

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 oktober 2007 en het nader rapport d.d. 20 december 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 augustus 2007, no. 07.002493, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en bijstand in verband met het verstrekken van een uitkering aan mantelzorgers, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) te wijzigen in verband met de mogelijkheid een uitkering te verstrekken aan mantelzorgers. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de keuze van het instrument en de persoonsgegevens. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 augustus 2007, no. 07.002493 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 oktober 2007, nr. W13.070301/I, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan.

1. Keuze van het instrument

Naar aanleiding van het bij de behandeling van het Belastingplan 2006 aanvaarde amendement om mantelzorgers een fiscale korting toe te kennen is nagegaan op welke wijze hieraan uitvoering zou kunnen worden gegeven.² Omdat het zowel voor de rijksbelastingdienst als voor de gemeenten op grond van artikel 21 van de Wmo niet mogelijk bleek dit amendement uit te voeren³, is besloten een landelijke regeling op te stellen, waarbij de minister de mogelijkheid krijgt mantelzorgers een tegemoetkoming te verstrekken. De minister zal deze bevoegdheid delegeren aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die de daarvoor benodigde gegevens aangeleverd krijgt van het Centrum indicatie Zorg (CIZ).⁴ De Raad merkt hierover het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nr. 30.

³ Memorie van toelichting Algemeen deel en kamerstukken II 2006/07, 30 800 XVI, nr. 128, blz. 4/5.

⁴ In de praktijk blijkt dat aan dit voornemen reeds uitvoering wordt gegeven (www.svb.nl en www.ciz.nl).

a. Met de Wmo is beoogd bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning in één wet neer te leggen, waarbij de rol van de gemeente is versterkt. De gemeente is in staat ondersteuning dicht bij de burger te organiseren: maatwerk in de directe leefomgeving.

De Wmo geeft in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, een definitie van «mantelzorg» en blijkens onderdeel g van datzelfde artikellid vormt het ondersteunen van mantelzorgers een onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning¹. Dit ziet evenwel niet op het verlenen van financiële ondersteuning aan mantelzorgers. Ook overigens geeft de Wmo geen aanknopingspunten voor een regeling van dien aard. Het is dan ook niet zonder meer vanzelfsprekend dat de Wmo het kader zou moeten zijn voor de voorgestelde voorziening. Daar komt bij dat met de keuze om de werkzaamheden door de SVB te laten verrichten het wettelijk systeem wordt doorbroken, nu gemeenten geen bemoeienis meer hebben met deze zogenoemde «mantelzorg-compensatie».

Het is de Raad verder opgevallen dat de toelichting niet inzichtelijk maakt welke eventuele andere mogelijkheden zijn overwogen. Een mantelzorger kan, blijkens de toelichting, in aanmerking komen voor een uitkering indien hij of zij iemand verzorgt die beschikt over een (her)indicatie – afgegeven na 1 april 2007 – voor extramurale AWBZ-zorg met een geldigheidsduur van ten minste 6 maanden, als het een aantoonbare besparing betreft op de professionele zorg. Gelet op dit uitgangspunt en de onmiskenbare samenhang van besparing door en beloning van de inzet van de mantelzorgers is het niet duidelijk waarom voor deze vergoeding een wettelijke basis wordt gegeven in de Wmo en niet in de AWBZ.

De Raad adviseert de gemaakte keuzes zowel voor de Wmo als om de SVB aan te wijzen nader te overwegen.

b. Onverminderd hetgeen onder a is vermeld, merkt de Raad het volgende op. Blijkens de toelichting heeft de minister inmiddels besloten de bevoegdheid tot het verstrekken van een uitkering aan mantelzorgers te delegeren aan de SVB.² De keuze voor de SVB wordt niet gemotiveerd, behoudens dan door te verwijzen naar het opdragen van de taak aan een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Ook de vermelding in de toelichting dat het gaat om strikt gebonden uitvoering in een groot aantal gevallen is, gelet op het kabinetsstandpunt inzake zbo's, niet toereikend.³

Verder wordt niet duidelijk gemaakt waarom niet is gekozen voor het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten (CAK), dat op grond van zowel de Wmo als de AWBZ belast is met enige uitvoeringsaspecten.

De Raad wijst er voorts op dat er geen goede reden is de bevoegdheid te delegeren, indien de keuze voor de SVB is gemaakt. Vermelding in de wettekst komt dan aangewezen voor.

Met een wettelijke grondslag voor de SVB zal ook voldaan moeten worden aan de vereisten van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). De Raad wijst onder meer op de artikelen 2, tweede lid, 3, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid⁴, en 6 van de Kaderwet zbo's. Dit heeft ook gevolgen voor het voorgestelde vierde lid van artikel 19a. Indien beoogd is ook het CIZ uitdrukkelijk een taak toe te kennen, dient de wettekst daarin eveneens te voorzien. De Raad adviseert op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

¹ Artikel 1, eerste lid, onderdeel g, van de Wmo.

² Algemeen deel, paragraaf Uitvoering van de regeling.

³ Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, blz. 5. Uit het kabinetsstandpunt blijkt dat dit motief niet voldoende valide is, omdat de voordelen, zoals het voorkomen van ongewenste ministeriële bemoeienis in individuele gevallen en de gewenste afstand tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering, ook op andere wijze kunnen worden bereikt.

⁴ Kabinetsstandpunt inzake zbo's: kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, blz. 4, en blz. 6, waar onder meer geconcludeerd wordt dat als taken worden toegevoegd of ontnomen dit gebeurt bij wet en nr. 24, blz. 4.

1a. De Raad merkt op dat niet duidelijk is waarom voor de uitkering een wettelijke basis wordt gegeven in de Wmo en niet in de AWBZ.

De belangrijkste overweging om in de Wmo de wettelijke basis voor de 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. Bovendien, de groep mantelzorgers is veel groter dan degenen die mantelzorg verlenen aan iemand met een indicatie op grond van de AWBZ. 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.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

1b. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de keuze voor de SVB. Die keuze komt op het volgende neer.

Het toekennen en uitbetalen van de uitkering van € 250 kan gezien worden als een publieke taak. Het ligt dan ook niet in de rede om deze taak op te dragen aan een private organisatie. Het Ministerie van VWS c.q. het Rijk 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 voorstel in te dienen. Deze voorstellen 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 het voorstel etc.). Op basis van deze criteria is gekozen voor de SVB als uitvoerder van de regeling en niet voor bijvoorbeeld het centraal administratiekantoor (CAK).

Inderdaad is de keuze voor de SVB gemaakt. In tegenstelling tot hetgeen de Raad opmerkt wordt de SVB in de wetstekst niet vermeld, omdat bij wijzigingen in de omstandigheden of inzichten met betrekking tot de uitvoering van de taak door de SVB wetswijziging vereist zou zijn, terwijl bij de voorgestelde redactie met een wijziging van de ministeriële regeling kan worden volstaan. Overigens sluit de voorgestelde redactie aan bij de systematiek van artikel 16 van de Wmo.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 19b toegevoegd aan het wetsvoorstel.

2. Persoonsgegevens

De regeling wordt zo uitgevoerd dat het CIZ, dat belast is met het afgeven van een indicatie voor zorg op grond van de AWBZ, de noodzakelijke gegevens van de zorgvrager verzendt aan de SVB. De SVB stuurt de door het CIZ opgegeven zorgvrager een aanvraagformulier voor de uitkering. De zorgvrager overhandigt het formulier aan de mantelzorg die hem of haar verzorgt. De mantelzorg en de zorgvrager ondertekenen het formulier en vullen de ontbrekende gegevens in. De mantelzorg stuurt het formulier met kopie identiteitsbewijs terug naar de SVB, die de administratie en registratie bijhoudt.

De gegevens van de zorgvrager waarover het CIZ beschikt, betreffen, blijkens de toelichting¹, naam, adres, woonplaats, nummer van de cliënt, besluitnummer en duur van de indicatie. De gegevens van de mantelzorg betreffen naam, adres, woonplaats, geboortedatum, bank- of gironummer, aangevuld met een kopie van een geldig identiteitsbewijs.

In artikel 2, onderdeel a, van Richtlijn 95/46/EG², welke bepaling uitwerking heeft gevonden in artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), wordt persoonsgegeven omschreven als iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.³ Als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit. Verder blijkt uit de definitie van verwerking van persoonsgegevens dat vrijwel alle handelingen met een persoonsgegeven onder de reikwijdte van dit begrip vallen, waaronder ook het opvragen en verstrekken door middel van doorzending van de gegevens.

Gelet op de aard van de gegevens betreft het persoonsgegevens. De SVB verzamelt deze gegevens, slaat ze op en stuurt deze, voorbedrukt op een formulier, door naar de zorgvrager. Het door de zorgvrager ingevulde formulier dient tevens de gegevens van de mantelzorg te bevatten. De combinatie van naam, adres, woonplaats en geboortedatum is voldoende om deze gegevens te herleiden tot een persoon. Bovendien moet een kopie van een identiteitsbewijs bijgevoegd worden, hetgeen betekent dat de SVB de beschikking krijgt over het sofinummer van betrokkene. Daarmee vraagt de SVB persoonsgegevens op en verzamelt hij deze, zodat sprake is van verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 2, onderdeel b van Richtlijn 95/46/EG. Gelet op het vorenstaande is de Raad van oordeel dat zowel het CIZ als de SVB persoonsgegevens verwerken als bedoeld in de Wbp. Dit betekent dat voldaan moet worden aan de in de Wbp gestelde eisen, hetgeen in ieder geval een uitdrukkelijke, voldoende specifieke grondslag in de Wmo vereist.⁴

¹ Algemeen deel, onder «Uitvoering van de regeling».

² Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens (PbEG L. 281).

³ Verwezen zij ook naar artikel 1, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

⁴ Artikel 7 Richtlijn 95/46/EG en artikel 8 van de Wbp.

Artikel 18 van de Wmo geeft echter alleen een regeling voor het gebruik van sofnummers ten behoeve van de vaststelling van de eigen bijdrage en financiële tegemoetkomingen in het kader van door de gemeente verleende maatschappelijke ondersteuning.¹

Nu het in dit wetsvoorstel gaat om een mantelzorgcompensatie, is de Wmo niet toereikend en behoeft deze, naar het oordeel van de Raad, aanvulling en zullen het CIZ en de SVB uitdrukkelijk bevoegd verklaard moeten worden tot gegevensbewerking. Ook overigens adviseert de Raad in de toelichting inzichtelijk te maken dat aan de Wbp getoetst is.

2. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat de mantelzorger het formulier met een kopie van zijn identiteitsbewijs terug zou sturen naar de SVB. Hiervan ben ik echter teruggekomen, vooral om de administratieve lasten voor de burgers zo beperkt mogelijk te houden. De desbetreffende passage in de memorie van toelichting is dan ook geschrapt.

Over het verwerken van persoonsgegevens door de SVB en het CIZ is in de memorie van toelichting nader ingegaan.

De SVB is op grond van artikel 8, onder c en e, van de Wet bescherming persoonsgegevens bevoegd om persoonsgegevens te verwerken. Aan het verstrekken van de voor de SVB noodzakelijke gegevens door het CIZ en het bureau jeugdzorg is in artikel 19b een uitdrukkelijke wettelijke grondslag gegeven.

3. Overige opmerkingen

a. De toelichting noemt als uitvoerders van de regeling het CIZ en de SVB en schetst de afbakening van taken.² In de toelichting op artikel 19a wordt alleen melding gemaakt van de SVB.

Daarmee wordt niet de vereiste duidelijkheid verkregen. Zo zullen, blijkens de toelichting, eventuele bezwaarprocedures door de SVB worden behandeld. Het is de Raad niet duidelijk wie belanghebbende is, indien de zorgvrager bezwaren heeft tegen de gegevensverstrekking door het CIZ aan de SVB, dan wel de zorgvrager geen formulier overhandigt of wil overhandigen aan de mantelzorger.

De Raad adviseert in de toelichting op dit onderdeel duidelijkheid te verschaffen en de wettekst zonodig aan te vullen.

b. Indicaties worden niet alleen afgegeven door het CIZ, maar ook door het Bureau jeugdzorg indien het gaat om een AWBZ-indicatie voor een kind (bijvoorbeeld ondersteunende begeleiding of activerende begeleiding).³ Indien men overigens aan de voorwaarden voldoet, zal men ook in die gevallen voor «mantelzorgcompensatie» in aanmerking komen. De toelichting maakt hiervan geen melding.

De Raad adviseert de wettekst en de toelichting hiermede in overeenstemming te brengen.

c. Voor de uitvoering is blijkens de toelichting voor de werkzaamheden door het CIZ een bedrag van 150 000 euro incidenteel en 50 000 euro structureel begroot. De kosten voor de SVB bedragen 972 000 euro.

Uit de toelichting blijkt niet of dit laatste bedrag incidenteel of structureel is. Indien sprake is van structurele kosten, resulteert dit in een totaal bedrag van ongeveer 1 miljoen euro. Dit bedrag wijkt significant af van het bedrag van 5 miljoen euro voor de uitvoeringskosten, dat in de brief van 5 februari 2007⁴ wordt genoemd.

De Raad adviseert in de toelichting op het verschil van deze bedragen in te gaan.

3a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting verduidelijkt, in die zin dat de SVB wordt genoemd als uitvoerder van de regeling. De SVB kan zijn taak echter alleen uitvoeren als hij kan beschikken over voor de uitvoering noodzakelijke gegevens die het CIZ en een bureau jeugdzorg hebben. Immers, het CIZ en een bureau jeugdzorg zijn belast met het afgeven van een indicatie voor de zorg op grond van de AWBZ. Artikel 19b geeft het CIZ en een bureau jeugdzorg een wettelijke basis om de noodzakelijke persoonsgegevens te verstrekken.

In de toelichting is nader ingegaan op de vraag wie belanghebbende is in de bezwaarprocedure.

¹ De uitvoering hiervan is toegekend aan het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten (CAK; artikel 16 van de Wmo) en de gemeenten, samenwerkingsverbanden en de instellingen die huishoudelijke verzorging verlenen (artikel 19 van de Wmo).

² Memorie van toelichting, algemeen deel, onder uitvoering van de regeling.

³ Artikel 9b, vierde lid, van de AWBZ en artikel 9 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XVI, nr. 128, blz. 2.

3b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting aangepast. In artikel 19b is het bureau jeugdzorg genoemd.

3c. In de memorie van toelichting is op de uitvoeringskosten nader ingegaan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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