

# Naar een Amsterdams basispakket Wmo: algemene uitgangspunten voor de individueel gerichte welzijnsdiensten

---

## 1. *Inleiding*

**Amsterdam werkt aan een basispakket Wmo. Dat is een samenhangend pakket van voorzieningen (individueel en collectief) en dienstverlening. Van dat basispakket is afgesproken dat 80% in de hele stad op dezelfde wijze voor burgers beschikbaar komt. Dit voorstel gaat over die 80% van het onderdeel individueel gerichte welzijnsvoorzieningen. We noemen dat het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten.**

Voor ouderen kent Amsterdam al sinds 2001 een basispakket. Dat bestaat uit voorzieningen als thuisadministratie, ontmoetingsactiviteiten, cliëntondersteuning en boodschappenservice. In het bestuursakkoord 2006-2010 is afgesproken dat nagegaan zou worden hoe een dergelijk pakket ook ter beschikking zou kunnen komen van andere groepen met een behoefte aan ondersteuning (OGGZ-cliënten, mensen met verstandelijke en lichamelijke beperkingen). Daar wordt sinds 2007 stapsgewijs aan gewerkt. In het kader van deze verbreding vindt momenteel een 'herijking' plaats. Voor elk van de diensten wordt afgesproken:

- wat de inhoud is,
- op welk kwaliteitsniveau ze geleverd wordt,
- wie toegang krijgt tot de betreffende dienst,
- of en wat een gebruiker ervoor betaalt.

Bij de herijking worden zowel aanbieders als burgers betrokken

Maaltijden en sociale alarmering zijn inmiddels herijkt. Bij die herijkingen bleken dezelfde vraagstukken te spelen. Er is daarom behoefte aan algemene uitgangspunten op het gebied van inhoud, toegang en organisatie van diensten. Daar wordt in deze notitie op ingegaan. Maar eerst wordt beschreven hoe het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten zich verhoudt tot andere onderdelen in het Wmo basispakket en tot het huidige basispakket ouderen.

---

## 2. *Van een basispakket ouderen naar een Wmo basispakket*

**Amsterdam zet zich in voor de ontwikkeling van een Wmo basispakket. Dat Wmo basispakket houdt in dat een aantal omschreven voorzieningen en vormen van dienstverlening in de hele stad voor 80% op een gelijke manier aan burgers wordt aangeboden. De overige 20% is maatwerk, afhankelijk van de samenstelling van de bevolking van een stadsdeel en/of specifieke problematieken.**

De voorzieningen en diensten zijn in ingedeeld in 4 groepen:

- De *centrale stad* is verantwoordelijk voor:
  - (1) Individuele zorgvoorzieningen. Het betreft hier producten waarop burgers onvoorwaardelijk moeten kunnen rekenen om zelfstandig te kunnen

blijven wonen. Deze voorzieningen zijn vastgelegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning.<sup>1</sup>

(2) Stedelijke opvang en zorgvoorzieningen voor dak en thuislozen, mensen met zware OGGZ-problemen, slachtoffers huiselijk en eerge relateerd geweld.

• De *stadsdelen* zijn verantwoordelijk voor:

(3) Individueel gerichte welzijnsdiensten, zoals maaltijdservice, thuisadministratie, klussenhulp en boodschappenservice.

(4) Collectieve activiteiten op buurtniveau met een preventief karakter (buurthuizen, sportaccommodaties, sociaal-cultureel werk).

Al deze voorzieningen maken samen met dienstverlening onderdeel uit van het WMO basispakket. In het Wmo Basispakket zitten niet alleen voorzieningen en diensten, het omvat ook stadsbrede procesafspraken, zoals bijvoorbeeld de Aanpak Huiselijk Geweld, de inrichting van de Meldpunten Zorg en Overlast, de wijze van overleg met cliëntorganisaties en de realisatie van Woonservicewijken.

Bovenstaande indeling leidt tot een herordening van de diensten van het huidige basispakket voor ouderen. Dat bestaat namelijk uit een mix van individueel gerichte en collectieve diensten. Voor individueel gerichte diensten gelden echter andere afwegingen dan voor collectieve diensten als het gaat om vraagstukken als toegang en organisatie.

In deze notitie gaat het om de individueel gerichte welzijnsdiensten (3).

Opzet is, dat alle stadsdelen een basispakket arrangeren van zulke diensten voor ouderen en anderen die dit aanbod nodig hebben. De term 'basispakket' betekent dat alle stadsdelen hier een aanbod zullen organiseren dat minimaal voldoet aan de stedelijk afgesproken inhoud, kwaliteit en het maximaal vastgestelde bedrag dat mensen er voor moeten betalen. Daarnaast kunnen stadsdelen, afhankelijk van de lokale omstandigheden besluiten om extra diensten of activiteiten uit te voeren.

---

### 3. Wat komt er in het basispakket?

**Het basispakket van de individueel gerichte welzijnsdiensten zal bestaan uit cliëntondersteuning, thuisadministratie, thuismaaltijden, boodschappenservice, klussenhulp, sociale alarmering en telefooncirkels.**

De herijking krijgt de komende tijd vorm. In de tabel op de volgende pagina is in een oogopslag te zien hoe de diensten van het basispakket ouderen onderdeel worden van het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten. In de middenkolom is te zien waar die diensten terecht komen: deels in het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten, deels op andere plekken van het Wmo basispakket. In de rechterkolom staat wanneer de herijking plaats vindt.

---

<sup>1</sup> De voorzieningen in de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning zijn:

- kleine woningaanpassingen,
  - aanvullend openbaar vervoer (Connexion en Stadsmobiel),
  - hulp bij het huishouden,
  - woonvoorzieningen (verhuiskostenvergoedingen, woonruimteaanpassingen, trapliften) en
  - vervoersvoorzieningen (waaronder rolstoelen, scootmobiel en vervoerskostenvergoedingen).
- In het vervolg van de notitie wordt met 'de Verordening' deze Verordening Maatschappelijke Ondersteuning bedoeld.

De kleine woningaanpassingen vormen een uitzondering op de verantwoordelijkheidsverdeling: deze vallen namelijk onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen.

Overigens vormt sociale alarmering in dit aanbod een uitzondering: deze individueel gerichte welzijnsdienst is de enige die onder verantwoordelijkheid van de centrale stad valt.

Basispakket ouderen	Naar	Herijking		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- advies</li> <li>- huisbezoek</li> <li>- ouderenadvisering</li> <li>- thuisadministratie</li> <li>- maaltijden aan huis</li> <li>- boodschappenservice</li> <li>- klussenhulp</li> <li>- alarmering en alarmopvolging</li> <li>- telefooncirkel</li> </ul>	<b>Basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cliëntondersteuning</li> <li>- thuisadministratie</li> <li>- thuismaaltijden</li> <li>- boodschappenservice</li> <li>- klussenhulp</li> <li>- sociale alarmering</li> <li>- telefooncirkel</li> </ul>	2008/2009		
		nog onbekend	2008/2009	
		- buurtbus	Loket Zorg en Samenleven	
		- (telefonisch) spreekuur	Verordening maatschappelijke ondersteuning	
		- Kleine woningaanpassingen	Collectieve welzijnsdiensten	
		- beschermd en begeleid vervoer	Collectieve welzijnsdiensten	
		- welzijnsactiviteiten: eenmalige, kortlopende en langlopende activiteiten <sup>2</sup>	Collectieve welzijnsdiensten	
		- themagroepen/groepsgesprekken	Collectieve welzijnsdiensten	
		- ondersteuning ouderenadviesraden: deskundigheidsbevordering	Collectieve welzijnsdiensten	
		- ondersteuning ouderenadviesraden: vergaderfaciliteiten	Collectieve welzijnsdiensten	
- inkomensondersteunende maatregelen <sup>3</sup>	Dienst Werk en Inkomen, armoedebeleid			

Het pakket is te typeren als een 'licht vangnet', vooral gericht op het langer zelfstandig blijven wonen.<sup>4</sup> Dit lichte vangnet wordt al dan niet geboden in samenhang met het zwaardere vangnet van de individuele zorgvoorzieningen van de Verordening en de AWBZ, en met de collectieve welzijnsdiensten. Uitgangspunt is dat mensen gebruik maken van zo licht mogelijke voorzieningen.

Mogelijk gaan in de toekomst andere diensten deel uitmaken van het basispakket. Zo zal bij de herijking van de klussendienst worden gezien of tuinhulp daar een onderdeel

<sup>2</sup> Hieronder vallen: sociaal-culturele activiteiten, maaltijden in wijkrestaurants/eettafels, clubs voor vrijetijdsbesteding, ontmoetingsruimte, cursussen, bewegingsactiviteiten.

<sup>3</sup> Hieronder vallen: plusvoorzieningen, woonlastenfonds, bureaus voor schuldhulpverlening, huursubsidie, kwijtschelding gemeentebelasting, bijzondere bijstand, aanvullende bijstand, stadspas

<sup>4</sup> De voorzieningen behorend tot de categorie collectieve welzijnsdiensten zijn meer gericht op preventie en maatschappelijk meedoen.

van kan zijn. Binnen cliëntondersteuning wordt een afweging gemaakt of regieversterkende methodes, zoals de Eigen Kracht Conferentie, daar toe horen. Gezien landelijke ontwikkelingen in de AWBZ is het mogelijk dat het pakket in de toekomst nog wordt uitgebreid.

Het basispakket is in alle stadsdelen op overeenkomstige wijze beschikbaar. Stadsdelen kunnen daarnaast een pluspakket aanbieden. Daarin zitten innovatieve producten, die mogelijk op termijn aan het basispakket worden toegevoegd. Tot het Pluspakket behoort ook het specifiek bij het stadsdeel horend, eventueel historisch gegroeide, aanbod.

---

4. Wie kunnen er gebruik maken van het basispakket?

**De diensten van het basispakket moeten voor elke Amsterdammer met een beperking toegankelijk zijn, maar uiteindelijk wel terecht komen bij de mensen voor wie ze bedoeld zijn. Alle diensten zijn immers schaars. Uitgangspunt is dat voor iedereen met een beperking diensten vrij toegankelijk zijn zolang zij voor korte tijd worden aangeboden en zelfredzaamheid bewerkstelligen. Is in dat korte tijdbestek voor een specifiek persoon zelfredzaamheid niet haalbaar, dan stellen we voor een vorm van toegangsbewaking in te voeren. Die moet dan wel eenvoudig zijn: snel en zonder ingewikkelde criteria en procedures.**

a. *Kortdurend aanbod*

Waar mogelijk worden de diensten kortdurend aangeboden: bijvoorbeeld ‘een cursus van zes bijeenkomsten’ of ‘vier gesprekken met een cliëntondersteuner’. Dit kortdurende aanbod is voor iedereen met een beperking vrij toegankelijk. Per dienst wordt vastgesteld wat onder kortdurend wordt verstaan. Voor thuismaaltijden wordt bijvoorbeeld een pilot gedaan waarin het kortdurend aanbod op 6 weken is gesteld. Voor de diensten telefooncirkel en sociale alarmering is het overigens aannemelijk dat daarvan in principe altijd langdurend gebruik zal worden gemaakt.

b. *Vervolgaanbod*

Als direct of na afloop van het kortdurend aanbod blijkt dat mensen daarmee niet (voldoende) geholpen zijn, dan moet er een andere oplossing komen. Dat kan een langduriger vorm zijn van een dienst uit het basispakket. Andere mogelijkheden zijn: een andere voorziening uit het basispakket Wmo of uit de AWBZ. Ook het eventueel inschakelen van het persoonlijk netwerk wordt als optie bekeken.

We stellen voor om bij dit aanbod van langere duur een toegangscontrole in te voeren. De toegangsbewaking heeft tot doel mensen naar het voor hen meest geschikte aanbod te leiden. Daarnaast is toegangsbewaking nodig om te kunnen sturen. Uitbreiding van het basispakket ouderen naar een bredere doelgroep maakt het noodzakelijk om te kunnen sturen op volume, prijs en kwaliteit van de individueel gerichte welzijnsdiensten.

De toegangscontrole dient zo eenvoudig mogelijk te zijn. Dat kan door aan te sluiten bij toegangscontrole die al voor andere voorzieningen is uitgevoerd. Zo kan in elk geval gebruik gemaakt worden van het basispakket door iedereen die:

- 75 jaar of ouder is,
- aanspraak kan maken op een van de voorzieningen uit de Verordening maatschappelijke ondersteuning,

- aanspraak kan maken op een van de AWBZ-voorzieningen.
- Dit zijn in zijn algemeenheid situaties waarin het voor de hand ligt dat mensen langduriger de ondersteuning die het individueel gerichte basispakket van welzijnsdiensten biedt nodig hebben. Bovendien zijn bovenstaande aanspraken gemakkelijk aan te tonen en hoeft er in geval van bestaande indicaties geen extra toetsing plaats te vinden. Een nadeel bij het leunen op bestaande indicaties is dat de focus daarvan overwegend op lichamelijke problematiek ligt.
- Voor mensen voor wie de criteria niet gelden, maar bij wie wel duidelijk is dat het kortdurende aanbod niet voldoet, is vraagverheldering nodig. Waarom is iemand niet met het kortdurende aanbod geholpen, wat is de ‘vraag achter de vraag’ en hoe kan dan wel in de benodigde ondersteuning voorzien worden. Mogelijke plekken voor deze vraagverheldering zijn de Loketten Zorg en Samenleven en aanbieders. Wanneer vraagverheldering bij aanbieders wordt belegd, dan zal gebruik gemaakt worden van stedelijke protocollen. De protocollen worden per welzijnsdienst opgesteld. De toepassing daarvan wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.

### **Kosten voor burgers**

Als sprake is van algemeen gebruikelijke kosten dan geldt voor iedereen dat daarin een financiële tegemoetkoming wordt gevraagd. Zo betalen mensen zelf de ingrediënten van een maaltijd en de materiaalkosten bij klussendienst. Of sprake is van algemeen gebruikelijke kosten en de hoogte daarvan wordt per dienst in de herijking bepaald.

---

### 5. Hoe wordt het basispakket geleverd?

**De onderdelen van het basispakket worden geleverd door aanbieders die door de stadsdelen worden gefinancierd. Om burgers keuzevrijheid te bieden, mogen zij ook diensten betrekken bij aanbieders buiten hun eigen stadsdeel. Daarnaast wordt de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget onderzocht.**

Bij de levering moeten drie uitgangspunten worden gecombineerd:

- regie door de overheid,
- keuzevrijheid voor de burger,
- professionele deskundigheid van de aanbieder.

Die uitgangspunten zijn elkaars complement: meer ruimte voor het ene uitgangspunt beperkt de ruimte voor de andere. Het zoeken is dus naar een optimum. Dat kan worden gevonden als de stadsdelen financieren op basis van heldere productafspraken en de burger de kans krijgt om effectief te kiezen.

We stellen voor dat burgers van een stadsdeel diensten uit het basispakket ook buiten hun eigen stadsdeel (bij een andere aanbieder) mogen betrekken. We gaan er daarbij van uit dat het gebruik van diensten over en weer tussen stadsdelen elkaar in evenwicht houden. Wanneer uit registratie zou blijken dat dit niet het geval is, kan besloten worden tot verrekening tussen stadsdelen. Wanneer sprake is van stadsdeeloverschrijdend gebruik, is het van belang om te achterhalen wat daarvan de oorzaken zijn. Wanneer de oorzaak gelegen is in grote kwaliteitsverschillen tussen stadsdelen heeft dat andere implicaties dan wanneer mensen naar een loket in een ander stadsdeel gaan omdat dat dichterbij is dan het loket in hun eigen stadsdeel.

De keuzevrijheid wordt verruimd als de burger nog andere aanbieders kan zoeken met behulp van een persoonsgebonden budget of een voucher. Een dergelijk persoonsgebonden budget brengt altijd het risico van bureaucrativering met zich mee, onder meer omdat een inhoudelijke toets en verantwoording van de besteding moeten plaatsvinden. Een apart pgb voor elk van de afzonderlijke individuele diensten lijkt daarom wat omslachtig, maar zal wel op haalbaarheid worden bezien.

Er bestaat al een persoonsgebonden budget voor Hulp bij het huishouden (HBH). Het is aannemelijk dat mensen met HBH ook van individueel gerichte welzijnsvoorzieningen gebruik maken, bijvoorbeeld maaltijdvoorziening en thuisadministratie. We stellen voor om na te gaan wat er komt kijken bij het introduceren van de koppeling van een pgb voor 2 of meer individueel gerichte welzijnsdiensten aan een pgb voor hulp bij huishouden.

Daarnaast zal worden bezien op welke wijze de ontwikkeling van een participatie pgb<sup>5</sup> een rol kan spelen.

Ten slotte is er nog een andere gewenste innovatie: het kunnen leveren van een flexibele vorm van ondersteuning ('hand en spandiensten') die naast hulp bij het huishouden ook een aantal individueel gerichte welzijnsdiensten kan omvatten.

Achtergrond daarvan is dat veel mensen moeite hebben om voor allerlei zorg en diensten steeds weer verschillende mensen over de vloer te hebben én de constatering dat er schotten zitten tussen de verschillende producten, waardoor het niet mogelijk is om tussentijds te schuiven in de tijd die aan de diverse vormen van dienstverlening wordt besteed. In de praktijk werkt het dan zo dat iemand niet 5 uur hulp bij het huishouden en 1 uur welzijnsdiensten toegekend krijgt, maar 6 uur 'hand en spandiensten'.

Wat er precies gebeurt (samen nieuwe kleding kopen, klusjes doen of stofzuigen) en in welke verhouding, dat wordt steeds in overleg met de cliënt bekeken.

Voorgesteld wordt om op dit gebied een experiment te doen in een aantal stadsdelen.

---

## 6. Wie betaalt het?

**Uitgangspunt voor de financiering is budgettaire neutraliteit: we kunnen er niet van uit gaan dat er in de toekomst meer middelen komen om het basispakket te realiseren. Over extra middelen vanuit het Rijk die mogelijk beschikbaar komen vanwege ontwikkelingen in de AWBZ is op dit moment onvoldoende bekend.**

Door verbetering van de efficiency en betere doorverwijzing naar andere voorzieningen kan met hetzelfde budget meer worden bereikt. Per dienst wordt dit ingevuld. Dat efficiency mogelijk is is gebleken bij de herijking van alarmering en maaltijden.

Het kan blijken dat middelen niet toereikend zijn. Dit moet in beeld komen op basis van managementinformatie die de stadsdelen op overeenkomstige wijze leveren. De stadsdelen worden geadviseerd om de bij de herijking eventueel vrijvallende middelen beschikbaar te houden voor het basispakket van de individuele welzijnsdiensten.

Is het beschikbare budget onvoldoende om het afgesproken basispakket te garanderen, dan kan worden gestuurd op volume, prijs en kwaliteit. Dit leidt dan wel tot nieuwe, stedelijk geldende afspraken.

---

<sup>5</sup> Bij de behandeling van de Wmo-nota in de Raad (september 2008) is een motie aangenomen, waarin gesteld wordt dat een participatie pgb moet worden ontwikkeld als instrument om individuele participatie te bevorderen. Een plan van aanpak is in ontwikkeling.

## **Registratie**

Aan de aanbieders zal worden gevraagd een eenvoudige registratie te voeren. Dit heeft als doel om inzicht te hebben in welke mensen gebruik maken van de voorzieningen, en de ontwikkelingen daarin. Per dienst wordt bepaald wat geregistreerd moet worden om dit inzicht te krijgen.

## **Geen pas voor individueel gerichte welzijnsvoorzieningen**

Momenteel maakt het aanvullend openbaar vervoer en wijkrestaurant het Huis van de Buurt in Oud-West gebruik van een pas. Die dient als toegangsbewijs en registratiemiddel. Voor individueel gerichte welzijnsdiensten geldt dat de aanbieder de afnemer kent en dat registratie eenvoudig is. Bovendien is een pas als voucher (waarmee mensen in commercieel aanbod voor een vooraf genoemde hoeveelheid en prijs diensten mogen afnemen) voor de beoogde diensten te duur. Daarom stellen we voor om voor het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten geen pas in te voeren.

---

## 7. Samenvatting van de voorstellen

1. De functie van het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten is een licht vangnet:
  - als aanvulling op situaties dat individuele zorgvoorzieningen en/of AWBZ niet voldoende zijn,
  - of in situaties dat individuele zorgvoorzieningen en/of AWBZ voorzieningen door de zwaarte en/of aard van de problematiek niet nodig zijn
2. Het bestaat uit: thuismaaltijden, sociale alarmering, thuisadministratie, klussenhulp, boodschappenservice, telefooncirkel en cliëntondersteuning.
3. Iedere dienst heeft een kortdurende en een langdurige variant:
  - a. Kortdurend
    - is gericht op leren of ter overbrugging van een periode dat iemand het zelf tijdelijk niet kan;
    - toegang voor iedereen met beperking (geen toegangseis).
  - b. Langdurig
    - als dat nodig blijkt en andere regelingen niet in langdurige ondersteuning voorzien;
    - voor iedereen toegankelijk die 75 jaar of ouder is, of voorziening heeft uit verordening maatschappelijke ondersteuning, of AWBZ voorziening heeft;
    - als iemand hier niet aan voldoet, maar wel aangeeft dat kortdurend aanbod niet voldoende is: vraagverheldering. Aan welke ondersteuning is behoefte, welke voorziening/dienst past daar het beste bij, welke mogelijkheden zijn er in het persoonlijk netwerk?
4. Kosten voor burgers
  - als sprake is van algemeen gebruikelijke kosten dan betalen burgers deze zelf (bijvoorbeeld ingrediënten van de maaltijd, materiaal van de klus)
5. Keuzevrijheid
  - mensen kunnen ook gebruik maken van dienst die door organisatie in ander stadsdeel wordt aangeboden
  - onderzoek naar de mogelijkheid van 3 varianten van een pgb:
    - \* 'losse' pgb's voor afzonderlijke welzijnsdiensten
    - \* samenvoeging pgb voor hulp bij huishouden met pgb voor meerdere

- welzijnsdiensten
  - \* aanhaken bij de ontwikkeling naar een participatie pgb
  - voor mensen die pgb hulp bij huishouden hebben en 2 diensten uit dit basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten
  - ontwikkeling experiment met flexibele invulling van de combinatie hulp bij het huishouden en welzijnsdiensten
- 6. Registratie
  - Aanbieders wordt gevraagd een eenvoudige registratie te voeren zodat stedelijk gemonitord kan worden wie gebruik maakt van het kortdurend en langdurig aanbod.
- 7. Financieel
  - De individueel gerichte welzijnsdiensten worden gefinancierd met de huidige budgetten van de stadsdelen (uitzondering: sociale alarmering; dat wordt gefinancierd met huidige budget centrale stad);
  - In de herijking wordt waar mogelijk kostenreductie bereikt door:
    - efficiencyslag
    - betere afbakening t.o.v. andere regelgeving waardoor mensen kunnen worden doorverwezen
  - De stadsdelen wordt geadviseerd eventuele vrijval van budget van een dienst ter beschikking te houden binnen het basispakket individueel gerichte welzijnsdiensten.
  - Bij overschrijding van budgetten worden stedelijk nieuwe afspraken gemaakt op het gebied van volume, prijs en kwaliteit.
- 8. Herijking
  - De diensten worden momenteel herijkt, van een aantal (thuismaaltijden, sociale alarmering, thuisadministratie) is die herijking al afgerond. In deze herijkingen worden de algemene uitgangspunten gevolgd. Per dienst wordt in ieder geval bepaald:
    - inhoud, waaronder
      - a. duur en vorm van kortdurend aanbod (bijvoorbeeld: groepscursus, individuele cursus, x aantal bijeenkomsten, x aantal gesprekken)
      - b. langdurig aanbod: afbakening t.o.v. andere voorzieningen en regelingen, inhoud, vorm.
    - kwaliteit,
    - eventuele algemeen gebruikelijke kosten en daaruit volgend: hoogte eigen aandeel in de kosten voor klant