

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap
 - Principiële goedkeuring

Samenvatting

Het voorliggend ontwerp van besluit bevat een reeks van aanpassingen aan een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap.

De aanpassingen betreffen enerzijds aanpassingen n.a.v. het vernietigingsarrest van de Raad van State van 8 januari 2024. Anderzijds bevat het ontwerp van besluit een regeling rond de tenlasteneming van een eenmalige premie in het kader van het persoonlijke-assistentiebudget en het persoonsvolgend budget, de aanpassing van de indexformule in het kader van individuele materiële bijstand en de aanpassing van de termijn om in heroverweging te gaan.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen

BELEIDSVELD: Personen met een beperking

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

- De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 17 mei 2024.
- De Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, heeft zijn akkoord gegeven op 18 juli 2024.
- Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2024/188 van 17 mei 2024.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Bepalingen n.a.v. het arrest van de Raad van State van 8 januari 2024

In maart 2020 werd een nieuwe methode van budgetbepaling ingevoerd, zodat de budgetten die worden toegekend beter zijn afgestemd op de ondersteuningsvragen en het zorgzwaarteprofiel van de betrokken persoon met een handicap. Daarbij werd het aantal budgetcategorieën uitgebreid van 12 oude naar 24 nieuwe budgetcategorieën. Op die manier kunnen we preciezer berekenen wat een persoon nodig heeft, en onze middelen efficiënter inzetten.

Voor de grootste groep van wachtenden op de wachtlijst werd het persoonsvolgend budget bepaald aan de hand van of rekening houdend met de oude methode budgetbepaling.

Omwille van de gelijke berechtiging van alle personen met een handicap die staan te wachten op een persoonsvolgend budget werd met artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021 tot wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap een bepaling ingevoerd in het besluit van 27 november 2015 over de toeleiding naar een persoonsvolgend budget om het budget dat werd toegewezen, op het moment dat deze personen in aanmerking komen voor een terbeschikkingstelling van het toegewezen budget, te actualiseren in functie van de nieuwe methode budgetbepaling. Voor een aantal mensen betekende de actualisatie van de budgetten op het moment van de terbeschikkingstelling een stijging van hun budget, voor anderen betekende deze actualisatie een daling. Vooral voor mensen met een hogere ondersteuningsnood en zorgzwaarte zorgde de actualisatie voor een hoger budget.

De Raad van State besliste in haar arrest 258.354 van 8 januari dat deze laatste correctiefase om alle gebruikers met een persoonsvolgend budget met een gelijke zorgnood een gelijk budget te geven, gedeeltelijk niet correct was. Zij vernietigde artikel 26.

Naar aanleiding van dit arrest moeten een aantal regelingen worden aangepast.

a. Rechtsgrond voor terbeschikkingstellingen

De Raad van State heeft artikel 26 van het BVR van 5 maart 2021, dat een artikel 37/0 invoegde in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 over de toeleiding naar een persoonsvolgend budget in zijn totaliteit vernietigd. Artikel 37/0 §1 werd hierdoor mee vernietigd. Deze bepaling regelde de rechtsgrond om terbeschikkingstellingen voor personen uit de prioriteitengroepen te kunnen doen.

Het arrest spreekt zich inhoudelijk evenwel enkel uit over de actualisatie van de budgetten. Met dit besluit wordt een nieuw artikel 37/0, §1 ingevoerd dat deze rechtsgrond voor terbeschikkingstellingen opnieuw invoert.

b. Behoud hoger budget

Het arrest van de Raad van State heeft eveneens tot gevolg dat de personen met een handicap die met toepassing van de nieuwe methode budgetbepaling op het moment van de terbeschikkingstelling hun budget zagen stijgen hun recht op dit hoger bedrag verliezen.

Het agentschap voert het arrest van de Raad van State uit wat de personen betreft die wachten op een terbeschikkingstelling.

Met dit besluit willen we echter de personen die in de periode tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024, de datum van het arrest, een terbeschikkingstelling van hun budget hebben gekregen dat door de toepassing van de actualisatie hoger is dan het toegewezen bedrag, hun hoger budget laten behouden. Dit omdat deze personen op basis van het ter beschikking gestelde budget, reeds bijna 3 jaar zorg en ondersteuning hebben georganiseerd en een volledig zorgplan hebben uitgewerkt. Het verlagen van hun budget zou er voor een aantal personen met een handicap op kunnen neerkomen dat zij hun zorg en ondersteuning niet meer op dezelfde wijze zouden kunnen organiseren.

Met dit besluit wordt de actualisatie van de budgetten op het moment van de terbeschikkingstelling dus opnieuw ingevoerd maar enkel voor die personen die al een terbeschikkingstelling van een budget hebben gekregen en voor wie de actualisatie aanleiding heeft gegeven tot een hoger bedrag dan de toewijzing.

De huidige prioriteitenlijst bevat drie grote categorieën van vragen:

- CRZ vragen: ofwel vragen die nog in het oude systeem gesteld zijn, en bij de invoering van persoonsvolgende financiering in 1 grote beweging vertaald zijn naar een persoonsvolgend budget. De objectieve ondersteuningsnood (B/P waarden) is niet gekend.
- Nieuwe vragen of herzieningen waarbij het budget werd vastgesteld aan de hand van de oude methode budgetbepaling. Ondersteuningsfuncties, frequenties en B/P waarden zijn dan gekend.
- Nieuwe vragen of herzieningen waarbij het budget al werd berekend op basis van de nieuwe methode budgetbepaling.

Dit besluit wijzigt niets voor vragen uit de derde categorie.

Voor vragen uit de tweede categorie die ter beschikking werden gesteld tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024 en waarbij ondersteuningsfuncties, frequentie van ondersteuningsfuncties én de objectieve ondersteuningsnood (uitgedrukt in B/P waarden) gekend zijn, wordt bij de terbeschikkingstelling van het budget op basis van deze parameters een nieuwe berekening gemaakt volgens de nieuwe budgetbepaling. Indien het geactualiseerde budget hoger is dan het toegewezen budget, wordt het geactualiseerd budget ter beschikking gesteld. Indien het geactualiseerde budget lager is dan het toegewezen budget, wordt het toegewezen budget ter beschikking gesteld.

Voor de eerste categorie vragen werd bij de actualisatie een vertaalbeweging gemaakt van de 'oude' budgetcategorie naar de budgetcategorie van de nieuwe budgetbepaling waarvan de zorggebonden punten net iets lager lagen. Alle personen met een vraag uit deze categorie die tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024 een terbeschikkingstelling kregen, zagen hun budget dalen. Daarom wordt voor deze personen geen actualisatie meer toegepast en wordt steeds het oorspronkelijk toegewezen budget ter beschikking gesteld.

2. Eenmalige premie

Voor persoonlijke assistenten PAB en begeleiders PVB was er tot het afsluiten van de VIA5-akkoorden geen regeling rond een eindejaarspremie. Tot dan kenden budgethouders vaak een eenmalige premie toe.

In 2019 werd in het paritair comité 337 als uitvoering van de VIA5-akkoorden een cao afgesloten die een jaarlijkse verplichte eindejaarspremie regelt voor assistenten PAB en PVB die rechtstreeks via arbeidsovereenkomsten worden tewerkgesteld. Dit houdt in dat er voor persoonlijke assistenten die werken via een andere overeenkomst geen recht is op een eindejaarspremie op basis van de CAO. Budgethouders kennen daar vaak een eenmalige premie toe.

Het VAPH moet evenwel vaststellen dat er in verschillende situaties zeer hoge eenmalige premies worden uitbetaald waarbij er in vraag wordt gesteld of het budget wel wordt ingezet voor ondersteuning en zorg voor de persoon met de handicap.

In een context waarbij veel mensen met een handicap lang moeten wachten op een budget en onderbenutte budgetten opnieuw worden ingezet, vinden we dergelijke praktijken onaanvaardbaar. Er wordt geopteerd om een regeling over de eenmalige premie regelgevend te verankeren.

3. Indexformule

De formules die in het BVR van 13 juli 2001 zijn vastgelegd voor de jaarlijkse indexering van tegemoetkomingen en vergoedingen in verband met individuele materiële bijstand (IMB) moeten aangepast worden om blijvend rekening te houden met de jaarlijks herhaalde indexstop van 2015 tot nu. Opeenvolgende programmadecreten bij de Vlaamse begroting hebben als gevolg gehad dat er geen indexering mogelijk was van die tegemoetkomingen voor personen met een handicap en de verslagen van gemachtigde experts voor de advisering van die bijstand.

Indien in de volgende jaren de bepalingen rond indexering opnieuw toegepast worden dan zou met de huidige formules de volledige indexstijging sinds 2015 verrekend worden. De besparing die door de Vlaamse regering beoogd werd gedurende de voorbije jaren zou daarmee tenietgedaan worden. De voorbije jaren heeft het VAPH bovendien inspanningen geleverd om recurrent beschikbaar IMB-budget in te zetten om een aantal tegemoetkomingen aan te passen aan de gestegen prijzen. De gevolgen van zo'n sterke stijging van de uit te betalen vergoedingen zouden binnen de huidige budgettaire grenzen wellicht ook niet kunnen opgevangen worden.

Daarom stellen we voor om in de IMB-regelgeving een vereenvoudigde indexformule op te nemen die enkel rekening houdt met de stijging van de afgevlakte gezondheidsindex tijdens het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de indexering gebeurt. De vergoedingen die in het jaar voorafgaand aan het jaar van de indexering van toepassing waren, worden volgens die formule vermenigvuldigd met de factor die de evolutie weergeeft van de afgevlakte gezondheidsindex van het voorgaande jaar.

In het BVR van 21 december 2018 voegen we dezelfde indexformule toe. In dit BVR was nog geen specifieke bepaling opgenomen voor de indexering van de vergoedingen voor de huurforfaits bedoeld voor personen met een snel-degeneratieve aandoening.

4. Termijn om in heroverweging te gaan

De termijn waarbinnen het verzoekschrift tot heroverweging aan het VAPH bezorgd moet worden, wordt aangepast. De huidige tekst van artikel 27 stelt dat het verzoekschrift moet worden bezorgd binnen dertig dagen na de dag waarop de aanvrager de kennisgeving heeft ontvangen. In de praktijk is deze termijn zeer moeilijk te controleren. Er wordt voorgesteld om te voorzien dat het verzoekschrift binnen de 45 dagen nadat het voornemen verzonden werd, bezorgd moet worden. Als het de aanvrager kan aantonen dat het voor hem wegens overmacht niet mogelijk was om kennis te nemen van het voornemen, begint de termijn pas te lopen vanaf het moment dat hij er kennis van heeft kunnen nemen.

De termijn waarbinnen het verzoekschrift tot heroverweging aan het VAPH bezorgd moet worden, werd al aangepast in artikel 10 bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1991 betreffende de indiening en afhandeling van de aanvraag tot ondersteuning bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.

Deze wijziging heeft tot doel beide regelgeving met elkaar in overeenstemming te brengen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikelen 1, 2, 10 en 11 voeren een regeling in rond de kosten van een eenmalige premie voor persoonlijke assistenten PAB en begeleiders PVB. De kosten voor de eenmalige premie kunnen worden vergoed met het budget tot maximum het bedrag van de eindejaarspremie. De eenmalige premie en de eindejaarspremie kunnen niet gecombineerd worden.

De artikelen 1 en 10 bevatten ook een verduidelijking van de regelgeving.

Artikel 3 voert een definitie in van de G-index.

Artikel 4 past de indexformule aan voor de indexatie van de tegemoetkoming voor gespecialiseerd persoonlijk advies van een gemachtigde expert.

Artikel 5 past de indexformule aan voor de tegemoetkomingen individuele materiële bijstand.

Artikel 6 en 7 zijn legistische aanpassingen n.a.v. de aanpassing van artikel 5.

Artikel 8 past de termijn aan waarbinnen het verzoekschrift tot heroverweging aan het VAPH bezorgd moet worden.

Artikel 9 voert de actualisatie van de budgetten op het moment van de terbeschikkingstelling opnieuw in maar enkel voor die personen die in de periode tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024, de datum van het arrest, een terbeschikkingstelling van hun budget hebben gekregen dat door de toepassing van de actualisatie hoger is dan het toegewezen bedrag met als doel hun hoger budget te laten behouden.

Artikel 12 regelt de indexering van de vergoedingen voor de huurforfaits bedoeld voor personen met een snel-degeneratieve aandoening.

Artikel 13 regelt de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 14 behoeft geen commentaar.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Op de Vlaamse Regering van vrijdag 12 januari werd beslist dat er voor de bijkomende kost op basis van de rechtzetting van de oude budgetbepaling en het corrigeren van de beheerskosten bijkomende middelen gereserveerd zullen worden en dat dit niet ten koste zal gaan van de huidige begroting en dus de nog ter beschikking te stellen budgetten voor de wachtenden in prioriteitengroep 1.

De kost van het teruggrijpen naar de oude budgetbepaling wordt geraamd op 12,0 miljoen euro. Conform eerdere afspraken hierover binnen de Vlaamse regering kan ten belope van dat bedrag uit een provisioneel krediet worden geput.

De kost van het herstellen van de beheerkosten bij cashbesteding van 10,35% naar 11,94% wordt geraamd op 3,2 miljoen. Deze zal opgevangen worden binnen de bestaande kredieten op begrotingsartikel GH0-AGGF2RD-WT, basisallocatie AGG137.

Het aanpassen van de indexformule voor IMB heeft geen rechtstreekse impact op de besteding van het IMB-budget IMB. De nodige extra middelen voor de indexaanpassing worden gecompenseerd door bijkomende kredieten omwille van de indexering. Als de indexering op 1 januari 2025 zou worden toegepast betekent dit een verhoging van het IMB-budget met 1,25 miljoen euro. We vertrekken hierbij van de geraamde uitgaven voor 2024 en volgende jaren van 36,81 miljoen euro zoals beschreven in het voorstel voor aanpassingen aan de refertelijst vanaf 1 oktober 2024 (KRAB - dossiernummer 2024002080 - bevestiging van uw aanvraag voor advies IF) en van een stijging van de gezondheidsindex die de administratie Financiën en Begroting voor 2024 raamt op 3,4%.

Omdat de betaling van de huurforfaits voor personen met een snel degeneratieve aandoening gebeurt vanuit het IMB-budget, zitten de kosten van de invoering van de indexformule in het SDA-besluit vevat in de kosten van de indexering van het IMB-budget. Er zijn geen bijkomende kosten.

Het aanpassen van de indexformule voor de vergoedingen voor expertverslagen hebben net als bij IMB geen rechtstreekse invloed op de uitgaven. Als de indexering wordt toegepast zullen de bijkomende uitgaven ook verwaarloosbaar zijn. Jaarlijks zijn er een 20-tal expertrapporten met een vergoeding van 449,73 euro per rapport. De indexering zou dan een verhoging van de uitgaven met 305,82 euro meebrengen. Dit is minder dan de kost van 1 expertrapport.

Er werd een gunstig advies verleend door Inspectie van Financiën op 17 mei 2024 voor wat betreft de eenmalige premie en de indexformule. Een ongunstig advies werd geformuleerd voor wat betreft de bepalingen n.a.v. het arrest van de Raad van State omdat deze maatregel niet duurzaam gefinancierd is. De meerkost is wel opgenomen als onvermijdelijke uitgaven in de nota budgettaire ruimte die zal voorgelegd worden aan de nieuwe Vlaamse Regering.

De inspecteur verwijst verder nog op inconsistenties. Hij stelt dat de juridische logica gehanteerd in het arrest inhoudt dat degenen die "winst" hadden t.g.v. de actualisatie deze winst ook zouden moeten verliezen. Door deze maatregel zullen gelijke situaties ongelijk behandeld worden.

Het VAPH past de juridische logica van het arrest wel degelijk toe. De personen die namelijk nog geen budget ter beschikking gesteld hebben gekregen maar door de actualisatie op het moment van de terbeschikkingstelling een hoger budget zouden krijgen, zullen in de toekomst, in uitvoering van het arrest een terbeschikkingstelling krijgen op basis van de oude methode budgetbepaling.

Er wordt echter een maatregel ingevoerd waardoor personen die in de periode tussen 5 maart 2021 en 8 januari 2024, de datum van het arrest, een terbeschikkingstelling van hun budget hebben gekregen dat door de toepassing van de actualisatie hoger is dan het toegewezen bedrag, hun hoger budget behouden. Dit omdat deze personen op basis van het ter beschikking gestelde budget, reeds bijna 3 jaar zorg en ondersteuning hebben georganiseerd en een volledig zorgplan hebben uitgewerkt. Het verlagen van hun budget zou er voor een aantal personen met een handicap op kunnen neerkomen dat zij hun zorg en ondersteuning niet meer op dezelfde wijze zouden kunnen organiseren. Het niet laten behouden van het hoger budget staat mogelijk op gespannen voet met het vertrouwensbeginsel en houdt mogelijk een risico in op overheidsaansprakelijkheid;

Het begrotingsakkoord werd verleend op 18-07-2024.

B. ESR-TOETS

Zie 3.A. Budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van besluit heeft geen effect op de personeelsformatie noch op het personeelsbudget.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorontwerp van besluit heeft geen weerslag op de werking van de lokale en provinciale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zal het advies van de Raad van State ingewonnen worden binnen een termijn van ten hoogste dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over de ondersteuning van personen met een handicap;

2° de Vlaamse minister van Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen te gelasten over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Welzijn, Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen,

Caroline GENNEZ