



CONSEIL DE L'EGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

Advies nr. 137 van het Bureau van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen, van 13 september 2013, betreffende de erkenning van de mantelzorger die een persoon met een grote zorgbehoefte bijstaat

Introductie

De Staatssecretaris voor Sociale Zaken, Gezinnen, Personen met een handicap en Wetenschapsbeleid, belast met Beroepsrisico's heeft op 17 april 2013 schriftelijk het advies van de Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen gevraagd over een voorontwerp van wet betreffende de erkenning van de mantelzorger die een persoon met een grote zorgbehoefte bijstaat.

De Commissie Sociale Zekerheid van de Raad heeft de voorzitter en de juridische assistente van de vzw Aidants Proches gehoord tijdens haar zitting van 16 mei 2013, om dit advies voor te bereiden.

Naast deze informatiezitting heeft de Raad kennis genomen van de wetsvoorstellen over dit onderwerp:

1. Wetsvoorstel betreffende de sociale erkenning van mantelzorgers van 10 februari 2011, ingediend door J. Fernandez Fernandez c.s. (DOC 53 1192/001);
2. Wetsvoorstel tot wettelijke erkenning van de mantelzorgers en tot behoud van hun sociale rechten van 27 april 2011, ingediend door M. Gerkens en M. Almaci (DOC 53 1399/001);
3. Wetsvoorstel tot erkenning van de mantelzorgers van 3 oktober 2011, ingediend door C. Fonck (DOC 53 1768/001);
4. Wetsvoorstel tot erkenning van de mantelzorgers van 11 januari 2012, ingediend door V. De Bue c.s. (DOC 53 1988/001).

Deze wetsvoorstellen zijn bedoeld om de situatie van de mantelzorgers te verbeteren en te beschermen via een mechanisme van formele erkenning (de voorgestelde oplossingen variëren) en, voor degenen die een beroepsactiviteit uitoefenen, de toekenning van themaverloven (loontrekkenden) en "sociale rechten". Voor deze wetsvoorstellen werd er een studie "Reconnaissance légale et accès aux droits sociaux pour les aidants proches" uitgevoerd door het FUNDP op vraag van de VZW aidants proches namens de staatssecretaris voor sociale zaken, bevoegd voor gehandicapte personen (mei 2010).

Advies

De Raad stelt vast dat uit een studie die op Europese schaal werd uitgevoerd in het kader van de Confederatie van gezinsorganisaties in de Europese Unie (COFACE) en die in maart 2011 werd voorgesteld, het volgende blijkt:

- de meeste mantelzorgers zijn vrouwen (60 tot 80%).
- meer dan de helft heeft zijn arbeidstijd verminderd of is gestopt met werken.
- onder de werkenden heeft bijna 60% niet de mogelijkheid om zijn arbeidstijd te herschikken, rekening houdend met de hulpbehoeften van de verzorgde.
- de helft van de mantelzorgers kampt met zware financiële problemen.
- de verzorgde woont meestal in bij de mantelzorger.

Uit een Belgische studie blijkt dan weer dat 75% van de mantelzorgers vrouwen zijn (onderzoek van Marie Thérèse Casman, ULg voor de KBS, november 2007, uit de studie '*Ecouter les aidants proches pour mieux les soutenir . Aperçu quantitatif et qualitatifs de la question* ') tussen 22 en 65 jaar of ouder, dat 46,4% werken, 21% met pensioen zijn en 15% huisvrouwen (of -mannen) zijn.

Wanneer de gezinnen de begeleiding van personen met een handicap, de verzorging van zieken, de huishoudelijke taken voor hulpbehoevenden op zich nemen, worden meestal de vrouwen van het gezin bedoeld, bij wie gebruik werd gemaakt van de beschikbaarheid, de “natuurlijke vaardigheid” om mensen lichamelijk te verzorgen, om huishoudelijke taken uit te voeren,... een kwalificatie die de mannen van hetzelfde gezin niet zouden hebben. De Raad meent dan ook dat het gegrond is om zich uit te spreken over het ontwerp inzake de erkenning van de mantelzorger.

