



# Handreiking Pgb beschermd wonen



# Voorwoord

Het pgb beschermd wonen is een onderwerp dat erg in beweging is. Centrum- en regiogemeenten zijn volop bezig beleid te ontwikkelen voor het pgb. Dit is onderdeel van het plan dat alle regio's in 2017 maken voor de samenwerking op het terrein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Daarnaast is de VNG in overleg met het ministerie van VWS over de definitie van beschermd wonen in de Wmo 2015. Nu sluit die niet goed aan bij de praktijk, dat wil zeggen bij de voorzieningen die in het kader van het AWBZ-overgangsrecht zijn overgeheveld naar beschermd wonen. Ook lopen centrumgemeenten aan tegen de regel dat voor pgb altijd de extramurale eigen bijdrage geldt terwijl volgens de visie van VWS beschermd wonen inclusief het dak boven je hoofd en de hotelfunctie is. Op het moment dat deze handreiking verschijnt, is er voor deze knelpunten nog geen oplossing in de vorm van een aanpassing van de wet. Deze handreiking is voorlopig een dynamisch document. We zullen de handreiking updaten bij nieuwe inzichten.

*Deze handreiking is ontwikkeld als onderdeel van het ondersteuningsprogramma implementatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang*

# Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015. In eerste instantie is de organisatie en de budgetverantwoordelijkheid een taak van de centrumgemeenten, in het verlengde van de taak die zij al uitvoerden voor maatschappelijke opvang op grond van de Wmo 2007. Het is de bedoeling om op termijn de verantwoordelijkheid en het budget voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang over te hevelen naar alle gemeenten. Onder de Wmo 2015 kunnen alle maatwerkvoorzieningen worden verstrekt als pgb. De ondersteuningsbehoefte van mensen staat altijd voorop, vervolgens de verstrekking van een voorziening op maat, die aansluit bij wat iemand nodig heeft. De wijze van verstrekking volgt hierop. Ook in geval van beschermd wonen kan dit in de vorm van een pgb.

De Wmo regelt onder welke voorwaarden de gemeente een pgb verstrekt. De toekenning van een pgb moet altijd zorgvuldig plaatsvinden, dus ook een pgb beschermd wonen. Gezien de kwetsbare doel-groep van beschermd wonen is er extra risico op misbruik, zo laat de praktijk zien bij pgb's voor mensen met lichte verstandelijke of psychische beperkingen. Met deze handreiking willen wij gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van het pgb beschermd wonen. Er is behoefte vanuit de centrumgemeenten om meer duidelijkheid te krijgen wat een pgb beschermd wonen inhoudt en hoe dit in het verleden werd verzilverd. Centrumgemeenten worstelen met de diversiteit van ondersteuningsvormen die worden ingekocht met een pgb beschermd wonen, zoals dit is ontstaan binnen de AWBZ. Het streven is dat op enig moment het budget voor beschermd wonen wordt verdeeld over alle gemeenten. Dan is er ook in de niet-centrumgemeenten lokaal beleid nodig voor het pgb beschermd wonen.

Deze handreiking bestaat uit een beschrijving van wat de wet zegt over pgb en beschermd wonen, hoe het pgb beschermd wonen nu wordt uitgevoerd, overgangsrecht versus nieuw beleid van centrumgemeenten, de omvang van het pgb beschermd wonen en wat aandachtspunten zijn bij de uitvoering. Om overlap met aanpalende onderwerpen zoals beschermd wonen, pgb in algemene zin en toezicht en handhaving zoveel mogelijk te voorkomen staan in de tekst regelmatig verwijzingen en links naar informatie elders.

Voor het maken van de handreiking is samengewerkt met centrumgemeenten, Per Saldo, MIND, de G32 en het ministerie van VWS.

# Inhoudsopgave

<b>1. Beschermd wonen en pgb. De wet, de huidige praktijk en de transformatie</b>	<b>5</b>
A Definitie beschermd wonen in relatie tot verstrekingsvorm pgb	5
B Hoe voeren centrumgemeenten pgb bw uit?	8
C Pgb beschermd wonen als instrument in het licht van normalisatie	10
<b>2. De omvang van een pgb bw</b>	<b>11</b>
A Pgb volwaardig alternatief hulp in natura?	11
B Overgangsrecht beschermd wonen	11
C Welke kosten vallen onder het pgb beschermd wonen	12
D Verdeling verantwoordelijkheden centrumgemeente en gemeente	12
E Eigen bijdrage bij pgb beschermd wonen	13
F Vergelijking met pgb Wet langdurige zorg	13
G Pgb beschermd wonen in relatie tot inkomen en toeslagen	14
H 18- 18+; beschermd wonen en de jeugdwet	14
I Verschillende manieren van berekenen van het pgb beschermd wonen	15
<b>3. Het pgb beschermd wonen in relatie tot de kwetsbaarheid van de doelgroep</b>	<b>17</b>
A Toegang tot het pgb beschermd wonen	17
B Het budgethouderschap uitvoeren	18
C Kwaliteit van via pgb ingekochte aanbod	19
<b>Bijlage Literatuurlijst</b>	<b>21</b>

# 1 Beschermd wonen en pgb. De wet, de huidige praktijk en de transformatie

## A Definitie beschermd wonen in relatie tot de verstrekkingvorm pgb

Beschermd wonen is een maatwerkvoorziening die gemeenten verstrekken onder de Wmo 2015. Een Pgb is een verstrekkingvorm: naast de voorziening in natura kan beschermd wonen ook als pgb worden verstrekt. Om iets te kunnen zeggen over het pgb beschermd wonen, is het nodig eerst in te zoomen op beschermd wonen als maatwerkvoorziening. Wat is beschermd wonen?

### Wonen in een accommodatie van een instelling

In de Wmo 2015 (hierna: Wmo) is beschermd wonen gedefinieerd als 'wonen in een accommodatie van een instelling' (artikel 1.1.1). Dit is een 'smalle' definitie. Alleen daar waar de cliënt het dak boven zijn hoofd niet zelf betaalt inclusief alles wat bij een huishouden hoort, en het verblijf onlosmakelijk verbonden is met de directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht en ondersteuning, is sprake van beschermd wonen volgens de definitie in de wet.

### Definitie en overgangsrecht

Onder de AWBZ kregen mensen met psychische beperkingen die verblijf nodig hadden (zonder behandeling) een indicatie voor een GGZ-C zorgzwaarte pakket (hierna: GGZ ZZP-C). Deze indicaties zijn per 1 januari 2015 naar de verantwoordelijkheid van gemeenten overgeheveld en vallen onder het overgangsrecht in de Wmo. Het budget dat hierbij hoort is het budget voor beschermd wonen.

De verzilvering van de GGZ ZZP-C's in de praktijk laat allerlei varianten zien, niet alleen het wonen onder het dak van een instelling inclusief zorg, ondersteuning en hotelfuncties. De staatssecretaris heeft in de Memorie van toelichting bij de Wmo 2015 gezegd: 'Tot nu toe wonen veel mensen die zich vanwege psychische problemen niet zelfstandig kunnen handhaven, in beschermde woonvormen, bijvoorbeeld bij regionale instellingen voor begeleid wonen (RIBW). Overigens zijn deze instellingen niet altijd als zodanig herkenbaar maar wonen mensen alleen of gezamenlijk in reguliere huizen, in een normale woonwijk.' Wat de memorie van toelichting beschrijft zijn de situaties, ontstaan en toegestaan binnen de AWBZ, en als zodanig overgeheveld naar de verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze woonsituaties passen veelal niet binnen de strakke definitie van beschermd wonen in de Wmo 2015. Sommige centrumgemeenten vinden dat het in veel gevallen van pgb's in het kader van het overgangsrecht niet gaat over beschermd wonen zoals de Wmo 2015 bedoelt maar over een intensieve vorm van extramuraal ondersteuning.

### Beschermd wonen in de thuissituatie, kan dat?

Volgens de staatssecretaris<sup>1</sup> is het beleidsvrijheid van gemeenten om beschermd wonen volgens de strakke definitie uit te voeren. In Almere bijvoorbeeld wordt beschermd wonen in de thuissituatie ambulante begeleiding genoemd (dit kan ook dagbesteding omvatten). Dit valt onder de gemeentelijke vrijheid, zolang er maatwerk kan worden geleverd aan de cliënt, er geen onderscheid gemaakt wordt tussen ondersteuning in natura en pgb, en het overgangsrecht goed wordt uitgevoerd.

### Directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht en ondersteuning

In de beschrijving van de GGZ ZZP C-'s onder de AWBZ staan de leveringsvoorwaarden 24 uur per dag zorg in de nabijheid en een beschermende woonomgeving. Iemand die niet letterlijk binnen de muren van een instelling woont, kan wel een woning hebben die aan deze leveringsvoorwaarden onder de AWBZ voldeed doordat de woning in de buurt van een accommodatie van een instelling staat. In de

<sup>1</sup> Kamerbrief over de plannen van de gemeente Almere inzake een aantal wijzigingen van het lokale pgb beleid, dec. 2015.



definitie in de Wmo 2015 staat niets over deze voorwaarden, wel staat in de memorie van toelichting: 'Voor het bieden van beschermd wonen kan aanleiding bestaan indien iemand er niet in slaagt om zelfstandig te wonen zonder de directe nabijheid van 24 uur per dag toezicht of ondersteuning.' Naast het feit dat iemand niet zelf de huisvestingskosten betaalt of de 'hotelfuncties' organiseert, krijgt iemand die beschermd woont op grond van de Wmo, ondersteuning en toezicht die onlosmakelijk aan het verblijf gebonden wordt en 24 uur per dag beschikbaar is. In geval van een pgb kan de ondersteuning wel losgekoppeld van de wooncomponent en hotelfunctie worden ingekocht. Dit komt in de praktijk veelvuldig voor, vooral waar het de (ouder-) wooninitiatieven betreft. Het wonen en de 'hotelfunctie' worden ingekocht vanuit een uitkering of inkomen, en de ondersteuning met het pgb.

Gemeenten hanteren verschillende definities voor 24 uur per dag zorg in de nabijheid en beschermende woonomgeving in relatie tot beschermd wonen. Er zijn praktijkvoorbeelden van beschermd wonen waarbij het toezicht op afstand (15-30 minuten) is.

#### Voorbeeld

Gemeente Helmond hanteert voor beschermd wonen 24 uur per dag wakend toezicht in de directe nabijheid. Bereikbaarheid binnen 45 minuten is voor gemeente Helmond Begeleiding plus (ambulante vorm tussen Beschermd Wonen en Begeleiding in). Er worden verschillende tarieven gehanteerd.

In Zeeland hebben gemeenten geen norm vastgesteld voor de tijd die het mag kosten voordat begeleiding ter plaatse is. Er wordt pragmatisch omgegaan met de tijd die het kost voordat de begeleider bij beschermd wonen fysiek aanwezig kan zijn. In de praktijk kan het namelijk ook een half uur duren voordat hulpdiensten zoals GGD, politie of specialistische hulp bij een crisissituatie kan arriveren.

#### Nieuwe cliënten

Voor mensen met een indicatie beschermd wonen van na 1 januari 2015, kunnen gemeenten duidelijk onderscheid maken en vasthouden aan de definitie in de wet, dat beschermd wonen in een accommodatie van een instelling is inclusief verblijf. In eigen woning is beschermd wonen dan in principe uitgesloten.

Uit een onderzoek van HHM<sup>2</sup> blijkt dat centrumgemeenten de volgende (aanvullende) criteria hanteren voor beschermd wonen:

- Niet zelfstandig kunnen wonen
- Dichtbij en direct toezicht nodig hebben
- Er is sprake van overlast en/of verwaarlozing
- Er is een reëel risico dat de persoon een gevaar vormt voor zichzelf en/of zijn omgeving
- niet in staat om eigen financiën te beheren, waardoor inkomsten en uitgaven in onbalans zijn
- behoefte hebben aan en begeleiding accepteren
- cliënt kan huisvesting niet op eigen kracht regelen (bijvoorbeeld vanwege inkomen of foute vrienden)
- niet-planbare niet-uitstelbare zorg
- je moet bij de cliënt af en toe onaangekondigd binnen lopen om een oogje in het zeil te houden
- er is 24 uur per dag zorg en toezicht nodig: bereikbaar, beschikbaar of aanwezig

Het hanteren van aanvullende criteria voor beschermd wonen en begeleiding in de uitvoering is gemeentelijke vrijheid. Criteria mogen echter niet strijdig zijn met de wet of de wet inperken. Voorop staat dat cliënten niet tussen wal en schip vallen. Om in de praktijk goed te kunnen beargumenteren of er sprake is van een indicatie voor beschermd wonen is het vooral noodzakelijk dat het onderscheid tussen beschermd wonen en ondersteuning bij zelfstandig wonen, en eventuele tussenvormen, helder is voor de lokale toegang en -afhankelijk van wie de toegang tot beschermd wonen regelt- de centrumgemeente. Verder zijn er regionale afspraken nodig over de kosten voor nieuwe cliënten, die

2 SS170562 Bevindingen rondvraag pgb, HHM in opdracht van gemeente Utrecht, maart 2017

volgens de oude AWBZ-situatie onder beschermd wonen vielen maar niet passen in de definitie in de Wmo 2015.

### Doelgroep

Zoals in de inleiding vermeld, gaat het bij beschermd wonen om een kwetsbare doelgroep. De wet omschrijft het doel van beschermd wonen als 'het bevorderen van het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld' en 'bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen'. Het budget dat voor beschermd wonen is overgeheveld naar de Wmo 2015 betrof alleen de AWBZ Zorgzwaartepakketten voor verblijf zonder behandeling op psychiatrische grondslag (ZZP's GGZ C 3-6 indicaties). In de praktijk krijgen centrumgemeenten echter ook te maken met vragen naar beschermd wonen voor mensen met een lichte verstandelijke beperking (hierna: LVB). Dit was onder de AWBZ ook de praktijk: er was vaak sprake van meerdere aandoeningen, psychisch, lichamelijk, verstandelijk en combinatie met verslaving.

### LVB

Gemeenten zijn op grond van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor (jong) volwassenen met een verstandelijke of licht verstandelijke beperking (VB-er of LVB-er) die tijdelijk de behoefte hebben aan een beschermende woonomgeving. De middelen zijn echter niet overgeheveld naar de Wmo 2015. Dit komt doordat deze groep ook niet afzonderlijk herleidbaar is binnen de NZa gegevens. Door bureau HHM<sup>3</sup> is onderzoek gedaan naar de aard en omvang van deze doelgroep. In het bestuurlijk overleg zijn de VNG en VWS overeengekomen dat vanaf 2017 een bedrag van € 60,4 miljoen wordt toegevoegd aan de integratie-uitkering Sociaal domein, deel Wmo.

### Landelijke toegang

Voor beschermd wonen geldt, net als voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, een landelijke toegang. Dit betekent dat een burger in elke gemeente een beroep kan doen op die voorzieningen. Hiervoor zijn vijf uitgangspunten geformuleerd en landelijke beleidsregels gemaakt. Een convenant bekrachtigt de afspraken rondom de landelijke toegang. Nog niet alle centrumgemeenten hebben het convenant getekend, maar het overgrote deel werkt wel volgens de intentie van de landelijke regels. In de praktijk levert de landelijke toegankelijkheid veel discussie op tussen gemeenten. Voorkomen moet worden dat cliënten hiervan de dupe worden. De VNG is in samenwerking met de centrumgemeenten bezig met een nadere uitleg van de beleidsregels en het oprichten van een commissie die gemeenten adviseert bij geschillen.

De beleidsregels landelijke toegang beschermd wonen zijn te vinden via de link <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen-maatschappelijke-opvang/publicaties/handreiking-en-beleidsregels-landelijke-toegang-beschermd-wonen>.

De landelijke toegang geldt alleen voor beschermd wonen volgens de definitie van de wet dus voor het wonen in een accommodatie van een instelling. Het convenant landelijke toegankelijkheid geldt niet voor mensen die 'buiten de accommodatie van een instelling' gaan wonen. Deze mensen kunnen verhuizen naar een woning in de woonplaats van hun keuze en vervolgens een ondersteuningsvraag indienen bij de gemeente. Bepalend voor waar de scheiding ligt is de vraag wie de huur betaalt: de instelling of de cliënt zelf.

### Beschermd wonen en pgb

Beschermd wonen kan net als alle maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo verstrekt worden als pgb (zie artikel 2.3.6). Daaraan vooraf gaat het beoordelen van de noodzaak voor beschermd wonen, zoals voor elke maatwerkvoorziening (Wmo 2015 art.1.2.1 en art. 2.3.5): eigen mogelijkheden, netwerk of vrijwilligers, mantelzorg en algemene voorzieningen worden gewogen voordat je in aanmerking kunt komen voor een maatwerkvoorziening. Als cliënten bij hun ouders of mantelzorgers wonen, en dat leidt niet tot grote problemen, weegt de gemeente af of een zware indicatie als beschermd wonen nodig is.

Onder de Wmo omvat een pgb beschermd wonen ook de wooncomponent. Onder de AWBZ was dat niet het geval: er mocht geen huur worden betaald uit het pgb GGZ C.

3 Via deze link kunt u het onderzoek vinden [https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/media-assets.hhm.nl/uploads/attachments/LP161629\\_rapportage\\_onderzoek\\_LVB\\_18plus.pdf](https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/media-assets.hhm.nl/uploads/attachments/LP161629_rapportage_onderzoek_LVB_18plus.pdf)

### Voorbeeld

Gemeente Enschede geeft in casussen waar cliënten bij hun ouders of mantelzorgers wonen, een indicatie voor begeleiding af, maar noteert wel in het dossier dat deze mensen bij wegvallen van de ondersteuning van huisgenoten toegang kunnen hebben tot een indicatie beschermd wonen.

## B Hoe voeren centrumgemeenten pgb bw uit?

Centrumgemeenten gaan verschillend om met het pgb beschermd wonen. De uitvoering van pgb beschermd wonen is vaak gebaseerd op de huidige praktijk (van het overgangsrecht), en minder op de nieuwe definitie van beschermd wonen in de Wmo 2015. Daarnaast is het uitvoeringsbeleid voor pgb beschermd wonen afhankelijk van de lokale situatie. In hoofdstuk 2 wordt het overgangsrecht voor de ZZP GGZ-C's uitgelegd.

### Stand van zaken

Op peildatum 17 mei 2017 waren er bij de sociale verzekeringsbank 7532 pgb-budgethouders voor beschermd wonen geregistreerd. Het is niet bekend hoeveel van de geregistreeerde budgethouders daadwerkelijk gebruik maken van het pgb. Uitgaande van de verhouding per 1-1-2015 van 1:4 is de schatting dat er nu ongeveer 27.164 mensen zijn die beschermd wonen in natura geleverd krijgen<sup>4</sup>.

### Voorbeeld

De gemeente Utrecht heeft met het oog op beleidsvorming eind 2016 onderzoek gedaan met als doel een beter beeld van pgb in beschermd wonen. Het ging onder meer om welke mensen een pgb gebruiken, welke zorg zij inkopen, om hoeveel mensen het gaat en de ontwikkelingen hierin.

De aanpak van dit onderzoek bestond uit gesprekken met de Regionale Toegang, analyse van de kwantitatieve gegevens vanuit de SVB Portal en het interne systeem. Daarnaast heeft de gemeente Utrecht bureau HHM gevraagd een korte inventarisatie te doen bij andere centrumgemeenten.

De [inventarisatie onder centrumgemeenten](#) liet zien dat, op dat moment (voorjaar 2017) alle bevroegde gemeenten bezig waren met het vormgeven van nieuw beleid – ook ten aanzien van pgb - en zochten naar de juiste vorm; daarbij was men over algemeen terughoudend ten aanzien van pgb in beschermd wonen; tegelijkertijd maakten ze het op dat moment bijna allemaal wel uitzonderingen of stonden het (soms beperkt) wel toe.

De Utrechtse praktijk liet onder meer zien dat:

- het totaal aantal mensen met een pgb beschermd wonen redelijk stabiel lijkt;
- relatief veel gebruik wordt gemaakt van pgb bij formele zorgverleners (deels in combinatie met informele zorgverleners);
- beperkt gebruik wordt gemaakt van een pgb thuis dan wel bij informele zorgverleners, (waarvan het merendeel in combinatie met formele zorgverleners);
- het gebruik van pgb soms de beste maatwerkoplossing is, bijvoorbeeld als sprake is van leemtes in de natura zorg of wachtlijsten; aanvullend geldt voor het pgb thuis dat dit soms de beste oplossing kan zijn er bijvoorbeeld indicaties zijn dat iemand niet past in een groep.

Op basis van deze informatie was het mogelijk tot een standpunt te komen over het pgb in beschermd wonen en verdere stappen te zetten. Bijvoorbeeld als het gaat om welke eisen gesteld moeten worden aan het gebruik van pgb, thuis dan wel bij aanbieders.

<sup>4</sup> Aantal cliënten in zorg op basis van de Reality Check, 1-1-2015 IS 26.500; daarnaast zijn er 7.348 cliënten met een pgb.

<sup>5</sup> SS170562 Bevindingen rondvraag pgb, HHM in opdracht van gemeente Utrecht, maart 2017



### Pgb GGZ ZZP C en kleinschalige woonvormen

Ten tijde van de AWBZ zijn kleinschalige wooncomplexen ontstaan, veelal op initiatief van ouders, waarvan de bewoners door het samenvoegen van de individuele persoonsgebonden budgetten, gezamenlijk ondersteuning inkopen. De huur wordt door de bewoners zelf betaald vanuit hun uitkering of inkomen.

Deze woonsituaties zijn ontstaan vanuit een tekort aan passende woonvormen, de behoefte aan meer regie, vanwege het beleid van het zorgkantoor onder de AWBZ of omdat de reguliere instellingen onvoldoende kwaliteit boden. Voor jong volwassenen met autisme zijn bijvoorbeeld met behulp van het pgb specifiek op deze groep afgestemde woonvoorzieningen ontstaan waar deze jong volwassenen getraind worden om meer zelfstandigheid te ontwikkelen.

De Wmo 2015 heeft geen definitie of omschrijving van kleinschalige wooncomplexen. Het Besluit langdurige zorg kent wel een definitie (art. 3.1.4): een kleinschalige woonvorm wordt geoperationaliseerd als een woonsituatie waarbij

- minimaal 3 en maximaal 26 cliënten een persoonsgebonden budget ontvangen als bedoeld in de Wlz, de Wmo, de Jeugdwet of de zorgverzekeringswet en hiervoor door bundeling van persoonsgebonden budgetten gezamenlijk de zorg inkopen;
- de bewoners verblijven op één GBA –Adres, op aaneengesloten GBA-adressen of GBA-adressen in elkaars directe nabijheid (binnen straal 100 meter);
- waarin tenminste één gemeenschappelijke verblijfsruimte aanwezig is die geschikt is voor het ontplooiën van gezamenlijke activiteiten
- iemand die inwoont bij een ouder, pleegouder of pleegoudervoogd wordt niet aangemerkt als bewoner van een kleinschalig wooninitiatief.

Sommige gemeenten hebben specifiek beleid ontwikkeld voor kleinschalige woonvormen. Veelal is de definitie uit de langdurige zorg overgenomen. Dit is praktisch handig, aangezien er aanbieders zijn die zowel bewoners met een indicatie voor Wmo hebben als bewoners met een indicatie voor de Wet langdurige zorg of Wet forensische zorg.

#### Voorbeeld

De gemeente Amersfoort heeft in haar nadere regels opgenomen dat een pgb beschermd wonen in beginsel alleen mogelijk is indien sprake is van een kleinschalige woonvorm die bestaat uit minimaal drie en maximaal 26 bewoners en waarbij aan een aantal cumulatieve eisen wordt voldaan. In concrete situaties is het in het kader van het leveren van maatwerk toegestaan gemotiveerd van deze regel af te wijken. Ook heeft de gemeente Amersfoort expliciet in haar nadere regels opgenomen dat verblijf bij ouders of wettelijke vertegenwoordigers niet onder een kleinschalige woonvorm valt.

In Enschede wordt alleen de kleinschalige woonvorm waarbij sprake is van een ouder-initiatief apart benoemd en met een extra bijdrage gefinancierd. Sommige gemeenten kennen een toeslag toe aan kleinschalige wooninitiatieven voor de kosten van de zorginfrastructuur (Amsterdam, Almere) in plaats van zoals onder de AWBZ aan de budgethouder

### Budget voor beschermd wonen

Op dit moment ontvangen de centrumgemeenten het budget voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, en hebben zij de verantwoordelijkheid voor het organiseren van deze voorzieningen. Het streven is om op termijn het budget en dus de verantwoordelijkheid te verdelen over alle gemeenten. Dit wordt vanaf 2017 voorbereid met plannen voor regionale samenwerking. Lokale uitwerking volgt hierop. Daarnaast wordt gewerkt aan één financieel verdeelmodel voor de verdeling van de budgetten voor de nieuwe Wmo-taken inclusief begeleiding, maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

Het beschikbare budget per centrumgemeente is niet direct gekoppeld aan de wettelijke definitie van beschermd wonen. Voor beschermd wonen is budget overgeheveld naar centrumgemeenten op basis van een historische verdeling. Er is beleidsvrijheid voor gemeenten ten aanzien van de besteding van

het budget in het sociaal domein. Het budget voor BW en MO kan ook ingezet worden voor - een pgb voor- extramuraal ondersteuning, indien dit voor een cliënt passend is. Het is belangrijk dat centrumgemeenten en regiogemeenten in onderling overleg goede afspraken maken over de besteding van het 'centrum-gemeentelijke' budget voor beschermd wonen, om te voorkomen dat cliënten van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Wanneer het overgangsrecht per 1 januari 2020 vervalt, kunnen gemeenten de indicaties voor beschermd wonen beter laten aansluiten op de definitie in de Wmo 2015. Als alle gemeenten zelf verantwoordelijk worden voor beschermd wonen wordt het ook makkelijker om een continuüm van ondersteuning te bieden. Wel blijft regionale en landelijke afstemming noodzakelijk om te bewerkstelligen dat de toegangscriteria duidelijk zijn.

## **C Pgb beschermd wonen als instrument in het licht van normalisatie**

Zoals gezegd staat op termijn de overheveling gepland van de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang van centrumgemeenten naar alle gemeenten. Tegelijkertijd wordt een transformatie voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang in gang gezet.

### **Transformatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang**

In de toekomstvisie van beschermd wonen, zoals verwoord in het rapport 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis' van de commissie Dannenberg, wordt uitgegaan van autonomie van en voor de zorgvragers, een positieve kijk op gezondheid en het streven naar een inclusieve samenleving. Persoonsgerichte zorg staat centraal, gericht op het faciliteren van het zelf zoeken naar oplossingen en het vinden en benutten van eigen mogelijkheden. Tussenvormen tussen beschermd wonen in een accommodatie van een instelling en begeleiding aan huis kunnen een oplossing bieden in het licht van langer zelfstandig wonen en normalisatie, en de uitstroom uit een accommodatie van een instelling bevorderen. Het is niet zo interessant of er sprake is van beschermd wonen in eigen woning of van begeleiding plus. Het gaat erom dat iemand gezien zijn psychische beperkingen of psychosociale problemen genoeg ondersteuning bij zijn zelfredzaamheid en participatie krijgt, passend bij zijn wensen voor zijn leven en (woon-)situatie. Een persoonsgebonden budget op maat kan dit stimuleren. Het pgb geeft mensen maximale regie over de inkoop van de ondersteuning. De budgethouder of bijvoorbeeld de ouders moeten wel in staat zijn om de regie te voeren. Juist bij mensen met psychische en/of verstandelijke beperkingen is zelf de regie voeren lastig. Dit vraagt extra zorgvuldigheid in het proces van toewijzen. Zie hoofdstuk 3 van deze handreiking.

Centrumgemeenten zetten nu al in op harmonisatie en normalisatie door bijvoorbeeld goed te kijken naar de woonsituatie (scheiden wonen en zorg) en functies die iemand nodig heeft. Daar waar de ZZP GGZ-C's 1-6 onder de AWBZ standaard pakketten in omvang waren, kan er bij beschermd wonen onder de Wmo meer gedifferentieerd worden in indicatie per persoon. Dit is niet alleen voorbehouden aan het pgb, al wordt inkoop complexer naarmate je meer verschillende soorten indicaties hebt.

De transformatie van beschermd wonen en maatschappelijke opvang sluit aan op de transformatie van het brede sociaal domein waar elke gemeente lokaal mee bezig is. Dit betreft normalisatie, inclusie, maatwerk, zoveel mogelijk ondersteunen in eigen huis, voorkomen en vroegtijdig oplossen van problemen.

## 2 De omvang van het pgb bw

### A Pgb volwaardig alternatief hulp in natura?

Hoe bepaal je of het budget toereikend is? Met een pgb wordt de cliënt in staat gesteld om voldoende kwalitatief goede ondersteuning in te kopen. Voldoende wil zeggen passend bij de individuele situatie en behoefte van de zorgvrager (maatwerk). Een verlaging van het tarief ten opzichte van de AWBZ-tarieven is acceptabel als een gemeente kan aantonen dat de zorg in natura tegen een vergelijkbaar tarief is ingekocht, mits dit een reële<sup>6</sup> kostprijs is. Verder heeft de budgethouder net als bij in natura te maken met verplichtingen richting professionele werknemers, zoals cao verhogingen. Anders dan bij in natura heeft een budgethouder geen 'bulkvoordelen' met een verlagend effect op de prijs, zoals een aanbieder in natura wel heeft. Aan de andere kant heeft de budgethouder het voordeel dat de ondersteuning die wordt ingekocht niet of veel minder belast is met 'overhead'. Als de budgethouder aantoont dat hij zeer specialistische zorg nodig heeft, kan dit een reden zijn om in die specifieke situatie het tarief naar boven aan te passen.

Volgens centrumgemeenten wordt in de praktijk beschermd wonen in een intramurale setting niet vaak met een pgb ingekocht. Onder de AWBZ bevatte een pgb beschermd wonen nooit de wooncomponent.

Wonen in de thuissituatie met ondersteuning is in principe niet gelijk aan beschermd wonen in natura of pgb. De wet zegt dat het altijd om wonen in een accommodatie van een instelling moet gaan, en de situatie thuis is daarvan te verschillend. Als iemand thuis kan wonen en dat ook zelf of met zijn vertegenwoordiger kan organiseren, is een indicatie voor begeleiding en hulp bij het huishouden meer op zijn plek.

### B Overgangsrecht beschermd wonen

In de Wmo 2015 is overgangsrecht voor GGZ ZZP C's vastgelegd. Dit overgangsrecht geldt minimaal vijf jaar, tot 1 januari 2020 of korter als de indicatie eerder afloopt<sup>7</sup>. Voor het pgb gold een jaar overgangsrecht. Of mensen na 1 januari 2016 een verlenging van het pgb voor de GGZ ZZP C indicatie hebben gekregen verschilt per centrumgemeente, evenals de omvang van het pgb na verlenging. Dit is lokaal beleid. De omvang van de indicatie blijft gelijk tot het aflopen van de indicatie (tenzij de gebruiker ermee akkoord gaat dat de indicatie wordt bijgesteld). De andere (gunstige) voorwaarden van de AWBZ voor het pgb zijn niet meer van toepassing zoals het uitwisselen van budget tussen de functies waaruit het ZZP was opgebouwd. Binnen de Wmo kent men niet de functies binnen beschermd wonen zoals in de AWBZ. Als mensen met overgangsrecht beschermd wonen in de thuissituatie, blijft het recht op intramuraal wonen geldig, tenzij mensen akkoord gaan met omzetting van de GGZ ZZP-C indicatie naar een indicatie voor (extramuraal) ondersteuning.

Onder de AWBZ was het pgb voor de GGZ ZZP-C indicaties nadrukkelijk alleen bedoeld voor het inkopen van zorg en ondersteuning; het dak boven het hoofd betaalde men zelf.

De centrumgemeente kan nieuwe maximale uurtarieven hanteren en onderscheid maken tussen het formele en het informele tarief. Eerdere ophogingen en het vrij-besteedbare deel zijn geen verplicht onderdeel van het budget. Dit geldt ook voor de onder de AWBZ gebruikelijke toeslag voor zorginfrastructuur en huishoudelijke hulp voor het wonen in kleinschalige wooninitiatieven.

De centrumgemeente heeft er echter belang bij dat met de pgb's voldoende ondersteuning kan worden ingekocht, gezien de continuïteit van de ondersteuning in combinatie met de woonsituatie, en wachtlijsten voor beschermd wonen in natura. Dit vraagt zorgvuldige omgang met de berekening van het pgb voor indicaties die berusten op overgangsrecht.

<sup>6</sup> Gemeenten zijn verplicht om een reële kostprijs te definiëren in de Wmo verordening. Zie ook pag.16

<sup>7</sup> In het overgangsrecht staat dat de staatssecretaris kan besluiten tot verlengen van het overgangsrecht.

## C Welke kosten vallen onder het pgb beschermd wonen?

### Functies

Beschermd wonen onder de AWBZ bestond uit een indicatie op psychiatrische grondslag voor een GGZ-C pakket, bestaande uit de functies verpleging, persoonlijke verzorging, begeleiding, dagbesteding, verblijf en functies samenhangend met het verblijf namelijk huisvesting, het verstrekken van maaltijden, hulp bij het huishouden en sociaal-culturele activiteiten. De inzet en intensiteit van de functies verschilde per ZP. Voor alle ZP's GGZ-C gold de voorwaarde dat er behoefte was aan een 24-uur per dag beschermde woonomgeving en zorg in de nabijheid.

### Zorgzwaartepakketten

De AWBZ kende oorspronkelijk zes zorg zwaarte-pakketten GGZ-C, oplopend in zwaarte. In de praktijk zie je dat de mensen die beschermd wonen, veelal ZP GGZ-C 3-6 hebben. ZP GGZ C 1-2 zijn indicaties die sinds 1 januari 2013 niet meer worden afgegeven maar er zijn nog wel een aantal langlopende indicaties die gelden. Deze mensen worden in staat geacht om zelfstandig te kunnen blijven wonen (extramuralisatie), maar door het overgangsrecht vervalt hun indicatie pas op 1 januari 2020. Dit betekent dat zij tot die tijd aanspraak kunnen blijven maken op intramuraal beschermd wonen.

### Pgb beschermd wonen

Vanuit de wet geredeneerd is een pgb een volwaardig alternatief voor hulp in natura. Uitgaande van de definitie in de wet dekt een pgb beschermd wonen ook de kosten voor wonen ofwel het verblijf en de daarmee samenhangende hotelfuncties zoals hulp bij het huishouden en voeding.

In de praktijk van het overgangsrecht (de ZP GGZ C's geërfd vanuit de AWBZ) ligt het aan de woonvariant, of de woonkosten en de aan het verblijf gerelateerde kosten onderdeel uitmaken van het pgb. Hetzelfde geldt voor de functies die in beschermd wonen in natura geboden worden. Of deze onderdeel zijn van het pakket is verschillend per cliënt, afhankelijk van wat deze nodig heeft en hoe de instelling toewerkt naar meer zelfstandigheid.

### Prikkel voor herstel

Zowel cliënt als gemeente heeft er belang bij dat toegewerkt wordt naar (een zo groot mogelijke) zelfstandigheid. Herstel van zelfstandigheid heeft een positief effect voor de individuele gebruiker maar ook voor de maatschappij. Daarom is het belangrijk dat het beschikbare budget financiële ruimte biedt om op maat -de weg naar- het herstel te kunnen ondersteunen. Dit hoeft niet per se via een /individueel- persoonsgebonden budget. Je kunt een aanbieder ook subsidie geven voor incidentele vragen, bijvoorbeeld voor de kosten voor het halen van een groot rijbewijs om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, of de borg voor een zelfstandige woning voor te schieten.

## D Verdeling verantwoordelijkheden centrumgemeente en gemeente

Mensen die hun GGZ-C pakket verzilverden met een pgb, en in een kleinschalig wooncomplex woonden, konden onder de AWBZ twee toeslagen krijgen: een voor hulp bij het huishouden (€ 3.332 in 2014) en een voor de extra woonkosten (de zogenaamde WI-toeslag: € 4.000 per jaar)<sup>8</sup>. Voor (kleinschalige) pgb-woonvormen geldt dat zij woongerelateerde kosten hebben die niet onder de huurprijs vallen bijvoorbeeld alarmsystemen, domotica, en zorg-gerelateerde investeringen in gemeenschappelijke ruimten en kosten voor een kantoor. Daarnaast zijn er kosten voor het organiseren van de zorg en activiteiten gericht op het versterken en stimuleren van de sociale redzaamheid en het sociaal samen-zijn, en het aangaan en onderhouden van sociale contacten (niet: organiseren van gezamenlijke uitjes naar evenementen en dergelijke). Bij het overhevelen van (het budget voor) de ZP GGZ-C indicaties zijn de budgetten voor de woontoeslag en de hulp bij het huishouden mee overgeheveld naar de centrumgemeenten. De budgetverantwoordelijkheid voor deze vragen van cliënten ligt dus bij de centrumgemeenten en niet bij de regiogemeenten.

Woningaanpassingen, vervoerskosten, en hulpmiddelen in geval van een pgb beschermd wonen of

8 In 2015 is er vervolgens in de Wlz het volgende gebeurd: de toeslag is geïndexeerd naar €4.102 in 2017. In artikel 5.17 van de Regeling langdurige zorg (Rlz) is verder geregeld dat de budgethouder maximaal euro 4030 mag besteden aan de kosten van de zorginfrastructuur van een kleinschalig wooninitiatief. (Het begrip 'zorginfrastructuur' is daarbij niet gedefinieerd.) De Wmo kent de regel van de zorginfrastructuur niet.

een GGZ ZZP-C worden verstrekt door de gemeente waar men ingeschreven is. Dit valt alleen onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente als men inwoner van deze gemeente is.

## **E Eigen bijdrage bij pgb beschermd wonen.**

Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 (paragraaf 3.3 art. 3.11 en verder) regelt dat in geval van beschermd wonen in natura altijd de intramurale eigen bijdrage geldt, met een variatie in een hoge intramurale bijdrage bij langdurig verblijf, en een lage intramurale bijdrage voor het eerste en laatste half jaar in verblijf. In geval van een pgb geldt altijd de extramurale eigen bijdrage, dus ook bij een pgb beschermd wonen. De definitie in de Wmo van beschermd wonen sluit niet goed aan bij deze eigen bijdrage regel en ook niet bij de praktijk.

### **Pgb inclusief wooncomponent**

Beschermd wonen is een maatwerkvoorziening en daarom kan er ook een pgb voor worden verstrekt. Een pgb beschermd wonen inclusief woonkosten waarvoor een extramurale eigen bijdrage wordt opgelegd, leidt tot rechtsongelijkheid tussen burgers in dezelfde situatie, namelijk met de mensen die beschermd wonen in natura ontvangen in dezelfde instelling.

Voor indicaties die vallen onder het overgangsrecht en verzilverd worden via een pgb zonder wooncomponent, is het consequent dat de extramurale eigen bijdrage wordt opgelegd. De gebruiker heeft ofwel zelf een inkomen waaruit de wooncomponent gedekt kan worden, ofwel een uitkering waar een wooncomponent in zit. In sommige gevallen komen mensen in aanmerking voor huurtoeslag. Het probleem met de eigen bijdrage en de (drie-)dubbele verstrekking speelt vooralsnog vooral bij nieuwe indicaties voor beschermd wonen (inclusief aflopende indicaties overgangsrecht die omgezet worden).

WVS heeft geconstateerd dat de eigen bijdrage voor pgb beschermd wonen niet aansluit bij de definitie in de wet en onderzoekt hoe en wanneer dit kan worden opgelost. Totdat de eigen bijdrage regels zijn veranderd, kunnen gemeenten het volgende doen:

- Gemeenten hanteren de definitie van beschermd wonen voor nieuwe cliënten.
- Als cliënt een pgb voor beschermd wonen wil, wordt een in omvang vergelijkbare toereikende indicatie voor begeleiding (en andere ondersteuning) afgegeven en geen wooncomponent toegevoegd.
- Wanneer de eigen bijdrage-regel is aangepast, wordt bij een pgb beschermd wonen ook de wooncomponent toegevoegd.

Meer informatie over de eigen bijdrage bij beschermd wonen is te vinden in de factsheet Eigen bijdrage bij bw van het CAK via deze link <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/wmo>

Op de pagina -hoe moet u beschermd wonen van een klant aan- en afmelden?- vindt u de factsheet.

## **F Vergelijking met pgb Wet langdurige zorg (hierna: Wlz)**

De hoogte van het pgb Wlz is afhankelijk van de gestelde indicatie en wordt vastgesteld op basis van de tarieven pgb-Wlz 2017. Bewoners van Wlz-wooninitiatieven (geclusterde woonvormen waar meerdere budgethouders wonen) ontvangen een extra toeslag van € 4.102 per jaar voor extra zorgkosten/zorginfrastructuur.

Ter vergelijking zijn in tabel 1 de functies waar het pgb Bw Wmo en het pgb Wlz uit kunnen bestaan naast elkaar gezet.

Pgb	Beschermd wonen Wmo	Wlz
Wooncomponent incl. hotelfunctie, 24 uur's toezicht en zorg	X <sup>9</sup>	
Verpleging	X	
Persoonlijke verzorging	X	X
Begeleiding	X	X
Dagbesteding incl. vervoer	X	X
Hulp bij het huishouden	(zit in hotelfunctie wooncomponent)	X
Logeeropvang/kortdurend verblijf	X	X

Tabel 1. Vergelijking pgb bw Wmo met Wlz.<sup>9</sup>

In het pgb voor de Wlz zit geen functie verblijf. Dit is geregeld in artikel 3.3.3, eerste lid, van de Wlz. Woningaanpassingen, hulpmiddelen en vervoersvoorzieningen (collectief vervoer) voor mensen met een Wlz indicatie die zelfstandig wonen komen uit de Wmo. Dit geldt dus ook voor mensen met een pgb Wlz.

### Eigen bijdrage Wlz

Voor het pgb Wlz betalen gebruikers een specifieke pgb eigen bijdrage. Deze wordt anders berekend dan de extramurale eigen bijdrage voor pgb beschermd wonen, en de berekening is niet hetzelfde als de eigen bijdrage bij intramuraal verblijf (zoals bij beschermd wonen in natura).

## G Pgb beschermd wonen in relatie tot inkomen en toeslagen

En hoe zit het met de Wajong/Wia/bijstandsuitkering/werkloosheidsuitkering bij een pgb voor beschermd wonen?

### Pgb geen inkomen voor aanvrager

Voor degene die het pgb krijgt toegekend (de budgethouder) is het pgb geen inkomen. Het pgb wordt gebruikt om ondersteuning in te kopen. Daarom heeft het pgb voor de budgethouder geen invloed op zijn uitkering. Het maakt niet uit om wat voor uitkering het gaat (Wajong/Wia/bijstand /werkloosheidsuitkering). Voor de berekening van zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag en andere inkomsten op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) wordt het pgb niet als inkomen gezien.

### Pgb inkomen voor zorgverlener

Voor degene die de ondersteuning verleent en dus betaald krijgt uit het budget is het wel inkomen en dus van invloed op diens uitkering en diens fiscale verplichtingen. Dit geldt ook als een inwonend gezinslid wordt betaald uit het pgb.

### Pgb en schuldhulpverlening

Een pgb is mogelijk naast een traject in het kader van schuldhulpverlening. Door het trekkingsrecht kan het pgb niet gebruikt worden om schulden af te lossen. De medewerker van de toegang toetst altijd of iemand voldoende gekwalificeerd is voor het pgb budgethouderschap.

## H 18- 18+: beschermd wonen en de Jeugdwet

Bij de start van de Jeugdwet zijn in het kader van het overgangsrecht indicaties voor beschermd wonen voor jeugdige inwoners (zpp GGZ-C) overgeheveld vanuit de AWBZ naar de gemeente. Deze indicaties waren maximaal tot 31 december 2015 geldig. Na herindicatie kreeg de jeugdige inwoner een pakket functies die aansloot bij het aanbod, als verlenging noodzakelijk was.

De Jeugdwet kent geen beschermd wonen zoals in de Wmo. De Jeugdwet kent wel hulp in de vorm van residentieel verblijf maar dit is altijd integraal met behandeling van jeugdigen.

<sup>9</sup> Zoals eerder vermeld is de VNG met VWS in gesprek over de strakke definitie in de wet die zegt dat bw altijd met wooncomponent is, terwijl voor het pgb bw de extramurale eigen bijdrage wordt gevraagd. Zie pag 11



Bij de overgang naar volwassenheid kan het continueren van het pgb een probleem zijn door de wettelijke definitie dat beschermd wonen alleen in de accommodatie van een instelling kan. Er zijn wooninitiatieven die voor jongvolwassenen een passend aanbod kunnen zijn. Aanbieders van beschermd wonen in natura sluiten niet altijd goed aan bij de vraag voor jonge volwassenen. Idealiter zou het bereiken van de 18-jarige leeftijd niet automatisch een verhuizing betekenen. Een pgb kan dan zorgen voor continuïteit.

In elk geval is belangrijk om vroegtijdig een plan te maken om de voortzetting van de ondersteuning te waarborgen bij de overgang van jeugdhulp naar de Wmo. Wat kan helpen is het gemeentelijk beleid voor Jeugd en Wmo zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

#### Voorbeeld

Gemeente Rotterdam heeft de pgb tarieven voor ondersteuning van Jeugdwet en Wmo gelijk getrokken. Dit helpt bij de continuïteit van 18- naar 18+.

Via onderstaande link vindt u de handreiking over 18 min 18 plus van de VNG met allerlei informatie over de overgang van Jeugdhulp naar Wmo. [https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160613\\_handreiking\\_van\\_18\\_min\\_naar\\_18\\_plus\\_definitief.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160613_handreiking_van_18_min_naar_18_plus_definitief.pdf)

## I Verschillende manieren van het berekenen van het pgb beschermd wonen

De omvang van het pgb beschermd wonen kan op diverse manieren worden berekend. Naast de wet is jurisprudentie van invloed, en de regels die onder de AWBZ voor de opbouw van het pgb GGZ ZZP C golden.

### Wetgeving

De wet zegt het volgende over de berekening van het pgb in algemene zin

Wmo, artikel 2.1.3 lid 2:

2 In de verordening wordt in ieder geval bepaald:

b. op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld waarbij geldt dat de hoogte toereikend moet zijn.

Dit wetsartikel is in de modelverordening van de VNG uitgewerkt in artikel 11. Het pgb beschermd wonen is niet specifiek uitgewerkt. Vanwege de omvang is ervoor gekozen om het artikel hier niet integraal op te nemen.

Via deze link kunt u de modelverordening vinden

<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/persoonsgebonden-budget-rgb/nieuws/aangepaste-wmo-modelverordening-delegatie-rgb-tarieven>

Verder zegt artikel 2.3.6 van de Wmo dat het persoonsgebonden budget de budgethouder in staat moet stellen om diensten in te kopen die voldoen aan het doel en redelijk van kwaliteit zijn.

### Transparante berekening

Uit jurisprudentie over het pgb hulp bij het huishouden is gebleken dat het in elk geval essentieel is om transparant te zijn over de wijze van berekening van het totaalbudget, dus hoe kom je als gemeente tot het uiteindelijke bedrag. In gelijke gevallen is een gelijke omvang van pgb gewenst.

De VNG heeft in 2015 al een handreiking uitgebracht over het bepalen van de hoogte van pgb-tarieven. Via deze link kunt u de handreiking vinden <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/persoonsgebonden-budget-rgb/publicaties/handreiking-rgb-tarieven>

### AMvB reële kostprijs thuisondersteuning

In 2017 is artikel 5.4. aan het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 toegevoegd. Dit artikel heeft tot doel dat de gemeente een reële prijs betaalt voor een Wmo-diensten, waarmee de aanbieder kan voldoen aan de

gemeentelijke eisen van kwaliteit en continuïteit van deze dienst en de arbeidsrechtelijke verplichtingen aan de beroepskracht die de dienst verleent. De AMvB biedt het college de mogelijkheid om - in plaats van zelf een vaste of reële prijs vast te stellen – bij inkoop en aanbesteding de eis aan de inschrijvende partij te stellen om een prijs voor de dienst te hanteren gebaseerd op de eisen aan kwaliteit en continuïteit, en daarbij rekening houdend met de in de verordening genoemde kostprijs-elementen. Via deze link <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/inkoop-kwaliteit-en-toezicht/nieuws/handreiking-voor-de-amvb-reele-prijs-wmo> kunt u de handreiking vinden die de VNG hierover heeft geschreven.

Deze regels zijn van toepassing op beschermd wonen. En aangezien de tarieven voor pgb beschermd wonen worden afgeleid van de prijzen in natura, heeft de AWvB ook invloed op de omvang van het pgb.

### Opbouw van het tarief wettelijke insteek

Op basis van de wettelijke insteek zijn er verschillende elementen waarop een tarief voor (pgb) beschermd wonen wordt opgebouwd:

- de kostprijs van de ondersteuning in natura;
- de gewenste en eventueel bijzondere deskundigheid van de persoon die de ondersteuning biedt, op basis van het laagste toepasselijke tarief per uur, of het resultaat dat hiervoor zou worden gehanteerd door een door de gemeente gecontracteerde aanbieder;
- in geval van inhuur in sociaal netwerk een informeel tarief;
- de intensiviteit waarmee de ondersteuning nodig is;
- de kosten voor het wonen en de bijbehorende hotelfunctie;
- de verschillende functies die de gebruiker nodig heeft.

### Overgangsrecht

Centrumgemeenten kennen soms wel zestig verschillende tarieven in het overgangsrecht. Hieronder een aanvullende opsomming van de ingrediënten die centrumgemeenten gebruiken bij de berekening van het pgb beschermd wonen. Sommige voorbeelden zijn al eerder ter sprake geweest:

- vaste budgetten op basis van een profiel (zorgzwaarte uit de AWBZ);
- het pgb-budget is een percentage van de zorg in natura (afhankelijk van de aard van de hulp). Dit kan als regel worden toegepast als de gemeente goed kan onderbouwen hoe men aan dit percentage is gekomen. Er kunnen echter altijd afwijkingen plaatsvinden. Het pgb tarief dient immers toereikend te zijn voor de ondersteuning die men dient in te kopen;
- budget handhaven op het niveau van de AWBZ 2014 gerelateerd aan het nummer van het ZZP-C pakket;
- wel of geen budgettophoging met de toeslagen die binnen de AWBZ werden toegekend voor hulp bij het huishouden en extra zorg in geval van kleinschalig wooninitiatief; N.B. voor het pgb trekingsrecht is het noodzakelijk dat eventuele toeslagen worden vertaald naar een uurtarief;
- offertes van de door de budgethouder gekozen aanbieder aanvragen; Nadeel hiervan is dat het de onderhandeling van de budgethouder met de aanbieder lastig maakt. Ook overstappen naar een andere aanbieder is lastig want dan moet de gemeente een nieuw budget vaststellen;
- exploitatiegegevens opvragen van de door de budgethouder gekozen aanbieder om op basis daarvan een budget te bepalen; ook dit maakt de onderhandeling van de budgethouder of overstappen naar een andere aanbieder lastig;
- functies die feitelijk niet worden ingezet (persoonlijke verzorging of verpleging) niet langer vergoeden; dit kan alleen als je onderzoekt of de omvang hiervan is ingezet voor een andere functie, dus achterhalen waarom. Zie verder pagina 8 overgangsrecht beschermd wonen;
- toestaan dat budgethouders schuiven tussen de functies binnen pgb beschermd wonen; dit mocht binnen de AWBZ, dit is beleidsvrijheid voor gemeenten binnen de Wmo; wel is het afhankelijk van het label of het administratief gezien mogelijk is bij de uitvoering door de Sociale Verzekeringsbank;
- kijken naar de omvang van de benodigde zorg en ondersteuning op basis van een gemiddeld aantal uren per week, vermenigvuldigd met het (nieuwe) uurtarief behorende bij de functie;
- maximale tarieven hanteren;
- wooncomponent in het budget moet in verhouding staan tot de kosten, dus binnen redelijke grenzen en in verhouding tot het inkomen van de gebruiker (A-locatie versus gewoon woonhuis).

# 3 Pgb beschermd wonen in relatie tot de kwetsbaarheid van de doelgroep

De kwetsbaarheid van de doelgroep legitimeert de vraag van gemeenten of het pgb als instrument wel geschikt is voor beschermd wonen. De budgethouder is immers aansprakelijk voor de uitgaven die in het kader van het budget worden gedaan. Dit is bij elk verzoek om een pgb echter een individuele afweging.

Vanuit de hoek van de gebruikers en hun mantelzorgers wordt gezegd dat door de inzet van het pgb ouder-/wooninitiatieven floreren. Het pgb zou de mogelijkheid geven om niet alleen kwalitatief goede zorg in te kopen, maar deze kwaliteit ook te behouden. Echter niet alleen de pgb aanbieders kunnen de mensen die niet in groepsverband kunnen wonen (een veel bredere groep dan de in dit verband vaak genoemde mensen met autisme) creatief en op maat een beschermde woonplek bieden. Ook aanbieders van beschermd wonen in natura bieden een waaier aan woonvarianten waarvan het wonen in groepsverband maar 1 voorbeeld is.

Er zijn 3 manieren om de risico's bij het pgb beschermd wonen zoveel mogelijk te verkleinen: via de toegang, via het budgethouderschap, en via kwaliteitseisen. We zoomen hier alleen in op wat specifiek geldt voor pgb beschermd wonen. Voor risico's bij het Wmo pgb in algemene zin zijn instrumenten ontwikkeld zoals de routekaart risicofactoren <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/fraudepreventie-en-handhaving-wmojeugd/nieuws/routekaart-risico-indicatoren-wmo-rgb>.

## A Toegang tot het pgb beschermd wonen

Voor beschermd wonen (intramuraal) geldt landelijke toegang (zie pagina 7). Mensen mogen kiezen waar ze beschermd willen wonen. De gemeente weegt hierbij wel een aantal zaken af. Door de landelijke toegang trekken mensen naar plekken waar aanbod is als er elders wachtlijsten zijn. Mensen worden ook door pgb-aanbieders gestimuleerd om elders een aanvraag voor beschermd wonen te doen.

### Pgb bekwaamheid bij psychische problemen

Iemand met psychische problemen is niet per definitie onbekwaam voor het beheren van een pgb. Bovendien kan iemand hulp inschakelen. Bij bewoners van ouderinitiatieven is het eigenlijk altijd zo dat ouders of andere naasten het pgb beheren. Het voordeel van de keuzevrijheid die het pgb biedt is de mogelijkheid van het zelf selecteren van een zorgverlener met wie het klikt. Dit is een belangrijke voorwaarde om goede begeleiding te doen slagen. Voor mensen met psychische problemen is continuïteit in hulpverlening nog belangrijker dan voor andere doelgroepen. Dit geldt zeker wanneer mensen beschermd wonen. Je gaat niet zo maar verhuizen als het je niet bevalt. Er is een grote afhankelijkheid vanwege de woonsituatie en dit maakt de doelgroep van beschermd wonen extra kwetsbaar. Dit geldt echter net zo goed voor aanbod in natura als voor pgb. Ouders die nauw betrokken zijn, zullen wel doordacht en tijdig de overstap regelen naar een nieuwe zorgaanbieder of nieuwe zorgverleners.

### Continuïteit versus herstel

De regels en de omvang van het pgb voor beschermd wonen kunnen verschillen per gemeente. Het beleid, de regels en het proces voor het toekennen van het pgb beschermd wonen zullen zorgvuldig uitgevoerd moeten worden. Aandachtspunt voor de toegang is of mensen die herstellen en zich ontwikkelen, kunnen blijven waar ze al wonen, met een pgb voor een lichtere indicatie voor beschermd wonen of begeleiding. Hier is duidelijk een risico ten aanzien van de continuïteit van de ondersteuning. Dit is echter onlosmakelijk verbonden met herstel; iemand die in natura beschermd woont en herstelt, zal op een gegeven moment ook een minder zware indicatie krijgen.

Vraagt de kwetsbaarheid van de doelgroep om extra eisen bij de verstrekking van een pgb beschermd wonen in vergelijking met andere pgb's? De Wmo kent alleen de mogelijkheid om via de verordening nadere regels te stellen over het tarief voor het pgb.

Voor de Wlz is geregeld dat er geen pgb voor specifieke zorgprofielen wordt verstrekt, tenzij er gewaarborgde hulp is. Gewaarborgde hulp<sup>10</sup> wil zeggen dat degene die namens de verzekerde het pgb beheert, ook over de zorginhoud waakt. De verzekerde blijft echter altijd eindverantwoordelijk. In de Wmo is gewaarborgde hulp (en bewindvoering) niet geregeld. Daardoor is het wettelijk gezien niet toegestaan om in de Wmo verordening hierover regels te stellen.

## **B Het budgethouderschap uitvoeren**

De budgethouder beschermd wonen wordt net als bij alle pgb's gehouden aan de 3 voorwaarden in artikel 2.3.6 tweede lid in de Wmo 2015. We noemen ze hier nog even kort:

- budgethouder of diens vertegenwoordiger dient in staat te zijn om zijn belangen voldoende te behartigen en de taken behorend bij het pgb uit te voeren;
- budgethouder dient bewust te kiezen voor een pgb, dus op de hoogte te zijn wat het inhoudt, en weloverwogen;
- de via pgb geleverde ondersteuning dient veilig, doeltreffend en cliëntgericht te zijn.

Bovenstaande voorwaarden betreffen de keuzevrijheid voor een pgb. Via de beschikking kunnen ook voorwaarden worden gesteld aan de besteding van het pgb, via het stellen van kwaliteitseisen, en aan de verantwoording van het pgb.

Er zijn in de Wmo 2015 geen specifieke voorwaarden geformuleerd voor pgb's beschermd wonen.

### **Afwijzen pgb beschermd wonen**

Afwijzen van de keus voor een pgb is alleen mogelijk indien niet aan de hierboven genoemde voorwaarden is voldaan. Als het college in individuele gevallen kan onderbouwen dat bijvoorbeeld de belangen niet behartigd kunnen worden of dat de kwaliteit van de via het pgb ingekochte ondersteuning onvoldoende is, kan het pgb geweigerd worden. Verslavings- of schuldenproblematiek zijn vaak voorkomende aandachtspunten bij de doelgroep van beschermd wonen. Deze problemen zijn risicovol in relatie tot een verantwoorde besteding van het pgb. Verder is het logisch om ook de vertegenwoordiger te toetsen op bekwaamheid in het uitvoeren van de taken die bij het pgb horen.

### **Aanvullende voorwaarden?**

Centrumgemeenten hebben extra voorwaarden geformuleerd bij het pgb beschermd wonen. Dit mag zolang de voorwaarden passen binnen de beoordelingsruimte van artikel 2.3.6 van de Wmo of gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Er moet overeind blijven dat het pgb een volwaardig alternatief voor in natura is. Onderstaande voorwaarden worden verdedigbaar geacht. Het moet wel verdedigbaar zijn om specifiek extra eisen te stellen aan het pgb beschermd wonen. Een V.O.G verklaring kan net zo goed gevraagd worden bij andere pgb houders. Uiteindelijk moet jurisprudentie bevestigen of deze voorwaarden zijn toegestaan:

- i de aanbieder wordt uitgesloten als budgethouder/pgb beheerder;
- ii er wordt niet betaald voor het beheren van het pgb; hier mogen geen extra kosten aan verbonden zijn. De memorie van toelichting zegt hierover: 'het is niet de bedoeling dat de gemeente de kosten van de vertegenwoordiger zoals een bemiddelingsbureau vergoedt: daarvoor is het pgb niet bedoeld.'

De kosten van het beheer mogen niet uit het pgb worden betaald. Iemand kan wel betalen voor het beheer van het pgb maar niet ten laste van het pgb-geld. Dit is echter niet geregeld in de wet zelf. Overigens kun je van deze voorwaarde ook zeggen dat de wet dit regelt, door de definitie van pgb (art. 1.1.1: persoonsgebonden budget: bedrag waaruit namens het college betalingen worden gedaan voor diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen die tot een maatwerkvoorziening behoren).

10 Er loopt vanuit VWS nu een groot onderzoek door Q-consult waarbij door alle domeinen heen gekeken wordt wat een gewaarborgde hulp doet, waar hij voor verantwoordelijk is en hoe dit goed geregeld moet worden ook in relatie tot bewindvoerders en mentoren (die ook deelnemen in het traject).

- iii indien de cliënt zich laat vertegenwoordigen dient duidelijk te zijn hoe het zicht op kwaliteit en doelgerichtheid van de ondersteuning is geborgd.  
Vertegenwoordigers houden veelal alleen toezicht op het pgb vanuit de invalshoek beheer. Wat je vraagt aan de budgethouder kun je ook vragen aan de vertegenwoordiger.
- iv samenwerking tussen bewindvoerders/vertegenwoordigers/mentors en zorgaanbieders is verplicht voor de toekenning van het pgb.

Vanuit de Wmo 2015 geredeneerd is de combinatie curator en zorgverlener geen reden om een pgb te weigeren. Artikel 2.3.6 lid 2 Wmo 2015 stelt immers dat in principe keuzevrijheid voor een pgb moet worden geboden, als iemand aan de voorwaarden voldoet. Het burgerlijk wetboek bepaalt in artikel 1.:383 BW wel onder meer dat een curator niet tevens behandelend hulpverlener mag zijn.

#### Voorbeeld

Zowel gemeente Apeldoorn als gemeente Breda hebben gewaarborgde hulp geregeld. De waarborging bestaat bij een individuele vertegenwoordiger uit een toets op regie en integriteit (b.v. door een VOG verklaring). Een organisatie die gewaarborgde derde is, wordt gecheckt op financiële gezondheid en governance.

## C Kwaliteit van via pgb ingekocht aanbod

### Algemeen toezicht

In de Wmo 2015 is het toezicht op de (naleving van de) kwaliteit geregeld. Het gaat om toezicht op de kwaliteit van de geleverde zorg in natura en pgb. Hierover staan regels in de wet, maar ook in de gemeentelijke regelgeving staan eisen rondom de kwaliteit. De voorwaarden die de gemeente in overeenkomsten met aanbieders heeft opgenomen vallen ook onder de toezichthoudende taak. De VNG heeft in 2016 een handreiking over de kwaliteitseisen beschermd wonen en maatschappelijke opvang opgesteld. Zie de link <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen-maatschappelijke-opvang/publicaties/kwaliteitseisen-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>

De wet maakt het ook mogelijk om toezicht op de kwaliteit van pgb's uit te oefenen. Dit strekt zich ook uit tot pgb-aanbieders, groot en klein. Daar waar het om informele zorgverleners gaat is sprake van andere kwaliteitseisen. De gemeente moet volgens de Wmo een toezichthouder aanwijzen en heeft een keuze waar het toezicht op de kwaliteit uit bestaat. De minimumvariant is calamiteitentoezicht, daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om ook risico-gebaseerd toezicht en rechtmatigheidstoezicht te laten uitvoeren. Zie voor meer informatie de handreiking: <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/publicaties/inrichting-van-het-wmo-toezicht-handreiking-voor-gemeenten>

### Beoordelen individueel pgb

Een afwegingskader voor de beoordeling van een individuele aanvraag voor een pgb voor beschermd wonen in de thuissituatie ofwel volgens de Wmo 2015: intensieve begeleiding, kan de volgende items omvatten (niet uitputtend):

- via een ondersteuningsplan zijn concrete doelen geformuleerd inclusief einddatum per doel, en het plan toont aan hoe resultaten worden gemonitord;
- cliënt is medeopsteller van het ondersteuningsplan van de aanbieder
- er is formele zorg ter ondersteuning van informele zorg en er is onderbouwd aan welke kwaliteit de formele zorg voldoet
- hulp overdag en slaapdienst worden niet door dezelfde persoon op één dag geleverd
- de hoeveelheid uren die informele zorgverleners gemiddeld per week aan zorg leveren, en hoe zich dit verhoudt tot een eventuele baan in loondienst of als zzp-er

## Signalen

Bewindvoerder, mentor en curator signaleren geregeld dat ondersteuning onvoldoende is. Zij moeten goed geïnformeerd zijn waar signalen gemeld kunnen worden.

## Pgb aanbieders en kwaliteit ondersteuning

De pgb aanbieders kunnen door de gemeente getoetst worden aan dezelfde kwaliteitseisen als aanbieders van beschermd wonen in natura. Er is geen rechtstreekse juridische relatie met de gemeente, zoals bij een aanbieder van ondersteuning in natura. Een gemeente moet en kan wel toetsen of de kwaliteit van de geboden hulp via pgb goed is. Eisen die je vooraf maar ook bij controle kunt stellen aan pgb aanbieders en dus aan de toekenning van een pgb beschermd wonen:

- V.O.G voor alle zorgverleners;
- heeft de aanbieder een kwaliteitsdocument/-systeem; als dit er niet is, samen ontwikkelen met de aanbieder;
- deskundigheid; hoe is die gewaarborgd;
- is er aandacht voor de ontwikkelpotentie van de gebruiker;
- waar bestaan de 24-uurs bescherming en toezicht uit, hoe worden die geboden;
- hoe is de dagbesteding geregeld;
- Omvang van het aantal geboden uren begeleiding.

## Fraude via woonruimte

Een zorgaanbieder kan pgb klanten aan zich binden door woonruimte tegen een lage huur aan te bieden. Samenwerking van zorgaanbieders met vastgoedbeheerders zorgt voor enerzijds woonruimte voor kwetsbare mensen en anderzijds voor fraudegevoelige situaties. Door combinaties van wonen en zorg ontstaan afhankelijkheidsrelaties. Soms worden er door de zorgaanbieder die woonruimte biedt, andere diensten of beloningen geboden. Hierbij valt te denken aan luxe goederen of korting of directe plaatsing (zonder wachtlijst) bij verzilvering van de indicatie met een pgb en het afnemen van zorg bij de aanbieder.

## Terugvorderen budget bij aanbieder

In februari 2017 is geregeld in het Uitvoeringsbesluit Wmo dat de gemeente het ten onrechte verstrekte budget rechtstreeks van de aanbieder kan terugvorderen.<sup>11</sup> Zie de volgende link <https://www.pgb.nl/nieuws/svb-zorgovereenkomsten-verplicht-vanaf-1-april-2017/>

Naast het toetsen op de kwaliteit van de ondersteuning kun je ook toezicht houden op huurcontracten en huurprijzen.

<sup>11</sup> Het gaat hier niet om (rechtstreeks) bestuursrechtelijk, maar civielrechtelijk terugvorderen. Via het derdenbeding is de cliënt verplicht om een eventuele vordering op een zorgverlener aan de gemeente over te dragen.



# Bijlage Literatuurlijst

Factsheet Beschermd wonen en pgb, landelijk platform GGZ en Per Saldo, 19-10-2015

Concept-notitie Beschermd wonen met een pgb, Per Saldo, augustus 2016.

Memorie van Toelichting van Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Wooninitiatief met pgb Wmo van de gemeente, hoe werkt dat? Brochure Per Saldo, jan. 2017

Bevindingen rondvraag pgb beschermd wonen gemeente Utrecht, HHM, maart 2017

