



De regeling waardering mantelzorgers geëvalueerd

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS

drs. D Vijfvinkel
drs. E.P. Poortvliet
drs. E. Ermens
drs. M. Diepenhorst

Projectnummer: B3405

Zoetermeer, 8 mei 2008

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Mantelzorgers worden doorgaans zwaar belast en krijgen daarvoor niet altijd (maatschappelijke) erkenning. Als blijk van waardering aan mantelzorgers is in 2007 door de overheid het mantelzorgcompliment ingesteld. Het is een landelijke, uniforme regeling gekoppeld aan indicaties voor (extramuraal) AWBZ-zorg. Op basis van de regeling kunnen zorgvragers hun mantelzorgers jaarlijks in aanmerking laten komen voor een 'mantelzorgcompliment' van €250,-. De uitvoering van deze regeling is in handen van het CIZ, de SVB en de Bureaus Jeugdzorg.

Research voor Beleid heeft in opdracht van het Ministerie van VWS een evaluatie van de regeling uitgevoerd. Deze rapportage vormt het resultaat. Aan de orde komen het uitvoeringsproces, het (geringe) gebruik van de regeling, de mogelijkheden voor aanpassing van de toekenningscriteria en de ervaringen van zorgvragers en mantelzorgers met het compliment. Tevens biedt het rapport een overzicht van mogelijke alternatieven voor de huidige gedaante van de regeling. Het onderzoeksteam hoopt met dit rapport een waardevolle bijdrage te leveren aan verdere besluitvorming omtrent de Regeling Waardering Mantelzorgers.

Paul Poortvliet
Projectleider Zorg en Welzijn

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Visie op de evaluatie	7
1.2	Opzet van het onderzoek	9
1.3	Responsverantwoording enquête	10
1.4	Leeswijzer	12
2	Achtergronden bij het onderzoek	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Wat is mantelzorg?	13
2.3	Ondersteuning van mantelzorgers	14
2.4	Het amendement Van der Vlies	15
2.5	Totstandkoming van de Regeling Waardering Mantelzorgers	17
2.6	De regeling in het kort	18
3	Uitvoering van de regeling	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Vorbereiding	21
3.3	Communicatie	23
3.4	Indicatiestelling mantelzorg	25
3.5	Verzending aanvraagformulieren mantelzorgcompliment	28
3.6	Controle en uitbetaling door SVB	29
3.7	Benodigde tijd voor de uitvoering van de regeling	30
3.8	Conclusie	31
4	Bereik en gebruik van de regeling	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Raming van het bereik	33
4.3	Verklaringen voor het beperkte gebruik	35
4.4	Mantelzorgers die buiten het bereik van de regeling vallen	37
4.5	Conclusie	39
5	Effecten van de regeling	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Ervaringen mantelzorgers die compliment hebben ontvangen	41
5.3	Ervaringen van mantelzorgers die niet in aanmerking komen	42
5.4	Signalen uitvoerders over onrechtvaardige verstrekkingen	43
5.5	Neveneffecten	44
5.5.1	Toename aantal herindicaties	44
5.5.2	Toename beroep op de AWBZ	44
5.5.3	Eenmalige financiële impuls lokale mantelzorgondersteuning	45
5.6	Conclusie	46

6	Alternatieve regelingen	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Individuele waardering	47
6.2.1	Optimaliseren uitvoering huidige regeling	47
6.2.2	Aanpassing van de huidige criteria (binnen de AWBZ)	49
6.2.3	Individuele waardering lokaal	51
6.2.4	Individuele waardering via fiscale korting	53
6.3	Collectieve waardering	53
6.4	Mening van mantelzorgers over alternatieven	54
6.5	Conclusie	56
7	Conclusies en aanbevelingen	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Conclusies	57
7.3	Aanbevelingen	59
Bijlage		
1	Verantwoording raming alternatieven	61
2	Raming van het bereik door VWS	65
3	Visie van de MOgroep op mantelzorg	67
4	Werkinstructie SVB aan BJZ's	69
5	Formulier 'inhaalactie' CIZ	73

1 Inleiding

1.1 Visie op de evaluatie

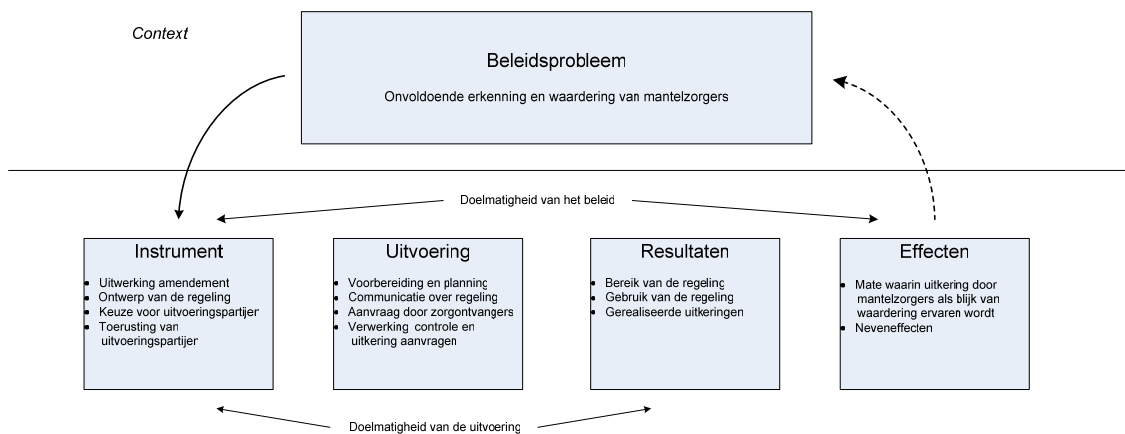
Doel van het onderzoek is het proces en de effecten van de inwerkingtreding van de regeling te evalueren.

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- 1 Hoe verloopt het gebruik van de regeling? (Met name gericht op verklaringen voor het relatief lage aantal aanvragen)
- 2 Is de communicatie over de regeling naar klanten voldoende geweest?
- 3 Ervaren de ontvangers de uitkering als een compliment?
- 4 Wordt de regelgeving als complex, belastend en bureaucratisch ervaren?
- 5 Is het aanpassen van de criteria om voor de uitkering in aanmerking te komen mogelijk en wenselijk?

Om de beantwoording van de onderzoeksvragen te structureren is het door Research voor Beleid ontwikkelde beleidsevaluatiemodel gebruikt. In onderstaande figuur is dit beleidsmodel weergegeven, toegepast op de regeling mantelzorgers en de in de offerteaanvraag geformuleerde vragen.

Figuur 1.1 Beleidsevaluatiemodel Regeling Waardering Mantelzorgers



Het **beleidsprobleem** waarop de evaluatie betrekking heeft (en waarvoor het amendement destijds is ingediend) is dat er onvoldoende erkenning en waardering leek te zijn voor mantelzorgers. Vervolgens is een **instrument** ingezet, te weten de uitkering voor mantelzorgers. Er is vastgesteld op welke wijze toekenning van de uitkering moest plaatsvinden en welke partijen hierbij betrokken zouden worden. Vervolgens is de **uitvoering** gestart. Klanten zijn benaderd, aanvragen zijn ingediend en behandeld en er is geld uitgekeerd. Dit heeft geleid tot een (relatief laag) aantal uitkeringen (de **resultaten** van de beleidsmaatregel). Tenslotte is de vraag wat het **effect** is van de regeling: wordt de uitkering door de mantelzorgers daadwerkelijk gezien als compliment. De resultaten en effecten bepalen de doelmatigheid van het beleid en kunnen leiden tot bijstelling van het beleid.

In deze evaluatie zijn zowel het proces (de uitvoering) als het uiteindelijke gebruik (resultaten) en de ervaringen van de ontvangers (effecten) in kaart gebracht. Tenslotte zijn op verzoek van het ministerie alternatieven voor de huidige regeling verkend.

Door deze begrippen op de onderzoeksvragen en deelvragen toe te passen, is een evaluatiekader opgesteld. Het vormt de leidraad voor het onderzoek waarmee is bepaald welke informatie verzameld, geanalyseerd en verwerkt diende te worden. In figuur 1.2 is het gehanteerde analysekader weergegeven.

Figuur 1.2 Gehanteerd evaluatiekader

Beleidsaspect	Onderzoeksaspecten	Bronnen	
Beleidsprobleem	doel van de regeling	documenten	
	reconstructie van beleid	documenten, VWS, Mezzo	
Instrument	uitwerking amendement	documenten	
	ontwerp van de regeling	documenten	
	keuze uitvoeringspartijen	documenten	
	draagvlak bij uitvoeringspartijen	uitvoeringspartijen	
	toerusting van uitvoeringspartijen	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB, VWS	
	uitkeringsvoorwaarden en definitie mantelzorg	documenten	
	keuze tijdspad uitvoering	documenten, VWS	
	beschikbare budget	documenten	
Uitvoering	voorbereiding op regeling	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	planning van de uitvoering	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	beschikbare tijd	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	communicatie naar zorgvragers (gekozen communicatielijnen, communicatie middelen)	uitvoeringspraktijken, BJZ, CIZ, SVB, zorgvragers, mantelzorgers	
	rol partijen bij communicatie	Mezzo, andere patiëntenverenigingen	
	interne communicatie en stroomlijning procedures	uitvoeringspraktijken, BJZ, CIZ, SVB	
	bekendheid regeling bij (potentiële) gebruikers	zorgvragers, mantelzorgers	
	keuzes zorgvragers wel of niet aanvragen	zorgvragers, mantelzorgers	
	(gepercipieerde) complexiteit aanvraagprocedure	zorgvragers, mantelzorgers	
	verstrekking formulieren door SVB en BJZ aan zorgvragers	zorgvragers, mantelzorgers	
	controle aanvraag door SVB	uitvoeringspartijen SVB	
	beschikking en uitbetaling door SVB	uitvoeringspartijen SVB, mantelzorgers	
	mate van uniformiteit in uitvoering	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	mate van toerusting voor uitvoering	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	wijze van administratie rond uitvoering	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	benodigde tijd per mantelzorger	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	tijd voor uitvoering regeling	uitvoeringspartijen BJZ, CIZ, SVB	
	Resultaten	aantal aanvragen	documenten
		aantal verstrekkingen	documenten
		aantal zorgvragers dat niet gereageerd heeft en overwegingen daarbij	zorgvragers, Mezzo, andere patiëntenvereniging
Effecten	mate waarin uitkering als blijk van waardering ervaren wordt	mantelzorgers	
	neveneffecten, bv eventuele groei (her)indicaties door koppeling aan aanvraag uitkering	documenten	
	mensen die onbedoeld buiten de boot vallen	documenten, mantelzorgers, Mezzo, andere patiëntenvereniging	
Terugkoppeling	mogelijkheden om regeling voor andere groepen toegankelijk te maken (criteria aanpassen)	analyse	
	Consequenties aanpassen beleid (financieel)	analyse	

1.2 Opzet van het onderzoek

Fase 1 – Beleidstheorie

De eerste fase van het onderzoek had tot doel om het beleid te reconstrueren en het evaluatiekader vast te stellen. Alle relevante beleidsstukken zijn bestudeerd om een reconstructie van het gevoerde beleid op te kunnen stellen. Vervolgens zijn op basis hiervan vragen geformuleerd voor de interviews met één van de betrokken beleidsmedewerkers van VWS en enkele vertegenwoordigers van Mezzo.

Fase 2 - Uitvoering: perspectief uitvoerders

In de tweede fase zijn alle aspecten rondom de uitvoering van de regeling in kaart gebracht. Dit is gedaan op basis van documentanalyse en interviews met vertegenwoordigers van de drie uitvoeringsverantwoordelijke partijen. Na het opstellen van drie verschillende checklists zijn gestructureerde telefonische interviews afgenomen met:

- Zes medewerkers van de SVB die betrokken waren bij de uitvoering van de regeling
- Medewerkers (voornamelijk indicatiestellers) van zes verschillende Bureaus Jeugdzorg (op een totaal van 15) die in de praktijk te maken hadden met het Mantelzorgcompliment
- Medewerkers (voornamelijk indicatiestellers) van zes verschillende CIZ-kantoren die in de praktijk te maken hebben gekregen met het Mantelzorgcompliment

Fase 3 - Uitvoering: perspectief zorgvragers en mantelzorgers

In deze derde fase is de uitvoering in kaart gebracht vanuit het perspectief van de zorgvragers en de mantelzorgers. Er zijn telefonisch diepte-interviews gehouden met 15 zorgvragers en mantelzorgers. Daarvan waren zes zorgvragers via BJZ (er is met de ouders gesproken) geïndiceerd de overige negen via het CIZ.

Aan de orde kwam hoe men van de regeling op de hoogte is gekomen, hoe men de administratieve lasten van de regeling heeft ervaren en hoe men het compliment heeft ervaren (fase 6).

Fase 4 - Resultaten: bereik van de regeling

Fase 4 had tot doel om het bereik en gebruik van de regeling in kaart te brengen. Dit is zoveel mogelijk kwantitatief in beeld gebracht. Hierbij is tevens aandacht besteed aan de discrepantie tussen het geraamde en daadwerkelijke gebruik, en (mogelijke) verklaringen voor het beperkte bereik c.q. gebruik zoals die uit de documentanalyse, interviews en enquête naar voren komen.

Fase 5 - Effecten: kenmerken en ervaringen van niet-rechthebbenden

In deze fase is de groep niet-rechthebbenden zo goed mogelijk in kaart gebracht, zowel qua omvang als qua kenmerken. Achterliggende vraag hierbij was of het mogelijk en wenselijk is om de toekenningscriteria voor het mantelzorgcompliment te verruimen. De benodigde gegevens zijn deels verzameld door deskresearch, en deels door een enquête onder mantelzorgers. Meer informatie over de enquête staat in paragraaf 1.3.

Fase 6 – Effecten: ervaringen van rechthebbenden

In de zesde fase is aan een aantal mantelzorgers die het compliment hebben ontvangen gevraagd hoe zij de aanvraagprocedure en het ontvangen van het compliment hebben ervaren. Het onderzoeksteam heeft 12 mantelzorgers benaderd voor deelname aan een groepsge-sprek. Uiteindelijk hebben twee mantelzorgers deelgenomen. Daarnaast zijn mantelzorgers bevraagd over hun ervaringen met het mantelzorgcompliment met de enquête (zie ook paragraaf 1.3).

Fase 7 – Beoordeling van alternatieven

In deze fase zijn landelijke en lokale alternatieven voor de huidige regeling in kaart gebracht. Bij de landelijke alternatieven is getracht om solide ramingen te maken van aantallen rechthebbende mantelzorgers (gekoppeld aan zorgindicaties). Een uitgebreidere beschrijving van de gevolgde strategie is paragraaf 1.3 en in bijlage 1 te vinden.

Fase 8 - Analyse en rapportage

In deze laatste fase zijn de gegevens uit alle voorgaande fasen geanalyseerd en gecombineerd tot een totaalbeeld, weergegeven in een concept eindrapportage. Dit concept is voorgelegd aan CIZ, SVB, Mezzo en de MO-groep. Na bespreking met de opdrachtgever en Mezzo is de definitieve versie van het eindrapport vastgesteld.

1.3 Responsverantwoording enquête

De enquête onder mantelzorgers is afgenomen om:

- Een beeld te krijgen van ervaringen met en meningen over het mantelzorgcompliment
- Meer grip te krijgen op aantallen mantelzorgers. De bedoeling was hiermee een raming te maken van het aantal mantelzorgers binnen categorieën zorgindicaties. Daarmee zouden alternatieven voor de huidige regeling op bereik doorgerekend kunnen worden.

Respondenten

In eerste instantie is getracht om via het CIZ een bestand met respondenten te verkrijgen. Dit bleek echter niet eenvoudig. Gezien de korte looptijd van het project is vervolgens besloten om andere mogelijkheden te verkennen (zie ook bijlage 1).

De enquête is onder twee verschillende groepen respondenten uitgezet: mantelzorgers die opgenomen zijn in een *adressenbestand* dat is samengesteld door *Mezzo* en mantelzorgers die deel uitmaken van een *online onderzoekspanel*.

- 1 Het bestand dat door *Mezzo* is aangeleverd bestaat uit 1040 adressen van mantelzorgers die met een briefkaart aan *Mezzo* hebben aangegeven mee te willen doen aan een onderzoek naar ervaringen met het Mantelzorgcompliment. Voor dit onderzoek zijn deze mensen gebeld en gevraagd om mee te doen aan een internetenquête. Als zij niet in de gelegenheid waren om het via internet te doen, is de vragenlijst telefonisch afgenomen (overdag en 's avonds). In totaal hebben 127 respondenten aan het onderzoek deelgenomen, waarvan 100 telefonisch en 27 via internet.
- 2 *Panelclix* is een *internetpanel* met 225.000 leden. Van de leden zijn kenmerken vastgelegd. Dit maakt het mogelijk specifieke representatieve steekproeven samen te stellen. In totaal hebben 402 respondenten de vragenlijst ingevuld.

Verantwoording

Het voordeel van het *Mezzobestand* was dat het een substantiële groep mantelzorgers bevat die al heeft aangegeven bereid te zijn deel te nemen aan een onderzoek. Het vermoeden was echter dat dit geen representatieve groep mantelzorgers is. De respons bevestigde dit vermoeden. Het bestand blijkt af te wijken van gegevens van het SCP¹ en de respons uit Panelclix op punten als:

- Leeftijdsopbouw mantelzorgers (relatief veel ouderen)
- Geslacht (relatief veel vrouwen)
- Relatie tussen mantelzorgers en zorgvrager (relatief veel partners)
- Aantal uren mantelzorg per week (relatief veel uren)
- Aantal maanden (men geeft relatief veel maanden mantelzorg).

Door deze afwijking is het met deze groep niet mogelijk een uitspraak te doen over de totale groep mantelzorgers. De respons is wel gebruikt in de rapportage; met name bij de ervaringen met en meningen over het mantelzorgcompliment.

De respons uit het *Panelclix panel* is gewogen op leeftijd. In vergelijking met SCP cijfers blijkt de groep redelijk overeen te komen in:

- Leeftijd
- Geslacht
- Schatting percentage van de Nederlandse bevolking dat mantelzorg geeft (12,1% tegen SCP 13%),
- Schatting aantal mantelzorgers dat meer dan 8 uur per week zorg verleent (800.000 tegen 750.000 SCP).

Uiteindelijk heeft het onderzoeksteam er vanaf gezien om de uitkomsten uit deze enquête te extrapoleren naar ramingen van de populatie mantelzorgers. De eerste reden hiervoor is dat een relatief groot aantal respondenten niet weet of en zo ja over welke indicatie hun zorgvrager beschikt. Ook is vaak niet bekend welke geldigheidsduur deze heeft. Daarnaast is door een deel van de respondenten antwoordcombinaties gegeven die technisch gezien niet mogelijk zijn (bijvoorbeeld het ontvangen van extramurale AWBZ-zorg terwijl zij intramuraal verblijven). Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat het aantal mantelzorgers niet één op één te koppelen is aan het aantal indicaties c.q. zorgvragers, omdat er regelmatig sprake is van meerdere mantelzorgers per zorgvrager. Het onderzoeksteam achtte het dan ook niet verantwoord om in het rapport ramingen op basis van deze enquête te presenteren.

Presentatie

De respons uit het *Mezzobestand* en *Panelclix* zijn, waar opportuun, in de rapport naast elkaar gepresenteerd. Waarbij de respons uit *Panelclix* een representatiever beeld geeft van 'de mantelzorgers' en die uit het *Mezzo* bestand een specifiekere groep representeert.

¹ Bron: SCP, *Mantelzorg in Getallen* (2003).

1.4 Leeswijzer

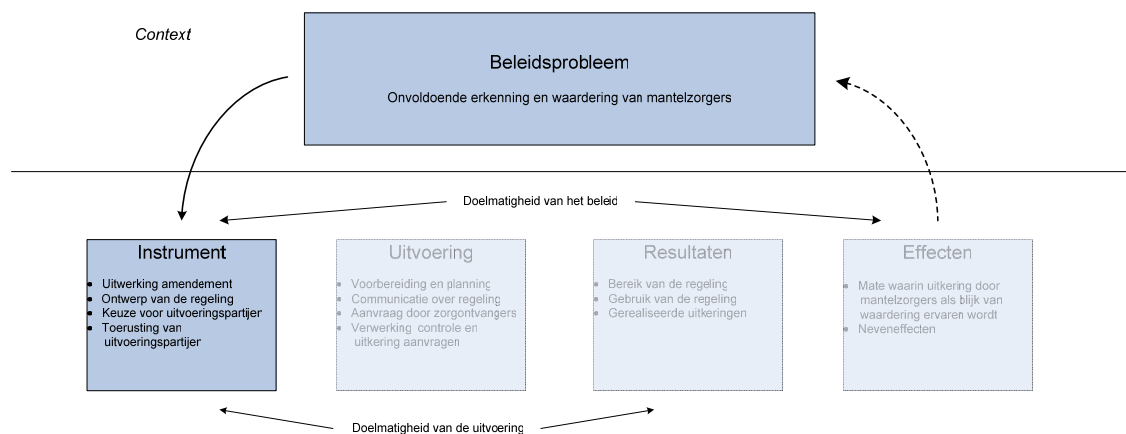
In hoofdstuk 2 worden de achtergronden bij het onderzoek uiteengezet, waarbij de nadruk ligt op de totstandkoming van de regeling. In hoofdstuk 3 wordt de wijze van uitvoering van de regeling door de SVB, het CIZ en de Bureaus Jeugdzorg in kaart gebracht. In hoofdstuk 4 staan de resultaten van de regeling in termen van bereik en gebruik centraal, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan (mogelijke) verklaringen. In hoofdstuk 5 volgt een analyse van de effecten van de regeling, inclusief eventueel onbedoelde of onwenselijke effecten. In hoofdstuk 6 wordt op basis van de bevindingen en eigen inzichten een aantal mogelijke alternatieven voor de huidige regeling besproken. In hoofdstuk 7 tenslotte worden de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen gepresenteerd.

2 Achtergronden bij het onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de achtergronden bij het onderzoek uiteengezet. Ten eerste wordt kort ingegaan op het begrip mantelzorg en het bestaande beleid ter ondersteuning van mantelzorgers. Vervolgens komen het gesignaleerde beleidsprobleem, de totstandkoming van de regeling en de betrokken uitvoeringspartijen aan bod. Daarmee behandelt dit hoofdstuk het eerste en tweede blok van het beleidsevaluatiemodel: Beleidsprobleem en Instrument.

Figuur 2.1 Beleidsprobleem en instrument



2.2 Wat is mantelzorg?

Onder mantelzorg wordt in dit onderzoek verstaan de langdurende zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie¹.

Naar schatting bieden ongeveer 750.000 mensen in Nederland gedurende langer dan drie maanden meer dan acht uur per week hulp aan personen uit het sociale netwerk². De redenen voor het verlenen van mantelzorg die het meest genoemd worden, zijn:

- Uit liefde en genegenheid,
- Vanzelfsprekend van hulp bieden,
- Uit plichtsbesef,
- Goede relatie met de hulpbehoevende,
- Het putten van voldoening uit de zorg,
- Uit (verwachte) wederkerigheid³.

¹ Ministerie van VWS, Programma van Eisen t.b.v. "Evaluatie regeling waardering mantelzorgers" (27 november 2007).

² SCP, *Mantelzorg: Over de hulp van en aan mantelzorgers* (maart 2003).

³ Bron: SCP, *Mantelzorg: Over de hulp van en aan mantelzorgers* (maart 2003). Al deze redenen zijn door meer dan 50 procent van de ondervraagde mantelzorgers genoemd.

Acht op de tien mantelzorgers biedt psychosociale begeleiding (zoals het regelen van zaken, troosten, luisteren). Driekwart biedt (tevens) huishoudelijke hulp (bijvoorbeeld schoonmaken, de was doen, boodschappen). Ruim één derde van de mantelzorgers helpt (ook) bij de persoonlijke verzorging (wassen, aankleden, etc.).

Mantelzorg is niet alleen belangrijk voor het individu dat de zorg ontvangt, maar ook voor de maatschappij als geheel. Het is een uiting van onderlinge solidariteit en sluit daarmee aan bij normen en waarden die het Kabinet hoog in het vaandel heeft staan, zoals plichtsbesef en eigen verantwoordelijkheid.

Bovendien bespaart de verlening van mantelzorg de Nederlandse samenleving veel geld: wanneer alle geleverde mantelzorg vervangen zou moeten worden door professionele zorg, zou de Nederlandse overheid – afhankelijk van de berekeningen – 1 tot 6 miljard per jaar meer moeten uitgeven aan zorg¹.

2.3 Ondersteuning van mantelzorgers

Met name mantelzorgers die gedurende langere tijd relatief veel uren per week zorg en/of hulp bieden, kunnen hierdoor op diverse terreinen problemen ondervinden. Hierbij kan gedacht worden aan de combinatie van werk en zorg, de combinatie van sociale activiteiten en zorg, het op gezette tijden afstand kunnen nemen van de zorgtaak, de kosten die gepaard gaan met het bieden van mantelzorg, de voor verzorging benodigde kennis, en de relatie met professionals in de zorg².

Uitgaande van het maatschappelijke belang van mantelzorg in combinatie met de soms kwetsbare positie van de mantelzorgers heeft het ministerie van VWS in 2001, in overleg met relevante veldpartijen, besloten mantelzorgers op actieve wijze te ondersteunen.

In de notitie 'Zorg Nabij' zijn de volgende doelstellingen van het beleid rond mantelzorg geformuleerd:

- Het toerusten van mensen om te realiseren dat mensen lang zelfstandig kunnen blijven wonen
- Het in staat stellen van de mantelzorger om een zo optimaal mogelijke mix te vinden tussen zorgverlening enerzijds en deelname aan maatschappelijke activiteiten anderzijds; voorkoming van overbelasting van de mantelzorger
- Waarborgen van voldoende inzet van mantelzorgers in de toekomst

De notitie noemt vervolgens een aantal specifieke aandachts- en actiepunten:

- Het realiseren van een goede infrastructuur voor ondersteuning van mantelzorgers (bijvoorbeeld door een landelijk dekkend netwerk van steunpunten mantelzorg, meer regionale samenwerking, outreachende ondersteuning)
- Ondersteuning door professionals en vrijwilligers in de zorgsector (bijvoorbeeld tijdelijke overname van zorg bij (dreigende) overbelasting, adequate indicatiestelling)
- Financiële ontlasting van mantelzorgers door compensatie van gemaakte kosten/gederfde inkomsten
- Belangenbehartiging op regionaal en landelijk niveau en het betrekken van mantelzorgers bij het formuleren van visies en standpunten³

¹ Notitie 'De mantelzorger in beeld' (Kamerstuk, 17 juni 2005).

² B&A-Groep, Mantelzorg 2001-2005: ontwikkelingen en evaluatie (mei 2005).

³ Ministerie van VWS, 'Zorg Nabij: notitie over mantelzorgondersteuning' (2001).

Ook de notitie 'De mantelzorger in beeld'¹ en de beleidsbrief 'Mantelzorg en Vrijwilligerswerk 2008-2011'² vormen een belangrijk onderdeel van het beleidskader voor de mantelzorgondersteuning.

Resultaten

Uit een evaluatie van het mantelzorgbeleid tussen 2001 en 2005 is gebleken dat in de meeste gebieden in Nederland steunpunten aanwezig zijn. Belangrijke functies in de ondersteuning van mantelzorgers worden door de meeste steunpunten vervuld: informatieverstrekking, individueel advies, emotionele ondersteuning, lotgenotencontact, vervangende zorg en externe belangenbehartiging. Hoewel nagenoeg alle steunpunten informatiemateriaal verstrekken, treden zij niet allemaal actief naar buiten om mantelzorgers te bereiken. Cliënten oordelen in meerderheid positief over de aard en kwaliteit van de dienstverlening van steunfuncties³.

Ondersteuning versus waardering

Geconcludeerd mag worden dat de (professionele) ondersteuning van mantelzorgers in de afgelopen jaren is verbeterd. Verder blijkt dat de bekendheid van het begrip mantelzorg bij de Nederlandse bevolking boven de 80 procent ligt. Deze grote bekendheid is waarschijnlijk onder meer te danken aan de publieke, en politieke en media-aandacht die besteed wordt aan mantelzorg.

De ondersteuning aan en bekendheid van mantelzorg(ers) brengen echter niet automatisch de (maatschappelijke) waardering met zich mee waar mantelzorgers behoefte aan hebben. De heer Van der Vlies diende in 2005 met enkele andere leden van de Tweede Kamer dan ook een amendement in om mantelzorgers een blijk van waardering te geven.

2.4 Het amendement Van der Vlies

De heer Van der Vlies c.s. dienden in 2005 tijdens de behandeling van het Belastingplan 2006 een amendement in om mantelzorgers als financiële blijk van waardering een fiscale korting toe te staan van € 250,-. Een dergelijke blijk van waardering voor mantelzorgers werd gewenst geacht omdat mantelzorgers doorgaans zwaar belast worden en daarvoor niet altijd (maatschappelijke) erkenning krijgen. Dit terwijl de inzet van mantelzorgers door de stijgende kosten van AWBZ-zorg steeds belangrijker wordt voor de maatschappij. Het verlenen van mantelzorg door familie en vrienden zou daarom gestimuleerd moeten worden. Een financiële blijk van waardering voor mantelzorgers kan hierbij een rol spelen, zo was de gedachte.

De uitwerking van het amendement had meer voeten in de aarde dan aanvankelijk gedacht: de gekozen opzet (een fiscale korting) bleek voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar omdat controle op de daadwerkelijke levering van mantelzorg niet mogelijk is. De rechtmatigheid van de regeling zou daarmee in gevaar komen. Besloten is om het budget voor de Regeling over te hevelen naar het ministerie van VWS, dat daarmee verantwoordelijk werd voor het komen tot een regeling.

¹ Notitie 'De mantelzorger in beeld' (kamerstuk, 17 juni 2005).

² Beleidsbrief 'Mantelzorg en Vrijwilligerswerk 2008-2011' (9 oktober 2007).

³ B&A-Groep, Mantelzorg 2001-2005: ontwikkelingen en evaluatie (mei 2005).

Alternatieve uitvoeringsmogelijkheden

In overleg met de heer Van der Vlies en Minister Zalm (Financiën) is de beslissing genomen om alternatieve uitvoeringsmogelijkheden in kaart te brengen. Na deze eerste verkenning, door een interdepartementale werkgroep en vertegenwoordigers van de VNG en MEZZO, is gekozen voor het uitwerken van varianten op basis van artikel 21 van de Wmo¹. Dit artikel luidt:

“Onze Minister kan aan gemeenten een uitkering verstrekken ten behoeve van de stimulering van de maatschappelijke ondersteuning. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:

- a het bedrag van de uitkering dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;
- b de aanvraag van een uitkering en de besluitvorming daarover;
- c de aan de verlening van een uitkering verbonden verplichtingen;
- d de vaststelling van de uitkering;
- e de intrekking of wijziging van de beschikking tot verlening en vaststelling van de uitkering;
- f de betaling, de terugvordering van de uitkering alsmede het verlenen van voorschotten op de uitkering.”

Door de Wmo als uitgangspunt te nemen zou er in de uitvoering van de Regeling een centrale rol zijn weggelegd voor gemeenten.

Door de werkgroep is een drietal varianten, aansluitend op artikel 21, uitgewerkt:

- 1 Financiële waardering
 - 1.1 De CIZ variant
 - 1.2 De ruimere variant
- 2 Voorzieningen/projecten
- 3 Bestuurlijke afspraken (integratie-uitkering)

In variant 1.1 wordt op basis van indicatiebesluiten van het CIZ bepaald wie in aanmerking komt voor een uitkering. Door dit eenduidige criterium is de gemeente uitsluitend verantwoordelijk voor de verwerking en uitkering. De regeling brengt mogelijk aanzienlijke uitvoeringskosten voor het Rijk met zich mee, door een toename van het aantal herindicaties. In variant 1.2 kunnen gemeenten zelf bepalen wie voor de uitkering in aanmerking komt, waardoor zij meer beleidsvrijheid hebben. Dit betekent dat de Regeling niet landelijk uniform wordt uitgevoerd. Ook kenmerkt deze variant zich door eenvoudige procedures en relatief lage uitvoeringskosten.

In variant 2 kunnen gemeenten het geld op verschillende wijzen inzetten, en is niet noodzakelijkerwijs sprake van een financiële waardering van individuele mantelzorgers. Deze regeling brengt weinig uitvoeringskosten met zich mee en veel beleidsvrijheid voor gemeenten. Wel is er sprake van een onduidelijke doelgroep en verschillen in de wijze van uitvoering tussen gemeenten onderling.

Variant 3 betekent dat het beschikbare budget door toevoeging aan de integratie-uitkering wordt verdeeld onder gemeenten. Het is een algemene uitkering, waardoor gemeenten volledige beleidsvrijheid hebben in de invulling van de waardering en de besteding van het budget. Bestuurlijke afspraken tussen VWS en VNG bieden een kader, evenals handreikingen en modellen.

¹ Bureau HHM, *Waardering Mantelzorgers* (15 augustus 2006).

Uiteindelijk is geen van deze drie varianten gekozen, omdat zij op onvoldoende draagvlak onder gemeenten konden rekenen, niet goed bij het karakter van het amendement pasten of teveel uitvoeringskosten met zich mee zouden brengen.¹

2.5 Totstandkoming van de Regeling Waardering Mantelzorgers

Tijdens de behandeling van de begroting van VWS voor 2007 werd door de kamer druk uitgeoefend op VWS om de financiële blijk van waardering nog in 2007 voor de eerste maal aan mantelzorgers uit te keren. Omdat dit een half tot driekwart jaar eerder was dan in het amendement werd beoogd, werd de voorbereidingstijd voor de uitvoering van de regeling aanzienlijk korter.

Er diende dus snel een beslissing genomen worden over de uiteindelijke gedaante van de Regeling. Drie criteria bleven overeind waar de regeling aan moest voldoen:

- Controleerbaarheid op rechtmatigheid van de verstrekking
- Een directe uitkering aan de individuele mantelzorger
- Uniformiteit in de uitvoering van de regeling en hoogte van de uitkering.

Op basis van deze criteria is uiteindelijk gekozen voor een landelijke, uniforme regeling gekoppeld aan indicaties voor (extramurale) AWBZ-zorg en uit te voeren door een landelijke, niet-commerciële organisatie. Voor VWS was hierbij met name belangrijk dat de regeling zo min mogelijk administratieve lasten voor de burger met zich mee zou brengen en dat de criteria op basis waarvan de uitkering wordt verstrekt, controleerbaar zijn en een beheersbare groep zouden opleveren (om een overschrijding van het beschikbare budget te voorkomen). ACTAL heeft de administratieve lasten van de regeling voor de burger in kaart gebracht, en hebben vervolgens met de regeling ingestemd.

In de daaropvolgende brief aan de Tweede Kamer (februari 2007) werden de contouren van de nieuwe landelijke regeling geschetst:

- een zorgvrager met een AWBZ-indicatie voor extramurale zorg van minimaal zes maanden mag zijn of haar mantelzorger (indien door het CIZ is vastgesteld dat er sprake is van mantelzorg) in aanmerking laten komen voor een uitkering;
- een zorgvrager kan per jaar maar één mantelzorger in aanmerking laten komen;
- deze mantelzorger kan slechts één uitkering per jaar ontvangen (wel kan de uitkering meerdere jaren achtereen aan dezelfde mantelzorger worden verstrekt indien de indicatie zolang doorloopt);
- ook cliënten met een AWBZ-indicatie gesteld door Bureau Jeugdzorg kunnen mantelzorgers aandragen voor een uitkering².

Vervolgens is in mei 2007 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin wordt vermeld dat de SVB verantwoordelijk is voor de verwerking van de aanvragen en uitkering van de complimenten, en dat de eerste complimenten rondom de Dag van de Mantelzorg uitgedeerd worden.

Omdat mantelzorg een prestatieveld is onder de Wmo, is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om op dit terrein beleid te voeren. De Regeling Waardering Mantelzorgers vormt hierop een uitzondering, en daarom dient de wet aangepast te worden.

¹ Bureau HHM, *Waardering Mantelzorgers* (15 augustus 2006).

² Waardering van mantelzorgers; uitwerking amendement Van der Vlies (5 februari 2007).

De benodigde wijziging van bestaande wet- en regelgeving kon door de korte voorbereidingstijd niet voorafgaand aan de uitvoering gerealiseerd worden. Pas in december 2007, na de uitkering van de eerste mantelzorgcomplimenten, is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin schuilt een zeker risico, omdat het geld dat is verstrekt (nog) geen wettelijk fundament heeft. Mocht de Tweede Kamer besluiten de wetswijziging niet goed te keuren, dan is het geld onrechtmatig uitgegeven. De kans dat dit gebeurt is vrij klein, aangezien het de Kamer zelf is geweest die heeft aangedrongen op een snelle realisatie van de regeling (en benodigde wetswijziging).

Keuze voor uitvoeringspartijen

De uitkering van mantelzorgcomplimenten is gekoppeld aan de indicatiestelling voor AWBZ-zorg, waardoor het CIZ eigenlijk automatisch één van de uitvoeringsverantwoordelijke partijen werd. Zij moet immers bepalen of iemand, naast AWBZ-zorg, in aanmerking komt voor het uitdelen van een compliment aan zijn of haar mantelzorger. Bureau Jeugdzorg stelt indicaties voor onder meer de jeugd-GGZ, die gefinancierd wordt vanuit de AWBZ. Bij een koppeling van het mantelzorgcompliment aan de AWBZ-zorg kreeg ook zij dus een rol in de uitvoering.

Naast partijen die de toegang tot het mantelzorgcompliment verzorgen, behoefde de regeling ook een instantie die de controle en uitbetaling van aanvragen uitvoert. Het ministerie van VWS heeft de SVB formeel de opdracht verleend om deze taken te vervullen.

2.6 De regeling in het kort

Cliënten kunnen hun mantelzorger voor een compliment in aanmerking laten komen wanneer zij een indicatie hebben voor extramurale AWBZ-zorg die een geldigheidsduur heeft van minimaal 6 maanden, en die is afgegeven na 1 april 2007. Daarbij dient door het CIZ of Bureau Jeugdzorg (de indicerende instanties) officieel vastgesteld te zijn dat er sprake is van mantelzorg. Bij het CIZ betekent dit dat er een inhoudelijke toets plaatsvindt, waarbij wordt nagegaan of er sprake van mantelzorg die benodigde AWBZ-zorg vervangt. Bij Bureau Jeugdzorg wordt ervan uitgegaan dat er altijd sprake is van mantelzorg door de ouders wanneer minderjarige cliënten geïndiceerd zijn voor (extramurale) AWBZ-zorg gedurende minimaal 6 maanden. Als gevolg van deze visie hoeft er bij de BJZ's geen inhoudelijke toets plaats te vinden, en ontvangt iedere cliënt die aan de voorliggende criteria voldoet een aantekening voor mantelzorg in zijn dossier.

Iedereen die niet aan de criteria voldoet kan er voor kiezen om een herindicatie aan te vragen (waarin ook de mantelzorg wordt geregistreerd). Men kan ook kiezen voor een zogenaamde 0-uren indicatie, waarbij uitsluitend de uren geleverde mantelzorg zijn opgenomen (en dus feitelijk geen AWBZ-zorg wordt geïndiceerd). De indicatie is gebaseerd op AWBZ-zorg-aanspraak, deze wordt volledig opgevangen door de mantelzorger (wanneer mantelzorger uitvalt door ziekte bijv. kan de professionele zorg op basis van de indicatie de zorg direct overnemen).

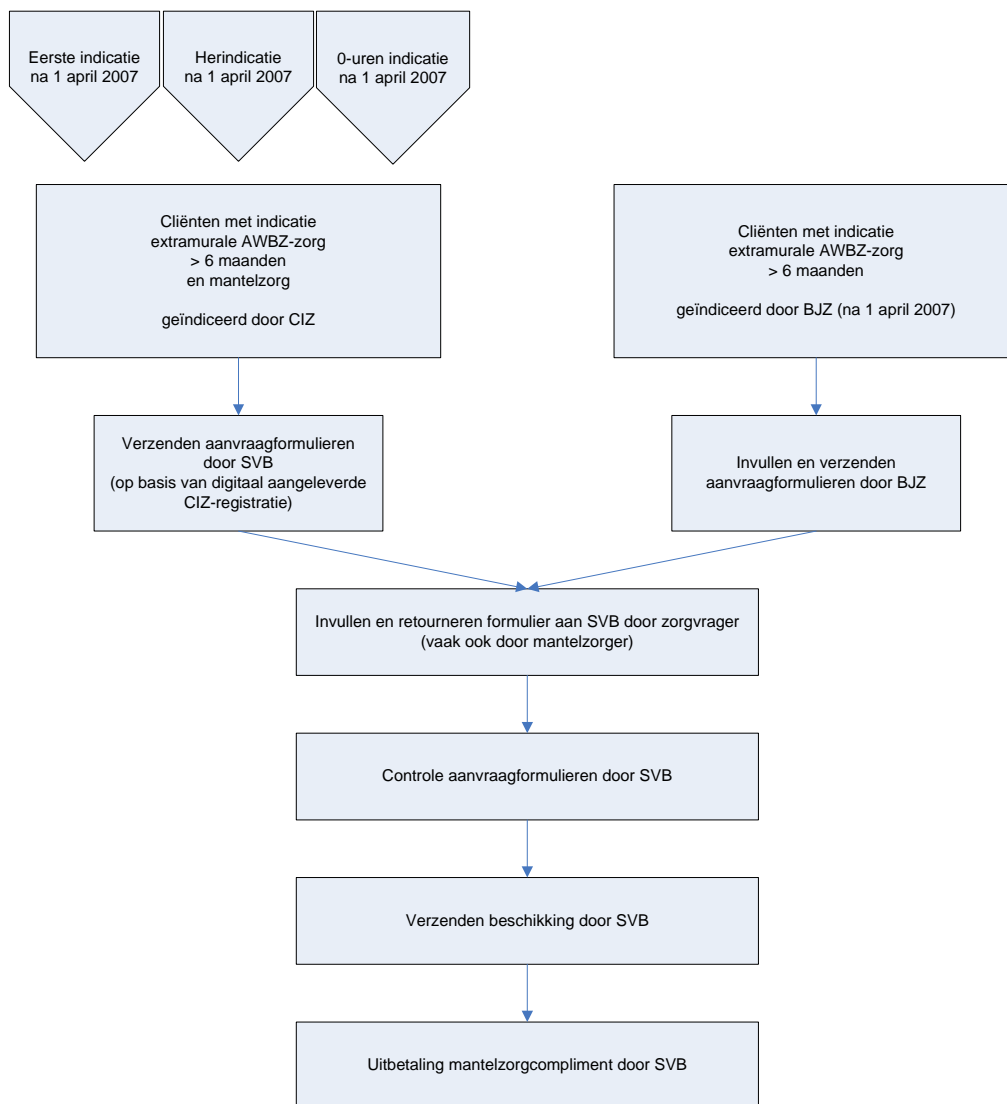
Nadat door het CIZ en de BJZ's is vastgesteld welke cliënten een aanvraagformulier voor het compliment dienen te ontvangen, is de gang van zaken als volgt:

Het CIZ stuurt de gegevens van alle cliënten die aan de criteria voldoen nagenoeg geheel geautomatiseerd door naar de SVB. De SVB stuurt deze cliënten vervolgens een aanvraagformulier ten behoeve van de mantelzorger. De zorgvrager of mantelzorger vult vervolgens het formulier verder in en stuurt het terug naar de SVB.

De Bureaus Jeugdzorg krijgen van de SVB blanco aanvraagformulieren met unieke barcodes opgestuurd. De indicatiestellers van BJZ vullen deze zelf voor iedere in aanmerking komende cliënt handmatig in, en sturen ze op aan de betreffende cliënt. Vervolgens wordt het formulier door de zorgvrager of mantelzorger verder ingevuld en teruggestuurd naar de SVB. De SVB controleert vervolgens alle aanvragen, verstuurt de beschikkingen, verzorgt de betaling en handelt eventuele bezwaarprocedures af.

In het figuur op de volgende pagina is de werking van de regeling beknopt weergegeven.

Figuur 2.2 Beknopte weergave van de werking van de regeling

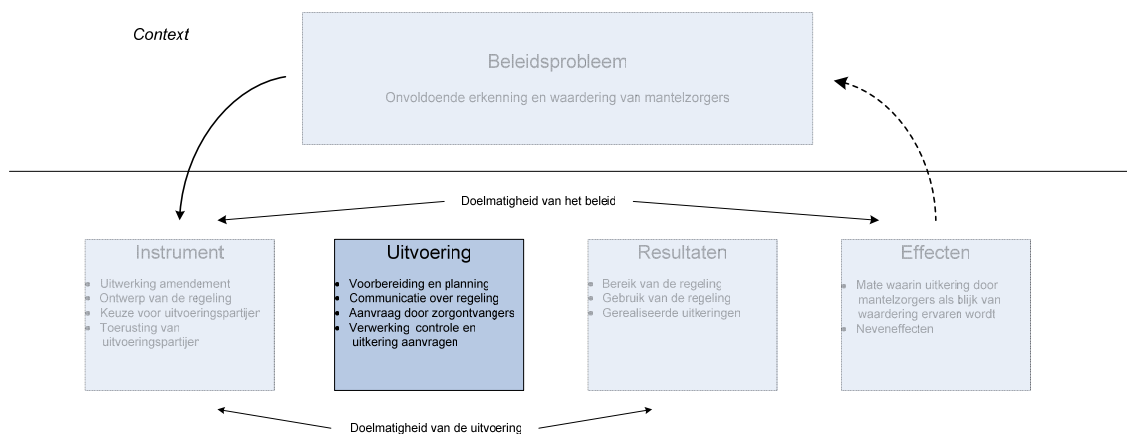


3 Uitvoering van de regeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van de regeling centraal. Er wordt in kaart gebracht op welke wijze de drie betrokken uitvoeringspartijen – het CIZ, de Bureaus Jeugdzorg en de SVB – vorm hebben gegeven aan de uitvoering van de regeling. Het gaat daarbij onder andere om de gegevensuitwisseling, de verstrekking van formulieren, het controleren van aanvragen en het uitkeren van de complimenten. Ook de voorbereiding en de communicatie (zowel extern als intern) en de tijd die de uitvoerende partijen besteed hebben aan het uitvoeren van de regeling komen aan bod.

Figuur 3.1 Beleidsevaluatiemodel de uitvoering



3.2 Voorbereiding

Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), de Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) en de Sociale VerzekeringsBank (SVB) zijn vanaf het begin bij de vormgeving van de regeling betrokken. Er is aan alle betrokken partijen gevraagd welke kosten de uitvoering van de regeling met zich mee zou brengen, en dit bedrag hebben zij vervolgens ook gekregen.

SVB

In de eerste helft van 2007 zijn de contouren van de regeling geschetst. Voor de SVB was begin mei duidelijk dat zij de regeling zouden gaan uitvoeren. Daarvoor was de SVB echter al betrokken bij de vormgeving van de regeling, en heeft regelmatig afstemming plaatsgevonden met het ministerie van VWS. De SVB is dus vanaf het begin goed op de hoogte geweest van de regeling.

De uitvoering van de regeling is voor de SVB een groot project. Er is dan ook veel tijd en aandacht besteed aan de voorbereiding: 10 tot 15 mensen hebben zich hier als projectteam mee beziggehouden. Zij hebben diverse voorbereidende sessies gehouden waarin onder meer risicoanalyses voor interne en externe fraude en de ontwikkeling en verspreiding van werkinstructies en opleidingsmateriaal hebben plaatsgevonden. Getracht is om de regeling werkbaar en uitvoerbaar te maken in de praktijk.

Vervolgens zijn front- en backoffice teams samengesteld die de uitvoering van de regeling verzorgen. Deze teams bestaan voor een kwart uit vaste krachten die voorafgaand aan de uitvoering een speciale training hebben gevolgd. De overige medewerkers zijn uitzendkrachten die door de vaste medewerkers zijn ingewerkt.

CIZ

Het CIZ heeft zogenaamde 'kennisdragers' aangewezen die als eerste van de Regeling Waardering Mantelzorgers en de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden op de hoogte zijn gebracht. Vervolgens hebben zij de informatie verder verspreid binnen hun eigen CIZ kantoor. In april 2007 waren alle medewerkers ingelicht: 2000 indicatiestellers en 1000 frontoffice-medewerkers¹.

Veel indicaties vinden telefonisch plaats waarbij, ondanks de verplichting om de mantelzorg vanaf 1 april 2007 in kaart te brengen, de mantelzorg niet werd meegenomen. Daarom heeft het CIZ een 'inhaalslag' moeten uitvoeren: er zijn 90.000 formulieren de deur uitgegaan waarop cliënten zelf konden aangeven of er sprake is van mantelzorg.

Gedurende de uitvoering bleken bij veel medewerkers vragen te bestaan over de regeling en over de wijze van uitvoering. Voor de meeste geïnterviewde kantoren kwam pas in juli, augustus of september voldoende duidelijkheid over de juiste werkwijze. Zij hebben de uitvoering vanaf dat moment opgepakt.

BJZ

In juni heeft het Ministerie van VWS de MOgroep ingelicht over de regeling, en tevens heeft er een overleg met de directeurs van BJZ's plaatsgevonden. Vervolgens heeft er vanuit de MOgroep echter nauwelijks communicatie richting de indicatiestellers plaatsgevonden. De zes geïnterviewde BJZ's geven dan ook aan dat zij eigenlijk pas in september concreet over de nieuw uit te voeren activiteiten zijn ingelicht. Op dat moment zijn ook de aanvraagformulieren en schriftelijke instructies vanuit de SVB richting de BJZ's verstuurd. De instructie van de SVB zorgde bij de Bureaus Jeugdzorg echter voor dermate veel onduidelijkheden dat de meeste bureaus gewacht hebben met de uitvoering totdat vanuit de MOgroep meer duidelijkheid werd verschaft.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat ook BJZ inhoudelijk zou toetsen of bij cliënten sprake is van AWBZ-vervangende mantelzorg. Het bleek echter lastig om dit te vertalen naar de dagelijkse praktijk van jeugdzorgcliënten. De ambulante hulp die zij vanuit de AWBZ krijgen, beslaat altijd slechts een gedeelte van de dag. De rest van de dag zijn de ouders zelf belast met de zorg voor hun kind. Hoewel hier naar het oordeel van de MOgroep altijd sprake is van bovengebruikelijke zorg, is het niet te karakteriseren als AWBZ-vervangende zorg. Feitelijk is het juist een aanvulling hierop.

Eind oktober 2007 heeft er een overleg plaatsgevonden tussen de MO groep, VWS en de SVB waarin werd geconstateerd dat er binnen BJZ verschillende interpretaties bestonden van het begrip mantelzorg en de criteria op basis waarvan iemand voor een compliment in aanmerking komt. Daarop heeft de MOgroep² een visie opgesteld over mantelzorg bij minderjarige cliënten, die door VWS is overgenomen³.

¹ Overigens staat de invoering van registratie van mantelzorg in principe los van de regeling. De beslissing om mantelzorg te registreren is eerder genomen en heeft een bredere functie.

² De MOgroep is de brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang en behartigt als zodanig de belangen van onder meer de Bureaus Jeugdzorg.

³ De visie van de MOgroep op mantelzorg voor jeugdigen in de AWBZ is opgenomen in bijlage 3.

In de visie van de MOgroep is altijd sprake van mantelzorg door de ouders wanneer minderjarige cliënten geïndiceerd zijn voor (extramurale) AWBZ-zorg gedurende minimaal 6 maanden. Als gevolg van deze visie hoefde er bij BJZ's geen inhoudelijke toets plaats te vinden, en heeft iedere cliënt die aan de voorliggende criteria voldoet een aantekening voor mantelzorg in zijn dossier ontvangen.

3.3 Communicatie

Communicatie tussen VWS en uitvoeringspartijen

Het ministerie van VWS heeft vertegenwoordigers van de uitvoeringspartijen ingelicht over hun taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering van de regeling. Alle uitvoerende partijen zijn vanaf het begin bij het traject betrokken geweest, op de Bureaus Jeugdzorg na. Daarvan was pas op een later tijdstip duidelijk dat zij ook een rol bij de uitvoering zouden krijgen.

Voor VWS gaf de communicatie richting de uitvoeringspartijen nauwelijks problemen. De communicatie met het CIZ is uitsluitend via het hoofdkantoor in Driebergen verlopen, de lokale uitvoerende instanties zijn door Driebergen op de hoogte gebracht van de regeling. De SVB heeft één centraal kantoor waar de regeling wordt uitgevoerd. Ook hier was het dus relatief eenvoudig om zaken kort te sluiten. De communicatie met de Bureaus Jeugdzorg verliep minder goed: de bureaus zijn sterk regionaal georganiseerd en bestaan per regio uit diverse kantoren. De MOgroep heeft een belangrijke bemiddelende rol gespeeld, maar was vanaf het begin uiterst kritisch over de regeling.

Communicatie binnen uitvoeringspartijen

De SVB heeft op 21 augustus 2007 de aanmeldingsformulieren voor mantelzorgers aan de Bureaus Jeugdzorg verzonden, met daarbij een instructie hoe de formulieren in te vullen en aan wie de formulieren te versturen. Vervolgens is er 31 augustus een aanvullende instructie verzonden over een wijziging in de toe te passen criteria. In september is ten slotte nog een brief verstuurd over het bijbestellen van aanvraagformulieren, omdat bleek dat veel BJZ's te weinig formulieren hadden ontvangen. Hierin is verder nogmaals duidelijk gemaakt wat de taakverdeling is tussen de SVB en de BJZ's: de SVB verstuurt de formulieren aan de BJZ's, die zelf verantwoordelijk zijn voor een correcte verzending aan de juiste cliënten. De SVB voert namelijk geen inhoudelijke toets uit op de geretourneerde formulieren.

Bij de Bureaus Jeugdzorg was sprake van grote onduidelijkheden rondom de uitvoering van de regeling. De criteria zoals die door de SVB in de werkinstructie¹ waren gecommuniceerd, bleken in de praktijk niet goed werkbaar. De brief bevatte wel een opsomming van de criteria, maar geen omschrijving van de wijze waarop binnen de cliëntengroep van BJZ kan worden vastgesteld of er sprake is van mantelzorg.

Daarop heeft de MOgroep, na signalering van de problemen bij BJZ met de uitvoering, een brief doen uitgaan richting VWS waarin de visie van de MOgroep op mantelzorg uiteen werd gezet. VWS heeft de visie van de MOgroep overgenomen, waardoor er bij de BJZ's geen inhoudelijke toets meer plaats hoefde te vinden. Iedere cliënt die aan de voorliggende criteria voldoet heeft een aantekening voor mantelzorg in zijn dossier ontvangen.

¹ De werkinstructie en aanvullende instructie zijn te vinden in bijlage 4.

Bij het CIZ maakte de informatie over de regeling onderdeel uit van een breder scholingspakket¹. Op intranet en in het personeelsblad is eveneens informatie over mantelzorgcompliment gegeven. Er is geprobeerd voor een uitwaaiend effect te zorgen door met name contactpersonen in de regio uitvoerig te informeren, zodat zij dit verder konden verspreiden. Toch bestond er bij aanvang van de regeling bij veel CIZ-medewerkers nog onduidelijkheid over het registreren van mantelzorg en over het mantelzorgcompliment. De regio's zijn hier op verschillende manieren mee omgegaan: in één van de regio's is bijvoorbeeld een informatiebrochure in de vorm van 70 vragen en antwoorden opgesteld.

Diverse geïnterviewde medewerkers geven aan dat er tot op de dag van vandaag voor veel medewerkers niet volledig duidelijk is hoe men te werk dient te gaan. Werkinstructies zijn onvolledig of onduidelijk en voor bepaalde indicatieprocedures is er überhaupt geen instructie gegeven. Ook de invoer van informatie over mantelzorg in het registratiesysteem GINO blijft problematisch.

Ten slotte lijkt de het voor veel medewerkers niet duidelijk of de regeling gecontinueerd wordt, welke werkzaamheden daarbij van het CIZ verwacht worden, en of de regeling is of zal worden gewijzigd ten opzichte van 2007.

Om de gegevensuitwisseling tussen de betrokken partijen onderling zoveel mogelijk te stroomlijnen, heeft er de eerste periode na ingang van de regeling een maandelijks overleg plaatsgevonden tussen CIZ, BJZ en SVB. Mezzo heeft zich hier op eigen initiatief bij aangesloten. In dit overleg werden het verloop van de uitvoering en de voornaamste knelpunten daarbij besproken.

Communicatie vanuit uitvoeringspartijen richting cliënten en mantelzorgers

Er is al in een vroeg stadium contact geweest tussen het ministerie van VWS en de uitvoeringspartijen over de te volgen communicatiestrategie inzake het mantelzorgcompliment. Cliënten die in aanmerking komen, zouden hierover automatisch geïnformeerd worden middels het aanvraagformulier. De betrokken partijen wilden niet onnodig onrust veroorzaken onder mantelzorgers die buiten de reikwijdte van de regeling zouden vallen. Cliënten zijn daarom op beperkte schaal actief over de regeling geïnformeerd.

Bij alle indicatiestellingen door het CIZ die plaatsvinden na de start van de uitvoering van de regeling én waarbij sprake is van cliëntcontact, worden cliënten in principe door het CIZ geïnformeerd over de mogelijkheid om een compliment aan te vragen. Echter, in die gevallen waarin een cliënt door een zorgaanbieder bij het CIZ wordt aangemeld, worden de zorgvragers vermoedelijk niet of nauwelijks ingelicht over het compliment.

Bij de BJZ's is de gang van zaken in zekere zin simpeler. Cliënten worden hier, door het ontbreken van de inhoudelijke toets, in principe nooit persoonlijk geïnformeerd over het compliment. Het enige dat de BJZ's doen, is het verzenden van een aanvraagformulier (doorgaans tegelijk met de beschikking) aan iedere cliënt wiens indicatie aan de gestelde criteria voldoet. Vervolgens kunnen cliënten zelf beslissen of zij in aanmerking willen komen en bij eventuele vragen contact opnemen met BJZ.

¹ Het onderzoeksteam heeft niet kunnen beschikken over de interne werkinstructies van het CIZ. Deze zijn dermate uitgebreid en verweven met andere werkprocessen dat het CIZ het niet zinnig achtte om ze aan het onderzoeksteam te verstrekken.

Mezzo heeft het voortouw genomen in de brede communicatie richting mantelzorgers door het plaatsen van een bericht op hun website, het verspreiden van een folder, het informeren van de steunpunten mantelzorg en het openstellen van een telefoonnummer waar cliënten en mantelzorgers terecht kunnen met vragen. Mezzo heeft vorig jaar volgens eigen schatting maandelijks tussen de 300 en 600 telefoontjes beantwoord, met een uitschieter in oktober (1600).

De Bureaus Jeugdzorg en het CIZ hebben zich in de actieve communicatie uitsluitend gericht op rechthebbende cliënten, en hebben tevens cliënten en mantelzorgers met vragen telefonisch te woord gestaan. De SVB heeft een bericht op de eigen website gezet en eveneens vragen van cliënten en mantelzorgers beantwoord. Toen de regeling in de samenleving en media meer bekendheid kreeg, handelde de SVB naar eigen zeggen ongeveer 800 telefoontjes per week af met vragen over de regeling.

Het ministerie van VWS ten slotte heeft op de website een bericht over de regeling geplaatst, evenals een vraag-en-antwoord pagina met informatie voor cliënten en mantelzorgers.

3.4 Indicatiestelling mantelzorg

Indicatiestelling door CIZ

Cliënten van het CIZ kunnen via drie verschillende 'routes' een indicatie voor mantelzorg krijgen:

- 1 Gelijktijdig met een reguliere indicatie voor AWBZ-zorg (eerste indicatie of herindicatie door het aflopen van de oude beschikking)
- 2 Gelijktijdig met een zelf aangevraagde herindicatie voor AWBZ-zorg
- 3 Door het invullen van een verkort formulier dat is nagezonden door CIZ om de mantelzorg alsnog in kaart te brengen (de 'inhaalactie').

De eerste route is vermoedelijk de meest voorkomende. De indicatiesteller bepaalt eerst het soort zorg en het aantal uren waarop de cliënt recht heeft. Vervolgens wordt aan de cliënt uitgelegd wat mantelzorg inhoudt, en wordt geïnventariseerd of er sprake is van mantelzorg. De cliënt heeft de keuze om de eventuele mantelzorg die hij of zij ontvangt, wel of niet op te geven. Indien de cliënt aangeeft mantelzorg te ontvangen, worden de uren geleverde mantelzorg altijd van het bruto aantal geïndiceerde uren afgetrokken.

De tweede route is de meest tijdrovende voor het CIZ, omdat deze mensen zonder het bestaan van het mantelzorgcompliment mogelijk geen herindicatie zouden hebben aangevraagd. Elke geïnterviewde CIZ-medewerker heeft ervaringen met cliënten die vanwege het mantelzorgcompliment zelf een herindicatie aanvragen, maar er zijn geen aantallen bekend. Sommigen rapporteren een ervaren stijging rond het einde van 2007, maar anderen zien deze stijging niet.

De derde route is voor het CIZ op papier de minst tijdrovende: de cliënt vult zelfstandig het formulier in en levert dus zelf alle informatie over de geleverde mantelzorg aan. Het CIZ hoeft geen onderzoek te doen en er is geen sprake van cliëntcontact.

Gesignaleerde problemen

In het algemeen geven meerdere respondenten aan dat de intern verstrekte werkinstructies niet voldeden. De instructies waren onduidelijk, (te) lang, en er was niet voor iedere procedure een instructie beschikbaar. Daarbij komt dat de regeling tijdens de piekdrukke van de zomerperiode is ingevoerd, (bijna) gelijktijdig met een aantal andere wijzigingen in de werkwijze van het CIZ. Hierdoor heeft de regeling op diverse kantoren te weinig aandacht gekregen en werd een lage prioriteit aan de (correcte) uitvoering van de regeling gegeven. Een aantal CIZ-kantoren heeft in de interviews aangegeven dat er problemen zijn met de registratie van mantelzorg in GINO¹. In het begin was het systeem niet goed geschikt voor het invoeren van mantelzorg. Dit probleem is volgens het hoofdkantoor in januari 2008 uiteindelijk opgelost, maar volgens de respondenten is voor een deel van de medewerkers nog altijd niet duidelijk hoe en waar de mantelzorg in het systeem ingevoerd moet worden. Het gevolg is dat de SVB van sommige cliënten geen of verkeerde gegevens binnenkrijgt en dat deze cliënten dus geen aanvraagformulier voor het compliment wordt toegestuurd.

Een ander gesignaleerd probleem sluit deels op het voorgaande aan. Eén van de CIZ-kantoren heeft begrepen dat er per 1 januari 2008 nieuwe regels gelden, waardoor ook voor cliënten met verblijf de mantelzorg in kaart gebracht moet worden en zij voor een compliment in aanmerking komen. Er zijn echter geen officiële berichten over bekend en dus weten medewerkers niet wat zij moeten doen. Ze hanteren de oude manier van invoeren, maar vrezen dat ze straks alle indicaties aan moeten passen.

Wanneer cliënt door zorgaanbieders voor AWBZ-zorg wordt aangemeld via de aanmeldmodule, wordt de mantelzorg niet altijd goed in kaart gebracht. Bij een reguliere aanvraag voor AWBZ-zorg wordt de zorgaanbieders weliswaar gevraagd om eventuele vrijwillige hulp van huisgenoten, familie, burens of kennissen in kaart te brengen, maar de ervaring van CIZ medewerkers is dat dit regelmatig niet of foutief gebeurt.

Wanneer een zorgaanbieder de cliënt met een standaard indicatieprotocol (SIP) aanmeldt, kan eventuele mantelzorg niet gestandaardiseerd ingevoerd worden door het ontbreken van een invoerveld hiervoor. In de toelichting wordt zorgaanbieders door het CIZ verzocht om gegevens over mantelzorg in te vullen in het tekstvak 'toelichting op de aanvraag'. Echter, ook dit wordt regelmatig niet of foutief ingevuld. Het CIZ doet niet bij iedere cliënt navraag, waardoor het kan gebeuren dat cliënten ten onrechte geen aanvraagformulier voor het mantelzorgcompliment ontvangen.

Cliënten die een verkort formulier toegestuurd krijgen om met terugwerkende kracht de mantelzorg in kaart te brengen, vullen deze vaak onjuist in. Ze rapporteren werkzaamheden die binnen de definitie van CIZ niet onder mantelzorg vallen, vullen werkzaamheden bij de verkeerde functie in (bijvoorbeeld bij persoonlijke verzorging in plaats van bij ondersteunende begeleiding), of komen op te hoge uren totaalen uit. Zo zijn er gevallen bekend waarin mensen op 50 of meer uur mantelzorg per week uitkomen. Door de onjuist ingevulde formulieren lijkt het of vervangende mantelzorg geboden wordt, terwijl het bij nader inzien om teveel uren gaat of om de verkeerde handelingen. Het is in die gevallen aan het CIZ om te beslissen of ze hierop nog controle uitvoeren, of alles één op één overnemen in het cliëntdossier. Van beide werkwijzen zijn uit de interviews gevallen bekend. Zeker wan-

¹ GINO is de registratiesoftware waar het CIZ mee werkt.

neer het voorgaande punt in ogenschouw genomen wordt, blijkt dat het zonder controle overnemen van deze gegevens onwenselijke gevolgen kan hebben.

Eén van de CIZ-medewerkers vraagt zich af waarom de mantelzorg dermate gedetailleerd in kaart gebracht moeten worden dat per functie het aantal uren geregistreerd dient te worden. Zij geeft aan dat er voor het ontvangen van het compliment geen minimum aantal benodigde uren is vastgesteld, en dus zou een simpele aantekening 'ja' of 'nee' in het dossier volstaan. Hieruit blijkt dat nog niet voor alle medewerkers van het CIZ duidelijk is waarom de mantelzorg sinds 1 april 2007 geregistreerd wordt. Het gaat immers niet alleen om de mogelijkheid om een mantelzorgcompliment aan te vragen, maar ook om duidelijk te krijgen hoeveel AWBZ-vervangende zorg door mantelzorgers geboden wordt, en hoeveel inzet van professionals benodigd is als de mantelzorger (tijdelijk) uitvalt.

Indicatiestelling door BJZ

Bureau Jeugdzorg hoeft, zoals eerder besproken, geen inhoudelijke toets uit te voeren om te bepalen of er mantelzorg geleverd wordt. Voor BJZ is de indicatiestelling in theorie dan ook vrij eenvoudig uit te voeren. Medewerkers kunnen in het eigen registratiesysteem nagaan welke cliënten na 1 april een indicatiebesluit hebben ontvangen voor extramurale AWBZ-zorg met een geldigheidsduur van minimaal 6 maanden. Vervolgens vult de medewerker voor deze cliënt een aanvraagformulier in met behulp van de gegevens uit het systeem, en verzendt deze vervolgens naar de betreffende cliënt. Op deze wijze zijn met terugwerkende kracht aanvraagformulieren verzonden. Voor cliënten die na de start van de uitvoering een indicatie hebben aangevraagd, wordt de aantekening meteen in het dossier gezet. Het formulier wordt doorgaans tegelijk met de beschikking verzonden.

Gesignaleerde problemen

In de praktijk blijkt dat de indicatiestelling niet op alle BJZ's vlekkeloos verloopt. Zo geeft één bureau aan dat alle AWBZ-dossiers van cliënten uitsluitend op papier bestaan omdat het computersysteem uitsluitend voor provinciaal gefinancierde zorg is. Alle dossiers moeten handmatig worden opgezocht en nagekeken om de formulieren in te kunnen vullen.

Een aantal BJZ's lijkt niet op de hoogte te zijn van het criterium dat het indicatiebesluit na 1 april 2007 afgegeven moet zijn. Zij zeggen aan iedereen met een (lopende) indicatie voor extramurale AWBZ-zorg gedurende minimaal 6 maanden een aanvraagformulier te versturen.

Eén van de BJZ's geeft aan dat ze de criteria zo hebben geoperationaliseerd dat cliënten met een indicatie voor Behandeling geen aanvraagformulier toegestuurd krijgen. Zij behoren in de ogen van dit bureau niet tot de doelgroep van het compliment.

Eén bureau heeft vanwege de grote aantallen cliënten voor wie met terugwerkende kracht nog een formulier moest worden ingevuld, besloten om zelf geautomatiseerd formulieren uit te draaien. Daardoor beschikken de aanvraagformulieren van deze cliënten niet over de unieke barcode die de SVB op de formulieren heeft gedrukt. Overigens heeft dit bureau de formulieren wel voorzien van unieke waarmerken, waarop controle mogelijk is¹.

¹ De SVB heeft ook aangegeven de werkwijze van dit BJZ niet hinderlijk te vinden voor de interne procesgang.

Enkele van de ondervraagde BJZ's signaleren problemen met de zogenaamde 0-uren indicaties. Volgens deze bureaus strookt het afgeven van deze indicaties niet met de opdracht die BJZ met de invoering van de Wet op de Jeugdzorg heeft gekregen: het vervullen van een poortwachtersfunctie voor de jeugdzorg. Het is de taak van BJZ om na te gaan wie vanwege de (gezins)problematiek recht heeft op intensieve ondersteuning, en wie met een (lichtere) voorliggende voorziening of zonder hulp toe kan. Wanneer mensen een 0-uren indicatie krijgen, zou dit betekenen dat hun situatie niet ernstig genoeg is voor professionele hulp, maar dat er toch sprake is van 'vervangende' mantelzorg. Bovendien kan de tijd die gemoeid is met het opstellen van 0-uren indicaties niet geregistreerd worden omdat er geen hulpverleningstraject gestart wordt.

Verder zijn noemen de respondenten van BJZ, ondanks de schijnbaar heldere criteria, een aantal situaties waarbij voor hen onduidelijk was of men in aanmerking komt voor een compliment:

- Cliënten met een verlengde indicatie waarbij de oorspronkelijke indicatie vóór 1 april 2007 is afgegeven
- Cliënten met een verlengde indicatie waarbij de oorspronkelijke indicatie voor minder dan 6 maanden is afgegeven, maar die in totaal langer dan 6 maanden achtereen AWBZ-zorg ontvangen
- Cliënten die een deel van de tijd verblijven in bijvoorbeeld logeerhuizen, maar deels ook thuis verblijven
- Cliënten die pleegzorg ontvangen (kunnen pleegouders gekwalificeerd worden als mantelzorgers?)

Mogelijk hebben verschillende bureaus hierin verschillende werkwijzen gehanteerd, wat ten koste gaat van de uniformiteit en rechtsgelijkheid tussen cliënten/mantelzorgers.

3.5 Verzending aanvraagformulieren mantelzorgcompliment

Verzending formulieren door SVB

De verantwoordelijkheid voor de toetsing ligt bij de SVB. De SVB is op basis van de Algemene wet bestuursrecht het beslissende orgaan en voor de hele procedure verantwoordelijk. De SVB voert een globale toetsing uit op de gegevens die van het CIZ en de BJZ's komen. Als de SVB onregelmatigheden constateert, zoekt men uit waar deze vandaan komen. Als er geen onregelmatigheden zijn, verzendt de SVB een formulier naar de cliënten. Dit zijn bijna uitsluitend voorgedrukte aanvraagformulieren, die met behulp van de door het CIZ aangeleverde gegevens geautomatiseerd worden opgesteld. De tijd die hiermee gemoeid is, is daarvoor zeer gering. Ook is het proces nauwelijks foutgevoelig. Het gebeurt wel dat cliënten onterecht geen aanvraagformulier toegestuurd krijgen of dat de gegevens niet kloppen, maar die fouten komen voort uit de informatie die het CIZ aan de SVB aanlevert.

Verzending formulieren door BJZ

In de verzending van de aanvraagformulieren vanuit BJZ signaleren de geïnterviewde BJZ-medewerkers diverse knelpunten.

Zo hebben de meeste bureaus bij aanvang van de uitvoering te weinig aanvraagformulieren ontvangen van de SVB. Ieder bureau kreeg er 200 opgestuurd, op basis van een schatting door de MOgroep. Uiteindelijk bleek dit voor de meeste bureaus (veel) te weinig te zijn.

Er zijn bureaus waar rond de 5000 cliënten voldoen aan de gestelde criteria, meer dan door de MOgroep voor het totale aantal BJZ's voorzien was. De zes geïnterviewde BJZ's verwachten over 2007 in totaal bijna 15.000 aanvraagformulieren aan rechthebbende cliënten te versturen.

Het is onduidelijk waarom het vooraf geraamde aantal zoveel lager is; mogelijk is de doelgroep door de later ontwikkelde visie van de MOgroep (waarin bij alle cliënten met AWBZ-zorg langer dan 6 maanden sprake is van mantelzorg) sterk vergroot ten opzichte van de oorspronkelijk beoogde doelgroep (alleen die cliënten waar sprake is van 'AWBZ vervangende' mantelzorg).

Verder bestaat er momenteel bij diverse BJZ's onduidelijkheid over het vervolg van de regeling. Sommige bureaus zijn gestopt met het verzenden van aanvraagformulieren in de veronderstelling dat de regeling afgelopen is, terwijl anderen ook bij indicaties afgegeven na 1 januari 2008 nog een aanvraagformulier verzenden aan cliënten. Tevens bestaat er onduidelijkheid over de uiterste datum waarop aanvragen over 2007 nog in behandeling genomen kunnen worden. De verwachting is dan ook dat de bureaus hierin verschillende werkwijzen hanteren.

