

RIJP EN GROEN 103 - Special

September 2008

AWBZ-pakketmaatregelen DE NIEUWE REGELS

Met prinsjesdag zijn de pakketmaatregelen voor de AWBZ bekend gemaakt. De maatregelen gelden alleen de functie begeleiding. Staatssecretaris Bussemaker had al aangekondigd hierop 800 miljoen te zullen bezuinigen, ze heeft nu uitgewerkt hoe dat gaat gebeuren.

De maatregelen betreffen zowel de toegang tot de functie begeleiding (wanneer komt iemand voor deze AWBZ-hulp in aanmerking) als de omvang van de begeleiding (hoeveel uur begeleiding kun je krijgen). De bezuiniging is niet specifiek gericht op mensen met een pgb, maar ze worden er wel door getroffen. De maatregelen gaan in per 1 januari 2009; er is een overgangsregeling voor mensen met een lopende indicatie.

Toegang tot functie begeleiding

Vanaf 2009 is er in de AWBZ geen onderscheid meer tussen ondersteunende en activerende begeleiding; er is alleen nog de nieuwe functie begeleiding. De begeleiding heeft als doel hulp te bieden bij zelfredzaamheid; hulp bij participatie is niet langer een doel, want dat valt onder de WMO. De indicatiesteller scoort iemands beperkingen op negen onderdelen:

1. Sociale redzaamheid (mogelijkheid om sociale contacten aan te gaan, eigen leven vorm te geven en te regisseren, inclusief financiën regelen)
2. Bewegen en verplaatsen (zelfstandig voortbewegen binnen- en buitenshuis)
3. Probleemgedrag (destructief, grensoverschrijdend, agressief, dwangmatig gedrag)
4. Psychisch functioneren (stoornissen in denken, concentratie en waarneming)
5. Geheugen en oriëntatiestoornissen (problemen met oriëntatie in tijd, plaats en persoon)
6. Persoonlijke verzorging (eten en drinken, wassen, kleden en toiletteren)
7. Huishoudelijk leven (dagelijkse zorg voor het huishouden: maaltijden, kleding verzorgen, lichte schoonmaak)
8. Maatschappelijke participatie (zelfstandig contacten opbouwen en onderhouden, activiteiten buitenshuis ondernemen)
9. Psychisch welbevinden (depressie, angst, eenzaamheid, geen levensvervulling)

Per onderdeel kan sprake zijn van geen beperking, een lichte, een matige of een zware beperking. Alleen matige of zware beperkingen op een van de vijf eerste onderdelen geven straks toegang tot begeleiding vanuit de AWBZ. Dit betekent dat iemand met alleen lichte beperkingen geen begeleiding meer krijgt. Iemand met beperkingen op een van de laatste vier onderdelen krijgt ook geen begeleiding meer, tenzij er sprake is van een combinatie met (matige of zware) beperkingen op een van de eerste vijf onderdelen.

De staatssecretaris verwacht dat circa 27% van de mensen die nu AWBZ-begeleiding ontvangt, die begeleiding zal kwijt raken. Voor jongeren zou dat percentage rond de 50% liggen (Dit laatste percentage staat niet in de brief van de staatssecretaris, maar is door VWS-ambtenaren genoemd.) Overigens: toen de bezuinigingen voor de zomer werden aangekondigd, was de vrees dat de maatregelen nog rigoreuzer zouden uitpakken en dat alleen bij zware/ernstige beperkingen nog sprake zou zijn van AWBZ-begeleiding.

Hoe de maatregelen precies gaan uitpakken is nog moeilijk te zeggen. Waar liggen de grenzen tussen licht, matig en zwaar? En als iemand depressief thuis zit en het huis niet meer uitkomt, is dat alleen een beperking in psychisch welbevinden (geen begeleiding uit de AWBZ) of ook een beperking in sociale redzaamheid (wel begeleiding uit de AWBZ)?

Omvang in uren

Er wordt ook bezuinigd op de omvang van de begeleiding. Naar schatting de helft van de mensen die hun aanspraak op begeleiding vanuit de AWBZ houden, krijgt te maken met een terugval in het aantal uren. Het maximum aantal uren begeleiding per week gaat omlaag:

- maximaal 10 uur per week voor ondersteuning bij aanbrengen structuur, voeren van regie of vaardigheden/handelingen ten behoeve van zelfredzaamheid;
- maximaal 3 uur per week voor het oefenen met aanbrengen structuur of met vaardigheden (dit is onderdeel van de huidige functie begeleiding); hiervoor geldt bovendien een maximale looptijd van één jaar;
- maximaal vier uur per week voor het overnemen van toezicht (respijtzorg)
- bij combinaties van vormen van begeleiding geldt een maximum van 12,9 uur per week (zonder oefenen) of 15,9 uur (met oefenen);
- Er is een hardheidsclausule. Bij heel zware (gedrags)problematiek is er een maximum van 19,9 uur per week. Voor mensen die palliatieve/terminale zorg nodig hebben, blijft het bestaande maximum van 56 uur van kracht.

Voor begeleiding in dagdelen verandert er niets; dit blijft staan op maximaal 9 dagdelen.

Overgangsregeling

De pakketmaatregel gaat in per 1 januari 2009 en geldt vanaf die datum voor alle nieuwe gevallen en voor alle herindicaties. Lopende indicaties blijven geldig tot uiterlijk 1 januari 2010.

Eigen verantwoordelijkheid en overloop naar andere domeinen

Wie door de nieuwe regels zijn AWBZ-begeleiding verliest, zal in veel gevallen zelf of met hulp van zijn naaste omgeving de problemen moeten opvangen. Dat geldt in ieder geval voor mensen met lichte beperkingen. De staatssecretaris is daar heel helder in.

Niet helder is zij over de vraag welke hulp andere domeinen en instanties kunnen overnemen. Een deel van de mensen die begeleiding uit de AWBZ verliest, kan straks een beroep op hulp doen bij de gemeente of jeugdzorg; een kleiner deel kan misschien terecht bij arbeidsvoorzieningen of onderwijs. Maar de staatssecretaris is nog heel vaag op dit punt.

Voor de 'overloop' naar andere domeinen heeft het kabinet 50 miljoen euro in 2009 en 150 miljoen euro vanaf 2010 gereserveerd. Volgend voorjaar zal pas besloten worden hoe dit geld verdeeld wordt.

Bijzondere groepen: dak- en thuislozen, jeugd

De begeleiding en persoonlijke verzorging voor mensen met een psychosociale problematiek valt vanaf 2009 geheel buiten de AWBZ en wordt overgeheveld naar de gemeenten. Het gaat hier om dak- en thuislozen, cliënten in de vrouwenopvang en ouderen met psychosociale problemen. Deze maatregel was al eerder bekend gemaakt. Het betreft in principe geen bezuiniging, want volgens de staatssecretaris wordt het bijbehorende bedrag uit de AWBZ overgemaakt naar gemeenten. Dit neemt niet weg dat de maatregel tot onrust leidt. Gemeenten hebben grote vrijheid om zelf te bepalen hoe zij deze taak gaan invullen; de ene gemeente zal dit beter oppakken dan de andere.

De ministeries van VWS en Jeugd en Gezin gaan samen een taskforce instellen die de indicatiestelling voor jongeren op orde moet brengen. De bureaus jeugdzorg moeten uniform en volgens de CIZ-indicatiesystematiek gaan indiceren (het staat niet zo in de brief, maar het is nu een rommeltje). Bovendien moeten de scheidslijnen tussen AWBZ-zorg en algemene jeugdzorg helder getrokken worden; nu is bijvoorbeeld niet helder in welke gevallen een 'psychiatrische aanpak' (dus AWBZ en geen jeugdzorg) vereist is.

De taskforce moet over een maand al rapporteren of de problemen bij de bureaus jeugdzorg op tijd opgelost kunnen worden en zo nee, wat de alternatieven zijn.

Monitoring

De staatssecretaris geeft toe dat zij de 'aard en omvang' van alle veranderingen die de pakketmaatregelen teweeg zullen brengen, nog niet goed kan overzien. 2009 ziet zij als een overgangsjaar waarin de gekozen systematiek verder ontwikkeld en verfijnd kan worden. Zij heeft de gezamenlijke cliëntenorganisaties gevraagd om het effect van de pakketmaatregelen uitgebreid te monitoren. De monitor zal breed worden opgezet, zodat ook de gevolgen voor de ketenzorg en de samenhang met andere domeinen (WMO, zorgverzekeringswet, jeugdzorg, enzovoort) zichtbaar worden.

AWBZ-pakketmaatregelen

ACHTERGROND EN DISCUSSIE

De pakketmaatregelen staan verwoord in een brief van staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer. In die brief neemt zij ook uitgebreid de ruimte om de achtergronden van het beleid te schetsen en haar keuzes te verdedigen.

Het kabinet wil de AWBZ weer beperken tot langdurige zorg voor mensen met ernstige beperkingen. Alleen op die manier kan de AWBZ betaalbaar blijven en kunnen we samen de solidariteit blijven opbrengen om de premies te betalen.

Vooraf voor begeleiding vanuit de AWBZ zijn de kosten in de afgelopen jaren sterk gestegen. Volgens de staatssecretaris is dat begonnen met de modernisering van de AWBZ en de invoering van de functiegerichte indicatiestelling in 2003. Sindsdien is de toeloop tot de functie begeleiding niet meer te stoppen. De grenzen zijn steeds verder opgerekt; mensen krijgen nu AWBZ-begeleiding voor zaken, waarvoor dat vroeger ondenkbaar was.

Uit stukken van het CIZ blijkt bovendien dat het gemiddeld aantal geïndiceerde uren begeleiding de afgelopen jaren sterk is toegenomen, terwijl de problematiek even zwaar is gebleven. Om die reden beperkt de staatssecretaris nu ook de omvang (maximum aantal uren) van de begeleiding.

Tot zover weinig discussie. Vriend en vijand zijn het erover eens dat de grenzen van de AWBZ scherper afgebakend moeten worden; de laatste jaren werden mensen soms te makkelijk doorverwezen naar de AWBZ. En ook het besluit om te bezuinigen op de omvang van de indicaties heeft nog maar weinig kritiek opgeroepen.

Ideologisch betoog

De staatssecretaris verdedigt haar bezuinigingen op sommige plekken met een ideologisch getint betoog: AWBZ-zorg maakt mensen passief en afhankelijk, jongeren in de AWBZ worden te snel in het medische circuit getrokken; je isoleert mensen van de samenleving door te snel zware en individuele vormen van zorg in te zetten. Dit kabinet doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen – wat kun je nog wél? -, op de eigen kracht van het gezin, en op de mogelijkheden van de WMO om met collectieve voorzieningen mensen weer meer bij de samenleving te betrekken, enzovoort....

Het is de boodschap die ook de grondgedachte van de WMO is en die bij cliëntenorganisaties in de ggz vaak positief is ontvangen: meedoen, burgerschap, mensen aanspreken op eigen kracht. Maar ondanks deze mooie ideologische verpakking hebben cliëntenorganisaties grote kritiek op de pakketmaatregelen.

Kritiekpunten vanuit cliëntenorganisaties

Staatssecretaris Bussemaker is door haar collega's het bos in gestuurd om 800 miljoen euro bezuinigingen in de AWBZ bij elkaar te sprokkelen. De andere bewindslieden hebben zich onttrokken aan hun verantwoordelijkheid; er is geen integrale aanpak. Er zijn geen afspraken gemaakt over de grenzen van de AWBZ heen: met gemeenten, met onderwijs, met jeugdzorg, enzovoort. Er is dus geen enkele garantie dat mensen die door het verlies van hun AWBZ-begeleiding in de problemen komen, elders fatsoenlijk worden opgevangen.

Kortom: de brief gaat over 'hoe bezuinig ik in de AWBZ' en niet over 'hoe organiseren wij in onze samenleving de hulp aan mensen met beperkingen'.

De opvang binnen gemeenten is zeer onzeker. De VNG wil graag dat gemeenten ondersteunende en activerende begeleiding overnemen, maar wil dat die taken dan ook formeel worden overgeheveld, inclusief het bijbehorende budget. De huidige praktijk in de WMO is dat gemeenten met name weinig oog hebben voor mensen met een psychiatrische achtergrond.

Individuele begeleiding kan niet altijd vervangen worden door een collectieve voorziening. Als er geen collectieve voorziening beschikbaar is of als de collectieve voorziening niet voldoet, moet een cliënt aanspraak kunnen blijven maken op een individuele voorziening, inclusief de keuzemogelijkheid voor een pgb. Die garantie geeft de staatssecretaris niet.

Het tijdspad is veel te krap:

- als gemeenten, onderwijs, jeugdzorg of andere domeinen/instanties al bereid zijn om verantwoordelijkheden over te nemen, dan hebben zij niet voldoende tijd om dat goed te doen.
- het is haast ondenkbaar dat de bureaus jeugdzorg voor 1 januari de indicatiestelling goed op orde hebben.
- er is veel te weinig tijd voor voorlichting aan de mensen om wie het gaat; laat staan dat er in 2009 voldoende cliëntondersteuning is voor alle doelgroepen (voor de ggz is daar in ieder geval nog niets voor geregeld).

Bussemaker spreekt over 2009 als overgangsjaar, waarin zaken verder ontwikkeld en verfijnd kunnen worden. Maar mensen die straks in januari een herindicatie krijgen en hun begeleiding verliezen, hebben daar geen boodschap aan.

Het is de vraag of het verstandig is de zwaarte van de beperking als enig criterium te hanteren. Soms kan er sprake zijn van een lichte beperking, maar helpt begeleiding om verergering van de problematiek te voorkómen. De persoonlijke en maatschappelijke meerwaarde van de begeleiding – of zo u wilt: het effect van de hulpverlening – is dan extra groot. Dit kan vooral bij kinderen en jongeren gelden.

De gevolgen voor specifieke doelgroepen zijn niet goed doordacht. Wat betekent de bezuiniging bijvoorbeeld voor mensen met beperkingen op het gebied van psychisch welbevinden? Angst, depressie of geen levensdoel zien, zijn niet meer genoeg om begeleiding vanuit de AWBZ te krijgen. Moeten deze mensen bij de Zorgverzekering terecht? Is dat wel wenselijk? En wat als zij geen behandeling meer hebben of willen? Of is toch de gemeente voor hen het loket?

Dit soort vraagstukken moeten nu gaandeweg en met hulp van de monitor door cliëntenorganisaties opgelost worden. Het lijkt een beetje op een wielrenner die met een kapotte fiets van start gaat en de ploegleider die erop vertrouwt dat de reparatie tijdens de koers verricht kan worden.

Meer informatie

De brief met de uitwerking van de pakketmaatregelen AWBZ staat op www.minvws.nl onder kamerstukken van 16 september 2008. Wat nog ontbreekt zijn de rapporten van het CIZ en van HHM waarop de staatssecretaris haar maatregelen baseert. Normaal gesproken worden die tegelijk openbaar. Waarschijnlijk zijn de rapporten nog niet af of is er politiek gesteggel achter de schermen over de formulering van conclusies.

De meeste cliëntenorganisaties hebben in een persbericht gereageerd op de maatregelen. Zie bijvoorbeeld www.platformggz.nl, www.cg-raad.nl, www.npcf.nl, www.loc.nl. Per Saldo heeft op Prinsjesdag behalve een persbericht ook een brief aan de Tweede Kamer doen verschijnen met een uitgebreide reactie op de pakketmaatregelen: www.pgb.nl.

De discussie over de pakketmaatregelen zal nog wel even voortduren. De Tweede Kamer vergadert er waarschijnlijk in oktober over; en in november volgt de begrotingsbehandeling van VWS. Misschien leidt dat nog tot aanpassing van de plannen, bijvoorbeeld een latere invoeringsdatum. We houden u op de hoogte!