

Beleidsregels begeleiding: ondersteuningsbehoeften Wmo 2015

Nijverdal, 1 oktober 2019 Nr. 2019-020347

Burgemeester en wethouders van Hellendoorn;

Gelet op het bepaalde in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019, het Besluit maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

B e s l u i t e n:

I. Vast te stellen de:

Beleidsregels begeleiding: ondersteuningsbehoeften Wmo 2015

1. Inleiding

De gemeente is op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo 2015) verantwoordelijk voor begeleiding van volwassenen ter ondersteuning van:

- zelfredzaamheid;
- participatie;
- opvang;
- beschermd wonen.

Begeleiding is in de Wmo 2015 gedefinieerd als “activiteiten gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt opdat hij zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven (art. 1.1.1 Wmo 2015).”

Het gaat dus om hulp in het dagelijks leven om zelfstandig te kunnen leven. Dit kan individuele hulp zijn of in een groep (dagbesteding).

Begeleiding is gericht op behoud of verbetering van zelfredzaamheid. Bij begeleiding gaat het echter niet om de overname van taken, maar om de ondersteuning ervan. Daarbij zal het veelal gaan om het ondersteunen bij het laten uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen door de cliënt zelf. Bij de begeleiding als bedoeld in de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt in “ondersteuning individueel” en “ondersteuning groep”.

2. Ondersteuningsbehoeften

De ondersteuning kan zowel individueel, in groepsverband, of in een combinatie van beide worden geboden. Ondersteuning individueel wordt over het algemeen individueel ingevuld en richt zich vooral op ondersteuning bij de uitvoering van de dagelijkse handelingen en vaardigheden.¹ Bij ondersteuning groep wordt de ondersteuning groepsgebonden uitgevoerd. Bij de ondersteuning die hiervoor wordt ingezet, staat het te bereiken resultaat voor de inwoner centraal.

De toegangsmedewerker bepaalt (op basis van onderzoek en afstemming met de inwoner) welke resultaten behaald moeten worden. Op basis van de beoogde resultaten bepaalt de toegangsmedewerker welke (combinatie van) ondersteuningsbehoeften, niveaus en modules worden ingezet. Vervolgens bepaalt de toegangsmedewerker het aantal in te zetten minuten of dagdelen voor de duur van de zorg inzet. Dit leidt tot een maximaal aantal minuten of dagdelen welke de aanbieder van de ondersteuning beschikbaar heeft/kan gebruiken om het resultaat te bereiken. Deze gegevens worden vastgelegd in het afsprakenoverzicht. Dit is een formulier wat overzichtelijk weergeeft welke afspraken gemeenten en aanbieders met elkaar gemaakt hebben.

Als dezelfde resultaten kunnen worden behaald en als de geboden ondersteuning een adequate oplossing is voor de inwoner, is ondersteuning in groepsverband voorliggend op individuele ondersteuning. De ondersteuning in groepsverband is dan de goedkoopst passende voorziening in de zin van artikel 2.11, eerste lid van de Wmo 2015.

Reisafstand ondersteuningsbehoefte groep

Het uitgangspunt bij de inzet van ondersteuning in groepsverband is dat deze bij een gelijkwaardig passend aanbod door de dichtstbijzijnde zorgaanbieder wordt verleend. Hiermee wordt de reistijd van de inwoner zoveel mogelijk beperkt.

1) Dagelijkse handelingen en vaardigheden zijn de dagelijks terugkerende basishandelingen die iemand moet doen om zelfstandig te kunnen blijven leven op een binnen de maatschappij fatsoenlijk geacht niveau. Hieronder vallen ook handelingen als financiën/administratie, huishoudelijk werk, boodschappen doen, enzovoort.

Wat betreft het vervoer van en naar de ondersteuning in groepsverband, is het uitgangspunt dat de cliënt zelf (bijv. met eigen fiets of auto, of met openbaar vervoer), of met hulp van de omgeving zoveel als mogelijk zorgt voor het vervoer.

Als de cliënt beschikt over en gebruik kan maken van een eigen vervoermiddel en de afstand naar de dichtstbijzijnde dagbesteding is kleiner of gelijk aan vijf kilometer, dan komt de cliënt in principe niet in aanmerking voor een vervoersindicatie.

Wanneer de cliënt niet beschikt over een eigen vervoermiddel of het gebruik van het eigen vervoermiddel in zijn geval voor dat doel niet geschikt is, kan een maatwerkvoorziening vervoer worden toegekend ².

De gemeente vergoedt in dat geval de vervoerskosten naar de dichtstbijzijnde adequate zorgaanbieder ³.

Evaluatie te bereiken resultaten

De zorgaanbieder bepaalt hoe de resultaten bereikt worden, dit wordt voor de start van de zorg vastgelegd in het afsprakenoverzicht. De toegangsmedewerker bepaalt wanneer en hoeveel evaluatiemomenten noodzakelijk zijn en legt dit vast in het afsprakenoverzicht.

Tijdens en na de zorginzet is de zorgaanbieder verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten.

De zorgaanbieder meldt tijdig aan de toegangsmedewerker als de resultaten niet behaald gaan worden.

De toegangsmedewerker kan dan besluiten tot een tussentijds evaluatiemoment waarin nader onderzoek plaatsvindt.

3. Soorten ondersteuningsbehoeften ⁴

De onderstaande ondersteuningsbehoeften kunnen zowel individueel als in groepsverband geboden worden:

1. Ondersteuningsbehoefte 1 (inwoner heeft behoefte aan praktische ondersteuning)

Inwoner heeft ondersteuning nodig bij uitvoering van dagelijkse handelingen en vaardigheden, waarbij hij in staat is om de eigen regie over zijn algemene dagelijkse levensverrichtingen te voeren. Het doel van de ondersteuning is om de zelfredzaamheid te stimuleren en tekorten daarin aan te vullen. De ondersteuning is gericht op het uitvoeren van dagelijkse handelingen en vaardigheden.

2. Ondersteuningsbehoefte 2 (inwoner heeft behoefte aan ondersteuning bij dagelijkse handelingen en vaardigheden en in het voeren van de regie)

Inwoner heeft ondersteuning nodig bij het voeren van de regie over, en uitvoering van zijn dagelijkse handelingen en vaardigheden. Het doel van de ondersteuning is om de zelfredzaamheid te stimuleren en tekorten daarin aan te vullen. De ondersteuning is gericht op het helpen overzien van dagelijkse handelingen en vaardigheden (regie) en het leeftijdsadequaat uitvoeren van dagelijkse handelingen en vaardigheden.

4. Niveaus

Er zijn drie niveaus per ondersteuningsbehoefte, namelijk A, B en C ⁵. De indeling van de niveaus A, B en C zegt iets over de kenmerken van de inwoner en/of het gezinssysteem.

Niveau A:

Hieronder staan voorbeelden van kenmerken van inwoners of gezinssystemen die onder niveau A vallen:

- er is meestal geen of in beperkte mate sprake van gedragsproblematiek;
- er is sprake van een stabiele (ontwikkel en opvoed) context;
- de inwoner en/of het gezinssysteem kan afspraken maken over het moment van de ondersteuning;
- de kans op risicovolle situaties en/of escalatie is gering;
- de cliënt heeft voldoende inzicht: kan veranderingen in eigen ondersteuningsbehoefte signaleren en hierop reageren;
- de inwoner of het gezinssysteem is gemotiveerd om ondersteuning te ontvangen.

Niveau B:

Hieronder staan voorbeelden van kenmerken van inwoners of gezinssystemen die onder niveau B vallen:

- er kan sprake zijn van gedragsproblematiek die belemmerend werkt bij de uitvoering van de ondersteuning;
- de kans op risicovolle situaties en/of escalatie is aanwezig, maar niet groot;
- de inwoner of het gezinssysteem kan veranderingen zelf signaleren, maar is onvoldoende in staat om hierop te reageren;

2) Zie artikel 4.1, derde lid van de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019.

3) Zie artikel 8.1, tweede lid, aanhef en onder a, inclusief toelichting, van de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019.

4) Zie artikel 4.1, eerste lid van de Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019.

5) Zie artikel 3 van het Besluit maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Hellendoorn 2019.

- de motivatie van de inwoner/het gezinssysteem voor het volgen van de ondersteuning is wisselend.

Niveau C:

Hieronder staan voorbeelden van kenmerken van inwoners of gezinssystemen die onder niveau C vallen:

- er is meestal sprake van matige of ernstige gedragsproblematiek die belemmerend werkt bij de uitvoering van de ondersteuning;
- de ondersteuning is niet routinematig;
- er is geen stabiele (ontwikkel- en/of opvoed-) context;
- er is hoog risico op escalatie/gevaar;
- met de inwoner/het gezinssysteem is het niet mogelijk om afspraken te maken over de planning doordat de situatie sterk wisselend is en onvoorspelbaar: voortdurend is herziening van de planning van de ondersteuning nodig;
- de inwoner of het gezinssysteem kan veranderingen zelf in het geheel niet signaleren;
- er kan verscherpt toezicht nodig zijn;
- de inwoner of het gezinssysteem is structureel niet of nauwelijks te motiveren tot het volgen van de ondersteuning of behandeling.

5. Aanvaardbare maatschappelijke participatie

Naast het bieden van begeleiding ter ondersteuning van de zelfredzaamheid van een inwoner, moet de gemeente ook begeleiding bieden ter ondersteuning van de participatie van een inwoner. Onder participatie wordt verstaan de deelname aan het maatschappelijk verkeer⁶.

Uit de Memorie van Toelichting op de Wmo 2015⁷ blijkt, dat deelnemen aan het maatschappelijk verkeer wil zeggen dat iemand, ondanks zijn lichamelijke of geestelijke beperkingen, op gelijke voet met anderen in redelijke mate:

- mensen kan ontmoeten;
- contacten kan onderhouden;
- boodschappen kan doen;
- aan maatschappelijke activiteiten kan deelnemen; en
- zich kan verplaatsen.

Uitgangspunt is dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en dus ook voor hun zelfredzaamheid en participatie. Van de inwoner wordt verwacht dat hij eerst zelf en/of samen met zijn omgeving kijkt naar de mogelijkheden tot het verbeteren van zijn situatie.

Het is in onze maatschappij heel normaal dat je je inspant om je eigen situatie te verbeteren of dat je iets doet voor een partner of familielid die niet geheel op eigen kracht kan deelnemen aan de samenleving. De gemeente mag dit ook verwachten en vragen van een inwoner die een beroep doet op de gemeente.

Als de eigen mogelijkheden of het sociaal netwerk onvoldoende oplossingen bieden, kan ondersteuning van de gemeente nodig zijn.

Aanvaardbaar niveau van zelfredzaamheid en participatie

Het streven is om de inwoner op het niveau van participatie en zelfredzaamheid te brengen dat bij zijn situatie past. Daarbij is van belang, de situatie van hem voordat hij getroffen werd door zijn beperkingen alsmede de situatie van personen in vergelijkbare omstandigheden en in dezelfde leeftijdscategorie die geen beperkingen hebben.

Aanvaardbaar wil aan de andere kant zeggen, dat de inwoner zich er soms bij neer moet leggen dat er belemmeringen blijven, of dat hij zich enige beperkingen zal moeten getroosten. De ondersteuning beperkt zich in die zin tot wat noodzakelijk is in het licht van zelfredzaamheid en participatie. Deze breidt zich niet uit tot wat de persoon noodzakelijk vindt in het kader van smaak of betekent niet per definitie dat hij alle hobby's moet kunnen uitoefenen die hij voorheen uitoefende.

Kortom er is een grens aan de in te zetten ondersteuning door de gemeente.

Dit blijkt ook uit de hierboven aangehaalde tekst uit de Memorie van Toelichting op de Wmo 2015 over participatie en de termen "op gelijke voet met anderen" en "in redelijke mate":

- *Op gelijke voet met anderen*
De uitleg die gegeven kan worden aan het begrip "op gelijke voet met anderen" is de situatie van personen in vergelijkbare omstandigheden en in dezelfde leeftijdscategorie die geen beperkingen hebben.
- *In redelijke mate*
Uit de Memorie van Toelichting op artikel 2.3.5, derde en vierde lid van de Wmo 2015 blijkt: "De verplichting om een maatwerkvoorziening te verstrekken, gaat niet zo ver dat de aanvrager in

6) Zie artikel 1.1.1 van de Wmo 2015.

7) TK 2013-2014, nr. 33841, nr. 3, p. 123.

exact dezelfde of wellicht zelfs betere positie wordt gebracht dan waarin hij verkeerde voor hij de ondersteuning nodig had. De gevraagde ondersteuning dient in een redelijke verhouding te staan tot wat de situatie van de aanvrager was voor hij ondersteuning nodig had."⁸

Verder blijkt uit de jurisprudentie, dat niet alle wensen van een inwoner voor vervulling in aanmerking dienen te komen, maar slechts een zodanig aantal, dat nog gezegd kan worden dat een inwoner – van wie in redelijkheid kan worden geveerd dat hij zich zekere beperkingen getroost en keuzen maakt – binnen het naaste woon- en leefmilieu nog in aanvaardbare mate kan deelnemen aan het leven van alle dag.

6. Uitgangspunten en richtlijnen

De gemeente is naast de verantwoordelijkheid voor het leveren van zorg aan de inwoners die het nodig hebben, ook verantwoordelijk voor haar financiële huishouding. Om de benodigde zorg ook in de toekomst te kunnen blijven leveren, zal er kritischer gekeken moeten worden naar de inzet hiervan. Dit betekent in de praktijk het strakker toepassen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt is dat de zorg en ondersteuning zo licht mogelijk, zo kort mogelijk maar wel adequaat en passend binnen verantwoorde financiële kaders moet worden ingezet.

Is ondersteuning vanuit de gemeente nodig, dan wordt samen met de inwoner bepaald welke doelen en resultaten behaald moeten worden met de ingezette ondersteuning. Het Twents model biedt hiervoor een basis waarmee passende ondersteuning, de juiste zorgaanbieder en het benodigde budget kan worden bepaald. Onderstaande uitgangspunten en richtlijnen maken het mogelijk om beter te sturen op wat gemiddeld genomen de goedkoopste adequate ondersteuning is. Deze uitgangspunten en richtlijnen gelden integraal voor het vaststellen van de benodigde ondersteuning zowel voor zorg in natura (ZIN) als voor een persoonsgebonden budget (Pgb).

Uitgangspunten

1. Bij discussie over de vraag of een voorliggende voorziening voldoende is, wordt van de inwoner gevraagd aan te tonen dat een maatwerkvoorziening nodig is.
2. Een maatwerkvoorziening is gewenst wanneer een inwoner, zonder de inzet van een professional in een sociaal isolement terecht komt, vaardigheden kwijtraakt, en/of activering nodig heeft om zelfstandig te blijven of te worden.
3. De maatwerkvoorziening moet zo licht mogelijk, zo kort en zo goedkoop/adequaats mogelijk worden ingezet. Bij de inzet van ondersteuningsbehoefte groep wordt in principe eerst naar een passend aanbod zo dichtbij mogelijk gezocht, vervolgens binnen de woonwijk en vervolgens binnen de gemeentegrenzen.
4. Steeds wordt de vraag gesteld of de ondersteuning bijdraagt aan het doel c.q. het resultaat dat moet worden bereikt. De toegangsmedewerker bepaalt in het ondersteuningsplan hoeveel minuten of dagdelen nodig zijn om het afgesproken resultaat te bereiken. Binnen welke termijn het resultaat gehaald kan worden, of er evaluatiemomenten gepland moeten worden, en of er regie vanuit de gemeente moet worden ingezet.

Richtlijnen

Naast het strakker sturen op de uitgangspunten, is er ook gekeken welke ondersteuning gemiddeld genomen reëel is. Uitgangspunt is dat bij de toe te kennen maatwerkvoorziening zoveel mogelijk wordt aangesloten bij deze gemiddelden. Dit neemt niet weg dat er natuurlijk maatwerk per individu moet worden geleverd. Wanneer het nodig is om af te wijken van wat gemiddeld genomen als voldoende inzet wordt beschouwd, neemt de toegangsmedewerker een goede onderbouwing op in het ondersteuningsplan.

1. Wanneer de gevraagde inzet van ondersteuning meer is dan 4 uur of 4 dagdelen per week, overlegt de toegangsmedewerker met collega's over de onderbouwing.
2. Wanneer de gevraagde inzet van ondersteuning 8 dagdelen of meer is per week, vindt doorverwijzing plaats naar zorg op grond Wet langdurige zorg (Wlz).
3. Er wordt waar mogelijk gestuurd op resultaten per individu, dus bijvoorbeeld niet één ondersteuningsniveau voor alle gezinsleden, maar doelen en inzet per gezinslid.
4. Er is strakke sturing en evaluatie bij een indicatie voor een relatief korte termijn, wanneer de resultaten gericht zijn op:
 - a. ontwikkeling: een indicatie voor maximaal 6 maanden;
 - b. onderzoek: een indicatie voor maximaal 10 maanden;
 - c. stabilisatie: een indicatie voor maximaal 1 jaar.
5. Ondersteuningsbehoefte groep wordt zo dichtbij mogelijk gezocht. Heeft de cliënt een indicatie voor vervoer en wil hij, ondanks een passende optie dichterbij, toch naar een voorziening verder weg, dan komen de meerkosten van vervoer voor zijn rekening.

8) Zie kamerstukken II, 2013/14, nr. 33841, nr. 3, blz. 149 en 150.

II. Te bepalen dat deze beleidsregels in werking treden op de dag, volgende op die van haar bekendmaking.

*Burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,*