Eén van de bureaus vermeldt dat medewerkers momenteel veel problemen hebben doordat zij voor het jaar 2008 foutieve formulieren zouden hebben verstrekt. Dit bureau wordt frequent gebeld door cliënten wiens aanvraag door de SVB geretourneerd is met de vermelding dat een onjuist formulier is gebruikt.

Mogelijk betreft het hier reacties van de SVB op aanvragen van zorgvragers die beschikken over een in 2008 door Bureau Jeugdzorg afgegeven indicatie. Omdat er in 2008 mogelijk veranderingen plaatsvinden in de regeling, hebben de aanvragers een brief ontvangen met de strekking dat behandeling van de aanvraag zou worden aangehouden totdat deze duidelijkheid er wel zou zijn.

Tevens is de termijn waarop de BJZ's begonnen zijn met verzending van de formulieren, zeer verschillend. Sommige bureaus hebben de formulieren voor al geïndiceerde cliënten meteen in september verstuurd en hebben de overigen tegelijk met de indicatiebesluiten verzonden. Andere BJZ's hebben alle formulieren pas in 2008 de deur uit gedaan. Dit kan voor cliënten onduidelijkheid veroorzaken over of zij wel of niet in aanmerking komen.

3.6 Controle en uitbetaling door SVB

De SVB signaleert geen grote knelpunten in de controle van aanvragen en uitbetaling van de complimenten. Het kost de SVB doorgaans slechts enkele minuten om een aanvraag te controleren. Er vindt dan een globale inhoudelijke toetsing plaats; er wordt gekeken of het formulier correct is ingevuld. Bij handmatig ingevulde formulieren kost dit meer tijd dan bij geautomatiseerd ingevulde formulieren.

De uitbetaling is automatisch, op basis van de afgegeven beschikking. In principe kost dit voor individuele SVB medewerkers geen tijd. De complimenten worden éénmaal per jaar uitgekeerd op 10 november, de Dag van de Mantelzorg. Aanvragen voor hetzelfde jaar die niet op tijd zijn voor een uitkering op 10 november, worden één keer per maand uitgekeerd. Eén respondent noemt als tekortkoming dat het niet altijd lukt om de beschikking ruim voor de betaaldatum te versturen, waardoor mensen de brief pas twee of drie dagen

vóór uitkering van het compliment ontvangen. Het is dan vaak te laat om eventueel fout ingevoerde gegevens, zoals bankrekeningnummers, te corrigeren. Het gebeurt in ongeveer 1 à 2 procent van de gevallen dat het compliment aan de verkeerde rekeninghouder wordt uitgekeerd. Indien dit gebeurt, vordert de SVB het bedrag terug.

Een ander gesignaleerd knelpunt is de uitkering van complimenten aan mantelzorgers van overleden zorgvragers die niet meer in de gelegenheid zijn geweest om het formulier te ondertekenen. In principe is een dergelijk aanvraagformulier ongeldig en kan dus geen compliment worden uitgekeerd. Echter, aangezien het vaak schrijnende situaties betrof heeft de SVB in de beginfase van de uitvoering enige coulance betoond richting deze mantelzorgers. Er werd genoeg genomen met een niet ondertekend formulier, of het formulier mocht door één van de erven worden ondertekend. In december heeft de SVB besloten dat een compliment uitsluitend kan worden uitgekeerd wanneer het formulier is ondertekend door de zorgvrager¹. Een andere respondent geeft echter aan dat mantelzorgers die in een dergelijk geval bezwaar aantekenen tegen de beslissing van de SVB, nog wel een compliment krijgen uitgekeerd en heeft moeite met het feit dat de SVB hierin geen duidelijke lijn trekt.

3.7 Benodigde tijd voor de uitvoering van de regeling

Algemeen

De uitvoering van de regeling heeft voor CIZ's veel tijd gekost. Met name het met terugwerkende kracht indiceren van cliënten (die tussen 1 april en het begin van de uitvoering van de regeling geïndiceerd waren) leverde problemen op doordat cliënten de nagezonden formulieren regelmatig foutief of onduidelijk in hebben gevuld.

Ook voor de BJZ's is het met terugwerkende kracht indiceren een belasting geweest, omdat zij daardoor in één keer veel formulieren moesten invullen en verzenden. Meerdere respondenten geven aan dat specifiek voor deze taak een uitzendkracht ingehuurd is.

Onder medewerkers van beide indicerende instanties was aanvankelijk sprake van een grote onbekendheid met de nieuwe werkwijze en taken, en duurde het lang voordat enige mate van routine opgebouwd was. Ook de aanvankelijke fouten en onduidelijkheden in de werkwijze hebben hierbij een rol gespeeld.

Ten slotte kregen de meeste indicatiestellers van BJZ en CIZ niet heel frequent met het indiceren van mantelzorg te maken, waardoor zij de werkinstructies steeds opnieuw moesten doornemen.

SVB

De geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij gemiddeld 1 tot 5 minuten bezig zijn met het controleren van een aanvraag. Wanneer het handmatig ingevulde formulieren van BJZ betreft, kan het iets meer zijn. Het afgeven van de beschikking is een standaardprocedure die per individuele mantelzorger minder dan een minuut in beslag neemt. De uitbetaling van het compliment verloopt geautomatiseerd. Hier is geen tijd mee gemoeid (tenzij er in verband met foutieve informatie over bijvoorbeeld het rekeningnummer een terugvordering moet plaatsvinden).

¹ In principe is alleen ruimte voor coulance als uit de beoordeling van het geval aannemelijk wordt dat bij de erven/mantelzorgers de terechte verwachting was gewekt dat het recht op een mantelzorgcompliment reeds vaststond. Die verwachting is bijv. gewekt door de begeleidende brief bij het inventarisatieformulier van CIZ.

CIZ

De tijd die volgens respondenten nodig is om de mantelzorg voor een individuele cliënt in kaart te brengen, verschilt sterk: van een paar minuten tot anderhalf uur. Dit kan echter deels verklaard worden door de uitleg die respondenten erbij geven. Eén respondent geeft aan dat altijd al het cliëntensysteem in kaart gebracht moest worden, en dat uitsluitend de 0-uren indicaties en onduidelijk ingevulde formulieren voor het rapporteren van mantelzorg extra tijd kosten. Ook een andere respondenten geven aan dat indicaties die speciaal voor het mantelzorgcompliment aangevraagd worden, feitelijk volledige indicaties zijn die extra verricht moeten worden en dat daar al snel 30 tot 60 minuten in gaat zitten.

De respondent die aangeeft anderhalf uur bezig te zijn, zegt dat het veel tijd kost om te achterhalen hoeveel AWBZ-ervangende mantelzorg er geleverd wordt omdat mensen vaak geen goed begrip hebben van wat mantelzorg in de CIZ-definitie inhoudt. Ze moet mensen vaak uitleggen dat wat zij doen geen mantelzorg is.

Samenvattend kan gezegd worden dat het bij reguliere indicaties in principe geen of weinig extra tijd kost om de mantelzorg in kaart te brengen, maar dat speciaal voor het mantelzorgcompliment aangevraagde herindicaties en 0-uren indicaties wel extra werk met zich meebrengen.

BJZ

De meeste respondenten van Bureau Jeugdzorg zeggen dat het per cliënt 5 tot 10 minuten duurt om het aanvraagformulier in te vullen en op te sturen. Echter, één BJZ geeft aan de dossiers niet na te kijken, maar alles automatisch uit het elektronische cliëntenbestand te genereren. Daardoor heeft het nauwelijks tijd gekost om met terugwerkende kracht de duizenden formulieren te verzenden.

3.8 Conclusie

Zowel in de voorbereiding als in de uitvoering hebben zich diverse problemen voorgedaan waardoor de regeling niet optimaal heeft gefunctioneerd. In de voorbereiding en bij de start van de uitvoering was de communicatie in een aantal gevallen onduidelijk, onvolledig en/of tegenstrijdig waardoor individuele medewerkers niet op de hoogte waren van de juiste werkwijze. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de tijd die beschikbaar was voor de voorbereiding van de regeling, erg kort was.

Verder was de infrastructuur (registratiesystemen, gegevensuitwisseling, dossierbeheer) niet altijd voldoende toegesneden op de uitvoering van de regeling en is dit niet of pas laat verholpen. Daarnaast hanteren verschillende medewerkers verschillende werkwijzen, waarbij niet altijd duidelijk is wie juist handelt en wie niet. Deze onduidelijkheid is niet altijd (op korte termijn) verholpen. Dit heeft de onduidelijkheid bij medewerkers en ongelijkheid in behandeling van cliënten/mantelzorgers vergroot. Ten slotte bestaat de indruk dat de uitvoering van de regeling noch bij de Bureaus Jeugdzorg, noch bij het CIZ voldoende prioriteit heeft gekregen.

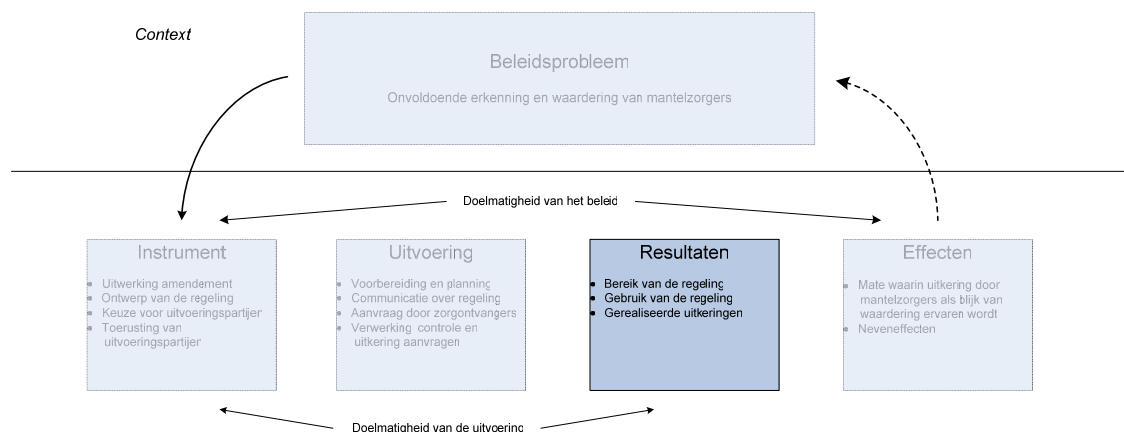
4 Bereik en gebruik van de regeling

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het uitvoeringsproces is vormgegeven en is verlopen. De uitvoering had tot doel om het mantelzorgcompliment uit te keren aan rechthebbende mantelzorgers. In dit hoofdstuk staat beschreven welke resultaten hiermee zijn behaald en wat de doelmatigheid van de uitvoering is. De volgende vragen worden beantwoord:

- Wat was het geraamde bereik van de regeling?
- Hoeveel mantelzorgers hebben uiteindelijk van de regeling gebruikgemaakt?
- Wat zijn (mogelijke) verklaringen voor het (lage) feitelijke gebruik?
- Welke groepen mantelzorgers vallen buiten het bereik van de regeling?

Figuur 4.1 Het beleidsevaluatiemodel: Resultaten



4.2 Raming van het bereik

Omdat mantelzorgers in Nederland niet als zodanig geregistreerd worden, was het niet mogelijk om op basis van harde cijfers een exacte raming te maken van het bereik van de regeling. Het is evenmin bekend welk aandeel van de door het CIZ afgegeven indicaties een geldigheidsduur heeft van 6 maanden of langer.

Daarom hebben zowel VWS als MEZZO voor hun raming gebruikgemaakt van algemene gegevens over het aantal gestelde indicaties voor extramurale AWBZ-zorg en deze op basis van aannames bijgesteld. De raming van VWS is uitgekomen op een aantal van 161.455 gebruikers, terwijl MEZZO in haar raming is uitgekomen op 223.000 mantelzorgers. Het uitgangspunt van Mezzo is dat als er een indicatie AWBZ-zorg wordt afgegeven, er altijd sprake is van mantelzorg, omdat die indicatie niet toereikend zal zijn om de zorg volledig door professionals te laten uitvoeren.

Beide ramingen worden uiteengezet in een kamerstuk dat is opgenomen in bijlage 2.

Omdat VWS ook rekening wilde houden met een groei van de doelgroep door enerzijds een aanzuigende werking van de regeling (mensen die een indicatie aanvragen om in aanmerking te komen) en anderzijds een jaarlijkse toename van het aantal door CIZ afgegeven indicaties, is men uiteindelijk uitgegaan van 200.000 gebruikers van de regeling. Dit is nog exclusief de mantelzorgers van cliënten van Bureau Jeugdzorg, waarvan pas in mei 2007 duidelijk werd dat zij ook in aanmerking zouden komen. De verwachting was echter dat het hier om een beperkt aantal uitkeringen zou gaan¹.

Het aantal mantelzorgcomplimenten dat is uitgekeerd is ongeveer 15%² van de raming. Op peildatum 1 februari 2008 zijn bij de SVB 39.609 mantelzorgers bekend die in aanmerking komen voor het mantelzorgcompliment. Dit aantal bestaat uit:

- 33.217 aanvraagformulieren die door de SVB zijn verzonden, na hiervoor de gegevens van CIZ aangeleverd te hebben gekregen;
- 6.392 aanvraagformulieren die door de SVB zijn ontvangen, nadat deze door BJZ aan een zorgvrager zijn verstuurd³.

Tabel 4.1 Stand van zaken beschikkingen mantelzorgcompliment

Stand van zaken 1-2-2008	Totaal	CIZ	BJZ
Verzonden / ontvangen	39.609	33.217	6.392
Positief beschikt	31.649	26.988	4.661
Negatief beschikt	154	121	33

Bron: SVB februari 2008

In totaal heeft de SVB over 31.649⁴ aanvragen positief beschikt (en het compliment uitbetaald) en over 154 aanvragen negatief beschikt. Het verschil tussen het aantal verzonden aanvraagformulieren aan rechthebbenden en het aantal beschikkingen wordt waarschijnlijk grotendeels veroorzaakt door mantelzorgers/cliënten die hun aanvraagformulier nog niet hebben geretourneerd of niet zullen retourneren aan de SVB. Uit gegevens over de maand december 2007 blijkt dat ongeveer 90% van de door de SVB verzonden CIZ-aanvraagformulieren tot een aanvraag leidt.

Het verschil tussen het aantal ontvangen formulieren van BJZ-cliënten en het aantal afgegeven beschikkingen wordt waarschijnlijk voornamelijk veroorzaakt doordat de SVB deze aanvragen nog niet verwerkt heeft.

Op basis van dit onderzoek raamt het onderzoeksteam dat nog minimaal 15.000 aanvraagformulieren door BJZ-cliënten aan de SVB zullen worden geretourneerd. Vanuit de zes ondervraagde BJZ's zijn over 2007 ongeveer 15.000 aanvraagformulieren aan cliënten verzonden. Ervan uitgaande dat de niet-geïnterviewde BJZ's (meer dan de helft van het totale aantal) gezamenlijk minimaal 10.000 formulieren zullen verzenden naar cliënten, komt het totale aantal op minimaal 25.000 verzonden aanvraagformulieren. Als ook van de door BJZ verstuurd formulieren 90% tot een aanvraag leidt, worden er in totaal minimaal 22.500 formulieren teruggestuurd naar de SVB. Ruim 6.000 daarvan zijn inmiddels door de SVB ontvangen.

¹ Raming gebruik Regeling Waardering Mantelzorgers (Kamerstuk, 25 september 2007).

² De raming was 200.000 exclusief de mantelzorgers waarvan de zorgvrager een indicatie heeft van het BJZ. Bij de berekening van het gebruik hebben we deze groep daarom ook buiten beschouwing gelaten.

³ Het is niet bekend hoeveel aanvraagformulieren in totaal vanuit de BJZ's aan zorgvragers zijn (of nog worden) verzonden.

⁴ Stand van zaken op 1 februari 2008.

4.3 Verklaringen voor het beperkte gebruik

Het daadwerkelijke gebruik van de regeling (31.649), is beperkt in vergelijking met het oorspronkelijk geraamde aantal mantelzorgers dat voor een compliment in aanmerking komt. Een eerste verklaring is dat deze raming te ruim is geweest en dat er toch meer mantelzorgers zijn die buiten de criteria vallen dan vooraf is ingeschat. Een tweede verklaring is dat de regeling (het beleidsinstrument) in haar ontwerp gericht is op het beheersen van het aantal uitkeringen. Uit het onderzoek komen echter ook andere mogelijke verklaringen naar voren. Deze worden hieronder benoemd en toegelicht.

Onvolkomenheden in de uitvoering

Hierbij gaat het om onvolkomenheden in de uitvoering waardoor rechthebbende cliënten niet of niet goed in de procedure worden opgenomen (zie ook hoofdstuk 3). Hiervan zijn verschillende voorbeelden te noemen:

- 1 Bij het aanleveren van cliëntgegevens door het CIZ aan de SVB zijn vanaf het begin van de uitvoering fouten gemaakt. Delen van gegevensbestanden zijn hierdoor niet bij de SVB doorgekomen. Het onderzoeksteam heeft verschillende signalen ontvangen over de aard en duur van het probleem. Sommige respondenten geven aan dat het een fout in GINO betrof die in januari 2008 is hersteld. Anderen geven aan dat er onder medewerkers van het CIZ nog altijd onduidelijkheden bestaan over het juist invoeren van gegevens over de geleverde mantelzorg, waardoor de SVB foutieve of geen cliëntgegevens ontvangt. Ook mantelzorgers die contact hebben opgenomen met het CIZ, krijgen het bericht dat er gegevens kwijt zijn. Daardoor krijgt een deel van de cliënten geen aanvraagformulier voor het compliment opgestuurd. Onduidelijk is om hoeveel zorgvragers het gaat.
- 2 Bij het aanvragen van een indicatie door zorgaanbieders middels het Standaard Indicatieprotocol (SIP) is geen gestructureerde invoer van de geboden mantelzorg mogelijk. Wel wordt zorgaanbieders verzocht om in een opmerkingenveld aan te geven of er sprake is van mantelzorg, en zo ja hoeveel uren en welke taken. De ervaring van CIZ-medewerkers is dat dit vaak foutief of niet gebeurt. Het is onbekend hoe vaak dit voorkomt.
- 3 Hetzelfde geldt voor de standaard aanvraagprocedure die door zorgaanbieders wordt ingevuld. Op dit digitale formulier dient de mantelzorg wel in kaart gebracht te worden, maar ook hier vermoeden medewerkers dat zorgaanbieders dit niet altijd navragen bij de cliënt en dus niet naar waarheid invullen. Het is onbekend op welke schaal dit voorkomt.
- 4 Ook wanneer sprake is van een vooronderzoek voor indicatie door transferverpleegkundigen in ziekenhuizen, wordt mantelzorg vaak niet geregistreerd. Het CIZ kan geen gegevens leveren over het aantal indicaties waarbij sprake is van vooronderzoek door transferverpleegkundigen.

Onbekendheid met de regeling bij zorgvragers en mantelzorgers

De mantelzorgers waarvan bij voorbaat duidelijk is dat zij in aanmerking komen, worden in principe allemaal automatisch over het compliment geïnformeerd wanneer zij een aanvraagformulier van de SVB of een BJZ ontvangen.

Er is echter ook een grote groep mantelzorgers die niet in aanmerking komt, maar mogelijk wel in aanmerking zou kunnen komen. Zij dienen hiervoor een 0-uren indicatie of herindicatie aan te vragen. Op websites en via folders is weliswaar informatie beschikbaar gesteld, maar de betreffende groep cliënten is niet actief benaderd met informatie over het mantelzorgcompliment en de mogelijkheid van een herindicatie of 0-uren indicatie. Veel van deze mantelzorgers en zorgvragers zijn dan ook niet op de hoogte van het compliment.

Tabel 4.2 Bekendheid compliment¹

	aantal	Gew. %
Ja	103	26%
Nee	299	74%
Totaal	402	100%

Bron: Research voor Beleid 2008

In het verlengde hiervan is geconstateerd dat mantelzorgers en cliënten regelmatig foutieve, onduidelijke of tegenstrijdige informatie hebben ontvangen van de uitvoeringspartijen waardoor zij in sommige gevallen wegens een gebrek aan informatie de aanvraagprocedure niet geheel doorlopen hebben.

In de enquête is gevraagd waarom respondenten zelf geen actie hebben ondernomen om voor het compliment in aanmerking te komen. Uit het antwoord blijkt dat voor 31% (Panelclix) van de respondenten niet duidelijk is hoe zij dit kunnen doen. De respondenten uit het Mezzobestand zijn vanzelfsprekend beter bekend met het mantelzorgcompliment (90%) en er is minder onduidelijkheid wat zij kunnen doen om het aan te vragen (13% vindt het onduidelijk).

Administratieve last

Cliënten en/of mantelzorgers kunnen op verschillende manieren geconfronteerd zijn met administratieve handelingen, afhankelijk van de genomen 'route' naar het mantelzorgcompliment. Cliënten kunnen één van de volgende formulieren hebben ingevuld om hun mantelzorg geregistreerd te krijgen:

- CIZ formulier 'Inventarisatieformulier Hulp van Anderen' (ter indicering van de mantelzorg in het kader van de 'inhaalactie');
- CIZ formulier voor de aanvraag van een herindicatie (de verkorte indicatieprocedure);
- CIZ formulier voor het aanvragen van een 0-uren indicatie, waarin uitsluitend de mantelzorg geregistreerd wordt (de standaard indicatieprocedure).

Alle cliënten hebben een aanvraagformulier voor het mantelzorgcompliment in moeten vullen om in aanmerking te komen.

De mening van cliënten en mantelzorgers over de administratieve last loopt uiteen. Een deel vindt het eenvoudig en makkelijk in te vullen, een ander deel heeft er meer moeite mee. Dit heeft deels te maken met het verschil in formulieren: aanvraagformulieren voor een indicatiestelling zijn uitgebreider en complexer dan het aanvraagformulier voor het feitelijke compliment. Het CIZ geeft aan dat veel van de formulieren in het kader van de 'inhaalactie' verkeerd zijn ingevuld door cliënten; onduidelijk is om welke aantallen het gaat.

Daarnaast geven respondenten aan dat op het moment dat ze een foutief ingevuld formulier van het CIZ terugkregen, de procedure niet hebben vervolgd omdat ze het te veel rompslomp vonden.

¹ Deze cijfers hebben alleen betrekking op de Panelclix respondenten. De respondenten uit het Mezzobestand waren al bekend met het compliment voordat ze aan het onderzoek deelnamen.

Uit de enquête onder mantelzorgers blijkt dat 5% (Panelclix) en 13% (Mezzo) is gestopt met de aanvraag omdat ze vastliepen. Verder gaf 6% (Panelclix) 16% (Mezzo) aan dat ze geen compliment hebben aangevraagd omdat men het teveel moeite vond om het compliment aan te vragen.

Geen behoefte aan financiële beloning

Een andere genoemde reden om geen aanvraag in te dienen voor het mantelzorgcompliment, is dat de mantelzorger geen prijs stelt op een financiële beloning voor de geboden hulp. Aan respondenten is gevraagd of ze het compliment kenden en of ze het hebben aangevraagd. Als ze de regeling niet kenden is gevraagd of ze het compliment aan *zouden* vragen. Vervolgens is een toelichting gevraagd. In 4.3 staan de percentages respondenten die aangeven een financiële beloning niet nodig te vinden. Het gaat om cijfers uit het Panelclix bestand. Uit de enquête onder respondenten uit het Mezzo bestand komt deze reden nauwelijks naar voren.

Tabel 4.3 Vindt financiële beloning niet nodig

	geen aanvraag	Reden financiële beloning niet nodig
Regeling was bekend (26%)	57%	26%
Regeling was nog niet bekend (74 %)	53%	59%

Bron: Research voor Beleid 2008

Voorbeelden van toelichtingen die respondenten hebben gegeven zijn:

- *De zorg wordt vanuit het hart verleend.*
- *Ik vind het vanzelfsprekend dat je voor iemand iets doet. Daar hoeft niets tegenover te staan. Zeker geen geld voor een kind dat iets voor de ouders doet.*
- *Het is gewoon je plicht elkaar helpen.*
- *Ik vind dat vrij normaal dat je voor je man zorgt.*
- *Ik doe het uit vriendschap en dat mag toch gratis zijn.*

Het risico van een lagere indicering bij herindicatie

Mantelzorgers van zorgvragers die vóór 1 april 2007 geïndiceerd zijn en waarbij de mantelzorg dus nog niet in kaart is gebracht, kunnen ervoor kiezen om een herindicatie aan te vragen. Dit brengt echter het risico met zich mee dat cliënten lichtere en/of minder uren zorg geïndiceerd krijgen dan in hun huidige indicatiebesluit vermeld staat, omdat de indicatiestelling doorgaans strenger is dan enkele jaren geleden.

Voor 6% (Panelclix) en 22% (Mezzo) van de respondenten is dit een reden om geen herindicatie aan te vragen, ook al zouden ze daarmee voor het compliment in aanmerking komen.

4.4 Mantelzorgers die buiten het bereik van de regeling vallen

De regeling heeft tot doel om de groep mantelzorgers die structureel en langdurig mantelzorg verleent, een financiële blijk van waardering te doen toekomen. Hoewel vooraf dus beoogd werd om een afgebakende doelgroep te bereiken, blijken de huidige criteria veel groepen mantelzorgers buiten te sluiten waarvan aannemelijk is dat ook zij structureel en langdurig mantelzorg verlenen. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid zouden ook deze mantelzorgers voor een compliment in aanmerking moeten komen.

Het gaat om de volgende groepen¹:

- 1 Mantelzorgers die hulp bieden aan mensen *zonder professionele hulp*;
- 2 Mantelzorgers van zorgvragers die *intramuraal verblijven*;
- 3 Mantelzorgers van zorgvragers met een *indicatie voor langdurig verblijf die op vrijwillige basis thuis wonen*;
- 4 Mantelzorgers van zorgvragers met een *indicatie voor langdurig verblijf die op een wachtlijst staan*;
- 5 Mantelzorgers van zorgvragers met een *indicatie voor tijdelijk verblijf*;
- 6 Mantelzorgers van zorgvragers met een *indicatie voor Huishoudelijke Hulp* (afgegeven in het kader van de Wmo);
- 7 Mantelzorgers van zorgvragers met een *indicatie afgegeven vóór 1 april 2007* (waarin de mantelzorg nog niet geregistreerd is);
- 8 Mantelzorgers van een *zorgvrager die overlijdt voordat de aanvraag rond is* (de mantelzorg krijgt het compliment niet, omdat de handtekening van de zorgvrager nodig is);
- 9 Mantelzorgers van *jeugdzorgcliënten* (niet AWBZ-gefinancierd).
- 10 Mantelzorgers van *GGZ cliënten* met OB of AB.

In onderstaande tabel is een schatting weergegeven van de grootte van een aantal van deze groepen. Onduidelijk is om hoeveel mantelzorgers het gaat.

Tabel 4.4 Schatting aantallen cliënten buiten het bereik van de regeling

<i>Zorgvragers</i>	<i>Geschat aantal</i>
Zonder professionele hulp	1.320.000 ²
Intramuraal verblijvend	265.000 ³
Indicatie langdurig verblijf maar thuiswonend (vrijwillig of door wachtlijst)	20.000 ⁴
Indicatie tijdelijk verblijf	onbekend
Indicatie HH (Wmo)	400.000 ⁵
AWBZ-indicatie vóór 1 april 2007	onbekend
Cliënten jeugdhulpverlening	76.800 ⁶
GGZ cliënten met OB of AB	757.000 ⁷

Bron: Research voor Beleid 2008

¹ Vanaf 1 januari 2008 komt daar nog de volgende groep bij: Mantelzorgers van GGZ cliënten met ondersteunende begeleiding op basis van psychosociale grondslag of met activerende begeleiding vanwege een psychiatrische aandoening (deze vallen per 1 januari niet meer onder de AWBZ).

² Bron: SCP, *Mantelzorg in Getallen* (2003). Uit cijfers in dit rapport blijkt dat 55% van de 2,4 miljoen mantelzorgers langer dan drie maanden of meer dan acht uur per week hulp (inclusief huishoudelijke hulp) biedt aan een zorgbehoevende die geen thuiszorg ontvangt. Het aantal betreft dus de mantelzorgers (niet de zorgvragers).

³ Dit aantal is een geaggregeerd cijfer op basis van gegevens uit een onderzoeksrapport van Research voor Beleid over het scheiden van wonen en zorg (i.o.v. Ministerie van VWS) dat momenteel wordt vastgesteld.

⁴ Schatting op basis van cijfers van het CAK over 2006. Toen waren er 16.583 cliënten.

⁵ Dit is een zeer ruwe schatting, gebaseerd op het aantal overgangsccliënten van AWBZ naar Wmo zoals VWS dit hanteert (ongeveer 300.000) en het aantal cliënten dat jaarlijks een nieuwe indicatie voor HV krijgt (in 2006 151.000 indicaties = ongeveer 75.000 cliënten).

⁶ Bron: De Nederlandse Jeugdzorg in cijfers 1998-2002. Het getal is een extrapolatie en heeft betrekking op 2002

⁷ Bron: <http://741620.websites.xs4all.nl/actueel/persberichten/2006/211206.html>. Het getal heeft betrekking op 2005.

4.5 Conclusie

Het gebruik van de regeling is aanmerkelijk lager dan het vooraf geraamde bereik. Daarbij is een onevenredig groot deel van het gebruik via de Bureaus Jeugdzorg gerealiseerd. Voor het beperkte bereik en gebruik zijn verschillende verklaringen te geven. Het gehanteerde instrument (de regeling) was gericht op het beheersen van het aantal uitkeringen, hierdoor zijn drempels opgeworpen die het bereik niet hebben bevorderd. Verder is een deel van de rechthebbende mantelzorgers door onvolkomenheden in de uitvoering niet in de procedure opgenomen of zelfs helemaal buiten beeld gebleven. Ten slotte heeft VWS op beperkte schaal gecommuniceerd over de regeling, waardoor een groep potentieel rechtvaardigenden niet op de hoogte was van de regeling en geen actie heeft ondernomen om (middels een herindicatie of 0-uren indicatie) in aanmerking te komen. Het is niet bekend om hoeveel mantelzorgers het gaat.

Cliënten en mantelzorgers die wel op de hoogte zijn van de regeling, hebben er in een aantal gevallen voor gekozen om geen compliment aan te vragen of de procedure niet af te maken. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat men een financiële blijk van waardering niet nodig vindt of omdat men een herindicatie moet aanvragen om in aanmerking te komen.

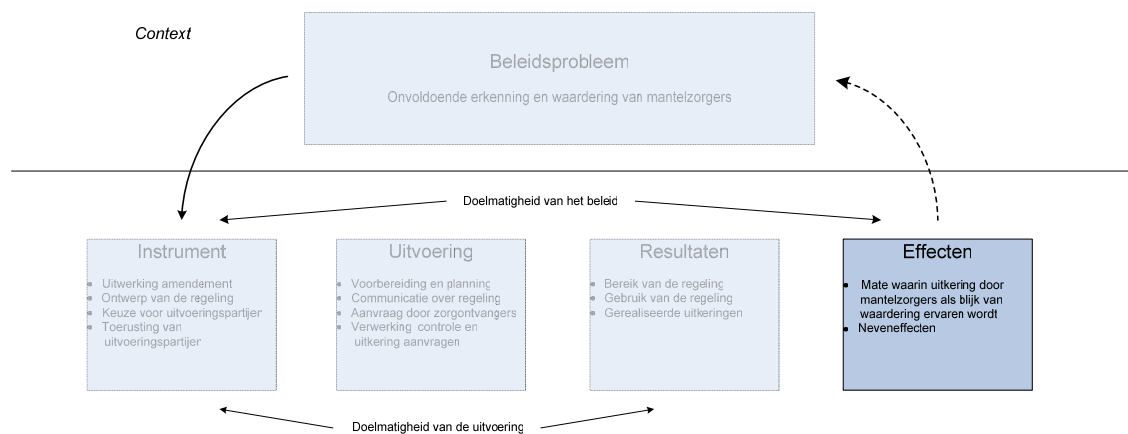
Het is duidelijk dat diverse aspecten het bereik – en daarmee het gebruik – van de regeling hebben verkleind. Door het gebrek aan gegevens over aantallen mantelzorgers is de invloed van deze aspecten niet te kwantificeren. Het is aannemelijk dat met name de beperkte communicatie en de onvolkomenheden in de uitvoering een aanzienlijke invloed hebben gehad op het bereik en gebruik.

5 Effecten van de regeling

5.1 Inleiding

Het beoogde effect van de regeling is een toename van de mate van (gevoelde) erkenning en waardering van mantelzorgers voor de hulp die zij bieden. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag in hoeverre het beoogde effect is bereikt. We doen dit door in te gaan op de ervaringen van mantelzorgers - binnen het bereik van de regeling én buiten het bereik van de regeling – met het compliment. Tevens brengen we de neveneffecten van de regeling in kaart.

Figuur 5.1 Het beleidsevaluatiemodel: Effecten



5.2 Ervaringen mantelzorgers die compliment hebben ontvangen

Uit de telefonische interviews met blijkt dat mantelzorgers overwegend tevreden zijn met het compliment. Hierbij worden termen als “verrast”, “leuke geste”, “prettig”, “erg blij mee”, “vriendelijk gebaar” genoemd. Het verrassingselement, waarbij de mantelzorgers ergens voor in aanmerking komen zonder dat zij hiervan eerder op de hoogte waren heeft een positieve bijdrage geleverd aan de beleving van het compliment.

In de enquête is de volgende stelling voorgelegd: “Ik ervaar het mantelzorgcompliment als een blijk van waardering van de overheid”. Bij mensen die het niet hebben ontvangen is gevraagd of ze het als blijk van waardering zouden ervaren. Ook hier is een duidelijk verschil te zien tussen de respons uit Panelclix en het Mezzobestand. In het algemeen ervaart het grootste deel van de respondenten het compliment als een blijk van waardering.

Tabel 5.1 Ik ervaar (of zou ervaren) het mantelzorgcompliment als een blijk van waardering van de overheid

	Panelclix	Mezzobestand
Helemaal mee eens	34%	57%
Mee eens	33%	35%
Neutraal	29%	4%
Mee oneens	4%	3%
Helemaal mee oneens	1%	1%
Totaal	100%	100%

Bron: Research voor Beleid 2008

Een aantal opmerkingen uit de enquête zijn:

- *Ik vind het wel heel erg leuk om dit te ontvangen omdat het toch veel van je eist, je zorgt voor je ouders en je staat altijd klaar. Dit doe ik dag en nacht.*
- *Het is ontzettend zwaar. En met dit geld heb ik mezelf verwend*
- *De persoon zelf kan moeilijk dank je wel zeggen, maar ik weet dat hij blij is met de hulp. Dan is een bloemetje of eenmalig een beloning toch fijn, kan je samen iets gezelligs doen.*

Uit de telefonische interviews blijkt dat het feit dat er maar één mantelzorger per zorgvrager in aanmerking kan komen geen problemen oplevert: de mantelzorger die het meest deed heeft het compliment gekregen. Soms wordt het compliment onderling verdeeld.

5.3 Ervaringen van mantelzorgers die niet in aanmerking komen

Deze groep bestaat feitelijk uit twee categorieën:

- Mantelzorgers van zorgvragers die binnen de criteria vallen maar die niet of foutief in het registratiesysteem zijn opgenomen en dus geen aanvraagformulier hebben ontvangen (zie ook paragraaf 4.3);
- Mantelzorgers van zorgvragers die op grond van de huidige criteria buiten het bereik van de regeling vallen (zie ook paragraaf 4.4).

In deze paragraaf gaan we met name in op de ervaringen van de tweede categorie, omdat zij ongeacht de wijze van uitvoering buiten het bereik van de regeling vallen.

Vanaf het moment dat de regeling bekend was hebben duizenden mensen¹ contact opgenomen met de Mezzo, SVB, VWS, CIZ en in mindere mate met de Bureaus Jeugdzorg. Alle respondenten die bij deze organisaties werkzaam zijn hebben met teleurgestelde mensen gesproken. Mezzo heeft deze reacties opgetekend in een tussenrapportage². Hier worden voorbeelden genoemd van mensen die zich al jaren inzetten maar volgens de gehanteerde criteria niet in aanmerking komen voor het mantelzorgcompliment. Deze mensen ervaren dit als een miskenning van hun inzet.

¹ Exacte aantallen zijn niet bekend

² Het Mantelzorgcompliment 2007, Tussenrapportage ervaringen en meningen van mantelzorgers gemeld bij Mezzo, januari 2008.

Uit de enquête zijn door respondenten eveneens kanttekeningen geplaatst bij het compliment zoals:

- *Ik ben van mening dat het criterium een CIZ indicatie vanaf 1 april onterecht is. Er zijn velen die al langere tijd een indicatie hebben en toch geen tegemoetkoming krijgen. De criteria zijn uitsluitend bedoeld om doelgroep te beperken*
- *Er zijn veel mensen die mantelzorg verlenen. Aan een aantal wordt het compliment verleend, probeer dan ook iedereen een compliment te geven.*
- *Een kleine financiële tegemoetkoming (die dan weliswaar in het geheel NIET kostendekkend is !) is toch wel heel erg welkom. Jammer alleen, dat op de een of andere manier de Provincie, Thuiszorg, GGZ wèl weten dat ik mantelzorg ben, maar de instantie die dat het met veel poeha aangekondigde "compliment" toewijst, dat niet "accepteert" en er weer allerlei extra regeltjes zijn bedacht, zodat het gros er weer niet voor in aanmerking komt.*

De conclusie is dat het compliment voor een deel van de mantelzorgers dat niet in aanmerking komt, een tegengesteld effect heeft bereikt. Deze mantelzorgers voelen zich miskend en niet gewaardeerd. Het wordt ervaren als een domper.

5.4 Signalen uitvoerders over onrechtvaardige verstrekkingen

Vanuit de achterliggende gedachte van het mantelzorgcompliment vallen bepaalde groepen mantelzorgers mogelijk 'onterecht' buiten het bereik van de regeling. Medewerkers van de uitvoeringspartijen signaleren daarnaast situaties waarin mantelzorgers wél in aanmerking komen, terwijl dit vanuit de achterliggende gedachte van de regeling 'wringt'. Hieronder wordt een aantal voorbeelden gegeven die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

- Respondenten van Bureau Jeugdzorg geven aan dat veruit het grootste deel van de rechthebbende cliënten hun AWBZ-zorg in de gedaante van een Pgb ontvangen. Zij krijgen dus al geld, en ontvangen daar bovenop nog eens een mantelzorgcompliment.
- Diverse BJZ-medewerkers geven aan dat het aanvraagformulier bijna altijd door de ouders wordt ingevuld, omdat de cliënt zelf minderjarig is. De ouders kennen het compliment veelal aan zichzelf toe. Hoewel sommige ouders het compliment daadwerkelijk 'verdienen', is er ook een grote groep bij wie de problemen van het kind (en dus de zorgvraag) deels veroorzaakt worden of zijn door de gebrekkige opvoeding van de ouders. Een extreem voorbeeld hiervan zijn vanwege verwaarlozing/mishandeling onder toezicht gestelde kinderen waarvan de ouders het compliment aan zichzelf toekennen.
- Eén van de ondervraagde CIZ-medewerkers geeft aan dat de duur van de indicatie in principe niets zegt over de duur van de mantelzorg die geleverd wordt. Het kan dus zijn dat mantelzorgers die nu voor het compliment in aanmerking komen, feitelijk niet langdurig mantelzorg verlenen.
- Een andere respondent van het CIZ noemt het voorbeeld dat de zorg aan terminale patiënten vanuit de aard van hun zorgbehoefte nooit langer duurt dan 6 maanden. Het indicatiebesluit vermeldt echter altijd een duur van één jaar. Daardoor komen ze in aanmerking voor het compliment, terwijl de zorg feitelijk korter duurt dan 6 maanden.

Verder zeggen vier van de tien telefonisch geïnterviewde zorgvragers dat zij helemaal geen mantelzorg ontvangen. Het gaat om cliënten die bij de SVB geregistreerd staan als rechthebbend omdat het CIZ heeft aangegeven dat bij deze cliënten sprake is van mantelzorg.

Hoewel dit toeval kan zijn en niet representatief hoeft te zijn, duidt dit op mogelijke onvolkomenheden in de uitvoering die kunnen leiden tot onrechtmatige verstrekking van mantelzorgcomplimenten. Overigens is in deze gevallen dus geen compliment aangevraagd, en het onderzoeksteam kan niet vaststellen of dit in andere gevallen wel is gebeurd.

5.5 Neveneffecten

5.5.1 Toename aantal herindicaties

Bij cliënten die vóór 1 april 2007 geïndiceerd zijn voor extramurale AWBZ-zorg met een duur van minimaal 6 maanden is de mantelzorg nog niet in kaart gebracht. Hun mantelzorgers hebben een goede kans om in aanmerking te komen voor het compliment als de zorgvrager een herindicatie aanvraagt. Diverse geïnterviewde CIZ-medewerkers geven aan dat zij te maken hebben gekregen met cliënten die speciaal voor het mantelzorgcompliment een herindicatie hebben aangevraagd. Het CIZ beschikt echter niet over cijfers van het aantal herindicaties in 2007, dus een toename is niet met zekerheid vast te stellen. Sommigen respondenten rapporteren een ervaren stijging in het laatste kwartaal van 2007, maar anderen zien deze stijging niet.

Uit de enquête blijkt dat 28% (Panelclix) en 35% (Mezzo) van de respondenten een herindicatie heeft laten uitvoeren om in aanmerking te komen voor het mantelzorgcompliment. Dit is een aanwijzing dat er wel degelijk sprake is van een stijging. Alleen is niet met zekerheid vast te stellen hoe groot deze stijging is.

5.5.2 Toename beroep op de AWBZ

Cliënten die geen AWBZ-zorg ontvangen en dus niet bij het CIZ geregistreerd staan, kunnen een indicatie aanvragen om de geleverde mantelzorg in kaart te brengen (een zogenaamde 0-uren indicatie). Dit kan op drie manieren leiden tot een toename van het beroep op de AWBZ:

- De indicatiesteller constateert dat de cliënt niet voldoende heeft aan de geboden mantelzorg, maar dat ook professionele zorg nodig is.
- De indicatiestelling leidt bij de cliënt en/of mantelzorger tot het inzicht dat ook een Pgb aangevraagd kan worden voor de benodigde zorg, waarmee de mantelzorger in dienst genomen kan worden. Dit betekent doorgaans een hoger geldbedrag voor de mantelzorger dan het mantelzorgcompliment.
- De geïndiceerde mantelzorg valt (tijdelijk) weg. De zorgvrager heeft in dat geval recht op vervangende, professionele zorg.

Uit de enquête onder mantelzorgers komt naar voren dat 6% (Panelclix) en 3% (Mezzo) een 0-uren indicatie heeft.

CIZ medewerkers stellen dat cliënten en mantelzorgers elkaar in toenemende mate onderling informeren over de mogelijkheid om de mantelzorger met een Pgb in te huren. Het is niet duidelijk of er sprake is van een objectief waarneembare toename, omdat de cijfers van het CIZ over 2007 op het moment van het onderzoek nog niet beschikbaar zijn.

Een toename van beroep op de AWBZ kan op twee manieren beoordeeld worden:

- Vanuit het perspectief dat de omvang van de AWBZ vanuit kostenoverwegingen beheerst moet worden. In dit geval is het een ongewenst neveneffect.
- Vanuit het perspectief dat mensen met een zorgbehoefte die niet eerder in beeld waren, nu wel in beeld komen en de zorg krijgen die ze nodig hebben. In dit geval is het een gewenst neveneffect.

5.5.3 Eenmalige financiële impuls lokale mantelzorgondersteuning

Voor de uitvoering van de regeling is jaarlijks 65 miljoen euro beschikbaar. Omdat het aantal uitkeringen beperkt is gebleven, is een groot deel van het budget over. Door de staatssecretaris van VWS is, in overleg met Mezzo en de VNG, besloten om een deel van het resterende budget (32 miljoen euro) eenmalig via het gemeentefonds aan gemeenten ter beschikking te stellen. Aangezien dit niet beoogd was met het oorspronkelijke mantelzorgcompliment, kan dit als een neveneffect worden gezien.

Gemeenten zijn autonoom in de besteding van het geld dat hen door dit convenant ter beschikking wordt gesteld. VWS, de VNG en Mezzo 'spreken hun vertrouwen uit' dat gemeenten deze eenmalige extra middelen op basis van het convenant inderdaad zullen inzetten voor mantelzorg(ondersteuning). Wel worden in het Convenant Impuls Mantelzorgondersteuning¹ en de bijlage enkele bestedingsrichtingen aangedragen voor deze middelen.

Het geld is deels bedoeld ter versterking van de lokale mantelzorgondersteuning. Hierbij dient door gemeenten zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de volgende speerpunten²:

- Emotionele, educatieve, financiële en materiële ondersteuning van mantelzorgers
- Belangenbehartiging op micro- en mesoniveau (incl. samenwerking op regionaal niveau)
- Stimuleren continuïteit van mantelzorgondersteuning
- Meer mogelijkheden voor het combineren van mantelzorg en arbeid (bijvoorbeeld door het aangaan van bondgenootschappen met bedrijven)
- Het realiseren van een lokaal aanbod van respijtzorg (naast de AWBZ-gefinancierde respijtzorg)

Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om het geld te besteden aan activiteiten die erop gericht zijn in contact te komen met mantelzorgers. Uit de Wmo-pilots die gehouden zijn, is namelijk gebleken dat dit vaak moeilijk is voor gemeenten. Voornaamste oorzaak hiervan is dat mantelzorgers nergens als zodanig geregistreerd staan. Het gevolg is dat de activiteiten die gemeenten voor mantelzorgers organiseren, niet altijd de beoogde doelgroep bereiken. Steunpunten mantelzorg zijn in dit verband belangrijke samenwerkingspartners: zij beschikken over een relevant netwerk.

¹ Ministerie van VWS, 'Convenant Impuls Mantelzorgondersteuning' (2007).

² Ministerie van VWS, 'Voor Elkaar: Beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008-2011' (9 oktober 2007).

Ten slotte mag het geld ook gebruikt worden om waardering van mantelzorgers op lokaal niveau te bewerkstelligen, mits er een lokale ondersteuningsinfrastructuur tot stand is gekomen en de mantelzorgers in kaart gebracht zijn. Dit 'gemeentelijk compliment' kan zowel financieel als in natura zijn¹.

VWS en VNG leggen zichzelf dan ook de taak op om belanghebbende gemeenten en lokale organisaties op de hoogte te stellen van dit convenant en de manieren waarop zij het bedrag zouden kunnen besteden.

De verantwoording over de besteding dient vooral 'horizontaal' en lokaal plaats te vinden. Omdat in dit geval echter ook verantwoording moet worden afgelegd aan de Staten Generaal, worden er tevens landelijke bijeenkomsten georganiseerd waar gemeenten de resultaten aan elkaar presenteren.

5.6 Conclusie

Mantelzorgers die het compliment hebben ontvangen, beschouwen het in de meeste gevallen daadwerkelijk als een vorm van waardering voor hun inzet. Wel is de mate waarin afhankelijk van de hoeveelheid moeite die ze hiervoor hebben gedaan.

Mantelzorgers die niet in aanmerking komen, ervaren dit als een teken van miskenning voor hun inzet. Ze vinden het teleurstellend dat sommige mantelzorgers wel, maar zij niet in aanmerking komen terwijl ook zij veel tijd en energie kwijt zijn aan het verlenen van hulp. Voor deze groep geldt dat het effect tegengesteld is aan hetgeen beoogd is.

Naast mantelzorgers die mogelijk onterecht buiten het bereik van de regeling vallen, signaleren diverse medewerkers van de uitvoeringspartijen situaties waarin mantelzorgers wél in aanmerking komen terwijl dit vanuit de achterliggende gedachte van de regeling 'wringt'. Dit zijn bijvoorbeeld gevallen waarin de ouders een mantelzorgcompliment krijgen terwijl zij mede debet zijn aan de problemen van hun kind, of waarin de ouders een PGB hebben aangevraagd en daarnaast een mantelzorgcompliment ontvangen.

Uit de interviews met tien rechthebbenden die geen gebruik hebben gemaakt van de regeling, noemen vier van de tien dat zij geen mantelzorg ontvangen. Dit kan toeval zijn, maar mogelijk is het een indicatie dat er onvolkomenheden zijn in de registratie van mantelzorg door het CIZ.

¹ Ministerie van VWS, 'Bijlage "Bestedingsrichtingen van de onderuitputting 2007 op het budget voor de Regeling Waardering Mantelzorgers"' (2007).

6 Alternatieve regelingen

6.1 Inleiding

Uit het onderzoek blijkt dat het gevoerde beleid niet geheel doeltreffend is: de Regeling Waardering Mantelzorgers wordt door een deel van de mantelzorgers die langdurig zorg verlenen niet als blijk van waardering ervaren. Men ervaart het zelfs als een miskennis. Daarom worden in dit hoofdstuk mogelijke alternatieven voor de huidige regeling benoemd en beoordeeld. Welk beleidsinstrument kan ingezet worden om mantelzorgers een blijk van waardering te geven?

In dit hoofdstuk is een aantal alternatieven in kaart gebracht. Het gaat zowel om individuele als om collectieve vormen van waardering. Ieder alternatief is beoordeeld op de volgende aspecten:

- Het juridische kader
- Controleerbaarheid op rechtmatige verstrekking
- Uniformiteit (rechtsgelijkheid tussen mantelzorgers)
- Beheersbaarheid van de kosten
- Rechtvaardigheid afbakening doelgroep
- Draagvlak en draagkracht bij beoogde uitvoerders
- Neveneffecten
- Hoeveel mantelzorgers worden bereikt?¹

Welke alternatieven uiteindelijk het meest kansrijk blijken, hangt af van de prioritering van deze aspecten.

6.2 Individuele waardering

6.2.1 Optimaliseren uitvoering huidige regeling

Beschrijving alternatief

Het optimaliseren van de uitvoering van de huidige regeling is een van de mogelijkheden.

Kenmerken van de huidige regeling zijn:

- Controleerbaarheid op rechtmatigheid van de verstrekking
- Een directe uitkering aan de individuele mantelzorger
- Uniformiteit in de uitvoering van de regeling en hoogte van de uitkering.

In paragraaf 2.6 van dit rapport is de regeling beschreven.

¹ Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is het in deze evaluatie niet gelukt om solide ramingen te maken van aantallen mantelzorgers binnen bepaalde categorieën indicaties. Het gevolg is dat het bereik niet is geschat.

Het CIZ, de Bureaus Jeugdzorg en de SVB verzorgen de uitvoering. Op de volgende aspecten is optimalisering van de uitvoering wenselijk:

- Verbeteren gegevensuitwisseling tussen CIZ en SVB;
- Vergroten van de uniformiteit in de uitvoering van de regeling door medewerkers van CIZ en BIZ, onder meer door het wegnemen van onduidelijkheden die bij een deel van de medewerkers bestaat;
- Verschaffen duidelijkheid over het vervolg van de regeling;
- Vereenvoudiging van indicatieprocedures/ -formulieren voor 0-uren indicatie en herindicatie;
- Vergroten van de bekendheid onder potentieel rechthebbenden, zodat mensen zelf actie kunnen ondernemen om in aanmerking te komen voor de regeling.

Beoordeling

De huidige regeling heeft nog geen *juridisch kader*. Omdat mantelzorg een prestatieveld is onder de Wmo, is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om op dit terrein beleid te voeren. De Regeling Waardering Mantelzorgers vormt hierop een uitzondering, en daarom dient de wet aangepast te worden.

In december 2007 is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Mocht de Tweede Kamer besluiten de wetwijziging niet goed te keuren, dan is het geld onrechtmatig uitgegeven. De kans dat dit gebeurt is echter zeer klein, aangezien het de Kamer zelf is geweest die heeft aangedrongen op een snelle realisatie van de regeling (en benodigde wetwijziging).

De *controleerbaarheid* van de regeling is goed: de regeling is slechts in zeer geringe mate fraudegevoelig er zijn steeds twee partijen betrokken bij de toekenning (een indicerend orgaan en een uitkeringsinstantie).

De *uniformiteit* van de regeling is door het landelijke karakter in principe goed; binnen de cliëntgroepen van het CIZ en BIZ kan geen rechtsongelijkheid tussen cliënten/mantelzorgers ontstaan. Echter, door het ontbreken van een inhoudelijke toets bij BIZ is het zeer goed mogelijk dat zich onder de door BIZ aangeschreven 'mantelzorgers' ook mensen bevinden die, wanneer beoordeeld met de CIZ-criteria, niet in aanmerking zouden komen. In dat opzicht is dit alternatief dus niet geheel uniform.

Bij de huidige regeling is uitgegaan van een bereik van 200.000 mantelzorgers. Daarmee is de *beheersbaarheid* van de regeling goed. Door een vereenvoudiging van de indicatieprocedure en het vergroten van de bekendheid zal het bereik van de regeling vermoedelijk toenemen onder:

- de mantelzorgers die AWBZ vervangende zorg bieden aan mensen zonder een AWBZ-indicatie;
- de mantelzorgers voor mensen met een indicatie afgegeven vóór 1 april 2007.

Het is niet goed in te schatten of daarmee het beschikbare budget voor de regeling overschreden zal worden en dus niet meer *beheersbaar* is.

De reikwijdte van de regeling is slechts ten dele op inhoudelijke criteria gebaseerd, en dit maakt de *rechtvaardigheid van de afbakening van de doelgroep* beperkt. Wanneer voor dit alternatief gekozen wordt, zullen er zwaar- of overbelaste groepen mantelzorgers buiten het bereik van de regeling blijven. Nu is al duidelijk dat men dit (maatschappelijk) als onrechtvaardig beoordeelt, onafhankelijk van hoe groot de groep is die buiten de boot valt.

Verder is de regeling opgehangen aan de AWBZ. Als de reikwijdte van de AWBZ afneemt, neemt ook het aantal mensen dat recht heeft af.

Ten slotte blijft het probleem bestaan dat bij de Bureaus Jeugdzorg een inhoudelijke toets op het verlenen van mantelzorg ontbreekt, met als gevolg dat bepaalde groepen onterecht aanspraak maken op het compliment.

Het *draagvlak* voor de regeling onder de huidige uitvoeringspartijen is gering. Zowel het CIZ als BIZ rekenen de uitvoering van de regeling niet tot hun kerntaken, en zien het als bijkomende werkzaamheden die kostbare tijd in beslag nemen. Op advies van de MO-groep wordt geen inhoudelijke toets uitgevoerd. Medewerkers van de BIZ hebben bezwaren tegen het ontbreken van een inhoudelijke toets, een reden kan zijn dat zij niet op de hoogte van de afwegingen om de inhoudelijke toets niet uit te voeren. CIZ-medewerkers zijn ongelukkig met het huidige beperkte bereik; enerzijds omdat het moeilijk te verantwoorden is tegenover niet-rechthebbende cliënten en anderzijds omdat sommige mantelzorgers op basis van hun inzet onterecht buiten het bereik van de regeling vallen.

Een mogelijk *neveneffect* van dit alternatief is een toename van het beroep op de AWBZ. Dit wordt veroorzaakt doordat zorgvragers die voorheen geen professionele zorg ontvingen omdat zij nooit door het CIZ geïndiceerd waren, nu voor de mantelzorg geïndiceerd moeten worden en dus in het 'zorgcircuit' terechtkomen. De stap naar het aanvragen van geïndiceerde zorg wordt dan kleiner.

Tabel 6.1 Beoordeling optimalisering huidige regeling

<i>Criterion</i>	<i>Beoordeling</i>
Controleerbaarheid op rechtmatigheid	++
Uniformiteit	+
Beheersbaarheid	+
Rechtvaardigheid afbakening doelgroep	--
Draagvlak onder uitvoerders	-
Neveneffecten	-

Bron: Research voor Beleid 2008

6.2.2 Aanpassing van de huidige criteria (binnen de AWBZ)

Beschrijving alternatief

De regeling blijft qua opzet en uitvoering hetzelfde. Ook hierbij vindt de uitvoering plaats door het CIZ, het BIZ en de SVB. De punten die gelden voor de optimalisering van de huidige regeling zijn hier ook van toepassing.

De regeling krijgt een grotere reikwijdte door een uitbreiding van de doelgroep binnen de AWBZ. Uitbreidingsmogelijkheden zijn mantelzorgers van een zorgvrager met:

- Een indicatie voor extramurale AWBZ-zorg > 6 maanden, afgegeven vóór 1 april 2007 (aantal onbekend).
- Een indicatie voor langdurig verblijf > 6 maanden, zonder dat er sprake is van verblijf in een instelling (de aanname is dat al deze mensen mantelzorg ontvangen). In totaal gaat het om ongeveer 20.000 cliënten¹.
- Een indicatie voor tijdelijk verblijf > 6 maanden (aantal onbekend).

¹ Schatting op basis van cijfers van het CAK over 2006. Toen waren er 16.583 cliënten.

Daarnaast wordt ook bij de Bureaus Jeugdzorg een inhoudelijke toets op het verlenen van mantelzorg ingevoerd, zodat hier de doelgroep van het compliment wordt ingeperkt. Ter vaststelling van de mantelzorg dienen door BJZ zoveel mogelijk dezelfde criteria gebruikt te worden als door het CIZ, om de uniformiteit te bevorderen.

Om te toetsen welke AWBZ-cliënten na aanpassing van de criteria binnen de reikwijdte van de regeling vallen, kunnen de volgende instrumenten worden ingezet:

- Een 'inhaalactie' zoals eerder door het CIZ is uitgevoerd, waarbij zorgvragers een formulier toegestuurd krijgen waarmee zij de geleverde mantelzorg kunnen rapporteren aan het CIZ of BJZ;
- Een systeem van zelfmelding, waarbij mantelzorgers zich aanmelden bij het CIZ of BJZ en vervolgens door indicatiestellers gescreend wordt of er sprake is van mantelzorg.

Beoordeling

Het *juridisch kader* blijft ongewijzigd.

De *controleerbaarheid* en *uniformiteit* van de regeling zijn gewaarborgd. De regeling is in geringe mate fraudegevoelig en door het landelijke karakter van de regeling kan er geen rechtsongelijkheid tussen cliënten/mantelzorgers ontstaan.

Door het grotere bereik onder CIZ-cliënten zal het aantal aanvragen zeer waarschijnlijk toenemen. De doelgroep vanuit de BJZ's zou kleiner kunnen worden als er een inhoudelijke toets plaatsvindt.

Daarnaast zullen de uitvoeringskosten bij dit alternatief substantieel hoger zijn, omdat een inhoudelijke toets op de verlening van mantelzorg nodig is bij alle bestaande cliënten van zowel CIZ als BJZ waar mantelzorg nog niet geregistreerd is.

De *beheersbaarheid* van de regeling kan door een gebrek aan kwalitatief goede ramingen niet gewaarborgd worden. Een verandering van criteria brengt (meer) onzekerheid over het toekomstige gebruik met zich mee.

De beheersbaarheid is te beïnvloeden door:

- Uitsluitend bepaalde zorgzwaartecategorieën of (combinaties van) functieklassen in aanmerking te laten komen. Uitgangspunt is dat hierbij sprake is van een zwaardere belasting van mantelzorgers.
- Aanpassen van de hoogte van het bedrag, bijvoorbeeld naar 100 euro.
- De minimale indicatieduur verhogen, bijvoorbeeld naar 9 maanden of 12 maanden¹.

Door het grotere bereik vallen bepaalde groepen mantelzorgers, waarvan er redelijke consensus is dat zij er nu onterecht buiten vallen, wel binnen de regeling. Afbakening van de doelgroep zal daardoor zeer waarschijnlijk als *rechtvaardiger* ervaren worden. Desalniettemin vallen bepaalde groepen nog steeds (of voor het eerst) buiten de reikwijdte. De rechtvaardigheid van de regeling is, ook met deze aanpassingen, dus nog altijd niet optimaal, waardoor onder bepaalde groepen mantelzorgers en zorgvragers onvrede zal blijven bestaan.

¹ Kanttekening hierbij is dat de indicatieduur niet altijd overeenkomt met de duur van de mantelzorg. Het kan dus zijn dat mensen jarenlang mantelzorg geven, terwijl er voor een kortere duur sprake is van een indicatie.

Ook onder uitvoerders zal het *draagvlak* voor de regeling vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid waarschijnlijk groter zijn. De indicerende instanties zullen vermoedelijk niet akkoord gaan met een verzwaring van het takenpakket (de extra werkzaamheden die nodig zijn om het bereik te vergroten), zonder dat hier additionele middelen tegenover staan. Mogelijk heeft een aantal BJZ's bezwaar tegen de taak om mantelzorg in kaart te brengen, zeker wanneer het 0-uren indicaties betreft.

Ook hier is een mogelijk *neveneffect* dat het beroep op de AWBZ-zorg toeneemt.

Tabel 6.2 Beoordeling alternatief aanpassing criteria binnen AWBZ

<i> criterium</i>	<i> Beoordeling</i>
Controleerbaarheid op rechtmatigheid	++
Uniformiteit	++
Beheersbaarheid	-/+
Rechtvaardigheid afbakening doelgroep	-
Draagvlak onder uitvoerders	-/+
Neveneffecten	-

Bron: Research voor Beleid 2008

6.2.3 Individuele waardering lokaal

Beschrijving alternatief

Voor een individuele waardering die lokaal wordt uitgekeerd, zijn twee varianten mogelijk:

- Op basis van een landelijke regeling, de gemeente krijgt dan feitelijk de rol van uitvoerder;
- Op basis van lokale beleidsvrijheid. Gemeenten bepalen dan zelf de voorwaarden waaronder iemand voor een compliment in aanmerking komt, evenals de hoogte van het bedrag.

Op voorhand is duidelijk dat bij gemeenten geen draagvlak is voor de eerste variant. Dit betekent dat dit alternatief alleen haalbaar is indien een bepaalde mate van beleidsvrijheid geboden wordt aan gemeenten.

De gemeente is verantwoordelijk voor het identificeren van de mantelzorgers. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld kiezen voor zelfmelding door mantelzorgers, het aandragen van mantelzorgers via lokale organisaties, of CIZ/Wmo-indicaties en een verklaring van de zorgvrager. Ook een combinatie is mogelijk. Indien gekozen wordt voor een alternatief op basis van artikel 21 kan het Rijk wel sturen op de criteria die gemeenten moeten hanteren om mantelzorgers te identificeren (en daarmee indirect ook op de wijze van identificatie).

Dit alternatief heeft de Wmo als *juridisch kader*. Het geld voor mantelzorgers kan via het gemeentefonds of een stimuleringsuitkering in het kader van artikel 21 van de Wmo aan gemeenten toebedeeld worden. Het gemeentefonds geeft gemeenten een grote mate van vrijheid in beleid en besteding, en gemeenten krijgen automatisch de beschikking over het geld. Wanneer voor een stimuleringsuitkering gekozen wordt, kan het Rijk specifieke voorwaarden stellen aan de besteding en dienen gemeenten daarover beleidsmatige en financiële verantwoording af te leggen aan het Rijk. Bovendien krijgen gemeenten het geld niet automatisch uitgekeerd, maar moeten zij dit bij het Rijk aanvragen.

Een manier om toch enige uniformiteit te bewerkstelligen in de uitvoering wanneer gekozen wordt voor een storting in het gemeentefonds, is het sluiten van een bestuurlijk convenant tussen VNG en VWS.

De *controleerbaarheid op rechtmatigheid* is gering, in die zin dat het Rijk beperkt inzicht heeft in de wijze waarop gemeenten het geld besteden. Verantwoording en controle dienen primair lokaal plaats te vinden.

Lokale uitvoeringspartijen dienen zich desalniettemin te houden aan lokale beleidsregels die gesteld worden, waarbij gemeenten zelf de naleving controleren. In die zin hangt de mate van controleerbaarheid af van de kwaliteit van lokaal opgestelde regels.

Binnen gemeenten bestaat *uniformiteit* tussen cliënten en mantelzorgers aangaande het mantelzorgcompliment, maar voor cliënten en mantelzorgers van verschillende gemeenten geldt dit niet. Gemeenten zijn immers vrij om verschillende criteria en bedraghoogtes te hanteren.

De *beheersbaarheid* van de regeling voor het Rijk is goed; gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van het geld dat zij toebedeeld krijgen. Lokale besluitvorming moet uitsluitend bieden over de wijze waarop de waardering van mantelzorgers geschiedt, en wat het totale budget hiervoor is. Wanneer het budget overschreden wordt, dienen gemeenten hier zelf een oplossing voor te vinden. Voor het Rijk is er dus geen overschrijdingsrisico, voor de gemeenten wel.

De *rechtvaardigheid* van de afbakening van de doelgroep is bij deze variant moeilijk te beoordelen. Het is positief dat op voorhand niemand wordt uitgesloten, maar de lokale beleidsvrijheid kan ertoe leiden dat in de praktijk toch grote groepen niet in aanmerking zullen komen. Dit kunnen ook groepen zijn die in de huidige opzet wél in aanmerking komen, en dus benadeeld worden ten opzichte van de oude situatie. Daarbij komt de mogelijke rechtsongelijkheid tussen mantelzorgers (waarbij een vergelijkbare situatie in de ene gemeente wel, en in de andere gemeente niet leidt tot een compliment), die door betrokkenen als onrechtvaardig beschouwd kan worden.

Er mag echter wel vanuit worden gegaan dat de gekozen afbakening de steun heeft van een meerderheid van de lokale betrokkenen, aangezien deze in een open besluitvormingsproces tot stand komt.

Het *draagvlak* onder de uitvoeringspartijen, in dit geval de gemeenten, is onbekend en mede afhankelijk van de concrete invulling van dit alternatief. Indien er voor gemeenten voldoende beleidsvrijheid is, zullen zij er naar verwachting geen (grote) bezwaren tegen hebben, temeer daar het ondersteunen van mantelzorgers momenteel al een gemeentelijke taak is. De nieuwe taak kan dus relatief eenvoudig met al bestaande taken geïntegreerd worden.

Er zijn op dit moment geen *neveneffecten* van deze variant voorzien.

Tabel 6.3 Beoordeling alternatief individuele waardering lokaal

<i> criterium</i>	<i> Beoordeling</i>
Controleerbaarheid op rechtmatigheid	-/+
Uniformiteit	--
Beheersbaarheid	-/+
Rechtvaardigheid afbakening doelgroep	-/+
Draagvlak onder uitvoerders	-/+
Neveneffecten	?

Bron: Research voor Beleid 2008

6.2.4 Individuele waardering via fiscale korting

In het voortraject van de huidige regeling is de mogelijkheid van een fiscale korting voor mantelzorgers verkend. Dit zou een fiscale korting zijn die onder bepaalde voorwaarden aan mantelzorgers wordt toegekend. Na verkenning van deze mogelijkheid door het Ministerie van Financiën bleek dit voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn, omdat controle op de daadwerkelijke levering van mantelzorg niet mogelijk is. De rechtmatigheid van de regeling zou daarmee aangetast worden. Omdat dit een absolute voorwaarde is voor uitvoering door de Belastingdienst viel en valt deze optie af.

6.3 Collectieve waardering

Vormen van collectieve waardering staan verder af van de oorspronkelijke uitgangspunten zoals die in het amendement en de schets van de huidige regeling zijn geformuleerd. Het is te karakteriseren als een aanvulling op de al bestaande vormen van mantelzorgondersteuning, waarbij de nadruk ligt op waardering. Deze alternatieven worden dan ook niet op de in de inleiding genoemde criteria beoordeeld.

Een collectieve vorm van waardering kan ook op lokaal niveau worden vormgegeven. Zo kan de lokale mantelzorgondersteuning gestimuleerd worden door geld in het gemeentefonds te storten. Bij besteden van deze gelden kunnen gemeenten aansluiten bij de speerpunten die genoemd worden in de beleidsbrief 'Voor Elkaar'¹:

- Emotionele, educatieve, financiële en materiële ondersteuning van mantelzorgers
- Belangenbehartiging op micro- en mesoniveau (incl. samenwerking op regionaal niveau)
- Stimuleren continuïteit van mantelzorgondersteuning
- Meer mogelijkheden voor het combineren van mantelzorg en arbeid (bijvoorbeeld door het aangaan van bondgenootschappen met bedrijven)
- Het realiseren van een lokaal aanbod van respijtzorg (naast de AWBZ-gefinancierde respijtzorg)²

¹ Ministerie van VWS, 'Voor Elkaar: Beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008-2011' (9 oktober 2007).

² Deze speerpunten worden deels nog verder uitwerkt in zogenoemde 'basisfuncties' voor mantelzorgondersteuning. Deze basisfuncties dienen uiteindelijk in 75 procent van de gemeentelijke beleidsplannen voor de tweede Wmo-cyclus te worden opgenomen.

Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om het geld te besteden aan activiteiten die erop gericht zijn om in contact te komen met mantelzorgers. Uit de Wmo-pilots die gehouden zijn, is namelijk gebleken dat dit vaak moeilijk is voor gemeenten, mede omdat mantelzorgers niet als zodanig geregistreerd zijn. Steunpunten mantelzorg kunnen in dit verband een belangrijke rol vervullen.

Dit alternatief leidt mogelijk niet direct tot een gevoel van erkenning en waardering onder mantelzorgers, maar biedt hen wel praktische ondersteuning waar zij in het dagelijks leven veel aan kunnen hebben. Bovendien kunnen alle mantelzorgers een beroep doen op deze ondersteuning, zonder dat zij aan bepaalde criteria moeten voldoen. Het is daarmee een zeer laagdrempelig alternatief met een grote reikwijdte.

6.4 Mening van mantelzorgers over alternatieven

In de enquête onder mantelzorgers is gevraagd waardoor men zich het meest gewaardeerd zou voelen (zie tabel 6.4). Vormen van individuele waardering zijn het meest genoemd. Verder valt op dat respondenten uit het Mezzobestand veel belang hechten aan een vast geldbedrag, terwijl dit bij Panelclix minder eenduidig is.

Tabel 6.4 Waardoor voelt u zich het meest gewaardeerd

	Panelclix	Mezzobestand
Ik ontvang een attentie, zoals een bloemetje of een cadeaubon	23%	0%
Ik krijg een vast geldbedrag (zoals nu het mantelzorgcompliment)	22%	53%
Ik ontvang een onkostenvergoeding waarbij de hoogte afhankelijk is van de kosten die u maakt	20%	17%
De overheid neemt maatregelen waardoor het makkelijker wordt om betaald werk en mantelzorg te combineren	20%	13%
Er worden activiteiten zoals workshops, een dagje uit of coaching georganiseerd	8%	10%
Ik krijg meer vrije tijd doordat iemand anders de zorg tijdelijk overneemt	7%	7%
Totaal	100%	100%

Bron: Research voor Beleid 2008

Aan alle respondenten is gevraagd of men bij een compliment in de vorm van geld de hoogte het bedrag van belang vindt (tabel 6.5). Als namelijk zou blijken dat men de hoogte niet zo belangrijk vindt, kan een lager bedrag volstaan. Daarmee kan het bereik vergroot worden.

Tabel 6.5 Hoe belangrijk is voor u de hoogte van het bedrag

	Panelclix	Mezzobestand
Zeer belangrijk	8%	16%
Belangrijk	19%	34%
Neutraal	43%	36%
Onbelangrijk	20%	13%
Zeer onbelangrijk	10%	2%
Totaal	100%	100%

Bron: Research voor Beleid 2008

Aan de respondenten voor wie de hoogte van het bedrag belangrijk of zeer belangrijk is, is gevraagd wat zij een geschikt bedrag vinden (zie tabel 6.6). Bijna de helft (Panelclix) en een derde (Mezzo) van de respondenten kan deze vraag niet beantwoorden. Van degenen die de vraag wel kunnen beantwoorden geeft het merendeel aan dat het bedrag € 250 of hoger zou moeten zijn. Ook hier is een duidelijk verschil tussen het Mezzobestand en Panelclix te zien.

Tabel 6.6 Wat vindt u een geschikt bedrag

Bedrag in €	Panelclix	Mezzobestand
10-249	7%	0%
250-499	19%	11%
500-999	14%	42%
1000-1500	16%	16%
Weet niet/geen mening	44%	31%
Totaal	100%	100%

Bron: Research voor Beleid 2008

Behalve een geldbedrag worden in antwoord op een open vraag de volgende alternatieven genoemd (zie tabel 6.7).

Tabel 6.7 Wat kan de overheid nog meer doen

	Panelclix	Mezzobestand
Betere (of meer) professionele zorg (zodat minder mantelzorg nodig is).	17%	4%
Minder complexe regelgeving	10%	10%
Belastingvoordeel	8%	1%
De overheid hoeft niets te doen (is geen taak van de overheid)	7%	2%
Een hogere vergoeding van gemaakte kosten	6%	9%
Reiskosten/vervoersregeling	5%	0%
Anders	45%	42%
Weet niet/geen mening	2%	33%

Bron: Research voor Beleid 2008

Een aantal voorbeelden van reacties onder de categorie "anders":

- *Mogelijkheden voor respijtzorg in vakantieperioden of bij uitval van reguliere mantelzorg*
- *Een keer per jaar een bloemetje of iets dergelijks. Het gaat niet om geld of hoeveelheid, de waardering telt.*
- *Een brief met een blijk van waardering of iets dergelijks.*
- *Kaartjes voor een concert of bioscoop.*
- *Bepaalde voordeeltjes waaronder een mogelijkheid om te ontspannen. Het mantelzorgen in mijn geval is namelijk vooral geestelijk heel belastend. Er zijn veel momenten geweest dat ik dacht, dit hou ik echt niet meer vol.*

Tenslotte is aan mantelzorgers gevraagd of men vindt dat men recht heeft op een compliment. Hiermee willen we nagaan hoe mantelzorgers met verschillende kenmerken de rechtvaardigheid van alternatieven voor de regeling beoordelen. Mogelijk biedt dit aangrijpingspunten voor het ontwerp van een regeling die mantelzorgers rechtvaardig vinden. Een van de kenmerken, is het aantal uur mantelzorg dat men per week verleent (zie tabel 6.8). Naar voren komt dat 29,9% van de mensen die minder dan 8 uur mantelzorg per week verlenen, vindt dat zij recht heeft op het compliment. Als het aantal uren zorg (>8 uur) als criterium geldt, vindt dus 29,9 % van de groep die minder dan 8 uur zorg verleent het onrecht dat zij niet in aanmerking komt.

Tabel 6.8 Vindt u dat u recht heeft op het mantelzorgcompliment

	< 8 uur mantelzorg	> 8 uur antelzorg	Totaal
Recht op compliment	49 (29,9%)	124 (52,1%)	173 (43%)
Geen recht op compliment	54 (32,9%)	45 (18,9%)	99 (24,6%)
Weet niet	61 (37,2%)	69 (29%)	130 (32,3%)
Totaal	164 (100%)	238 (100%)	402 (100%)

Bron: Research voor Beleid 2008

Naast het aantal uren mantelzorg per week is ook gekeken naar:

- Leeftijd van de respondent,
- Voor wie men zorg draagt,
- Waarom de zorgvrager de hulp van de mantelzorgers nodig heeft,
- Om wat voor mantelzorg het gaat (verpleging, verzorging, huishouden, begeleiding),
- Welke indicatie de zorgvrager heeft en de duur van de indicatie.

Bij al deze kenmerken vinden substantiële groepen (>30%) dat zij recht hebben op het compliment. Dit betekent dat het niet mogelijk is om op deze kenmerken criteria te formuleren waarbij een redelijke consensus is over de rechtvaardigheid.

6.5 Conclusie

Mantelzorgers zelf hebben voorkeur voor een individuele vorm van waardering.

Indien een individuele vorm van waardering de voorkeur geniet, is een uitbreiding van de criteria binnen de AWBZ een optie. Enkele bezwaren tegen de regeling in de huidige opzet worden daarmee ondervangen, terwijl de wijze van uitvoering in grote lijnen niet verandert. Nadeel is dat er nog steeds groepen mantelzorgers buiten de regeling vallen die structureel en langdurig mantelzorg verlenen. Gevoel van miskenning en onrechtvaardigheid zal dus blijven bestaan. Daarnaast zal door een beperking van de AWBZ in de komende jaren, het bereik afnemen. Hierdoor zullen mantelzorgers buiten de regeling gaan vallen die eerst wel in aanmerking kwamen. Ten slotte is de mate van beheersbaarheid niet te voorzien door het ontbreken van kwalitatief goede ramingen over het bereik bij aanpassing van de criteria.

Een individuele waardering op lokaal niveau is mogelijk indien gemeenten een bepaalde mate van beleidsvrijheid krijgen. Deze vorm sluit goed aan bij bestaand beleid en wettelijke kaders (Wmo), het is echter niet conform een aantal van de uitgangspunten van de huidige regeling. Omdat elke gemeente zelf kan invullen hoe ze de waardering van mantelzorgers vormgeven, zal er geen *uniformiteit* bestaan tussen gemeenten. Als de gemeente voor een individuele vorm van waardering kiest, zullen dezelfde vraagstukken aan de orde zijn als bij het Rijk (zoals bereik, beheersbaarheid, rechtmatigheid en rechtvaardigheid) Gemeenten zouden ook kunnen kiezen voor collectieve vormen van waardering en steun, daarmee is er geen garantie dat de *waardering bij de individueel mantelzorgers* terecht komt. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten hoger dan bij een centrale variant.

Vormen van collectieve waardering staan nog wat verder van de oorspronkelijke uitgangspunten. Ze gaan meer richting de al bestaande vormen van mantelzorgondersteuning. Een voorbeeld is het realiseren van een lokaal aanbod van respijtzorg.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Mantelzorgers worden doorgaans zwaar belast en krijgen daarvoor niet altijd (maatschappelijke) erkenning. Als blijk van waardering aan mantelzorgers is in 2007 door de overheid het mantelzorgcompliment ingesteld. Het is een landelijke, uniforme regeling gekoppeld aan indicaties voor (extramurale) AWBZ-zorg. Op basis van de regeling kunnen zorgvragers hun mantelzorgers jaarlijks in aanmerking laten komen voor een 'mantelzorgcompliment' van € 250,-. De uitvoering van deze regeling is in handen van het CIZ, de SVB en de Bureaus Jeugdzorg.

Bij de evaluatie van deze regeling stonden de volgende vragen centraal:

- 1 Hoe verloopt het gebruik van de regeling en wat zijn verklaringen voor het relatief lage aantal aanvragen?
- 2 Is de communicatie over de regeling naar klanten voldoende geweest?
- 3 Ervaren de ontvangers de uitkering als een compliment?
- 4 Wordt de regelgeving als complex, belastend en bureaucratisch ervaren?
- 5 Is het aanpassen van de criteria om voor de uitkering in aanmerking te komen mogelijk en wenselijk?

Om deze vragen te beantwoorden zijn het beleidsinstrument (de regeling) het proces (de uitvoering), het uiteindelijke gebruik (resultaten) en de ervaringen van de ontvangers (effecten) in kaart gebracht. Tenslotte zijn op verzoek van het ministerie alternatieven voor de huidige regeling verkend.

7.2 Conclusies

Vorbereiding en uitvoering

Bij het ontwerp van de regeling was de beheersbaarheid een belangrijke voorwaarde. Aangezien het aantal mantelzorgers in Nederland groot is en er onvoldoende zicht is op aantallen rechthebbende is voorzichtig ingestoken.

Bij de uitvoering van de regeling bleek dat de infrastructuur (registratiesystemen, gegevensuitwisseling) onvoldoende was toegesneden. De werkwijze van medewerkers van het CIZ en de BJZ's was niet in alle gevallen uniform en ook was niet voor alle medewerkers duidelijk wat de juiste werkwijze was. Deze onduidelijkheid is bovendien niet altijd (op korte termijn) verholpen waardoor gemaakte fouten niet of pas zeer laat hersteld konden worden.

Bereik en gebruik van de regeling

Het gebruik van de regeling is aanmerkelijk lager dan vooraf geraamd en daarbij is een onevenredig deel gerealiseerd via de Bureaus Jeugdzorg.

Voor het beperkte bereik c.q. gebruik zijn verschillende verklaringen. Het ligt deels in het ontwerp van de regeling, dat gericht was op de beheersing van het aantal uitkeringen. Verder is door onvolkomenheden in de uitvoering een deel van de rechthebbende mantelzorgers niet in de procedure opgenomen of buiten beeld gebleven. Doordat beperkte bekendheid is

gegeven aan de regeling (communicatie), is er een groep potentieel rechthebbenden die de regeling niet kent en dientengevolge geen actie heeft ondernomen om in aanmerking te komen. Cliënten en mantelzorgers die wel op de hoogte zijn van de regeling, hebben er deels voor gekozen om geen compliment aan te vragen of de procedure niet af te maken. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat men een financiële blijk van waardering niet nodig vindt of omdat men de (bureaucratische) drempel om de een herindicatie aan te vragen te groot vindt.

Effecten van de regeling

Mantelzorgers die het compliment hebben ontvangen, beschouwen het meestal als een waardering voor hun inzet. Over het algemeen vindt men een geldbedrag een goede vorm. Er zijn ook groepen mensen die intensief en structureel mantelzorg verlenen maar niet in aanmerking komen. Zij ervaren dit als een teken van miskenning voor hun inzet. Ze vinden het teleurstellend dat sommige mantelzorgers wel, maar zij niet in aanmerking komen terwijl ook zij veel tijd en energie kwijt zijn aan het verlenen van hulp. Voor deze groep is het effect tegengesteld aan hetgeen beoogd is.

Alternatieven

Omdat de huidige regeling in 2007 niet doeltreffend is gebleken, is een aanpassing wenselijk. Hiervoor zijn verschillende varianten denkbaar. Een waardering kan individueel en/of collectief zijn en kan landelijk en/of lokaal uitgevoerd worden. Mantelzorgers zelf hebben voorkeur voor een individuele vorm van waardering.

Een *individuele waardering op landelijke niveau* kan door:

- 1 Een optimalisering van de uitvoering van de huidige regeling.
- 2 Een uitbreiding van de criteria binnen de AWBZ.

Bij de eerste optie blijft een deel van de bezwaren die in dit onderzoek naar voren kwamen, bestaan. De belangrijkste is dat bepaalde groepen buiten de regeling vallen die wel structureel en intensief mantelzorg verlenen.

De tweede optie ondervangt dit voor een deel, omdat het bereik vergroot wordt. Omdat het (nog) niet mogelijk is om binnen deze evaluatie solide ramingen te maken is de beheersbaarheid van de regeling op voorhand niet te garanderen. Daarnaast zullen er met de uitbreiding nog steeds groepen mantelzorgers buiten de regeling vallen, terwijl zij structureel en langdurig mantelzorg verlenen. Ook als dit een relatief kleinere groep is, zal dit (maatschappelijk) gepaard gaan met een gevoel van onrechtvaardigheid. Verder zal bij een inkrimping van de AWBZ in de komende jaren, het bereik afnemen. Mantelzorgers waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij nu terecht binnen de regeling vallen, zullen dan niet meer voor het compliment in aanmerking komen. Om dit te voorkomen zullen het ontwerp van de regeling en de uitvoering regelmatig aangepast moeten worden. Gezien de aard van de complicaties die bij de invoering van de huidige regeling naar voren zijn gekomen lijkt dit niet raadzaam.

Een *individuele waardering op lokaal niveau* is mogelijk als gemeenten de beleidsvrijheid krijgen om zelf te bepalen hoe zij met de uitgangspunten "individuele waardering" en "uniformiteit" omgaan.

De uniformiteit van de regeling tussen gemeenten is hiermee niet gewaarborgd. Het waarschijnlijke gevolg is dat mantelzorgers uit de ene gemeente een grotere of andersoortige blijk van waardering ontvangen dan de mantelzorgers in een andere gemeente.

Een individuele waardering op lokaal niveau leidt mogelijk tot een groter gebruik onder mantelzorgers doordat een deel al bij gemeenten in beeld is, en gemeenten bovendien makkelijker en directer contact kunnen leggen met mantelzorgers. De uiteindelijke reikwijdte is echter voornamelijk afhankelijk van de toegangscriteria die gemeenten formuleren. Bij het uitkeren van een individueel compliment krijgt de gemeente ook te maken met aspecten als beheersbaarheid, rechtmatigheid en rechtvaardigheid. De uitvoeringskosten zullen decentraal hoger zijn dan bij een landelijke centrale variant.

In plaats van een individuele waardering kunnen gemeenten kiezen voor een *collectieve vorm van waardering c.q. ondersteuning*. Vormen van *collectieve waardering* staan wat verder af van de oorspronkelijke uitgangspunten. Ze gaan meer richting de bestaande vormen van mantelzorgondersteuning. Een voorbeeld is het realiseren van een lokaal aanbod van respijtzorg. Ook is het mogelijk om vormen van collectieve waardering en individuele waardering te combineren. De collectieve vorm is qua uitvoerbaarheid eenvoudiger dan een individuele vorm.

7.3 Aanbevelingen

1. Draag zorg voor stopzetting van de huidige Regeling waardering mantelzorgers

De huidige regeling kent zowel in het ontwerp als in de uitvoering onvolkomenheden die niet zonder meer op te lossen zijn. Zelfs met een optimalisering van de uitvoering en/of een uitbreiding van de toegangscriteria, blijven belangrijke groepen mantelzorgers buiten het bereik van de regeling. Het oprekken van de regeling is riskant: doordat er (vooralsnog) geen solide ramingen te maken zijn van het aantal rechthebbenden is de mate van beheersbaarheid niet te voorzien.

2. Kom samen met gemeenten tot een lokale vormen van waardering voor en ondersteuning van mantelzorgers

Het advies is om samen met gemeenten te komen tot een adequate vorm van waardering van en ondersteuning voor mantelzorgers. Geef de gemeenten daarbij de vrijheid om zelf beleidskeuzes te maken.

Hierbij geven we de volgende aanbevelingen:

- a Stel de middelen voor waardering en ondersteuning van mantelzorgers via het gemeentefonds beschikbaar aan de gemeenten.
- b Sluit een bestuurlijk convenant met de VNG en vermeld daarin onder meer de gewenste bestedingsrichtingen. Gebruik hiervoor de ervaringen uit 2007 met de eenmalige financiële impuls lokale mantelzorgondersteuning¹.
- c Maak in samenwerking met de VNG en Mezzo een ondersteuningsprogramma voor gemeenten met bijvoorbeeld:
 - regionale of provinciale expert- en gidsteams;
 - uitwisseling van *best practices* tussen gemeenten, regionaal ondersteund door bijvoorbeeld de VNG of Mezzo;
 - handreikingen in de vorm van bijvoorbeeld een modelverordening.
- d Evalueer de effecten.

¹ Ministerie VWS 'convenant Impuls Mantelzorgondersteuning' (2007).

Bijlage 1 Verantwoording raming alternatieven

1. Inleiding

Verskillende groepen mantelzorgers die wel structureel en langdurig zorg verlenen, worden met de huidige regeling niet bereikt. Hoe kun je deze groepen wel bereiken en welke ramingen horen hierbij?

Een onderdeel van deze evaluatie was tot een solide raming van aantallen mantelzorgers te komen om te bepalen wat alternatieven zijn voor de huidige regeling. Een solide raming is een van de fundamenteën onder een regeling, omdat hiermee een inschatting kan worden gemaakt van het bereik, de beheersbaarheid en de rechtvaardigheid.

Bij *bereik* is de vraag *hoeveel* mantelzorgers met de regeling bereikt worden en *welke* dit zijn? Het laatste is mede bepalend voor de mate waarin de regeling als rechtvaardig wordt beschouwd.

Bij beheersbaarheid is de vraag of op voorhand met zekerheid vast te stellen is om binnen het budget van € 65 miljoen euro te blijven? Aangezien er veel mantelzorgers zijn, is dit een belangrijke vraag. Bij onvoldoende afbakening is de kans op een grote overschrijding aanwezig.

Tenslotte is van belang dat de regeling rechtmatig is. De kans op fraude moet klein zijn. Het moet dus mogelijk zijn om vast te stellen of de persoon in kwestie daadwerkelijk mantelzorg verleent. Dit betekent dat er een bepaalde vorm van toetsing en registratie mogelijk moet zijn. Het meest voor de hand ligt om op bestaande registraties (lees indicaties) van zorg aan te sluiten. Omdat daarbij al vastgesteld is dat er überhaupt sprake is van een zorgvraag.

2. Gehanteerde strategieën om tot ramingen te komen

Kenmerkend voor mantelzorg is het informele karakter. Mantelzorgers zijn over het algemeen niet geregistreerd¹. Er zijn dus nauwelijks exacte cijfers beschikbaar. Wel zijn er schattingen van aantallen mantelzorgers (bijvoorbeeld van het SCP). Deze zijn echter niet gekoppeld aan zorgindicaties.

In deze evaluatie zijn op verschillende manieren getracht om toch tot een solide raming te komen van aantallen mantelzorgers per type zorgindicatie. Hierbij een chronologisch overzicht:

- 1 *Via de zorgvrager*. Met gegevens van het CIZ wilden we een telefonische of schriftelijke enquête uitvoeren onder zorgvragers met een indicatie voor extramurale AWBZ zorg. Het idee was daarmee een schatting te maken van het aantal mantelzorgers die aan de geïndiceerde zorgvragers "gekoppeld" zijn. Ook wilden we kenmerken van deze mantelzorgers vastleggen. De gegevens van deze groep waren echter niet vastgelegd in een database. Wel waren er formulieren opgeslagen. Gezien het korte tijdsbestek van de evaluatie heeft het onderzoeksteam voor een andere aanpak gekozen (zie b,c en d).

¹ Met de uitvoering van het mantelzorgcompliment zijn inmiddels 31.000 mantelzorgers geregistreerd.

- 2 *Via CIZ registraties*. Hiermee zouden we een schatting kunnen maken van aantallen zorgvragers (op basis van indicaties). Hierover kon het CIZ echter geen betrouwbare en recente gegevens leveren.
- 3 *Via de mantelzorgers zelf*. Met een enquête onder mantelzorgers wilden we een representatief beeld krijgen van het type indicatie van degene die mantelzorg ontvangen (zie punt 3).
- 4 *Via de AWBZ brede Zorgregistraties (AZR)*. Uit deze registratie is af te leiden hoeveel zorg is verstrekt binnen bepaalde indicaties. Ook zijn aantallen zorgvragers af te leiden. Hiermee is mogelijk vast te stellen om hoeveel mantelzorgers het binnen de AWBZ maximaal gaat (met de aanname dat elke zorgvrager een mantelzorg krijgt). Door een overgang in de ICT kon het CVZ kon deze gegevens echter niet leveren. Eind mei zijn ze wel beschikbaar. Ook als deze cijfers wel beschikbaar zijn, blijft het een ruwe schatting van aantallen mantelzorgers. Het gaat om indirecte cijfers (zorgvragers en geen mantelzorgers). Onze inschatting is dat ook met deze cijfers geen solide ramingen zijn te maken.

3. Verantwoording enquête onder een representatieve groep mantelzorgers

De enquête onder mantelzorgers is afgenomen om:

- Een beeld te krijgen van ervaringen met en meningen over het mantelzorgcompliment,
- Meer grip te krijgen op aantallen mantelzorgers. De bedoeling was hiermee een raming te geven van het aantal mantelzorgers binnen categorieën zorgindicaties. Daarmee zouden alternatieven voor de huidige regeling op bereik doorgerekend kunnen worden.

a. Selectie respondenten

De enquête is onder twee verschillende groepen respondenten uitgezet: mantelzorgers die opgenomen zijn in een *adressenbestand* dat is samengesteld door *Mezzo* en mantelzorgers die deel uitmaken van het *online onderzoekspanel (Panelclix)*.

- Het bestand dat door *Mezzo* is aangeleverd bestaat uit 1040 adressen van mantelzorgers die met een briefkaart aan *Mezzo* hebben aangegeven mee te willen doen aan een onderzoek naar ervaringen met het Mantelzorgcompliment. Voor dit onderzoek zijn deze mensen gebeld en is gevraagd om mee te doen aan een internetenquête. Als zij niet in de gelegenheid waren om het via internet te doen, is de vragenlijst telefonisch afgenomen (overdag en 's avonds). In totaal hebben 127 respondenten aan het onderzoek deelgenomen, waarvan 100 telefonisch en 27 via internet.
- De *selectie* van respondenten uit het Mezzobestand vond plaats met de volgende vraag:

Volgens onze informatie geeft u onbetaalde hulp voor een langere tijd aan iemand in uw naaste omgeving (d.w.z. mantelzorg). Klopt dit?

Panelclix is een *internetpanel* met 225.000 leden. Van de leden zijn kenmerken vastgelegd. De respondenten zijn geselecteerd met de volgende vraag:

Mantelzorg is de zorg voor chronisch zieken, gehandicapten en hulpbehoevenden door naasten: familieleden, vrienden, kennissen en burens. Kenmerkend is de reeds bestaande persoonlijke band tussen de mantelzorg en zijn of haar naaste. Daarnaast gaat het om langdurige zorg die onbetaald is.

Levert u mantelzorg (d.w.z. onbetaalde hulp voor een langere tijd aan iemand in uw naaste omgeving)?

Van degene die ja hebben geantwoord hebben, zijn willekeurig 100 respondenten geselecteerd per leeftijdscategorie. In totaal hebben 402 respondenten de vragenlijst ingevuld. Ook degene die <nee> hebben geantwoord zijn geregistreerd (zie tabel).

Leeftijd	Ja	Nee	Totaal
16-35	603	8457	9060
36-50	679	5428	6107
51-65	433	2435	2868
66-	126	524	650
Totaal	1841	16845	18686

b. Profiel respondentent

Het voordeel van het *Mezzobestand* was dat het een substantiële groep mantelzorgers bevat die al heeft aangegeven bereid te zijn deel te nemen aan een onderzoek. Het vermoeden was echter dat dit geen representatieve groep mantelzorgers is. Na 127 respondenten is naar de respons gekeken¹. De respons bevestigde dit vermoeden. Het bestand blijkt af te wijken van gegevens van het SCP² en de respons uit Panelclix op punten als:

- Leeftijdsopbouw mantelzorgers (relatief veel ouderen)
- Geslacht (relatief veel vrouwen)
- Relatie tussen mantelzorger en zorgvrager (relatief veel partners)
- Aantal uren mantelzorg per week (relatief veel uren)
- Aantal maanden (men geeft relatief veel maanden mantelzorg).

Door deze afwijking is het met deze groep niet mogelijk een uitspraak te doen over de totale groep mantelzorgers. De respons uit deze groep is gebruikt om in kwalitatieve zin iets te zeggen over ervaringen van mantelzorgers met het compliment.

De respons uit het *Panelclix panel* is gewogen op leeftijd. In vergelijking met SCP cijfers blijkt de groep redelijk overeen te komen in:

- Leeftijd
- Geslacht
- Schatting percentage van de Nederlandse bevolking dat mantelzorg geeft (12,1% tegen SCP 13%),
- Schatting aantal mantelzorgers dat meer dan 8 uur per week zorg verleent (800.00 tegen 750.000 SCP).

c. Ramingen

De respons uit Panelclix maakt het in principe mogelijk om te ramen. De vertaalslag van de mantelzorg die geleverd wordt naar indicaties van zorgvragers (criteria voor de regeling) bleek niet mogelijk. De eerste reden hiervoor is dat een relatief groot aantal respondenten niet weet of en zo ja over welke indicatie voor zorg hun zorgvrager beschikt, en welke geldigheidsduur de indicatie heeft. Daarnaast is door een deel van de respondenten antwoordcombinaties gegeven die technisch gezien niet mogelijk zijn (bijvoorbeeld het ontvangen van extramurale AWBZ-zorg terwijl zij intramuraal verblijven). Bovendien is het zeer waarschijnlijk dat het aantal mantelzorgers niet één op één te koppelen is aan het aantal indicaties c.q. zorgvragers, omdat er regelmatig sprake is van meerdere mantelzorgers per zorgvrager. Extrapolaties naar de populatie (mantelzorgers in Nederland) gaven irreële aantallen.

4. Conclusie

Het onderzoeksteam acht het niet verantwoord om in met de onderzoeksgegevens solide ramingen te presenteren.

¹ Met dit aantal is een representatieve uitspraak te doen over het Mezzobestand (populatie 1040).

² Bron: SCP, *Mantelzorg in Getallen* (2003).

Bijlage 2 Raming van het bereik door VWS

Kamerstuk, 25 september 2007

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

DMO/SSO-2788507

25 september 2007

Tijdens het Algemeen Overleg op 28 juni 2007 over de waardering van mantelzorgers, heeft u mij gevraagd u te informeren over de raming van het gebruik dat van bovengenoemde regeling zal worden gemaakt. Door deze brief voldoe ik graag aan dit verzoek. Voordat ik inga op de raming, is het gewenst een aantal factoren te noemen die bij de (beoordeling van de) raming moeten worden meegewogen:

- in de eerste plaats zijn er geen harde cijfers beschikbaar op grond waarvan een exacte raming kan worden gemaakt van het aantal mantelzorgers dat van de regeling gebruik zal gaan maken. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat mantelzorgers niet als zodanig geregistreerd worden.
- in de tweede plaats bestaat geen inzicht in gedragseffecten die gepaard gaan met de uitvoering van de regeling. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mantelzorgers die iemand verzorgen zonder AWBZ-indicatie en (om alsnog voor de waardering in aanmerking te komen) een indicatie aan gaan vragen. Verwacht mag worden dat hier sprake zal zijn van een opwaarts effect.
- in de derde plaats staat de regeling ook open voor mantelzorgers van jeugdigen voor wie door de Bureaus Jeugdzorg een AWBZ-indicatie wordt afgegeven (voor tenminste 6 maanden). Het aantal mantelzorgers waar het om gaat is onbekend. Deze groep zal –ten opzichte van het totaal aantal mantelzorgers waarop deze regeling zich richt- beperkt van omvang zijn.
- voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat het aantal door het CIZ af te geven indicaties jaarlijks toeneemt.

De berekeningen zijn in eerste instantie gebaseerd op een aanvankelijk uitgewerkte variant waarbij uitsluitend een uitkering zou worden gegeven aan mantelzorgers die tot dezelfde leefeenheid behoren als de zorgvrager. Deze variant is gebaseerd op de bevinding van het SCP dat deze groep mantelzorgers vaak zeer zwaar is belast. Op basis van gegevens 2006 uit het AWBZ-brede registratie systeem kan worden geschat dat 24% van de mensen die ten minste 6 maanden extramurale zorg ontvingen, behoorden tot dezelfde leefeenheid als de mantelzorgers. Het percentage van 24% is toegepast op de instroom van geïndiceerden van het CIZ in 2005.

Door het CIZ zijn in 2005 458.679 indicaties afgegeven voor extramurale AWBZ zorg. Het aantal mantelzorgers binnen dezelfde leefeenheid als de zorgvrager met een indicatie van ten minste 6 maanden bedraagt derhalve 110.083. Van deze groep zal een groot deel mantelzorger zijn.

Naast de groep "interne" (tot dezelfde leefeenheid behorende) mantelzorgers zullen ook mensen buiten de leefeenheid van de zorgvragers in hoge mate belast raken. Als zij voldoen aan het 6-maanden criterium dienen ook zij te worden meegenomen in de raming.

Er is daarbij vanuit gegaan dat het percentage van 24% (percentage mantelzorgers in dezelfde leefeenheid) ook op deze groep kan worden losgelaten. De omvang van deze groep (het gaat dus om mantelzorgers die niet tot de leefeenheid van de zorgvrager horen en waarvan deze zorgvrager over een indicatie beschikt met een geldigheidsduur van ten minste 6 maanden) is 24% van $(458.679 - 110.083 = 348.596) = 83.663$ personen.

Aantal mantelzorgers dat aan het 6 maanden criterium voldoet, is daarmee 193.746. Zorgvragers in 2005 ontvingen in 2005 gemiddeld 1,2 indicaties per jaar. Gezien het feit dat mensen slechts een maal per jaar een uitkering kunnen ontvangen, moeten bovenstaande cijfers hiervoor worden gecorrigeerd. Hiermee gecorrigeerd bedroeg het totaal aantal geïndiceerden in 2005 161.455.

Zoals aangegeven, moet het geraamde aantal ontvangers van 161.455 echter worden verhoogd met een groep potentiële gebruikers van de regeling waarvan de omvang onbekend is. Ook moet rekening worden gehouden met een toekomstige toename van het aantal af te geven indicaties. Zo blijkt nu dat het aantal extramuraal indicaties in 2006 16% hoger ligt dan het aantal waarvan in deze raming is uitgegaan. Indien de regeling in 2006 had bestaan zou het aantal gebruikers ten opzichte van 2005 groeien tot 187.200. Als deze groei zich onverkort zou voortzetten tot en met 2008 zou het aantal gebruikers van de regeling in dat jaar zelfs 252.000 bedragen. Dit is exclusief de groep mantelzorgers die via de bureaus jeugdzorg een indicatie ontvangen.

Raming van het gebruik in 2007.

Het jaar 2007 is een aanloopjaar. Dit jaar zal het gebruik van de regeling worden beperkt door het feit dat zij met terugwerkende kracht tot 1 april 2007 in werking treedt en er wellicht nog sprake zal zijn van onbekendheid.

Raming door Mezzo.

Mezzo raamt het aantal gebruikers op 223.000 mantelzorgers. Dit aantal is exclusief het door de Bureaus jeugdzorg afgegeven AWBZ-indicaties en exclusief het aantal mantelzorgers van zorgvragers met een zogenaamde indicatie zonder zorg. De uitkomst van de raming kan niet goed worden vergeleken met mijn raming (161.455 mantelzorgers). Mezzo is uitgegaan van andere cijfers dan waarover ik beschikte. Bovendien gaat Mezzo uit van het aantal zorgvragers met een indicatie met een geldigheidsduur van ten minste 6 maanden geldig en veronderstelt daarbij dat er bij al deze zorgvragers sprake is van mantelzorg. Ik heb niet voor die benadering gekozen omdat er naar mijn mening geen 1 op 1 relatie bestaat tussen het aantal zorgvragers en het aantal mantelzorgers. Mezzo houdt bovendien geen rekening met een groei in het aantal door het CIZ af te geven indicaties. Hiervoor gaf ik aan dat er sprake zal zijn van ruim 252.000 gebruikers van de regeling in 2008 als de groei van het aantal indicaties in 2006 ten opzichte van 2005, zich zo voort zou zetten. De kans op een overschrijding van het budget in de variant van Mezzo is dan ook zeer aanzienlijk.

Conclusie.

Voorgaande raming is niet gebaseerd op harde gegevens. Dit geldt uiteraard ook voor de mogelijke groei van het aantal indicaties. Desalniettemin ben ik van mening dat er geen ruimte is om op voorhand de criteria voor het toekennen van een uitkering (in welke richting dan) ook op te rekken. Daarbij hanteer ik als uitgangspunt dat zo dicht mogelijk bij de maximum uitkering van € 250,00 moet worden gebleven. Voorkomen moet worden dat het uit te keren bedrag volgend jaar al direct neerwaarts moet worden bijgesteld. Tenslotte, ik ben bereid om het geld dat dit jaar eventueel niet nodig zou zijn voor het verstrekken van uitkeringen aan mantelzorgers, op een andere wijze voor hen in te zetten. Ik treed daarover in overleg met de VNG en Mezzo.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
mw. dr. J. Bussemaker

Bijlage 3 Visie van de MOgroep op mantelzorg

Aan: Bureaus Jeugdzorg

Betreft: uitvoering regeling mantelzorgcompliment

Aan: uitvoerders van deze regeling

30 augustus 2007

Dames en heren

Dezer dagen ontving u een pakket van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) met formulieren, ten behoeve van de uitvoering van de mantelzorgcomplimentregeling. Bij dit pakket trof u een brief aan met instructies. Ondanks deze brief blijven er, naar mij blijkt, vragen bestaan over de achtergrond en de uitvoering van de regeling. Middels onderstaande informatie hoop ik een aantal vragen te kunnen wegnemen.

Het Ministerie van VWS heeft besloten dat mensen, die kosteloos hulp bieden aan andere mensen, daarvoor beloond zouden moeten worden. Het gaat dan om hulp waarvoor normaal gesproken een indicatiebesluit AWBZ zou zijn afgegeven. Om aan dit idee uitvoering te geven is besloten, dat bij de afgifte van indicaties AWBZ zal worden gevraagd of de cliënt mantelzorg krijgt. Zo ja, dan kan de cliënt met behulp van een formulier 250 euro aanvragen bij de SVB. Die bijdrage gaat dan naar de mantelzorger, met dien verstande dat de cliënt slechts één mantelzorger mag opgeven.

De mantelzorgcomplimentregeling geldt ook voor jeugdigen met een indicatie voor AWBZ-gefinancierde zorg. Daarbij dient bedacht te worden, dat jeugdigen *per definitie* mantelzorg ontvangen. Immers, kinderen en jeugdigen met opgroei- en/of opvoedingsproblemen vragen altijd extra zorg (of in AWBZ-termen: meer dan gebruikelijke zorg) van ouders of opvoeders en het is ondenkbaar dat al die extra zorg in het indicatiebesluit terugkomt als AWBZ-zorg. Anders gezegd:

Wanneer voor een jeugdige een indicatiebesluit AWBZ wordt afgegeven dat voldoet aan de criteria (extramuraal, > 6 maanden), dan kan BJZ standaard een aanvraagformulier meegeven.

De mantelzorg die de jeugdige ontvangt, ontvangt hij in de regel van zijn ouders. De jeugdige vraagt dus 250 euro voor zijn ouders aan. Maar aangezien hij als minderjarige de toestemming van zijn ouders nodig heeft, tekenen uiteindelijk de ouders voor het compliment aan zichzelf.

Let op!

De SVB vraagt om op het indicatiebesluit aan te geven dat er sprake is van mantelzorg en dat het gaat om mantelzorg voor een periode van meer dan zes maanden. Die laatste eis (dus de eis dat de mantelzorg langer dan zes maanden duurt) heeft VWS inmiddels laten vallen. Dus ook al wordt een minimum aan mantelzorg geleverd, je geeft gewoon het aanvraagformulier mee. Op het formulier noteer je allen nog dat er sprake is van mantelzorg - ongeacht de duur ervan. (Een brief met informatie hierover wordt op korte termijn verzonden door de SVB.)

Voor wat betreft het terugzoeken van mantelzorgers tot 1 april 2007: het gaat om alle dossiers die voldoen aan de drie criteria (indicatiebesluit voor extramurale AWBZ-zorg, > 6 maanden, > 1 april 2007). Dat er tevens sprake is van mantelzorg blijkt uit het enkele feit, dat de cliënt een jeugdige is. Het maken van een aantekening achteraf in het dossier dat er mantelzorg wordt verstrekt, is dus niet nodig. Slechts bij nieuwe indicaties dient op het indicatiebesluit te worden vermeld dat er sprake is van mantelzorg.

Tenslotte nog een principiële kwestie over de mantelzorgcomplimentregeling als zodanig. Juist die mensen die veel mantelzorg ontvangen zullen vaak niet naar BJZ (of CIZ) gaan - ze hebben immers geen AWBZ-gefinancierde zorg meer nodig. En dus zullen de betreffende mantelzorgers nooit het financiële compliment ontvangen dat juist voor hen bedoeld was.

Dit probleem kan als volgt worden opgelost:

- 1 De cliënt moet eerst volgens de normale procedure een indicatie aanvragen
- 2 Vervolgens dient BJZ de psychiatrische grondslag, de beperkingen / belemmeringen en de benodigde zorg vast te stellen
- 3 Wanneer vervolgens blijkt dat de benodigde zorg naar het oordeel van de cliënt reeds voldoende wordt gegeven in de vorm van mantelzorg, dan geeft BJZ een zogenaamde nul-uren-indicatie af alsmede een aanvraagformulier voor het compliment.

In de praktijk zal dit echter niet vaak gebeuren. Bovendien zou dit leiden tot een ongewenste situatie, omdat de kosten voor het stellen van een indicatie het bedrag van het compliment ver te boven gaan.

Vertrouwend u met deze informatie van dienst te zijn geweest,

Met vriendelijke groet,

Dhr. F. Israels
beleidsmedewerker BJZ Overijssel
tijdelijk projectleider AWBZ voor de
branchecommissie Bureaus Jeugdzorg (MOgroep)

Bijlage 4 Werkinstructie SVB aan BJZ's

Betreft: uitdelen aanvraagformulieren mantelzorgcompliment

Datum: 21 augustus 2007

Geachte,

Hierbij ontvangt u van ons de aanvraagsets voor het *mantelzorgcompliment*. De Sociale Verzekeringsbank is verantwoordelijk voor het uitbetalen van het mantelzorgcompliment. Bureau Jeugdzorg ondersteunt ons hierbij door rechthebbenden een formulier te overhandigen. Met deze brief geven wij u de benodigde achtergrondinformatie en instructie.

Voor wie is het mantelzorgcompliment bedoeld?

Het mantelzorgcompliment is bedoeld voor een specifieke groep klanten:

- De klant heeft een indicatie voor extramurale AWBZ-zorg van tenminste 6 maanden.
- De indicatie moet na 1 april 2007 zijn afgegeven.
- De mantelzorg moet minimaal zes maanden worden gegeven binnen de periode van de indicatieduur.
- Uit enig document in het dossier moet ook blijken dat er sprake is van mantelzorg en voor welke periode. Bij voorkeur staat dit gegeven ook op het indicatiebesluit.

Als een klant voldoet aan deze criteria, krijgt hij of zij van BJZ een aanvraagset mee. Een aanvraagset bestaat uit een formulier, een begeleidende brief en een antwoordenvolpoe.

Wat de BJZ medewerker moet doen

Nadat de medewerker heeft vastgesteld dat er sprake is van mantelzorg en dit in het dossier ook als zodanig heeft aangemerkt, vult hij het BJZ gedeelte van het aanvraagformulier in. Daarna geeft hij de aanvraagset mee aan de klant.

Het formulier bestaat uit zeven onderdelen. De medewerker van Bureau Jeugdzorg moet het eerste onderdeel invullen. Dit bestaat uit de volgende vragen:

- *Is er een indicatie voor AWBZ zorg van ten minste 6 maanden.* Deze vraag dient ter bevestiging dat het formulier alleen aan de juiste zorgvragers wordt meegegeven. Het antwoord hierop is altijd ja.
- *De begin- en einddatum van het indicatiebesluit.* Deze informatie gebruikt de SVB om vast te stellen voor welke jaren recht bestaat. De begindatum is bepalend voor het jaar waarin een mantelzorgcompliment kan worden uitgedeeld. Een indicatieduur van langer dan een jaar betekent dat de zorgvrager ook het volgende jaar een compliment kan uitdelen.
- Tot slot vult de medewerker zijn naam, paraaf en regio in. Op deze manier kan een aanvraag altijd weer worden herleid naar de behandelende medewerker en het klantdossier.

De begeleidende brief bevat alle informatie voor de zorgvrager. Er is dus in principe geen aanvullende informatieoverdracht nodig. De zorgvrager -of zijn of haar vertegenwoordiger- kan het formulier vervolgens gewoon mee naar huis nemen en daar verder invullen.

Maatregelen tegen misbruik

De medewerkers van Bureau Jeugdzorg krijgen de volledige verantwoordelijkheid in het uitdelen van de formulieren. Om misbruik tegen te gaan, heeft de SVB nagedacht over een aantal maatregelen tegen misbruik:

- Ieder formulier is voorzien van een unieke barcode. Hiermee willen wij het namaken en kopiëren van formulieren voorkomen.
- De bureaus Jeugdzorg krijgen van de SVB periodiek een overzicht met de gegevens van iedere zorgvrager die een aanvraag heeft ingediend. BJZ kan op basis van deze lijst zelf controles uitvoeren.

Wij vragen de bureaus jeugdzorg om de aanvraagsets zodanig op te bergen dat niet iedereen zo- maar een set kan pakken.

Wat als er vragen zijn

Als u vragen heeft over de regeling of over de behandeling van een aanvraag, kunt u contact opnemen met 030-264 84 44. Dit telefoonnummer is speciaal ingericht voor alle vragen over het mantelzorgcompliment. Klanten kunnen hier terecht, maar ook medewerkers van BJZ.

Als de aanvraagsets bijna op zijn, kunt u nieuwe sets bestellen bij de SVB. U kunt hiervoor contact opnemen met het Facilitair Bedrijf, onderdeel Traffic bij de SVB. Het telefoonnummer is 020-656 50 30.

Hoogachtend,
Sociale Verzekeringsbank

Suzanne Rombouts,
Projectleider Mantelzorgcompliment

Betreft: uitdelen aanvraagformulieren mantelzorgcompliment

Datum: 31 augustus 2007

Geachte,

Op 21 augustus hebben wij u de aanvraagformulieren voor het mantelzorgcompliment toegezonden. Hierbij ging een begeleidende brief. In die brief zijn de criteria beschreven waaraan een zorgvrager moet voldoen om in aanmerking te komen. Nu is er een wijziging opgetreden in deze criteria.

Wat is er gewijzigd in de criteria?

De voorwaarde dat de mantelzorg ook gedurende de gehele periode van de indicatie gegeven moet worden is niet van toepassing.

De voorwaarden luiden aldus:

- De klant heeft een indicatie voor extramurale AWBZ-zorg van tenminste 6 maanden.
- De indicatie moet na 1 april 2007 zijn afgegeven.
- Uit enig document in het dossier moet ook blijken dat er sprake is van mantelzorg.

Als een klant voldoet aan deze criteria, krijgt hij of zij van BJZ een aanvraagset mee. Een aanvraagset bestaat uit een formulier, een begeleidende brief en een antwoordenveloppe.

Hoogachtend,
Sociale Verzekeringsbank

Suzanne Rombouts,
Projectleider Mantelzorgcompliment

Bijlage 5 Formulier 'inhaalactie' CIZ

<naam>
<postadres>
<postcode> <postwoonplaats>

Datum augustus 2007
onze referentie < CLNTVIEW_CLIENTNUMMER>
Bijlage - Inventarisatieformulier 'Hulp van anderen'
- Toelichting mantelzorgcompliment

Onderwerp Inventarisatie hulp van familie, buren en kennissen

Geachte < PERSBRF_AANHEF > ,

De Tweede Kamer heeft besloten dat er een financiële waardering komt voor mantelzorgers. Het gaat om mensen die u helpen bij de AWBZ-zorg die u krijgt. Deze AWBZ-zorg heeft u bij ons op < AANVRAAG_AANVRAAGDATUM > aangevraagd. Het antwoord hierop heeft u per brief gekregen (het indicatiebesluit). Nu kunnen we nog niet zeggen of u in aanmerking komt voor de regeling 'waardering mantelzorgers'. Wij hebben hiervoor aanvullende informatie van u nodig. Met deze brief sturen wij u een formulier en een envelop toe. Wanneer u de vragen heeft beantwoord kunt u het formulier weer naar ons sturen. U kunt hiervoor gebruik maken van de envelop. U hoeft hierop geen postzegel te plakken. De informatie die wij van u krijgen verandert niets aan de zorg die u krijgt.

Wat is de regeling 'waardering van mantelzorgers'?

Deze regeling houdt in dat mensen die langdurig ABWZ-zorg ontvangen een mantelzorger kunnen voordragen voor een uitkering. In de bijlage 'Toelichting ' mantelzorgcompliment' leest u meer over deze regeling.

Welke gegevens hebben wij nodig?

Wij willen graag weten of u vrijwillige hulp krijgt van familie, buren of kennissen. Het gaat hierbij om hulp bij activiteiten die onder de AWBZ vallen. Hiervoor vult u het formulier in dat bij deze brief zit. In het formulier staan voorbeelden aangegeven van activiteiten die onder de AWBZ vallen. Hulp bij het huishouden valt hier niet onder.

Hoe nu verder?

Wilt u het meegestuurde formulier voor 23 augustus ingevuld aan ons terugsturen? U kunt de bijgevoegde antwoordenvolpge gebruiken. Bij voorbaat dank voor uw medewerking.

Als u aan de voorwaarden voldoet stuurt de SVB u vanzelf in de loop van dit jaar een aanvraagformulier voor het mantelzorgcompliment. U hoeft dus zelf geen actie te ondernemen!

Heeft u nog vragen?

Als u vragen heeft over deze brief en/of het inventarisatieformulier neemt u dan contact met ons op. Vanaf 3 augustus is hiervoor een tijdelijk telefoonnummer geopend. U kunt bellen naar 053 – 4845678 (standaard tarief).

Met vriendelijke groet,

Centrum indicatiestelling zorg



Inventarisatieformulier Hulp van anderen (Mantelzorgers)

Regio : <REGIO>	Datum ontvangst CIZ (in te vullen door CIZ)
-----------------	---

Bij dit formulier hoort een toelichting. Wij raden u aan bij het invullen van dit formulier de toelichting bij de hand te houden. U vindt de toelichting op pagina 3.

1. GEGEVENS VAN DE ZORGVRAGER			
Naam	<CLNTVIEW_NAAM>		
Straat	<ADRES_STRAAT>	Huisnummer	<ADRES_HUISN NUMM>
Postcode	<ADRES_POSTCODE>	Plaats	<ADRES_WOONPLAATS_NAAM>
Clïëntnummer	<CLNTVIEW_CLIËNTNUMMER>		
Aanvraagnummer	<AANVRAAG_ID>		

2. AANWEZIGE ZORG EN/OF HULP	
Heeft u op dit moment vrijwillige hulp van anderen (huisgenoten, familie, buren en vrienden)	<input type="checkbox"/> Nee <input type="checkbox"/> Ja, graag hieronder invullen
U kunt hier aangeven bij welke functies u hulp van anderen krijgt, zodat u geen gebruik hoeft te maken van betaalde/professionele hulp. Geef aan hoeveel uur hulp u per week van anderen krijgt en van wie.	Familie, buren, vrienden
	<i>Aantal uren per week</i>
Hulp bij persoonlijke verzorging Denk hierbij aan de volgende activiteiten: - wassen/douchen, aan- en uitkleden; - in en uit bed gaan, verplaatsen in zit- of lighouding; - naar het toilet gaan, aan- of uittrekken van steunkousen. <i>In de toelichting staan meer voorbeelden.</i>	—
Hulp bij verpleging Denk hierbij aan de volgende activiteiten: - zwachtelen, injecteren; - inbrengen sonde of infuus, wondverzorging; - ondersteuning bij uitscheiding (catheter, klyisma); - toedienen medicijnen via injectie of infuus, uitzuigen mond/keelholte. <i>In de toelichting staan meer voorbeelden.</i>	—
Ondersteunende begeleiding U krijgt praktische hulp bij: - helpen bij de dagindeling; - organiseren van sociale contacten en het ondernemen van activiteiten; - leren omgaan met een aandoening, beperking of handicap; - het nemen van besluiten; - plannen van activiteiten en het regelen van dagelijkse zaken;	—

Inventarisatieformulier Hulp van anderen

Regio	< REGIO >
Clïentnummer	<CLNTVIEW_CLIENTNUMMER >

3. VERKLARING EN ONDERTEKENING			
Heeft u, of iemand namens u dit formulier naar waarheid ingevuld?			<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nee
Datum		Plaats	
Handtekening:			

Ondertekening door iemand anders dan zorgvrager (gemachtigde of wettelijk vertegenwoordiger)	
Naam ondertekenaar (in blokletters)	
Telefoonnummer	
Relatie tot zorgvrager	
Handtekening:	

De verwerking van de verstrekte gegevens vindt uitsluitend plaats overeenkomstig de bepalingen in het Privacyreglement van het CIZ. Op grond van dit reglement heeft zorgvrager en ieder ander wiens persoonlijke gegevens in het kader van dit onderzoek worden geregistreerd het recht op inzage en eventuele verbetering, aanvulling en verwijdering van de door het CIZ geregistreerde persoonlijke gegevens. Indien zorgvrager dat wenst kan een gemachtigde deze rechten voor hem uitoefenen.

Toelichting bij het inventarisatieformulier Hulp van anderen

1. Uw persoonlijke gegevens

Uw persoonlijke gegevens zijn, voorzover bij het CIZ bekend, al ingevuld.

2. Aanwezige zorg en/of hulp

Bij deze vraag vult u in bij welke activiteiten u hulp krijgt, van wie u hulp krijgt en hoeveel hulp u krijgt.

Het gaat over activiteiten die horen bij 'hulp bij persoonlijke verzorging', 'hulp bij verpleging' en 'ondersteunende begeleiding'. Vul hier per activiteit in hoeveel uren hulp u krijgt.

Op het formulier staan voorbeelden aangegeven van activiteiten. Hieronder staan nog meer voorbeelden van activiteiten waarbij u misschien hulp krijgt.

Hulp bij persoonlijke verzorging

- verzorgen van stoma, tracheostoma of insteekopening PEG-sonde;
- eten en drinken of sondevoeding, medicijnen klaarzetten/toedienen;
- zorg voor tanden, haren, nagels of huid, aanbrengen/verwijderen ledemaatsprothese;
- in laten lopen/af laten vloeien van vloeistof bij buikspoeling of via sondes of catheters.

Hulp bij verpleging

- zuurstof toedienen, controle lichaamsfuncties (temperatuur, ademhaling, vochtbalans, huid, ontlasting, bloeddruk, bloedsuikerspiegel);
- toedienen medicijnen via subcutane pomp.

3. Verklaring en ondertekening

Vergeet niet de verklaring in te vullen en het formulier te ondertekenen!

Als het formulier niet is ondertekend, kunnen wij uw opgave niet in behandeling nemen.

Ondertekening door iemand anders dan zorgvrager

Iemand anders dan de zorgvrager kan het formulier ondertekenen. Het gaat dan om een gemachtigde of wettelijk vertegenwoordiger die namens de zorgvrager optreedt. U moet duidelijk aangeven waarom de zorgvrager het formulier niet zelf ondertekend heeft. Mogelijke redenen zijn: de zorgvrager is minderjarig of handelingsonbekwaam, heeft problemen met schrijven etcetera.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 3 222 222
fax: 079 3 222 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl