

Vergaderjaar 2008–2009

31 800

Voorstel van wet van de leden Sap en van Gent tot wijziging van de Wet arbeid en zorg (Wet Langdurend Zorgverlof)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samen werken, samen leven. Zo heet het Beleidsprogramma van het huidige kabinet. Onderhavig wetsvoorstel past daar uitstekend bij. Het heeft tot doel het samen werken én het samen leven te bevorderen. En wel voor die groep die zorg voor hun zieke naaste combineert met betaalde arbeid. Naar verwachting zal deze groep de komende jaren fors stijgen. We willen immers dat werknemers meer en langer gaan werken. Tegelijkertijd kampt de professionele zorg met grote tekorten. En willen oudere en zieke mensen langer thuis blijven wonen.

De samenleving heeft er dus belang bij om mantelzorgers zoveel mogelijk voor de arbeidsmarkt te behouden. Gezien de vergrijzing zijn zij als werknemers hard nodig om de economie draaiende te houden en zijn zij als mantelzorgers hard nodig om de tekorten in de professionele zorg op te vangen. Een goede combineerbaarheid van zorg en arbeid is ook in het belang van mantelzorgers. Zij behouden hun inkomen én de sociale contacten en voldoening die gepaard gaan met betaalde arbeid.

De combinatie mantelzorg en arbeid is zwaar. Ondersteuning is hard nodig. Mantelzorgers kunnen op dit moment wel langdurend zorgverlof aanvragen. Maar het verlof is onbetaald. Dat vormt voor vele werknemers, zeker als zij een laag inkomen hebben, een drempel om het verlof op te nemen. Bovendien is de groep voor wie je mag zorgen beperkt tot eerstegraads familieleden die levensbedreigend ziek zijn. Ook dat vormt een belemmering voor mantelzorgers, zeker gezien het groeiend aantal alleenstaanden. De maatschappij verandert en er zijn steeds meer goede vrienden die voor elkaar willen zorgen en soms ook dichterbij wonen dan de familie.

Met dit wetsvoorstel willen de indieners de bestaande regeling op beide tekortkomingen (onbetaald en beperkte groep) verbeteren.

Consultatieronde

De indieners hebben advies gevraagd aan en gekregen van verschillende maatschappelijke organisaties, te weten FNV, CNV, VNO-NCW, het Expertisecentrum Mantelzorg, Mezzo en het Digitaal Contactpunt voor Mantelzorgers in Nederland (DCMN). Met uitzondering van VNO-NCW waren de reacties positief. Het CNV vindt het voorstel sympathiek, maar heeft wel vragen bij de uitwerking. Die vragen betreffen met name de

afbakening nu de bloedband wordt losgelaten en de eis dat het gaat om een levensbedreigende ziekte.

De meeste andere organisaties wezen er op dat ze het wetsvoorstel beschouwen als een eerste, maar waardevolle stap. Zij graag nog meer stappen zien. Zo wijst Mezzo er op dat het huidige maximale verlof van 6x de gebruikelijke werkweek beperkingen kent. Ook de FNV pleit voor meer flexibiliteit in de opname van het verlof. Mantelzorgers hebben behoefte aan maatwerk. De FNV wijst er verder op dat de betaling van het verlof minimaal is. DCMN wijst op het belang van verdere ondersteuning van mantelzorgers. Zo zijn, aldus DCMN, nog te veel gemeenten niet goed op de hoogte van mantelzorg, hun behoeftes en de ondersteuning die gemeenten geacht worden te geven. Ook richting werkgevers moet er meer voorlichting plaats vinden.

De werkgeversorganisatie, VNO-NCW, stelt dat het belang van mantelzorg evident is. VNO-NCW is echter geen voorstander van een wettelijke regeling. Dit dient in onderling overleg tussen werkgever(s) en werknemer(s) opgelost te worden, waarbij met name wordt gekeken naar maatwerk, goed werkgeverschap en flexibiliteit.

Mantelzorgers zijn van onschatbare waarde

Als mantelzorgers een dag zouden staken, zijn de gevolgen niet te overzien. Er zijn in Nederland 2,4 miljoen mensen die langer dan 3 maanden of meer dan 8 uur per week hulp geven. Die mantelzorgers zijn van onschatbare waarde. Van alle zorg aan mensen thuis wordt 75% verleend door mantelzorgers. Volgens schattingen zou er tussen de 4 en 7 miljard euro nodig zijn om deze zorg te vervangen.

De definitie van mantelzorg is een ingewikkelde. Mezzo, de landelijke vereniging van mantelzorgers, hanteert de volgende: «Mantelzorgers zorgen voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende ouder, kind of ander familielid, vriend of buur. Zij geven die zorg omdat ze een persoonlijke band hebben met die persoon. De zorg die zij geven is langdurig, intensief en afhankelijk van de behoefte van de zorgbehoevende.» Mantelzorg overstijgt de «gebruikelijke» zorg die mensen aan elkaar geven.

