement de maatschappelijke waardering voor de inzet van mantelzorgers uit te spreken. Mantelzorgers konden voor een fiscale korting in aanmerking komen wanneer zij meer dan 8 uur per week en gedurende meer dan 6 maanden mantelzorg aan iemand verleenden. Bovendien moest er sprake zijn van een aantoonbare besparing voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) ten gevolge van deze inzet van mantelzorgers. De korting zou € 250 bedragen. Voor de rijksbelastingdienst bleek het niet mogelijk dit amendement uit te voeren. Dit was het gevolg van het feit dat de rijksbelastingdienst niet achteraf zou kunnen vaststellen of de mantelzorger daadwerkelijk aan de gestelde voorwaarden voor het ontvangen van een korting, heeft voldaan (rechtmatigheid). Bovendien betalen niet alle mantelzorgers zodanig veel belasting dat er sprake kan zijn van een korting.

In overleg met de indieners van het amendement zijn toen de mogelijkheden gezien van het verstrekken door gemeenten van een uitkering van € 250. Deze uitkering zou door gemeenten kunnen worden verstrekt op grond van artikel 21 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook deze weg bleek niet goed mogelijk te zijn omdat de administratieve lasten voor de gemeenten te zwaar zouden zijn. Het verstrekken van een uitkering van € 250 en de aan het verstrekken verbonden kosten zouden niet in verhouding tot elkaar staan.

Tegen deze achtergrond heeft de toenmalige regering op 2 februari 2007 besloten een landelijke regeling op te stellen voor het waarderen van mantelzorgers.

De belangrijkste overweging om in de Wmo de wettelijke basis voor die landelijke regeling op te nemen en niet in de AWBZ, is dat het in onderhavig wetsvoorstel gaat om de mantelzorgers (de waardering daarvan) en niet om de zorgvragers. Het proces van indicatiestelling in het kader van de AWBZ is vooral van belang om langs objectieve weg vast te kunnen

stellen of er sprake is van mantelzorg bij een langdurige zorgvraag. Het is dan ook niet uitgesloten dat in de toekomst de groep mantelzorgers die voor een uitkering in aanmerking komen wordt uitgebreid, met name kan worden gedacht aan mantelzorgers die zorg verlenen op terreinen die onder de Wmo vallen (bijvoorbeeld zorg aan mensen met beperking). Voor zo'n uitbreiding is echter vereist dat op tamelijk eenvoudige wijze kan worden vastgesteld dat ook werkelijk mantelzorg wordt verleend. Het voornemen bestaat de uitvoering van deze regeling onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) te laten doen.

Juridische context

De Wmo legt de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van mantelzorgers bij de gemeenten. De wet kent een apart «prestatieveld» voor mantelzorg en vrijwillige inzet. Gemeenten zijn gehouden voorzieningen in het leven te roepen of te handhaven die erop zijn gericht mantelzorgers bij hun zorgactiviteiten voor een naaste te ondersteunen. Het langs financiële weg uitspreken van maatschappelijke waardering van mantelzorgers past binnen deze opdracht voor de gemeenten. Zoals uit het voorgaande blijkt, is er evenwel niet voor gekozen gemeenten te belasten met het toekennen van een dergelijke uitkering, maar om die opdracht uit hoofde van de Wmo bij de Minister van VWS te laten. Om de minister de bevoegdheid te geven individuele mantelzorgers de uitkering van maximaal € 250 toe te kennen, dient de Wmo te worden aangepast. Hiertoe is in de wet een nieuw artikel 19a opgenomen dat de minister deze bevoegdheid geeft. In een ministeriële regeling zal nader invulling worden gegeven aan de hoogte van de uitkering en de wijze waarop die moet worden aangevraagd, de criteria om ervoor in aanmerking te komen alsook over de betaling ervan.

Uitgangspunten voor de waardering van mantelzorgers

In de brief over dit onderwerp aan de Tweede Kamer van 5 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800, XVI, nr. 128) wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd voor waardering van mantelzorgers. Deze uitgangspunten zullen nader worden opgenomen in hierboven bedoelde ministeriële regeling. Deze uitgangspunten zijn:

- De zorgvrager noemt de mantelzorger die hij of zij in aanmerking wenst te laten komen voor een uitkering van maximaal € 250.
- Een mantelzorger kan in aanmerking komen voor een uitkering wanneer hij of zij iemand verzorgt die beschikt over een (her)indicatie – afgegeven na 1 april 2007 – voor extramuraal AWBZ-zorg met een geldigheidsduur van tenminste 6 maanden. Er is gekozen voor 1 april 2007 omdat het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) vanaf die datum bij de indicatiestelling de inzet van de mantelzorger in kaart brengt. Dit gegeven is noodzakelijk om te kunnen vaststellen welke zorgvrager voldoet aan de criteria om voor een uitkering in aanmerking te kunnen komen. Ook door de bureaus jeugdzorg worden indicaties in het kader van de AWBZ afgegeven. Het betreft met name jeugdigen met een psychiatrische problematiek. De mantelzorgers van deze zorgvragers komen ook in aanmerking voor een uitkering van € 250. In de ministeriële regeling zal een en ander verder worden uitgewerkt. Op deze wijze wordt aangesloten bij bovenbedoeld amendement. In dat amendement komt een mantelzorger in aanmerking voor een financiële waardering als er door de (langdurige) mantelzorg sprake is van een aantoonbare besparing op de professionele zorg; dat kan worden aangetoond door middel van de door het CIZ af te geven indicatie.
- De uitkeringen worden uitbetaald op de Dag van de Mantelzorg (10 november) of op een nabij die dag gelegen tijdstip.

- Er is sprake van een uitkering van maximaal € 250. De aanvragen voor het lopende jaar (bijvoorbeeld 2008) dienen voor 1 oktober bij de SVB te worden ingediend. Mocht blijken dat het aantal aanvragen te groot is om een bedrag van € 250 uit te keren dan kan dit bedrag op dat moment neerwaarts worden bijgesteld.
- Per zorgvrager kan hoogstens één maal per jaar en voor één mantelzorgverder een uitkering van (ten hoogste) € 250 worden verstrekt.
- Indien de indicatie voor meerdere jaren is afgegeven kan voor de duur van deze indicatie, jaarlijks een uitkering aan de mantelzorgverder worden verstrekt.
- De uitkering wordt niet gezien als inkomen zodat hij wordt vrijgelaten voor de loon- en inkomstenbelasting.

Uitvoering van de regeling

Volgens artikel 19a van de Wmo kan de Minister van VWS aan mantelzorgverders een uitkering verstrekken. Volgens het derde lid van artikel 19a kan de minister die bevoegdheid delegeren aan een ander bestuursorgaan. Op het moment van het versturen van de voornoemde brief van 5 februari 2007 aan de Tweede Kamer was nog niet bekend of de minister de bevoegdheid zou delegeren en zo ja, aan welke organisatie. De minister heeft inmiddels besloten de bevoegdheid te delegeren. Aangezien het toekennen en uitbetalen van de uitkering van € 250 gezien kan worden als een publieke taak, ligt het niet in de rede om deze taak op te dragen aan een private organisatie. Het Ministerie van VWS mist echter de infrastructuur om de uitkering te verstrekken. Daarom is besloten aan te haken aan een bestaande ZBO, die wel over die infrastructuur beschikt. Voor de uitvoering zijn vier organisaties gevraagd een offerte in te dienen. Deze offertes zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria (duidelijkheid van het plan van aanpak, de kwaliteit van de aanpak, de prijs, de tijdigheid van de indiening van de offerte etc.). Op basis van deze criteria is gekozen voor de SVB en niet voor bijvoorbeeld het centraal administratiekantoor (CAK) als uitvoerder van de regeling.

Om de taak te kunnen uitvoeren dient de SVB te beschikken over enkele noodzakelijke gegevens die het CIZ heeft. Immers, het CIZ is belast met het afgeven van een indicatie voor de zorg op grond van de AWBZ, ook voor extramurale zorg. Bij de bepaling van de indicatie wordt ook de geldigheidsduur van de indicatie vastgesteld. Dat betekent dat het CIZ bekend is met de zorgvragers die voldoen aan het hierboven genoemde criterium van 6 maanden. Het CIZ zendt de voor de uitbetalende organisatie (de SVB) noodzakelijke gegevens van de zorgvrager (namelijk naam, adres, woonplaats (naw), nummer van de cliënt, besluitnummer, duur van de indicatie) naar de uitbetalende organisatie. Ook de bureaus jeugdzorg zijn belast met het afgeven van indicaties voor extramurale zorg in het kader van de AWBZ. Ook bij indicaties door een bureau jeugdzorg dient de SVB te kunnen beschikken over de hiervoor genoemde gegevens van de zorgvrager.

Taak van de SVB

De SVB ontvangt de gegevens van het CIZ die noodzakelijk zijn om de betaling aan de mantelzorgverder te kunnen verrichten. Het gaat daarbij om de hierboven aangegeven gegevens van de zorgvrager. De SVB stuurt de door het CIZ opgegeven zorgvrager een aanvraagformulier voor de uitkering van € 250. De zorgvrager overhandigt het formulier aan de mantelzorgverder die haar/hem verzorgt. Het formulier wordt door zorgvrager en mantelzorgverder ondertekend en voorzien van de benodigde gegevens van de mantelzorgverder (naw, geboortedatum, bank- of gironummer) door de mantelzorgverder geretourneerd. Van deze activiteiten wordt een goede

administratie en registratie door de SVB bijgehouden. Eventuele bezwaarprocedures worden door de SVB behandeld.

Over de mogelijkheid van het maken van bezwaar merk ik nog het volgende.

Uitgangspunt van de ministeriële regeling zal zijn dat de zorgvrager bepaalt of en zo ja, welke mantelzorger in aanmerking komt voor een uitkering. Het is immers mogelijk dat meer personen aan die zorgvrager mantelzorg verlenen. De zorgvrager speelt dus een centrale rol. De zorgvrager is dan ook belanghebbende. Een mantelzorger is in beginsel geen belanghebbende, alhoewel er omstandigheden denkbaar zijn dat hij dat wel is. De rechter zal daar in voorkomende gevallen over oordelen.

De administratieve lasten voor de burger en bescherming persoonsgegevens.

Het beperken van de administratieve lasten voor de burger is een belangrijke doelstelling van de regering. Daarbij gaat het om de kosten die de burger moet maken (uitgedrukt in tijd en geld) om te voldoen aan de informatieverplichtingen, voortvloeiend uit regelgeving van de overheid. Het gaat daarbij zowel om het nakomen van verplichtingen als – zoals in dit geval – het uitoefenen van rechten. Bij het uitwerken van de procedures die mantelzorgers in acht moeten nemen om in aanmerking te kunnen komen voor de uitkering van maximaal € 250 is ervoor gezorgd dat de hiervoor bedoelde lasten zo laag mogelijk zijn. In het gehele proces doen zich op twee momenten administratieve lasten voor:

1. Het invullen en ondertekenen door zorgvrager en mantelzorger van het aanvraagformulier en het terugsturen van dit formulier door de mantelzorger. Waar mogelijk worden de gegevens van de zorgvrager al voorbedrukt op het formulier.
2. Het aanmelden van wijzigingen in de gegevens van de mantelzorger/zorgvrager die optreden na het indienen van het aanvraagformulier. Op deze wijze kan een correcte betaling worden gegarandeerd. Naar de mening van de regering gaat het om aanvaardbare administratieve lasten. Door de regering worden de administratieve lasten geraamd op 62 913 uur. Administratieve lasten kunnen ook tot uitdrukking komen in de moeite die mensen hebben met het invullen van het formulier. Problemen met het invullen worden tot een minimum beperkt omdat de door zorgvrager en mantelzorger in te vullen gegevens zich beperken tot naw-gegevens, geboortedatum (mantelzorger) en bank- of gironummer (mantelzorger). Desondanks kunnen er zich bij mantelzorgers vragen voordoen. Voor de beantwoording van deze vragen zal bij het CIZ en bij de SVB een telefoonnummer beschikbaar zijn.

Administratieve lasten voor de aanvrager kunnen ook worden uitgedrukt in geld. Om deze kosten tot nihil of een absoluut minimum terug te brengen zullen de portiekosten voor het insturen van de aanvraag voor rekening van het Rijk komen.

Aan het uitoefenen van de in deze wet neergelegde taken is het verwerken van persoonsgegevens onlosmakelijk verbonden. Zoals uit het voorgaande mag blijken gaat het hierbij om gegevens die geen betrekking hebben op de aard van de zorgbehoefte van de geïndiceerde; ook hebben de gevraagde gegevens geen betrekking op financieel economische omstandigheden van de zorgvrager en de mantelzorger. De gevraagde gegevens zijn erop gericht de uitvoerende organisaties in staat te stellen tot betaling van de € 250 te kunnen overgaan.

De SVB is op grond van artikel 8, onder c en e, van de Wet bescherming persoonsgegevens bevoegd om persoonsgegevens te verwerken. Voor het verstrekken van de voor de SVB noodzakelijke gegevens door het CIZ

en het bureau jeugdzorg is in artikel 19b een uitdrukkelijke wettelijke grondslag.

Volgens een begroting van het CIZ bedragen de kosten die zijn verbonden aan de werkzaamheden € 150 000 incidenteel en € 50 000 structureel. De kosten voor de SVB worden begroot op € 972 000. Aanvankelijk werden de uitvoeringskosten geraamd op maximaal € 5 miljoen. Pas in de zomer 2007 ontstond een nauwkeuriger beeld van deze kosten. Het bedrag dat niet nodig is voor de uitvoeringskosten blijft beschikbaar voor het toekennen van uitkeringen aan mantelzorgers.

In het advies van het College bescherming persoonsgegevens van 31 mei jl. concludeert het college dat er noch voor het CIZ, noch voor de SVB een wettelijke grondslag bestaat waarop zij de verwerking van het sofinummer in het kader van de uitvoering van de Wmo zouden kunnen baseren. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat inderdaad noch het CIZ, noch de SVB het sofinummer van de zorgvrager of de mantelzorgers zullen verwerken.

In het advies van 7 juni 2007 van Actal worden twee punten naar voren gebracht:

1. Het wetsvoorstel betekent dat de mantelzorgers en zorgvrager samen circa 0,5 uur kwijt zijn om een uitkering van maximaal € 250 te ontvangen. Geadviseerd wordt die toename van administratieve lasten voor deze doelgroep te compenseren.
2. Opgemerkt wordt dat het wetsvoorstel tot verwarring en irritaties en daardoor tot verzwaring van lasten kan leiden, omdat gekozen is voor een beperkte selectie van mantelzorgers die voor vergoeding in aanmerking komen. Die beperkte selectie van mantelzorgers kan veel onduidelijkheid veroorzaken voor de mantelzorgers die niet in aanmerking komen voor de vergoeding. Die onduidelijkheden kunnen de komende jaren toenemen als de criteria voor de uitkering zouden worden gewijzigd.

Over dit advies het volgende:

ad 1. Het ligt in het voornemen gevolg te geven aan het advies om de genoemde toename in administratieve lasten elders op het terrein van het Ministerie van VWS te compenseren.

ad 2. Om redenen die in het algemeen deel van deze toelichting zijn uiteengezet is er voor gekozen om slechts een beperkt deel van de mantelzorgers voor een uitkering in aanmerking te laten komen. Mocht bij de uitvoering blijken dat deze beperkte selectie tot veel verwarring, irritatie of veel onduidelijkheden leidt, dan zal daar in de komende jaren bij het formuleren van de criteria vanzelfsprekend rekening mee worden gehouden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Artikel 8 is een uitvloeisel van de zogenaamde Koppelingswet, wet van 26 maart 1998 (Stb. 1998, 203). Ook de onderhavige uitkering aan mantelzorgers dient in artikel 8 te worden opgenomen.

B

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt een onjuiste verwijzing in het tweede lid van artikel 12 te corrigeren. In het tweede lid van artikel 12 wordt namelijk verwezen naar artikel 11, tweede lid, terwijl dit het vierde

lid moet zijn. Een en ander volgt duidelijk uit de toelichting bij artikel 12, tweede lid (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 131, nr. 53).

C en D

Deze artikelen betreft een vernummering van de paragrafen.

E.

Met de wijziging onder E worden de artikelen 19a en 19b in de Wmo ingevoegd.

In het algemeen deel van deze toelichting is op artikel 19a uitvoerig ingegaan. Hier wordt dan ook volstaan met te vermelden dat in het eerste lid van artikel 19a de bevoegdheid is geregeld van de Minister van VWS om aan mantelzorgers ter waardering van hun werk een uitkering te verstrekken. Het derde lid maakt het mogelijk dat de minister deze bevoegdheid delegeert aan een ander bestuursorgaan. Zoals hierboven is aangegeven is de minister voornemens de bevoegdheid te delegeren aan de SVB. Het tweede lid van artikel 19a van de Wmo bepaalt dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden met betrekking tot het verstrekken van een uitkering. Voorts bepaalt dit tweede lid dat in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot het bedrag van de uitkering, de aanvraag van de uitkering, de criteria die voor de verstrekking van de uitkering worden gesteld en de betaling van de uitkering.

Het vierde lid betreft de relatie tussen de Minister van VWS en het bestuursorgaan. Dit lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld betreffende de uitvoering door het bestuursorgaan, de vergoeding van de kosten voor de uitvoering, de begroting van de uitgaven en kosten, de verantwoording van de uitgaven door het bestuursorgaan, de inrichting van de administratie en het verstrekken van inlichtingen door het bestuursorgaan aan Onze Minister.

Zoals in het algemeen deel is vermeld dient de SVB om de uitkering aan mantelzorgers te kunnen verstrekken, te beschikken over bepaalde gegevens van de zorgvrager die het CIZ en een bureau jeugdzorg kunnen geven. Het gaat hier om de naam, adres, woonplaats (naw), nummer van de cliënt, besluitnummer en duur van de indicatie. Artikel 19b geeft het CIZ en een bureau jeugdzorg een wettelijke basis om de persoonsgegevens te verstrekken die voor de SVB noodzakelijk zijn om artikel 19a uit te kunnen voeren.

Artikel II

De voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft een behoorlijke vertraging opgelopen. Het voornemen is steeds geweest op de Dag van de Mantelzorg voor het eerst in 2007 uitkeringen te verstrekken. Door de opgelopen vertraging zal onderhavig wetsvoorstel niet tijdig in werking treden. Artikel II is vereist om aan de voor de inwerkingtreding van deze wet door de SVB genomen besluiten een wettelijke basis te geven. Vanzelfsprekend is hiermede aan de door de SVB voor de inwerkingtreding van deze wet verstrekte uitkeringen ook een rechtsgrondslag gegeven.

De Eerste en Tweede Kamer zijn door middel van een brief, kenmerk DMO/SSO-2741646, van 5 februari 2007 en een brief, kenmerk DMO/SSO-2763508, van 7 mei 2007 op de hoogte gesteld van de voornemens met betrekking tot de uitkeringen aan mantelzorgers. Ook is tijdens het Algemeen Overleg op 28 juni 2007 uitgebreid met de Tweede kamer van gedachten gewisseld over dit onderwerp.

Artikel III

De regering hecht eraan om met de uitkering, bedoeld in artikel 19a van de Wmo, waardering uit te drukken voor het werk van mantelzorgers. Om die waardering ook tot haar recht te laten komen bij mantelzorgers die voor de voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan zijn aangewezen op bijstand, is het van belang dat de uitkering niet gekort wordt op de bijstandsuitkering. De in artikel II opgenomen wijziging van artikel 31, tweede lid, van de Wet werk en bijstand strekt daartoe.

Artikel IV

Zoals onder artikel II reeds is opgemerkt heeft het onderhavige wetsvoorstel een behoorlijke vertraging opgelopen en het zal dan ook niet tijdig in werking kunnen treden. Artikel IV, de inwerkingtredingsbepaling maakt het mogelijk aan de wet terugwerkende kracht te verlenen.

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