

Afwegingskader gebruikelijke hulp Jeugdwet en Wmo, d.d. 07-04-2016

1. Inleiding

De verstrekking van een maatwerkvoorziening (Wmo) of individuele voorziening (Jeugdwet) vindt plaats aanvullend op wat iemand zelf kan bijdragen, en vormt samen met de inzet van de eigen kracht of, indien van toepassing, gebruikelijke hulp of mantelzorg een samenhangend ondersteuningsaanbod, ofwel maatwerk. Daarmee is de rol van de gemeente altijd aanvullend op wat iemand zelf (nog) kan doen, al dan niet met behulp van zijn omgeving en is de eigen verantwoordelijkheid een belangrijk thema in de Wmo en de Jeugdwet¹.

Onder het begrip eigen verantwoordelijkheid valt de eigen kracht, gebruikelijke hulp, mantelzorg en hulp van andere personen uit het sociale netwerk².

Gebruikelijke hulp is “de hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten”³. Hiervoor is geen voorziening krachtens Wmo of Jeugdwet mogelijk.

Wat vinden we redelijk als het gaat om gebruikelijke hulp? Als de zorg de gebruikelijke hulp overstijgt, moet er dan een voorziening worden geleverd? In welke verhouding staat gebruikelijke hulp tot mantelzorg? Wanneer vinden we het reëel en redelijk om een pgb te verstrekken voor zorg die wordt verricht door een huisgenoot?

Over deze vraagstellingen gaat dit kader. Het kader heeft tot doel om ten behoeve van de uitvoeringspraktijk – zowel in relatie tot de eventuele verstrekking van een maatwerkvoorziening in de vorm van zorg in natura als in de vorm van een pgb - het begrip gebruikelijke hulp nader te concretiseren.

2. Algemene uitgangspunten gebruikelijke hulp

- De redelijkheid bepaalt wat als gebruikelijke hulp kan worden geduid.⁴
- Wat redelijk is hangt af van de specifieke situatie van een klant en zijn huisgenoten⁵. Iedere situatie is anders: maatwerk.

¹ Zie artikel 1.2.1 Wmo 2015 en artikel 2.7, derde lid jo. artikel 2.8 Verordening maatschappelijke ondersteuning. Zie v.w.b. Jeugdwet: artikel 2.3, eerste lid en artikel 3.2 Verordening Jeugdhulp Peelregio 2015. Maar zie voor jeugd ook in het algemeen bepalingen in het Burgerlijk Wetboek inzake verplichtingen van ouders tot verzorging en opvoeding (artt. 1: 82 en 247).

² Zie artikel 2.3.5., derde lid Wmo 2015. De termen mantelzorg en gebruikelijke hulp komen niet expliciet / tekstueel voor in de Jeugdwet. De opvattingen inzake de eigen inzet van ouders / het gezin en het sociale netwerk zijn evenwel dezelfde (met de term “eigen kracht” als basis). Zie bijvoorbeeld artikel 2.3, eerste lid, en artikel 2.1 eerste lid, onder d, Jeugdwet maar zie ook nadrukkelijk de Memorie van Toelichting: de positionering van de individuele voorziening aanvullend op de eigen kracht. In relatie tot de term eigen kracht worden in de MvT van de Jeugdwet de termen gebruikelijke hulp en mantelzorg expliciet benoemd.

³ Zie artikel 1.1.1 Wmo 2015 en art. 1.1 Verordening maatschappelijke ondersteuning.

⁴ Zie de term “redelijkheid” expliciet in de definitie van gebruikelijke hulp in de Wmo 2015. Voor wat betreft Jeugd wordt de redelijkheid als toetsmoment in deze beleidslijn expliciet gemaakt. Zie reeds hetgeen gesteld in voetnoot 2 maar zie bijvoorbeeld ook de zinsnede “naar het oordeel van het college” in artikel 2.3, eerste lid, Jeugdwet.

⁵ Onder het begrip “huisgenoot” scharen we alle bewoners op één adres met uitzondering van een huurder van een kamer in de woning van de zorgvrager.

- Het gaat om een evenwicht tussen draagkracht en draaglast. Kan de last (naar algemeen aanvaarde opvattingen) in redelijkheid gedragen worden door de huisgenoot? Het antwoord op deze (feitelijke) vraag is voor iedereen anders.

Relevante toets-elementen zijn in dat kader:

- persoonskenmerken van de ondersteuningsbehoevende;
- de benodigde ondersteuningsintensiteit (aard en frequentie zorghandelingen, mate van planbaarheid, mate van uitstelbaarheid, mate van toezicht, omvang in tijd, korte of langdurige (chronische) situatie ...);
- woonsituatie / samenstelling gezin (één- of tweeoudergezin, aantal kinderen, leeftijd kinderen ...);
- (verplichte) activiteiten van huisgenoot (werk, school, hoeveel uur ...). Hierbij geldt overigens als uitgangspunt dat het hebben van een baan of het volgen van een opleiding het leveren van gebruikelijke hulp niet per definitie in de weg staat. Dit geldt ook andere activiteiten in het kader van participatie van een huisgenoot (hobby, vrijwilligerswerk ...);
- kennis en vaardigheden (waaronder begrepen de leerbaarheid) van huisgenoot om de benodigde ondersteuning te leveren;
- gezondheidssituatie van huisgenoot waaronder mede begrepen de draagkracht / belastbaarheid van de huisgenoot. Hierbij speelt ook de eigen verantwoordelijkheid van de huisgenoot een rol. Van een huisgenoot mag, binnen de grenzen van redelijkheid, worden verwacht dat inspanningen worden geleverd om zijn draagkracht/belastbaarheid te vergroten;
- leeftijd van huisgenoot;
- sociaal netwerk (inzet / ondersteuning van anderen uit netwerk);
- De Wmo en Jeugdwet dienen geplaatst te worden in een breder kader van sociale wetgeving. Ondersteuningstaken die verricht moeten worden, kunnen onder een andere wet vallen. Denk bijvoorbeeld aan persoonlijke verzorging (Zvw) in relatie tot Wmo of de Wet Kinderopvang in relatie tot de Jeugdwet. Zie in dat kader ook artikel 1.2 Jeugdwet en artikel 2.3.5, vijfde lid, Wmo 2015.
- De Wmo en Jeugdwet maken o.a. via artikel 2.3.5, vijfde lid Wmo en de artikelen 2.3 en 2.4 Jeugdwet expliciet dat het college bij de vervulling van haar taken rekening houdt met de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt. Deze eis betekent niet dat met een beroep op gezindheid/levensovertuiging en/of culturele achtergrond iedere specifieke zienswijze van een aanvrager moeten worden gehonoreerd. Indien een Islamitische vrouw met beperkingen huishoudelijke hulp aanvraagt, zal deze sowieso worden afgewezen op het moment dat haar man de taken kan overnemen. Het argument dat het in haar cultuur niet gebruikelijk is dat de man huishoudelijke taken verricht, wordt terzijde geschoven. Het wordt anders indien het gaat om situaties die onverenigbaar zijn met gezindheid, overtuiging of achtergrond. Denk hierbij aan het verplicht ruimte geven door de gemeente aan huisgenoot om op gezette tijden geloof te belijden in kerk, synagoge of moskee, het respecteren van godsdienstige feestdagen, reinheidsrituelen ...

- Wmo: Bij volwassenen onderling kan van partners ten opzichte van elkaar verondersteld worden dat een groot deel van het sociaal verkeer gezamenlijk plaatsvindt, en begeleiding onderling dus gebruikelijk is.
- Wmo: In het kader van de huishoudelijke ondersteuning is het uitgangspunt dat de leefeenheid primair verantwoordelijk is voor het uitvoeren van alle huishoudelijke taken.
- De geleverde zorg door de huisgenoot die de gebruikelijke hulp in omvang en intensiteit overstijgt, is primair mantelzorg. De inzet van (vrijwillige) mantelzorg (in het verlengde van gebruikelijke hulp) maakt dat een maatwerk- c.q. individuele voorziening niet aan de orde is. Een mogelijk gevaar voor overbelasting van de mantelzorger dient uiteraard in ogenschouw te worden genomen. Overbelasting van de mantelzorger of dreiging daarvan kan ertoe leiden dat (alsnog) een voorziening geïndiceerd dient te worden.
De verstrekking van een maatwerkvoorziening in de vorm van een pgb is overigens geen passende voorziening indien het de bedoeling is dat de benodigde zorg met pgb-gelden ingezet blijft worden door dezelfde overbelaste huisgenoot/mantelzorger. Overbelasting van een mantelzorger, of de dreiging daarvan, kun je niet compenseren met een geldelijke vergoeding voor de taken. In geval van overbelasting dienen zorgtaken juist weggenomen worden en dient de zorg dus door (andere) zorgverlener(s) uitgevoerd te worden (via pgb dan wel zin).

Los van overbelasting, moet bij de aanvraag van een voorziening in de vorm van een pgb waarbij de intentie is dat de zorginzet (die gebruikelijke hulp én mantelzorg overstijgt!) wordt geleverd door de huisgenoot altijd worden getoetst of dit voor de cliënt een passende voorziening is, bijvoorbeeld als het gaat om aanleren van vaardigheden waarvoor specifieke kennis/kunde is vereist⁶.

Maar wanneer overstijgt de inzet van de huisgenoot gebruikelijke hulp en daarna eventueel de (vrijwillige en niet afdwingbare) mantelzorg en kun je in redelijkheid de zorginzet door de huisgenoot met pgb geldelijk belonen?

Mede beredeneerd vanuit de wettelijke definitie van mantelzorg⁷ en de Memorie van Toelichting⁸ kan de huisgenoot als pgb-dienstverlener zorg leveren indien de geboden hulp in de totale context van de inzet door de huisgenoot het karakter krijgt van intensieve en professionele hulpverlening zoals een professional die zou leveren. Dit impliceert dat de huisgenoot niet louter een pgb-dienstverlener kan zijn. Een eventuele rol als dienstverlener is altijd aanvullend op de rol die de huisgenoot reeds heeft in het kader van gebruikelijke hulp en mantelzorg.

⁶ Zie artikel 4.1, tweede lid, onder c van de Nadere regels maatschappelijke ondersteuning en Nadere regels Jeugdhulp: "Ingevolge artikel 2.3.6, tweede lid Wmo 2015, wordt een pgb alleen verstrekt indien: ... naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot de maatwerkvoorziening behoren, veilig, doeltreffend en cliëntgericht worden verstrekt. Hierbij weegt het college, ingevolge artikel 2.3.6, derde lid, Wmo 2015, mee of de voorzieningen in redelijkheid geschikt zijn voor het doel waarvoor het pgb wordt verstrekt. Zie v.w.b Jeugdwet: artikel 8.1.1., tweede lid.

⁷ Mantelzorg: hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep.

⁸ P. 31/32 MvT Wmo 2015: "... Hoewel de regering de inzet van het sociale netwerk zeer waardevol vindt, acht zij het wenselijk dat beloning daarvan met een persoonsgebonden budget beperkt blijft tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is. Een gemeente kan dit het beste beoordelen in samenspraak met de cliënt..."

Dit betekent dat het ook mogelijk moet zijn dat een huisgenoot zijn/haar baan (deels) opzegt om via pgb-gelden als dienstverlener (tarief: particuliere inzet) zorginzet te plegen (naast de zorginzet via gebruikelijke hulp en mantelzorg).

Hierbij dient wel, zoals reeds verwoord, nadrukkelijk vanuit inhoud / kwaliteit, getoetst te worden of het in het belang van de cliënt is dat de huisgenoot de hulpverlening biedt. Indien dat niet het geval is, zal een pgb-aanvraag worden afgewezen c.q. zal de gemeente de voorwaarde stellen dat met een pgb alleen professionele ondersteuning mag worden ingekocht.

- De term “bovengebruikelijke zorg” (zoals gehanteerd onder AWBZ) hanteren we beleidsmatig niet meer. De term herbergt namelijk het risico in zich dat in het indicatieproces voor wat betreft het bepalen van gemeentelijke inzet (verstrekken voorziening, ook qua omvang) sec een vergelijk wordt gemaakt tussen de zorgbehoevende persoon en een vergelijkbaar persoon zonder zorgbehoefte⁹ terwijl dat niet de toets is die moet worden gemaakt. De toets zoals we die maken in het kader van de Wmo en Jeugdwet betreft een redelijkheidstoets en dat gaat verder dan sec de vraag of geboden ondersteuning als “normaal” of “gangbaar” betiteld kan worden.
- In het kader van het onderzoek inzake de inzet van gebruikelijke hulp door huisgenoten kan het horen/spreken van de betreffende huisgenoten door de consulent aan de orde zijn. Huisgenoten hebben hiertoe een medewerkingsverplichting.¹⁰ Beperkingen in de belastbaarheid (fysiek en / of emotioneel) van een huisgenoot kunnen, indien nodig, worden beoordeeld door of onder verantwoordelijkheid van een door de gemeente in te schakelen arts.

3. Voorbeelden

- a. Gezin bestaat uit vader en moeder en twee kinderen van 14 en 12. De zoon van 14 heeft een vorm van autisme. Hij gaat naar speciaal onderwijs. De ouders oefenen regelmatig met hun zoon thuis het gebruik van pictogrammen.

Vraag:

Kunnen de ouders een pgb-budget krijgen voor wat betreft de tijd die nodig is om de zoon het gebruik van pictogrammen te leren?

Antwoord:

Nee. Je mag in redelijkheid van ouders verwachten dat zij dit soort oefeningen doen met hun kind. Deze inzet valt onder gebruikelijke hulp. Je kunt hier ook een vergelijk maken met ouders met schoolgaande kinderen die kinderen helpen bij huiswerk, overhoren in geval een proefwerk ...

⁹ CIZ-indicatiwijzer 2014, hdsk 4, p. 55: “Er is sprake van bovengebruikelijke zorg, als de voor het kind noodzakelijke zorg ... uitgaat boven de zorg die een kind van dezelfde leeftijd zonder beperkingen redelijkerwijs nodig heeft ...”

¹⁰ De Centrale Raad van Beroep (zie o.a. [CRvB 25-07-2011, nr. 11/3714 WMO-VV](#), [CRvB 17-10-2012, nrs. 10/5275 WMO e.a.](#), [CRvB 24-10-2014, nr. 12/3059 WMO](#)) hanteert de lijn dat huisgenoten dienen mee te werken aan het onderzoek tot het bepalen van noodzaak en omvang van de inzet van een maatschappelijke voorziening. Niet meewerken kan in redelijkheid betekenen dat een aanvraag wordt afgewezen vanwege het niet kunnen vaststellen van een recht. Deze lijn van de CRvB is verwerkt in artikel 2.9 Verordening maatschappelijke ondersteuning. Niet valt in te zien waarom deze zienswijze alleen van toepassing is op Wmo en niet van toepassing zou zijn op de Jeugdwet. Vandaar dat de uitgangspunten zoals geformuleerd door de CRvB inzake Wmo analoog van toepassing worden geacht op de Jeugdwet.

- b. Zie casus onder a. De betreffende zoon heeft ook fysieke beperkingen en is niet in staat om zichzelf te wassen en aan te kleden. De moeder van de jongen staat iedere ochtend een half uur eerder op om haar zoon te verzorgen / aan te kleden. Vader doet dit 's avonds.

Vraag:

Kunnen de ouders een pgb-budget krijgen voor wat betreft de tijd die nodig is om de zoon te wassen en aan te kleden?

Antwoord:

Het feit dat het niet gewoon is om een zoon van 14 te moeten wassen en aankleden maakt nog niet dat de zorginzet niet van ouders verwacht kan worden in het kader van gebruikelijke hulp. Voor zorginzet die niet door ouders geleverd kan worden is meer nodig. Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van eventueel benodigde specifieke vaardigheden bij ouders tot bewassing / aankleding en deze vaardigheden kunnen ook niet aangeleerd worden. De benodigde zorgintensiteit in relatie tot het hebben van een baan, de zorg voor andere aanwezige kinderen ...: de context van de casus bepaalt of in alle redelijkheid van de ouders verlangd kan worden dat zij bepaalde zorgtaken in het kader van gebruikelijke hulp of eventueel in het verlengde daarvan via mantelzorg ter hand nemen. Wat ook nog een aspect kan zijn in dit soort kwesties is de vraag of de zoon van 14 dergelijke intieme verzorging wil ontvangen van zijn ouders (en omgekeerd). Indien de zoon de betreffende verzorging niet wil ontvangen of de ouder wil de zorg niet leveren, dan kan in redelijkheid zorgverlening door een ander (via pgb of zin) aan de orde zijn.

- c. Zie casus onder a. en b. De ouders dreigen overbelast te raken. Door alle inzet die zij jegens hun zoon plegen komen zij onvoldoende toe aan het reguliere huishouden. De ouders vragen Wmo-huishoudelijke ondersteuning aan.

Vraag:

Dient de gemeente huishoudelijke ondersteuning toe te kennen ?

Antwoord:

Ook hier hangt het antwoord weer af van de specifieke context van de casus. Primair kun je stellen dat mensen, gezond van lijf en leden, zelf geacht worden het huishouden te doen. In deze casus is veel (extra) zorg nodig voor een kind met lichamelijke en geestelijke beperking waardoor je wellicht in redelijkheid huishoudelijke ondersteuning kunt toekennen. Puur beschouwd vanuit budgettaire overwegingen zou het zelfs de voorkeur kunnen hebben om huishoudelijke ondersteuning toe te kennen in plaats van een duurdere voorziening in het kader van de specifieke zorginzet voor de zoon. De huishoudelijke ondersteuning die wordt toegekend kan, - indien het een pgb betreft – overigens niet door de ouders zelf worden ingezet. Dit laatste vanuit het principe dat (dreigende) overbelasting niet kan worden gecompenseerd met een budget.

Let wel: in een casus als deze kan aan de ouders in redelijkheid ook (in aanvulling op de zorginzet over de boeg van gebruikelijke hulp en evt. mantelzorg) een maatwerkvoorziening begeleiding of /en persoonlijke verzorging worden verstrekt in plaats van maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning. Dat h.o. goedkoper is voor de gemeente dan begeleiding en/of pv doet daar niet aan af. In een casus als deze mogen ouders in alle redelijkheid een keuze maken v.w.b. hun type inzet.

- d. Zie casus onder a., b. en c. De ouders dreigen overbelast te geraken. Een belangrijk aspect daarin betreft het feit dat beide ouders fulltime werken in loondienst. In de praktijk werkt de

vader echter geen 40-urige werkweek maar wel 60 tot 70 uur. De ouders vragen ondersteuning aan.

Vraag: dient de gemeente ondersteuning toe te kennen ?

Antwoord:

Dat de ouders overbelast dreigen te raken, kan verband houden met andere factoren dan de zorginzet voor een kind. In deze casus lijkt het reëel te veronderstellen dat de overbelasting (deels) het gevolg is van stelselmatig teveel uren werken in plaats van de zorg voor het kind. De oplossing zit dan ook primair in een genormaliseerde ureninzet op het werk. Het is aan de ouder om daarover het gesprek aan te gaan met zijn werkgever. In alle redelijkheid kan het een optie zijn om tijdelijk ondersteuning te bieden teneinde de ouders de ruimte te geven om tot genormaliseerde werktijden te komen.

- e. Zie casus onder a, b, c en d. De vader is druk om zijn uren te normaliseren. Hij heeft in goed overleg daarvoor duidelijke afspraken gemaakt met zijn werkgever. Dat gaat evenwel niet van de ene op de andere dag en zal zeker nog 2 maanden duren. Ondertussen moet de zorg wel geleverd worden aan hun kind. Moeder heeft met haar werkgever kunnen afspreken dat zij voor de duur van deze 2 maanden 10 uur minder kan werken (onbetaald zorgverlof). Voor deze 10 uur wordt nu een pgb aangevraagd met moeder als dienstverlener.

Vraag: moet de gemeente deze 10 uur begeleiding in de vorm van een pgb toekennen?

Antwoord:

Dat de man niet in staat is (na een patroon van 10 à 15 jaar) om zijn werkweek per direct terug te brengen naar 40 uur, is begrijpelijk. Hij heeft in ieder geval zijn verantwoordelijkheid genomen en de veranderingen zijn in gang gezet. Ondertussen kan de vrouw vanwege haar afspraak met haar werkgever de begeleiding bieden. Ervan uitgaande dat de zorg (aanvullend op hetgeen de ouders al leveren in het kader van gebruikelijke hulp en mantelzorg) prima kan worden geleverd door de vrouw kan voor de duur van 2 maanden in alle redelijkheid een pgb worden toegekend.

4. Overgang naar Wmo 2015 en Jeugdwet

Het overgangsrecht is voor alle Wmo-cliënten (m.u.v. beschermd wonen zorg in natura) geëindigd op 1 januari 2016. De cliënten die het betreft hebben daartoe een formeel besluit ontvangen van Peel 6.1. Fase-gewijs (periode 2016-2018) zullen alle (voormalige) overgangsccliënten een inhoudelijke beoordeling krijgen op basis van de Wmo 2015. Tot aan dat moment verandert er voor de mensen niets qua zorgomvang (zorg in natura) of pgb.

Ook voor Jeugd geldt dat het overgangsrecht is geëindigd per 1 januari 2016. Ook voor pgb-klienten Jeugd verandert er niets tot het moment dat een inhoudelijke beoordeling ingevolge de Jeugdwet heeft plaatsgevonden. Voor wat betreft verstrekkingen in de vorm van zorg in natura is besloten dat de oorspronkelijke einddatum van de indicatie gehandhaafd blijft onder de Jeugdwet. Dit betekent concreet er wanneer er nog hulp nodig is na de gestelde einddatum de cliënt een nieuwe aanvraag ingevolge de Jeugdwet kan doen bij de opvoedondersteuner van zijn gemeente.

Ook in het verleden was gebruikelijke hulp (gebruikelijke zorg) een relevant begrip voor de bepaling van aanspraak op AWBZ-zorg. Voor de bepaling van zorg werd gebruik gemaakt van de CIZ indicatiewijzer met een apart hoofdstuk inzake gebruikelijke zorg. De kaders onder de AWBZ waren niet (helemaal) dezelfde als de kaders nu.

Met name via het hanteren van / het toetsen aan het begrip bovengebruikelijke zorg, kon in concrete situaties eerder en meer zorg worden geïndiceerd dan nu onder Wmo en Jeugdwet het geval zou zijn. Bij de inhoudelijke beoordelingen van (voormalige) overgangsccliënten zullen we daarmee geconfronteerd worden.

Voor wat betreft het indiceren van (voormalige) overgangsccliënten hebben de kaders zoals beschreven in paragraaf 2 te gelden. Deze kaders gelden voor iedereen.

Dat neemt niet weg dat in individuele situaties het onverkort hanteren van deze regels, tot een kennelijke hardheid kan leiden. Met name gelet op de algemene beginselen van behoorlijke bestuur (m.n. het zorgvuldigheidsbeginsel) kan het in individuele situaties aan de orde zijn om een voorziening opnieuw toe te kennen ingevolge de Wmo of Jeugdwet terwijl sec beschouwd vanuit de uitgangspunten een toekenning (van die omvang) niet aan de orde zou zijn geweest. Vanuit oogpunt van gewenning kan de toekenning tijdelijk van aard zijn dan wel qua omvang (waaronder begrepen de gewenning aan een lager pgb-tarief indien dienstverlening wordt ingezet door huisgenoot) een afbouw kennen.