

Toelichting op de Nadere Regels maatschappelijke ondersteuning 2020

Inleiding

De Nadere Regels maatschappelijke ondersteuning liggen in het verlengde van de verordening maatschappelijke ondersteuning. In deze regels wordt – conform daartoe gestelde delegatiebepalingen in de verordening -, een aantal zaken concreter uitgewerkt. Hierna wordt per artikel een toelichting gegeven.

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

De Wmo 2015 kent een flink aantal definities (artikel 1.1.1). Deze zijn bindend voor verordening en Nadere Regels. Ook definitiebepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn voor verordening en Nadere Regels van belang. Voor de duidelijkheid is een aantal definities zoals genoemd in deze wetten en de verordening herhaald in de Nadere Regels.

Daarnaast is een aantal definities, zoals niet benoemd in de wet en verordening, in dit artikel gedefinieerd.

Definitie van college

Vanuit de wet en de verordening is het college het bestuurorgaan dat bevoegd is om te besluiten. Om die reden komt het begrip college ook vaak terug in deze Nadere regels. In de praktijk worden de bevoegdheden van het college op basis van een mandaatregeling uitgeoefend door een Wmo-consulent.

Hoofdstuk 2 Maatwerkvoorzieningen

Artikel 2.1 Maatwerkvoorzieningen HO

Ter objectivering van het begrip schoon is een toetsingskader opgemaakt dat als bijlage integraal onderdeel uitmaakt van de Nadere Regels (lid 2). In dit kader is een uitgebreide beschrijving neergelegd van de elementen die het begrip schoon en leefbaar kleuren waaronder ook begrepen de begrenzing van de verantwoordelijkheid van het college. Het toetsingskader is tot stand gekomen in samenwerking met de 2 gecontracteerde ondernemers die voor Helmond en de Peeltgemeenten de (onafhankelijke) controles HO verrichten. De basis voor het kader betreft de zogenaamde NEN 2075:2000, het geobjectiveerde kwaliteitssysteem voor de schoonmaakdienstverlening tot stand gekomen na onderzoek door VSR en TNO. De overgenomen normgegevens uit de NEN zijn met expliciete toestemming van de NEN te Delft verwerkt in het kader. Zie voor wat betreft het meetsysteem de bijlage zelf maar ook uitgebreid de toelichting bij bijlage 2.

Leden 1 en 3:

Zie een begrenzing ook geduid in de leden 1 en 3: De ondersteuningsplicht wordt geconcretiseerd in lid 3. Het gaat om de leefvertrekken die frequent in gebruik zijn en (lid 1) om activiteiten die algemeen gebruikelijk zijn.

Een berging of een zolder die louter dient als opslag en dus niet gebruikt wordt als leefvertrek hoeft niet te worden schoongemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een slaapvertrek dat feitelijk niet of nauwelijks in gebruik is. Het gaat vervolgens ook om de "binnenkant" van het huis. Onderhoud tuin, opruimen schuur, stoep vegen, ramen zemen aan de buitenkant valt hier dus niet onder. Bij de uit te voeren activiteiten gaat het om de activiteiten die als algemeen gebruikelijk kunnen worden beschouwd. Het strijken van onderkleding of beddengoed wordt bijvoorbeeld niet als algemeen gebruikelijk beschouwd.

Om het resultaat te bereiken dienen activiteiten te worden uitgevoerd zoals omschreven in het vierde lid. Het vierde lid betreft een zogenaamde kan-bepaling. Dit betekent dat, afhankelijk van de individuele situatie van de cliënt, één, meerdere of alle activiteiten, worden ingezet.

HO kan ook een ondersteunende regietaak omvatten. Regievoering door de aanbieder gaat over het (over)nemen van verantwoordelijkheid en initiatief. De verantwoordelijkheid om bijvoorbeeld een blik in de koelkast te werpen of producten staan te bederven. Regievoering gaat ook over prioriteiten (kunnen) stellen inzake hetgeen schoongemaakt moet worden. Maar regievoering gaat ook over een klant een instructie kunnen geven over de huishoudelijke taken die de klant zelf kan verrichten.

HO omvat ook incidentele activiteiten. Van de incidentele activiteiten zijn de binnenkant van de kastjes echter uitgezonderd m.u.v. de keukenkastjes, waaronder de koelkast, waarin levensmiddelen worden bewaard.

Voor de goede orde.

Bij de inzet van HO speelt zeer nadrukkelijk de vraag welke inzet de klant zelf dan wel zijn eigen netwerk kan plegen. Een klant die bijvoorbeeld niet alle zware huishoudelijke activiteiten kan verrichten, kan wellicht wel zelf de lichte huishoudelijke activiteiten verrichten en / of een deel van de zware activiteiten (met behulp van een partner en / of mantelzorger). In het kader van de eigen verantwoordelijkheid kan van cliënten ook een bepaald doen of nalaten worden verwacht teneinde het college zo goed mogelijk in staat te stellen om de huishoudelijke ondersteuning uit te voeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de leefvertrekken vol staan met een verzameling van beelden en snuisterijen. In het kader van eigen verantwoordelijkheid kunnen dan in alle redelijkheid met een cliënt afspraken worden gemaakt om de verzameling bijvoorbeeld in een vitrine-kast te stallen.

Artikel 2.2 Procedure maatwerkvoorziening HO – zorg in natura

In dit artikel is een uitgebreide beschrijving gegeven van het proces melding / aanvraag HO in de vorm van zorg in natura. Het proces is mede vormgegeven naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep d.d. 18 mei 2016 inzake HO. Kernbegrippen in het proces zijn regievoering (door het college) en

duidelijkheid (voor de cliënt). De rol van de aanbieder is een ondersteunende aan het college:

aanwijzingen van het college worden opgevolgd; en
het ondersteuningsplan wordt beoordeeld door het college waarna het integraal onderdeel uitmaakt van het besluit tot toekenning.

Voor de cliënt moet duidelijk zijn waar hij recht op heeft. Activiteiten die door de aanbieder worden uitgevoerd moeten benoemd zijn alsook de frequentie (ten aanzien van reguliere activiteiten). Ook specifieke afspraken over vervanging zijn van belang. Dit impliceert dat het niet een standaard gegeven is dat een cliënt altijd vervanging van zorgverlener krijgt in geval de zorgverlener verlof heeft of ziek is. Tenzij het niet verantwoord is (te beoordelen door het college), mag de aanbieder de zorg overslaan of uitstellen in die gevallen. Uiteraard is het aan de aanbieder om daar goed over te communiceren met de cliënt. Indien aanbieder en cliënt een verschil van inzicht hebben, is het aan de aanbieder om de Wmo-consulent te betrekken in het gesprek / de discussie. De beoordeling of vervanging noodzakelijk is, is, zoals gezegd, aan het college (middels de Wmo-consulent). Uiteraard staat het de cliënt vrij om niet te kiezen voor vervanging maar voor een tijdelijke oplossing via inzet eigen netwerk. Tussen de weken waarin ondersteuning wordt geleverd mogen maximaal twee aaneengesloten weken zitten waarin geen ondersteuning wordt geleverd vanuit de aanbieder.

Overigens is het uitgangspunt dat op het ondersteuningsplan de reguliere activiteiten worden benoemd en niet de incidentele activiteiten. Dit vanwege de lage frequentie van de incidentele activiteiten alsook de hoge mate van uitstelbaarheid. Indien cliënt of aanbieder echter de incidentele activiteiten dan wel een aantal incidentele activiteiten wel expliciet vermeld wil hebben in het ondersteuningsplan, dan is die ruimte er.

Zorgverlening en dus ook HO is geen statisch gegeven. Door gewijzigde omstandigheden na toekenning kan de omvang van de inzet HO veranderen. Een cliënt kan daartoe (lid 2) een nieuwe melding doen bij het college. Het doen van een nieuwe melding betekent overigens niet automatisch dat de procedure beschreven in dit artikel opnieuw doorlopen wordt inclusief afgifte beschikking en nieuw ondersteuningsplan. Met inachtneming van Awb zal eerst beoordeeld worden of sprake is van nieuwe feiten / en of omstandigheden die een nieuw vol onderzoek rechtvaardigen.

Ter voorkoming dat in geval van kleine of tijdelijke veranderingen de volledige procedure tot toekenning opnieuw doorlopen moet worden kan – met instemming van de klant – volstaan worden met een mutatie (lid 3).

Artikel 2.3 Puntensysteem pgb-huishoudelijke ondersteuning

Dit artikel betreft de uitwerking van artikel 5.4 verordening. Het puntensysteem pgb is totstand gekomen in samenspraak met onderzoeksbureau HHM. Vanwege de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep d.d. 18 mei 2016 inzake huishoudelijke ondersteuning ontstond de behoefte om – als opvolger van het niet meer door ons gehanteerde CIZ-protocol (“Wmo richtlijn indicatieadvisering Hulp bij het Huishouden”) – te komen tot een nieuwe werkwijze en normenkader. Een

normenkader dat recht doet aan resultaatgericht werken en aan de individuele ondersteuningsbehoefte van een cliënt. Bureau HHM en KPMG ontwikkelden reeds voor verschillende gemeenten een normenkader: een normenkader tot stand gekomen via een uitgebreid empirisch geobjectiveerd onderzoek. Op basis van tijdbestedingsonderzoek, professionele ervaring en cliëntinterviews werden activiteiten HO, frequentie en tijdbesteding bepaald ter realisatie van een schoon en leefbaar huis. Onderzocht en bepaald werd welke factoren van invloed zijn op benodigde tijd en frequentie en hoe groot deze invloed is. Met behulp van deze cijfermatige basis was bureau HHM in staat om voor Helmond en de Peelgemeenten, een geobjectiveerd normenkader te ontwikkelen.

Dat normenkader komt tot uitdrukking in een puntensysteem dat is neergelegd in bijlage 3. Met het puntensysteem bepaalt de Wmo-consulent kort gezegd welke ondersteuningsbehoefte een cliënt heeft, welke resultaten moeten worden behaald en welke individuele kenmerken er zijn. Voor elk resultaat en voor elk kenmerk wordt een bepaald aantal punten toegekend.

Inherent aan het puntensysteem is een zgn. factor. Zie artikel 5.4 van de verordening. Het totaal aantal punten wordt vermenigvuldigd met deze rekenfactor en dit resulteert in een bedrag dat kan worden toegekend in de vorm van een persoonsgebonden budget (op jaarbasis). Deze factor is aan verandering onderhevig nu de factor is gebaseerd op 125% Wml (zie artikel 5.4 lid 3 van de verordening). Bij de opmaak van het puntensysteem in 2017 is deze factor bepaald op 30. De factor bedraagt per 1 januari 2020: 32,18.

Artikel 2.4 Maatwerkvoorziening Primaire levensbehoeften

In artikel 4.2 van de verordening is in lid 2 bepaald dat de maatwerkvoorziening primaire levensbehoeften wordt ingezet ter realisatie van de deelresultaten "het beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften" en "het bereiden en neerzetten van maaltijden".

De inzet van maatwerkvoorziening Primaire levensbehoeften is, met name vanwege de aanwezigheid van algemene en algemeen gebruikelijke voorzieningen, beperkt aan de orde.

Artikel 2.5 Maatwerkvoorziening begeleiding

Begeleiding kan bestaan uit begeleiding individueel en begeleiding groep (dagbesteding). Afhankelijk van de persoonlijke situatie van cliënten en resultaten die behaald moeten worden, wordt dan wel begeleiding individueel dan wel begeleiding groep ingezet. Beide kan ook aan de orde zijn. Voor wat betreft zorg in natura geldt dat zowel begeleiding groep als begeleiding individueel wordt toegekend binnen een gestelde bandbreedte. De aanbieder is vervolgens gehouden om binnen de bandbreedte – afhankelijk van wat de cliënt nodig heeft – de zorg in te zetten. Het is niet aan de aanbieder om eigenstandig daarvan af te wijken. Daartoe zal – indien blijkt dat de geïndiceerde zorg niet de juiste is – een nieuwe beschikking moeten worden afgegeven (inclusief nieuwe opdrachtverstrekking aan de aanbieder). Voor zeer specifieke casussen begeleiding individueel is overigens aanvullend de categorie > 8 uur gecreëerd.

Als het gaat om begeleiding groep dan verdient het thema vervoer bijzondere aandacht. In geval van zorg in natura is het college verantwoordelijk voor het vervoer van en naar de dagbesteding indien de cliënt niet op eigen kracht (waaronder begrepen inzet van het netwerk) in staat is om de dagbestedingslocatie te bereiken. Het is vervolgens de aanbieder die – ingevolge de overeenkomst – het vervoer daadwerkelijk dient te organiseren. In die zin is de cliënt niet gerechtigd om – in geval van zorg in natura – het cvv aan te wenden als vervoermiddel van en naar de dagbesteding.

Artikel 2.6 Maatwerkvoorziening kortdurend verblijf

Kortdurend verblijf betreft respijtzorg. Kortdurend verblijf heeft tot doel om mantelzorgers te ondersteunen: een soort van time out ten behoeve van de mantelzorger. Het gaat om basisfaciliteiten op een locatie elders, het zgn. bed, bad, brood. Ingevolge lid 4 moet het wel mogelijk zijn om aanvullende voorzieningen op de locatie van de aanbieder te ontvangen. Kortdurend verblijf betekent niet standaard dat permanent toezicht nodig is (lid 3) maar betekent wel minimaal dat 24/7 toezicht in de nabijheid moet zijn. Het betreft immers cliënten die – vanwege het (tijdelijk) ontbreken van mantelzorg – niet in staat zijn om alleen thuis te zijn. Kortdurend verblijf is gemaximeerd tot 52 etmalen op jaarbasis. Door deze praktische regel wordt het mogelijk gemaakt dat kortdurend verblijf niet alleen ingezet kan worden voor een kortdurende opvang (2 à 3 dagen) maar eveneens voor een langere periode (aantal weken aaneengesloten) omdat de mantelzorger bijvoorbeeld op vakantie gaat of in ziekenhuis moet worden opgenomen.

Artikel 2.7 Maatwerkvoorziening beschermd wonen en begeleiding plus

De maatwerkvoorziening beschermd wonen is een ietwat vreemde eend in de Wmo-setting. Het gaat om een intramurale voorziening en dat dan ook nog voor een specifiek benoemde doelgroep. Zie daartoe ook de definitie in artikel 1.1.

In de praktijk bleek behoefte aan een voorziening tussen reguliere begeleiding en beschermd wonen. Daartoe is de voorziening begeleiding plus gecreëerd. Begeleiding plus is er voor dezelfde doelgroep en wordt ingezet ter voorkoming van beschermd wonen dan wel ter afschalen van beschermd wonen: cliënten in staat stellen om (weer) zelfstandig te gaan wonen. Ook in geval van begeleiding plus geldt, gelijk begeleiding, dat begeleiding plus in de vorm van zorg in natura, qua zorgomvang, wordt toegekend binnen een bandbreedte.

Hoofdstuk 3 Kwaliteit

Artikelen 3.1 – 3.4 Kwaliteit diensten in natura

In deze artikelen zijn kwaliteitscriteria opgenomen voor huishoudelijke ondersteuning, begeleiding, beschermd wonen en begeleiding plus en tot slot kortdurend verblijf. Het gaat om criteria zoals die gelden voor de aanbieders zorg in natura. In die zin zijn de benoemde criteria ook verwerkt in de overeenkomsten zoals die gelden tussen gemeente en aanbieders.

Hoe zwaarder de zorg c.q. hoe kwetsbaarder een cliënt, hoe zwaarder en specifiekere de kwaliteitseisen.

Artikel 3.5 Kwaliteit maatwerkvoorziening pgb

Lid 1: Basis voor pgb-dienstverlening betreft artikel 2.3.6, tweede lid, onder c van de wet: er moet sprake zijn van een veilige, doeltreffende en cliëntgerichte maatwerkvoorziening. Dat is het algemene toetsingskader dat opgaat voor particuliere inzet.

Lid 2: In de wet is middels artikel 2.3.6 lid 2 onder c bepaald dat het college dient te waarborgen dat pgb-dienstverlening veilig, doeltreffend en cliëntgericht wordt verstrekt. Dit betekent dat het college in iedere casus de kwaliteit van de in te zetten pgb-dienst c.a. de pgb-dienstverlener dient te beoordelen om zo te komen tot het gewenste maatwerk in de concrete situatie van de cliënt. Daarmee is kwaliteit van dienstverlening pgb nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van het college en heeft het college aldus ook een regietaak. Dit volgt direct uit de compensatieplicht van het college bij een maatwerkvoorziening zoals die is neergelegd in artikel 2.3.5, lid 3, Wmo 2015. Vanuit de gedachte dat de kwaliteitscriteria zoals die gelden voor zorg in natura een belangrijke aanwijzing vormen voor kwaliteit van dienstverlening ingevolge een pgb door een professional, is in lid 2 daarom bepaald dat een groot aantal kwaliteitscriteria zorg in natura als wegingsfactor gelden in geval van pgb professionele dienstverlening. Dit betekent niet dat een pgb-dienstverlener per definitie aan alle kwaliteitseisen zijn dient te voldoen. Maar het betekent wel dat het niet voldoen aan de benoemde kwaliteitscriteria een belangrijke aanwijzing vormt voor een gereede twijfel van kwaliteit van pgb-dienstverlening. Anderzijds zijn de kwaliteitscriteria zijn waarnaar verwezen wordt niet limitatief. Ook andere niet benoemde factoren kunnen in de afweging worden betrokken.

Hoofdstuk 4 Overige bepalingen

Artikel 4.1 Jaarlijkse waardering mantelzorgers

In het verlengde van artikel 11.1 van de verordening is artikel 4.1 opgenomen. Ingevolge artikel 4.1 bepaalt het college ieder jaar opnieuw waaruit de jaarlijkse blijk van waardering voor mantelzorgers in de gemeente bestaat. De inhoud van de waardering is dus geen jaarlijks vaststaand gegeven. Om jaarlijks inhoud te kunnen geven aan de waardering kan het college, ingevolge het tweede lid, advies vragen aan burgers onder wie begrepen cliënten of hun vertegenwoordigers maar ook aan de mantelzorgers van cliënten zelf.

Bij dit thema gaat het niet alleen om de feitelijke waardering die de gemeente jaarlijks bepaald voor mantelzorgers, maar, minstens zo belangrijk, om het vraagstuk van het bereiken van de mantelzorgers om de waardering te kunnen uiten.

Artikel 4.2 Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen ten gunste van de belanghebbende afwijken van de bepalingen in de Nadere Regels indien onverkorte toepassing van de regels leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. Juist omdat het in de Wmo om maatwerk gaat, is deze bepaling opgenomen.

Artikel 4.3 Intrekking oude Nadere Regels en overgangsrecht

Leden 2 – 4:

Op besluiten genomen krachtens de oude Nadere Regels, blijven de bepalingen uit de eerdere Nadere Regels van toepassing tot het moment dat zij van rechtswege vervallen, worden beëindigd of ingetrokken.

Op aanvragen ingediend voor inwerkingtreding van deze Nadere Regels, en op bezwaarzaken die reeds aanhangig zijn gemaakt voor inwerkingtreding van deze Nadere Regels, gelden de onderhavige Nadere Regels.

Artikel 4.4 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtr