

DE MANTELZORGWAARDERING: EEN WAARDEVOL CADEAU OF EEN DOEKJE VOOR HET BLOEDEN?

Femke de Kievit*

Mantelzorgers hebben in Nederland recht op een jaarlijkse blijk van waardering van de gemeente (de mantelzorgwaardering). Te denken valt aan een cadeaubon, een bosje bloemen of een klein geldbedrag. Hoewel de waardering van mantelzorgers gelet op hun onmisbare rol in het zorgstelsel terecht is, kan er tegelijk gesproken van 'verdraaid recht'. De relatief kleine waardering die wordt uitgereikt sluit onvoldoende aan op wat nodig is om de problemen die spelen voor mantelzorgers daadwerkelijk op te lossen.

1 Inleiding

In Nederland zijn ongeveer vijf miljoen mantelzorgers actief.¹ Deze mensen zorgen (meestal onbetaald) voor een zorgbehovende in hun sociale netwerk zoals een ouder, kind, buur of vriend. Mantelzorg is een onmisbaar onderdeel van het zorgstelsel en het belang ervan zal in de toekomst alleen maar toenemen.² In onze vergrijzende samenleving ziet de overheid mantelzorg als een van de oplossingen om de financiële en personele tekorten binnen de professionele zorg het hoofd te bieden. Naast de inzet op meer zorgverlening door het sociale netwerk, zijn ook het waarderen en ondersteunen van mantelzorgers speerpunten van het overheidsbeleid.³ Uit dat beleid komt onder andere de regeling van de mantelzorgwaardering voort. De vraag die in deze korte bijdrage aan bod komt is of deze mantelzorgwaardering 'verdraaid recht' is.

2 De mantelzorgwaardering

Artikel 2.1.6 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) verplicht gemeenten om mantelzorgers een jaarlijkse blijk van waardering aan te bieden.⁴ De doelen van de regeling zijn het uitdragen van de waardering die de overheid heeft voor mantelzorgers en het in contact komen met mantelzorgers, zodat zij zo nodig naar andere vormen van ondersteuning kun-

nen worden doorwezen.⁵ Wat de mantelzorgwaardering is, verschilt per gemeente. In lijn met de uitgangspunten van de decentralisatie van het sociaal domein hebben gemeenten grote beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Wmo 2015, zo ook voor de mantelzorgwaardering. Dat was vóór 2015 anders. Onder de oude Wmo hadden mantelzorgers recht op 'het mantelzorgcompliment', dat bestond uit een geldbedrag van ongeveer € 200.⁶ Toen de nieuwe Wmo 2015 werd ingevoerd, verviel de verplichting voor gemeenten om een geldbedrag aan te bieden en werd de invulling vrij. Er gelden daarbij geen minimumvoorwaarden.⁷

De reden om af te stappen van specifiek een financiële waardering staat niet in de wetsgeschiedenis. Wel wordt benoemd dat het passend is om gemeenten via ruime beleidsvrijheid de mogelijkheid te geven om de waardering af te stemmen op de lokale situatie.⁸ Voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk van waarderingen die sinds 2015 worden aangeboden zijn: cadeaubonnen en geldbedragen van wisselende omvang of kleine attenties zoals een bosje bloemen. Ook wordt in sommige gemeenten gekozen voor een collectieve waardering zoals een speciale middag of bijeenkomst voor mantelzorgers.⁹ Het is ook mogelijk dat gemeenten de waardering vormgeven door extra te investeren in andere vormen van ondersteuning, zoals korting op huishoude-

lijk hulp voor mantelzorgers.¹⁰ De toegangsvoorwaarden tot de mantelzorgwaardering zijn eveneens ter vrije bepaling van de gemeenten. Zo kan het zijn dat de toegang verbonden is aan het aantal uren dat er 'gemantelzorgd' wordt.¹¹

3 Problemen bij mantelzorg

Mantelzorg gaat niet altijd over rozen. Hoewel een groot deel van de mantelzorgers slechts een beperkte mantelzorgtaak heeft (minder dan drie uur per week) en het met de meeste mantelzorgers goed gaat, is er ook een groep met wie het minder goed gaat.¹² Deze groep krijgt te maken met risico's zoals overbelasting (fysieke of mentale klachten als gevolg van de zorgverlening) of verlies van verdiencapaciteit (door minder werken, stoppen met werken, extra kosten, minder carrièrekansen of het ontwikkelen van een afstand tot de arbeidsmarkt). Met name in gevallen waar de mantelzorg intensief en langdurig is (langer dan drie maanden meer dan acht uur per week), liggen dit soort risico's op de loer.¹³ Naast de risico's zijn er zorgen over de beschikbaarheid van mantelzorgers. Veranderende familie- en gezinsstructuren spelen daarbij een rol. Zo wonen families verder uit elkaar en heeft het kostwinnersmodel binnen gezinnen plaatsgemaakt voor het anderhalfverdienmodel.¹⁴ Dat laatste zorgt ervoor

dat veel (potentiële) mantelzorgers arbeid en zorg met elkaar moeten combineren. Ook demografische ontwikkelingen maken dat er in de toekomst minder personen per zorgbehoevende beschikbaar zullen zijn om zorg te verlenen.¹⁵ Dit bij elkaar genomen laat zien dat mantelzorg geen onuitputtelijke bron van zorg is. Het overheidsbeleid leunt in het zorgbeleid wel sterk op de grote inzet van mantelzorgers. Het voldoende faciliteren van burgers om mantelzorg te kunnen verlenen en hen voldoende beschermen tegen risico's is om die reden van groot belang om deze bron van zorg te bestendigen.

4 Verdraaid recht?

Terug naar de mantelzorgwaardering en de vraag of de regeling verdraaid recht is. Ik vat 'verdruaid recht' in de eerste plaats op als recht waarbij de uitwerking anders verloopt dan beoogd is. De overheid wilde in 2015 de waardering van mantelzorgers in stand houden en daarbij lokaal maatwerk mogelijk te maken. Sinds die wijziging kunnen de verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn (bijvoorbeeld een bosje bloemen versus een geldbedrag) en is de gemiddelde waarde van de waardering afgenomen ten opzichte van het oude mantelzorgcompliment.¹⁶ De vraag is of die ontwikkelingen het resultaat zijn van weloverwogen mantelzorgbeleid en afstemming op de lokale situatie door gemeenten. Mijn verwachting is dat dit niet het

geval is en dat ook financiële belangen binnen gemeenten een rol spelen in de keuze voor een bepaalde vorm van waardering. Dat vermoeden wordt bevestigd door belangenorganisatie MantelzorgNL. Die organisatie signaleert dat de financiële tekorten binnen het gehele sociaal domein ook de waardering van mantelzorgers raken.¹⁷ Door de inhoud van mantelzorgwaardering vrij te laten heeft de overheid (onbedoeld) de deur naar versobering van de waardering opengezet en dat doet afbreuk aan het waarheidsdoel van de regeling.

Ten tweede is recht verdraaid als een regeling onvoldoende aansluit bij de maatschappelijke realiteit. Gelet op de hiervoor geschetste maatschappelijke context, reflecteert de regeling de urgentie van goede hulp aan mantelzorgers in mijn optiek niet. De mantelzorgwaardering is weliswaar een mooi gebaar vanuit de overheid, maar is voor de mantelzorgers die structurele problemen ervaren slechts een doekje voor het bloeden. De druk om arbeid en zorg te combineren, de overbelasting en financiële risico's worden door de mantelzorgwaardering niet aangepakt, terwijl juist dat van groot belang is. De financiële druk op het zorgstelsel vraagt om scherpe keuzes van de overheid in waar publieke middelen aan besteed worden. Ik pleit ervoor om symbolische regelingen zoals de mantelzorgwaardering – die gelet op het uitvoeringsapparaat erachter ook kostbaar kunnen

zijn – af te schaffen en meer te investeren in regelingen die beter aansluiten bij waar de maatschappelijke context om vraagt.¹⁸ Van echte waardering van mantelzorgers kan immers pas gesproken worden als er structurele oplossingen worden geboden voor de obstakels en risico's waar mantelzorgers in de praktijk tegenaan lopen. Die functie vervult de mantelzorgwaardering niet.

5 Slot

De mantelzorgwaardering is een klein onderdeel van een geheel aan regelingen gericht op het faciliteren en beschermen van mantelzorg.¹⁹ Een kleine greep uit de voorbeelden: de meeste werkende mantelzorgers hebben recht op (relatief beperkt en grotendeels onbetaald) zorgverlof, de gemeente kan ondersteuning bieden door onder andere vervangende mantelzorg (respijtzorg) te leveren en in sommige gevallen kunnen naasten voor zorg betaald worden via een persoonsgebonden budget. In deze bijdrage bepleit ik dat in onze vergrijzende samenleving de nadruk moet liggen op regelingen die voorzien in oplossingen voor fundamentele problemen bij mantelzorg en niet op symbolische cadeaus aan mantelzorgers. De publieke middelen dienen naar mijn inzicht besteed te worden aan voorzieningen die daadwerkelijk zoden aan de dijk zetten om zo goede en haalbare mantelzorg voor 'de grijze golf' te bevorderen. ◀

* Mr. F.M. de Kievit is postdoc-onderzoeker aan de Universiteit Utrecht bij de onderzoeksgroep Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF). Haar proefschrift gaat over de vraag hoe in overheidsbeleid en regelgeving wordt omgegaan met het faciliteren van mantelzorg en het beschermen van mantelzorgers tegen de risico's van zorgverlening. Het proefschrift getiteld *Het bevorderen van familie- en mantelzorg in beleid en regelgeving* wordt in het voorjaar van 2024 verdedigd en gepubliceerd. De mantelzorgwaardering is een van de vele regelingen over mantelzorg die daarin aan bod komt.

1 M. de Klerk, 'Aantal informele helpers', in: A. de Boer e.a., *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2020, p. 33 en 34.

2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (WRR-rapport 104), Den Haag: WRR 2021, p. 29 en 69.

3 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 2011/12, 30169, nr. 24, p. 2. *Kamerstukken II* 2015/16, 30169, nr. 56, p. 2. *Kamerstukken II* 2018/19, 30169, nr. 71, p. 2. *Kamerstukken II* 2022/23, 30169, nr. 73, p. 4 en *Kamerstukken II* 2022/23, 30169, nr. 75, p. 5.

4 S. van Cleef & K.W. Bruggeman, *PS-special: Wmo 2015*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 24.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 51 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33841 nr. 34, p. 165.

6 Zie art. 19a Wmo (oud) en art. 6g van de Regeling maatschappelijke ondersteuning (zoals geldend in 2014). Het bedrag is door de jaren heen gewisseld. Zo is het ook ooit € 250 geweest. Zie art. 6g Regeling maatschappelijke ondersteuning (zoals geldend in 2007).

7 Er is wel een handreiking beschikbaar voor gemeenten waarin alle punten waarover in de vormgeving van de

waardering nagedacht moet worden en waar voorbeelden uit andere gemeenten zijn opgenomen. Zie: Ministerie van VWS, MantelzorgNL & VNG, *Handreiking waardering van mantelzorgers, aandachtspunten voor lokaal beleid*, juli 2015 (online).

8 *Kamerstukken II* 2013/14, 33841 nr. 34, p. 166. Er was ook kritiek op het oude mantelzorgcompliment, waaronder op de toegangsvaardigheden en het gegeven dat er niet voor meerdere mantelzorgers van één zorgbehoevende een compliment kon worden aangevraagd. Zie: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*, Den Haag: RVS 2022, p. 27 en *Kamerstukken II* 2014/15, 30159, nr. 39, p. 2-4. Onduidelijk blijft hoe het nieuwe art. 2.1.6. Wmo 2015 die specifieke knelpunten verhelpt. De vraag is verder in hoeverre er echt lokaal maatwerk geboden kan worden, omdat de gemeente waar de zorgbehoevende woont verantwoordelijk is voor het waarderen van diens mantelzorgers, ook als zij in een andere gemeente wonen. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, nr. 3, p. 51.

9 E. van der Berg, 'Informeel ondersteuning', in: E. van der Ham e.a. (red), *De Wmo 2015 in de praktijk*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2018, p. 149. Op de website van belangenorganisatie MantelzorgNL is te zien welke soort waardering per gemeente werd uitgereikt in 2021. Zie: 'Mantelzorgwaardering', www.mantelzorg.nl/onderwerpen/geldzaken/mantelzorgwaardering (laatstelijk geraadpleegd op 4 januari 2024).

10 Ministerie van VWS, MantelzorgNL & VNG 2015, p. 14.

11 Zie bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen, waarin er alleen toegang is tot de mantelzorgwaardering wanneer er langer dan één jaar, voor meer dan acht uur per week gezorgd wordt. Zie: Beleidsregels maatschappe-

lijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Nijmegen 2024, par 1.3 (*Gemeentebled* 2023, 503715).

12 Zie voor de beperkte mantelzorg taak: A. de Boer & M. de Klerk, 'Kenmerken van mantelzorgers en hun ervaren belasting', in: A. de Boer e.a., *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2020, p. 42. Zie voor de constatering dat het met een deel van de mantelzorgers goed gaat: A. de Boer, I. Plaisier & M. de Klerk, *Mantelzorgers in het vizier. Beleidssignalement mantelzorg*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2019, p. 4 en 15.

13 De Boer, Plaisier & De Klerk 2019, p. 15.

14 M.I. Broese van Groenou & A. de Boer, 'Providing informal care in a changing society', *European Journal of Ageing* (13) 2016, afl. 3, p. 273 en 274 en M. van den Brakel, W. Portegijs & B. Hermans, *Emancipatiemonitor 2020*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek & Sociaal Cultureel Planbureau 2020, p. 6.

15 S. Kooiker e.a., *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. Een verkenning van de regionale ontwikkelingen voor de komende 20 jaar*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2019, p. 33 en 34.

16 De gemiddelde waarden lagen in 2021 op € 114,08 (geldbedragen), € 60,59 (cadeaubonnen) en € 21,60 (attenties). Zie: MantelzorgNL, *Rapportage Individuele mantelzorgwaardering 2019-2021*, 2021 (online), p. 2.

17 MantelzorgNL 2021, p. 5 en bijbehorende Kamervragen: *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2513.

18 Zo gaf ook Raad van Ouderen in september 2022 aan dat de tijd waarin een waardering en een luisterend oor voor de mantelzorg voldoende was voorbij is. Zie: Raad van Ouderen, *Mantelzorg voor en door ouderen*, advies september 2022, p. 13.

19 Een overzicht van de regelingen verschijnt in mijn proefschrift, dat in het voorjaar van 2024 verwacht wordt.