

# De algemeen toegankelijke voorziening groepsbegeleiding voor ouderen Maastricht Heuvelland

## 1. Inleiding

Afgelopen maanden is een ambtelijke werkgroep aan de slag gegaan met de opgave de groepsbegeleiding voor ouderen in de regio Maastricht Heuvelland algemeen toegankelijk te organiseren. Onderhavige richtingennotitie is de uitkomst van de werkgroep bijeenkomsten en heeft als doelstelling de lijn waarlangs de opdracht verder wordt uitgewerkt, te concretiseren. Het kiezen van deze richtingen, markeert een belangrijke fase in het proces. Met de besluitvorming start nadrukkelijk de externe fase en wordt het mandaat van de werkgroep om deze in te zetten bevestigd.

## 2. De analyse van de opdracht

### 2.1. Het arrangement begeleiding groep ouderen

Vijftig procent van het huidige maatwerkarrangement begeleiding groep bestaat uit ouderen. Het beroep op de voorziening komt grotendeels voort uit psychogeriatric (PG) en/of somatiek. Met andere woorden een psychische en/of chronische lichamelijke aandoening als gevolg van ouderdom. Het arrangement begeleiding groep is voor de doelgroep ouderen voor het overgrote deel gericht op eenzaamheidsbestrijding en/of ontlasting van de mantelzorger. De invulling bestaat enerzijds uit activiteiten die deelnemers cognitief activeren en prikkelen en anderzijds uit bewegingsoefeningen.

Uit de ondersteuningsplannen blijkt dat ze vaak via verpleging en verzorging of huishoudelijke hulp doorverwezen worden voor een indicatie. Het belang van de voorziening in het kader van langer thuis blijven is groot. Het gaat over een kwetsbare groep die niet meer of in onvoldoende mate in staat is zelfstandig te participeren in de maatschappij, ook niet in de huidige algemeen toegankelijke structuur. Vaak – niet altijd – is er sprake van een of meerdere mantelzorgers. Het accent ligt op (langdurig) ondersteunen en ontlasten. De arrangementen eindigen vaak door instroom in de WLZ of door overlijden.

In de regio Maastricht Heuvelland zijn 978 indicaties begeleiding groep, in 455 gevallen is de cliënt ouder dan 75 jaar. Deze doelgroep heeft vaker een meervoudige ondersteuningsbehoefte. Het betreft dan met name stapeling van meerdere Wmo voorzieningen en/of samenloop met ondersteuning uit de zorgverzekeringswet. Opvallend is dat de combinatie met de dienstverlening individuele begeleiding slechts 10% bedraagt. De verwachting dat ouderen die hulp nodig hebben in de vorm van begeleiding groep ook in de thuissituatie op begeleiding zijn aangewezen, wordt hierdoor weerlegd.

Ongeveer 60% van het arrangement begeleiding groep voor ouderen in de regio wordt geleverd door 5 aanbieders. Het gaat daarbij om aanbieders die op vrijwel alle terreinen van de ouderenzorg actief zijn<sup>1</sup>. Zij beschikken over de benodigde infrastructuur, nemen deel aan de relevante netwerken, beschikken over een brede deskundigheid in de ouderenzorg en zijn doorgaans opdrachtnemer zowel in de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg, als in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In 2018 is in de regio Maastricht Heuvelland ongeveer € 6,3 miljoen uitgegeven aan het arrangement begeleiding groep. Ongeveer 3 miljoen hiervan heeft betrekking op begeleiding groep voor ouderen.

---

<sup>1</sup> Hetzij opgemerkt dat het percentage, het aantal en de aanbieders dat de ondersteuning levert per gemeente verschilt.

## Begeleiding groep in cijfers<sup>2</sup>

	Maastricht Heuvelland	Eijsden-Margraten	Gulpen-Wittem	Maastricht	Meerssen	Vaals	Valkenburg aan de Geul
<b>Clënten</b>	978	87	113	599	85	56	38
<b>&gt; 75 jaar</b>	455	59	56	205	58	50	27
<b>Kosten</b>	€ 6.308.269	€ 534.353	€ 554.638	€ 3.986.098	€ 583.398	€ 272.311	€ 377.471
<b>&gt; 75 jaar</b>	€ 3.073.548	€ 295.131	€ 311.501	€ 1.774.604	€ 327.801	€ 203.171	€ 161.340

## 2.2. Integrale ouderenzorg

Ouderdom komt met veranderingen op alle levensdomeinen. Sommige ouderen zijn vitaal en anderen worden steeds kwetsbaarder. Lang niet alle ouderen zijn zorgafhankelijk.

Zorg voor ouderen gaat over integrale zorg. Ouderen zijn vaak kwetsbaar op verschillende gebieden tegelijk, medisch en sociaal. Dit gaat gepaard met meerdere vormen van ondersteuning: mantelzorg, welzijn, hulpmiddelen, huishoudelijke hulp, begeleiding, persoonlijke verzorging, verpleging en wonen. Belangrijk is daarbij oog te hebben voor de samenhang. Integrale toegang is één, maar verandering van en innovatie in de ondersteuning vraagt vooral om integraliteit in de uitvoering ervan. Niet toevallig wordt in de *vijftig gezinnen aanpak* en in *krachten bundelen* vanuit dit perspectief geëxperimenteerd. De ondersteuning beïnvloedt elkaar en vraagt om afstemming. Hoe meer verschillende partijen betrokken zijn, hoe meer afstemming er nodig is en hoe moeilijker het is om tot samenhangende ondersteuning te komen. Integrale ouderenzorg is gebaat bij een beperkt aantal (samenwerkende) partijen met een brede deskundigheid en verantwoordelijkheid op het terrein van ouderenzorg. Vanuit deze basis kan gewerkt worden aan nieuwe vormen van integrale collectieve en/of individuele ondersteuning voor ouderen en (verdere) samenwerking met zorgverzekeraars.

## 3. De verwervingsstrategie

### 3.1. Selectie van partijen

Op basis van het streven naar een integrale ondersteuningsstructuur (paragraaf 2.2.) richten we de opdracht op een beperkt aantal aanbieders met een brede deskundigheid en verantwoordelijkheid op het terrein van ouderenzorg. De analyse van het huidige arrangement *begeleiding groep voor ouderen* (paragraaf 2.1.) leert dat de doelgroep regionaal geconcentreerd is bij een vijftal partijen. Om de voorgenomen substitutie van de maatwerkvoorzieningen hanteren we een minimale dekkinggraad. De maatwerkvoorziening begeleiding groep (voor ouderen) blijft achter deze structuur als vangnet beschikbaar.

### 3.2. Subsidiëren of inkopen

Met het verlenen van subsidie of het geven van een opdracht worden samenwerkingsrelaties geformaliseerd. Subsidies worden in beginsel gereguleerd door het subsidierecht en inkoopopdrachten door het aanbestedingsrecht. Op subsidies verleend met een uitvoeringsovereenkomst is het aanbestedingsrecht doorgaans ook van toepassing. Er kan daarom niet worden uitgegaan dat bij subsidieverstrekking geen aanbestedingsplicht geldt.

De (voorliggende) voorziening *begeleiding groep voor ouderen* is een wettelijke taak van gemeenten. Het enkel stimuleren ervan is niet voldoende. Een verplichting tot nakoming is wenselijk om te garanderen dat de vereiste dienstverlening daadwerkelijk worden verricht. Dit maakt de keuze voor een inkoopopdracht voor de hand liggend.<sup>3</sup>

### 3.3. De inkoopprocedure

De opdracht voor de voorliggende voorziening *begeleiding groep voor ouderen* kwalificeert als een sociale en andere specifieke dienst (SAS). Omdat de opdrachtwaarde groter is dan € 750.000 dient de opdracht weliswaar Europees te worden aanbesteed, maar er is een sterk vereenvoudigde procedure van toepassing. Mits voldaan

<sup>2</sup> Bron: arrangementenmonitor Maastricht Heuvelland; cliënten op peildatum 31/12/2018 en kosten over kalenderjaar 2018

<sup>3</sup> Zie handreiking VNG: subsidiëren of inkopen

wordt aan een aantal randvoorwaarden, de algemene beginselen (gelijkheid, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit) en de gids proportionaliteit biedt dit de mogelijkheid de procedure naar eigen wens in te richten, waarbij ruimte is voor dialoog met de aanbieders.<sup>4</sup>

De selectie van partijen wordt vormgegeven aan de hand van eisen gerelateerd aan de beleidsmatige keuze om met een beperkt aantal aanbieders een integrale ondersteuningsstructuur voor ouderen in te richten. Niet alle partijen zullen hierdoor zelfstandig toegang hebben tot de opdracht. Toegang tot de opdracht voor de voorliggende voorziening *begeleiding groep voor ouderen* zal voor vele van de huidige aanbieders slechts mogelijk zijn als onderaannemer of combinatie.

Wanneer deze aanbieders zelfstandig actief willen blijven, kan dit in het systeem van maatwerkvoorzieningen. Daarbij geldt dat het algemeen toegankelijk aanbod voorliggend is en dat daadwerkelijke afname van het maatwerkarrangement begeleiding groep afhankelijk is van het onderscheidend en aanvullend karakter van de maatwerkvoorziening. Aanbieders kunnen het maatwerkarrangement begeleiding groep na 1 januari 2020 nog slechts aanbieden voor zover zij geen deel uitmaken van de algemeen toegankelijke structuur hetzij als hoofdaannemer, als onderdeel van een combinatie of als onderaannemer.

## 4. Doelgroep

### 4.1. Afbakening

De doelgroep van de voorliggende structuur van *begeleiding groep voor ouderen*, zijn

- de inwoners met een chronische lichamelijke of psychogeriatrische aandoening als gevolg van ouderdom
- die als gevolg hiervan niet terecht kunnen in de algemene voorzieningen van huiskamers, vrijwilligersinitiatieven, gemeenschapsvoorzieningen e.d..

Afhankelijk van de input van met name aanbieders en opdrachtnemers gebruiken we bij de ingangstoets aanvullend een (zachte) leeftijdsgrens ter afbakening.

### 4.2. Overgangsccliënten

Alle bij de gegunde aanbieders onderhanden cliënten gaan per 1 januari 2020 over naar de algemeen toegankelijke structuur. Voor de betreffende aanbieders betekent dit dat de huidige arrangementsfinanciering voor begeleiding groep eindigt per 1 januari 2020. Hier komt per 1 januari 2020 een andere financiering voor in de plaats.

Hoewel er voor cliënten nauwelijks feitelijke gevolgen zijn, moet het omzetten van de maatwerkvoorziening naar de algemeen toegankelijke voorziening zorgvuldig gebeuren. De huidige cliënten ontlenen aanspraken op basis van een toekenningbeschikking. Jurisprudentie leert dat een maatwerkvoorziening in principe niet zonder individueel onderzoek – enkel met een verwijzing naar de algemeen toegankelijke voorziening - kan worden beëindigd. De hierbij te hanteren werkwijze zal in nauw overleg met cliënten en uitvoerende partijen worden uitgewerkt. In alle gevallen ontvangt de cliënt een individuele beëindigingsbeschikking.

Ouderen die gebruik maken van aanbieders die niet tot het algemeen toegankelijk systeem behoren en/of gebruik maken van een PGB, kunnen ook na 2020 bij deze aanbieders blijven. Bij afloop van de maatwerkvoorziening, wijziging van de ondersteuningsbehoefte of periodiek onderzoek wordt dit op individuele basis nader onderzocht. Daarnaast kunnen cliënten natuurlijk zelf op ieder moment de keuze maken voor de voorliggende voorziening. In die gevallen wordt de maatwerkvoorziening beëindigd.

---

<sup>4</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/themas/sociaal-domein/aan-de-slag/vereenvoudigde-aanbestedingsprocedure-voor-sociale-en-andere>

## 5. Toegankelijkheid

### 5.1. Zonder indicatie

De dienstverlening begeleiding groep voor ouderen is per 1 januari 2020 in de regio Maastricht Heuvelland zonder indicatie toegankelijk.

Inwoners kunnen zich er melden met of zonder verwijzing. De structuur voorziet zowel in de behoefte aan incidentele (ad-hoc) deelname, als in structurele collectieve ondersteuning. Er wordt gewerkt met een lichte ingangstoets gericht op het vaststellen of iemand tot de doelgroep behoort. Ingeval er sprake is van structurele ondersteuning worden omvang, tijdstippen en activiteiten (door de aanbieder) afgestemd op de individuele behoefte. Uitgangspunt is dat dit in af- en overeenstemming met cliënt en dienst formele en informele ondersteuningsstructuur gebeurt. Desgewenst kan cliënt hierbij onafhankelijke cliëntondersteuning inschakelen. Hetzij opgemerkt dat deze werkwijze niet past binnen de juridische term *algemene voorziening* in het kader van de Wmo. Om die reden hanteren we de term voorliggende voorziening. Het onderscheid met een algemene voorziening in het kader van de Wmo is verder uitgewerkt in bijlage 1.

Verwijzing naar de voorliggende voorziening kan in principe door iedereen gebeuren. Wanneer er hulp nodig is bij het daadwerkelijk realiseren van de hulpvraag, wordt deze geboden door de sociale teams. Deze ondersteuning richt zich zowel op de fysieke (het regelen van het vervoer), als de psychische aspecten (het slechten van psychische drempels).

### 5.2. Nabijheid

Ingeval van een verwijzing wordt in principe verwezen naar de locatie zo dicht mogelijk bij de woning van cliënt. Wanneer de cliënt een expliciete voorkeur heeft voor een andere locatie binnen de algemeen toegankelijke structuur wordt hier rekening mee gehouden. Dit betekent dat inwoners in principe in alle gevallen gebruik mogen maken van het volledige aanbod binnen de regio Maastricht Heuvelland.

Wanneer cliënt een voorkeur uitspreekt voor een aanbieder die niet is gecontracteerd in de algemeen toegankelijke structuur of een persoonsgebonden budget is een indicatie noodzakelijk. In de onderzoeksfase wordt mede onderzocht in hoeverre door middel van de voorliggende structuur passende ondersteuning kan worden geboden.

### 5.3. Vervoer

De opdrachtnemer van de betreffende locatie is primair verantwoordelijk voor het regelen van het vervoer naar zijn locatie. We sturen in de opdrachtverlening daarnaast op samenwerking in het *dagbestedings*vervoer van de algemeen toegankelijke aanbieders. Het vervoer naar de dichtstbijzijnde locatie is in de algemeen toegankelijke voorziening inbegrepen.

Wanneer de cliënt voor een andere locatie kiest als de dichtstbijzijnde algemeen toegankelijke locatie wordt hij in principe geacht zelf of met behulp van zijn eigen netwerk voor vervoer te zorgen. Wanneer hij desondanks een beroep doet op vervoer door de aanbieder is hij hiervoor een cliëntbijdrage verschuldigd. Deze bedraagt maximaal het bedrag op basis van de ov-tarieven.

### 5.4. Financiële bijdrage

Voor de deelname aan de algemeen toegankelijke voorziening begeleiding groep voor ouderen is op zichzelf geen financiële bijdrage verschuldigd. Dat geldt tevens voor het vervoer naar de dichtstbijzijnde locatie.

Voor de op de locaties aangeboden warme maaltijden is cliënt wel een bijdrage verschuldigd. Bij het bepalen van de hoogte zoeken we aansluiting bij de Nibud normen en het beleid inzake de kortingsregeling maaltijdvoorziening. Daarnaast geldt dat wanneer de cliënt of diens netwerk kiezen voor een andere locatie als de dichtstbijzijnde hiervoor (maximaal) de ov-tarieven verschuldigd zijn. De hoogte van deze bijdrages gelden voor ieder inkomensniveau als algemeen gebruikelijke kosten.

## 6. Kwaliteit

### 6.1. Algemeen

De algemeen toegankelijke structuur heeft een uniform (basis)kwaliteitsniveau. Dit waarborgen we aan de voorkant door middel van selectie-eisen en de (functionele) specificatie van het dienstverleningsniveau. De programmering is gericht op cognitief en fysiek activeren. Opdrachtnemers zijn verantwoordelijk voor het activiteitenprogramma en het creëren van een gastvrije omgeving die aansluit bij de interesses en mogelijkheden van de doelgroep. Binnen de gestelde kaders blijft er ruimte voor diversiteit.

### 6.2. Ervaren kwaliteit als graadmeter

Kwaliteit is maar deels aan de voorkant te waarborgen. Van belang is dat gedurende de uitvoering structureel aandacht is voor verdere samenhang en ontwikkeling. Bij maatschappelijke ondersteuning in het algemeen en bij de dienstverlening begeleiding groep in het bijzonder gaat het om de relatie tussen zorgverlener(s) en de cliënt. Naast andere indicatoren in het kader van de kwaliteitsbewaking geven we daarom de ervaren kwaliteit van de deelnemers hierin een belangrijke plaats.

## 7. Financieringsmodel

### 7.1. Financiële dekking

Dekking van de algemeen toegankelijke voorziening groepsbegeleiding voor ouderen vindt plaats vanuit de middelen voor het arrangement begeleiding groep. We verdelen het budget voor het arrangement begeleiding groep (per gemeente) naar grondslag ouderen en overig. Het budget BG-ouderen is het bruto beschikbaar bedrag dat vervolgens verdeeld wordt over de maatwerkvoorziening groepsbegeleiding voor ouderen en de algemeen toegankelijke voorziening. De kosten die verbonden zijn aan de cliënten die per 1 januari 2020 onderdeel uitmaken van het algemeen toegankelijk systeem vormen het financieel kader voor het kalenderjaar 2020.

### 7.2. Verdeling en ontwikkeling budget

De verdeling van het beschikbare budget over de gecontracteerde aanbieders zal in eerste instantie gerelateerd worden aan het budget van de cliënten met een indicatie voor het arrangement begeleiding groep per aanbieder. Opdrachtnemers ontvangen per kalenderjaar een lumpsum bedrag. Dit bedrag wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld aan de hand van een verder uit te werken verdeelmodel. Hierin wordt rekening gehouden o.a. met de ontwikkelingen in het macrobudget en de (financiële) ontwikkeling van het maatwerkarrangement begeleiding groep. Naarmate het aandeel ouderen binnen de DVO partijen afneemt, wordt het vrijgekomen budget toegevoegd aan de algemeen toegankelijke structuur en omgekeerd. Daarmee wordt het budgetrisico (deels) doorgelegd naar opdrachtnemers.

## 8. Beslispunten

- We positioneren de groepsbegeleiding voor ouderen als een **voorliggende voorziening**, die zonder indicatie toegankelijk is (≠ algemene voorziening).
- De doelgroep van de voorliggende voorziening zijn de inwoners met een chronische lichamelijke of psychogeriatrische aandoening als gevolg van ouderdom. Het betreft nadrukkelijk de doelgroep die niet (meer) in de algemene voorzieningen terecht kan.
- We beleggen de toegang én uitvoering van de groepsbegeleiding voor ouderen bij aanbieders met een brede deskundigheid en verantwoordelijkheid op het terrein van ouderenzorg.
- We kiezen voor inkoop als verwervingsinstrument en hanteren de SAS procedure.
- We hanteren het uitgangspunt dat wordt verwezen naar de locatie zo dicht mogelijk bij de woning van cliënt.
- Het vervoer naar de dichtstbijzijnde locatie is in de algemeen toegankelijke voorziening inbegrepen. De aanbieder van die locatie is hier primair voor verantwoordelijk. We sturen in de opdrachtverlening daarnaast op samenwerking in het vervoer van de algemeen toegankelijke aanbieders

- Wanneer er hulp nodig is bij het daadwerkelijk realiseren van de hulpvraag, wordt deze geboden door de sociale teams. Deze ondersteuning richt zich zowel op de fysieke (het regelen van het vervoer), als de psychische aspecten (het slechten van psychische drempels).
- Dekking van de voorliggende voorziening groepsbegeleiding voor ouderen vindt plaats vanuit de middelen voor het arrangement begeleiding groep.
- Het budgettair kader van de voorliggende voorziening wordt bepaald aan de hand van het aandeel van de gegunde aanbieders in de uitgaven aan het maatwerkarrangement begeleiding groep voor ouderen (grondslag 2019). Voor de daaropvolgende jaren wordt een verdeelmodel ontwikkeld met een directe relatie tot de kostenontwikkeling in het maatwerkarrangement en het macrobudget.

# Toegankelijkheid zonder indicatie

Voor het zonder indicatie toegankelijk maken van maatschappelijke ondersteuning zijn na de decentralisaties twee verschillende modellen ontstaan. Enerzijds is sinds 2015 wettelijk de mogelijkheid gecreëerd maatschappelijke ondersteuning te organiseren als een algemene voorziening. Anderzijds hanteren verschillende gemeenten een uitvoeringspraktijk waarin maatwerkondersteuning wordt geleverd zonder dat er een (formele) indicatie wordt gesteld. Deze werkwijze wordt voorliggend op de geïndiceerde gemeentelijke ondersteuning gepositioneerd. Hieronder wordt het onderscheid en de toepassingsmogelijkheden van beide uitvoeringsvarianten geduid mede in relatie tot de opdracht om de groepsbegeleiding voor ouderen algemeen toegankelijk te maken.

De werkwijze waarbij gemeenten de indicatiestelling mandateren aan een derde organisatie laten we op deze plaats buiten beschouwing. In dat geval is er immers sprake van een maatwerkvoorziening, waarbij de in de wet- en regelgeving voorgeschreven eisen en proceswaarborgen onverkort van toepassing zijn.

## De algemene voorziening

Een algemene voorziening is als volgt gedefinieerd in de wet- en regelgeving<sup>5</sup>.

*Algemene voorziening: aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.*

Om voor een algemene voorziening in aanmerking te komen is geen aanvraag en ook geen beslissing van het college (beschikking) noodzakelijk.

Bij een algemene voorziening is slechts een lichte ingangstoets toegestaan. Afbakening dient te gebeuren op basis van algemene (objectieve) criteria waarmee kan worden bepaald of iemand tot de doelgroep van de voorziening behoort. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een leeftijdsgrens.

Maatschappelijke ondersteuning die als een algemene voorziening wordt aangeboden kan in principe niet in omvang begrensd worden op basis van persoonskenmerken, behoeften en mogelijkheden van gebruikers. Het is in principe aan de gebruiker zelf of hij er gebruik van maakt, voor hoe lang en in welke mate. De (financiële) beheersbaarheid van een algemene voorziening vormt daardoor een belangrijk aandachtspunt. Een algemene voorziening moet feitelijk zelfregulerend zijn.

Uit de wetsgeschiedenis is op te maken dat een algemene voorziening, in tegenstelling tot een maatwerkvoorziening, niet specifiek op een individu is gericht. De organisatievorm algemene voorziening leent zich daarom niet voor ondersteuning die specifiek gericht is op het individu. Het opstellen van een individueel zorgplan past niet bij een algemene voorziening. Dit is ook de strekking van de jurisprudentie rondom deze term.

Een voorbeeld van een algemene voorziening in de zin van de wet zijn de scootmobiel uitleenpunten. Er is sprake van één type scootmobiel (niet op individu afgestemd) en iedere inwoner mag er in gelijke mate gebruik van maken (onbeperkt).

## Voorliggende voorziening

De term voorliggende voorziening is vanaf 2015 uit de wetgeving verdwenen. De Wmo 2015 kent slechts twee soorten voorzieningen; de maatwerkvoorziening en de algemene voorziening. De Wmo heeft echter een complementair karakter. In zijn algemeenheid geldt dat ondersteuning krachtens de Wmo wordt afgestemd op alle andere ondersteuningsmogelijkheden die burgers ter beschikking staan en waar ze in het kader van de

---

<sup>5</sup> Artikel 1.1.1. Wmo en in artikel 1 lid 2 van de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Maastricht.

eigen kracht een beroep op kunnen doen. Meestal gaat het dan over ondersteuning op basis van andere wettelijke regelingen, maar het kunnen ook andere vormen van ondersteuning zijn<sup>6</sup>.

Verschillende gemeenten organiseren een uitvoeringspraktijk die ze als voorliggend op voorzieningen in het kader van de Wmo aanbieden. Laten we het in deze notitie voorliggende voorziening noemen. Dit zijn geen algemene voorzieningen omdat de ondersteuning wel wordt toegespitst op behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers. Het zijn ook geen maatwerkvoorzieningen omdat de (proces)bepalingen van de Wmo niet (volledig) worden toegepast. Er wordt onderzoek gedaan, maatwerk geleverd, maar geen beschikking afgegeven. Soms is het onderzoek naar en het bieden van een voorliggende voorziening volledig bij aanbieders belegd (bijvoorbeeld: Stand-By! Heerlen). In andere gevallen maakt de gemeentelijke uitvoering er onderdeel van uit (bijvoorbeeld Buurteams Utrecht). Daarmee zijn tevens twee voorbeelden van dit model genoemd.

Door het afstemmen van de te leveren ondersteuning op het individu is er bij een voorliggende voorziening - veel meer dan bij een algemene voorziening - dus sprake van een toegang tot de ondersteuning. Deze toegang is in vele opzichten vergelijkbaar met die tot maatwerkvoorzieningen maar voltrekt zich buiten de juridische kaders van de wet- en regelgeving. Deze regelvrijheid creëert ruimte voor de professional, die daarmee beter in staat is (zou zijn) om de juiste hulp op de juiste plaats te bieden. Doordat deze werkwijze niet wettelijk geregeld is, ontbreekt het aan juridische waarborgen voor cliënten, zoals het recht op bezwaar en beroep of klachtrecht. Vanuit juridisch oogpunt bezien is dit zorgelijk. Wanneer het echter voor betrokken cliënten op elk moment helder is dat, wanneer zij niet tevreden zijn, zij een formeel ondersteuningsverzoek kunnen indienen bij de gemeente, lijkt deze bezorgdheid (groten)deels te kunnen worden weggenomen.<sup>7</sup> Hetzij opgemerkt dat door het ontbreken van jurisprudentie het niet duidelijk is of deze door gemeenten ontwikkelde praktijk cliënten voldoende rechtszekerheid biedt<sup>8</sup>.

In Maastricht zijn onlangs pilots gestart die kwalificeren als voorliggende voorzieningen in bovenstaande zin. In de pilot *adempauze* beoordeelt de wijkverpleegkundige van Envida de inzet en omvang van de voorziening kortdurend verblijf en draagt dezelfde organisatie zorg voor de realisatie. Er zijn geen procesvoorschriften en er worden geen beschikkingen afgegeven. De pilot *krachten bundelen* heeft als missie het realiseren van een laagdrempelige toegang tot integrale ondersteuning. Daarmee wordt eenzelfde beweging in gang gezet op een veel breder ondersteuningsaanbod. Aanbieders krijgen in beide gevallen maximale vrijheid om flexibel in te spelen op de ondersteuningsbehoefte.

## Samenvattend

Voor het laagdrempelig toegankelijk organiseren van een voorziening kan gekozen worden uit twee uitvoeringsvarianten: de algemene voorziening of de voorliggende voorziening. Hoewel in veel gemeenten de termen algemene voorziening en voorliggende voorziening door elkaar heen gebruiken zijn er fundamentele verschillen.

De wettelijke term algemene voorziening laat zeer beperkt ruimte voor het leveren van ondersteuning gericht op het individu. Maatschappelijke ondersteuning waarbij gericht wordt gewerkt aan persoonlijke ontwikkeling lijkt daardoor niet als algemene voorziening te kunnen worden georganiseerd. Sturing bij algemene voorzieningen kan slecht op systeemniveau op basis van vooraf opgestelde algemene (objectieve) criteria. Dit

---

<sup>6</sup> Artikel 2.3.5. lid 5 en lid 6 Wmo

<sup>7</sup> In Heerlen accepteert 98% van de cliënten het voorliggend ondersteuningsaanbod van Stand-By! Dit betekent dat het in die gevallen niet tot een melding komt.

<sup>8</sup> De jurisprudentie rondom resultaatgericht beschikken geeft aan dat de Centrale Raad van Beroep het belang van de rechtszekerheid van de cliënt erg hoog acht. De spagaat die dit oplevert met het doorvoeren van vernieuwingen heeft inmiddels geleid tot een aangekondigde wijziging in de Wet maatschappelijke ondersteuning.



bemoeilijkt de (financiële) beheersbaarheid van dit model en daarmee ook het overdragen van budgetverantwoordelijkheid naar aanbieders.

Bij de variant voorliggende voorziening lijkt de vrijheid (van aanbieders) maximaal. Het proces van onderzoek en ondersteuning wordt in beginsel buiten de juridische kaders georganiseerd. Daarmee komt de rechtszekerheid van cliënten onder druk te staan. Dit wordt gelegitimeerd door cliënten duidelijk te maken dat zij te allen tijde een formeel ondersteuningsverzoek kunnen indienen.