



Advies

Wijziging regelgeving Vlaamse sociale bescherming

Brussel, 30 november 2020

Advies op eigen initiatief: Voorontwerp van decreet tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 30 november 2020

Contactpersoon: Kristel Bogaerts - kbogaerts@serv.be



De heer Wouter BEKE
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding
Ellipsgebouw
Koning Albert II laan 35
1030 Schaarbeek, België

contactpersoon
Kristel Bogaerts
kbogaerts@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20201130_wijziging_decreet_VSB_ADV

Brussel
30 november 2020

Wijziging regelgeving Vlaamse sociale bescherming

Mijnheer de minister

De Vlaamse Sociale Bescherming is vanuit sociaal economisch oogpunt een belangrijk instrument voor de organisatie en betaalbaarheid van de zorg en de sociale bescherming van de burgers. De SERV houdt er daarom aan om in dit dossier, bij ontbreken van een officiële adviesvraag, op eigen initiatief een advies uit te brengen over de voorgestelde wijzigingen aan de Vlaamse Sociale Bescherming. Met dit initiatiefadvies gaat er ook een expliciete vraag uit van de SERV om in de toekomst betrokken te worden in de beleidsvorming over de Vlaamse Sociale Bescherming.

Dit advies evalueert de voorgestelde wijzigingen vanuit de doelstellingen van VSB, als solidair verzekeringsmodel.

De SERV verwelkomt in eerste instantie de stappen die genomen worden voor de gefaseerde inkanteling van een aantal sectoren in het VSB kader. De SERV meent dat op deze manier de continuïteit van de zorg gegarandeerd kan worden en dat de nodige aanpassingen aan verschillende onderdelen goed op elkaar kunnen afgestemd worden.

De SERV vindt de drempels die ingebouwd worden voor het verkrijgen van sociale rechten, via het voornemen om bijkomende verblijfs- en inburgeringsvoorwaarden op te leggen en de aangekondigde dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep, niet gerechtvaardigd. Deze wijzigingen beperken volgens de SERV de solidariteit en de financiële toegankelijk van kwalitatieve zorg.

De SERV heeft ook fundamentele bedenkingen bij de toekenning van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood in een woonzorgcentrum op basis van gemiddelde zorgzwaarte. Het raakt aan de rechtszekerheid van de betrokken zorgbehoevenden en werkt op bepaalde vlakken discriminerend. De SERV vraagt bijgevolg om, naast de inkomenstoetsing, ook de zorgzwaarte als criterium te behouden voor de toekenning van de zorgbudgetten in de WZC.

De SERV hoopt u hiermee van dienst te zijn geweest en is zoals steeds bereid zijn standpunten verder toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Kopie: Clara Van Den Broeck, Karine Moykens

Inhoud

Krachtlijnen	6
Advies	7
1 Inleiding.....	7
2 Gefaseerd werken aan zorgcontinuïteit	7
3 Hogere drempel voor sociale rechten niet te rechtvaardigen	7
4 Onzekere impact aanpassing zorgbudget ouderen in een WZC	9

Krachtlijnen

De SERV verwelkomt in eerste instantie de stappen die genomen worden voor de gefaseerde inkanteling van de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatieziekenhuizen, de revalidatieovereenkomsten, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en het multidisciplinaire overleg. De SERV meent dat op deze manier de continuïteit van de zorg gegarandeerd wordt en dat de nodige aanpassingen aan verschillende onderdelen goed op elkaar afgestemd kunnen worden.

De SERV vindt de drempels die ingebouwd worden voor het verkrijgen van sociale rechten, via het voornemen om bijkomende verblijfs- en inburgeringsvoorwaarden op te leggen en de aangekondigde dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep, niet gerechtvaardigd. Deze wijzigingen beperken volgens de SERV de solidariteit en de financiële toegankelijk van kwalitatieve zorg.

De financiële toegankelijkheid tot kwalitatieve zorg en het solidair verzekeringsprincipe moeten voorop blijven staan en dat wordt nu niet meer gegarandeerd. De Vlaamse Regering bouwt met de bijkomende verblijfs- en inburgeringsvoorwaarden in artikel 18 voor toegang tot het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (uitgezonderd minderjarigen) en het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood en in artikel 21 voor het recht op een verminderde zorgpremie, een hogere drempel in rond sociale rechten in de Vlaamse sociale bescherming.

De SERV stelt zich ernstige vragen bij de aangekondigde dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep omdat het een bijkomende drempel vormt tot het verkrijgen van rechten binnen de Vlaamse Sociale Bescherming en deze drempel, minstens voor bepaalde personen, te groot is of groter is dan de Vlaamse Regering nu inschat of aangeeft. Een Mattheus effect loert dan om de hoek. Aangezien de beslissing van de indicatiesteller financiële gevolgen heeft voor de gebruiker en gelet op het feit dat in iedere dossierbeoordeling fouten kunnen gemaakt worden, is het allesbehalve een goed idee om een drempel te bouwen rond het instellen van een beroep.

De SERV heeft ook fundamentele bedenkingen bij de toekenning van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood in een woonzorgcentrum op basis van gemiddelde zorgzwaarte. Het raakt aan de rechtszekerheid van de betrokken zorgbehoevenden en werkt op bepaalde vlakken discriminerend. De SERV vraagt bijgevolg om, naast de inkomenstoetsing, ook de graad van zorgzwaarte als criterium te behouden voor de toekenning van de zorgbudgetten in de WZC. De SERV herinnert daarbij aan de het basisprincipe van een zorgbudget: een vrij besteedbare tegemoetkoming, die door de zorgkas cash wordt uitbetaald aan de cliënt, voor kosten die gepaard gaan met zorgbehoevendheid.

Advies

1 Inleiding

In het voorontwerp van decreet tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming neemt de Vlaamse Regering verschillende initiatieven. Er worden regelingen getroffen voor de gefaseerde inkanteling van de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatieziekenhuizen, de revalidatieovereenkomsten, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en het multidisciplinaire overleg vanaf januari 2022. Verder wordt er uitvoering gegeven aan enkele voornemens uit het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 met betrekking tot de verblijfsvoorwaarden en wordt een juridische basis gecreëerd om het zorgbudget voor ouderen in woonzorgcentra enkel nog te moduleren in functie van inkomen. Ook een aantal technisch-juridische aanpassingen komen aan bod.

De Vlaamse Sociale Bescherming is vanuit sociaal economisch oogpunt een belangrijk instrument voor de organisatie en betaalbaarheid van de zorg en de sociale bescherming van de burgers. Dit advies evalueert de voorgestelde wijzigingen dan ook vanuit de geformuleerde doelstellingen van VSB als solidair verzekeringsmodel: een coherente zorgvisie, vraaggestuurde en ontschotter zorg met PVF, leeftijdsonafhankelijke zorg, de persoon met een zorgnood centraal, en de financiële toegankelijkheid van kwalitatieve zorg. Vanuit sociaal economisch oogpunt evalueren we de wijzigingen vooral vanuit de twee laatste doelstellingen.

De SERV houdt er aan om in dit dossier, bij ontbreken van een officiële adviesvraag, op eigen initiatief een advies uit te brengen over de voorgestelde wijzigingen aan de Vlaamse Sociale Bescherming. Met dit initiatiefadvies gaat er ook een expliciete vraag uit van de SERV om in de toekomst betrokken te worden in de beleidsvorming over de Vlaamse Sociale Bescherming.

2 Gefaseerd werken aan zorgcontinuïteit

De SERV verwelkomt de stappen die genomen worden voor de gefaseerde inkanteling van de psychiatrische verzorgingstehuizen, de initiatieven van beschut wonen, de revalidatieziekenhuizen, de revalidatieovereenkomsten, de multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging en het multidisciplinaire overleg. De SERV meent dat op deze manier de continuïteit van de zorg gegarandeerd kan worden en dat de nodige aanpassingen aan verschillende onderdelen goed op elkaar kunnen afgestemd worden.

3 Hogere drempel voor sociale rechten niet te rechtvaardigen

De SERV vindt de bijkomende drempels die worden ingesteld om recht te hebben op het zorgbudget (artikel 18 van het wijzigingsdecreet), om aanspraak te kunnen maken op de verminderde zorgpremie van € 27 (artikel 21 van het wijzigingsdecreet) en om administratief

beroep aan te tekenen (artikels 43, 45 en 46 van het wijzigingsdecreet), niet te rechtvaardigen en kan dan ook niet akkoord gaan met de voorgenomen wijzigingen. Bovendien stelt de SERV zich een aantal vragen bij de juridische validiteit van de voorgenomen aanpassingen.

Financiële toegankelijkheid tot kwalitatieve zorg onder druk

De financiële toegankelijkheid tot kwalitatieve zorg en het solidair verzekeringsprincipe moeten voorop blijven staan en dat wordt nu niet meer gegarandeerd. De Vlaamse Regering bouwt met de bijkomende verblijfs- en inburgeringsvoorwaarden in artikel 18 voor toegang tot het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (uitgezonderd minderjarigen) en het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood en in artikel 21 voor het recht op een verminderde zorgpremie, een hogere drempel in rond sociale rechten in de Vlaamse sociale bescherming.

Naast deze principiële bezwaren die de SERV heeft bij de facto daling van het bestaande beschermingsniveau, kan ook de vraag gesteld worden of deze bepalingen de toetsing aan het standstill verplichting (artikel 23 van de Grondwet), het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod (artikels 10 en 11 van de Grondwet) zullen doorstaan. Uit vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof valt af te leiden dat het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod ook slaat op vergelijkbare bepalingen in de Europese en internationale instrumenten die België binden. Elk verschil moet berusten op een objectief criterium en redelijk verantwoord zijn. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van het Grondwettelijk Hof van 12 december 2007 (151/2007) die stelt dat vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister niet uitgesloten kunnen worden van de IVT.

Specifiek voor Brussel wil de SERV nog opmerken dat het belangrijk is dat de aangesloten personen een goed zicht moeten krijgen op hun aansluitingsstatus. Door het vrijwillige karakter van de aansluiting in Brussel kan het vergeten van een bijdrage grote gevolgen hebben zonder correctiemogelijkheid.

Toegang administratief beroep zonder drempels

De SERV stelt zich ernstige vragen bij de aangekondigde dossiertaks voor het instellen van een administratief beroep omdat het een bijkomende drempel vormt tot het verkrijgen van rechten binnen de Vlaamse Sociale Bescherming en deze drempel, minstens voor bepaalde personen, te groot is of groter is dan de Vlaamse Regering nu inschat of aangeeft. Een Mattheus effect loert dan om de hoek. Aangezien de beslissing van de indicatiesteller financiële gevolgen heeft voor de gebruiker en gelet op het feit dat in iedere dossierbeoordeling fouten kunnen gemaakt worden, is het allesbehalve een goed idee om een drempel te bouwen rond het instellen van een beroep.

Het instellen van een administratief beroep staat gelijk aan een vraag voor een tweede opinie, op basis van afgebakende feitelijke en/of juridische argumenten. Dat recht moet ten allen tijde en voor iedereen toegankelijk blijven.

Echter, van zodra er een som of taks moet betaald worden, haken bepaalde groepen af, al dan niet noodgedwongen. De aangekondigde mogelijkheid voor het instellen van sociale correcties kan daar slechts ten dele aan tegemoet komen. Er gaat onder andere een impact uit van de informatie die verstrekt moet worden over de procedures: omdat de communicatie over de beroepsprocedures complexer wordt, is die moeilijker te begrijpen door kwetsbare groepen.

4 Onzekere impact aanpassing zorgbudget ouderen in een WZC

Dit decreet wijzigt een aantal principes rond de toekenning van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood in een woonzorgcentrum (WZC). De voorgestelde wijziging zal toelaten om bewoners van een woonzorgcentrum ambtshalve in dezelfde categorie van zelfredzaamheid in te delen voor het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood¹. De memorie van toelichting motiveert deze aanpassing als volgt: “De voorgestelde wijziging laat toe om bewoners van een woonzorgcentrum ambtshalve in dezelfde categorie van zelfredzaamheid in te delen. Deze maatregel wordt verantwoord door de vaststelling dat (in afwachting van de invoering van een persoonsvolgende financiering) de kosten voor alle bewoners van een woonzorgcentrum gelijk zijn, ongeacht de mate van zelfredzaamheid.”

De SERV heeft daar best wel een aantal fundamentele bedenkingen bij. Naast opmerkingen bij de voorgestelde aanpassingen zelf vallen er ook bij de gehanteerde argumentatie kanttekeningen te maken. Het raakt aan de rechtszekerheid van de betrokken zorgbehoevenden en werkt op bepaalde vlakken discriminerend. De SERV vraagt bijgevolg om, naast de inkomenstoetsing, ook de zorgzwaarte als criterium te behouden.

- De SERV herinnert aan de het basisprincipe van een zorgbudget: een vrij besteedbare tegemoetkoming, die door de zorgkas cash wordt uitbetaald aan de cliënt, voor kosten die gepaard gaan met zorgbehoefendheid. Een aanpassing van het principe van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood in WZC naar een toekenning die louter afhankelijk is van het inkomen en die geen rekening meer houdt met de werkelijke zorgzwaarte, gaat in tegen dit principe.
- Wanneer men de zorgbudgetten voor ouderen met een zorgnood wil gaan aanpassen op de voorgestelde manier, zal men een discriminatie organiseren tussen de betrokkenen die thuis wonen en diegenen die in een WZC verblijven. De betrokkenen die thuis wonen zullen dan nog steeds een budget ontvangen op basis van hun effectieve zorgzwaarte. De betrokkenen in een woonzorgcentrum zullen een budget ontvangen op basis van gemiddelden en de beschikbare budgettaire ruimte. Het kan niet dat een verhuis van een thuisomgeving naar een WZC leidt tot verlies aan ondersteuning.
- Deze aanpassing grijpt in op het beschikbare inkomen van de betrokkenen aangezien het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood een vrij besteedbare cash tegemoetkoming is. Bij koppels wordt zo het ‘gezinsinkomen’ van de betrokkenen geïmpacteerd, op basis van het verblijf van één van de partners in een woonzorgcentrum. Voor alleenstaande WZC-bewoners met een zware zorgnood die beroep kunnen doen op het inkomensafhankelijke zorgbudget en waarbij bijvoorbeeld de kinderen mee instaan voor de maandelijkse kost van het verblijf in het WZC valt er een impact te verwachten als men niet meer vertrekt van de werkelijke zorgzwaarte. De WZC-bewoners die nu in een zwaardere categorie van zorgzwaarte worden ingedeeld, zullen hier het slachtoffer van worden. De tijdelijkheid van deze maatregel, in afwachting van de uitrol van de persoonsvolgende financiering en de integratie in één type zorgbudget op basis van BELRAI als inschalingsinstrument, verandert niets aan deze vaststelling en maakt de wijziging niet acceptabel(er).

¹ Het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood is nu gemoduleerd naar zorgzwaarte (5 categorieën) en wordt toegekend rekening houdend met het gezinsinkomen (het niet vrijgestelde inkomen dat de inkomensgrenzen overstijgt, wordt afgetrokken van het zorgbudget). In principe kan dit zorgbudget dus enkel toegekend worden aan betrokkenen met een bescheiden inkomen.

- De SERV stelt zich ook vragen bij de stelling 'dat de kosten voor alle bewoners van een woonzorgcentrum gelijk zijn'. Het ministerieel besluit van 9 december 2009 tot bepaling van de samenstelling van de dagprijs, de extra vergoedingen en de voorschotten ten gunste van derden aangerekend in de woonzorgcentra stipuleert zeer duidelijk welke kosten verplicht inbegrepen zijn in de dagprijs van een woonzorgcentrum en welke kosten als supplement mogen worden aangerekend. Er kan dus wel gesteld worden dat de 'dagprijs' voor alle bewoners in een specifiek WZC gelijk is. Wat betreft de bijkomende (wettelijke) supplementen voor (remgeld) sondevoeding, dokterskosten, paramedische kosten en medicatie kan dat zeker niet gezegd worden. Bij deze supplementen is er zeker een duidelijke link met de zorgzwaarte. De betaalbaarheid van de residentiële zorg verhogen, kan niet georganiseerd worden via een budgetverschuiving tussen zorgbehoevenden.
- De daling van het gemiddeld jaarlijkse zorgbudget voor ouderen met een zorgnood is niet per definitie te begrijpen als een 'stelselmatige uitholling van het systeem', zoals de memorie van toelichting aangrijpt als motivatie om de bedragen van dit zorgbudget uit het decreet te halen. Het jaarlijkse zorgbudget voor ouderen met een zorgnood wordt nu bepaald door meerdere parameters : enerzijds de zorgzwaarte van de betrokkenen en anderzijds hun gezinsinkomen. De evolutie van de beide kenmerken van de betrokkenen over de jaren, zowel op het vlak van zorgzwaarte, gezinsinkomen en gezinssituatie (alleenstaand/koppel) hebben allen een impact op de individuele zorgbudgetten en op de gemiddelden. Bovendien kunnen dezelfde gemiddelden grote individuele verschillen en/of verschuivingen verbergen. Een grondige analyse van deze evolutie is noodzakelijk om de juiste conclusies te trekken uit de vaststelling van een dalend gemiddeld jaarlijkse zorgbudget.
- De gehanteerde argumentatie om de bedragen van dit zorgbudget uit het decreet te halen om ze flexibeler te kunnen aanpassen, overtuigt nu niet. Het louter verhogen van de zorgbudgetten zorgt, op basis van de geleverde informatie, niet per definitie voor een oplossing voor de daling van het gemiddeld jaarlijkse zorgbudget voor ouderen met een zorgnood. De SERV meent dat er minstens veel duidelijker, met grondige analyses en cijfers, aangetoond moet worden waarom deze aanpassing noodzakelijk zou zijn .

Indien deze aanpassingen toch behouden blijven en de bedragen van het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood niet meer decretaal verankerd worden, vraagt de SERV de nodige garanties met betrekking tot de rechtszekerheid van de betrokkenen en waarbij de betrokken individuele zorgbudgetten enkel verhoogd en niet verlaagd kunnen worden. De SERV hoopt dat bij de overgang naar persoonsvolgende financiering de zorgzwaarte dan wel opnieuw in rekening zal gebracht worden.