Vrouwen zijn vaker mantelzorgers (58% is vrouw). Zij besteden er ook meer uren aan, gemiddeld 14 uur per week, tegen 12 uur per week voor de mannen. Bovendien zorgen zij voor meer mensen. Mannen zorgen vooral voor hun partner, vrouwen zorgen voor partners, (schoon)ouders, kinderen en mensen buiten familieverband. Ook de inhoud van de zorg verschilt. De mantelzorg gegeven door mannen is vaker praktisch van aard (klussen, boodschappen doen, administratie etc.). De zorg gegeven door vrouwen is meestal meer persoonlijk (wassen, voeden, kleden etc.). In totaal zijn er 300 000 mensen die niet zorgen voor hun ouder, partner of kind, maar voor andere familieleden of vrienden.

Overigens verlenen mantelzorgers niet alleen zorg thuis. Ook in bijvoorbeeld verpleeghuizen wordt er zwaar op mantelzorgers geleund.

Combinatie mantelzorg en werk

Ruim één op de acht werknemers zorgt voor een chronisch zieke partner of een hulpbehoevende ouder (1,5 miljoen mensen). Van deze groep zorgen 750 000 mensen meer dan drie maanden en meer dan acht uur per week voor hun naaste. Het gaat met name om oudere werknemers. Van de werkende vrouwen tussen de 50 en 54 jaar geeft 20% mantelzorg. De combinatie werk en mantelzorg is zwaar. Eén op de vijf mantelzorgers heeft geen of minder betaald werk vanwege de mantelzorg. Dit heeft direct gevolgen voor het inkomen. Gemiddeld werken alle mantelzorgers die inkomen mislopen 552 uur per jaar minder dan zij wensen. Ook op de lange termijn ondervinden zij hier nadeel van, bijvoorbeeld in hun

pensioenopbouw. Dit inkomensverlies komt bovenop andere kosten die samenhangen met de mantelzorg, zoals bijvoorbeeld extra telefoonkosten, reiskosten, de uitgaven voor extra kinderopvang. Gemiddeld genomen zijn de extra kosten voor een mantelzorger € 617,- per jaar. 7% van de mantelzorgers komt in financiële problemen. Dit zijn vooral mensen die hun partner verzorgen, relatief hoge uitgaven hebben en een jaarinkomen van minder dan 25 000 euro.

Werkende mantelzorgers komen ook in tijdsnood. De helft van hen heeft het gevoel tijd tekort te komen. En bijna de helft heeft meer moeite dan anders om het eigen huishouden te regelen.

Overbelasting ligt op de loer

Veel mantelzorgende werknemers zijn zogenoemde multi-taskers, waar we zuinig op moeten zijn. De druk op mantelzorgers is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden en zal in de toekomst nog verder toenemen. Door de vergrijzing stijgt de zorgvraag en stijgen de kosten van professionele zorg. In reactie daarop wordt de toegang tot professionele zorg ingeperkt. Er wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om hun problemen met hulp van de omgeving en het eigen netwerk op te lossen. Door dit beleid neemt het beroep op mantelzorgers toe.

Ook de kans op overbelasting neemt toe. Van de werkende mantelzorgers geeft 10% aan dat de combinatie werk en mantelzorg te zwaar is. 8% heeft zich vanwege overbelasting een tijd ziek gemeld.

Kabinetsbeleid

In de beleidsbrief «Iedereen doet mee» stelt het kabinet zich expliciet tot doel het aantal mantelzorgers uit te breiden. In de Beleidsbrief «Voor Elkaar» zet het kabinet uiteen hoe. Zij wil dit doen door gemeenten te stimuleren meer werk te maken van de ondersteuning van mantelzorgers via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Ook zet het kabinet in op mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid. Meer en betere ondersteuning en beter personeelsbeleid is van groot belang. Respijtzorg, flexibele werktijden en de mogelijkheid om thuis te werken: het zijn belangrijke behoeftes van mantelzorgers. Ook is het belangrijk dat de professionele thuiszorg flexibel is en bijvoorbeeld kan worden aangepast aan de werktijden van de mantelzorger. We moeten helaas constateren dat het kabinet ook contraproductieve maatregelen neemt. De gevolgen van de bezuiniging op de ondersteunende en activerende begeleiding zullen voor een groot deel neerslaan bij mantelzorgers. Maar hoe dan ook kan het kabinet de ondersteuning van mantelzorgers niet alleen overlaten aan gemeenten en werkgevers. Ook de landelijke overheid moet meer werk maken van haar verantwoordelijkheid.

Langdurend zorgverlof

Sinds juni 2005 hebben werknemers recht op langdurend zorgverlof. Werknemers kunnen dat opnemen als ze voor langere tijd voor een ernstig ziek kind, partner of ouder moeten zorgen. Per jaar mag een werknemer twaalf weken lang maximaal de helft van het aantal uren dat hij werkt als zorgverlof opnemen. Over deze verlofuren wordt geen salaris betaald, tenzij er in de cao andere afspraken staan. In 2007 maakten slechts 8 000 personen er gebruik van.

De verloffregeling schiet dan ook tekort. De situatie waarin mensen beroep kunnen doen op de verloffregeling is te beperkt. Mensen kunnen alleen verlof opnemen om te zorgen voor hun levensbedreigend zieke partner, kind, ouder, broer of zus. Zeker nu het aantal alleenstaanden groeit, is het van belang om deze beperking op te heffen. Mensen zorgen immers ook

voor hun zieke vriend of vriendin, soms de laatste weken voor zijn of haar dood. Ook deze mantelzorgers moeten beroep kunnen doen op het langdurend zorgverlof.

Het onbetaalde karakter van het verlof is ook een belemmering voor mensen om er gebruik van te maken. Met het oog op de toegankelijkheid voor lagere inkomensgroepen en voor mannen heeft de Kamer in 2001 dan ook de motie Bussemaker CS aangenomen waarin wordt gepleit om het recht op verlof te koppelen aan het recht op betaling. Dit aspect is in de uitwerking van het verlof helaas niet overgenomen. De indieners willen dit alsnog recht zetten. Uit een enquête van de FNV blijkt dat er grote behoefte is aan betaald verlof.

Een ander probleem is de geringe bekendheid van werknemers en werkgevers met het recht op langdurend zorgverlof. Zo heeft tweederde van de leidinggevenden hun werknemer die verlof vroeg om hulp te geven niet op de hoogte gesteld van de bestaande regelingen. En is 14% van de werkenden er niet mee bekend. Dit probleem kan niet wettelijk worden verholpen, maar de indieners wijzen er op dat een voorlichtingscampagne hard nodig is.

Financiën

Mantelzorgers nemen ook zorgtaken voor hun rekening die anders door professionele zorgverleners uitgevoerd zouden moeten worden. Zij zorgen daarmee voor een besparing op de overheidskas. Als werknemers vanwege de mantelzorg genoodzaakt zijn minder uren te gaan werken, loopt hun inkomen terug. Het zou eerlijker zijn deze inkomstenderving te delen, waarbij overheid, werkgevers en werknemers elk een deel voor hun rekening nemen.

Bovendien zijn de indieners er van overtuigd dat betaald zorgverlof de investering waard is. Werknemers die ondersteund worden in de combinatie mantelzorg en arbeid zullen productiever zijn, minder vaak verzuimen en ook op de lange termijn behouden blijven voor de arbeidsmarkt.

De indieners schatten in dat de invoering van hun wetsvoorstel jaarlijks ongeveer 120 miljoen euro kost. Dat is voldoende om het gebruik te doen toenemen van 8 000 mensen nu naar 150 000 mensen. Dat is ongeveer vergelijkbaar met het aandeel rechthebbenden dat ouderschapsverlof opneemt.

De indieners wijzen er op dat de geschatte kosten van 120 miljoen euro beperkt zijn in vergelijking met de geschatte vervangingskosten van mantelzorgers die in de miljarden lopen. Een investering van 120 miljoen euro is ook goed verdedigbaar als deze wordt afgezet tegen de bezuiniging op de AWBZ van 1 miljard euro.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I van het onderhavig wetsvoorstel regelt dat de kring rechthebbenden uitbreid. In onze moderne samenleving, waarin we willen zorgen voor elkaar ook als er geen familieband is, is een inperking tot eerste-graads familieleden niet houdbaar. Dit is vooral van belang voor alleenstaanden, die relatief vaker een uitgebreid vriendennetwerk onderhouden in goede en in slechte tijden.

Tevens regelt het wetsvoorstel dat zorgverlof opgenomen mag worden voor mensen die ernstig ziek zijn. Het huidige langdurend zorgverlof mag alleen opgenomen worden voor mensen die levensbedreigend ziek zijn. Dit wordt uitgebreid met langdurige of chronische ziekte. De indieners vinden het bijvoorbeeld van belang dat mensen die zorgen voor een demente partner of ouder een beroep kunnen doen op verlof. Van de mensen die zorgen voor hun partner of ouder met dementie vindt 20% de zorg zowel lichamelijk als emotioneel te zwaar. Op dit moment zijn er

270 000 mensen met dementie. De verwachting is dat dit aantal exponentieel zal groeien naar een half miljoen in 2040.

Artikel II regelt de betaling van het zorgverlof. Deze stellen de indieners gelijk aan de betaling van het ouderschapsverlof. De indieners zijn van mening dat deze vergoeding beperkt is. Zij zien het als een eerste stap. Het kabinet kan stimuleren dat in cao's aanvullingen worden gedaan waarmee de resterende inkomensproblematiek kan worden weggenomen.

Sap
Van Gent