

Overheveling pgb beschermd wonen

Uitvoeringstoets naar de
consequenties voor de uitvoering bij
gemeenten

8 mei 2019

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Managementsamenvatting.....	5
Voorgestelde maatregelen.....	5
Huidige praktijk en bijdragesystematiek.....	5
Huidige praktijk.....	5
Bijdragesystematiek tot 2018.....	6
Bijdragesystematiek per 2019.....	6
Beoogde bijdragesystematiek per 2020.....	7
Verschil in definities en uitgangspunten.....	7
Definitie Beschermd Wonen.....	7
Het verstrekken van een wooncomponent.....	8
Consequenties van voorgestelde maatregelen.....	8
Maatregel 1: Aanpassen pgb beschermd wonen met wooncomponent naar de intramurale bijdragesystematiek.....	8
Maatregel 2: Omzetten pgb's zonder wooncomponent naar begeleiding plus.....	9
Randvoorwaarden.....	11
Risico's.....	11
1. Inleiding.....	12
1.1. Introductie.....	12
1.2. Vraagstelling.....	12
1.3. Proces.....	12
1.4. Leeswijzer.....	13
2. Context beschermd wonen en de voorgestelde maatregelen.....	14
2.1. Inleiding.....	14
2.2. Beschermd wonen en (extramurale) Wmo.....	14
2.3. Definitie.....	15
2.3.1. Beschermd wonen.....	15
2.3.2. Persoonsgebonden budget.....	16
2.4. Betrokken partijen.....	17
2.5. Bijdragesystematiek.....	17

2.6. Doelen van de wijziging	19
2.7. Inhoud van de voorgestelde wijzigingen	19
2.8. Gerelateerde toekomstige ontwikkelingen	20
2.8.1. Invoering abonnementstarief Wmo.....	20
2.8.2. Overgang beschermd wonen naar Wlz	20
2.8.3. Doordecentralisatie bevoegdheden en budget naar regiogemeenten.....	20
3. Huidige praktijk bij gemeenten	21
3.1. Huidige aanbod.....	21
3.1.1. Beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura.....	23
3.1.2. Beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura	23
3.1.3. Beschermd wonen met wooncomponent via pgb.....	23
3.1.4. Beschermd wonen zonder wooncomponent via pgb	24
3.2. Tussenvormen	24
3.3. Huidige toegang en samenwerking centrum- en regiogemeenten	25
3.4. Gegevensuitwisseling met CAK.....	25
4. Consequenties voor de uitvoering.....	27
4.1. Omzetten pgb beschermd wonen naar intramurale bijdragesystematiek	27
4.1.1. Huidige situatie	27
4.1.2. Wat verandert er door de maatregel?.....	27
4.1.3. Randvoorwaarden	31
4.1.4. Risico's	31
4.2. Omzetten beschikkingen pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar pgb begeleiding plus	31
4.2.1. Huidige situatie	32
4.2.2. Wat verandert en door deze maatregel?	32
4.2.3. Randvoorwaarden	34
4.2.4. Risico's	35
4.3. Timing i.r.t. andere maatregelen	35
4.3.1. Abonnementstarief Wmo	35
4.3.2. Overgang beschermd wonen naar Wlz	35
4.3.3. Doordecentralisatie van bevoegdheden en budget naar regiogemeenten	36
5. Conclusies.....	37
5.1. De impact van de maatregelen in relatie tot het beoogde effect.....	37
5.2. Juridische impact	38

5.3. Impact op gegevensuitwisseling en berichtenverkeer met CAK (en invloed op administratieve lasten)	39
5.4. Impact op gemeentelijke organisaties.....	40
5.4.1. Beleid.....	40
5.4.2. Inkoop.....	40
5.4.3. Communicatie met inwoners	40
5.4.4. Personeel.....	41
5.4.5. Financiën	41
5.5. Noodzakelijke en minimale randvoorwaarden	42
5.6. Uitvoeringsrisico's	42
Bijlage A: Contactpersonen.....	43
Klankbordgroep.....	43
Interviews.....	43
Enquête.....	45
Bijlage B: Documentatie	46
Bijlage C: Resultaten enquête.....	47
Inleiding.....	47
Respons.....	47
Uitkomsten	47
Toelichtingen en antwoorden op open vragen.....	51

Managementsamenvatting

Voorgestelde maatregelen

VWS heeft maatregelen voorgesteld met betrekking tot de bijdragesystematiek van het pgb beschermd wonen:

1. Gemeenten worden in 2019 per brief verzocht beschikkingen pgb beschermd wonen aan te (laten) passen naar 'begeleiding+' als er geen wooncomponent wordt verstrekt. Gemeenten hoeven dus geen andere ondersteuning te leveren, maar alleen de naamgeving op de beschikking aan te passen;
2. Pgb beschermd wonen (inclusief wooncomponent) gaat vanaf 1-1-2020 onder de intramurale bijdragesystematiek vallen, net als beschermd wonen zorg in natura. Dit geldt zowel voor bestaande als voor nieuwe cliënten.

Deze maatregelen zullen leiden tot een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

VWS heeft drie redenen om deze maatregelen te nemen:

- Oplossen van de onvolkomenheid in de wet met betrekking tot pgb beschermd wonen met wooncomponent, namelijk dat cliënten met beschermd wonen met wooncomponent in geval van zorg in natura een hogere bijdrage betalen dan als zij een pgb hebben.
- Eigen bijdrage onafhankelijk maken van leveringsvorm: niet het hebben van zorg in natura of pgb moet bepalend zijn voor de hoogte van de eigen bijdrage, maar het al dan niet ontvangen van een wooncomponent.
- Het bieden van rechtszekerheid voor cliënten beschermd wonen. Cliënten met een beschikking voor beschermd wonen moeten een beroep kunnen doen op hun recht op wonen in een instelling.

In deze uitvoeringstoets is gekeken naar de uitvoeringsconsequenties van deze maatregelen voor gemeenten.

Huidige praktijk en bijdragesystematiek

Huidige praktijk

In de huidige praktijk bij gemeenten komen vier varianten van beschermd wonen voor:

- Beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura
Deze variant komt verreweg het vaakst voor. 71% van de cliënten beschermd wonen heeft deze variant.
- Beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura
15% van de cliënten heeft deze variant. Vaak betreft het hier tussenvormen tussen wonen in een instelling en thuis wonen met begeleiding.

- Beschermd wonen met wooncomponent via pgb
De meeste gemeenten kennen deze variant niet. Slechts 1% van de huidige cliënten beschermd wonen (ongeveer 375 mensen) heeft deze variant.
- Beschermd wonen zonder wooncomponent via pgb
13% van de cliënten beschermd wonen heeft deze variant. Cliënten met deze variant kunnen in een (accommodatie van een) instelling of thuis wonen of gebruik maken van een tussenvorm (bijvoorbeeld een ouderinitiatief). Dit is in lijn met het uitgangspunt van gemeenten dat een pgb altijd zonder wooncomponent verstrekt wordt.

Bijdragesystematiek tot 2018

Tot 2018 betaalden cliënten met beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura de intramurale eigen bijdrage. Deze was inkomensafhankelijk en bestond uit een lage eigen bijdrage (LEB) voor de eerste zes maanden (voor minima ongeveer € 200,- per periode) en een hoge eigen bijdrage (HEB) voor de periode daarna (voor minima ongeveer € 300,- per periode).

Cliënten met beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura betaalden de extramurale eigen bijdrage. Deze was ook inkomensafhankelijk en bedroeg voor minima (60% van deze doelgroep), afhankelijk van lokaal beleid, € 17,60 per periode. 20% betaalde een eigen bijdrage tussen de € 17,60 en € 100,- en nog eens 20% betaalde meer dan € 100,- per periode.

Cliënten met een pgb beschermd wonen betaalden ook de inkomensafhankelijke extramurale eigen bijdrage, ongeacht of het pgb met of zonder wooncomponent werd verstrekt. Dit kwam omdat de meeste gemeenten pgb's ook als pgb bij het CAK aanleverden, en het CAK geen onderscheid kon maken tussen verschillende soorten pgb's. Op alle pgb's, ook die met wooncomponent, werd dus de extramurale eigen bijdragesystematiek toegepast.

Bijdragesystematiek per 2019

Per 1 januari 2019 is, vooruitlopend op de invoering van het abonnementstarief per 2020, de extramurale eigen bijdrage gemaximaliseerd op € 17,50 per periode. Dit betekent dat er voor de cliënten met beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura niets is veranderd. Zij betalen nog steeds de inkomensafhankelijke intramurale eigen bijdrage.

Voor cliënten met beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura en voor cliënten met een pgb (met of zonder wooncomponent) is er per 1 januari 2019 wel wat veranderd. Hun eigen bijdrage is gemaximaliseerd op € 17,50 per periode van vier weken. Voor minima die tot 2018 een bijdrage van € 17,60 betaalden is dit een minimale verandering, maar voor cliënten die (vanwege hun inkomen) een hogere eigen bijdrage betaalden, kan de verlaging van de eigen bijdrage groter zijn.¹

¹ Rond de invoering van het abonnementstarief Wmo is steeds gesproken over een uitzondering voor beschermd wonen. Deze uitzondering geldt, conform de door VWS gehanteerde definities, alleen voor cliënten die, via zorg in natura of pgb, ook een wooncomponent vergoed krijgen. Cliënten die beschermd wonen zonder wooncomponent ontvangen, gaan wel onder het abonnementstarief vallen. Veel gemeenten gingen ervan uit dat heel beschermd wonen, dus zowel varianten met als zonder wooncomponent, uitgezonderd zou worden van het abonnementstarief.

Beoogde bijdragesystematiek per 2020

Door de voorgestelde maatregelen gaat de bijdragesystematiek voor sommige cliënten opnieuw veranderen. Voor cliënten die beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura ontvangen, verandert er niets: zij blijven de intramurale eigen bijdrage betalen.

Cliënten die beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura ontvangen, gaan per 2020 het abonnementstarief van € 19,- per maand betalen (in plaats van de huidige € 17,50 per periode van vier weken).

Cliënten die beschermd wonen met wooncomponent via pgb ontvangen (op basis van de huidige praktijk zijn dit dus ongeveer 375 cliënten), gaan per 2020 de intramurale eigen bijdrage betalen. Dit betekent dat zij, na de verlaging van de eigen bijdrage in 2019, geconfronteerd worden met een (forse) verhoging van de eigen bijdrage in 2020.

Cliënten die beschermd wonen zonder wooncomponent via pgb ontvangen, krijgen een andere beschikking:

- Als cliënten in een accommodatie van een instelling wonen, dan moeten zij volgens de door VWS gehanteerde definitie een pgb met wooncomponent ontvangen en gaan zij dus per 2020 de intramurale eigen bijdrage betalen.
- Als cliënten niet in een accommodatie van een instelling wonen, dan wordt hun beschikking omgezet naar 'begeleiding plus' en gaan zij per 2020 het abonnementstarief betalen.

Verschil in definities en uitgangspunten

Definitie Beschermd Wonen

In de vorige paragraaf bleek dat beschermd wonen momenteel op verschillende manieren georganiseerd is. Dat heeft mede te maken met verschillen in definities die bestaan over wat beschermd wonen is. Hoewel in deze uitvoeringstoets gekeken wordt naar de gevolgen van de maatregelen voor de uitvoering bij gemeenten, zien we dat deze (meer beleidsmatige) verschillen in definities een belangrijke rol spelen bij de duiding van de gevolgen voor de uitvoering. Daarom schetsen we hieronder de verschillen.

VWS baseert zich op de 'strakke' definitie van beschermd wonen, zoals die uit de wetstekst van de Wmo 2015 af te leiden is. Volgens deze definitie is bij beschermd wonen altijd sprake van 'wonen in een (accommodatie van een) instelling'. In lijn hiermee constateert VWS dat bij beschermd wonen altijd een wooncomponent verstrekt wordt, zowel bij zorg in natura als bij een pgb.

Gemeenten zien niet de wooncomponent als het onderscheid tussen beschermd wonen en extramurale Wmo, maar de mate van ondersteuning en toezicht. Bij beschermd wonen is sprake van 24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid. Dit kan in een (accommodatie van een) instelling zijn, maar deze mate van ondersteuning en toezicht kan ook in andere woonvormen of zelfs in de thuissituatie georganiseerd worden. In de afgelopen jaren zijn er in veel gemeenten ook verschillende vormen van beschermd wonen ontstaan, van 'klassiek' beschermd wonen in een instelling, via verschillende tussenvormen (zoals ouderinitiatieven), tot beschermd wonen in de eigen thuissituatie. Deze definitie sluit aan bij de adviezen van de Commissie Toekomst beschermd wonen (de Commissie Dannenberg). Gemeenten geven aan dat dit ook in lijn is met wat in de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 wordt gezegd over het scheiden van wonen en zorg en

de wens dat cliënten steeds meer zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun woonsituatie en de financiering hiervan.

Het verstrekken van een wooncomponent

Het pgb beschermd wonen wordt door de meeste centrumgemeenten zonder wooncomponent verstrekt, ook als cliënten in een instelling wonen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het scheiden van wonen en zorg. Gemeenten geven aan dat deze werkwijze ook aansluit bij de werkwijze zoals die vanuit de AWBZ is overgekomen, waar het pgb ook zonder wooncomponent werd verstrekt. De Nationale Ombudsman heeft in haar rapport uit 2018 gewezen op het verschil dat bestaat tussen verschillende wetten en hoe daarbinnen omgegaan wordt met de wooncomponent. In de Wlz wordt het pgb zonder wooncomponent verstrekt. Voor een eenduidige omgangswijze met het pgb lijkt het logisch als het pgb binnen de Wmo ook zonder wooncomponent verstrekt zou worden.

Consequenties van voorgestelde maatregelen

Voor gemeenten hebben de voorgestelde maatregelen grote uitvoeringsconsequenties.

Maatregel 1: Aanpassen pgb beschermd wonen met wooncomponent naar de intramurale bijdragesystematiek

Reikwijdte van consequenties is afhankelijk van afbakening van de doelgroep

Op basis van de huidige groep cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent, raakt deze maatregel in directe zin een kleine groep gemeenten en cliënten (op basis van de enquête gaat het landelijk om ongeveer 375 cliënten).

Veel gemeenten verstrekken momenteel het pgb zonder wooncomponent deels aan cliënten die in een accommodatie van een instelling wonen. Als gemeenten vanwege de voorgestelde maatregel in deze gevallen een pgb met wooncomponent moet gaan verstrekken, dan zijn de consequenties groter. Gemeenten moeten dan hun huidige groep cliënten met een pgb zonder wooncomponent gaan opsplitsen naar de verschillende woonvormen: in een (accommodatie van een) instelling, thuis of in een alternatieve woonvorm.

Uitvoeringsconsequenties voor gemeenten met pgb met wooncomponent

Voor de huidige pgb's met wooncomponent (een kleine doelgroep, voorkomend in een klein deel van de centrumgemeenten) zijn de belangrijkste uitvoeringsconsequenties:

- Cliëntgegevens moeten op een andere wijze aangeleverd worden. Het CAK kan bij pgb's geen onderscheid maken tussen pgb's beschermd wonen en pgb's extramurale Wmo. Gemeenten zullen pgb's beschermd wonen dus moeten gaan aanleveren als 'beschermd wonen'. Alleen dan kan het CAK een andere bijdragesystematiek toepassen op deze groep.
- Gemeenten verwachten veel vragen en klachten van cliënten. Deze cliënten zijn in 2019 van de inkomensafhankelijke extramurale eigen bijdrage overgegaan naar het gemaximaliseerde tarief van € 17,50 per periode (afhankelijk van het inkomen een grotere of kleinere verlaging van de eigen bijdrage). Per 2020 zouden zij naar de veel hogere inkomensafhankelijke intramurale

eigen bijdrage gaan (deze ligt rond de € 300,- per maand of meer). Dit is moeilijk uit te leggen, zeker voor deze kwetsbare doelgroep, en kan voor cliënten ook grote financiële consequenties hebben.

- Deze gemeenten zullen voor deze doelgroep hogere inkomsten uit de eigen bijdrage ontvangen. Gezien de doelgroep is dit een beperkt financieel voordeel. Gemeenten geven aan dat dit voordeel niet opweegt tegen de nadelen die gemeenten zien.

Uitvoeringsconsequenties voor overige gemeenten (indien zij pgb met wooncomponent moeten gaan verstrekken)

Als pgb's beschermd wonen voor cliënten die in een (accommodatie van een) instelling wonen voortaan met wooncomponent verstrekt moeten worden, dan raakt deze maatregel alle centrumgemeenten:

- Gemeenten moeten een nieuw product 'pgb met wooncomponent' gaan ontwikkelen en aanbieden. Veel gemeenten kennen nu alleen een pgb zonder wooncomponent, vanuit de overtuiging dat het pgb altijd zonder wooncomponent hoort te zijn. Als dit anders is/wordt, moeten gemeenten hiervoor een nieuw product creëren. Dit vraagt ook om een aanpassing van de beleidsregels en de verordening.
- De bestaande groep cliënten met een pgb zonder wooncomponent moet opgesplitst worden op basis van de woonvorm: cliënten die in een (accommodatie van een) instelling wonen, moeten omgezet worden naar een pgb met wooncomponent.
- Cliëntgegevens voor deze pgb's met wooncomponent moeten aangeleverd worden als 'beschermd wonen' en niet meer als pgb.
- Gemeenten verwachten veel vragen en klachten van cliënten die het betreft, omdat er voor hen veel verandert. Zij krijgen een ander pgb (de wooncomponent wordt toegevoegd, dus hun huurlasten en maaltijden worden vergoed) en gaan een hogere eigen bijdrage betalen (de intramurale bijdrage) terwijl er in hun feitelijke situatie (de woonsituatie en de mate van ondersteuning) niets verandert. Dit is moeilijk uit te leggen.
- Financieel betekent de maatregel dat gemeenten hogere inkomsten krijgen vanuit de eigen bijdrage, maar ook hogere kosten doordat zij de wooncomponent moeten gaan toevoegen aan het pgb. Naar verwachting zal dit een nadelig financieel effect zijn.
- Gemeenten zullen strakker moeten sturen op de toegang. Door toevoeging van de wooncomponent aan het pgb, verwachten gemeenten dat het risico op fraude door zorgaanbieders vergroot wordt. Het is de hierbij de vraag in hoeverre gemeenten juridisch voldoende sterk staan als zij het pgb met wooncomponent willen afwijzen.
- Gemeenten verwachten dat de vraag naar het pgb met wooncomponent zal toenemen. Voor zorgaanbieders is het immers interessant om de wooncomponent via het pgb vergoed te krijgen, hiermee zijn de huurinkomsten gegarandeerd. Zij kunnen hun cliënten dus adviseren om bij de gemeente het pgb met wooncomponent aan te vragen.

Maatregel 2: Omzetten pgb's zonder wooncomponent naar begeleiding plus

Door deze maatregel wordt een strakkere scheiding tussen beschermd wonen en extramurale Wmo gemaakt. Beschermd wonen wordt hiermee bepaald door het al dan niet hebben van een wooncomponent. Zoals eerder ook opgemerkt zien gemeenten de mate van begeleiding en toezicht (24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid) als kenmerkend voor beschermd wonen. Door deze maatregel worden dus beschikkingen omgezet naar begeleiding, terwijl deze volgens gemeenten wel degelijk onder beschermd wonen vallen.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Alleen het omzetten van pgb's naar begeleiding lost de ongelijkheid in bijdragesystematiek niet op

De belangrijkste aanleiding voor de voorgenen maatregelen, was om de ongelijkheid in bijdragesystematiek voor cliënten die beschermd wonen in een instelling op te lossen. De voorgestelde maatregel om pgb's zonder wooncomponent om te zetten naar begeleiding, is hiervoor echter niet nodig. De bijdragesystematiek is namelijk afhankelijk van de wijze van aanlevering door gemeenten bij het CAK. Als gemeenten pgb's met wooncomponent aanleveren als 'beschermd wonen' en pgb's zonder wooncomponent als 'pgb', dan valt de eerste groep hiermee onder de intramurale bijdragesystematiek en de tweede groep onder de extramurale bijdragesystematiek (per 2020 het abonnementstarief).

Door de maatregel ontstaat een ongelijkheid tussen verschillende verstrekkingvormen

Door de voorgestelde maatregel bestaat het pgb beschermd wonen per 2020 alleen nog met wooncomponent, voor cliënten die in een (accommodatie van een) instelling wonen. Hier ontstaat echter een ongelijkheid met zorg in natura, waar nog wel beschermd wonen zonder wooncomponent voorkomt. Cliënten die niet in een instelling wonen kunnen dus nog wel beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura ontvangen, maar niet meer als pgb.

Uitvoeringsconsequenties

De uitvoeringsconsequenties die met deze maatregel gepaard gaan, raken alle gemeenten:

- Cliënten gaan door deze maatregel over van beschermd wonen naar begeleiding, en daarmee ook van de centrumgemeente naar de regiogemeente (begeleiding is immers geen taak van de centrumgemeente). Deze verschuiving loopt vooruit op de doordecentralisatie die gepland staat voor 2021, als beschermd wonen als geheel overgaat naar de regiogemeenten. Gemeenten geven aan dat het in de tijd dan ook voor de hand zou liggen om deze ontwikkelingen aan elkaar te koppelen. Voor de verhouding tussen centrum- en regiogemeenten zijn namelijk verschillende consequenties te voorzien:
 - Regiogemeenten moeten een nieuw product 'begeleiding plus' ontwikkelen en aanbieden, dat inhoudelijk aansluit bij het huidige pgb beschermd wonen.
 - Afhankelijk van de huidige inkoopafspraken, kan het zijn dat gemeenten andere inkoopafspraken moeten maken, bijvoorbeeld omdat het aanbod aan vormen van begeleiding breder wordt.
 - De gegevensaanlevering voor deze doelgroep kan niet meer door de centrumgemeente gedaan worden, maar door de regiogemeente (dit vraagt niet om systeemaanpassingen, maar betekent wel een verschuiving van de doelgroep).
 - Regiogemeenten zullen extra expertise en capaciteit beschikbaar moeten stellen voor deze specifieke doelgroep.
 - Budgetten die met deze doelgroep samenhangen moeten verschoven worden van de centrumgemeente naar de regiogemeente. Hierover zullen per centrumregio afspraken gemaakt moeten worden.
- Gemeenten willen met de cliënten die overgaan van beschermd wonen naar begeleiding plus een gesprek voeren. Strikt juridisch is een nieuw gesprek niet nodig, maar gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep en het feit dat elke wijziging voor deze cliënten als ingrijpend ervaren kan worden, vinden gemeenten dat zij hier zorgvuldig mee om moeten gaan. Een gesprek om de verandering toe te lichten past bij deze zorgvuldigheid.

- Door de strakkere scheiding tussen beschermd wonen en begeleiding is er minder ruimte voor tussenvormen, die in de afgelopen jaren in veel gemeenten zijn ontstaan. Deze tussenvormen zijn, in lijn met de adviezen van de Commissie Dannenberg, juist wenselijk.

Randvoorwaarden

Om de voorgestelde maatregelen te kunnen uitvoeren, zien gemeenten de volgende randvoorwaarden:

- Een heldere en gedeelde definitie van beschermd wonen (op basis van het al dan niet wonen in een instelling of op basis van de aanwezigheid van 24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid) en van het pgb (met of juist zonder wooncomponent, in afstemming met de Wlz).
- Heroverweging van de maatregelen op basis van deze definities.
- Tijdig duidelijkheid over de maatregelen en de verantwoordelijkheden van gemeenten bij het nemen van deze maatregelen.
- Duidelijkheid over de juridische mogelijkheden voor gemeenten om de verwachte toenemende vraag naar pgb's met wooncomponent te beperken.
- Financiële compensatie voor de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het uitbetalen van de wooncomponent.
- Duidelijke communicatie vanuit VWS en VNG richting de cliënten die geraakt worden door de maatregelen, specifiek cliënten met een pgb met wooncomponent.
- Gezamenlijke invoering van diverse maatregelen rond beschermd wonen, met name in relatie tot de doordecentralisatie van bevoegdheden en budgetten en de openstelling van de Wlz voor een deel van de huidige doelgroep van beschermd wonen.

Risico's

Als de voorgestelde maatregelen doorgevoerd worden, dan zien gemeenten de volgende risico's:

- Onrust bij cliënten: het betreft een kwetsbare doelgroep waarvoor wijzigingen al snel tot onrust leiden. De huidige maatregelen zullen moeilijk uit te leggen zijn.
- De uitvoering van de maatregelen brengt grote consequenties met zich mee. Hier staat tegenover dat de omvang van de doelgroep die aanleiding vormt voor de maatregelen (de groep cliënten met een pgb met wooncomponent) beperkt is. Het risico is dat de maatregelen niet proportioneel zijn met het probleem dat de maatregelen beogen op te lossen.
- In combinatie met de overige maatregelen die rond beschermd wonen genomen wordt, ontstaat het risico van stapeling van maatregelen. Dit leidt tot onduidelijkheid bij zowel gemeenten als inwoners.
- Door de voorgestelde maatregelen ontstaat het risico dat de adviezen van de commissie Dannenberg, om een breed aanbod te bieden dat een soepele overgang van beschermd wonen in een instelling naar lichtere vormen van (ambulante) begeleiding mogelijk maakt, niet gerealiseerd worden.
- Ongelijkheid tussen zorg in natura en pgb: cliënten die niet in een instelling wonen, kunnen nog wel beschermd wonen via zorg in natura ontvangen, maar niet meer via een pgb.
- Ongelijkheid tussen de pgb-regelingen in verschillende zorgwetten: in de Wlz wordt het pgb zonder wooncomponent verstrekt, terwijl door deze maatregelen het pgb voor beschermd wonen met wooncomponent verstrekt moet worden.

1. Inleiding

1.1. Introductie

VNG heeft in opdracht van VWS een uitvoeringstoets gedaan naar de voorgenomen overheveling van het pgb beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek. VNG Realisatie heeft deze opdracht uitgevoerd. Deze uitvoeringstoets is uitgevoerd in de periode van januari 2019 tot en met maart 2019.

In deze uitvoeringstoets is gekeken naar de gevolgen voor gemeenten van de voorgenomen overheveling van het pgb beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek. Hierbij is uitgegaan van een situatie waarbij de wijzigingen doorgevoerd worden conform het voorstel dat bij de start van de uitvoeringstoets bekend was. Het doel is om, wanneer de wijzigingen daadwerkelijk doorgevoerd worden, zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de uitvoering daarvan en kaders te scheppen voor de uitvoering.

1.2. Vraagstelling

Per brief heeft VWS aan VNG gevraagd om een uitvoeringstoets uit te voeren naar de voorgenomen overheveling van het pgb beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek, ingaand per 2020. De vraagstelling luidde als volgt:

Ik verzoek u de uitvoerbaarheid en de gevolgen van de hierboven beschreven maatregelen voor de uitvoering in beeld te brengen en daarbij specifiek aandacht te besteden aan:

- De juridische impact van het voorstel op de implementatie en uitvoering voor gemeenten;
- De impact op de gegevensuitwisseling en het berichtenverkeer met het CAK (en de invloed op administratieve lasten);
- De impact op de gemeentelijke organisaties;
- De noodzakelijke en minimale randvoorwaarden;
- De uitvoeringsrisico's.

1.3. Proces

Voor het uitvoeren van de analyse is gebruik gemaakt van de methodiek die VNG Realisatie hanteert voor het doen van uitvoeringstoetsen. Om te komen tot de bevindingen zoals die er nu liggen, zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Literatuuronderzoek en opstellen plan van aanpak.
- Inrichten gemeentelijke klankbordgroep met daarin beleidsmedewerkers Beschermd Wonen en startbijeenkomst met deze klankbordgroep.
- Inrichten begeleidingscommissie met daarin VWS, VNG en VNG Realisatie en startbijeenkomst met deze begeleidingscommissie.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

- Voeren van diepte-interviews bij 12 (centrum)gemeenten met medewerkers van verschillende disciplines, variërend van beleidsmedewerkers, kwaliteitsmedewerkers, administratieve medewerkers tot medewerkers informatievoorziening. De lijst van geïnterviewden is te vinden in bijlage A.
- Uitzetten van een online vragenlijst onder de centrumgemeenten. In totaal hebben 29 respondenten de vragenlijst ingevuld. De resultaten zijn te vinden in bijlage C.
- Gesprekken met het CAK.
- Opstellen concept rapport.
- Toetsen concept rapport bij gemeenten en klankbordgroep.
- Opstellen definitief rapport en presentatie aan VWS.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk twee van dit document beschrijft de voorgestelde maatregelen in een bredere context. In hoofdstuk drie wordt vervolgens ingegaan op de huidige werkwijze bij gemeenten met betrekking tot beschermd wonen. Hoofdstuk vier behandelt de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de uitvoering bij gemeenten. In hoofdstuk vijf zijn conclusies opgenomen.

2. Context beschermd wonen en de voorgestelde maatregelen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de context beschreven waarbinnen de voorgestelde maatregelen uitgevoerd moeten worden. Allereerst wordt een beschrijving gegeven van beschermd wonen in relatie tot de (extramurale) Wmo. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de bijdragesystematiek voor beschermd wonen. Daarna worden de doelstellingen en de inhoud van de voorgestelde maatregelen beschreven. Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op enkele gerelateerde ontwikkelingen met betrekking tot beschermd wonen.

2.2. Beschermd wonen en (extramurale) Wmo

Beschermd wonen is bedoeld voor mensen die niet zelfstandig kunnen wonen. Vaak is dit vanwege psychische en/of psychosociale problematiek. Deze mensen hebben 24-uurs ondersteuning, op afroep of in de nabijheid, nodig. Deze intensieve begeleiding kan geboden worden in een instelling of in een wooninitiatief.

Beschermd wonen was tot 2015 landelijk georganiseerd en viel onder de AWBZ. De uitvoering lag bij het CIZ en het Zorgkantoor. In 2015 is beschermd wonen als taak gedecentraliseerd naar gemeenten. Omdat het hier een kwetsbare doelgroep betreft, is ervoor gekozen om beschermd wonen een bijzonder positie te geven binnen de Wmo. Binnen Nederland zijn 43 centrumgemeenten aangewezen, die voor de gemeenten in hun regio (de regiogemeenten) moeten zorgen voor de uitvoering van beschermd wonen. Ook het bijbehorende budget van deze regiogemeenten is gemandateerd aan de centrumgemeenten.

Beschermd wonen is, in tegenstelling tot andere Wmo-voorzieningen, landelijk toegankelijk. Dit houdt in dat inwoners zich in elke gemeente in Nederland kunnen melden om in aanmerking te komen voor beschermd wonen. Deze landelijke toegankelijkheid geldt naast beschermd wonen ook voor maatschappelijke opvang. Aanvullend op de lokale regelgeving zijn op landelijk niveau een convenant en model-beleidsregels opgesteld om de landelijke toegankelijkheid nader te regelen.

Binnen beschermd wonen zijn nog cliënten die gebruik maken van het overgangsrecht vanuit de AWBZ. Het gaat hierbij om cliënten die bij de decentralisatie per 1 januari 2015 al een beschikking voor beschermd wonen via zorg in natura hadden. Deze cliënten mochten nog maximaal vijf jaar (tot 1 januari 2020) gebruik maken van hun overgangsrecht. Deze termijn is met een jaar verlengd

tot 1 januari 2021². Voor cliënten met een pgb beschermd wonen gold een overgangsrecht voor het pgb van 1 jaar, dus alleen voor het jaar 2015. Op de onderliggende indicatie was wel het overgangsrecht van vijf jaar van toepassing. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2021 alle beschikkingen voor beschermd wonen moeten voldoen aan de kaders en voorwaarden van de Wmo.

2.3. Definitie

2.3.1. Beschermd wonen

In de Wmo 2015 is de volgende definitie van beschermd wonen gegeven:

Beschermd wonen: wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Wanneer deze definitie strikt gehanteerd wordt, dan gaat het bij beschermd wonen altijd om wonen in een accommodatie van een instelling. De zorgcomponent die bij beschermd wonen hoort ('daarbij behorende toezicht en begeleiding') is volgens deze strakke definitie altijd gekoppeld aan de wooncomponent. Onder de wooncomponent wordt verstaan: een vergoeding van de woonkosten. Dat wil zeggen dat de huurkosten voor de woning waar de cliënt verblijft (maar ook bijvoorbeeld maaltijden), vergoed worden op basis van de beschikking voor beschermd wonen, via zorg in natura danwel via een persoonsgebonden budget.

Als deze wooncomponent niet aanwezig is, met andere woorden als het toezicht en de begeleiding worden aangeboden in een andere omgeving dan in een accommodatie van een instelling, dan is volgens de definitie geen sprake van beschermd wonen.

Veel gemeenten leggen bij beschermd wonen de nadruk niet zozeer op de wooncomponent, maar op de mate van ondersteuning en toezicht. Zij spreken van beschermd wonen als er sprake is van 24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid. Dit betekent dat beschermd wonen ook kan voorkomen in een andere woonomgeving dan in een accommodatie van een instelling. Wonen en zorg wordt op deze manier niet per definitie aan elkaar gekoppeld, maar juist gescheiden.

Dit sluit aan bij het advies van de commissie Toekomst beschermd wonen (in de volksmond de 'commissie Dannenberg' genoemd), die constateert dat er:

een duidelijke trend waarneembaar [is] om beschermd wonen, in meer verschijningsvormen dan tijdens de AWBZ het geval was of in de Wmo staat beschreven, onderdeel te maken van een breed scala van ondersteuningsvormen en huisvestingsvarianten dichtbij de burger. Inmiddels is een

² Zie de VNG ledenbrief 'Verlengen overgangsrecht beschermd wonen' van 18 oktober 2018.

waaier aan begeleidings- en huisvestingsvarianten beschikbaar, afgestemd op de behoeften van cliënten, hun zelfregulerend vermogen en de steunkracht van hun sociale netwerk.

Ook de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 sluit hierbij aan:

Uiteindelijk zal naar verwachting binnen het gemeentelijke domein een continuüm ontstaan van vormen van beschermd en begeleid wonen: van «klassieke» beschermde woonvormen waarbij de aanbieder ook het wonen levert, tot aan zelfstandige bewoning door een cliënt met ambulante hulpverlening. Daarbij zij opgemerkt dat er een beweging gaande is om zorg en wonen steeds meer te scheiden.

Gemeenten kennen inmiddels, in lijn met de genoemde termen 'continuüm', 'breed scala' en 'waaier', diverse varianten van beschermd wonen. De wooncomponent is hierbij niet altijd onderdeel van de voorziening. Dit heeft ook te maken met de overgang vanuit de Awbz, waarbij het pgb beschermd wonen zonder wooncomponent verstrekt werd. De meeste gemeenten hebben dit in de Wmo op dezelfde wijze overgenomen.

2.3.2. Persoonsgebonden budget

Conform de definitie van beschermd wonen waarbij beschermd wonen altijd gekoppeld is aan de wooncomponent, kan geconcludeerd worden dat het pgb beschermd wonen ook inclusief wooncomponent verstrekt zou moeten worden. Als iemand in een accommodatie van een instelling woont, dan moet met het pgb ook de wooncomponent vergoed worden. Deze redenatie ligt ten grondslag aan de door VWS voorgestelde maatregelen.

Veel gemeenten gaan anders om met het pgb beschermd wonen. In lijn met de definitie die gemeenten hanteren als het gaat om beschermd wonen, waarbij zij de scheiding tussen wonen en zorg benadrukken, verstrekken zij het pgb altijd zonder wooncomponent, ook wanneer cliënten in een accommodatie van een instelling verblijven. Dit is deels gebaseerd op de praktijk die in 2015 overgekomen is vanuit de AWBZ, waar pgb's ook zonder wooncomponent verstrekt werden. Het sluit ook aan bij de Wlz, waar pgb's eveneens geen wooncomponent bevatten. De Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 geeft ook aanleiding voor deze werkwijze:

Het streven moet er echter op gericht zijn dat mensen in deze doelgroep op termijn zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun woonsituatie en de financiering daarvan.

In 2018 heeft de Nationale Ombudsman het rapport 'Zorgen voor burgers' gepubliceerd, waarin gewezen wordt op de onwenselijkheid van verschillen in pgb-regelingen binnen de diverse zorgwetten³:

Naast zorg in natura kan binnen de vier zorgwetten gebruik worden gemaakt van een persoonsgebonden budget (pgb). Het pgb bij de Wmo wordt door de gemeente vastgesteld, bij de Wlz door het zorgkantoor en bij de Zvw is het de zorgverzekeraar die het pgb toewijst. De Sociale

³ Zie De Nationale Ombudsman, Rapport 'Zorgen voor burgers; onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg', 14 mei 2018, p. 33

Verzekeringsbank (SVB) betaalt deze vervolgens uit en controleert de rekeningen. Uit klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, blijkt dat burgers worstelen met deze verschillende pgb-regelingen, vooral bij de overgang van de ene naar de andere wet. Ook belangenorganisatie voor budgethouders Per Saldo vraagt hier expliciet aandacht voor. In haar tienpuntenplan geeft Per Saldo aan dat de Wlz, Wmo, Jeugdwet en Zvw ieder eigen wettelijke regels, beleid, werkwijzen en procedures kennen voor het pgb. Dit maakt de uitvoering vaak onduidelijk, zeker als van meerdere regelingen gebruik moet worden gemaakt of een overstap gemaakt moet worden.

2.4. Betrokken partijen

Er zijn verschillende partijen die een rol spelen bij een concrete aanvraag voor beschermd wonen.

Allereerst is er de cliënt. Deze kan zelf een aanvraag doen voor beschermd wonen, maar aangezien het hier een kwetsbare doelgroep betreft is er vaak iemand anders uit het netwerk bij betrokken. Dit kan bijvoorbeeld een familielid zijn.

Een aanvraag voor beschermd wonen wordt niet altijd behandeld door de gemeente waar de cliënt woont. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij 43 centrumgemeenten. Als een cliënt zich meldt bij zijn of haar eigen gemeente en dit is geen centrumgemeente, dan verwijst de regiogemeente de cliënt door naar de betreffende centrumgemeente. Daar wordt de aanvraag opgepakt.

Als de beschikking is afgegeven, dan zijn er verschillende soorten zorgaanbieders die de betreffende begeleiding en het toezicht kunnen bieden. Cliënten kunnen terecht bij officiële instellingen voor beschermd wonen, waar zij intramuraal kunnen gaan wonen. Cliënten kunnen ook thuis blijven wonen en daar intensieve begeleiding en toezicht ontvangen. Ook zijn er in veel gemeenten verschillende tussenvormen, zoals ouderinitiatieven. De zorgaanbieders worden gefinancierd vanuit het budget voor beschermd wonen dat door de centrumgemeente beheerd wordt, via zorg in natura (als de zorgaanbieder een contract met de gemeente heeft) of via een pgb.

Het CAK is ook een belangrijke partij, omdat deze de eigen bijdrage berekent en int.

2.5. Bijdragesystematiek

Inwoners die gebruik maken van beschermd wonen betalen hiervoor een eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage wordt door het CAK berekend op basis van gegevens die door de gemeente of zorgaanbieder worden aangeleverd, aangevuld met informatie elders uit de keten (bijvoorbeeld inkomensgegevens). De eigen bijdrage is afhankelijk van de variant van beschermd wonen waarvan cliënten gebruikmaken⁴:

⁴ Zie ook de 'Factsheet beschermd wonen' van het CAK.

- Bij beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura (ZIN) betalen cliënten de intramurale eigen bijdrage. Deze bijdrage is inkomensafhankelijk. Sinds 2019 betaalt de client de eerste vier maanden⁵ van het verblijf de lage intramurale eigen bijdrage, daarna gaat de cliënt de hoge intramurale eigen bijdrage betalen.
- Bij beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura (ZIN) betalen cliënten de extramurale eigen bijdrage. Deze bijdrage was tot 1 januari 2019 ook inkomensafhankelijk, maar lager dan de intramurale eigen bijdrage. Dit had ermee te maken dat deze cliënten, aangezien ze geen wooncomponent ontvangen, zelf nog moeten betalen voor hun verblijf (de huur). Per 1 januari 2019 is de extramurale eigen bijdrage op maximaal € 17,50 per periode van vier weken vastgesteld en per 1 januari 2020 gaat deze over in het abonnementstarief van € 19,- per maand.
- Bij beschermd wonen via een pgb (mits dit ook aan het CAK wordt doorgegeven als pgb) betalen cliënten de extramurale eigen bijdrage. Aangezien het CAK geen onderscheid kan maken tussen soorten pgb's, wordt in de berekening van de eigen bijdrage geen onderscheid gemaakt tussen pgb's beschermd wonen met of zonder wooncomponent (of breder tussen pgb's beschermd wonen en pgb's extramurale Wmo). Alle cliënten met een pgb beschermd wonen betalen dus de (lagere) extramurale eigen bijdrage, die per 1 januari 2019 op maximaal € 17,50 per periode is vastgesteld en per 1 januari 2020 overgaat in het abonnementstarief.

De huidige bijdragesystematiek kan als volgt weergegeven worden:

	Zorg in natura	Pgb
Beschermd wonen met wooncomponent	Intramurale eigen bijdrage	Extramurale eigen bijdrage (per 1-1-20 abonnementstarief)
Beschermd wonen zonder wooncomponent	Extramurale eigen bijdrage (per 1-1-20 abonnementstarief)	Extramurale eigen bijdrage (per 1-1-20 abonnementstarief)

Hierbij dient een belangrijke opmerking geplaatst te worden. Bij de invoering van het abonnementstarief Wmo is steeds gezegd dat beschermd wonen uitgezonderd werd van het abonnementstarief. De reikwijdte van deze uitzondering is echter afhankelijk van de vraag welke definitie van beschermd wonen gehanteerd wordt.

Gemeenten zien alle vier varianten die hierboven weergegeven zijn, als beschermd wonen. Veel gemeenten waren dan ook in de veronderstelling, dat al deze varianten uitgezonderd zouden worden van het abonnementstarief en dat de bijdragesystematiek van vóór 2018 van toepassing zou blijven.

⁵ Tot 2019 betaalden clienten de eerste zes maanden de lage bijdrage.

In de strakkere definitie die VWS hanteert, vallen alleen die varianten onder beschermd wonen, waarbij cliënten in een accommodatie van een instelling wonen en zij de wooncomponent ook vergoed krijgen. Varianten zonder wooncomponent, zowel via zorg in natura als in pgb, vallen niet onder deze definitie. Het abonnementstarief is dus per 2020 wel van toepassing op deze varianten zonder wooncomponent.

2.6. Doelen van de wijziging

Het Ministerie van VWS heeft met de voorgenomen wijziging drie doelstellingen:

- Oplossen van de onvolkomenheid in de wet met betrekking tot pgb beschermd wonen met wooncomponent
Met de huidige bijdragesystematiek betalen cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent ten onrechte de (lagere) extramurale eigen bijdrage. De extramurale eigen bijdrage is bedoeld voor cliënten die zelf hun woonlasten moeten dragen. Cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent krijgen hun woonlasten vergoed via de wooncomponent, dus zij zouden daarom niet de extramurale maar de intramurale eigen bijdrage moeten betalen. Deze onvolkomenheid in de wet wil VWS oplossen.
- Eigen bijdrage onafhankelijk maken van leveringsvorm
In de huidige systematiek is de eigen bijdrage die cliënten betalen afhankelijk van de leveringsvorm (zorg in natura of pgb). Cliënten die intramuraal wonen betalen een hogere eigen bijdrage als zij gebruik maken van zorg in natura dan als zij gebruik maken van een pgb. De eigen bijdrage zou echter niet afhankelijk moeten zijn van de leveringsvorm, maar van de vraag of er wel of geen wooncomponent verstrekt wordt. Dit wil VWS met de voorgenomen wijzigingen herstellen.
- Het bieden van rechtszekerheid voor cliënten beschermd wonen
Cliënten die een beschikking beschermd wonen hebben, zouden juridisch moeten kunnen terugvallen op het wettelijke recht op wonen in een instelling (conform de strakke definitie van beschermd wonen die in de wet wordt gegeven). Varianten die niet vallen onder wonen in een instelling, zouden daarom niet langer als beschermd wonen getypeerd moeten worden.

2.7. Inhoud van de voorgestelde wijzigingen

De voorgenomen wetswijziging bestaat uit twee onderdelen:

- Gemeenten worden in 2019 per brief verzocht beschikkingen pgb beschermd wonen aan te (laten) passen naar 'begeleiding+' als er geen wooncomponent wordt verstrekt. Gemeenten hoeven dus geen andere ondersteuning te leveren, maar alleen de naamgeving op de beschikking aan te passen;
- Pgb beschermd wonen (inclusief wooncomponent) gaat vanaf 1-1-2020 onder de intramurale bijdragesystematiek vallen, net als beschermd wonen zorg in natura. Dit geldt zowel voor bestaande als voor nieuwe cliënten.

Deze maatregelen zullen leiden tot een wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.

2.8. Gerelateerde toekomstige ontwikkelingen

Rond beschermd wonen spelen nog enkele ontwikkelingen die een relatie hebben met de voorgenomen wijziging die in deze uitvoeringstoets centraal staat.

2.8.1. Invoering abonnementstarief Wmo

Per 1 januari 2020 wordt het abonnementstarief voor de extramurale Wmo ingevoerd. Dit houdt in dat inwoners die gebruik maken van voorzieningen binnen de Wmo per maand een maximaal tarief van 19 euro betalen. Dit abonnementstarief komt in de plaats van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Beschermd wonen is uitgezonderd van deze maatregel, waardoor cliënten die gebruik maken van beschermd wonen nog wel de inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen (de intramurale bijdragesystematiek). Echter, als door de voorgenomen wijziging de beschikkingen van cliënten met een pgb beschermd wonen zonder wooncomponent omgezet worden naar 'begeleiding+', dan komen deze cliënten ook onder het abonnementstarief te vallen. In deze uitvoeringstoets is gekeken wat de consequenties zijn van deze verschuiving.

2.8.2. Overgang beschermd wonen naar Wlz

Per 1 januari 2021 zal een deel van de doelgroep die nu gebruik maakt van beschermd wonen onder de Wmo overgaan naar de Wlz. Het gaat hierbij om cliënten met psychische problematiek. Naar verwachting gaat het hier om ongeveer een derde van de huidige doelgroep beschermd wonen.

In deze uitvoeringstoets is niet inhoudelijk naar deze maatregel gekeken, maar wel naar de wijze waarop deze maatregel raakt aan de huidige voorgestelde wijziging. Deze raakvlakken kunnen zowel te maken hebben met de inhoud van beide maatregelen als met de beoogde ingangsdata.

2.8.3. Doordecentralisatie bevoegdheden en budget naar regiogemeenten

De bedoeling is dat de verantwoordelijkheid van de 43 centrumgemeenten, inclusief het bijbehorende budget, doorgedecentraliseerd wordt naar individuele gemeenten. In combinatie hiermee wordt ook nagedacht over een nieuw verdeelmodel. De huidige verdeling van het budget voor beschermd wonen over de centrumgemeenten is gebaseerd op historische gegevens. De bedoeling is dat in het nieuwe verdeelmodel gewerkt wordt met objectieve parameters.

Wanneer deze wijziging doorgevoerd gaat worden is nog niet bekend. Inhoudelijk is in deze uitvoeringstoets dan ook niet gekeken naar deze ontwikkeling. Wel is gekeken naar de consequenties die eruit zouden kunnen voortvloeien voor de maatregelen die in deze uitvoeringstoets onderzocht zijn.

3. Huidige praktijk bij gemeenten

Om een goed beeld te kunnen geven van de consequenties van de wetswijziging voor gemeenten, is het van belang eerst te weten hoe gemeenten momenteel omgaan met beschermd wonen. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe deze huidige praktijk eruit ziet.

Eerst wordt het huidige aanbod geschetst, op basis van de interviews en de enquête die voor deze uitvoeringstoets zijn gehouden. Vervolgens wordt op enkele onderdelen wat dieper ingegaan: momenteel voorkomende tussenvormen, de wijze waarop de toegang is ingericht en de manier waarop de gegevensuitwisseling met het CAK verloopt.

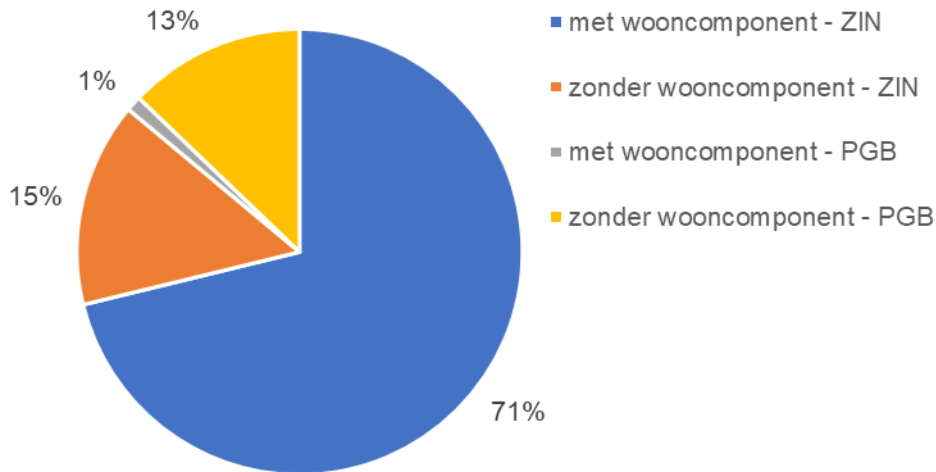
3.1. Huidige aanbod

Voor deze uitvoeringstoets zijn medewerkers van 12 centrumgemeenten geïnterviewd. In deze interviews is het beeld opgehaald welke “smaken” gemeenten op dit moment kennen in varianten van beschermd wonen. Op basis van deze input is in een enquête bij alle centrumgemeenten uitgevraagd hoe zij op dit moment invulling geven aan Beschermd Wonen en wat de verdeling is in de verschillende varianten.

De enquête is uitgezet onder de 43 centrumgemeenten. 29 centrumgemeenten hebben de enquête ingevuld, waarmee een respons van 67 procent is bereikt. Deze 29 gemeenten hebben in totaal 22.803 cliënten beschermd wonen gerapporteerd. Geëxtrapoleerd naar alle 43 centrumgemeenten zou dit betekenen dat er 34.034 cliënten beschermd wonen zijn. Dit getal ligt iets hoger dan de meest recente cijfers van het CBS over het eerste halfjaar van 2018⁶, waarin een aantal van 31.990 cliënten beschermd wonen wordt genoemd. Overigens lijken de cijfers van het CBS vanaf 2016 een stijging van het aantal cliënten beschermd wonen te laten zien, wat zou kunnen verklaren waarom de uitkomsten van onze enquête een hoger aantal cliënten laat zien.

Gemeenten hebben in de enquête aangegeven hoe de cliënten beschermd wonen verdeeld zijn over de verschillende varianten. Deze verdeling is in onderstaande figuur weergegeven.

⁶ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/47/clienten-beschermd-wonen-2017-en-1e-halfjaar-2018>



Figuur 1 - Verdeling cliënten over de vier varianten (N=22.803)

Deze figuur laat zien dat het overgrote deel van de cliënten beschermd wonen met wooncomponent ontvangt via zorg in natura. In totaal is het aantal cliënten dat gebruik maakt van zorg in natura 86%, tegenover 14% dat gebruik maakt van een pgb beschermd wonen. De variant pgb met wooncomponent komt het minst voor.

Gecombineerd met de toelichting die de respondenten van de enquête hebben gegeven en de interviews die zijn gehouden, kan het volgende beeld geschetst worden van de huidige praktijk:

<p>BW met wooncomponent via ZIN</p> <ul style="list-style-type: none"> • 71% van de cliënten BW • Meestal cliënten die in een instelling wonen 	<p>BW met wooncomponent via pgb</p> <ul style="list-style-type: none"> • 21 centrumgemeenten die de enquête invulden (72%) kennen deze variant niet • 1% van de cliënten BW, geëxtrapoleerd ongeveer 375 cliënten • Cliënten die in een instelling wonen krijgen ofwel ZIN met wooncomponent ofwel pgb zonder wooncomponent • NB: deze groep vormt de aanleiding voor de wijziging, maar bestaat in de praktijk uit een klein aantal cliënten bij een paar centrumgemeenten
<p>BW zonder wooncomponent via ZIN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komt bij 55% van de centrumgemeenten voor 	<p>BW zonder wooncomponent via pgb</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komt bij 86% van de centrumgemeenten voor, bij verschillende woonvormen (instelling, ouderinitiatieven, thuis)

<ul style="list-style-type: none"> • Vaak betreft het hier tussenvormen tussen wonen in een instelling en thuis wonen met begeleiding • Sommige gemeenten hebben deze variant al omgezet naar een vorm van begeleiding 	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt ook vaak als vorm van afschaling gezien (cf. Commissie Dannenberg) • Client betaalt huur (wooncomponent) zelf uit inkomen/uitkering • Gemeenten zien deze variant als een vorm van scheiding van wonen en zorg
--	--

3.1.1. Beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura

Vrijwel alle centrumgemeenten gebruiken momenteel de indicatie beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura. Deze indicatie wordt gebruikt voor cliënten die wonen in een instelling waarmee de gemeente een contract heeft. Deze variant komt bij vrijwel alle centrumgemeenten voor en de respondenten van de enquête geven aan dat ongeveer 71% van de indicaties voor beschermd wonen via deze variant verstrekt wordt.

3.1.2. Beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura

Ruim de helft van de centrumgemeenten (55%) geeft aan de indicatie beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura te verstrekken. Het gaat hierbij veelal om cliënten die intensieve begeleiding in de thuissituatie krijgen of in een alternatieve woonvorm, waarbij cliënten zelf huur betalen. Het gaat om 15% van het totaal aantal cliënten dat gebruik maakt van beschermd wonen.

20% van de centrumgemeenten verstrekt de indicatie beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura niet. Een deel van deze gemeenten kiest voor deze groep cliënten voor een pgb zonder wooncomponent. Er zijn ook gemeenten die deze variant al hebben omgezet naar een vorm van begeleiding. Hierbij worden bijvoorbeeld termen als 'Begeleiding intensief' of 'Beschermd thuis' gebruikt.

3.1.3. Beschermd wonen met wooncomponent via pgb

De variant beschermd wonen met wooncomponent via pgb komt slechts in een paar centrumgemeenten voor. In de enquête geven 4 centrumgemeenten aan deze variant regelmatig te gebruiken. De meeste gemeenten geven aan dat cliënten die beschermd wonen in een instelling twee soorten beschikkingen kunnen hebben:

- Zorg in natura met wooncomponent: deze cliënten betalen dus zelf geen huur meer;
- Pgb zonder wooncomponent: deze cliënten betalen de zorg-component vanuit hun pgb en ze betalen daarnaast de wooncomponent uit hun eigen inkomen of uitkering.

De groep cliënten die deze variant van beschermd wonen heeft, is de groep die op dit moment ten onrechte een te lage (extramurale) eigen bijdrage betaalt en die door de wijziging omgezet wordt naar de hogere intramurale bijdragesystematiek. In de praktijk blijkt dit een klein aantal cliënten te zijn. De 29 centrumgemeenten die de enquête hebben ingevuld, hebben momenteel ongeveer 250 cliënten die beschermd wonen met wooncomponent via een pgb. Dit is ruim 1% van het totaal aantal cliënten beschermd wonen. Geëxtrapoleerd naar alle centrumgemeenten zou het voor heel Nederland om ongeveer 375 cliënten gaan.

3.1.4. Beschermd wonen zonder wooncomponent via pgb

Het merendeel van de centrumgemeenten (79%) verstrekt momenteel de indicatie beschermd wonen zonder wooncomponent via pgb. Dit gaat vaak om cliënten die thuis of in alternatieve woonvormen wonen. Uit de enquête blijkt het voor de 29 respondenten om bijna 3.000 cliënten te gaan. Geëxtrapoleerd naar heel Nederland zijn het ongeveer 4.300 cliënten. Dit zijn de cliënten waarvan de naam van de beschikking als gevolg van de wijziging omgezet zal moeten worden naar een vorm van begeleiding (bijvoorbeeld 'begeleiding+').

Er zijn ook centrumgemeenten die aangeven voor deze doelgroep al een vorm van begeleiding te gebruiken. Vaak gaat het dan niet specifiek om de door VWS voorgestelde benaming 'begeleiding+', maar een zelfgekozen naam. Deze gemeenten kunnen uit hun systeem, via de benaming of via een aantekening, eenvoudig afleiden dat het hier om cliënten gaat die in principe recht hebben op een beschikking voor beschermd wonen. Als het bijvoorbeeld gaat om cliënten die momenteel bij hun ouders in huis wonen, en hun ouders komen te overlijden, dan kan de indicatie eenvoudig omgezet worden naar een intramurale vorm van beschermd wonen.

3.2. Tussenvormen

De commissie Toekomst beschermd wonen (in de volksmond vaak de commissie Dannenberg genoemd) heeft in 2015 een advies uitgebracht onder de titel 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'. In dit advies wordt een toekomstvisie beschreven waarin 'inclusief wonen' centraal staat. Dit houdt in dat inwoners zoveel mogelijk de benodigde ondersteuning in hun eigen huis of in alternatieve woonvormen in de wijk ontvangen. Het wonen in een instelling wordt in deze visie gezien als een vorm die minder wenselijk is, alleen bedoeld voor inwoners waarvoor dit echt nodig is.

In lijn met het advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen zijn in veel gemeenten de afgelopen jaren tussenvormen ontwikkeld tussen 'klassiek' beschermd wonen in een instelling en verschillende vormen van (ambulante) begeleiding. Deze tussenvormen verschillen erg per (centrum)gemeente, zowel in de wijze waarop het aanbod er voor de cliënt uitziet als de wijze waarop de gemeente omgaat met de benaming van de beschikking en de wijze van financiering. Doel van deze nieuwe vormen is om cliënten die afhankelijk zijn van intensieve begeleiding, maar nog wel buiten een instelling kunnen wonen, passende tussenvormen te bieden. Het gaat hier om cliënten die in de eigen thuissituatie intensieve begeleiding ontvangen of die in een alternatieve woonvorm wonen (denk aan ouderinitiatieven).

Er zijn gemeenten die deze tussenvormen als beschermd wonen zien en waarbij de beschikking als vorm van beschermd wonen, vaak via een pgb, verstrekt wordt. In dit geval wordt de beschikking door de centrumgemeente afgegeven en gefinancierd uit het budget voor beschermd wonen van de centrumgemeente.

Er zijn ook gemeenten die deze tussenvormen als vormen van begeleiding zien en de beschikking dan ook als zodanig opstellen. Namen die hierbij gebruikt worden zijn bijvoorbeeld 'Begeleiding intensief' of 'Beschermd thuis'. Doordat deze beschikkingen met deze overgang niet meer onder beschermd wonen, maar onder begeleiding vallen, zijn in deze regio's meestal afspraken gemaakt over het overdragen van bevoegdheden en budget van de centrumgemeente naar de regiogemeenten. De wijze waarop dit gedaan is, verschilt per regio. Vaak zijn hierover in de periode vanaf 2015 afspraken gemaakt tussen de centrumgemeente en de regiogemeenten. Deze

afspraken kunnen bijvoorbeeld inhouden dat centrum- en regiogemeenten samen het voortraject van de beschikking doorlopen en zo gezamenlijk kijken welk aanbod het meest passend is. De afspraken kunnen ook gaan over verrekeningen vanuit het centrale budget voor beschermd wonen: als de regiogemeente deze beschikkingen betaalt vanuit het lokale Wmo-budget, dan kan afgesproken worden dat de centrumgemeente deze kosten vergoedt vanuit het centrale budget voor beschermd wonen.

Het feit dat gemeenten op dit punt verschillende keuzes maken, heeft twee oorzaken. Ten eerste hoort het bij de lokale keuzevrijheid van gemeenten om hun aanbod zelf op maat in te richten. Ten tweede gaat het hier om tussenvormen die nog erg in ontwikkeling zijn. Gemeenten zoeken nog, samen met cliënten en aanbieders, naar goede vormen om een geleidelijke overgang van beschermd wonen in een instelling naar lichte vormen van ambulante begeleiding mogelijk te maken. Een landelijk gedeelde praktijk is hierin (nog) niet ontstaan.

3.3. Huidige toegang en samenwerking centrum- en regiogemeenten

Beschermd wonen is voor inwoners landelijk toegankelijk. Dit houdt in, dat inwoners in elke gemeente in Nederland een aanvraag voor beschermd wonen kunnen doen. Dit hoeft dus niet in de gemeente waar de inwoner woont of ingeschreven staat. Deze landelijke toegankelijkheid geldt binnen de Wmo alleen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

Als inwoners zich bij een gemeente melden, dan is de centrumgemeente in de betreffende regio verantwoordelijk voor de toegang. Er zijn in Nederland 43 centrumgemeenten aangewezen, die voor de regiogemeenten in hun regio verantwoordelijk zijn voor beschermd wonen en ook het bijbehorende budget voor de regio beheren.

Regiogemeenten kunnen een inwoner die zich bij hen meldt, doorverwijzen naar de verantwoordelijke centrumgemeente. Er zijn echter ook regio's waar de regio- en centrumgemeente de aanvraag gezamenlijk oppakken. Als blijkt dat de inwoner een beschikking voor beschermd wonen nodig heeft, dan wordt deze beschikking afgegeven door de centrumgemeente. Blijkt een andere vorm van ondersteuning nodig, dan zorgt de regiogemeente (de gemeente waar de inwoner woont c.q. ingeschreven staat) voor de beschikking. En dan zijn er ook nog regio's waar de toegang tot beschermd wonen is uitbesteed, bijvoorbeeld aan de GGD. Hier verzorgt de GGD de hele inhoudelijke afhandeling en zorgt de centrumgemeente alleen nog voor de administratieve afhandeling van de beschikking.

3.4. Gegevensuitwisseling met CAK

De aanlevering van gegevens bij het CAK gebeurt in ruim de helft van de gevallen door de centrumgemeente. In een derde van de regio's doet de regiogemeente dit.

Partij die gegevens aanlevert bij het CAK	Aantal	Procent
Regiogemeente	10	33%
Centrumgemeente	17	57%
Anders	3	10%
Derde partij namens de gemeente	3	10%

Tabel 1 - Partij die gegevens aanlevert bij het CAK voor PGB beschermd wonen (n=29) (NB omdat gemeenten meerdere antwoorden konden aankruisen, tellen de percentages niet op tot 100%)

Centrumgemeenten leveren aan via de H&V standaard. Regiogemeenten of zorgaanbieders doen dit via het invulformulier op het CAK-portaal.