De Raad is overgegaan tot een juridische en contextuele analyse van het voorontwerp van wet, beperkt tot het onderwerp van dit voorontwerp.

Het voorontwerp van de wet

De Raad was in de eerste plaats verbaasd dat het voorontwerp van wet enkel de "morele" erkenning van de mantelzorger beoogt, op een pregnante wijze, en niet ingaat op de voordelen die deze erkenning hem zal kunnen opleveren. De eisen die al vele jaren door de vertegenwoordigers van de mantelzorgers worden geformuleerd en door de auteurs van de wetsvoorstellen worden overgenomen, gaan veel verder dan een symbolische erkenning. De Raad begrijpt dat deze erkenning een mogelijke stap is in de richting van de invoering van een juridisch en sociaal¹ statuut, gezien de - weliswaar dubbelzinnige - algemene beleidsverklaring van de federale regering van 6 december 2011 eveneens uiting geeft aan deze bekommernis, en beoogt dat de « mantelzorgers beter erkend zouden worden in functie

¹ Deze twee zijn duidelijk verboden, volgens de voorgenoemde studie van het FUNDP.

van de budgettaire mogelijkheden ». Daarenboven vraagt de Raad zich af of het niet noodzakelijk zou zijn om de, door artikel 3, voorgestelde definitie te harmoniseren met deze die bestaan in het federale recht (ziekteverzekering) en deze van de gemeenschappen en gewesten.

Om als ‘mantelzorger’ te kunnen worden erkend, moet de persoon volgens het ontwerp van de regering meerderjarig of ontvoegd zijn, een naaste verwant zijn of een vertrouwens-, nauwe, affectieve of geografische relatie hebben opgebouwd met de geholpen persoon. Het kan dus gaan om een familielid, maar ook om bijvoorbeeld een buurman, die beslist om op een niet-professionele wijze hulp te verlenen aan een persoon met een grote zorgbehoefte, uiteraard met de expliciete toestemming van deze laatste. De Raad vraagt zich dan ook af waarom er in deze situaties geen sprake kan zijn van een vrijwilligersrelatie, die door het voorontwerp uitdrukkelijk wordt uitgesloten.

Elke erkenning vereist een procedure en voorwaarden van toekenning, dus controle, in dit geval, *a posteriori*. Het enige vormvoorschrift voorzin in het voorontwerp kan immers worden samengevat in een « aanvraag tot erkenning via een verklaring op erewoord », die jaarlijks moet worden vernieuwd bij het ziekenfonds van de geholpen persoon of dat van de mantelzorger? Volgens het voorontwerp moet het ziekenfonds deze verklaringen op erewoord beheren (bovendien jaarlijks te hernieuwen!) en onder meer controleren of de mantelzorger nog voldoet aan de erkenningsvoorwaarden. Sluit deze nieuwe verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen aan bij hun taken? Welke middelen kunnen de ziekenfondsen inzetten om onderzoek te doen naar de regelmaat, de continuïteit, de sereniteit van de hulp, enz. - door het ontwerp beschreven voorwaarden? Zal er een beroep mogelijk zijn tegen de beslissing van een ziekenfonds? Wat wordt de rol van de professionele zorgverleners binnen deze taakverdeling? Erger nog, zal de geholpen persoon, ingeval de erkenning van de mantelzorger wordt ingetrokken, het moeten stellen zonder de hulp van *zijn* mantelzorger wanneer slechts één mantelzorger is erkend?

De Raad is van mening dat de erkenning van slechts één persoon als mantelzorger, nieuwe problemen oplevert. In de meeste gevallen, en zoals in het Vlaamse mantelzorgsysteem is bepaald, wordt aan meerdere personen gevraagd om de hulptaken voor eenzelfde persoon onder elkaar te verdelen. Waarom maar één mantelzorger erkennen als we merken dat deze “unieke” mantelzorgers klagen over een “tekort aan ademruimte” wat soms leidt tot toestanden van uitputting die richting mishandeling gaan. De erkenning van meerdere personen opent dan weer de deur voor een hele reeks eisen.

De Raad is van mening dat, als er al een erkenning moet zijn, er een minimumtijds criterium (dagelijks? wekelijks?) voor de geleverde mantelzorg zou moeten ingevoerd worden. Vanaf hoeveel uren (welke drempel) zou men van oordeel moeten zijn dat een mantelzorger erkend kan worden, wat is de drempel waaronder de steun- en hulpverlening deel uitmaakt van de normale familiale hulp vanuit een morele verplichting tot hulpverlening en bijstand? Het is moeilijk om de uren van zorgverlening in de privésfeer bij te houden en te controleren tenzij dit in overleg gebeurt met professionals.

Opportunititeit van het ontwerp

Anderzijds vraagt de Raad zich af of men door de officiële erkenning van een hulprelatie binnen gezinnen of van toegewijde personen niet het risico loopt dat een op de gezinssolidariteit, de hulpverleningsplicht en de particuliere edelmoedigheid gebaseerde relatie wordt geformaliseerd of zelfs gecontractualiseerd. De Raad vreest dat het nog moeilijker zal zijn om een aantal averechtse effecten te vermijden:

- de overheid zou meer geneigd zijn om niet langer te investeren in zorgdiensten voor hulpbehoevenden en de kosten te verschuiven naar de gezinnen;
- de gezondheidszorgberoepen zouden concurrentie krijgen van niet-professionele (per definitie) zorgverleners die het werk gratis doen;
- de erkenning van mantelzorgers zou bijdragen tot een daling van het aanbod van medische en paramedische hulpverleners in plaats van een stijging;
- de spontane aanwijzing van de vrouwen binnen de familie om de taken van een mantelzorger op te nemen zou hen nog meer afsluiten van het professionele leven en het zal moeilijk zijn om zich te integreren of later te herintegreren, wat bij zal dragen tot hun economische afhankelijkheid;
- de wettelijke erkenning van aangeboden hulp binnen het privéleven kan niet verplicht zijn en creëert ongelijkheid tussen de erkende mantelzorger en deze die niet erkend zijn;
- de wettelijke erkenning zal op termijn leiden tot een steeds rigider wordend professioneel “statuut” (zonder dat het dit is) terwijl men zich moet aanpassen aan enorm verscheidene situaties.

De Raad herinnert er bovendien aan dat het Belgische sociale zekerheidssysteem reeds voorziet in een welbepaald aantal hulpverleningsdiensten voor hulpbehoevenden en prestaties voor personen die erkend worden binnen de voorwaarden van begunstigden.

De thuishulp- en thuisverzorgingsdiensten bieden aan meer dan 70.000 mensen hulp in het dagelijkse leven en verpleegkundige verzorging. De polyvalente en gekwalificeerde teams werken samen met de artsen, de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen en de ambulante structuren en bundelen vaardigheden van verpleegkundigen, verpleeghulpen, gezinshelpers, poetshulpen, thuisoppassers, oppassers van zieke kinderen, enz. (volgens de Fédération de l'aide et de soins à domicile - cijfers 2012 - komt dit neer op 4.000 professionele zorgverleners).

Bejaarden die een pensioen of een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ontvangen, van wie wordt erkend dat hun autonomie aanzienlijk is achteruitgegaan en die om financiële redenen niet kunnen worden opgevangen in een rusthuis, kunnen een tegemoetkoming krijgen (THAB,

tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden). Deze uitkering wordt toegekend aan personen van 65 jaar en ouder. Dit gebeurt rechtstreeks, maar op basis van een inschatting van hun noden die beoordeeld worden door artsen, volgens waarderingsschalen. De THAB-schaal beoordeelt de ernst van de afhankelijkheid van de aanvrager bij zijn dagelijkse activiteiten (hulp bij het zich wassen, de bereiding van de maaltijden, de verplaatsingen, medische verzorging, enz.). Er wordt eveneens rekening gehouden met het inkomen van het huishouden.

