

Onderwerp:	Beslissingen over AWBZ-zorg en Wmo-zorg zijn gescheiden trajecten
Samenvatting:	Het CIZ heeft in deze zaak een indicatie gesteld voor ondersteunende begeleiding in het kader van de AWBZ en - daartoe gemandateerd door de gemeente Amsterdam - voor huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. In de conceptbeslissing gaat het CIZ vervolgens weer uit van één indicatiebesluit waarin zowel de huishoudelijke verzorging als de ondersteunende begeleiding is geïndiceerd. Het CVZ stelt dat hierin het gevaar schuilt dat de afhandeling van het bezwaar niet gescheiden plaatsvindt, terwijl de bevoegdheid tot het nemen van een besluit is afgeleid van twee wettelijke regies, te weten de AWBZ en de Wmo. Na het onderzoek had het CIZ de besluitvorming, zowel primair als in de bezwaarfase, dan ook strikt moeten scheiden in een AWBZ-traject en een Wmo-traject.
Soort uitspraak:	IgA = indicatiegeschil AWBZ
Datum:	24 september 2007

Onderstaand de volledige uitspraak.

Het geschil

Verzekerde is een 33-jarige licht verstandelijke gehandicapte vrouw die zelfstandig woont. Uit het overgelegde indicatierapport blijkt dat er op 2 maart 2007 een aanvraag voor verlenging is gedaan voor de functies huishoudelijke verzorging, ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding. Na integraal onderzoek is op 25 april 2007 een AWBZ-indicatiebesluit (ref. 190271, besluitnr.4) aan verzekerde gestuurd, waarin zij wordt geïndiceerd voor ondersteunende begeleiding (klasse 2) en activerende begeleiding (klasse 2) met een geldigheidsduur van 28 maart 2007 tot 26 maart 2008. Het College vermoedt dat per gelijke datum een besluit door het CIZ (ref. 190271, besluitnr.5) is genomen ten aanzien van de huishoudelijke verzorging en dat dit op briefpapier van het CIZ met vermelding van de bezwaarclausule is meegedeeld aan de verzekerde. Op 1 juni 2006 is namens verzekerde door de zorgaanbieder Cordaan bezwaar gemaakt bij het CIZ tegen het besluit inzake de huishoudelijke verzorging. In het bezwaarschrift wordt toegelicht dat verzekerde voorheen meer huishoudelijke hulp had, namelijk klasse 2 en dat er met de huidige indicatie onvoldoende ondersteuning en toezicht is bij het uitvoeren van de huishoudelijke taken om de woning van verzekerde leefbaar te houden. Uw conceptbeslissing gaat vervolgens weer uit van één indicatiebesluit waarin zowel de huishoudelijke verzorging als ondersteunende en activerende begeleiding zijn geïndiceerd. U komt gedeeltelijk tegemoet aan het bezwaar van verzekerde en verhoogt in de conceptbeslissing de omvang van ondersteunende begeleiding van klasse 2 naar klasse 3, omdat er structurele begeleiding in het huishouden noodzakelijk is gezien haar beperkingen en de hoge bezettingsgraad van haar woning.

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 indicatie-

orgaan 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, is 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 voorzover 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.

Verzekerde is een alleenstaande licht verstandelijk gehandicapte vrouw die ernstige beperkingen heeft op het gebied van plannen en organiseren waardoor zij niet in staat is de regie over haar eigen huishouding te voeren en onvoldoende in staat is zelfstandig sociaal en maatschappelijk te functioneren. Daarnaast heeft verzekerde vermoeidheidsklachten en problemen met de seksualiteit door seksueel misbruik in het verleden. Verzekerde heeft het afgelopen jaar ondersteuning gehad bij het op orde houden van het huishouden doch daarin is nauwelijks resultaat geboekt. De orthopedagoog adviseert dan ook structurele aansturing: een leerproces is niet te verwachten. Op grond van deze bevindingen indiceert het CIZ de volgende functies.

Huishoudelijke verzorging (Wmo)

Verzekerde heeft beperkingen op het gebied van plannen, organiseren en nemen van initiatief van het huishouden. Daarnaast een ernstige verzamelwoede. Het afgelopen jaar is geprobeerd het huishouden op orde te krijgen maar dit is nauwelijks gelukt.

Verzekerde had een indicatie voor huishoudelijke verzorging klasse 2 en een indicatie voor ondersteunende begeleiding klasse 2. Om het huis bewoonbaar, op orde en schoon te houden is overname van huishoudelijke taken noodzakelijk omdat ondersteuning onvoldoende is gebleken. Of huishoudelijke verzorging klasse 1 voldoende is om de hele woning, weliswaar beperkt in omvang, wekelijks op te ruimen en schoon te maken, valt buiten het beoordelingskader van het College en zijn medisch adviseur, nu verzekerde hiervoor is aangewezen op de Wmo.

Ondersteunende begeleiding

Hoewel het bezwaar zich primair richt op de huishoudelijke verzorging is dit aanleiding voor het CIZ om ook de functie ondersteunende begeleiding aan een hernieuwde

beoordeling te onderwerpen. De medisch adviseur acht dit juist in het kader van de integrale indicatiestelling en de overlap tussen ondersteunende begeleiding vanuit de AWBZ en de huishoudelijke verzorging vanuit de Wmo. Verzekerde heeft energetische beperkingen, problemen met initiatief nemen, ordenings- en overzichtsproblemen en moeite met presteren onder tijdsdruk. Uit het dossier blijkt niet dat verzekerde (in WSW-verband) werkt, wel doet ze enig vrijwilligerswerk en heeft ze vrijetijdsbesteding. De plannings- en overzichtsproblemen doen zich zowel bij huishoudelijke taken als bij sociale/maatschappelijke zelfredzaamheid voor. Verzekerde kan om die reden aanspraak maken op ondersteunende begeleiding, want ondersteuning is nodig bij zelfstandig wonen en sociaal/maatschappelijke participatie. Bij de uitvoering van huishoudelijke taken is enige ondersteuning onvoldoende gebleken, er is veel meer sprake van overname van handelingen. De daadwerkelijke zelfstandige bijdrage van verzekerde is zeer gering omdat de ondersteuning met name gericht is op het beperkt houden van het bewaren en verzamelen van allerlei spullen en de afspraken die daarover met verzekerde gemaakt zijn. Daarnaast wordt verzekerde gestimuleerd enkele overzichtelijke dagelijkse handelingen uit te voeren, zoals kopjes afwassen. De dagelijkse stimulering en ondersteuning maken deel uit van het werk en ondersteuningsplan van het begeleid wonen. Verzekerde had daarvoor een indicatie ondersteunende begeleiding klasse 2 gekregen, conform de richtlijnen: woonbegeleiding bij een volwassene met niet-complexe problematiek. Meer ondersteunende begeleiding zal onvoldoende resultaat geven met betrekking tot de zelfstandige uitvoering van huishoudelijke taken, gezien het afwezige leervermogen. Er is volgens de medisch adviseur op zorghoudelijke gronden geen reden om klasse 3 te indiceren.

Activerende begeleiding

De functie activerende begeleiding, klasse 2 is niet in geschil maar de onderbouwing voor deze indicatie is onvoldoende om vast te kunnen stellen of verzekerde hierop is aangewezen. Verzekerde heeft weliswaar sinds 2005 een indicatie voor activerende begeleiding om te leren omgaan met gevoelens die te maken hebben met het seksueel misbruik in het verleden, maar omdat het verslag van de orthopedagoge waarop de CIZ-arts zich baseert niet in het dossier zit, is onvoldoende duidelijk of het hier wel gaat om activerende begeleiding. Behandeling zou immers ook voor de hand liggen. De medisch adviseur stelt vast dat er nu een verlenging van 6 maanden wordt gevraagd omdat de begeleiding nog niet zou zijn afgerond. Indien verzekerde terecht is aangewezen op activerende begeleiding, dient zowel de hoogte als de duur van deze indicatie beter onderbouwd en gemotiveerd te worden.

De medisch adviseur concludeert dat het CIZ ten onrechte de functie ondersteunende begeleiding verhoogt en dat de functie activerende begeleiding onvoldoende is gemotiveerd.

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.

Mandaat Wmo

Het College merkt allereerst op uit telefonische informatie te hebben begrepen dat het CIZ, namens de gemeente Amsterdam, alle aanvragen voor huishoudelijke verzorging beoordeelt in het kader van de Wmo. Het CIZ voert dus kennelijk het indicatieonderzoek uit, doet de besluitvorming in de primaire fase en handelt eveneens de bezwaar- en beroepsprocedure af overeenkomstig de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Er is dus sprake van *mandaat* als bedoeld in artikel 10:1 Awb, nu aan het CIZ (of één van zijn organen) de bevoegdheid is overgedragen om in naam van de gemeente Amsterdam besluiten te nemen inzake de Wmo. Op grond van artikel 10:10 Awb moet een krachtens mandaat genomen besluit vermelden namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen. Dit betekent dat u zowel in het primaire besluit als in de beslissing op bezwaar melding moet maken dat u voor wat betreft de Wmo namens de gemeente Amsterdam optreedt.

Verder wijst het College u nog op artikel 10:3, derde lid Awb, waarin is bepaald dat "Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift (...) niet wordt verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen." Ook merkt het College in dit verband op dat de adviesprocedure van artikel 58 AWBZ uiteraard niet van toepassing is op te nemen besluiten op bezwaar over huishoudelijke verzorging in het kader van de Wmo.

Ontvankelijkheid

U heeft het College een conceptbeslissing voorgelegd waarbij het bezwaar zich vooral richt op de omvang van de huishoudelijke verzorging op grond van de Wmo. Omdat verzekerde in kwestie ook is aangewezen op aanpalende AWBZ-zorg heeft het onderzoek naar de zorgbehoefte integraal plaatsgevonden. Het College acht dit op zichzelf doelmatig en juist. Er schuilt echter het gevaar in dat de afhandeling niet gescheiden plaatsvindt zoals in de onderhavige casus, terwijl de bevoegdheid tot het nemen van een besluit is afgeleid van twee wettelijke regiem, te weten de AWBZ en de Wmo. Na het onderzoek had u de besluitvorming, zowel primair als in de bezwaarfase, dan ook strikt moeten scheiden in een AWBZ-traject en een Wmo-traject. Omdat u nu alles in één besluit vat, is in een bezwaar- en beroepsprocedure niet duidelijk tegen welk besluit het bezwaar zich richt. U bent er kennelijk van uitgegaan dat het bezwaar zich integraal richt tegen de ondersteuning in het huishouden en dat hier een AWBZ-component en een Wmo-component aan zit. U hebt vervolgens de conceptbeslissing voorgelegd aan het College en, na telefonisch overleg, uitdrukkelijk advies van het College gevraagd. Het College vat het onderhavige bezwaar dan ook in die zin op, dat het in zijn algemeenheid gericht is tegen de verlaging van toezicht en ondersteuning bij het huishouden en dat het daarnaast (voor een deel) de functie ondersteunende begeleiding in de AWBZ betreft.

Omdat u kennelijk van oordeel bent dat u niet volledig tegemoet komt aan het bezwaar van verzekerde, acht het College zich bevoegd om daarover advies uit te brengen op grond van artikel 58 AWBZ.

AWBZ of Wmo

Gelet op het oordeel van de medisch adviseur is het College het eens met de geïndiceerde ondersteunende begeleiding met het oog op behouden en bevordering van de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie.

Bij de ondersteuning en het toezicht in het huishouden, waarvoor u de functie ondersteunende begeleiding indiceert, plaatst het College echter 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 onverantwoordelijkheid van de gemeente vallende huishoudelijke verzorging, voor zover een persoon daartoe door zijn beperkingen niet zelf in staat is (zie ook RZA 2007, 137).

Ondersteunende begeleiding

De begeleiding die verzekerde nodig heeft gaat in het onderhavige geval verder dan alleen begeleiding bij de *organisatie* van het huishouden. Kennelijk kan zij fysiek wel de huishoudelijke taken uitvoeren, maar is de daadwerkelijke zelfstandige bijdrage zeer gering en is meer sprake van overname van handelingen. De ondersteuning is met name gericht op het beperkt houden van het bewaren en verzamelen van allerlei spullen en de afspraken die daarover met haar zijn gemaakt. De dagelijkse stimulering en ondersteuning maken deel uit van het begeleid zelfstandig wonen. Voor woonbegeleiding bij

een volwassene met niet-complexe problematiek geldt een normering op grond van beleid van klasse 2. In navolging van zijn medisch adviseur merkt het College op dat, gegeven het feit dat van meer ondersteuning geen verbetering valt te verwachten ten aanzien van het zelfstandig uitvoeren van de huishoudelijke taken, er geen reden is om de functie ondersteunende begeleiding te verhogen. Het College is het derhalve niet eens met uw voornemen klasse 3 te indiceren voor de functie ondersteunende begeleiding.

Activerende begeleiding

Het College merkt ten aanzien van deze functie op dat onvoldoende is onderbouwd waarom de functie behandeling niet is aangewezen en, voorzover er terecht activerende begeleiding is geïndiceerd, op welke gronden u bent gekomen tot de aangegeven klasse en duur. Daarbij dient u ook het tot nu toe behaalde resultaat van de ingezette therapieën te betrekken.

Advies van het College

Op grond van het vorenstaande is het College van oordeel dat uw beslissing niet juist is en niet zorgvuldig tot stand is gekomen.

Het College raadt u aan twee nieuwe beslissingen te nemen waarbij het AWBZ-traject en het Wmo traject worden gescheiden.