

Onderwerp:	Ondersteunende begeleiding bij vervoer naar dagopvang valt onder verantwoordelijkheid van intramurale instelling waar verzekerde verblijft
Soort uitspraak:	IgA = indicatiegeschil AWBZ
Datum:	25 maart 2008
Uitgebracht aan:	CIZ

Het geschil

Verzekerde is een 23-jarige man, bekend met een aangeboren aandoening (CHARGE syndroom). Hij is ernstig verstandelijk gehandicapt, doof, vrijwel volledig blind en hij heeft epilepsie. Tevens is er sprake van gedragsstoornissen in de vorm van (ernstige) automutilatie, waarvoor verzekerde wordt behandeld met Elektro Aversie Therapie (EAT).

Verzekerde woonde sinds 2004 in een verblijfssetting van instelling X in de gemeente A, een voor alle AWBZ-functies toegelaten instelling. Zijn dagbesteding ontving hij bij een dagactiviteitencentrum van instelling Y, eveneens gevestigd te A.

Begin 2007 is verzekerde verhuisd naar een andere locatie van instelling X, namelijk naar een woongroep in de gemeente S. Het plan bestond om op deze locatie een speciale woongroep te formeren voor mensen die lijden aan het CHARGE-syndroom. Uit de stukken blijkt dat dit plan niet is doorgezet.

Verzekerde had een indicatie voor Persoonlijke verzorging (PV) klasse 8, Verpleging (VP) klasse 2, OB-alg klasse 8, OB-dag (klasse 9 = 9 dagdelen), Activerende begeleiding algemeen (AB-alg) klasse 4, Behandeling en Verblijf (klasse 7 = 7 etmalen). Deze indicatie was geldig tot 1 augustus 2007.

Op 26 januari 2007 heeft instelling X namens verzekerde een aanvraag gedaan voor uitbreiding van deze indicatie met vervoer en busbegeleiding. Uit de aanvraag blijkt dat verzekerde na zijn verhuizing nog steeds voor dagbesteding naar instelling Y gaat. De busreis naar die dagbesteding is door de verhuizing echter langer geworden. Omdat verzekerde automutileert, acht de instelling extra begeleiding tijdens het vervoer naar de dagbesteding van instelling Y noodzakelijk.

Bij indicatiebesluit van 21 juni 2007 hebt u aan verzekerde, voor de periode van 8 maart 2007 tot 8 maart 2012, een indicatie toegekend voor PV klasse 8, VP klasse 1, OB-alg klasse 8, OB-dag klasse 9 met vervoer, Behandeling en Verblijf klasse 7. Tevens hebt u voor de duur van één jaar (van 8 maart 2007 tot 8 maart 2008) een indicatie voor AB-alg klasse 2 afgegeven.

In de motivering bij dit besluit geeft u terzake van het verzoek om (extra) begeleiding tijdens het busvervoer aan, dat begeleiding tijdens de busrit valt onder de functie OB-alg.

Bij brief van 3 augustus 2007 heeft de vader van verzekerde bezwaar aangetekend tegen deze beschikking. Dit bezwaar is op 12 augustus 2008 door de moeder van verzekerde, die als mentor de bevoegde persoon is om bezwaar aan te tekenen, bekrachtigd. Het bezwaar richt zich tegen de vermindering van het aantal uren zorg. De ouders geven aan dat, ten opzicht van het oude indicatiebesluit, de indicatie naar beneden toe is bijgesteld. Dit zonder grondige motivering en terwijl er geen wijzigingen in de zorgvraag van hun zoon zijn in positieve zin. Zij benadrukken o.a. dat er sprake is van zowel gedragsstoornissen als automutilatie. De EAT-behandeling heeft het automutilerend gedrag overdag op kwetsbare plaatsen als hoofd, ogen en strottehoofd weliswaar

verminderd, maar niet op andere plaatsen van het lichaam. Verder is in bed, wanneer verzekerde niet onder het EAT-regime valt, nog steeds sprake van automutilatie op het hoofd.

De ouders concluderen dat de zorgvraag van verzekerde de laatste jaren allesbehalve is afgenomen. Door zijn blindheid wordt een nog groter beroep op de begeleiding gedaan dan voorheen. Zij verzoeken om het indicatiebesluit bij te stellen op basis van de daadwerkelijke zorgvraag.

Tijdens de hoorzitting is, met betrekking tot de afwijzing van de gewenste extra begeleiding tijdens het vervoer van en naar de dagbesteding, door de ouders aangegeven dat de dagvoorziening van de huidige verblijfslocatie (in de gemeente S.) niet adequaat is voor verzekerde. De ruimte is te compact, te vol en er is onvoldoende aanbod van activiteiten om verzekerde prikkels te bieden. Daarom gaat verzekerde naar een groepsgerichte dagopvang in de gemeente A.

Uit uw conceptbeslissing blijkt dat u het voornemen hebt om het bezwaar ongegrond te verklaren. Wel geeft u aan dat uw primaire besluit niet geheel juist is geweest. U geeft aan dat onterecht met terugwerkende kracht is geïndiceerd en dat de besluitdatum als ingangsdatum had moeten worden gehanteerd. De indicaties voor VP en AB-alg zijn naar uw mening onterecht afgegeven.

Met betrekking tot de OB-alg bent u van mening dat niet klasse 8, maar klasse 7 de juiste klasse is voor verzekerde. Uit de voor de OB-alg weergegeven berekening blijkt dat u, anders dan in uw primaire beslissing, wel tijd (nl. 300 minuten per week) meeneemt voor begeleiding tijdens het vervoer van en naar de dagbesteding. Ter motivering hiervan stelt u – onder verwijzing naar het advies van uw CIZ-arts - dat verzekerde tijdens het vervoer weliswaar geen 1 op 1 begeleiding nodig heeft, maar dat de begeleiding ook niet adequaat aan de chauffeur kan worden overgelaten. U wijst hierbij tevens op een eerder advies van het College, gepubliceerd in RZA 2006, onder nr. 87. U hebt verder het voornemen om de OB-dag klasse 9 met additioneel 5 dagdelen uit te breiden tot een totaal van 14 dagdelen per week. Dit is bedoeld om de continuïteit van het dagelijks leven van verzekerde te vergroten, zodat escalatie van het probleemgedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Samenvattend bent u, na uw heroverweging, van oordeel dat verzekerde van 8 maart 2007 tot 30 juni 2007 is aangewezen op PV klasse 8, OB-alg klasse 7, OB-dag klasse 9 met additioneel 5 dagdelen inclusief vervoer, Behandeling en Verblijf klasse 7. Van 1 juli 2007 tot 8 maart 2012 acht u, rekening houdend met de zorgzwaartebekostiging, verblijf uitgedrukt in zorgzwaartepakket VG 7 het meest passend voor verzekerde.

Wet- en regelgeving

In dit geschil zijn met name de volgende bepalingen van belang:

AWBZ

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

Zorgindicatiebesluit (Zib)

Artikel 2 Zib

Als vormen van zorg, bedoeld in artikel 9a, eerste lid AWBZ, zijn in artikel 2 Zib onder meer aangewezen de functies ondersteunende begeleiding en verblijf, geregeld in respectievelijk de artikelen 6 en 9 Besluit zorgaanspraken AWBZ (Bza)

Artikel 13, eerste lid onder b Zib

Met ingang van 1 april 2007 is dit artikel gewijzigd. Indien de verzekerde is aangewezen op verblijf als bedoeld in artikel 9, eerste lid Bza wordt in het indicatiebesluit aangegeven de hoeveelheid zorg in tijd voor de zorgvormen tesamen¹.

Deze wijziging strekt ertoe om de invoering van de zorgzwaartebekostiging te faciliteren. Met de invoering van de zorgzwaartebekostiging vindt bekostiging van de zorg bij verblijf in een instelling plaats door middel van een prijs voor een zorgzwaartepakket (ZZP).

Met ingang van 1 juli 2007 is het CIZ gestart met de indicatiestelling in zorgzwaartepakketten.

Besluit Zorgaanspraken (Bza)

Artikel 2, eerste en tweede lid Bza

Op grond van artikel 2, eerste en tweede lid 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.

Artikel 6 Bza²

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

Artikel 9, eerste lid Bza

1. Verblijf omvat het verblijven in een instelling indien de zorg, bedoeld in de artikelen 4,5,6, 7 of 8 noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een beschermende woonomgeving, therapeutisch leefklimaat dan wel permanent toezicht.

Artikel 10 Bza

Indien de verzekerde zorg als bedoeld in de artikelen 6 en 7 gedurende een dagdeel in een instelling ontvangt, omvat de zorg tevens vervoer naar en van de instelling indien daarvoor een medische noodzaak bestaat.

Beleidsregels indicatiestelling AWBZ vanaf 1 januari 2008

Op 12 december 2007 heeft de Staatssecretaris van VWS een aangepaste versie van de Beleidsregels Indicatiestelling AWBZ vastgesteld. Deze aangepaste versie is met ingang van 1 januari 2008 van kracht geworden (Stc. 20 december 2007, nr. 247).

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.

Verzekerde is een 23 jarige man met beperkingen op velerlei gebieden ten gevolge van een aangeboren aandoening (CHARGE syndroom). Hij is ernstig verstandelijk gehandicapt (IQ < 20), is daarnaast doof en vrijwel volledig blind en er bestaan gedragsstoornissen in de vorm van (ernstige) automutilatie.

Verzekerde verblijft in een AWBZ-instelling voor verstandelijk gehandicapten. Hij is recentelijk verhuisd naar een andere woonlocatie van deze instelling.

¹ Stb. 2006, 655

² Met ingang van 1 januari 2008 is aan dit artikel een tweede lid toegevoegd, waarbij de aanspraak op OB voor verzekerden met een psychosociale en somatische grondslag is beperkt (Stb. 2007, 516) Deze aanpassing is in onderhavig geschil echter niet relevant.

Het bezwaar richt zich tegen het verminderen van het aantal uren zorg ten opzichte van de vorige indicatie, ondanks dat er in de medische situatie van verzekerde geen verbetering is opgetreden.

Persoonlijke verzorging, verpleging, activerende begeleiding en behandeling.

Over de persoonlijke verzorging, verpleging, activerende begeleiding en behandeling zijn geen er medisch-inhoudelijk gezien geen opmerkingen te maken.

Ondersteunende begeleiding individueel (OB-alg)

Hoewel verzekerde aanvankelijk nog een indicatie had die gold tot 1 augustus 2007, is tussentijds uitbreiding gevraagd van de indicatie met vervoer en extra busbegeleiding. Dit in verband met zijn verhuizing naar een andere woonlocatie (te S.), waardoor de busrit naar het dagactiviteitencentrum (in A.) langer is geworden

Uit het dossier blijkt niet duidelijk op grond waarvan deze verhuizing heeft plaatsgevonden. De plannen om in de gemeente S. een woongroep te formeren met andere bewoners die lijden aan het CHARGE syndroom zijn niet doorgegaan en in het verslag van het Centrum voor Consultatie en Expertise van 05-01-2007 wordt aangegeven dat het binnen zijn vorige woongroep goed ging met verzekerde.

Ook is niet helemaal duidelijk waarom verzekerde geen gebruik kan maken van de dagbestedingsfaciliteit bij zijn nieuwe woongroep. In het verslag van de hoorzitting wordt slechts vermeld dat de ruimte te compact en te vol zou zijn en dat er een onvoldoende aanbod aan activiteiten zou zijn.

Of deze ruimte niet anders zou kunnen worden ingedeeld of aangepast, wordt niet vermeld. Ook de (on)mogelijkheden van het aanbieden van extra activiteiten blijven onbesproken.

In de bezwaarfase heeft het CIZ het voornemen om voor (extra) begeleiding tijdens het vervoer van en naar het dagactiviteitencentrum alsnog OB-alg te indiceren. Een instelling die op basis van zijn toelating gehouden is om zijn bewoners, naast verblijf, ook behandeling en dagbesteding te bieden, wordt echter geacht zorg te dragen voor adequate dagbesteding binnen de instelling. Ook de begeleiding tijdens het vervoer van en naar de dagbesteding valt onder de verantwoordelijkheid van die instelling.

Dat er voor is gekozen om verzekerde een dagbestedingscentrum buiten de instelling te laten bezoeken, maakt niet dat voor de extra begeleiding die nodig is tijdens het vervoer van en naar die dagbesteding extra AWBZ-zorg kan worden geïndiceerd. Dit aspect moet bij de berekening van de OB-alg op het punt van de begeleiding tijdens het vervoer worden betrokken. Voor het overige zijn er geen opmerkingen te maken over (de berekening van) de OB-alg.

Ondersteunende begeleiding in groepsverband (OB-dag)

De reden om, aanvullend op 9 dagdelen OB-dag, nog eens 5 extra dagdelen te indiceren is niet geheel duidelijk. Overigens wordt in verslag van de hoorzitting aangegeven dat verzekerde vijf dagen per week de dagbesteding zou bezoeken. Het CIZ geeft als motivering voor de extra dagdelen dat alle dagen voor verzekerde zo gelijk mogelijk kunnen verlopen. Gezien zijn behoefte aan structuur en regelmaat is dit enerzijds te begrijpen. Anderzijds gaat dit gepaard met toegenomen reistijd en is hij, bij 14 dagdelen dagbesteding, 7 dagen per week twee dagdelen niet in zijn woongroep. De vraag is of en in hoeverre de extra dagbesteding dan een meerwaarde heeft voor verzekerde. Dit zou uit de onderbouwing moeten blijken.

Verblijf en ZZP

Verzekerde is, gelet op zijn problematiek, aangewezen op een beschermende woonomgeving, therapeutisch leefklimaat dan wel permanent toezicht en derhalve op (langdurig) verblijf.

In bezwaar indiceert het CIZ verzekerde voor de periode vanaf 1 juli 2007 op basis van de ZZP systematiek en komt uit op ZZP VG 7. Gezien de beschrijving van de bij verzekerde bestaande beperkingen moet het cliëntprofiel van dit ZZP voor verzekerde het meest passend worden geacht. Wel is binnen dit cliëntprofiel een combinatie van meerdere zintuiglijke handicaps ongebruikelijk. Aangezien verzekerde, naast zijn

verstandelijke handicap meerdere “bijkomende” zintuiglijke handicaps heeft (doof, blind en nauwelijks in staat tot communicatie) werpt zich de vraag op of de op basis van dit ZZP beschikbare zorg kan volstaan voor verzekerde. Dat het CIZ bij de berekening van, bijvoorbeeld, de PV expliciet aangeeft dat extra tijd wordt geïndiceerd voor bepaalde handelingen en geen rekening houdt met aftrek van tijd in verband met samenvallende handelingen zou erop kunnen wijzen dat de zorgbehoefte de mogelijkheden binnen het ZZP overtreft. Als de bij het ZZP behorende zorg substantieel niet toereikend zou zijn, zou aanvullende zorg moeten worden geïndiceerd, aldus de medisch adviseur.

Juridische beoordeling

De vraag die beantwoord moet worden is of uw beslissing op grond van de geldende regelgeving en het toepasselijke beleid juist is en zorgvuldig tot stand is gekomen. Na kennis te hebben genomen van de medische beoordeling beantwoordt het College deze vraag als volgt:

Persoonlijke verzorging, verpleging, activerende begeleiding, behandeling en verblijf
Het College is van oordeel dat uw conceptbeslissing juist is voor wat betreft de functies persoonlijke verzorging, verpleging, activerende begeleiding en behandeling. Tevens is het College met u van oordeel dat verzekerde is aangewezen op (langdurig) verblijf.

Ondersteunende begeleiding (OB-alg) tijdens vervoer naar extramurale dagbesteding
U hebt, zo blijkt uit uw conceptbeslissing, het voornemen om alsnog OB-alg te indiceren voor extra begeleiding tijdens het vervoer van en naar de instelling waar verzekerde zijn dagbesteding ontvangt. De instelling waar verzekerde de dagopvang geniet (Y) is een andere instelling dan die waar verzekerde verblijft (X). Het College merkt hierover het volgende op:

Als een instelling op basis van zijn toelating gehouden is om, naast verblijf, behandeling en OB-dag te leveren (intramurale instelling), kan een verzekerde de dagopvang niet elders bij een andere instelling betrekken ten laste van de AWBZ. Dit hangt samen met het systeem van de financiering van de AWBZ, die voor de intramurale instellingen nog (steeds) instellingsgebonden is. De bekostiging van de dagbesteding valt onder de bekostiging van de verblijfsinstelling³.

Dagopvang in een andere setting dan waar verzekerde verblijft moet, uit het oogpunt van een doelmatige zorgverlening worden afgewezen (zie RZA 2006, nr. 180).

De intramurale instelling waar verzekerde verblijft moet de geïndiceerde functies, waaronder dagbesteding, leveren en is ervoor verantwoordelijk dat kwalitatief goede zorg wordt geleverd.

Het staat de instelling vrij een zorgfunctie als OB-dag elders ten behoeve van een verzekerde in te kopen, ten laste van het eigen budget. Dit betekent echter niet dat voor de (extra) begeleiding die nodig is tijdens het vervoer van en naar de dagbesteding een indicatie voor AWBZ-zorg kan worden toegekend. Ook de begeleiding tijdens het vervoer van en naar de (extramurale) dagbesteding valt onder de verantwoordelijkheid van de intramurale instelling.

U motiveert uw voornemen om OB-alg te indiceren ondermeer door te verwijzen naar het advies van het College gepubliceerd in RZA 2006, nr. 87. In dit advies geeft het College aan dat, als er sprake is van specifieke individuele problematiek in verband met een handicap en voorzienbaar actief ingrijpen tijdens het vervoer door een hulpverlener noodzakelijk is, hiervoor AWBZ-zorg kan worden geïndiceerd. Het College wijst u er echter op dat in die zaak verzekerde niet in een instelling woonde, zodat dit advies in onderhavig geval niet kan worden toegepast.

Samenvattend is het College van oordeel dat het verzoek om ondersteunende begeleiding tijdens het vervoer van en naar de extramurale dagbesteding op grond van artikel 2, tweede lid Bza moet worden afgewezen. U dient uw primaire beslissing op dit punt te handhaven.

³ Bij semimurale instellingen, zoals gezinsvervangende tehuizen (GVT's) is de bekostiging van dagbesteding overigens geen onderdeel van de bekostiging van de verblijfsinstellingen.

Ondersteunende begeleiding in groepsverband (OB-dag)

Overeenkomstig de bevindingen van zijn medisch adviseur is het College van oordeel dat uw voorgenomen beslissing om de indicatie voor OB-dag uit te breiden onvoldoende is onderbouwd. U dient uw beslissing op dit punt nader te motiveren met inachtneming van de eerder gemaakte opmerkingen.

ZZP

In de primaire beslissing hebt u aan verzekerde een indicatie in functies en klassen (waaronder verblijf) toegekend.

In uw conceptbeslissing indiceert u voor de periode van 8 maart 2007 tot 30 juni 2007 in functies en klassen. Voor de periode van 1 juli 2007 tot 8 maart 2012 wilt u, rekening houdend met de zorgzwaartebekostiging, verzekerde indiceren voor verblijf, uitgedrukt in ZZP VG 7.

Het College is, mede gelet op de bevindingen van zijn medisch adviseur, van oordeel dat ZZP VG 7 voor verzekerde het meest passende cliëntenprofiel heeft. In het desbetreffende cliëntenprofiel wordt echter niet uitgegaan van cliënten met meerdere bijkomende zintuiglijke handicaps, zoals verzekerde die heeft. Alvorens u dit ZZP indiceert dient u daarom na te gaan of de op basis van dit pakket beschikbare zorg voldoende is voor de zorgbehoefte van verzekerde.

Als verzekerde door bijzondere omstandigheden (i.c. de meerdere zintuiglijke handicaps) blijkt te zijn aangewezen op een andere functie, of op een substantieel grotere totale omvang van zorg dan die uit het cliëntprofiel en het bijbehorende ZZP VG 7, zult u de extra benodigde (omvang aan) zorg additioneel moeten indiceren (zie RZA 2008, nr. 9).

Dit laat overigens onverlet hetgeen hierboven is vermeld inzake het niet kunnen indiceren van extra AWBZ-zorg voor begeleiding tijdens vervoer van en naar de extramurale dagbesteding.

Ingangsdatum

Terecht geeft u aan dat u in het primaire besluit abusievelijk een indicatie met terugwerkende kracht heeft afgegeven en dat de ingangsdatum van het besluit niet 8 maart 2007, maar 21 juni 2007 had moeten zijn. Het valt het College echter op dat u in uw herziene besluit zoals weergegeven in het kader op bladzijde 12 van uw conceptbeslissing, toch 8 maart 2007 als ingangsdatum aangeeft. Naar de mening van het College ligt het in de rede om hier 21 juni 2007 als ingangsdatum te noemen. U geeft immers uw *heroverwogen* besluit weer, waarin u de onvolkomenheden in uw primaire beslissing hebt hersteld. Iets anders is dat u, na toepassing van het verbod van reformatio in peius, de ingangsdatum van 8 maart 2007 jegens verzekerde moet handhaven.

Advies van het College

Gelet op het bovenstaande is het College van oordeel dat uw voornemen om OB-alg te indiceren voor (extra) begeleiding tijdens het vervoer van en naar de extramurale dagbesteding niet juist is. Het College raadt u aan om op dit punt uw primaire beslissing te handhaven, onder aanvulling van uw motivering met hetgeen over dit onderwerp in dit advies is vermeld.

Het College is tevens van oordeel dat uw beslissing voor wat betreft de voorgenomen indicatie voor extra OB-dag onvoldoende is onderbouwd. Het College raadt u aan om uw beslissing op dit punt nader te motiveren.

Voorts is het College met u van oordeel dat ZZP VG 7 het meest passende cliëntenprofiel heeft voor verzekerde. Wel dient u nog een afweging te maken of er, op grond van de bestaande beperkingen die buiten het cliëntprofiel vallen, redenen zijn om aanvullende zorg te indiceren.

Tenslotte raadt het College u aan om alle overige opmerkingen uit dit advies bij uw heroverweging te betrekken.