

Onderwerp:	Ondersteunende begeleiding (AWBZ) en huishoudelijke verzorging (Wmo) voor organisatie van het huishouden af hankelijk van beperkingen verzekerden en doel van de zorg
Samenvatting:	In dit advies geeft het CVZ aan welk onderscheid er bestaat tussen zorg die valt onder de AWBZ-functie ondersteunende begeleiding, en zorg die gerekend moet worden tot de huishoudelijke verzorging onder de Wmo en behoort bij de ondersteuning van de huishoudelijke activiteiten. Onder de AWBZ-functie ondersteunende begeleiding valt begeleiding die een verzekerde nodig heeft om te zorgen voor structuur en sturing van de organisatie van de huishoudelijke taken. Verzekerde voert de huishoudelijke taken in dit geval echter wel zelf uit. Onder de in de Wmo omschreven huishoudelijke verzorging vallen alle huishoudelijke taken die moeten worden overgenomen. De organisatie van het huishouden (bijvoorbeeld het bepalen welke taken wanneer worden uitgevoerd) maakt eveneens onderdeel uit van de onverantwoordelijkheid van de gemeente vallende huishoudelijke verzorging, voor zover een persoon daartoe door zijn beperkingen niet zelf in staat is.
Soort uitspraak:	IgA = indicatiegeschil AWBZ
Datum:	27 augustus 2007

Onderstaand de volledige uitspraak.

Het geschil

Verzekerde is een 48-jarige vrouw. Zij is bekend met somatische aandoeningen en een verstandelijke handicap. Vooral door haar verstandelijke handicap is zij beperkt in haar sociale zelfredzaamheid. Zij kan niet zelfstandig de volledige regie over haar leven voeren, mist overzicht en kan de gevolgen van haar handelen niet goed overzien. Verzekerde woont zelfstandig met ondersteuning vanuit Stichting Philadelphia. Verzekerde werkt al 26 jaar in WSW verband.

Op 15 december 2006 is bij het CIZ namens verzekerde een indicatie aangevraagd voor de functie ondersteunende begeleiding algemeen. Uit het aanvraagformulier blijkt dat verzekerde begeleiding nodig heeft bij het bezoeken van de huisarts, praktijkverpleegkundige, diëtiste en andere verpleegkundigen, dat zij hulp nodig heeft bij het koken, het plannen van afspraken, haar financiën, haar diabetes en overgewicht en dat zij sturing en ondersteuning nodig heeft bij de huishouding. Zij kan bepaalde taken in het huishouden wel zelf doen, maar zij kan ze niet plannen en doet er erg lang over. Naar aanleiding van de aanvraag is aan verzekerde op 2 februari 2007 een indicatiebesluit toegezonden waarin het CIZ haar mededeelt dat zij in aanmerking komt voor een indicatie voor de functie ondersteunende begeleiding algemeen klasse 4 (7-9.9 uur per week) met een geldigheidsduur van 15 december 2006 tot 15 december 2008.

Tegen dit besluit heeft de gemachtigde van verzekerde een bezwaarschrift ingediend dat het CIZ op 7 maart 2007 heeft ontvangen. Haar gemachtigde is van mening dat verzekerde minimaal 10 uur (klasse 5) ondersteunende begeleiding in de week nodig heeft. Op 23 april 2007 is de gemachtigde van verzekerde gehoord. Er heeft een nieuwe

beoordeling van de aanvraag plaatsgevonden. Het CIZ is van mening dat het bezwaar van verzekerde ongegrond is. Het indicatiebesluit van 2 februari 2007 blijft gehandhaafd.

Wet- en regelgeving

In dit geschil zijn de volgende bepalingen van belang.

AWBZ

Op grond van artikel 9b AWBZ bestaat slechts aanspraak op zorg, aangewezen ingevolge artikel 9a, eerste lid, indien en gedurende de periode waarvoor het bevoegde indicatieorgaan op een door de verzekerde ingediende aanvraag heeft besloten dat deze naar aard, inhoud en omvang op die zorg is aangewezen.

Zorgindicatiebesluit (ZIB)

Als vormen van zorg, bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de AWBZ, zijn in artikel 2 van het ZIB onder meer aangewezen de functie ondersteunende begeleiding, geregeld in artikel 6 van het Besluit Zorgaanspraken AWBZ.

Besluit zorgaanspraken (Bza)

Ingevolge artikel 2, eerste en tweede lid van het Bza bestaat slechts aanspraak op AWBZ zorg, indien deze zorg niet kan worden bekostigd op grond van een andere wettelijke regeling en voor zover de verzekerde, gelet op zijn behoefte en uit een oogpunt van doelmatige zorgverlening, redelijkerwijs daarop is aangewezen.

Ondersteunende begeleiding omvat ondersteunende activiteiten in verband met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap of psychosociaal probleem, gericht op bevordering of behoud van zelfredzaamheid of bevordering van de integratie van de verzekerde in de samenleving, te verlenen door een instelling (artikel 6 Bza).

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

In artikel 1, lid 1 onder h van de Wmo is huishoudelijke verzorging omschreven als: het *ondersteunen* bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van het verzorgen van het huishouden van een persoon dan wel van de leefeenheid waartoe een persoon behoort.

In artikel 4 Wmo wordt vervolgens aan de gemeente een algemene compensatieverplichting opgelegd om beperkingen in de zelfredzaamheid o.a. op het gebied van het voeren van een huishouden weg te nemen.

Medische beoordeling

Voor een medische beoordeling van het geschil heeft de medisch adviseur van het College kennisgenomen van de stukken. Op basis van dat dossier deelt de medisch adviseur het volgende mee.

In de conceptbeslissing op bezwaar staat een uitgebreide analyse door de CIZ-arts van de beperkingen van verzekerde en de daarop ingezette ondersteuning vanuit Philadelphia. Als dossieronderzoek is dit zorgvuldig gedaan en zijn de argumenten van de CIZ-arts als valide te beschouwen. De medisch adviseur wijst u er echter wel op dat er geen *objectieve* vaststelling van de beperkingen heeft plaatsgevonden. Het CIZ gaat uit van de door de zorgaanbieder gedocumenteerde beperkingen. Een eigen onderzoek door of namens de CIZ-arts ontbreekt, hetgeen vooral bij het onderdeel huishoudelijke verzorging tot onduidelijkheden leidt. Zo is er onvoldoende inzicht welk deel van de huishoudelijke verzorging daadwerkelijk dient te worden overgenomen en bij welke activiteiten ondersteunende aansturing, advies en instructie volstaan.

Met betrekking tot taken die niet daadwerkelijk hoeven te worden overgenomen is afbakening van belang, om uit te kunnen maken of de "ondersteunende, sturende"

activiteiten integraal deel uitmaken van de huishoudelijke verzorging, of dat er juist meer sprake is van ondersteuning in bredere zin. Immers, de huishoudelijke verzorging inclusief gerichte (bege)leiding behoort nu tot de Wmo (het domein van de gemeente) en valt niet meer onder de reikwijdte van de AWBZ. Het CIZ indiceert wel de functie ondersteunende begeleiding, als onderdeel van de AWBZ-zorg.

Nu objectieve vaststelling van de beperkingen van verzekerde ontbreekt, is nader onderzoek volgens de medisch adviseur noodzakelijk. In de conceptbeslissing op bezwaar weert zich de onvolledigheid van de gegevens en laat de CIZ-arts zich leiden door commentaar te geven op de gevraagde hoeveelheid zorg, waarbij overigens de argumentatie van de CIZ-arts plausibel is. Bij de beoordeling aangaande hulp en sturing bij de huishoudelijke taken plaatst de medisch adviseur vraagtekens, namelijk of hier niet meer sprake is van direct aan huishoudelijke verzorging gerelateerde problematiek. Daarmee zou dan verwezen moeten worden naar de Wmo als wettelijk voorliggende voorziening.

Bij verzekerde is sprake van een verstandelijke handicap met noodzaak tot begeleiding op meerdere gebieden. Bij het zelfstandig voeren van een huishouding gaat het om de praktische uitvoering van huishoudelijke werkzaamheden maar ook om organisatie en planning. Verzekerde kan vanwege haar verstandelijke handicap beperkt zijn in de organisatie en planning van de werkzaamheden maar eveneens in de praktische uitvoering. In geval van verzekerde kan de beperking voor de praktische uitvoering ook nog gelegen zijn in de somatische problematiek. Om aanspraak te kunnen maken op een indicatie is de grondslag niet richtinggevend, maar de geobjectieerde beperkingen.

De medisch adviseur is van oordeel dat het CIZ dient te onderzoeken voor welke taken verzekerde bij het zelfstandig voeren van een huishouding beperkingen ondervindt. Vervolgens dient het CIZ te onderzoeken of deze beperkingen zodanig zijn dat er sprake is van overname van taken of dat verzekerde met een beperkte sturing bijvoorbeeld korte instructie, herinnering of stimulans zelf de taken uit kan voeren. Indien dat laatste het geval is dan dient het CIZ ondersteunende begeleiding te indiceren. Indien de taken voornamelijk overgenomen worden dan moet verwezen worden naar de Wmo, voor zover voorliggende voorzieningen niet in de zorgbehoefte kunnen voorzien. Terecht wordt er in dat kader gewezen op boodschappendienst en maaltijdvoorziening. Als verzekerde op dit laatste punt nog leerbaar is, zou met kortdurende activerende begeleiding kunnen worden bereikt dat verzekerde zelfstandig leert koken.

Het CIZ dient de beperkingen en de ernst daarvan, voortvloeiende uit de verstandelijke handicap van verzekerde, nader in kaart te brengen. Dit dient geobjectieerd te gebeuren teneinde helder en transparant de benodigde zorg te kunnen indiceren, met inachtneming van het onderscheid tussen Wmo en AWBZ.

Juridische beoordeling

De vraag die beantwoord moet worden is of het bestreden indicatiebesluit op grond van de geldende regelgeving en het toepasselijke protocol juist is en zorgvuldig tot stand is gekomen.

Objectieve vaststelling beperkingen

Zoals de medisch adviseur ook al opmerkt, ontbreekt een objectieve vaststelling van de beperkingen van verzekerde. Met de medisch adviseur raadt het College u aan nader onderzoek te doen naar de beperkingen van verzekerde.

Begeleiding en/of hulp nodig

Verzekerde heeft begeleiding en/of hulp nodig bij onder andere het koken, de administratie, haar uitgaven, het doen van de boodschappen, doktersbezoeken, de schoonmaak van het huis en het doen van de was.

Wat betreft het eten koken/klaarmaken dient u eerst in kaart te brengen of verzekerde op dit punt nog leerbaar is. In het ontkennende geval verwijst u verzekerde voor zowel

de boodschappen als de maaltijdvoorziening terecht naar voorliggende voorzieningen, zoals een boodschappendienst en 'tafeltje dekje'. Indien het beoogde doel van zelfstandig leren koken nog bereikt kan worden, zou u verzekerde voor een beperkte periode *activerende* begeleiding kunnen indiceren. Voor de begeleiding bij andere zaken zoals administratie, artsbezoek, structuur aanbrengen in het dagelijks leven etc., is verzekerde vanwege haar gebrek aan sociale redzaamheid en maatschappelijke participatie inderdaad aangewezen op ondersteunende begeleiding.

Het College is het verder voor het grootste deel eens met de vaststelling van de hoogte van de zorgmomenten. Bij de hulp en sturing van de huishoudelijke taken plaatst het College echter nog de volgende kanttekeningen.

Er bestaat onderscheid tussen zorg die valt onder de AWBZ-functie ondersteunende begeleiding en zorg die gerekend moet worden tot de huishoudelijke verzorging onder de Wmo en behoort bij de *ondersteuning* van de huishoudelijke activiteiten.

Onder de AWBZ-functie *ondersteunende begeleiding* valt begeleiding die een verzekerde nodig heeft om te zorgen voor structuur en sturing van de organisatie van de huishoudelijke taken. Verzekerde voert de huishoudelijke taken in dit geval echter wel *zelf* uit.

Onder de in de Wmo omschreven *huishoudelijke verzorging* vallen alle huishoudelijke taken die moeten worden overgenomen. De organisatie van het huishouden (bijvoorbeeld het bepalen welke taken wanneer worden uitgevoerd) maakt eveneens onderdeel uit van de onderverantwoordelijkheid van de gemeente vallende huishoudelijke verzorging, voor zover een persoon daartoe door zijn beperkingen niet zelf in staat is.

Onderhavige casus

De begeleiding die verzekerde nodig heeft gaat in het onderhavige geval veel verder dan alleen begeleiding bij de *organisatie* van het huishouden. Kennelijk kan zij fysiek wel de huishoudelijke taken uitvoeren, maar heeft zij daar continu directe begeleiding bij nodig, waarbij ook veel taken overgenomen worden. Dit betekent dat verzekerde feitelijk niet kan voorzien in de huishoudelijke verzorging en dat zij ter compensatie van haar beperkingen is aangewezen op ondersteuning van de gemeente bij het voeren van een huishouden, zoals geregeld bij en krachtens de Wmo.

Het is in het onderhavige geval niet geheel duidelijk of de begeleiding ook is gericht op andere doelen dan de huishoudelijke verzorging. Uit het dossier blijkt wel dat de begeleiding bij het koken onder andere is gericht op het aanleren daarvan door de verzekerde zelf. Ten aanzien van de huishoudelijke verzorging ontbreekt een dergelijk doel. Voor zover de begeleiding erop is gericht de verzekerde actief te laten zijn is het de vraag of dit actief laten zijn in een andere vorm niet doelmatiger is te realiseren bijvoorbeeld in de vorm van ondersteunende begeleiding in groepsverband (voorheen: dag). Een andere oplossing zou kunnen zijn verzekerde slechts een beperkt aantal taken zelf te laten uitvoeren.

Het College raadt u aan de hand van het bovenstaande aan in kaart te brengen welke zorg daadwerkelijk valt onder de functie ondersteunende begeleiding en welke zorg behoort tot het domein van de Wmo. Daarna is de omvang van de benodigde AWBZ-zorg goed te onderbouwen.

Ingangsdatum

Op 2 februari 2007 geeft u een indicatiebesluit af met als ingangsdatum 15 december 2006. Deze datum ligt voor de datum van het indicatiebesluit. Het College wijst u erop dat dit niet juist is. Een verzekerde heeft pas aanspraak op zorg als er een geldig indicatiebesluit is. Dit betekent dat de aanspraak in feite pas tot gelding kan worden gebracht met ingang van de datum van het indicatiebesluit. Een uitzondering op dit beginsel is mogelijk indien het niet aan verzekerde valt te verwijten dat het indicatiebesluit niet eerder kon worden genomen, verzekerde ook in het verleden was aangewezen op de gevraagde zorg en de aanvraag een voortzetting betreft van een eerdere identieke indicatiestelling (zie ook RZA 2006/42 en RZA 2004/25).

Reformatio in peius

Het College merkt op dat op grond van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht het maken van bezwaar door verzekerde er niet toe kan leiden dat hij in een nadeliger positie komt dan wanneer hij geen bezwaar had ingesteld (in het bestuursrecht aangeduid als: reformatio in peius). U dient daarom de geïndiceerde functie ondersteunende begeleiding klasse 4 van 15 december 2006 tot en met 15 december 2008 te handhaven.

Advies van het College

Op grond van het vorenstaande is het College van oordeel dat u nader onderzoek moet doen naar de beperkingen van verzekerde. Vervolgens dient u aan te geven op welke zorg verzekerde is aangewezen, en in welke omvang, met inachtneming van bovenstaande opmerkingen.