

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Aanpassing personeelsplan wat betreft de interne evaluerend artsen voor de zorgtoeslag binnen Opgroeien

Samenvatting

Met de voorliggende nota wordt de aanpassing van het personeelsplan van Opgroeien gevraagd om 5 VTE interne evaluerend artsen binnen het agentschap in te zetten mits verschuiving van middelen.

Bijlagen:

- Personeelsplan Opgroeien;
- Advies van de Inspectie van Financiën.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Opgroeien

Inhoudelijk structurelement: Groeipakket

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het besluit Vlaamse regering van 17 juni 2022 m.b.t. de vereenvoudigde procedure zorgtoeslag (VR 2022 1706 DOC.0657).

Het besluit Vlaamse regering van 27 januari 2023 m.b.t. de uitvoering van de zorgtoeslagevaluaties (VR 2023 2701 DOC.0066).

Het decreet van 28 juni 2023 houdende de aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2023.

Volgens aanwijzing 297 van omzendbrief 2019/4 is er geen voorafgaand wetgevingstechnisch of taalkundig advies vereist.

2. INHOUD

ALGEMENE TOELICHTING

Opgroeien is sinds 1 januari 2019 bevoegd voor de evaluatie van de nieuwe aanvragen zorgtoeslag en sinds 1 januari 2020 voor de evaluaties van zowel de nieuwe aanvragen als de herzieningen.

Twee jaar geleden bevonden we ons in een 'crisis zorgtoeslag' met lange doorlooptijden, ontevreden burgers, gefrustreerde medewerkers. De dienstverlening was op dat moment ondermaats.

Er loopt sinds de zomer 2022 een globaal actieplan, dat inzet op vereenvoudigde procedures en processen, extra menskracht (medisch ondersteuners en evaluerend artsen), een nieuwe teamstructuur, een doorgedreven digitalisering en een optimalisatie van de informatica-ondersteuning.

De maatregelen van dit actieplan hebben hun vruchten afgeworpen, want de achterstand is weggewerkt:

- In de cijfers zien we dat de berg van meer dan 20.000 openstaande aanvragen in juli 2022 gedaald is naar 12.116 in augustus 2023. Gelet op de gemiddelde instroom van 2600 nieuwe aanvragen per maand en het feit dat ouders 4 tot 8 maanden de tijd krijgen om hun dossier te vervolledigen, beschouwen we 12.000 recente dossiers in behandeling als genormaliseerd.
- Daarnaast werd de achterstand van de te herevalueren dossiers waar in het verleden reeds een zorgtoeslag werd toegekend volledig weggewerkt. Het ging hierbij om 12.000 dossiers administratieve verlengingen.

De grootste bottleneck tijdens de crisis zat en zit bij de artsen en die werd aangepast door in te zetten op een 3-tal maatregelen:

- Het toepassen van de vereenvoudigde procedure (clusterprocedure). Voorwaarde voor de clusterperiode is dat de ondersteuningsnood een vrij voorspelbaar verloop kent op langere termijn. Ongeveer 25% van de aanvragen kon via deze procedure verwerkt worden.
- Extra zelfstandig evaluerend artsen aantrekken en aan boord halen.
- Een aanpassing aan het BVR zorgtoeslag, zodat ook interne artsen Opgroeien de bevoegdheid krijgen om evaluaties zorgtoeslag kunnen doen.

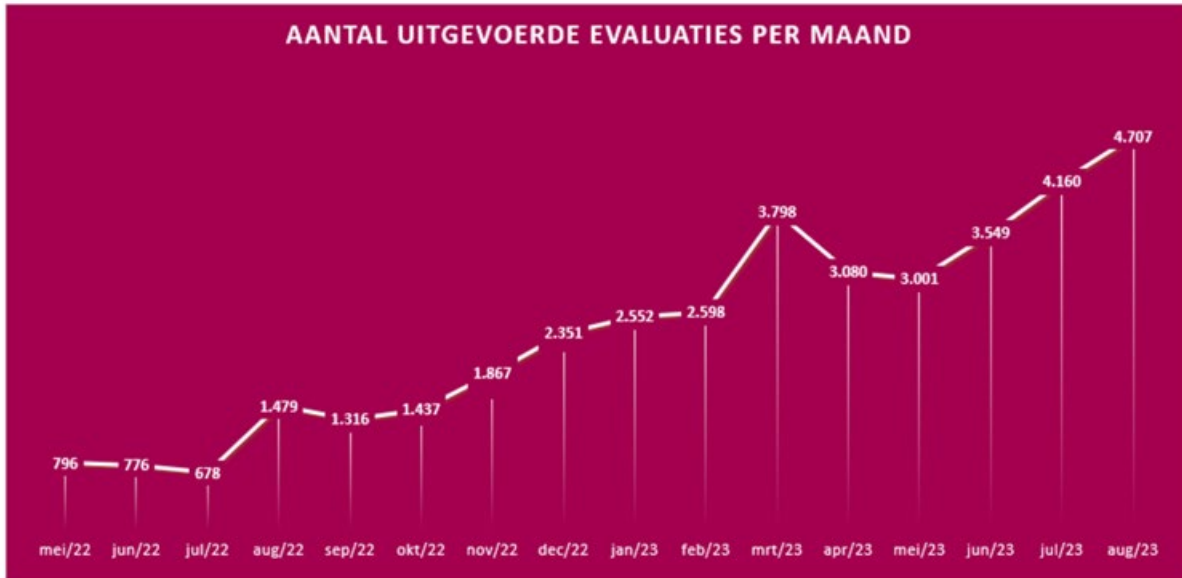
Evaluerend artsen

De investering om extra zelfstandige evaluerend artsen te werven heeft toch niet geleid tot de return die ervan verwacht werd:

- Een bijna verdrievoudiging van het artsenbestand (van 24 artsen in september 2022 naar 69 artsen op 24 mei 2023) resulteerde niet eens in een verdubbeling van het aantal evaluaties (van 1.128 evaluaties in september 2022 naar 1.887 in april 2023).
- Ondanks de relatief grote instroom aan externe artsen het afgelopen jaar, haakten er tussen juni 2022 en mei 2023 tien artsen af, dus verloop is een gegeven.
- Bijna 25% van de artsen deed in het eerste kwartaal van 2023 geen evaluaties, terwijl voor deze artsen wel opleiding en IT-licenties worden voorzien.
- Bijna 80% van de artsen deed in het eerste kwartaal van 2023 minder dan 8 evaluaties per week of slechts 32 op maandbasis (terwijl Opgroeien maandelijks gemiddeld 2500 aanvragen zorgtoeslag ontvangen).

Voor deze grote equipe aan zelfstandige artsen moet er vanuit Opgroeien ook bijna 1 voltijdse adviserend arts zorgtoeslagevaluatie ingezet worden om deze artsen op te leiden, te ondersteunen en te begeleiden. Veel artsen die een klein deel evaluaties opnemen, genereren meer vragen voor de adviserend artsen dan een kleine groep artsen die een groter quotum aan evaluaties opnemen. Tijd die in se hoofdzakelijk zou moeten besteed worden aan de dagelijkse werking (bijv. ondersteuning medisch ondersteuners, netwerking externe partners, opvolging klachten en beroepsprocedures zorgtoeslagevaluatie, ...) en de beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling zorgtoeslagevaluatie.

Om ervoor te zorgen dat de nodige snelheid in het verwerken van de aanvragen binnen een aanvaardbaar tijdsperspectief blijft, zetten we sinds april 2023 tijdelijke interne artsen in. Uit monitoring bleek immers dat de evaluerend artsen niet genoeg evaluaties opnemen en dat zonder deze maatregel de volledige achterstand ook in 2023 nog niet weggewerkt zou zijn. Uit onderstaande grafiek blijkt duidelijk dat de inzet van de interne artsen in de maanden nadien tot de gewenste versnelling in de afhandeling van dossiers heeft geleid:



Opgroeien leert uit de crisis dat het agentschap de eigen impact op de operationele werking moet vergroten. De afhankelijkheid van externe partners voor de kritische processen van een dienstverlening/kernopdracht waarvoor Opgroeien verantwoordelijk is, is te groot.

Daarom wil Opgroeien gaan voor een robuust model zorgtoeslagevaluatie met als stevige basis de eigen medisch ondersteuners en interne artsen, aangevuld met een beperkt aantal externe artsen, die zich engageren voor een bepaald minimaal quotum.

Belangrijke rol voor medisch ondersteuners

Door in te zetten op een sterke equipe medisch ondersteuners kunnen we een kwaliteitsvol model zorgtoeslagevaluatie realiseren dat klantgericht en performant is. Bovendien laat het ons toe om flexibel te zijn en om de aanvragen zorgtoeslagevaluatie op een uniforme wijze te behandelen.

- We integreren de sterktes van de clusterprocedure door in te zetten op een meer doorgedreven voorbereiding van een evaluatie door een medisch ondersteuner en een validatie/evaluatie door een arts die de eindbeslissing neemt.
- Het 4-ogenprincipe doet zijn ingang en zorgt voor een verschuiving van zwaartepunt in de procesflow: een medisch ondersteuner besteedt meer tijd dan voorheen aan het voorbereiden van een aanvraag/beslissing.

Uit de proeftuin blijkt dat in 70% van de voorbereidingen de arts geen aanpassingen moet doen aan de voorbereiding van een medisch ondersteuner; in 30% dus wel, vandaar het belang van het 4-ogenprincipe en expertise van arts. Maar de arts heeft gemiddeld minder tijd nodig om een beslissing te nemen.

Gezonde mix van interne en externe artsen

We kiezen voor een hybride model met zowel bediende als een beperkter aantal zelfstandig evaluerend artsen. Beide groepen in functie van een stijgend of dalend aantal openstaande aanvragen hun werkvolume bij team Zoë aanpassen, maar de inzet van interne artsen zal Opgroeien toelaten om zelf voldoende controle op het volume aan evaluaties te houden, en bij pieken niet louter afhankelijk te zijn van de goodwill van externe artsen om extra evaluaties op te nemen.

De voordelen van dit hybride model zijn:

- Met een kleinere groep externe artsen en interne artsen kan een betere uniformiteit in evalueren bekomen worden;
- Nauwere en vlottere samenwerking met de medisch ondersteuners binnen de subteams zorgtoeslagevaluatie;

- Grotere betrokkenheid van interne artsen in het agentschap, waardoor implementatie van nieuwe richtlijnen en adviezen vlotter verloopt;
- Met meer interne artsen kan een arts single point of contact worden van een aanvraag binnen zijn subteam. Zo kan een arts medisch inhoudelijk een aanvraag opvolgen en eventueel anticiperen of reageren bij vragen van begunstigden in functie van een grotere klanttevredenheid.

Effect op personeelsplan

De tijdelijke inzet van interne artsen heeft zijn effect op de doorlooptijd van zorgtoeslagdossiers niet gemist, echter om de nodige artsen aan de organisatie te kunnen binden, moet het agentschap hen een contract van onbepaalde duur kunnen aanbieden.

Aangezien het hier gaat om rechtstreekse dienstverlening aan de burger, vraagt het Agentschap een vrijstelling van de functie van arts van de koppenbesparing. Die vrijstelling heeft geen effect op de gemaakte afspraken in verband met de koppenbesparing, die sowieso gebaseerd is op de toestand 1 januari 2020 en op dat moment waren er geen interne evaluerend artsen in dienst.

Het personeelsplan van Opgroeien moet overeenkomstig worden uitgebreid met 5 VTE interne artsen.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De aanwerving van 5 VTE heeft geen budgettaire weerslag op de begroting van de Vlaamse gemeenschap.

De personeelskost van de 5 VTE artsen kan worden gefinancierd vanuit de toelage die het Agentschap Opgroeien ontvangt voor de werkings- en personeelskosten in het kader van het geïntegreerd gezinsbeleid (interne stroom GB0-1GEF2UX-IS). De nodige middelen dienen enkel te worden verschoven van uitgavenartikel GDF-AGEF2UA-WT naar het uitgavenartikel GDF-AGEF2UA-LO binnen de begroting van Opgroeien Regie.

Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën met referentienummer IF/23/3866 werd verleend op 13 oktober 2023. In het advies zijn er verschillende bemerkingen geformuleerd:

Randnummer 3.2.2: "De Inspectie vraagt zich af wat de meerwaarde is van deze externe validatie (zie ook advies BV_22_4219 van 18 november 2022). Kan er ook niet meer ingezet worden op de clusterprocedure gezien dit de werklust structureel doet dalen?"

Repliek: De clusterprocedure kan toegepast worden op 25% van de aanvragen, een verdere uitbreiding is niet evident, omdat de voorwaarde is dat de aandoeningen die opgenomen zijn in de clusterprocedure een voorspelbaar verloop kennen doorheen de verdere ontwikkeling van het kind. Bovendien brengt het werken met verschillende procedures voor verschillende aandoeningen of diagnoses een extra complexiteit mee voor kinderen met comorbiditeiten.

Daarom nemen we de sterktes van de vereenvoudigde procedure mee en zetten volop in op het 4-ogenprincipe ook voor andere diagnoses: medisch ondersteuners nemen een meer doorgedreven voorbereiding op, waarbij reeds een voorstel tot beslissing wordt gedaan, waarna een arts deze beslissing valideert. Op die manier verschuiven we ook het zwaartepunt van het proces naar een interne werking, waarbij we meer kwaliteitsgaranties kunnen bieden en de risico's beter kunnen beheersen. De werklust bij de artsen vermindert, en de snelheid en efficiëntie verhoogt, en de ouders worden toch een objectieve evaluatie op maat gegarandeerd.

Randnummer 3.2.3: “De hoogte van de vergoedingen voor externe artsen kan de bevoegde minister regelen via MB. De Inspectie heeft geen weet van een ontwerp-MB die de vergoeding van externe artsen zou doen dalen. Gelet op de directe link acht de Inspectie het nuttig dat dit ontwerp-MB toegevoegd wordt aan dit dossier. Een retroactieve verlaging van de vergoeding is sowieso al niet mogelijk gezien het rechtszekerheidsbeginsel.”

Randnummer 3.2.4: “De Inspectie stelt dat een eenzijdige verlaging van de vergoeding voor externe artsen op zichzelf bijdraagt aan de nood voor meer interne capaciteit. Indien deze interne capaciteit onvoldoende ingevuld geraakt creëert men het risico dat de wachtlijsten opnieuw zullen toenemen.”

Repliek: We verwijzen naar het MB van 22 augustus 2023 tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2019 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag, wat betreft de vergoedingen voor de evaluerend artsen, B.S. 31 augustus 2023 en het betreffende gunstig advies IF (BV/2023002234) van 05/06/2023.

Randnummer 3.2.5: “Ook naar het aspect kostprijs moet gekeken worden waar de onderbouwing in de nota VR ontoereikend blijft. Er wordt melding gemaakt van diverse kostenposten doch zonder concrete bedragen. Ook of de te compenseren loonkost en/of het resterende budget toereikend blijft voor de recurrente uitgaven (zoals de vergoedingen voor externe artsen) te dekken wordt nergens vermeld. Uit de bijkomend informatie bleek dat door externe artsen in 2022 en 2023 (jan-aug) resp. 1.222k euro en 1.883k euro gefactureerd werd. Voor 2023 (= 17.499 evaluaties) bedraagt de gemiddelde kost per dossier dus 107,59 euro. Gelet op de opeisbare vergoeding van 95,68 euro per evaluatie kan de gemiddelde backoffice kost per dossier op 11,91 euro worden geraamd. Na verlaging van de vergoeding en bij constante backoffice kost bedraagt de gemiddelde kost per dossier voor externe artsen 69,31 euro (zie supra).”

Randnummer 3.2.6: “De recurrente loonkost per VTE intern arts bedraagt 125.000 euro per jaar (inclusief “rugzakje”) op basis van de huidige loonschalen. Voor 6 VTE zou dit op kruissnelheid dus een structurele loonkost van 750k euro betekenen. Het totale werkingsbudget zorgtoeslag bedraagt eveneens 750k euro waardoor er m.a.w. geen marge meer is om o.a. de externe artsen te vergoeden.”

Repliek: Binnen de werkingsmiddelen van Opgroeien Regie is er 1.250 keuro voorzien voor de werkingskosten verbonden met het Groeipakket (excl. IT). De middelen zitten in het globale uitgavenkrediet van Opgroeien (begrotingsartikel GDF-AGEF2UA-WT), en dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Bij BO2019 (invoering Groeipakket) werd er 750 keuro overgeheveld. Deze 750 keuro maakte deel uit van de globale 8.086 keuro die werd overgeheveld naar (toenmalige) Kind en Gezin voor de dekking van de loon- en werkingskosten van het Groeipakket.
- Bij BO2023 werd het krediet nog met 500 keuro verhoogd.

Gezien het feit dat in 2023 een achterstand aan dossiers zijn weggewerkt, volstaat de 1.250 keuro in 2023 niet en wordt dit intern gecompenseerd binnen Opgroeien, maar de voorliggende maatregel en de maatregelen genomen in het kader van het eerder aangehaalde MB zullen ervoor zorgen dat de kosten voor de evaluaties zorgtoeslag binnen het structureel budget van 1.250 keuro worden gebracht vanaf 2024. De geraamde loonkost (inclusief rugzakjes) voor de gevraagde artsen kan binnen de beschikbare middelen van Opgroeien Regie worden opgenomen en er is dan nog voldoende marge om externe artsen te vergoeden.

*Randnummer 3.2.7: “Het is de intentie van het Agentschap Opgroeien om het aantal reële maandelijkse evaluaties (1.560, zie supra) 50/50 te verdelen tussen externe en interne artsen. Bij 6 VTE interne arts zou dit neerkomen op een gemiddelde loonkost van 750.000/ [(1.560*12)/2] of ongeveer 80 euro per dossier. Gaan we ervan uit dat de gemiddelde backofficekost dezelfde is voor een interne vs. externe arts (11,91 euro) betreft het een gemiddelde kost van ongeveer 92 euro per dossier.”*

*Voor 780 dossiers per maand zou dit voor 6 VTE interne artsen 62.400 tot 71.760 euro kosten. Voor de externe artsen (mits goedkeuring van de verlaagde vergoedingen, zie supra) zou voor dezelfde dossierlast een kost van 54.061,80 euro ($780 * 69,31$ euro gerekend worden of 13,4% tot 24,7% goedkoper. Om een bij benadering gelijke kostprijs intern/extern te bekomen kan het aantal te werven VTE, vanuit het oogpunt van kostprijs, verlaagd worden naar 5 VTE."*

Repliek: De initiële vraag van het Agentschap Opgroeien betrof 6 VTE. We volgen hier het advies van de Inspectie van Financiën en reduceren dat aantal naar 5 VTE.

Voor de volledigheid voegen toe dat de impact 5-sporen voor deze artsen wordt geraamd op 1.700 euro per jaar per evaluerend arts (loonschaal A121 met een gemiddelde anciënniteit van 6 jaar). De meerkost van in totaal 8.500 euro wordt eveneens gecompenseerd vanuit het hierboven vermelde WT-artikel.

Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, werd bekomen op 31 mei 2024.

B. ESR-TOETS

Voorliggend ontwerp van besluit dient niet te worden onderworpen aan een ESR-toets.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Op basis van het besluit Vlaamse regering van 27 januari 2023 m.b.t. de uitvoering van de zorgtoeslagevaluaties (VR 2023 2701 DOC.0066) werd nieuw beleid inzake de zorgtoeslagevaluatie mogelijk, met name werd op dat moment de mogelijkheid gecreëerd om eigen artsen de evaluatie te laten doen. Opgroeien na de publicatie van dit besluit in het Staatsblad in april/mei 2023 gestart met deze nieuwe dienstverlening op basis van de tijdelijke aanwerving van artsen.

De inzet van deze artsen heeft ertoe geleid dat het aantal evaluaties enorm kan toenemen (zie figuur hoger) en dat de achterstand in dossiers kon worden weggewerkt. Het insourcen van deze activiteit heeft gezorgd voor een hogere effectiviteit inzake zorgevaluaties en doorlooptijden. De achterstand in dossiers is weggewerkt, vandaag is de doorlooptijd voor ouders daarmee ook herleid tot een minimum.

Op blz. 2 in voorliggende nota werd al aangegeven welke de problemen zijn die Opgroeien ervaart indien zij louter een beroep doen op externe artsen, en daarmee een afhankelijkheid creëren die te weinig garanties biedt voor een optimale dienstverlening aan de burger.

Het inzetten van interne artsen op het vlak van rechtstreekse dienstverlening is een nieuwe functie binnen Opgroeien. Deze artsen dragen rechtstreeks bij en zijn noodzakelijk voor de evaluatie van de ondersteuningsbehoefte. Immers, dit is steeds een medische beslissing, dus hun rol is echt fundamenteel in dit proces. Ze hebben ook rechtstreeks contact met gezinnen, tijdens videoconsulten, waar ouders vragen om een gesprek met de arts en zich verzetten tegen een evaluatie op stukken. Daarnaast nemen zij een belangrijke rol op bij de behandeling van vragen en klachten. Wanneer ouders aangeven dat bepaalde elementen niet werden meegenomen in hun evaluatie, wordt dit door interne artsen nagekeken en eventueel rechtgezet (materiële rechtzettingen). Tot slot is hun opdracht voor beroepsprocedures essentieel, met name bij de opmaak van het omstandig verslag, als onderdeel van de beroepsprocedure.

Bijkomende redenen om een interne artsen structureel te werven voor de zorgtoeslagevaluatie zijn, en die ook blijken uit het inzetten van de tijdelijke interne artsen:

- Grotere betrokkenheid van interne artsen op het agentschap, waardoor implementatie van nieuwe richtlijnen en adviezen vlotter verloopt;
- Nauwere en vlottere samenwerking met de medische ondersteuners binnen Opgroeien waarbij de tandem van medisch ondersteuners en interne arts leidt tot een kwaliteitsverbetering en dus een veel kwaliteitsvollere evaluatie en dienstverlening aan gezinnen;

- Grondigere selectie mogelijk van welke artsen we aantrekken qua opleiding, werkervaring, motivatie, visie, inzet, ... Via erkenningen van externe artsen is dit amper mogelijk;
- Grotere beheersbaarheid van het aantal uit te voeren evaluaties.

Door deze uitbreiding worden 5 VTE artsen toegevoegd aan het personeelsplan van het agentschap Opgroeien. Deze personeelscapaciteit is voorzien om het hybride model van interne en externe artsen voor de zorgtoeslag te realiseren. Het aangepaste personeelsplan bevindt zich in bijlage.

Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor bestuurszaken, werd aangevraagd op 3 mei 2024.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

1. personeel: het voorstel heeft geen weerslag op gebied van personeelsinzet;
2. werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven van de lokale of provinciale besturen;
3. investeringen en schulden: het voorstel heeft geen investeringen als gevolg;
4. ontvangsten: het voorstel heeft geen bijkomende ontvangsten als gevolg.

Conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het personeelsplan voor het agentschap Opgroeien om de kwaliteitsverbetering inzake evaluatie van de specifieke ondersteuningsbehoefte te realiseren;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten met de uitvoering van deze beslissing.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS