

Advies

Over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wat betreft de wijziging van het basisondersteuningsbudget

Brussel, 30 oktober 2020

**Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wat betreft de wijziging van
het basisondersteuningsbudget**

Adviesvraag: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, wat betreft de wijziging van het basisondersteuningsbudget

Adviesvrager: Wouter Beke - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag: 2 oktober 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring kamer: Sectorale kamer Beleid Vlaamse Sociale Bescherming en Personen met een Handicap - 30 oktober 2020 – bij consensus

Contactpersoon: Annick De Donder – addonder@serv.be

Gunter Naets – gnaets@serv.be

Inhoud

Krachtlijnen	4
Advies	5
1 Wijzigen van het BOB kan niet zonder dat de krijtlijnen van het eengemaakte zorgbudget uitgetekend zijn	5
1.1 Dit scenario zal leiden tot onbeantwoorde ondersteuningsnoden en gebrek aan zorggarantie.....	6
1.2 Dit scenario heeft een grote impact op de architectuur van de persoonsvolgende financiering	6
2 Concrete opmerkingen en vragen bij het voorontwerpbesluit	7
2.1 Keuze tussen doelgroepen is niet gemotiveerd.....	7
2.2 Verwijzing naar de financiering van de integratietegemoetkoming loopt mank.....	8
2.3 Onduidelijk budgettair kader	8
3 Oproep om op korte termijn de contouren van het eengemaakte zorgbudget uit te werken, met betrokkenheid van de Vlaamse Raad WVG	8

Krachtlijnen

Vandaag bestaan er binnen de Vlaamse sociale bescherming drie zorgbudgetten. De Vlaamse Regering wil deze op termijn integreren tot één zorgbudget. De Vlaamse Raad WVG ziet kansen in een eengemaakt zorgbudget, mits dit leidt tot administratieve vereenvoudiging voor de gebruiker en een goede toegang tot dit budget. Daarnaast is het absoluut noodzakelijk dat het eengemaakte zorgbudget effectief tegemoetkomt aan de noden van mensen.

Dit nieuwe zorgbudget bestaat nog niet. Meer nog: er is zelfs nog geen blauwdruk van. Toch beslist de Vlaamse Regering nu al om één van de drie bestaande zorgbudgetten af te bouwen. Het basisondersteuningsbudget (BOB) wordt bevroren en stelselmatig verder uitgedoofd.

Met deze werkwijze kan de raad niet akkoord gaan. Goed beleid betekent immers dat eerst het nieuwe zorgbudget uitgewerkt wordt, vooraleer bestaande instrumenten worden ingeperkt. Naar timing en procedure spreekt de raad zich dan ook negatief uit over het voorontwerpbesluit dat het BOB nu zo grondig wijzigt, zonder valabel alternatief.

Maar ook inhoudelijk stelt de raad zich ernstige vragen bij de keuzes die in het voorontwerpbesluit zijn gemaakt. Ten eerste zal voor bepaalde groepen het BOB niet meer uitgebreid worden, zoals nochtans voorzien was, en zal het voor bepaalde groepen zelfs volledig verdwijnen. Heel wat minder mensen zullen een BOB ontvangen en bijgevolg zal ook de wachtlijst voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning en voor een persoonsvolgend budget alleen maar aangroeien. Voor de raad is het onaanvaardbaar dat zonder BOB of een waardig alternatief de (basis)ondersteuningsnoden van heel wat personen met een handicap onbeantwoord blijven. Bovendien is niet duidelijk wat de motivering van de Vlaamse Regering is om bepaalde groepen wel en andere groepen geen BOB toe te kennen.

Ten tweede stellen we vast dat met het bevroren en uitdoven van het BOB ook de eerste trap van het twee-trapssysteem van de persoonsvolgende financiering (PVF) gekortwiekt wordt. Zo komt de hele architectuur van de PVF onder druk te staan. Betekent dit dat het concept PVF in vraag gesteld wordt of komt te vervallen? Zonder concrete informatie over het eengemaakte zorgbudget dat het BOB zal vervangen, blijven ook die vragen onbeantwoord.

Ten derde roept het volledig ontbreken van een budgettair kader grote bezorgdheid op. Is dit een besparingsoperatie of past dit binnen een langetermijnvisie en – investering van de Vlaamse Regering om de basisondersteuning van personen met een handicap elders op te vangen?

De raad concludeert dat het voorontwerpbesluit pas uitvoering kan krijgen en de minister het BOB pas kan wijzigen wanneer het alternatief gekend is en in werking treedt. Het is nu aan de Vlaamse Regering om snel de krijtlijnen van dat alternatief - het eengemaakte zorgbudget - uit te tekenen en de stakeholders daarbij te betrekken. De raad wil hierover met de minister in gesprek gaan.

Advies

Situering

In het kader van de eenmaking van de drie vormen van zorgbudget (voor zwaar zorgbehoevenden, voor ouderen met een zorgnood en voor personen met een handicap) tot één type zorgbudget wijzigt de Vlaamse Regering nu het basisondersteuningsbudget voor personen met een handicap. Met deze wijziging verdwijnt het concept van het basisondersteuningsbudget behalve voor kinderen die recht hebben op dit budget ten gevolge van de zwaarste inschaling in de zorgtoeslag uit het groeipakket en voor personen die vrijwillig van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning overstappen naar BOB.

Over deze regelgeving ontving de Vlaamse Raad WVG een adviesvraag van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, Wouter Beke. De adviesvraag is binnen de Vlaamse Raad WVG behandeld door de Sectorale kamer Beleid Vlaamse Sociale Bescherming en Personen met een Handicap, die het voorliggende advies bij consensus goedkeurde op 30 oktober 2020.

1 Wijzigen van het BOB kan niet zonder dat de krijtlijnen van het eengemaakte zorgbudget uitgetekend zijn

De raad leest dat met dit voorontwerpbesluit een eerste fase wordt uitgevoerd van de integratie van drie vormen van zorgbudget tot één type van budget. Een gecombineerd systeem – op voorwaarde dat het goed is vormgegeven - zou kunnen leiden tot vereenvoudiging. Echter hoe dit geïntegreerde zorgbudget dan zal worden vormgegeven, is nog geheel onduidelijk.

Het is voor de raad dan ook volkomen onbegrijpelijk dat de Vlaamse Regering reeds budgetten begint in te perken zonder eerst concreet werk te maken van een valabel alternatief. Een dergelijk beleid, waarbij de afschaffing voor de hervorming komt, wordt door de raad afgekeurd.

Vooraleer de BOB-regelgeving gewijzigd kan worden, willen we de plannen van de Vlaamse Regering kennen met betrekking tot de eenmaking van de zorgbudgetten. We vragen met aandrang hoe en op welke termijn men wil evolueren naar een eengemaakt zorgbudget. Wie zal er toegang hebben tot het zorgbudget en zal het budget tegemoetkomen aan de noden? Zonder deze informatie heerst heel veel (misschien onnodige) onzekerheid over de toekomst van de (basis)ondersteuning van personen met een handicap. De perceptie ontstaat dat dit een geïsoleerde ingreep is, een losse beleidsmaatregel die aanvoelt als een snelle besparing ten koste van personen met een handicap zonder concrete planning of visie op lange termijn om hun basisondersteuning elders op te vangen.

Zonder zicht op het bredere kader waarbinnen we het bevroren en uitdoven van het BOB kunnen plaatsen, moet de raad dit voorontwerpbesluit negatief adviseren. We ondersteunen het belang van integratie en vereenvoudiging maar kunnen momenteel niet inschatten of de voorgestelde wijzigingen aan het BOB bijdragen aan die doelstellingen. Voor de raad kan dit voorontwerpbesluit pas uitvoering krijgen en kan de minister het BOB pas laten uitdoven wanneer het alternatief gekend is en in werking treedt.

Ook naar inhoud adviseert de raad momenteel negatief over het voorontwerpbesluit. Het BOB op deze manier wijzigen zal immers (1) leiden tot onbeantwoorde ondersteuningsnoden en een

gebrek aan zorggarantie en (2) een grote impact hebben op de architectuur van de persoonsvolgende financiering. Beide punten worden hierna verder uitgewerkt.

1.1 Dit scenario zal leiden tot onbeantwoorde ondersteuningsnoden en gebrek aan zorggarantie

Uit onderzoek¹ en uit ervaringen van personen met een handicap en hun organisaties blijkt duidelijk dat het BOB positieve effecten heeft op het leven van personen met een handicap en op hun omgeving. De raad beaamt dat het BOB een weliswaar beperkte maar toch structurele mogelijkheid biedt om hen de laagste vorm van zorggarantie te geven. Het biedt ook enige soelaas voor mensen die op de wachtlijst staan voor verdere ondersteuning in de vorm van een persoonsvolgend budget.

Echter door nu het BOB niet meer uit te breiden zoals nochtans voorzien was, maar het stelselmatig verder uit te doven zonder dat er een alternatief uitgewerkt is, komt hier een einde aan. De raad is dan ook uitermate bezorgd dat met de uitvoering van dit voorontwerpbesluit heel wat personen met een handicap door de mazen van het net zullen vallen.

Het is onaanvaardbaar dat zij zonder BOB of een waardig alternatief hiervoor, geen antwoord meer vinden op hun nood aan basisondersteuning. Ten gevolge van deze geïsoleerde ingreep zullen heel wat minder mensen een budget ontvangen en zal de wachtlijst voor niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning en voor een persoonsvolgend budget ook alleen maar aangroeien.

De raad benadrukt dat het bevriezen en uitdoven van het BOB absoluut geen beslag mag leggen op het vooruitzicht van een zorggarantie en van continuïteit van ondersteuning voor iedere persoon met een handicap. Het is erg problematisch dat deze continuïteit met het voorontwerpbesluit in het gedrang komt. De breuk is het meest duidelijk bij kinderen en jongeren met een BOB op basis van een zorgtoeslag die vanaf 2021 hun BOB zien stopgezet worden op het moment dat hun zorgtoeslag stopt.

1.2 Dit scenario heeft een grote impact op de architectuur van de persoonsvolgende financiering

Het BOB maakt deel uit van een veel uitgebreider systeem, namelijk dat van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap (PVF). Volgens de architectuur van het PVF-decreet van 25 april 2014 wordt de persoonsvolgende financiering in een getrappt systeem uitgebouwd. Het BOB vormt, samen met de rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning, daarin de eerste van twee trappen.

Door nu de bestaande BOB-regelingen te bevriezen of uit te doven, wordt dit twee-trapssysteem helemaal onderuit gehaald. Bovendien kan het weghalen van de eerste trap van PVF zonder dat er een volwaardig alternatief in werking is, de druk op de tweede trap van de niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning aanzienlijk doen toenemen terwijl deze nu al immens groot is.

¹ Op de Beeck, L., Schepers, W., Van Regenmortel, T. (2018). *Evaluatieonderzoek naar de implementatie van het basisondersteuningsbudget*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De raad is dan ook van mening dat dit voorontwerpbesluit in tegenspraak is met het PVF-decreet en de beleidsplannen en -afspraken die daaruit de voorbije jaren voortvloeiden. Dit laat ons de vraag stellen of het twee-trapssysteem van de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap nog zal worden wat beloofd was. Het is voor de raad ook zeer onduidelijk hoe het geïntegreerde zorgbudget binnen de oorspronkelijke architectuur past of dat er een fundamentele herziening zal (moeten) gebeuren.

Herlezen we de doelstellingen van het BOB binnen het geheel van de persoonsvolgende financiering dan is dit een laagdrempelig budget om personen met een handicap met lage zorgnoden te kunnen ondersteunen en op die manier inclusie te realiseren (alsook de druk op de niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning te verminderen). De raad vraagt zich af op welke manier de Vlaamse Regering met dit scenario voor het BOB nog tegemoet komt aan de doelstellingen van het PVF-beleid.

2 Concrete opmerkingen en vragen bij het voorontwerpbesluit

Met dit voorontwerpbesluit verdwijnt het basisondersteuningsbudget voor verschillende groepen van personen met een handicap. In het eerste deel van dit advies beoordeelde de raad dit voorstel zowel naar procedure als naar inhoud negatief.

Binnen dat kader formuleert de raad hieronder nog een aantal concrete opmerkingen en vragen bij het besluit.

2.1 Keuze tussen doelgroepen is niet gemotiveerd

Artikel 1 van het voorontwerpbesluit bepaalt dat een nieuwe toekenning van een BOB alleen nog kan voor kinderen die recht hebben op dit budget ten gevolge van de zwaarste inschaling in de zorgtoeslag uit het groeipakket en voor personen die vrijwillig overstappen van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning naar het BOB. Tegelijkertijd moeten we jammer genoeg vaststellen dat andere groepen van personen met een handicap uit de BOB-regeling wegvallen.

De raad vraagt ten eerste wat de motivering van de Vlaamse Regering is om bepaalde groepen wel en andere groepen geen BOB toe te kennen. In het besluit en de bijhorende nota aan de Vlaamse Regering is hierop geen afdoend antwoord te vinden. Het bevrozen of zelfs afschaffen van de basisondersteuningsbudgetten voor bepaalde groepen vraagt ons inziens nochtans een ernstige onderbouwing.

Ten tweede wenst de raad meer zicht op de groep van personen met een handicap die vrijwillig overstapt van niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning naar het BOB. Deze groep wordt in het BVR als een aparte categorie benoemd, maar we wensen te vernemen over hoeveel mensen dit gaat, wat hun redenen zijn van een overstap en welk budget voor hen voorzien wordt. Ook in de toekomst is het belangrijk deze groep en hun beweegredenen te blijven monitoren.

Deze personen kunnen er immers mee voor zorgen dat de druk op de gespecialiseerde en niet rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning wordt verlicht, maar komen nu ook in grote onzekerheid terecht. De raad denkt dat er nog minder gebruik zal worden gemaakt van een vrijwillige overstap, door het gebrek aan perspectief dat met deze nieuwe regelgeving ontstaat. Voor de raad is dit alvast een extra argument om eerst werk te maken van een duidelijk alternatief voor het BOB (zie ook punt 1 van dit advies).

2.2 Verwijzing naar de financiering van de integratietegemoetkoming loopt mank

Een deel van de motivering voor de wijzigingen aan het basisondersteuningsbudget wordt gezocht bij de integratietegemoetkoming en het feit dat dit een federale bevoegdheid is. Uiteraard gaat de raad akkoord met de stelling dat eventuele bijkomende middelen voor een federale tegemoetkoming vanuit dat niveau gefinancierd moeten worden, en niet vanuit de Vlaamse bevoegdheden.

Het is echter niet logisch om de financiering van de integratietegemoetkoming te gebruiken als argument voor de stopzetting van het BOB voor personen met een handicap die ook recht hebben op een integratietegemoetkoming. Dit zijn immers twee verschillende instrumenten, met verschillende doelstellingen. Zo is het BOB bedoeld voor de organisatie van iemands ondersteuning, en is de integratietegemoetkoming - die bovendien inkomensgerelateerd is - er voor bijkomende kosten die je als persoon met een handicap ervaart om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven.

2.3 Onduidelijk budgettaire kader

Een laatste, maar niet minder belangrijke bekommernis betreft de budgettaire onduidelijkheid. We lezen in de nota aan de Vlaamse Regering (p.5) dat indien er door deze hervorming middelen vrijkomen, zij zullen worden ingezet voor rechtstreeks toegankelijke zorg en ondersteuning aan personen met een handicap. De raad vraagt verduidelijking bij deze bepaling. Zal men deze middelen dan vanuit VSB naar het VAPH overdragen? En indien dat zo is, hoe zullen de middelen daar ingezet worden? Zijn de middelen dan niet meer persoonsvolgend?

Verder geven ook andere beleidsdocumenten geen enkel zicht op het budget dat nodig is en beschikbaar zal zijn voor de verdere uitvoering van de overkoepelende plannen voor het eengemaakte zorgbudget.

3 Oproep om op korte termijn de contouren van het eengemaakte zorgbudget uit te werken, met betrokkenheid van de Vlaamse Raad WVG

In voorliggend advies maakt de raad naar procedure en naar inhoud fundamentele opmerkingen bij het bevriezen en stelselmatig verder afbouwen van het BOB. De raad vraagt om zijn aanbevelingen ernstig te nemen en bepleit dat de minister het bevriezen en uitdoven van het BOB pas doorvoert wanneer het alternatief is vormgegeven. Zo niet zullen de basisondersteuningsnoden van heel wat personen met een handicap onbeantwoord blijven.

De raad dringt er bij de Vlaamse Regering op aan om snel de contouren van dat alternatief - het eengemaakte zorgbudget - uit te tekenen. Het is evident dat de stakeholders als partners betrokken worden in deze oefening. De raad wil hierover met de minister in gesprek gaan. We vernemen graag de timing waarbinnen deze gesprekken kunnen worden opgestart. Naast de doelstellingen van vereenvoudiging en automatische toekenning wenst de raad dat duidelijk wordt wie toegang krijgt tot het zorgbudget. Bovendien is het absoluut noodzakelijk dat het eengemaakte zorgbudget effectief de noden van deze mensen lenigt.