Ook de wijze van aanlevering kan verschillend zijn. In geval van zorg in natura worden gegevens aangeleverd als beschermd wonen. Hierbij kan aangegeven worden, via verschillende productcodes, of het een variant van beschermd wonen met of zonder wooncomponent betreft. Bij varianten met wooncomponent wordt de intramurale eigen bijdrage berekend, waarbij het hoge of het lage tarief van toepassing kan zijn. Betreft het een variant zonder wooncomponent, dan betaalt de inwoner de extramurale eigen bijdrage. Deze was tot eind 2018 inkomensafhankelijk, is per 2019 nog maximaal € 17,50 per periode en gaat per 2020 over naar het abonnementstarief van € 19,- per maand.

Als de beschikking voor beschermd wonen via een pgb wordt verstrekt, dan is het niet mogelijk om het onderscheid tussen varianten met of zonder wooncomponent aan te geven. Met de huidige aanlevering kan het CAK bij pgb's niet onderscheiden of deze verstrekt worden voor beschermd wonen of voor andere vormen van Wmo. Het CAK gaat er bij pgb's vanuit dat deze onder de extramurale eigen bijdrage vallen. Voor alle pgb's beschermd wonen betalen cliënten per 2019 dus de maximale eigen bijdrage van € 17,50 per periode (vooruitlopend op het abonnementstarief Wmo). Met ingang van 2020 wordt dit het abonnementstarief van € 19,- per maand.

4. Consequenties voor de uitvoering

Dit hoofdstuk behandelt op een aantal onderdelen wat er verandert door de voorgestelde wetswijziging en wat belangrijke randvoorwaarden en risico's zijn.

4.1. Omzetten pgb beschermd wonen naar intramurale bijdragesystematiek

Het eerste deel van de maatregel is het omzetten van het pgb beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek. De beoogde ingangsdatum van deze wijziging is 1 januari 2020 en de maatregel geldt voor zowel nieuwe als bestaande cliënten.

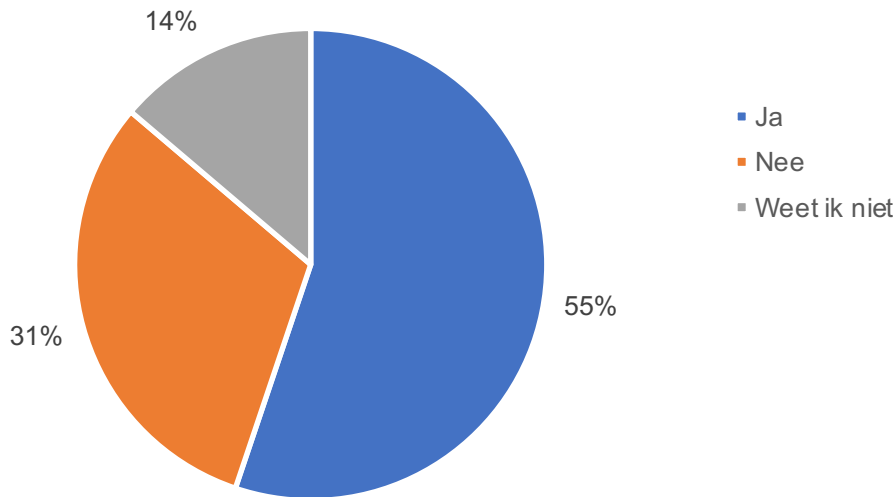
4.1.1. Huidige situatie

Deze eerste wijziging is gericht op de groep cliënten die momenteel een pgb beschermd wonen met wooncomponent heeft. In de praktijk blijkt deze groep zeer klein te zijn, slechts 1% van het totaal aantal cliënten van de 29 centrumgemeenten die de enquête hebben ingevuld. Landelijk gaat het naar verwachting om ongeveer 375 cliënten. De overgrote meerderheid van de centrumgemeenten geeft aan geen pgb beschermd wonen met wooncomponent te verstrekken. Cliënten die beschermd wonen in een instelling, hebben ofwel zorg in natura ofwel een pgb zonder wooncomponent. In dat laatste geval betalen zij zelf de wooncomponent (de huur) vanuit hun inkomen of uitkering.

De wijziging die voorgesteld wordt, waarbij cliënten met een pgb met wooncomponent naar de intramurale bijdragesystematiek worden omgezet, raakt dus maar een klein aantal cliënten in een paar centrumgemeenten. Met de overgang van een deel van de doelgroep naar de Wlz (zie ook paragraaf 4.3.2) zal deze groep naar verwachting nog kleiner worden. Het is van belang om dit in ogenschouw te nemen bij het beoordelen van de impact van de maatregel voor gemeenten (en cliënten) in het algemeen.

4.1.2. Wat verandert er door de maatregel?

Uit de enquête blijkt dat een meerderheid van de centrumgemeenten deze maatregel als uitvoerbaar ziet. Uit de toelichting die respondenten hierbij geven blijkt, dat dit vooral te maken heeft met het feit dat de meeste gemeenten geen cliënten hebben waarop deze eerste maatregel gericht is. Van de 29 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, verstrekken slechts 4 gemeenten beschermd wonen met wooncomponent via een pgb. De overige gemeenten hebben geen cliënten met wooncomponent die door de voorgestelde maatregel direct onder de intramurale bijdragesystematiek komen te vallen.



Figuur 2 – Uitvoerbaarheid van de maatregel 'Omzetten pgb beschermd wonen naar intramurale bijdragesystematiek'

Over de reikwijdte van de maatregel bestaat nog wel enige onduidelijkheid. In directe zin raakt de maatregel alleen de gemeenten die momenteel pgb's met wooncomponent verstrekken. De maatregel kan echter ook zo uitgelegd worden, dat pgb's voor cliënten die in een accommodatie van een instelling wonen ook altijd een wooncomponent zouden moeten bevatten. Als dat het geval is, dan heeft de maatregel consequenties voor alle centrumgemeenten. Zij zouden dan namelijk een splitsing moeten maken in de pgb's voor cliënten die in een instelling wonen en pgb's voor cliënten die elders wonen (thuis of in een alternatieve woonvorm). De eerste groep zou dan omgezet moeten worden naar een pgb met wooncomponent en zou dan per 2020 onder de intramurale eigen bijdragesystematiek gaan vallen.

Op basis van de interviews en de enquête kan een aantal consequenties van de maatregel genoemd worden.

4.1.2.1. Omzetting vraagt om andere aanlevering cliëntgegevens bij het CAK

De omzetting van de bijdragesystematiek vraagt om een andere aanlevering van gegevens voor deze groep. Op dit moment leveren de meeste gemeenten pgb's beschermd wonen aan als 'pgb'. Hierbij ziet het CAK het onderscheid niet tussen pgb's beschermd wonen en pgb's voor extramurale Wmo. Het CAK kan dus ook geen onderscheid maken tussen de verschillende bijdragesystematieken. Hiervoor is nodig dat gemeenten de gegevens voor de groep cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent gaan aanleveren als 'beschermd wonen'. Dan valt deze groep cliënten, net als de groep beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura, onder de intramurale bijdragesystematiek.

Een belangrijke consequentie is dus dat gemeenten duidelijke richtlijnen moeten ontvangen voor de aanlevering van cliëntgegevens. Een aanpassing in systemen is niet nodig, gemeenten moeten in hun werkprocessen wel zorgen dat pgb's beschermd wonen met wooncomponent voortaan niet meer aangeleverd worden als 'pgb', maar als 'beschermd wonen'.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

4.1.2.2. Grote impact voor cliënten, veel vragen/klachten verwacht

Voor de groep cliënten die te maken hebben met deze omzetting is de impact groot.

Cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent, waarvan de gegevens aangeleverd worden als pgb, vallen momenteel onder de extramurale bijdragesystematiek. Dit betekent dat zij tot 1 januari 2019 de inkomensafhankelijke extramurale eigen bijdrage betaalden. Voor cliënten met een laag inkomen betekende dit dat zij, afhankelijk van lokaal beleid, maximaal € 17,60 per periode aan eigen bijdrage betaalden. Dit gold voor ongeveer 60% van de cliënten. Cliënten met een inkomen boven de ondergrens betaalden een hogere eigen bijdrage, die vanwege de omvang van de ondersteuning behoorlijk kon oplopen. 20% betaalde een eigen bijdrage tussen de € 17,60 en € 100,-. De laatste 20% betaalde meer dan € 100,- eigen bijdrage per periode. In 2019 is de eigen bijdrage voor deze hele groep gemaximaliseerd op € 17,50 per periode, voor een deel van de cliënten dus een behoorlijke verlaging van de eigen bijdrage.

Door de maatregel die nu voorgesteld wordt, gaan deze cliënten per 2020 over naar de intramurale bijdragesystematiek. Deze is, afhankelijk van de persoonlijke situatie van de cliënt, fors hoger. Voor minima ligt de LEB (de lage eigen bijdrage die cliënten de eerste vier maanden betalen) rond de € 200,- per periode. De HEB (de hoge eigen bijdrage die cliënten na de eerste vier maanden betalen) ligt voor minima rond de € 300,-. Afhankelijk van het inkomen van de cliënt kan deze LEB/HEB oplopen tot een hoger bedrag. De overgang naar de intramurale bijdragesystematiek betekent voor de gehele groep cliënten dus een forse verhoging van de eigen bijdrage, maar voor een deel van de groep is het ook de tweede wijziging in korte tijd: na de verlaging in 2019 volgt per 2020 een verhoging.

Als gemeenten die momenteel geen pgb met wooncomponent verstrekken ook een deel van hun cliënten (namelijk de groep die in een instelling woont) moeten gaan omzetten naar een pgb met wooncomponent, dan geldt deze consequentie ook voor deze groep cliënten. Zij krijgen enerzijds een ander (hoger) pgb, waarin de wooncomponent is opgenomen. Anderzijds gaan zij de (hogere) intramurale eigen bijdrage betalen.

Gemeenten geven aan dat zij dit moeilijk uitlegbaar vinden en verwachten hierover veel vragen en klachten van cliënten. Hoewel cliënten met vragen over hun eigen bijdrage vaak doorverwezen worden naar het CAK, is de gemeente voor cliënten vaak het eerste aanspreekpunt bij vragen over de zorg en ondersteuning die zij ontvangen. Gemeenten voelen ook de verantwoordelijkheid om richting hun inwoners goed te communiceren hierover. Dit geldt zeker voor deze kwetsbare doelgroep, waarvoor een wijziging snel tot onrust en onzekerheid leidt. Heldere communicatie vooraf kan mogelijk helpen om bezwaren en klachten, en dus juridische inzet, achteraf te voorkomen. Deze communicatie zal plaats moeten vinden vanuit VWS en VNG/gemeenten gezamenlijk. Het CAK kan immers de individuele cliënten voor wie de situatie wijzigt niet onderscheiden in haar administratie. Het CAK heeft uiteraard wel een rol in de communicatie over de effecten op de hoogte van de door individuele cliënten te betalen eigen bijdrage.

4.1.2.3. Strakker sturen op toegang door veranderende vraag

Zoals gezegd verstrekken de meeste centrumgemeenten momenteel geen pgb met wooncomponent. Dit houdt in dat zij deze variant officieel wel kennen, maar dat zij deze in de toegang niet actief aanbieden. Veel gemeenten zijn van mening dat bij deze doelgroep, die aangewezen is op beschermd wonen in een instelling, een aanbod in zorg in natura beter passend is. Het beheren van een pgb met wooncomponent vraagt van de cliënt, of iemand in diens netwerk,

bepaalde vaardigheden die juist voor deze doelgroep moeilijk zijn. Veel cliënten hebben moeite met het voeren van regie, dat is (mede) de reden dat zij in een beschermde omgeving moeten wonen. Voor cliënten die wel meer in staat zijn om regie te voeren, vinden de meeste gemeenten een pgb zonder wooncomponent beter passend. Wonen en zorg wordt hiermee duidelijker gescheiden en de cliënt betaalt de huur dan uit zijn of haar eigen inkomen of uitkering. Veel gemeenten zien het pgb zonder wooncomponent als een goede eerste stap naar zelfstandigheid. Een pgb waarin zowel de woon- als de zorgcomponent vergoed worden, is complexer. Bovendien is het risico op fraude hierbij groter, omdat het om aanzienlijk hogere bedragen gaat.

Door de wijziging die nu voorgesteld wordt, verwachten gemeenten dat het voor bepaalde pgb-aanbieders interessant kan worden om een aanbod inclusief wooncomponent aan te bieden. Dit pgb met wooncomponent bestaat momenteel in de praktijk bij veel gemeenten niet, maar door de wijziging wordt deze mogelijkheid (opnieuw) onder de aandacht gebracht. Door de wijziging is beschermd wonen in de toekomst immers altijd inclusief wooncomponent, dus het alternatief voor beschermd wonen in zorg in natura is dan *per definitie* een pgb met wooncomponent. Voor pgb-aanbieders kan het aantrekkelijk zijn om op dit aanbod in te spelen, zij krijgen dan vanuit het pgb zowel de zorg- als de woonkosten vergoed. De huurinkomsten zijn hiermee voor de zorgaanbieders gegarandeerd. Voor cliënten brengt dit mogelijk risico's met zich mee, omdat zij hiermee niet alleen voor de zorg, maar ook voor de wooncomponent afhankelijk worden van dezelfde aanbieder. Scheiding van wonen en zorg is met deze variant moeilijker realiseerbaar. Hoewel de keuze voor de verstrekkingvorm bepaald wordt in het gesprek tussen gemeente en cliënt, kunnen aanbieders cliënten wel adviseren om bij de gemeente aan te dringen op deze variant. Gemeenten noemen als risico dat juist aanbieders met mooie woningen, maar matige zorg, op deze variant zullen inspelen. Het is dan aan de gemeente (specifiek de toegang) om cliënten goed voor te lichten over de verschillende verstrekkingvarianten.

Sommige gemeenten geven aan dat zij hun beleid en inkoop willen aanpassen op deze nieuwe ontwikkeling. Zij willen voor het pgb met wooncomponent in hun beleid en inkoopvoorwaarden duidelijke kaders en voorwaarden stellen waaronder deze variant verstrekt kan worden. Dit aanpassen van beleid en inkoop vraagt tijd: gemeenten moeten daarvoor uiterlijk eind april duidelijkheid hebben over de details van de voorgenomen maatregelen. De maanden daarna hebben zij nodig voor afstemming en besluitvorming, om per 1 januari 2020 klaar te zijn voor deze wijziging. Juridisch is het de vraag of gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om deze strakkere sturing in de praktijk toe te passen.

4.1.2.4. Financieel effect (per saldo negatief) voor gemeenten

Door de maatregel zullen de inkomsten uit de eigen bijdrage voor gemeenten stijgen. De cliënten die momenteel een pgb met wooncomponent hebben gaan van € 17,50 per periode naar de intramurale bijdragesystematiek. Dit levert de centrumgemeenten die het betreft extra inkomsten op. Gezien het kleine aantal cliënten is dit effect beperkt. Bovendien weegt het voor gemeenten niet op tegen de overige effecten, met name de onrust die veroorzaakt wordt bij de kwetsbare doelgroep.

Als gemeenten die momenteel geen pgb met wooncomponent verstrekken een deel van hun cliënten moeten gaan omzetten naar een pgb met wooncomponent, dan is er een nadelig financieel effect. Deze gemeenten ontvangen voor deze groep (die van een pgb zonder wooncomponent naar een pgb met wooncomponent gaat) weliswaar hogere inkomsten uit de eigen bijdrage, maar zij moeten ook de wooncomponent gaan toevoegen aan het pgb. Per saldo zal dit voor deze

gemeenten nadelig uitpakken. Gemeenten hebben in 2015 geen budget ontvangen voor het uitbetalen van de wooncomponent bij pgb's, dus dit zou alsnog gecompenseerd moeten worden.

4.1.3. Randvoorwaarden

Gezien de consequenties voor gemeenten zijn enkele randvoorwaarden van belang:

- Tijdig duidelijkheid over de maatregelen en de verantwoordelijkheden van gemeenten bij het nemen van deze maatregelen.
- Heldere richtlijnen voor gemeenten voor de aanlevering van cliëntgegevens.
- Financiële compensatie voor de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het uitbetalen van de wooncomponent.
- Duidelijke communicatie vanuit VWS en gemeenten richting de cliënten die geraakt worden door de maatregel, specifiek cliënten met een pgb met wooncomponent.

4.1.4. Risico's

Als de maatregel op deze manier uitgevoerd wordt, dan zien gemeenten enkele belangrijke risico's:

- Onrust bij cliënten: het betreft een kwetsbare doelgroep waarvoor wijzigingen al snel tot onrust leiden. Bovendien is de financiële impact voor de cliënten om wie het gaat groot (en de tweede wijziging in korte tijd). De voorgestelde maatregel is moeilijk uitlegbaar.
- Vergroot risico op fraude: als cliënten vaker gebruik gaan maken van het pgb met wooncomponent, dan wordt hiermee het risico op fraude groter. Enerzijds omdat het budget fors hoger ligt dan bij een pgb zonder wooncomponent, anderzijds omdat wonen en zorg hiermee niet gescheiden worden en cliënten extra afhankelijk worden van aanbieders voor zowel hun woning als hun ondersteuning.
- Risico voor gemeenten op onterechte toename van aantal pgb's met wooncomponent: door het hiervoor genoemde risico, lopen gemeenten die door de maatregel pgb's met wooncomponent moeten gaan verstrekken extra risico. Zij zullen extra moeten sturen in de toegang om onterecht gebruik van deze pgb's te voorkomen.

4.2. Omzetten beschikkingen pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar pgb begeleiding plus

Het tweede deel van de maatregel is het omzetten van beschikkingen voor pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar een vorm van begeleiding. VWS stelt hierbij voor om de benaming 'begeleiding+' te gebruiken. Deze wijziging zouden gemeenten al in 2019 moeten doorvoeren, zodat alle beschikkingen voor pgb beschermd wonen per 1 januari 2020, de datum waarop de bijdragesystematiek wordt aangepast, ook daadwerkelijk pgb's met wooncomponent betreffen. Deze omzetting geldt zowel voor nieuwe als voor bestaande cliënten.

Deze maatregel is er op gericht om pgb's beschermd wonen te laten aansluiten bij de strakke definitie vanuit de wet: pgb's beschermd wonen zijn volgens deze definitie altijd bedoeld voor wonen in een instelling, zouden dus altijd met wooncomponent moeten zijn en dus onder de intramurale bijdragesystematiek moeten vallen. In lijn hiermee moeten pgb's die geen wooncomponent bevatten dus omgezet worden naar een andere categorie.

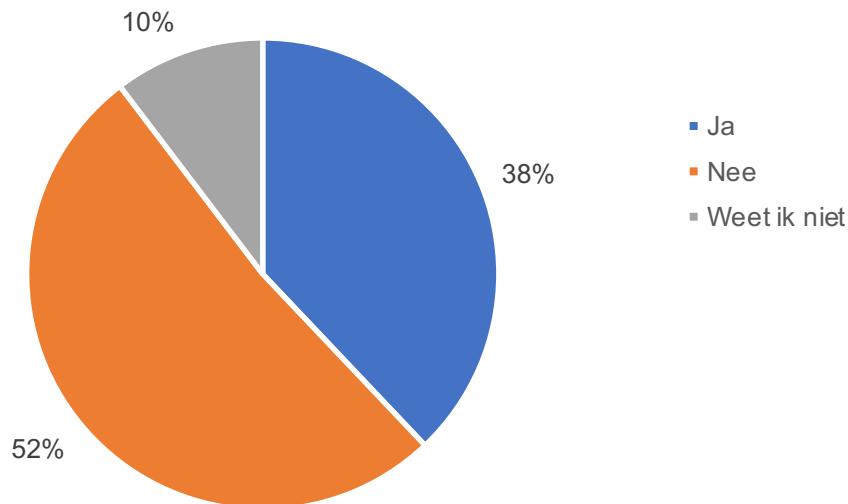
4.2.1. Huidige situatie

Op dit moment is beschermd wonen een taak die belegd is bij 43 centrumgemeenten. Zij voeren voor de gemeenten in hun regio (de regiogemeenten) deze taak uit. Zowel de bevoegdheden als het bijbehorende budget liggen bij de centrumgemeenten. Begeleiding valt onder de verantwoordelijkheid van de individuele regiogemeenten en wordt gefinancierd uit het lokale Wmo-budget.

In veel centrumregio's zijn de afgelopen jaren verschillende varianten van beschermd wonen ontwikkeld. Gemeenten hebben dit gedaan op basis van de verantwoordelijkheid die zij sinds 2015 gekregen hebben en in lijn met de adviezen van de commissie Dannenberg, om een gevarieerd aanbod te bieden dat een geleidelijke overgang tussen beschermd wonen in een instelling, via diverse tussenvormen, naar thuis wonen met intensieve (ambulante) begeleiding en toezicht mogelijk maakt.

4.2.2. Wat verandert en door deze maatregel?

Uit de enquête blijkt, dat 52% van de respondenten deze maatregelen niet uitvoerbaar acht. 38% geeft aan de maatregel wel uitvoerbaar te vinden. Enkele overwegingen die gemeenten geven bij deze vraag zijn hieronder nader uitgewerkt.



Figuur 3 – Uitvoerbaarheid van de maatregel ‘Omzetten beschikkingen pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar pgb begeleiding plus’

4.2.2.1. Overgang naar begeleiding betekent overgang naar regiogemeente

Vanuit de huidige systematiek met centrum- en regiogemeenten heeft deze omzetting veel impact. De pgb's beschermd wonen zonder wooncomponent worden nu nog verstrekt vanuit de centrumgemeente en bekostigd vanuit het budget voor beschermd wonen. Als deze beschikkingen worden omgezet naar een vorm van begeleiding, dan vallen deze pgb's onder de bevoegdheid van de regiogemeenten en worden ze uit het budget voor de extramurale Wmo van de betreffende regiogemeente bekostigd. Deze verschuiving volgt logischerwijs uit het feit dat begeleiding onder de

extramurale Wmo valt en hiermee niet onder de bevoegdheid en budgettaire verantwoordelijkheid van de centrumgemeente.

Deze verschuiving van centrumgemeenten naar regiogemeenten heeft verschillende consequenties:

- Beleidsmatig heeft het consequenties, omdat (regio)gemeenten een nieuw aanbod binnen begeleiding moeten creëren: de variant 'begeleiding+' die VWS noemt of een vergelijkbare variant.
- Voor de inkoop kunnen er, afhankelijk van de inkoopafspraken die er per gemeente/regio gemaakt zijn, ook consequenties zijn. Doordat het gevraagde aanbod voor begeleiding nu breder wordt, kan het zijn dat er nieuwe inkoopafspraken gemaakt moeten worden.
- De gegevensaanlevering voor deze cliënten moet door de verschuiving via de regiogemeente gaan lopen. Deze overgang moet zorgvuldig en tijds geregeld worden. Dit vraagt niet om systeemaanpassingen, het gaat alleen om een verschuiving van een groep cliënten van de centrumgemeenten naar de regiogemeenten.
- Doordat het hier een kwetsbare doelgroep betreft, met een specifieke achtergrond, moeten de regiogemeenten hiervoor de benodigde expertise organiseren. Deze expertise zit tot nu toe geconcentreerd bij de centrumgemeenten. Dit betekent dat de regiogemeenten personeel moeten trainen of mogelijk zelf extra capaciteit moeten aantrekken.
- Door de verschuiving van budgetten moeten er financiële afspraken gemaakt worden tussen de centrum- en regiogemeenten.

In paragraaf 2.8.3 is reeds beschreven dat er plannen zijn om de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen, inclusief de budgettaire bevoegdheid, van centrumgemeenten per 1 januari 2021 door te decentraliseren naar de regiogemeenten. Met de huidige maatregel zou deze doordecentralisatie al deels plaatsvinden. De centrumgemeenten die wij gesproken hebben, geven aan dit niet wenselijk te vinden. Ten eerste ligt het voor de hand om een dergelijke doordecentralisatie in één keer door te voeren en hier niet nu al deels op vooruit te lopen. Ten tweede geven gemeenten aan dat het verschuiven van bevoegdheden en budgetten tijd vraagt. Het is te snel om dit al voor 1 januari 2020 geregeld te willen hebben.

4.2.2.2. Administratieve omzetting of nieuw gesprek?

Het omzetten van beschikkingen pgb beschermd wonen naar 'begeleiding+' (of een vergelijkbare benaming) wordt door gemeenten gezien als meer dan een puur administratieve aanpassing.

Gemeenten geven aan dat zij vanuit zorgvuldigheid richting cliënten deze wijziging graag in een persoonlijk gesprek willen bespreken. Dit is mede gebaseerd op de ervaring die leert dat wijzigingen, ook kleine wijzigingen, voor deze kwetsbare doelgroep snel tot onrust en onzekerheid leiden. Dit betekent dat voor alle cliënten met een pgb beschermd wonen een gesprek gehouden moet worden in 2019.

Het omzetten van de beschikking van beschermd wonen naar begeleiding betekent mogelijk dat de nieuwe beschikking afgegeven moet worden door de regiogemeente in plaats van de centrumgemeente. Als de cliënt niet in de centrumgemeente woont, dan betekent dit niet alleen een verandering in de naamgeving van de beschikking, maar ook een wijziging in de gemeente waardoor de beschikking afgegeven wordt. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep, vraagt ook dit om duidelijke communicatie richting de cliënt.

Hoewel de omzetting van de beschikking beoogd is als puur een wijziging in naamgeving, kan het voor cliënten overkomen als een inhoudelijke wijziging. Cliënten ontvangen immers niet langer een beschikking voor 'beschermd wonen', maar voor 'begeleiding'. Ook als de omvang en inhoud van de ondersteuning die cliënten ontvangen niet verandert, kan dit in de beleving van cliënten toch anders zijn. Vanuit het overgangsrecht is de vraag of gemeenten lopende beschikkingen zomaar mogen omzetten van beschermd wonen naar begeleiding. Hier spreken meerdere gemeenten hun zorg over uit.

4.2.2.3. Tussenvormen conform advies Dannenberg verdwijnen

Met de voorgenomen maatregel verdwijnt het pgb beschermd wonen zonder wooncomponent. Veel gemeenten geven aan dat deze variant bij hen juist regelmatig voorkwam, mede omdat zij het pgb zonder wooncomponent zagen als een tussenvariant tussen beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura enerzijds en vormen van begeleiding anderzijds. In lijn met het advies van de commissie Dannenberg hebben gemeenten de afgelopen jaren gezocht naar een breed spectrum van verstrekkingvormen om een soepele overgang tussen beschermd wonen en (ambulante) begeleiding mogelijk te maken. Het pgb beschermd wonen, dat in de meeste gemeenten dus zonder wooncomponent verstrekt werd, zien veel gemeenten als een tussenvorm die past in dit brede aanbod. Cliënten die niet in staat zijn om zelfstandig te wonen (met een vorm van begeleiding), maar wel zelf (of met behulp van hun netwerk) een pgb kunnen beheren, hebben baat bij deze variant. Zij kunnen hiermee zelf hun zorg inkopen, en daarnaast de huur vanuit hun eigen inkomen of uitkering betalen.

Door de voorgestelde maatregel verdwijnt deze variant. De scheiding tussen beschermd wonen (altijd met wooncomponent) en begeleiding wordt hierdoor strakker getrokken. Een soepele overgang tussen beschermd wonen en begeleiding, waar de commissie Dannenberg voor pleit, wordt hierdoor bemoeilijkt. Veel gemeenten geven dan ook aan dat de maatregel indruist tegen het advies van de commissie Dannenberg.

4.2.2.4. Onduidelijkheid of beschermd wonen zonder wooncomponent wel in zorg in natura blijft bestaan

De voorgestelde maatregel gaat over het pgb beschermd wonen. Dit kan vanaf 2020 alleen nog met wooncomponent verstrekt worden. Zoals in paragraaf 3.1.2 is aangegeven, zijn er ook gemeenten die beschermd wonen via zorg in natura zonder wooncomponent verstrekken. De vraag rijst of deze variant, in lijn met de voorgestelde maatregelen, blijft bestaan. Als pgb's beschermd wonen zonder wooncomponent moeten worden omgezet naar een vorm van begeleiding, dan ligt het in de lijn der verwachting om deze omzetting ook voor beschermd wonen zonder wooncomponent via zorg in natura door te voeren. In het huidige voorstel wordt hierover echter niet gesproken. Vanzelfsprekend wordt de impact van de maatregelen groter als deze ook voor de variant via zorg in natura van toepassing worden.

4.2.3. Randvoorwaarden

Voor de uitvoering van deze tweede maatregel zijn enkele randvoorwaarden die voor gemeenten van belang zijn:

- Koppeling van de maatregel aan het beoogde doel: voor het oplossen van de ongelijkheid in bijdragsystematiek is deze maatregel niet nodig, maar hoeven gemeenten alleen hun wijze van aanlevering van cliëntgegevens bij het CAK aan te passen.

- Tijdig duidelijkheid over de maatregelen en de verantwoordelijkheden van gemeenten bij het nemen van deze maatregelen;
- Gezamenlijke invoering van diverse maatregelen rond beschermd wonen, met name in relatie tot de doordecentralisatie van bevoegdheden en budgetten.

4.2.4. Risico's

Bij de uitvoering van deze maatregel zien gemeenten een aantal risico's:

- Onrust bij cliënten: het betreft een kwetsbare doelgroep waarvoor wijzigingen al snel tot onrust leiden. Een naamswijziging van de beschikking, waardoor een cliënt niet langer recht heeft op beschermd wonen maar op begeleiding, kan al tot veel verwarring leiden.
- De uitvoering van de maatregel brengt grote uitvoeringsconsequenties met zich mee. Hier staat tegenover dat de omvang van de doelgroep waarop de maatregelen uiteindelijk gericht zijn (de cliënten met een pgb met wooncomponent) beperkt is. Het risico is dat de maatregelen niet proportioneel zijn in relatie tot het probleem dat de maatregelen beogen op te lossen.
- In combinatie met de overige maatregelen die rond beschermd wonen genomen wordt, ontstaat het risico van stapeling van maatregelen. Dit leidt tot onduidelijkheid bij zowel gemeenten als inwoners.
- Door de voorgestelde maatregelen ontstaat het risico dat de adviezen van de commissie Dannenberg, om een breed aanbod te bieden dat een soepele overgang van beschermd wonen in een instelling naar lichtere vormen van (ambulante) begeleiding mogelijk maakt, niet gerealiseerd worden.

4.3. Timing i.r.t. andere maatregelen

De huidige voorgestelde maatregelen zijn niet de enige veranderingen die voor beschermd wonen gepland staan. In paragraaf 2.8 zijn enkele ontwikkelingen genoemd die relevant zijn voor deze uitvoeringstoets.

4.3.1. Abonnementstarief Wmo

In paragraaf 4.1.2.2 is beschreven hoe het abonnementstarief in combinatie met de huidige voorgenoemen maatregelen voor de groep cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent een opeenstapeling van wijzigingen betekent. Hoewel het abonnementstarief in volle omvang pas per 1 januari 2020 ingaat, is de eigen bijdrage al per 1 januari 2019 gemaximaliseerd op € 17,50 per periode. Voor een deel van de cliënten is de eigen bijdrage in 2019 hierdoor verlaagd, terwijl deze door de huidige voorgenoemen maatregel per 2020 weer (fors) omhoog zou gaan. Voor gemeenten is deze stapeling van maatregelen niet wenselijk, omdat het in de communicatie richting inwoners lastig uit te leggen is.

4.3.2. Overgang beschermd wonen naar Wlz

De bedoeling is dat per 1 januari 2021 een deel van de huidige doelgroep van beschermd wonen overgaat naar de Wlz. Het gaat hierbij om de doelgroep met een psychische problematiek, naar verwachting ongeveer een derde van de huidige doelgroep van beschermd wonen. Door deze overgang wordt de doelgroep van beschermd wonen nog kleiner. Het is bovendien goed mogelijk dat juist de groep die aanleiding vormt voor de voorgenoemen maatregelen, namelijk de cliënten met een pgb met wooncomponent, in aanmerking komt om de overgang naar de Wlz te maken. Dit zou betekenen dat de doelgroep waarvoor deze maatregelen bedoeld zijn mogelijk nog kleiner wordt.

Het ligt dan ook voor de hand om beide maatregelen wat betreft de ingangsdatum aan elkaar te koppelen. Dit voorkomt dat cliënten twee keer achter elkaar met wijzigingen te maken krijgen. Bovendien kan de proportionaliteit van de huidige maatregelen dan ook beter beoordeeld worden.

4.3.3. Doordecentralisatie van bevoegdheden en budget naar regiogemeenten

Momenteel wordt gesproken over het overdragen van de bevoegdheden en het bijbehorende budget voor beschermd wonen van de 43 centrumgemeenten naar de regiogemeenten. Dit betekent dat elke gemeente zelf verantwoordelijk wordt voor beschermd wonen. Met de huidige voorgenomen maatregel om pgb beschermd wonen zonder wooncomponent te laten omzetten naar een vorm van begeleiding, wordt feitelijk vooruitgelopen op deze doordecentralisatie. Voor de uitvoerbaarheid van gemeenten zou het wenselijk zijn als deze maatregelen op elkaar afgestemd worden.

5. Conclusies

Op basis van deze uitvoeringstoets kunnen enkele conclusies getrokken worden over de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen rond de bijdragesystematiek voor het pgb beschermd wonen.

5.1. De impact van de maatregelen in relatie tot het beoogde effect

De aanleiding voor de voorgenomen maatregelen was drieledig:

1. Het opheffen van de ongelijkheid in de bijdragesystematiek voor cliënten die intramuraal wonen;
2. De bijdragesystematiek onafhankelijk maken van de leveringsvorm;
3. Het bieden van rechtszekerheid voor cliënten beschermd wonen.

Eenduidige definitie is een randvoorwaarde

In het algemeen kan op basis van deze uitvoeringstoets geconcludeerd worden, dat een eenduidige definitie voor beschermd wonen, en in lijn hiermee van het persoonsgebonden budget, ontbreekt. Dit leidt tot verschillende aannames over wat beschermd wonen is (gebaseerd op wonen in een instelling of op 24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid) en verschillende beelden van hoe de praktijk van beschermd wonen eruit zou moeten zien. In lijn hiermee kan geconcludeerd worden dat het pgb met wooncomponent verstrekt zou moeten worden of juist zonder wooncomponent. VWS en gemeenten lijken hierbij verschillende uitgangspunten te hanteren. Duidelijkheid over deze definitie, waarin recht wordt gedaan aan zowel de formulering in de wet, de huidige praktijk als aan de toekomstvisie van de commissie Dannenberg, is een belangrijke randvoorwaarde om wijzigingen in de uitvoering door te voeren.

Maatregelen zijn ingrijpend in relatie tot de omvang van de beoogde doelgroep

Specifiek kan ten aanzien van het eerste en tweede punt geconcludeerd worden dat de groep waarover het gaat in de praktijk klein is. Cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent komen slechts in enkele centrumgemeenten voor. Gemeenten vragen zich daarom af of de huidige voorgestelde maatregelen proportioneel zijn.

Gezien de kleine omvang van de groep cliënten zou ook gekozen kunnen worden voor de optie om deze groep gefaseerd naar andere varianten van beschermd wonen te laten overgaan. In de meeste gemeenten komt het pgb met wooncomponent al niet voor. De gemeenten waar dit wel voorkomt, zouden ervoor kunnen kiezen om bij nieuwe cliënten of bij herindicatie te kijken naar varianten die beter passend zijn.

Als VWS toch kiest om de ongelijkheid op te heffen, dan rijst de vraag of dit niet op een minder ingrijpende wijze kan. Deze ongelijkheid ontstaat momenteel door de gegevensaanlevering bij het CAK. Doordat pgb's beschermd wonen als pgb aangeleverd worden, kan het CAK geen

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

onderscheid maken in de bijdragesystematiek en vallen alle pgb's dus onder het abonnementsstarief. Om pgb's beschermd wonen met wooncomponent onder de intramurale bijdragesystematiek te laten vallen, is voldoende om de deze pgb's door gemeenten te laten aanleveren als beschermd wonen. Aanpassingen van de beschikkingen voor pgb's zonder wooncomponent naar een vorm van begeleiding zouden dan niet nodig zijn.

De rol van de wooncomponent bij rechtszekerheid en passende zorg

De derde aanleiding voor VWS om de voorgestelde maatregelen te nemen, is om cliënten meer rechtszekerheid te bieden. Cliënten die een beschikking beschermd wonen hebben, zouden juridisch moeten kunnen terugvallen op het wettelijke recht op wonen in een instelling (conform de strakke definitie van beschermd wonen die in de wet wordt gegeven). Varianten die niet vallen onder wonen in een instelling, zouden daarom niet langer als beschermd wonen getypeerd moeten worden.

De huidige voorgestelde maatregelen zijn hiervoor echter niet afdoende. De maatregelen zijn namelijk alleen gericht op het pgb beschermd wonen, terwijl er ook gemeenten zijn die beschikkingen voor beschermd wonen afgeven via zorg in natura, ook als het niet gaat om wonen in een instelling. Om beschermd wonen echt alleen van toepassing te laten zijn op wonen in een instelling, zouden ook maatregelen getroffen moeten worden voor zorg in natura. Het spreekt voor zich dat ook dit consequenties zou hebben voor de uitvoering bij gemeenten.

Daarnaast hebben geven de gemeenten in ons onderzoek aan een nog meer fundamenteel bezwaar te hebben tegen de argumentatie van rechtszekerheid. Door cliënten rechtszekerheid te bieden op basis van de definitie van beschermd wonen als wonen in een instelling, komt de focus te liggen op het al dan niet hebben van een wooncomponent. Dit verhoudt zich niet goed tot het huidige ontwikkelde aanbod op het gebied van beschermd wonen. Gemeenten geven aan dat zij in hun aanbod juist proberen te zoeken naar het meest passende aanbod van zorg en ondersteuning. Het al dan niet verstrekken van een wooncomponent is hierin niet leidend. Juist met de adviezen van de commissie Dannenberg in het achterhoofd zoeken gemeenten naar nieuwe vormen waarmee een cliënt optimaal ondersteund kan worden. In dit licht is juist ruimte voor een breder palet aan varianten wenselijk, in plaats van een strakke scheiding tussen beschermd wonen en begeleiding.

5.2. Juridische impact

Op juridisch vlak voorzien gemeenten op twee punten consequenties.

Klachten over hogere eigen bijdrage van cliënten pgb met wooncomponent

Voor de (kleine) groep cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent betekenen de voorgenomen maatregelen dat hun eigen bijdrage omhoog gaat. Afhankelijk van de individuele situatie van de cliënt kan dit om een forse verhoging gaan. Het gaat hier bovendien om de tweede wijziging in korte tijd, omdat hun eigen bijdrage van de inkomensafhankelijke bijdrage per 1 januari 2019 is omgezet naar maximaal € 17,50 per periode (vooruitlopend op de invoering van het abonnementsstarief).

Gemeenten verwachten van deze groep cliënten veel bezwaren te ontvangen tegen de verhoging van hun eigen bijdrage. De communicatie hierover naar individuele cliënten is weliswaar primair de taak van het CAK, maar gemeenten hebben en voelen ook de verantwoordelijkheid om zorgvuldig te communiceren richting hun inwoners. Bovendien is de gemeente voor veel inwoners toch het eerste aanspreekpunt bij vragen. Gemeenten verwachten dan ook extra tijd bezig te zijn met zowel communicatie vooraf als met het beantwoorden van vragen na invoering van de wijziging.

Aanpassen beschikkingen pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar begeleiding

Als gemeenten beschikkingen pgb beschermd wonen zonder wooncomponent moeten omzetten naar begeleiding, dan hoeft hiervoor strikt juridisch niet altijd een gesprek met de cliënt gehouden te worden. Voorwaarde is wel, dat de inhoud van de beschikking niet wijzigt. Veel gemeenten zijn echter van mening dat vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid een gesprek wel wenselijk en nodig is. In zo'n gesprek kunnen gemeenten aan cliënten toelichten wat er wel (en ook wat er juist niet) verandert.

Het kan zijn dat gemeenten ook een deel van hun pgb's zonder wooncomponent moeten omzetten naar pgb's met wooncomponent. Dit kan het geval zijn als cliënten in een accommodatie van een instelling wonen. Ook dan vinden gemeenten het belangrijk om deze wijziging (zowel de verhoging van het pgb door de toevoeging van de wooncomponent als de verhoging van de eigen bijdrage) in een gesprek toe te lichten aan de cliënt.

5.3. Impact op gegevensuitwisseling en berichtenverkeer met CAK (en invloed op administratieve lasten)

Met betrekking tot de impact op de gegevensuitwisseling en het berichtenverkeer met het CAK, en daarmee samenhangend de invloed op de administratieve lasten voor gemeenten, zijn drie conclusies te trekken.

Andere aanlevering om ongelijkheid in bijdragesystematiek op te lossen

Om de ongelijkheid in bijdragesystematiek voor cliënten die in een instelling wonen op te heffen, is een andere aanlevering van cliëntgegevens nodig. De meeste cliënten die momenteel een pgb beschermd wonen met wooncomponent hebben, betalen nu de extramurale eigen bijdrage. Dit komt omdat hun gegevens als 'pgb' worden aangeleverd bij het CAK. Het CAK kan voor pgb's geen onderscheid maken tussen pgb's beschermd wonen en pgb's extramurale Wmo, en dus ook niet tussen pgb's met of zonder wooncomponent. Om te zorgen dat pgb's met wooncomponent onder de intramurale bijdragesystematiek komen te vallen, moeten gemeenten de cliëntgegevens voor deze groep aanleveren als 'beschermd wonen' en niet als 'pgb'.

Andere aanlevering gegevens door verschuiving van centrum- naar regiogemeente

Door de omzetting van beschikkingen voor pgb beschermd wonen zonder wooncomponent naar een vorm van begeleiding, komen deze cliënten onder de bevoegdheid van de regiogemeenten te vallen. Dit betekent dat de aanlevering van de gegevens voor deze cliënten bij het CAK niet meer vanuit de centrumgemeente verstuurd wordt, maar vanuit de regiogemeente. Dit betekent geen aparte inrichting van gegevensuitwisseling, maar wel voor een extra en nieuwe doelgroep die door de regiogemeenten aangeleverd moet worden.

VNG Realisatie

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
070 373 8008 | realisatie@vng.nl

Administratieve lasten zijn potentieel fors

De groep cliënten met een pgb beschermd wonen zonder wooncomponent is relatief groot. De beschikkingen voor deze groep moeten omgezet worden naar een vorm van begeleiding. Dit betekent dat met deze cliënten gesprekken gevoerd moeten worden, dat zij overgaan van de bevoegdheid van de centrumgemeente naar de regiogemeente en dat deze gemeenten onderling afspraken moeten maken over de verschuiving van budgetten. De administratieve lasten die dit met zich meebrengt zijn groot, zeker als deze afgezet worden tegen de groep die de aanleiding vormt voor de wijziging. Deze groep cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent is namelijk beduidend kleiner en komt in het overgrote deel van de centrumgemeenten überhaupt niet voor. Gemeenten vragen in ons onderzoek aandacht voor het feit dat voorgestelde maatregelen een bredere werking hebben dan alleen op de beperkte groep die de aanleiding vormt voor de maatregelen. Zeker gezien de beperkte omvang van deze laatste groep rijst de vraag of de maatregelen proportioneel zijn ten opzichte van de administratieve lasten die door de maatregelen veroorzaakt worden.

5.4. Impact op gemeentelijke organisaties

De voorgestelde maatregelen hebben ook impact op verschillende onderdelen van gemeentelijke organisaties.

5.4.1. Beleid

Als de cliënten met een pgb beschermd wonen zonder wooncomponent overgezet moeten worden naar een vorm van begeleiding, dan moeten veel gemeenten nieuw beleid maken voor deze nieuwe vorm van begeleiding ('begeleiding+' zoals VWS het noemt). Daarnaast geven veel gemeenten aan dat zij (opnieuw) willen kijken naar het pgb beschermd wonen met wooncomponent. In de meeste centrumgemeenten komt het pgb met wooncomponent niet voor. Zij willen strakke kaders formuleren voor het gebruik hiervan.

Om deze beleidsaanpassingen voor 1 januari 2020 te kunnen doorvoeren, hebben gemeenten tijdig duidelijkheid nodig over de voorgenomen maatregelen.

5.4.2. Inkoop

Gemeenten hebben lokaal en/of regionaal inkoopafspraken gemaakt met aanbieders. Afhankelijk van de aard van deze afspraken, kunnen de voorgestelde wijzigingen consequenties hebben voor de inkoop. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die afspraken met aanbieders hebben gemaakt over een aanbod van arrangementen waarin verschillende vormen van ondersteuning ondergebracht zijn. Als begeleiding+ als nieuwe vorm toegevoegd moet worden aan deze arrangementen, dan kan het zijn dat hiervoor nieuwe of aangepaste inkoopafspraken gemaakt moeten worden.

5.4.3. Communicatie met inwoners

Wijzigingen in de bijdragesystematiek worden in principe door het CAK doorgevoerd. Veel gemeenten geven dan ook aan dat de verantwoordelijkheid voor een goede communicatie richting individuele cliënten over hun situatie dan ook primair bij het CAK ligt. Het CAK kan de cliënten waarop de wijzigingen betrekking hebben echter niet onderscheiden in haar administratie. Dat betekent dat de communicatie over de wijzigingen richting cliënten door gemeenten plaats zal moeten vinden. De uiteindelijke berekeningen van de eigen bijdrage voor individuele cliënten blijven

wel door het CAK gedaan worden en zullen dus, na doorvoering en communicatie van wijzigingen aan de client, door het CAK aan clienten gecommuniceerd worden.

Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor een goede communicatie. Deels omdat zij hun inwoners zorgvuldig willen informeren over wijzigingen die op hen afkomen, maar deels ook omdat gemeenten vaak het eerste aanspreekpunt zijn voor inwoners als er vragen zijn over veranderingen.

De meeste gemeenten die gesproken zijn voor deze uitvoeringstoets geven dan ook aan dat zij de cliënten die geraakt worden door de voorgenomen wijzigingen zorgvuldig willen informeren. Dit geldt zowel voor de cliënten met een pgb met wooncomponent die naar de hogere intramurale bijdragesystematie overgaan (voor zover deze er zijn in de betreffende gemeente) als voor de cliënten met een pgb zonder wooncomponent die omgezet worden naar een vorm van begeleiding.

Voor een zorgvuldige communicatie hebben gemeenten tijdig duidelijkheid nodig over de details van de voorgenomen maatregelen.

5.4.4. Personeel

Als de verantwoordelijkheid voor de cliënten die nu een pgb zonder wooncomponent hebben overgaat van de centrumgemeenten naar de regiogemeenten, dan heeft dit ook personele consequenties. Taken met betrekking tot deze groep cliënten worden niet langer door medewerkers van de centrumgemeente, maar door medewerkers van de regiogemeente uitgevoerd. Dit heeft zowel consequenties qua benodigde capaciteit als qua benodigde opleiding en training.

5.4.5. Financiën

Financieel hebben de voorgenomen maatregelen ook consequenties. Gemeenten met cliënten met een pgb beschermd wonen met wooncomponent ontvangen door de wijziging meer inkomsten uit de eigen bijdrage. Dit geldt echter voor een klein aantal centrumgemeenten en gaat om een klein aantal cliënten. Hoewel dit een positief financieel effect is voor gemeenten, geven gemeenten aan dat dit niet opweegt tegen de vele nadelen die gemeenten zien bij deze maatregel.

Als gemeenten die momenteel geen pgb met wooncomponent kennen, dit in de toekomst wel moeten gaan verstrekken aan cliënten die in een instelling wonen, dan heeft dit voor hen ook financiële consequenties. Enerzijds ontvangen zij dan een hoger bedrag aan inkomsten uit de eigen bijdrage, maar anderzijds moeten zij ook een hoger bedrag aan pgb uitbetalen vanwege de toevoeging van de wooncomponent. Per saldo is dit voor deze gemeenten een nadelig financieel effect. Gemeenten hebben in 2015 geen budget ontvangen voor het uitbetalen van de wooncomponent bij pgb's, dus dit zou alsnog gecompenseerd moeten worden.

Een andere financiële consequentie betreft de verschuiving van verantwoordelijkheden van de centrumgemeenten naar de regiogemeenten. Dit betreft de cliënten met een pgb beschermd wonen zonder wooncomponent. Door de omzetting van de beschikkingen naar een vorm van begeleiding, worden deze niet langer gefinancierd uit het budget voor beschermd wonen dat door de centrumgemeenten beheerd wordt, maar door uit de Wmo-budgetten van de regiogemeenten. Dit betekent dat deze wijziging een verschuiving c.q. verrekening vraagt van budgetten. Zeker met het oog op de voorgenomen doordecentralisatie van beschermd wonen als geheel is het niet wenselijk om op dit moment dit soort verrekeningen te moeten maken.

5.5. Noodzakelijke en minimale randvoorwaarden

Er zijn vanuit gemeenten enkele belangrijke randvoorwaarden voor de uitvoering van de voorgenomen maatregelen rond de bijdragesystematiek voor het pgb beschermd wonen:

- Een heldere en gedeelde definitie van beschermd wonen (op basis van het al dan niet wonen in een instelling of op basis van de aanwezigheid van 24-uurs ondersteuning op afroep of in de nabijheid) en van het pgb (met of juist zonder wooncomponent, in afstemming met de Wlz).
- Heroverweging van de maatregelen op basis van deze definities.
- Tijdig duidelijkheid over de maatregelen en de verantwoordelijkheden van gemeenten bij het nemen van deze maatregelen.
- Duidelijkheid over de juridische mogelijkheden voor gemeenten om de verwachte toenemende vraag naar pgb's met wooncomponent te beperken.
- Financiële compensatie voor de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het uitbetalen van de wooncomponent.
- Duidelijke communicatie vanuit VWS en gemeenten richting de cliënten die geraakt worden door de maatregelen, specifiek cliënten met een pgb met wooncomponent.
- Gezamenlijke invoering van diverse maatregelen rond beschermd wonen, met name in relatie tot de doordecentralisatie van bevoegdheden en budgetten.

5.6. Uitvoeringsrisico's

Als de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden, dan zijn de volgende uitvoeringsrisico's te voorzien:

- Onrust bij cliënten: het betreft een kwetsbare doelgroep waarvoor wijzigingen al snel tot onrust leiden. De huidige maatregelen zullen moeilijk uit te leggen zijn.
- De uitvoering van de maatregelen brengt grote consequenties met zich mee. Hier staat tegenover dat de omvang van de doelgroep die aanleiding vormt voor de maatregelen (de groep cliënten met een pgb met wooncomponent) beperkt is. Het risico is dat de maatregelen niet proportioneel zijn met het probleem dat de maatregelen beogen op te lossen.
- In combinatie met de overige maatregelen die rond beschermd wonen genomen wordt, ontstaat het risico van stapeling van maatregelen. Dit leidt tot onduidelijkheid bij zowel gemeenten als inwoners.
- Door de voorgestelde maatregelen ontstaat het risico dat de adviezen van de commissie Dannenberg, om een breed aanbod te bieden dat een soepele overgang van beschermd wonen in een instelling naar lichtere vormen van (ambulante) begeleiding mogelijk maakt, niet gerealiseerd worden.
- Ongelijkheid tussen zorg in natura en pgb: cliënten die niet in een instelling wonen, kunnen nog wel beschermd wonen via zorg in natura ontvangen, maar niet meer via een pgb.
- Ongelijkheid tussen de pgb-regelingen in verschillende zorgwetten: in de Wlz wordt het pgb zonder wooncomponent verstrekt, terwijl door deze maatregelen het pgb voor beschermd wonen met wooncomponent verstrekt moet worden.

Bijlage A: Contactpersonen

Aan deze uitvoeringstoets heeft een groot aantal contactpersonen van gemeenten en andere organisaties meegewerkt. Deze contactpersonen hebben deelgenomen aan de klankbordgroep of zijn geïnterviewd over de verwachte impact van de voorgestelde wetswijziging voor hun gemeente.

Klankbordgroep

De werkgroep GGZ van de VNG heeft opgetreden als klankbordgroep voor deze uitvoeringstoets. Deze klankbordgroep is tweemaal geconsulteerd: op 18 december 2018 is een presentatie gegeven over het plan van aanpak en op 19 februari 2019 zijn de voorlopige bevindingen besproken met de leden van de klankbordgroep.

Interviews

Voor deze uitvoeringstoets zijn interviews gehouden bij 12 centrumgemeenten. De personen die tijdens deze interviews gesproken zijn, staan in onderstaande lijst.

Organisatie	Geïnterviewde
Gemeente Apeldoorn	Antonie de Vlieger
Gemeente Apeldoorn	Mirjam Fiering
Gemeente Apeldoorn	Petra Pos
Gemeente Rotterdam	Maja Cardzic
Gemeente Rotterdam	Berry de Mos
Gemeente Rotterdam	Daan Köller
Gemeente Gouda	Maarten Bening
Gemeente Gouda	Judith Willemen
Gemeente Gouda	Juliëtte van Liempt
Gemeente Gouda	Arie Martijn
Gemeente Den Haag	Nienke Andeweg

Gemeente Den Haag	Yvonne Noteboom
Sociale Dienst Drechtsteden	Linda Vonk-van der Graaf
Sociale Dienst Drechtsteden	Kim Buijs
Gemeente Dordrecht	Nadia Hamham
Sociale Dienst Drechtsteden	Martin Lorier
Sociale Dienst Drechtsteden	Jos van der Helm
Sociale Dienst Drechtsteden	Femmy den Haan
Gemeente Eindhoven	Myrthe Saris
Gemeente Zwolle	Ellen van Assem
Gemeente Harderwijk	Rini Lamboo
Gemeente Harderwijk	Bo Buijs
Gemeente Harderwijk	Judith de Jonge
Gemeente Groningen	Maarten Boxem
Gemeente Groningen	Rian Blankenburgh
Gemeente Groningen	Eveline van Streepen
Gemeente Groningen	Jaap Hettinga
Gemeente Groningen	Annet Zwakenberg
Gemeente Leeuwarden	Irene Gaspers
Gemeente Leeuwarden	Hanna Hiemstra
Gemeente Leeuwarden	Bas Klaver
Gemeente Utrecht	Caroline Hagemeyer
Gemeente Utrecht	Erik Loomans
Gemeente Utrecht	Soscha Papilaja

Enquête

De enquête die voor deze uitvoeringstoets is gehouden, is uitgezet bij de 43 centrumgemeenten. De volgende 29 gemeenten hebben de enquête ingevuld:

Almere	Eindhoven	Purmerend
Amsterdam	Emmen	Rotterdam
Arnhem	Enschede	Tilburg
Assen	Gouda	Utrecht
Bergen op Zoom	Hoorn	Venlo
Breda	Leeuwarden	Vlaardingen
Delft	Leiden	Vlissingen
Den Haag	Nijmegen	Zaanstad
Doetinchem	Nissewaard	Zwolle
Dordrecht	Oss	

Bijlage B: Documentatie

Voor deze uitvoeringstoets is gebruik gemaakt van de volgende documentatie:

- CAK, 'Factsheet beschermd wonen', https://vng.nl/files/vng/201709_cak_factsheet_beschermd_wonen_0.pdf
- CBS, tabel 'Aantal cliënten beschermd wonen', <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/47/clienten-beschermd-wonen-2017-en-1e-halfjaar-2018>
- Commissie Toekomst beschermd wonen, 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis', november 2015, <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen/publicaties/van-beschermd-wonen-naar-een-beschermd-thuis-rapport-cie-dannenberg>
- De Nationale Ombudsman, Rapport 'Zorgen voor burgers; onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg', 14 mei 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%20zorgwetten%202018-030.pdf>
- VNG, 'Factsheet Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen', https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/factsheet_landelijke_toegankelijkheid_maatschappelijke_opvang_en_beschermd_wonen.pdf
- VNG, 'Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen', https://vng.nl/files/vng/publicaties/2017/handreiking-en-beleidsregels_20170726.pdf
- VNG, 'Handreiking Pgb beschermd wonen', https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/pgb-beschermd-wonen_20171129.pdf
- VNG, Ledenbrief 'Verlengen overgangsrecht beschermd wonen' dd. 18 oktober 2018, https://vng.nl/files/vng/brieven/2018/20181018_ledenbrief_verlengen-overgangsrecht-beschermd-wonen.pdf

Bijlage C: Resultaten enquête

Inleiding

In de periode 14 februari – 15 maart 2019 is een online enquête uitgezet onder centrumgemeenten als onderdeel van de uitvoeringstoets overheveling beschermd wonen via een persoonsgebonden budget (PGB). In deze bijlage zijn de uitkomsten van deze enquête beschreven.

De bijlage bestaat uit drie delen:

1. Beschrijving van de respons op de enquête
2. De uitkomsten van de enquête per thema
3. De toelichtingen en de antwoorden op open vragen

Respons

In totaal is namens 29 centrumgemeenten de vragenlijst ingevuld⁷. Hiermee komt de respons uit op 67 procent. Meestal is de enquête ingevuld door een beleidsmedewerker (zie tabel 1).

Tabel 1 Functie van de respondenten

Rol binnen de organisatie	Aantal	Percentage
Beleidsmedewerker	22	76%
Management/directie	1	3%
Uitvoering	3	10%
Anders namelijk contractmanager	3	10%

Uitkomsten

Indicaties

De centrumgemeenten zijn gevraagd in hoeverre zij momenteel de mogelijkheid bieden voor het verstrekken van de vier soorten indicaties, te weten:

1. Beschermd wonen met wooncomponent via zorg in natura (ZIN)
2. Beschermd wonen zonder wooncomponent via ZIN
3. Beschermd wonen met wooncomponent via PGB
4. Beschermd wonen zonder wooncomponent via PGB

In tabel 2 is te zien dat ruim de helft van de gemeenten de mogelijkheid biedt voor de indicatie beschermd wonen zonder wooncomponent via ZIN. Bij de 17 procent die bij deze indicatie 'anders' heeft geantwoord, gaat het veelal om het overgangsrecht. 8 van de 29 gemeenten bieden de

⁷ Bij alle tabellen en figuren is de N gelijk aan 29 tenzij anders vermeld.

mogelijkheid voor de indicatie beschermd wonen met wooncomponent via PGB. Van hen maken 4 gemeenten (14%) er ook daadwerkelijk regelmatig gebruik van.

Tabel 2 Aanbod van indicaties beschermd wonen met of zonder wooncomponent, via PGB of ZIN

Mogelijkheid	Met - ZIN	Zonder - ZIN	Met - PGB	Zonder - PGB
Mogelijkheid voor verstrekken van indicatie en regelmatig gebruikt	93%	55%	14%	79%
Mogelijkheid voor verstrekken van indicatie maar (vrijwel) niet gebruikt	0%	7%	10%	7%
Geen mogelijkheid voor verstrekken van indicatie	0%	17%	72%	7%
Indicatie komt vanwege overgangsrecht nog voor	0%	3%	0%	3%
Anders	7%	17%	3%	3%

De gemeenten zijn gevraagd om per indicatie aan te geven hoeveel cliënten het (ongeveer) betreft. In tabel 3 is te zien dat de 29 gemeenten samen circa 250 cliënten met een indicatie beschermd wonen met wooncomponent via PGB hebben. Dit is 1 procent van het totaal aantal cliënten van deze gemeenten.

Tabel 3 Aantal cliënten per indicatie

Aantal cliënten bij de 29 centrumgemeenten	Aantal	Percentage
Met wooncomponent - ZIN	16.236	71%
Zonder wooncomponent - ZIN	3.386	15%
Met wooncomponent - PGB	252	1%
Zonder wooncomponent - PGB	2.929	13%
Totaal	22.803	100%

Woonvormen

Indien een indicatie verstrekt kan worden, is gevraagd hoe de cliënten met de betreffende indicatie wonen. Bij de indicaties beschermd wonen via PGB gaat het veelal om alternatieve woonvormen (zie tabel 4). Bij indicaties met wooncomponent via ZIN gaat het voornamelijk om (woningen van) een instelling. Bij indicaties zonder wooncomponent via ZIN gaat het voornamelijk om thuiswonende cliënten. De gemeenten die kozen voor de antwoordoptie 'anders' gaven vaak als toelichting dat het gaat om huurwoningen van woningcorporatie of vrije sector.

Tabel 4 Woonvorm per indicatie

Woonvorm	Met - ZIN (n=29)	Zonder - ZIN (n=24)	Met - PGB (n=8)	Zonder - PGB (n=27)
In (woning van) een instelling	100%	54%	50%	63%
Thuis	21%	67%	50%	78%
Alternatieve woonvorm	14%	13%	75%	56%

Anders 3% 29% 25% 11%

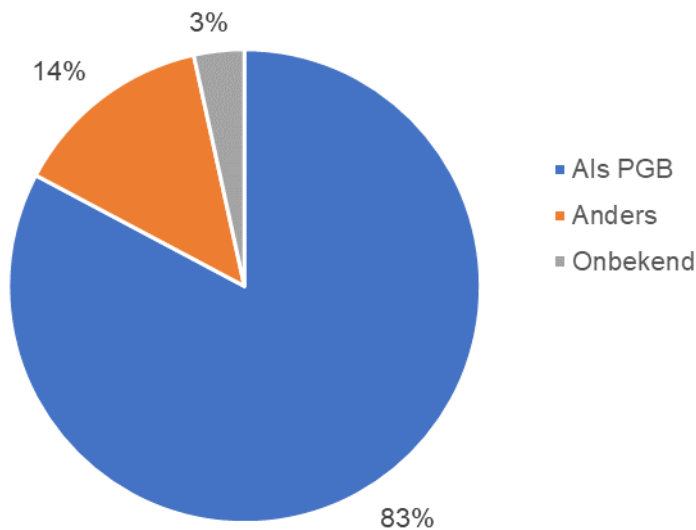
NB De aantallen tellen niet op tot 100% omdat men meerdere antwoorden kon aanraken

Aanleveren van gegevens bij het CAK

Het merendeel van de gegevens levert de gegevens voor PGB beschermd wonen aan als PGB bij het CAK. Drie gemeenten kozen de antwoordoptie 'anders'. Zij gaven de volgende toelichtingen:

- Kiezen voor overige maatwerk arrangementen met als omschrijving PGB beschermd wonen.
- Indien cliënt tijdelijk beschut wonen indicatie krijgt met wooncomponent, leveren we dit bij CAK aan als extramuraal.
- Als PGB indien er geen sprake is van wooncomponent en als verblijf/BW als wel sprake is van een wooncomponent.

Figuur 1 Hoe worden gegevens voor PGB Beschermd Wonen aangeleverd bij het CAK?



Bij ruim de helft van de gemeenten levert de centrumgemeente de gegevens voor PGB beschermd wonen aan bij het CAK. In bijna een derde van de gevallen doet de regiogemeente dit zelf. De drie gemeenten die de antwoordoptie 'anders' kozen, gaven de volgende toelichtingen:

- Regiogemeenten voor de eigen inwoners met PGB BW.
- Gemeenschappelijke Regeling / uitvoeringsorganisatie.
- Voor beschut wonen doet de gemeente het die de kosten maakt voor de cliënt.

Tabel 5 Wie levert gegevens voor PGB Beschermd Wonen aan bij het CAK?

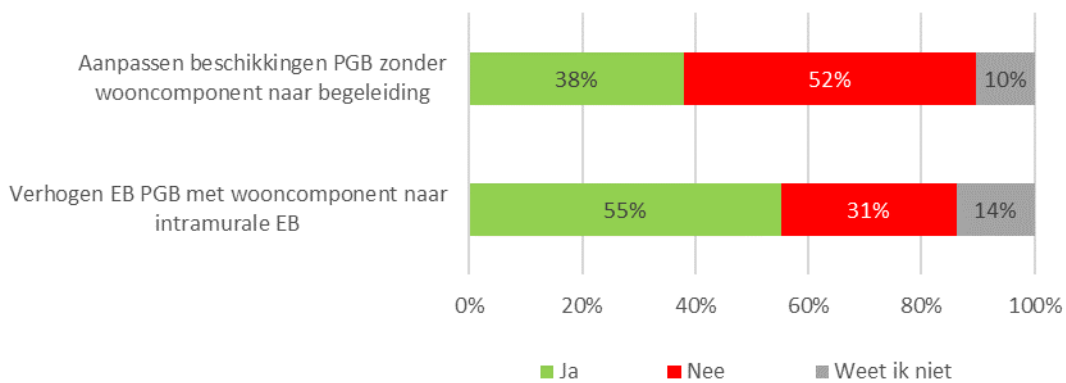
Partij	Aantal	Percentage
Regiogemeente	9	31%
Centrumgemeente	17	59%
Derde partij namens de gemeente	3	10%
Anders	3	10%

Uitvoerbaarheid van de maatregelen

De helft van de gemeenten verwacht dat het omzetten van de beschikkingen voor PGB zonder wooncomponent naar een vorm van begeleiding niet uitvoerbaar is. 38 procent denkt dat dit wel het geval is (zie figuur 2).

Ruim de helft van de gemeenten verwacht dat het omzetten van het PGB beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek haalbaar is, bijna een derde denkt dat deze maatregel niet uitvoerbaar is.

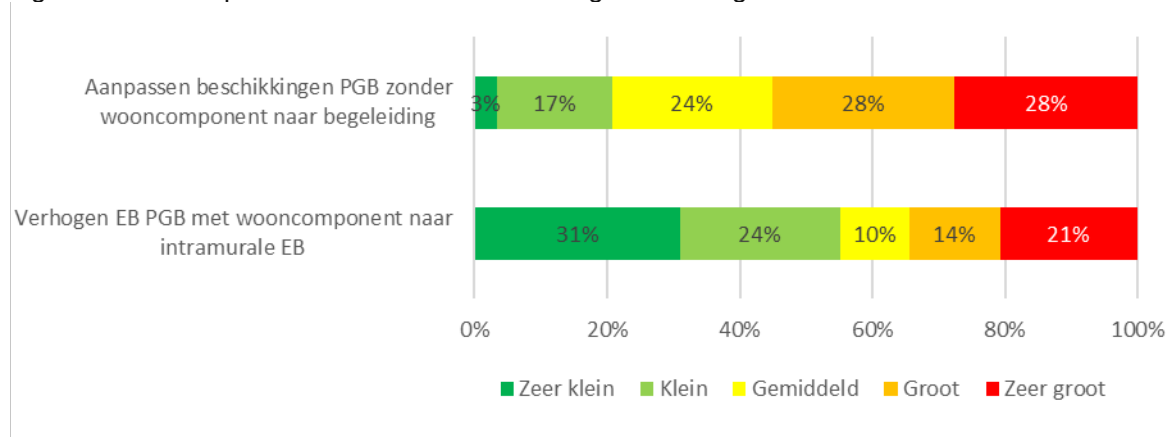
Figuur 2 Zijn de maatregelen voor uw gemeente uitvoerbaar?



Impact van de maatregelen

In lijn met de verwachte uitvoerbaarheid, denkt meer dan de helft van de gemeenten dat het aanpassen van de beschikkingen een grote of zeer grote impact heeft (zie figuur 3). Van het omzetten van het PGB beschermd wonen naar de intramurale bijdragesystematiek, heeft naar verwachting minder impact.

Figuur 3 Welke impact verwacht u van de maatregel voor uw gemeente?



Toelichtingen en antwoorden op open vragen

Redenen verhogen EB PGB met wooncomponent naar intramurale EB uitvoerbaar:

- Administratief is dit te organiseren, weinig verschil met intramuraal ZIN
- Betreft kleine groep
- Er verandert voor ons niets in de systematiek
- Geen klanten met PGB met wooncomponent (8x)
- Per 2020 wordt het toekenningsmodel voor de Wmo in onze gemeente dusdanig ingericht dat het hebben van een wooncomponent zichtbaar wordt in de toekenning/indicatie.
- Voor een deel doen we dit al zo, regiogemeenten dienen hierop goed te worden geïnstrueerd. Zal niet hele vaak voorkomen naar verwachting

Redenen verhogen EB PGB met wooncomponent naar intramurale EB niet uitvoerbaar:

- Dit product in PGB hebben wij niet (2x).
- Het overgangsrecht is verlengd tot 1-1-2021. Het voorstel om indicaties met een PGB zonder wooncomponent om te zetten naar een vorm van begeleiding(plus) kan voor 1-1-2021 dus alleen met toestemming van de klant. Bovendien moet de verordening worden aangepast om nieuwe tarieven vast te stellen voor de PGB's met wooncomponent en voor de variant begeleiding(plus), voordat we de nieuwe beschikkingen kunnen versturen. Tenslotte zijn we dit jaar al bezig met een groot herindicatieproject waarvoor veel capaciteit nodig is. Het is dus niet zozeer de inhoud van de maatregel die problemen oplevert, maar de termijn die wordt voorgesteld
- In principe zou dit kunnen, maar dan moeten wij een woonkostencomponent bij het PGB gaan vergoeden. Als gemeente kunnen wij dit doen, maar vaak kiezen PGB aanbieders er bewust voor om woonkosten apart te laten betalen. Er zijn ook afspraken met huurders gemaakt. De vraag is of de PGB aanbieder uitkomen met onze tarieven.
- Omdat we niet weten wat volgens VWS de definitie van een wooncomponent is. Daardoor heb je kans dat cliënten worden aangemerkt als intramuraal, terwijl deze cliënten wel zelf huur en voeding betalen. Wat is volgens VWS de definitie van een wooncomponent?
- We kunnen niet overzien

Toelichting verwachte impact van verhogen EB PGB met wooncomponent naar intramurale EB is groot of zeer groot:

- Wij willen niet verplicht worden om een PGB BW met wooncomponent aan te bieden; we willen dat gemeenten deze beleidsvrijheid hebben. Wij zien de volgende nadelen van dit nieuwe product incl wooncomponent toevoegen: 1. Ons beleid is gericht op meer zelfstandig wonen en minder verblijf, en dit zou het aantal verblijfplekken vergroten. 2. We verwachten dat bestaande en nieuwe zorgaanbieders hierop gaan inspelen, en dit meer gaan aanvragen voor hun cliënten, met als belangrijkste reden dat dit financieel aantrekkelijk is, omdat de inkomsten voor de huur gegarandeerd is. Als wij zo'n aanvraag afwijzen, en ze gaan procederen, vraagt dit meer inzet op juridische procedures, die we mogelijk nog verliezen ook. 3. Bij BW-cliënten is PGB-beheer vaak al kwetsbaar. Met het extra product PGB BW inclusief wooncomponent wordt het budget wat de cliënt beheert nog groter, en dit vergroot het risico op onrechtmatigheid.
- Bij de bestaande beschikkingen is niet vastgelegd of er een wooncomponent is opgenomen in het PGB. Het kost veel moeite om dit achteraf nog vast te stellen. We moeten aanpassingen doorvoeren in onze processen en systemen om wel het onderscheid te

kunnen maken tussen PGB's met en zonder een wooncomponent. Dit kost veel tijd en geld. Hiervoor is de inzet nodig van diverse partijen waaronder de software leverancier.

- Eigenlijk is het verhaal broekzak/vestzak. Op dit moment vergoeden wij de wooncomponent in de PGB tarieven niet. Echter in de praktijk wel, want via een omweg wordt bij cliënten die een participatie wet uitkering hebben vervolgens een verhoging van de uitkering aangevraagd, omdat cliënten woonlasten moeten betalen. Eigenlijk wonen zij in een instelling, maar omdat zij huur betalen wordt er extra bijstand aangevraagd. W&I bekostigd om deze manier indirect de woonlasten. Onze afdeling W&I heeft al aangegeven geen voorstander te zijn als wij (afdeling WMO) er voor kiezen PGB beschermd wonen om te zetten in extramurale zorg.
- Het model moet dan mogelijk maken dat niet de verstrekkingvorm bepaalt of er een wooncomponent is maar de ondersteuningsbehoefte/inzet. De huidige inrichting is historisch gegroeid en komt zo over vanuit de AWBZ. Wij kennen daarom alleen PGB BW zonder wooncomponent. Vanaf 2020 zou het mogelijk zijn een voorziening met wooncomponent met PGB te verstrekken. Het komt qua samenloop met ons nieuwe model niet slecht uit maar dat is meer een gelukkige samenloop van omstandigheden. Ik vraag me af of deze maatregel niet voor andere gemeenten iets afdwingt waar de ontwikkeling nog niet aan toe is (Dit doet dan meer kwaad dan goed...) Daarnaast is het belangrijk dat VWS ruimte geeft voor een goede overgangsregeling om dit in te laten groeien.
- Ik verwacht dat de impact wel groot is. Er zijn nu 16 cliënten met een PGB beschermd wonen met wooncomponent. Dit betekent dat deze 16 mensen ineens een veel hogere eigen bijdrage moeten betalen. Extramurale eigen bijdrage is nu: de klant betaalt in 2019 nooit minder dan 164,20 en nooit meer dan 861,80 per maand. Intramurale eigen bijdrage: Afhankelijk van het inkomen is de maximale Hoge Eigen Bijdrage (HEB) in 2019 2.364,80 per maand. Dit is een enorm verschil. De doelgroep met een beschermd wonen indicatie is al heel kwetsbaar. Lijkt me erg lastig om ze straks om een hogere eigen bijdrage te vragen. We hebben zelf ook geen idee wat voor bedrag deze 16 cliënten per maand meer moeten gaan betalen.
- Impact voor de gemeente:- aanpassing beleid (zowel verordening als beleidsregels), maar ook systemen dienen aangepast te worden;- financieel: de gemeenten hebben voor deze variant nooit financiële middelen gehad (immers deze variant kenden we niet onder de Awbz);- het feit dat BW met wooncomponent mogelijk gaat worden, kan en zal leiden tot een wijziging van het huidige aanbod en de vraag. Denk aan:-regiogemeenten vragen de centrumgemeente om de wooncomponent te gaan verstrekken voor de BW's in hun regio en zijn nu al voornemens per 1 januari 2020 de uitkeringen ingevolgde de PW daarop aan te passen;-aanbieders wijzigen het aanbod aan de cliënten. Dit heeft consequenties voor het inkomen en de Eigen bijdrage van cliënten. Daarnaast zorgt dit voor herindicatie druk bij gemeenten voor WMO en PW. -In een eerder document vanuit VNG realisatie werd ook aangegeven dat de indicaties met begeleiding plus overgedragen moeten worden aan de regiogemeente als de cliënten daar verblijven. Dit heeft verregaande consequenties voor gemeenten als het gaat om financiële en uitvoeringafspraken. Impact voor de cliënt: - Voor mensen met een hoger inkomen is intramuraal met intramurale eigen bijdrage vele malen ongunstiger dan wanneer zij een extramuraal PGB met abonnementstarief krijgen;- Voor cliënten met een uitkering kan een wijziging van het aanbod door de aanbieder veel verandering veroorzaken op het inkomensvlak. Dit is bij deze doelgroep altijd een kritisch moment waarin zaken fout kunnen gaan.
- Inhoudelijk:Er bestaat geen behoefte (vanuit gemeente als cliënt) aan deze vorm van PGB in onze regio:1. Concreet zou de introductie van een PGB BW intramuraal betekenen dat

cliënten vanuit hun PGB beschermd wonen voortaan bv huurkosten van verblijf en voedingsgelden zouden moeten gaan betalen uit hun PGB. Dit lijkt ons vanuit de inhoud geen wenselijke situatie: een PGB is bestemd voor het inkopen van zorg.²In de Wlz wordt ook geen wooncomponent toegepast bij een PGB, waarom is hier geen sprake van ongelijkheid tussen cliënten? Door dit voorstel ontstaat er ook ongelijkheid tussen Wlz en Wmo cliënten in soortgelijke intramurale/extramurale settings, alleen in andere wettelijke kaders.³We voorzien het risico dat PGB middelen die bestemd zijn voor zorg, worden ingezet voor huisvesting of geld voor levensonderhoud (eten, drinken, huishouden). Een budget is nu breed inzetbaar. Stel de situatie voor waarbij cliënt een buitensporige bedrag van 1200,- euro neertelt voor de huur van een appartement om in te wonen (die hij zonder PGB nooit zou kunnen betalen), hierdoor is minder geld beschikbaar voor de inkoop van zorg. Daardoor wordt mogelijk ook nog eens een drempel opgeworpen voor uitstroom naar lichtere vormen van zorg (waar cliënt dus naar een soberdere woning zal moeten verhuizen).

- Omdat de hoogte van de eigen bijdrage dan fors omhoog gaat.
- Omdat we niet weten wat volgens VWS de definitie van een wooncomponent is. Daardoor heb je kans dat cliënten worden aangemerkt als intramuraal, terwijl deze cliënten wel zelf huur en voeding betalen. Wat is volgens VWS de definitie van een wooncomponent? Op dit betalen alle cliënten een extramurale bijdrage voor de PGB vorm van beschermd wonen en daarnaast zelf huur, wanneer dit qua eigen bijdrage veranderd, dan zullen de kosten voor de cliënt toenemen.
- Wij verwachten dat de impact vrij groot gaat zijn voor de cliënten en de zorgaanbieders. Cliënten met een PGB met wooncomponent betalen zelf de huur van hun kamer (gemiddeld zo'n 400,- per maand). Als daar ook een hoge eigen bijdrage bij komt, brengt dit financiële risico's met zich mee voor de cliënt. We verwachten niet dat de zorgaanbieders de kosten voor de huur zullen laten vervallen.

Toelichting verwachte impact van verhogen EB PGB met wooncomponent naar intramurale EB is klein of zeer klein:

- Geen cliënten met PGB en wooncomponent (5x)
- Bij het omzetten van Ambulant naar intramuraal is er het risico dat er geen agb-code beschikbaar/bekend is bij elke PGB-zorgaanbieder. Dit is nu wel een vereiste binnen de huidige standaard. Het is nu onduidelijk of deze omzetting wel kan plaatsvinden.
- Geen of nauwelijks impact omdat we na afloop overgangsrecht PGB BW zelf die maatregelen al hebben getroffen in onze regio in goed overleg met cliënten en betrokken zorgorganisaties.
- Het gaat niet om veel cliënten dus de impact valt reuze mee.
- In praktijk zien we niet heel vaak dat inwoners die een indicatie voor BW krijgen en voor verzilveringsvorm PGB kiezen, ook een wooncomponent nodig hebben. In uitzonderingssituaties en vanuit overgangsrecht komen we dit wel nog tegen. Inwoners met een PGB betalen veelal zelf huur, hebben (veelal) een (Wajong) uitkering en kunnen dan ook prima (met ondersteuning op leefgebied financiën) zelf huur betalen. Inwoners die om zorginhoudelijke redenen een wooncomponent nodig hebben, hebben verder geen woonlasten (immers wonen intramuraal) en kunnen dus ook prima net als in het geval van ZIN een eigen bijdrage conform verblijf betalen.
- Nee, want... Gelet op de problematiek van cliënten Beschermd wonen zien wij een uitbreiding van de mogelijkheden met een wooncomponent niet als wenselijk. Door het toevoegen van een dergelijke component is het voor PGB aanbieders een mogelijkheid om

cliënten te lokken met de combinatie wonen en zorg waarbij de kwaliteit van het wonen en de zorg moeilijk te bewaken is.

Toelichting verwachte impact van verhogen EB PGB met wooncomponent naar intramurale EB is gemiddeld:

- **Beleid:** De verordening moet aangepast worden om nieuwe PGB-tarieven vast te stellen/uitvoering: De situatie van alle klanten met een PGB moet nagelopen worden en er moeten gesprekken met deze mensen worden gevoerd. Dit komt bovenop alle herindicaties die wij dit jaar moeten uitvoeren vanwege een nieuwe inkoopsystematiek
- **Eigen bijdrage vanuit PGB beschermd wonen worden niet, net zoals bij ZIN beschermd wonen, door CAK afgedragen aan de centrumgemeente.** Als naar aanleiding van deze maatregelen wordt besloten om PGB beschermd wonen inclusief wooncomponent wel te gaan aanbieden in onze regio, dan lekken er bij PGBs beschermd wonen meer inkomsten uit eigen bijdragen weg bij de centrumgemeente dan nu al het geval is. Deze situatie geldt alleen voor 2020, er van uitgaande dat er per 2021 een doordecentralisatie van middelen plaatsvindt.
- **Voor de gemeente is de impact te overzien.** Het zou wel helpen als bij de aanlevering van CAK-gegevens de H&V standaard gebruikt kan worden. Voor de bijdragen met wooncomponent is dit tot op heden nog niet mogelijk en is de enige manier om aan te leveren via het CAK-Porta- portaal. Dit is een nogal foutgevoelig proces,.

Redenen Aanpassen beschikkingen PGB zonder wooncomponent naar begeleiding uitvoerbaar:

- Alle PGB's hebben geen wooncomponent.
- Ambtshalve/administratieve aanpassing
- Grote mits: het is wel veel en lastig werk om dit goed te regelen. Dit gaat tijd kosten en gaan we niet in 2019 redden, maar pas per 2020 wanneer we nieuwe producten hebben ingekocht.
- Hebben we zelf al eerder uitgevoerd
- Het houdt de indicatie zuiver/duidelijk en maakt uitstroom uit BW makkelijker.
- In principe technisch
- Onder de voorwaarde dat dit een centrumgemeentetaak blijft.
- Past niet bij onze contractafspraken en beleid dat wordt uitgezet.
- Uitvoerbaar, maar niet wenselijk zie bovenstaande.

Redenen Aanpassen beschikkingen PGB zonder wooncomponent naar begeleiding niet uitvoerbaar:

- De omzetting is niet alleen een kwestie van een wijziging van naamgeving, er zal een nieuw PGB arrangement bij de Begeleidingsarrangementen Wmo ingevoerd moeten worden.
- Dit betreft alleen een administratieve omzetting.
- Dit is niet in 2019 te realiseren als je alle juridische en inhoudelijk aanpassingen bekijkt.
- Grote hoeveelheid implementatie opgaven die al beslag leggen op huidige capaciteit.
- Is even de vraag of dit een administratieve handeling in de gemeentelijke systemen en aanlevering bij CAK vergt of dat ook inwoners een aangepaste beschikking moeten krijgen wat de nodige verwarring en onrust onder bewoners teweeg kan brengen.
- Overgangsrecht, ligt heel gevoelig

- Want dit gaat in tegen de beleidsvrijheid van gemeenten. Dit is niet alleen maar een woord wijzigen dit is financieringssysteem, inkoop, regionale afspraken e.d.
- Wij zijn centrumgemeente, wat betekent dat wij dit alleen kunnen doen voor de cliënten in onze eigen gemeente. Voor de andere cliënten ligt deze taak bij de regiogemeenten omdat zij dan daar onder de Wmo vallen. Dus moeten deze cliënten worden overgedragen en een nieuwe beschikking krijgen van hun eigen gemeente.
- Onze afdeling W&I is hier geen voorstander van.

Toelichting verwachte impact van Aanpassen beschikkingen PGB zonder wooncomponent naar begeleiding is groot of zeer groot:

- Deze (technische) wijziging kan/zal, gezien de doelgroep, leiden tot onduidelijkheid en onbegrip bij de cliënten. - Risico's op misverstanden: Indiatstelling BW vindt plaats bij de centrumgemeente en voor de andere producten in de Wmo gebeurt dat lokaal. Aanvragen voor 'begeleiding' worden bij de verschillende gemeenten gedaan en die scheiding is soms al ingewikkeld. Wanneer een stukje BW straks ook begeleiding gaat heten wordt nog onduidelijker bij wie men moet zijn voor welke aanvraag.- Technisch is deze aanpassing niet eenvoudig- Bij het genereren van cijfers met terug werkende kracht ontstaat onduidelijkheid
- Belangrijk aandachtspunt dat ik op dit moment zie is de impact van het omzetten van indicaties BW naar begeleiding plus. Dit heeft impact op verschillende vlakken: 1. Voor de klant. Zijn indicatie wordt omgezet. Dan zijn er twee opties: onze zwaarste vorm van begeleiding sluit aan op de huidige indicatie; of het sluit niet aan op de huidige indicatie. In het eerste geval is het een kwestie van omzetten. 2. Als het niet aansluit, kunnen we twee dingen doen: of de klant gaat erop achteruit in indicatie; of wij moeten deze zwaardere vorm van begeleiding inkopen. In deze beide gevallen is de impact fors hoger dan wanneer we alleen de indicatie hoeven om te zetten. 3. Daarnaast is het lastig omdat het invloed heeft op de geldstromen en de financiën. De betalingen zullen verschuiven van de BW naar de maatwerkvoorziening Begeleiding. Dit zal dus gevolgen hebben voor de financiën van de SDD en daarmee van de lokale gemeenten. 4. Het aanpassen van de beschikking is niet zo veel werk. Het achterliggende proces kan dus wel wat haken en ogen hebben. 5. Dat ons beleid is dat als we het voor PGB doen, moet het ook voor ZIN en dit zijn 24 cliënten die een beschermd wonen indicatie hebben zonder wooncomponent via ZIN.
- Bij de gemeente Amsterdam worden deze cliënten gelabeld als beschermd wonen en krijgen ook een beschermd wonen beschikking. Aanpassen van deze beschikking kan niet zomaar, aangezien dit ook direct invloed heeft op ambulante ondersteuning vanuit wijkzorg. Cliënten houden vast aan beschermd wonen en er zal onduidelijkheid bij cliënten ontstaan wanneer opeens de titel wijzigt, maar de inhoud niet. Wat is dan überhaupt het doel hiervan? Dus dit levert administratief, inhoudelijk, op verordeningniveau enorme veranderingen op. In communicatie naar cliënten kost dit ook veel tijd, maar uiteindelijk zal de inhoud van begeleiding niet anders zijn.
- Deze vraag gaat niet over aanpassing PGB eigen bijdrage maar over de definitie van beschermd wonen, waarover gemeenten/regio's zelf beslissen. Overigens is dit wel een discussie die in onze regio zeer actueel is.
- Dit geeft een verandering in een geautomatiseerd proces wat betreft toewijzen en beschikken in verschillende systemen van verschillende (externe) partijen. En heeft invloed op de wijze waarop dit is ingericht. Dat is niet eenvoudig aan te passen. Het hangt samen met producten en de categorie waaraan dit gekoppeld is. Het gaat dan om een aanpassing

in de structuur van deze producten in onze 'productendienstencatalogus', zonder dat er sprake is van een nieuw product. Dat vergt veel afstemming.

- Feitelijk hebben wij al extramurale beschikkingen verstuurd naar de cliënten en is er ons inziens geen nieuwe beschikking nodig. Echter de gevolgen die deze wijziging heeft zijn niet goed in kaart gebracht en uitgewerkt zoals hierboven bij vraag 17 toegelicht.
- Het doorvoeren van deze maatregel doorkruist de huidige inkoop- en beleidsafspraken met de regiogemeenten. PGB-BW wordt beschouwd als beschermd wonen, toegang en bekostiging worden door de centrumgemeente geregeld.
- Het is dan wel belangrijk om goed te kijken naar de budgetten. Dit is zeker voor ons van belang omdat we momenteel al kampen met een fors tekort op zowel de maatwerkvoorziening Beschermd Wonen als de maatwerkvoorziening Begeleiding.
- Het omzetten van de naam van de beschikking is van VWS een veels te simpele gedachte. Een beschikking is ook een juridisch document van de klant/cliënt, waaraan rechten worden ontleend. In hoeverre denk VWS dat een omzetting juridisch stand houdt? Als bijv. Een cliënt in bezwaar gaat bij de rechter? Ze ontlenen rechten aan de beschikking van de voorziening beschermd wonen. Dat kan niet zomaar omgezet worden in begeleiding plus denk ik. Ik voorzie hier vele zaken in. Worden gemeenten daarin geborgd door VWS? Bovendien zijn alle vormen van ondersteuning vastgelegd in formele stukken (verordening/regeling/regels/etc.). Beschermd wonen middels een PGB bestaat hier uit begeleiding en dagbesteding, evt. Met wonen in wooninitiatief (= technisch gezien extramuraal want klant betaalt huur). Dit is vooralsnog nog apart georganiseerd omdat het intensiever/meer is dan dat andere 'reguliere' ambulante ondersteuning momenteel inhoudt. Een naam omzetten op een beschikking vraagt dus om een bestuurlijk traject. Dat is niet zomaar gedaan. Daarnaast vraagt dit flinke verandering in systemen. Waarom moet dit zo abrupt, vraag gemeenten dit om te zetten aansluitend in hun reguliere proces. Er zijn mensen die op dit moment een PGB-beschermd wonen indicatie hebben die doorlopen tot na 2019. De ervaringen bij deze doelgroep is dat men standvastig vasthoudt aan hun indicatie en ook de term 'beschermd wonen'. Met een omzetting van de verstrekkingvorm van PGB naar ZIN kan iemand bijvoorbeeld intramuraal instromen. Er zijn mensen met een PGB BW die bijv. Op de wachtlijst staan voor intramuraal ZIN en met hun indicatie 1 ondersteuning inzetten. Kan er een overgangsregeling worden ingezet? Bijv. Er 2020 alleen voor nieuwe cliënten.
- Hoewel het in principe alleen gaat om het aanpassen van de naam van de voorziening en niet om de inhoud, vorm of hoogte van het PGB moeten er nog wel een aantal aanpassingen gedaan worden. Zowel op het veranderen van de Verordening en overige beleidsdocumenten als aanpassingen in backoffice systemen zijn acties nodig. Daarnaast moeten ook de regiogemeenten in deze wijziging meegenomen worden wat een inspanning op communicatie en ondersteuning vraagt.
- Naast de aanpassingen van de beschikkingen (zowel ZIN en PGB) zal ook het regionale inkoopdocument aangepast moeten worden naar aanleiding van dit voorstel. Gemeente Doetinchem en regiogemeenten kennen deze variant zowel bij Pgb als ZIN.
- Onze indicatiestelling is resultaatgericht en weggezet op interventieniveaus. Het omzetten van indicatie BW naar ambulant is afschaling van interventieniveau 8 naar 6 of lager. Dit betekent een verschuiving in het budget. Het budget is gekoppeld aan de interventieniveaus en de resultaten. Per 1-1-2020 krijgen wij een nieuw inkoopmodel. Hoe deze er definitief uit gaat zien is nog niet bekend. De impact is dus ook moeilijk in te schatten, maar naar verwachting groot.

- Voor 2019 zijn wij in het kader van de ambulantisering begonnen met nieuwe product definities en door en uitstroom. Begeleiding extra is een ander Wmo product dat niet voldoende is voor deze doelgroep. Past niet bij het beleid dat is uitgezet in de regio en de contractafspraken.

Toelichting verwachte impact van Aanpassen beschikkingen PGB zonder wooncomponent naar begeleiding is klein of zeer klein:

- Alleen de naamgeving van de producten moet worden aangepast. Dit is een relatief kleine aanpassing die weinig impact heeft.
- De zorg blijft hetzelfde, dus ik verwacht weinig problemen. De nieuwe naam doet ook meer recht aan de zorg die geleverd wordt.
- Dit zou wel de voorkeur hebben maar dan met ingang van 1-1-2020. De beschikkingen PGB 2019 zijn al verstuurd en welke waarde zou het nu aanpassen van de beschikking hebben anders dan een administratieve reden? Het zou bij cliënten op dit moment veel vragen oproepen. Een dergelijke aanpassing vraagt om zorgvuldige communicatie richting cliënten. Met ingang van 1-1-2020 is beter passend ook ter voorbereiding op de decentralisatie per 1-1-2021. Cliënten hebben dan een indicatie (Begeleiding ++) die duidelijker weergeeft welke ondersteuningsbehoefte er daadwerkelijk is. In alle cases PGB Beschermd Wonen (overgangsrecht), woont de cliënt zelfstandig.
- Geen of nauwelijks impact omdat we na afloop overgangsrecht PGB BW zelf die maatregelen al hebben getroffen in onze regio in goed overleg met cliënten en betrokken zorgorganisaties.
- Onze gemeente kent geen BW zonder wooncomponent. Deze personen hebben al een beschikking voor begeleiding.
- Wij hebben heel weinig cliënten binnen onze eigen gemeente met een PGB zonder wooncomponent. Maar ook voor de andere regiogemeenten is de impact klein, omdat het er maar een paar zijn per regiogemeente. Voor zover wij de situaties van de cliënten nu kennen, zien wij geen grote problemen bij het omzetten van BW naar begeleiding+. Dit zal de zorgbehoeften van de cliënten voldoende kunnen ondersteunen, is de verwachting.

Toelichting verwachte impact van Aanpassen beschikkingen PGB zonder wooncomponent naar begeleiding is gemiddeld:

- Acties die het vraagt:- aanpassing verordening en beleidsregels (dus tijdig landelijk info bekend ipv besluitvorming via raad)- Administratieve aanpassing beschikkingen- informeren 225 cliënten
- Hier kleven mogelijk diverse haken en ogen aan en praktische inrichting in de systemen en mogelijk ook financiële consequenties voor regiogemeenten? Als diverse complexe implementatieprocessen die al gaande zijn dit jaar en volgend jaar, zou dit een losse extra complicerende factor zijn die ingeregeld moet worden.
- We gaan het niet redden om per 2019 de beschikkingen te wijzigen. Het is wel de bedoeling om dit per 2020 te doen. Dit heeft alles te maken met de manier hoe beschikkingen in elkaar worden gezet (probleem met het systeem) en dat we deze tijdsinvestering wel willen doen, maar pas als we voor een langere termijn toch de beschikkingen wilden aanpassen (per 2020 nieuwe inkoop en nieuwe producten)
- Zoals ik al aangaf, is even de vraag of ook de inwoner een nieuwe beschikking dient te krijgen met mogelijk de nodige onrust, verwarring en onduidelijkheid van dien of dat het enkel een aanpassing in de gemeentelijke systemen (en aanlevering aan CAK) betreft waarmee inwoners niet (onnodig) worden belast.

- Zijn er nog belangrijke aandachtspunten, risico's of randvoorwaarden met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen die u ons wilt meegeven?
- We maken hier iets binnen de Wmo mogelijk wat we niet binnen de WLZ mogelijk maken. Dit is niet consequent (let ook op: opstelling Wlz per 2021 voor GGZ).- Met deze maatregel maak je de mogelijkheden tegen het scheiden van Wonen en zorg groter. Dit gaat dus in tegen de gedachtegang die wij in ons beleid doorvoeren van de commissie Dannenberg. - Deze maatregel namelijk komt voort vanuit een zeer klein aantal cliënten waarbij niet de juiste eigenbijdrage wordt geheven. De oplossing die gekozen is, heeft een negatieve invloed op een veel grotere groep en op de beleidsdoelen die gemeenten nastreven. Dit vinden wij dan ook een onwenselijke oplossing die ook niet proportioneel is i.r.t. Het probleem dat aangekaart is.
- Aanpassing van de beschikking waarbij de naam Beschermd Wonen vervalt, kan discussies opleveren bij overgangsrechtcliënten. Zij hebben tot uiterlijk 2021 recht op Beschermd Wonen. Risico op verwarring en discussies. Uit de toelichting bij deze vragenlijst wordt nog niet geheel duidelijk hoe de omzetting van de naam bijdraagt aan het oplossen van welk specifiek probleem. Nut en noodzaak is mij op basis van deze informatie nog niet helder. Als deze maatregelen geëffectueerd wordt belangrijk om dat te onderbouwen.
- Als deze wens wordt uitgevoerd, zou een logische datum 1-1-2021 zijn, zodat er samenhang is met doordecentralisatie van BW. Ook moet ruim van tevoren worden gecommuniceerd dat deze aanpassing er aan komt, zodat er voldoende tijd is voor dit in- en extern tijdrovende proces.
- Belangrijk om ook wat betreft de wijziging naar begeleiding+ om dit ook te laten gelden voor beschermd wonen zonder wooncomponent via ZIN. Anders is het alsnog heel gek.
- Beschermd wonen en begeleiding plus lopen door elkaar en zijn niet makkelijk te splitsen. We willen voor onze burgers continuïteit van hulpverlening organiseren en deze maatregel zorgt voor een extra schot in de uitvoering. Daarnaast met de inhoudelijke doorontwikkeling van beschermd wonen met het oog op commissie dannenberg en beschermd 1 zie je diverse ontwikkelingen van beschermd wonen in de 1situatie en steeds minder beschermd wonen in instellingen. Door dan nu al te zeggen dat begeleiding 1 geen beschermd wonen meer is, gaat iets te snel. Er zijn allerlei varianten van beschermd wonen 1 te bedenken en te vinden in het land: soms met betalen van eigen huur en soms met betalen eigen bijdrage. Dit hangt af van de problematiek van de cliënt. Dit vraagstuk moet samengaan met de doordecentralisatie en niet vooruit lopen op de doordecentralisatie. 2020 realiseren is dan ook niet mogelijk .
- Binnen de centrumgemeente Enschede wordt Beschermd Wonen gefinancierd door het verstrekken van subsidie en niet via een contract (ZIN). Aanbieders die in aanmerking willen komen voor subsidie moeten een aanvraag indienen en voldoen aan de gedragscode die samen met de aanbieders is opgesteld. De definitieve subsidie wordt vastgesteld op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Er is dus geen sprake van inkoop (ZIN) maar subsidie. Daarbij kennen we wel twee varianten: all inclusive en modulair. Bij all inclusive worden alle vaste lasten en zorg en ondersteuning rechtstreeks aan de aanbieder betaald, bij modulair betaald de cliënt zelf de vaste lasten (maar huurt wel een woning die van een instelling is) en wordt alleen begeleiding rechtstreeks aan de aanbieder betaald middels subsidie. De toekenning van een PGB Beschermd wonen is alleen nog van toepassing op cliënten met een overgangsrecht. Dit is wel altijd zonder wooncomponent omdat deze cliënten zelfstandig wonen in een eigen (huur)woning en het PGB toegekend wordt voor

begeleiding, persoonlijke verzorging en, indien toegekend dagbesteding eventueel met vervoer.

- De redentatie die VWS volgt klopt niet omdat er andere producten en tarieven zijn die passen met begeleiding plus. Bij Beschermd wonen zijn in principe dezelfde indicatiecriteria bij ZIN en PGB. PGB is alleen de verzilveringsvorm maar geen andere inhoud van het product. In onze regio kennen wij geen BW PGB 1 dit is altijd in een instelling voor BW,
- Er zullen aanpassingen nodig zijn in het inkoopdocument.
- Gemeenten moeten beleidsvrijheid houden om beschermd wonen/begeleiding+ zonder wooncomponent te blijven verstrekken. Enerzijds omdat de middelen voor woonlasten PGB nooit mee zijn gekomen vanuit de AWBZ (Zie tariefonderzoek gemeenten HHM 2018) en anderzijds omdat bij PGB aanbieders de wooncomponent lastiger te normeren en te handhaven is. Er zit een perverse prikkel in deze markt om mooie woningen en matige zorg te leveren en dit werkt ook de uitstroom tegen.
- Het is een heel goed idee in het kader van gelijkheid tussen ZIN en Pgb.
- Het is ons inziens geen meerwaarde omdat wij de varianten momenteel al goed ingericht hebben. Het levert ons in verhouding veel werk op.
- Hoe gaan we om met de landelijke toegang beschermd wonen? - de extramurale woonvoorzieningen buiten deze regels plaatsen zorgt voor een omzeiling van deze landelijke regels. We zien dit nu ook al in de praktijk. Aanbieders laten cliënten zich inschrijven op hun woonvoorziening en doen dan een aanvraag voor beschermd wonen. Dit kan makkelijker wanneer het geen intramurale instelling betreft (daar inschrijven is moeilijker zonder zorg). Wanneer het geen beschermd wonen meer is, is hier mogelijk nog minder grip op. - wederom de vraag, houdt dit juridisch stand? Ik zou het erg prettig vinden als VWS (of VNG) gemeenten informeert over de juridische gevolgen en wat de impact is al een cliënt in bezwaar gaat tegen de omzetting. - met welke extra administratieve en inhoudelijk trajecten belasten we de cliënt terwijl het nu rustig is? Dit veroorzaakt onrust en onduidelijkheid bij een doelgroep die daar niet altijd goed tegen kan. Welk probleem lossen we hier mee op? Het lijkt een marginaal probleem op te lossen wat op andere vlakken meer problemen oplevert. Ik hoop dat alles duidelijk is, voor vragen/meer duiding ben ik altijd beschikbaar.
- Kijk niet alleen naar de impact op de WMO, maar ook op de impact op afdelingen werk en inkomen. Feitelijk is PGB beschermd wonen bij ons in Almere ook het wonen in een accommodatie/instelling met 24 uur zorg.
- Let goed op de rolverdeling rijk - centrumgemeente - regiogemeente! Wie beslist waarover?
- Naar verwachting betekent wijziging 2 een uitname uit de regiomiddelen voor BW, doordat het aantal PGB's afneemt. Tegelijkertijd betekent dit wel een groter beroep op de lokale Wmo, doordat elke gemeente haar eigen inwoners met PGB BW voortaan begeleiding moet gaan bieden. Voor wat betreft wijziging 1 zien wij grote risico's voor wat betreft de financiële positie van onze cliënten. Door de hogere eigen bijdrage komen zij naar verwachting in de problemen. Als randvoorwaarde zien wij een duidelijke uitspraak van VWS waaruit blijkt dat zowel centrum- als regiogemeenten hier een taak in hebben, doordat BW-clianten met een PGB vanuit een centrumtaak naar hun eigen regiogemeente terugvallen.
- PGB met ophoging van een wooncomponent verschilt feitelijk niet van Zorg in Natura. Wat is dan nog de meerwaarde van een PGB. PGB is een keuzevrijheid op basis van de wet. Beschermd wonen en PGB is al een lastige combinatie. We zien bij Beschermd wonen veel mensen die vertegenwoordigd worden omdat ze zelf niet PGB-vaardig zijn als gevolg van de beperkingen die zij ondervinden door de psychiatrische/psychische problematiek. Wie

heeft dan de keuzevrijheid? Daarnaast vragen we ons af of de eigen bijdrage zich ook uitmiddelt bij de ophoging van het PGB met een wooncomponent. Kortom wat is het kostenplaatje en welke gevolgen heeft dit voor de bewoner?

- Randvoorwaarden als deze wijziging doorgaat: 1. De maatregel uitstellen en tegelijkertijd invoeren met de doorcentralisatie. 2. Begeleiding+ voor de doordecentralisatie een centrumgemeentetaak laten blijven om chaos te voorkomen. We hebben ervaring met de taak rondom LVB+ die meteen een regiogemeente-taak is geworden, en we merken dat de regiogemeenten hier nog niet toegerust voor zijn, bv. Qua toegang en expertise op deze doelgroep. Ook vraagt dit veel onderlinge financiële verrekening tussen gemeenten. Als deze taak over zou gaan naar alle regiogemeenten, heeft het grote impact op de uitvoering in toegang, backoffice en budgetten. Advies is om aan te sluiten bij de toekomstige doordecentralisatie.
- Voor inwoners (met een huidige beschikking of verlengd overgangsrecht) die nu eigen bijdrage voor extramurale begeleiding betalen en vervolgens vanaf 2020 conform verblijf/bw, kan de eigen bijdrage nog wel eens (fors) stijgen waardoor dit gepaard moet gaan met een goede communicatie over de achtergrond en er tijdig een aankondiging moet worden gedaan over deze maatregel. Waarom ingang per 1-1 2020 terwijl de doordecentralisatie en toegang Wlz per 2021 ingaan? Is het een idee om hierop aan te sluiten?
- Zie het bovenstaande. Het effect in de praktijk is dat we ons gehele beleid versneld moeten aanpassen omwille van een verandering in de uitvoering bij het CAK. Dat lijkt ons de wereld op zijn kop. In onze regio (provincie Zeeland) kennen we de tussenvorm 'geclusterd wonen' in natura, waarvan ca 135 cliënten gebruikmaken. In de contractafspraken wordt dit als beschermd wonen aangemerkt, waarvoor aan de aanbieder een (lage) wooncomponent wordt toegekend. De betreffende cliënten betalen echter een eigen huur, bijv. Aan een woningcorporatie. De genoemde maatregel kan ertoe leiden dat deze cliënten huur betalen en daarnaast een hoge EB krijgen opgelegd (i.p.v. Lage EB).