

Vergaderjaar 2003–2004

**28 870**

## **Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)**

**Nr. 97**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2003

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet Werk en Bijstand (WWB)<sup>1</sup> is door verschillende fracties het thema «mantelzorg» op de agenda gezet. Bij onder meer de leden van de CDA-fractie leefde de vrees dat het sterke accent op de activerende functie van de bijstandswetgeving in de WWB als consequentie zou hebben dat mantelzorgverleners in de knel zouden raken. Door het Kamerlid Bruls is daarom onder meer gevraagd om concreet cijfermateriaal. Omdat een toename van de arbeidsparticipatie alleen gerealiseerd kan worden als dat gelijktijdig gepaard gaat met evenredige aandacht voor de combinatie arbeid en zorg heb ik toegezegd schriftelijk terug te komen op dit onderwerp.

Mantelzorg is een breed thema, dat raakvlakken heeft met verschillende beleidsterreinen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend ministerie primair verantwoordelijk. Deze brief vloeit direct voort uit het parlementaire debat over de relatie tussen de arbeidsverplichtingen die voortvloeien uit de WWB en het maatschappelijke en politieke belang om informele zorg voor anderen te ondersteunen. De inhoud beperkt zich daarom tot dit vraagstuk en aspecten die dit vraagstuk raken.

### **WWB**

Om het thema mantelzorg te kunnen beschouwen in de context van de WWB worden eerst kort de hoofdpunten van de WWB samengevat. De WWB is opgebouwd uit een aantal kernelementen. Grondbeginsel is het principe dat iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Om dit te realiseren bevat de WWB een aantal belangrijke bouwstenen. Een belangrijke bouwsteen is de financieringssystematiek. Door gemeenten volledig financieel verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de wet, wordt bereikt dat zij er belang bij krijgen om optimaal te investeren in uitstroom uit de bijstand.

<sup>1</sup> (TK, 2002–2003, 28 870, nr. 84).

De randvoorwaarden daarvoor zijn te vinden in de wet en regelgeving. Een toename van de uitstroom uit de bijstand is alleen te behalen, als ruimte wordt gelaten voor lokaal en individueel maatwerk. De WWB kent daarom geen categoriale regelingen meer. In beginsel krijgt elke individu arbeidsverplichtingen opgelegd, waarbij ruimte bestaat voor differentiatie. Een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen is nog wel mogelijk, maar alleen op individuele basis als daarvoor dringende redenen zijn. Zorgtaken kunnen als dringende reden worden aangemerkt voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening. De term voorziening is in de WWB bewust breed geformuleerd. In de situatie dat betrokkene mantelzorg verricht kunnen dat voorzieningen zijn als thuishulp, een persoonsgebonden budget (PGB) of een vorm van dagbesteding voor de hulpbehoevende.

Het gemeentelijk reïntegratiebeleid vindt zijn basis in een door de wet voorgeschreven verordening. In deze verordening moet de gemeente in ieder geval omschrijven hoe zij rekening wil houden met zorgtaken. Zorg en zorgtaken zijn in de wet niet gedefinieerd. Het beleid op het terrein van arbeid en zorg beperkt zich niet alleen tot de zorg voor gezonde kinderen, maar strekt zich ook uit naar de zorg voor ouderen, zieken en gehandicapten. De WWB sluit op deze manier aan bij relevante wetgeving op dit terrein<sup>1</sup>.

Verderop in deze brief wordt afzonderlijk ingegaan op het beoogde beleid op het terrein van de arbeidsverplichtingen en het bovengenoemde onderdeel van de reïntegratieverordening.

De wet ondersteunt in belangrijke mate de arbeidsmarktdoelstelling van het kabinetsbeleid gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie met het oog op het versterken van de nationale concurrentiepositie en de sociale cohesie.

## **Mantelzorg**

Met name met het oog op een juiste interpretatie van het kwantitatief onderzoeksmateriaal wordt in deze notitie uitgegaan van de omschrijving van mantelzorg zoals die onder meer door het SCP wordt gehanteerd<sup>2</sup>: «de hulp bij het dagelijks functioneren, die vrijwillig en onbetaald wordt verleend aan personen uit het sociale netwerk die door welke oorzaak dan ook vrij ernstige fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen hebben».

Mantelzorg wordt met deze omschrijving afgebakend van vrijwilligerswerk (doorgaans georganiseerd en niet specifiek in het kader van een bestaande sociale relatie) en professionele hulp. Het thema kan sinds enkele jaren rekenen op een toenemende maatschappelijke en politieke belangstelling. Mantelzorg wordt erkend als een onmisbare uitdrukking van onderlinge solidariteit en sociale cohesie<sup>3</sup>. Op individueel niveau kan het ontvangen van mantelzorg een noodzakelijke voorwaarde zijn om volwaardig en zelfstandig te kunnen functioneren. Mantelzorg is daarom een essentiële schakel in het streven om verantwoordelijkheid te leggen bij mensen zelf, en minder bij de overheid<sup>4</sup>.

Het specifieke karakter van mantelzorg impliceert echter ook, dat de overheid slechts een beperkte rol kan spelen in het organiseren ervan. Mantelzorg wordt immers per definitie geregeld en verleend in de privé situatie van mensen en onttrekt zich aan de waarneming van buitenstaanders c.q. de overheid. Overheidsbemoeyenis op dit terrein dient daarom indirect en voorwaardenscheppend te zijn. Het kabinetsbeleid concentreert zich op het ondersteunen van de directe zorg aan de mantelzorgverlener en het bevorderen van de combinatie arbeid en zorg.

## *Synthese*

De doelstellingen van het beleid ten aanzien van de ondersteuning van

<sup>1</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000) Meerjaren nota emancipatie. Wet arbeid en zorg (TK, 27 207, 1999–2000, nrs. 1 en 2).

<sup>2</sup> SCP (2003) Mantelzorg, Den Haag, maart 2003.

<sup>3</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001), Zorg nabij. Notitie mantelzorg ondersteuning.

<sup>4</sup> Hoofdlijnenakkoord.

mantelzorg en het beleid inzake de WWB komen samengevat, sterk overeen.

Het beleid van het kabinet is er in beide situaties op gericht om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te stimuleren en te honoreren om zo bij te dragen aan een samenleving waarin alle inwoners volwaardig kunnen functioneren en participeren.

### **Kwantitatieve gegevens**

Het aantal mantelzorgverleners dat in onderzoek gevonden wordt hangt sterk af van de wijze waarop mantelzorg wordt omschreven.

Het SCP maakt een keuze voor de groep personen die langer dan drie maanden of meer dan 8 uur per week hulp hebben verleend<sup>1</sup>. Op grond van deze omschrijving is geconcludeerd dat in 2001 door omstreeks 2,4 mln personen of 19% van de bevolking mantelzorg werd verleend. Een groot deel van deze groep (58%) is vrouw. Mantelzorgers zijn vaak tussen 45 en 54 jaar oud. De gemiddelde leeftijd van een mantelzorgverlener is 49 jaar.

Van deze groep mantelzorgers heeft ongeveer 66% betaald werk. Dat is vrijwel gelijk aan de arbeidsdeelname in de totale bevolking. Van de werkende mantelzorgers was 39% man en 61% vrouw. Mantelzorgverleners zijn minder vaak alleenstaand dan de rest van de volwassen Nederlandse bevolking. De meeste hulp wordt gegeven aan personen buiten het huishouden van de mantelzorger (80%). Het meest helpen mantelzorgers hun uitwonende ouders (44%), gevolgd door andere familieleden (in 16% van de gevallen) en vrienden of kennissen (in 12% van de gevallen)<sup>2</sup>.

Het is niet eenvoudig om een sluitende vergelijking te maken tussen 2001 en de periode daarvoor omdat de gehanteerde definities en vraagstelling sterk uiteenlopen. Een meer globale vergelijking is wel mogelijk. Zo blijkt uit de gegevens over ontwikkelingen in tijdbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid door mannen en vrouwen dat de tijd die gemiddeld door mannen én vrouwen wordt besteed aan familiehelp en niet-familiehelp tussen 1975 en 2000 niet is afgenomen, terwijl de deelname aan betaalde arbeid door beide groepen wél is toegenomen. Deze conclusie kan worden onderbouwd door gebruik te maken van het materiaal dat door het SCP is verzameld in 1994 en 2001<sup>3</sup>.

Deze gegevens laten ruimte voor twee conclusies: een aanzienlijk deel van de personen die mantelzorg verlenen combineert deze taken ook nu al met betaalde arbeid, én een toename van de arbeidsparticipatie hoeft niet gepaard te gaan met een afname van het aanbod van personen dat bereid is om mantelzorg te verlenen.

### *Mantelzorg/arbeidsverplichtingen*

Er is beperkt onderzoeksmateriaal voorhanden over de invloed van mantelzorgtaken op de uitstroom uit de bijstand.

De aanwezigheid van zorgtaken voor huisgenoten, familieleden of andere personen in de nabije omgeving vormt soms een belemmering om uit te stromen uit de bijstand. En kan daarom reden zijn voor het verlenen van een ontheffing van de arbeidsverplichtingen<sup>4</sup>. Uit een representatief dossieronderzoek blijkt dat voor 20% van de cliënten de aanwezigheid van zorgtaken geldt als een mogelijke hindernis om betaalde arbeid te aanvaarden. Een groot deel van dit percentage (78%) is alleenstaand ouder, zodat ervan kan worden uitgegaan dat voor hen de zorg voor kinderen als belemmerende factor genoemd is. Op grond van een zeer grove schatting resteert dan een percentage van 22% oftewel circa 4,5 % van de totale bijstandspopulatie waarvoor de zorg voor familieleden of personen in hun nabije omgeving als belemmering beschouwd wordt. Voor de duidelijkheid: dit betreft een zeer grove schatting. De definitie van «mantelzorg» die in dit onderzoek gehanteerd is is niet nader gedefinieerd

<sup>1</sup> Zie noot 4.

<sup>2</sup> Zie voor al deze gegevens: SCP 2003: Mantelzorg in getallen, Den Haag, oktober 2003.

<sup>3</sup> Zie: SCP 2002 Emancipatiemonitor, SCP 1994: mantelzorg, Rijswijk, maart 1994, SCP 2001, Vrij om te helpen, den Haag, maart 2001 en tevens SCP 2003, Mantelzorg, Den Haag, maart 2003.

<sup>4</sup> B Post, I Bakker, Een bestaan in de bijstand: belemmeringen en beleid. Elsevier, Den Haag, Januari 2000.

en zal bovendien per gemeente verschillen<sup>1</sup> Een gedeelte van deze groep is ontheven van de arbeidsverplichtingen. Bij de evaluatie van de Abw in 1999 bleek uit een steekproef van 50 gemeenten dat 4 gemeenten «zorgtaken voor een derde persoon» expliciet hanteerden als grond voor het verlenen van een ontheffing<sup>2</sup>. Hier geldt opnieuw dat er geen duidelijkheid is over de omschrijving die gebruikt is. Het aantal bijstandsgerechtigden dat ontheven is vanwege de aanwezigheid van zorgtaken voor familieleden of personen in hun nabije omgeving is niet bekend.

## **Mantelzorg en WWB**

### *Arbeidsverplichtingen*

De WWB legt het accent op het realiseren van economische zelfstandigheid door betaalde arbeid. Een stijging van de arbeidsdeelname is niet alleen van belang om economische redenen, maar zeker ook op grond van maatschappelijke en sociale overwegingen. Het hebben van betaald werk vormt juist voor mantelzorgverleners vaak een belangrijke functie als «uitlaatklep» en mogelijkheid voor individuele ontplooiing los van de zorgverlening<sup>3</sup>. In beginsel worden aan alle bijstandsgerechtigden arbeidsverplichtingen opgelegd. De aanwezigheid van mantelzorgtaken is een reden voor ontheffing voorzover hiermee geen rekening mee gehouden kan worden door middel van een voorziening. Bekende voorzieningen die de verlener van mantelzorg kunnen ontlasten zijn de thuiszorg en het PGB. Deze voorzieningen worden bekostigd uit de Algemene Wet voor Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en komen dus niet ten laste van het reïntegratiebudget. De WWB bevat geen sluitende definitie van het begrip «voorzieningen», wat tot gevolg heeft dat de gemeente een grote vrijheid heeft bij de inzet van uitstrooinstrumenten. De gemeente kan er zelfs voor kiezen om, indien zij dat tijdelijk nodig acht, tijdelijk uit dit budget huishoudelijke hulp te bekostigen als dat noodzakelijk is om reïntegratie in betaalde arbeid mogelijk te maken. Bijkomend voordeel van de vrije besteding van het werkdeel is dat relatief eenvoudig kan worden samengewerkt met instellingen als het RIAGG en de stichting Thuiszorg. Verschillende gemeenten hebben in het kader van projecten gericht op sociale activering reeds ervaring met deze samenwerking opgedaan<sup>4</sup>. Uit de WWB vloeit voort dat de gemeente bij het opleggen van arbeidsverplichtingen rekening moet houden met een eventuele aanwezigheid van zorgtaken. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van de combinatie arbeid en zorg ligt echter vanzelfsprekend niet alleen bij de gemeente, maar voor een belangrijk deel ook bij de zorgverlener zelf. In veel gevallen kan daarbij ondersteuning worden verleend vanuit het lokale steunpunt mantelzorg. Deze steunpunten worden medegefinancierd vanuit het ministerie van VWS.

Maatwerk staat centraal in de WWB. Dit sluit bijzonder goed aan bij de randvoorwaarden voor het ondersteunen van mantelzorg. Mantelzorg kenmerkt zich immers door een grote diversiteit in zorgsituaties. Tijdelijke zorg na een ziekenhuisopname, sterfgevallen of chronische zorg vallen niet over één kam te scheren<sup>5</sup>. Maatwerk in de WWB impliceert dat bij het opleggen van de arbeidsverplichtingen er ook voor gekozen kan worden om bijvoorbeeld tijdelijk afspraken te maken over een sollicitatieplicht voor een gedeelte van de werkweek, of actieve oriëntatie op de arbeidsmarkt, zonder dat die oriëntatie direct gekoppeld is aan een verplichting om actief te solliciteren. In de meeste gevallen zal het uiteindelijk mogelijk zijn om een passende oplossing te vinden. Het SCP constateerde in haar onderzoek dat slechts 7% van de mantelzorgverleners onder de 65 jaar niet kan gaan werken omdat dit niet te combineren is met de zorg<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Zie noot 9.

<sup>2</sup> Activeringsinstrumenten in de Bijstand: deelrapport: arbeidsverplichtingen, SZW, Den Haag, 1999.

<sup>3</sup> Zie onder meer: noot 2 en bijv. «Als de mantel niet meer past...» stichting Pyloon, Zaandam mei 2002, SCP 2003, M. Moree, W. Akkerman en W. Wisgerof (2002) Een leven naast de zorg, werkende mantelzorgers. In: tijdschrift voor de sociale sector, jrg 56, nr. 6, pp 24–30.

<sup>4</sup> Zie noot 10.

<sup>5</sup> SCP (2001) en onder meer M. Moree, Wie zorgt er straks voor ouderen, zieke en gehandicapten. In: jaarboek Emancipatie, pp 50–60.

<sup>6</sup> Zie noot 8.

De WWB verplicht gemeenten om in de reïntegratieverordening te omschrijven op welke wijze rekening wordt gehouden met zorgtaken. Dit vervult een dubbele functie. Enerzijds kan de verordening voorkomen dat er willekeurig optreedt in de individuele besluitvorming. Anderzijds kan de verordening ook een belangrijke stimulans betekenen voor het debat en bewustwording op lokaal niveau en zo een aanzet geven tot initiatieven vanuit andere gemeentelijke sectoren. Sluitende mantelzorgarrangementen komen immers het best tot stand op decentraal niveau waardoor optimaal kan worden aangesloten op de lokale sociale infrastructuur.

In de reïntegratieverordening zelf kan de gemeente onder meer aangeven welke eisen op het terrein van de combinatie arbeid en zorg gesteld worden bij de aanbesteding van trajecten, welke voorzieningen de gemeente in wil zetten om zorgverleners te ontlasten en/of welke criteria zij hanteert bij het opleggen van arbeidsverplichtingen en het verlenen van een (tijdelijke) ontheffing.

De verordening kan ook benut worden voor het initiëren van bredere integrale experimenten. Een goede bron van inspiratie daarvoor bieden bijvoorbeeld de ervaringen met de stimuleringsmaatregel dagindeling<sup>1</sup>. Interessante voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een convenant dat negen zorginstellingen hebben afgesloten met de gemeente Leiden ter ondersteuning van mantelzorg.<sup>2</sup>

#### *Reactie op aanbevelingen van de Landelijke Organisatie Thuisverzorgers (LOT)*

Het LOT heeft op grond van de reacties die ontvangen zijn tijdens de eerder genoemde meldweek van 17 tot en met 26 september enkele relevante aanbevelingen gedaan voor het gemeentelijk activeringsbeleid.

- De eerste aanbeveling betreft de mogelijkheid voor zwaar belaste mantelzorgers om in aanmerking te komen voor een (tijdelijke) ontheffing van de sollicitatieplicht. Op deze aanbeveling is hierboven reeds ingegaan.
- Een tweede aanbeveling is de aanbeveling om in reïntegratietrajecten ondersteuning te bieden aan mantelzorgers, waaronder het regelen van overname van zorg tijdens werktijden en het bemiddelen over afstemming op werktijden van zorg. Deze aanbeveling sluit goed aan op de constatering dat een belangrijk deel van de combinatieproblemen die mantelzorgverleners ondervinden veroorzaakt wordt door onvoldoende kennis over de verschillende (wettelijke) mogelijkheden. De gemeente moet bij het opleggen van arbeidsverplichtingen rekening houden met de aanwezigheid van zorgtaken. Deze eis zal zich vaak doorvertalen in het formuleren van de vraag aan reïntegratiebedrijven. Er is aanleiding om daar optimistisch over te zijn. De combinatie arbeid en zorg is voor veel reïntegratiebedrijven niet nieuw meer, onder meer als gevolg van de toenemende vraag naar reïntegratietrajecten voor alleenstaande ouders in de bijstand, maar ook als gevolg van het forse ziekteverzuim door overbelasting in bijvoorbeeld de zorg sector<sup>3</sup>. Goede voorbeelden op het specifieke vlak van reïntegratie en mantelzorg zijn tevens te ontlenuen uit enkele methodieken die zijn ontwikkeld in Groot-Britannië. Relevante aanknopingspunten uit deze methodieken zullen terug te vinden zijn in de handreiking «arbeidsinschakeling» die eind 2003 wordt gepubliceerd door Stimulansz.

<sup>1</sup> SCP, Beter voor de dag, Evaluatie van de stimuleringsmaatregel dagindeling, Den Haag, maart 2003.

<sup>2</sup> NIZW (2002). Niet kiezen maar delen; naar een combinatiescenario voor werkende mantelzorgers. Utrecht: NIZW.

<sup>3</sup> J.W.M. Mevissen e.a., Op weg naar volwassenheid, Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten, eindrapport.2002, Den Haag, ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid.

#### *EVC*

Ervaring met het verlenen van (informele) zorg kan een zeer positieve rol

spelen bij de activering van mantelzorgverleners. Verschillende zorginstellingen doen daarom ervaring op met het waarderen van ervaring in de zorg als formele kwalificatie soms in plaats van opleidingseisen. Deze werkwijze is beter bekend onder de noemer EVC (Erkenning Elders Verworven Competenties). Op korte termijn komt een handreiking «klantprofielen» uit van Stimulansz, waarin onder andere de EVC- methodiek wordt vertaald naar de reïntegratie en bemiddeling van personen die een bijstandsuitkering ontvangen.

### **Relevante wetgeving op het terrein van de combinatie arbeid en zorg**

De afgelopen jaren is de wetgeving om de combinatie arbeid en zorg mogelijk te maken sterk uitgebreid. Op 1 december 2001 is de Wet arbeid en zorg (Wa&z) in werking getreden. Deze wet kent onder meer de mogelijkheid voor een kortdurend zorgverlof. De werknemer heeft recht op verlof van maximaal 10 dagen per jaar voor de noodzakelijke verzorging van een ziek kind, een zieke partner of ouder. Voor werknemers die mantelzorg verrichten zijn daarnaast ook de Wet aanpassing arbeidsduur en de Arbeidstijdenwet van belang. Personen die uitstromen uit de bijstand zullen indien nodig van deze wetten regelgeving gebruik kunnen. Goede voorlichting door gemeenten is daarom van belang. Het is daarom zaak om hier in het implementatietraject aandacht aan te besteden.

### **Toekomstige ontwikkelingen**

Door het kamerlid Bruls is tevens gevraagd om expliciete informatie om te kunnen beoordelen welke gevolgen de WWB zou kunnen hebben op het aanbod van mantelzorg.

Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is nagegaan hoe de mantelzorg die men ontvangt zich zal ontwikkelen<sup>1</sup>. De WRR verwacht dat de arbeidsdeelname tot 2020 zal toenemen. Door deeltijdarbeid, arbeidsduurverkorting (per persoon) en de stijging van de arbeidsparticipatie zal de gemiddelde arbeidsduur tot 2020 gelijk blijven. Van verdringing van zorg door arbeid is daarom volgens de WRR geen sprake. Deze bevinding ondersteunt de constatering die eerder in de brief is gedaan. Vraag en aanbod van mantelzorg zijn tevens afhankelijk van de invloed van andere aspecten als demografische ontwikkelingen, de kwaliteit van relaties en morele overtuigingen. Veranderingen op het terrein van de bijstandswetgeving kunnen niet van deze ontwikkelingen worden los gezien.

Gelet op het voorgaande is mijn conclusie geen andere dan dat er voldoende mogelijkheden zijn om de activerende doelstelling van de WWB te combineren met een blijvend aanbod van mantelzorg. Aandacht voor de individuele situatie van de cliënt en voor de mogelijkheden die aanwezig zijn om de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen zijn een belangrijke succesfactoren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte

---

<sup>1</sup> WWR: doorgroei naar arbeidsparticipatie (Rapport 57 aan de Regering). 2000