Sommige gemeenten verlenen bijstand aan hulpbehoevenden. De gemeentelijke bijdrage verschilt van gemeente tot gemeente, maar blijft bescheiden.

Het systeem van dienstencheques biedt eveneens hulpoplossingen aan tegen relatief lage prijzen en voordeeltarieven voor bepaalde categorieën van personen. Zo mogen personen met een handicap, ouders van gehandicapte kinderen, eenoudergezinnen en bejaarden die van het IGO genieten, 2.000 dienstencheques per kalenderjaar bestellen (in plaats van 500 per persoon en 1000 per gezin).

De deelstaten organiseren ook diensten voor gezinsbijstand, thuishulp en thuiszorg, zorgcoördinatie, ambulante diensten gericht op specifieke behoeften.

Sinds 2001 bestaat in Vlaanderen de zorgverzekering. Al wie in Vlaanderen woont en ouder is dan 25 jaar, moet een bijdrage storten. De bijdrage verhoogt naar 25 euro en 10 euro voor de begunstigden van de verhoogde tegemoetkoming. De inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen zich vrijwillig bij de zorgverzekering aansluiten via de Vlaamse tak van hun ziekenfonds. Zowel zwaar zorgbehoevende personen die nog thuis wonen als inwoners van een rusthuis of psychiatrisch verzorgingstehuis kunnen een tegemoetkoming voor mantel- en thuiszorg of een tegemoetkoming voor residentiële zorg aanvragen (maandelijks forfaitair bedrag van 130 euro).

Al deze investeringen in professionele of aanvullende, collectieve oplossingen beantwoorden aan precieze noden die niet opnieuw ter discussie (moeten) worden gesteld. Ze moeten nog meer worden gesubsidieerd, om tegemoet te komen aan de stijgende vraag. Dit dienstenaanbod moet worden gewaardeerd op basis van de hulpbehoevende mensen en deze die ze helpen om een optimale combinatie te kunnen organiseren van publieke en private hulp voor de begunstigden.

Conclusies

De Raad deelt de bekommernis om de bescherming van de mantelzorger te garanderen wanneer deze genoodzaakt is om diens werk op te geven of de arbeidstijd aanzienlijk te beperken². In dat geval wordt een werknemer immers op non actief gesteld om familiale redenen, een bijzondere en tijdelijke situatie die in het arbeidsrecht en de takken van de sociale zekerheid in de juiste mate erkend moet kunnen worden. Deze oorzaken moeten op een specifieke manier worden aangepakt waarbij het evenwicht bewaard wordt. Personen die zich inzetten, mogen niet benadeeld worden en evenmin mogen zij met onredelijke of ongerechtvaardigde rechten geconfronteerd worden.

Deze, volgens de Raad noodzakelijke, aanpassing van de sociale voorzieningen aan de realiteit van de gezinssituaties vereist geen officiële, algemene, erkenning zoals het voorontwerp van wet beoogt.

Daarnaast beveelt de Raad aan om maatregelen of bijkomende maatregelen te nemen die:

- het totale inkomen van de hulpbehoevenden verhogen, mits controle van hun noden; de Raad benadrukt dat elke financiële steun moet worden gestort aan de hulpbehoevende persoon, die er vrij over moet kunnen beschikken;
- het aanbod van hulpverleningsdiensten aan personen optrekken. Eigenlijk is 4.000 professionele medewerkers in de thuisverzorgingsdiensten (cijfers 2012) echt niet te veel om de mantelzorgers bij te staan, want daarover gaat het net;
- de kwaliteit van de geïntegreerde en permanente diensten verbeteren door opleiding, een opwaardering van de functies, een erkenning van het nut van een helpende hand in het dagelijkse leven.

² Het federale regeringsakkoord van december 2008 legt duidelijker uit dat “men ervoor zal zorgen dat iemand die tijd besteedt aan een zorgbehoevend familielid geen directe of indirecte nadelen in het kader van zijn beroepsloopbaan ondervindt...”