

Reactie GRIP op: conceptnota persoonsvolgende financiering

Op 8 mei 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan de conceptnota persoonsvolgende financiering van Vlaams Minister van Welzijn Jo Vandeurzen. Op 15 mei werd de conceptnota openbaar en gepubliceerd op de website van de minister. GRIP verspreidde die dag een persbericht met een eerste bondige reactie. Vandaag verspreiden we een uitgebreidere inhoudelijke nota.

1 juli 2013

1. Appreciatie van de conceptnota

GRIP vindt het positief dat het VN-verdrag en het concept Kwaliteit van Bestaan als uitgangspunten worden vernoemd. We zijn er echter niet van overtuigd dat de voorstellen in de conceptnota de beste vertaling van deze uitgangspunten zullen zijn, omwille van een aantal bedenkingen:

- **Men garandeert recht op ondersteuning en voldoende budgetten voor trap 2 niet.** Men stelt wel een groeipad en een uitbreidingsbeleid voorop en dat is positief. Al jaren is er echter een groeipad. Desondanks bleef een toenemend aantal mensen verstoken van ondersteuning. We vrezen dat bij een grote overheidsinvestering in trap 1, het afdwingen van voldoende volwaardige ondersteuningsbudgetten in trap 2 nog moeilijker zal worden.
- Zullen mensen met het basisondersteuningsbudget zelf hun ondersteuning kunnen sturen? Dat zal afhangen van hoe groot dat budget zal zijn, welke noden de mensen ermee moeten beantwoorden, welke onbeantwoorde noden er op vlak van leven en wonen zijn. Hoe groot dat budget zal zijn, is echter niet duidelijk. Bovendien is de doelgroep heel divers, zowel naar financiële situatie als naar ondersteuningsnood. We schatten in dat sommige mensen de basisondersteuningsbudgetten (gedeeltelijk) zullen inzetten voor woon- en leefkosten.
- Of het budget in trap 2 de sturing door personen met een handicap en een vraaggestuurde markt zal bevorderen, hangt af van een aantal **randvoorwaarden die (nog?) niet gegarandeerd zijn.**
 - “4 of 5 budgetcategorieën” vinden we veel te weinig maatgericht. Bij het PAB bestaan er 12 en dit kan volgens sommigen zelfs best uitgebreid worden.

- We lezen weinig concreets over incentives zodat er een groot en divers aanbod ontstaat dat flexibel kan inspelen op de vragen.
- We lezen niets over trajectbegeleiding, investeringen in peer counseling, budgethoudersverenigingen en andere instrumenten die de persoon kunnen versterken tegenover aanbieders.
- “De gemiddelde kost van het PVB mag niet hoger zijn dan de gemiddelde kost van de ZIN/PAB, zoals we die vandaag kennen”, lezen we. De **hoogte van de individuele budgetten zal dus worden bepaald door het huidige macrobudget, niet door het gewenste**. Dit wordt ingesteld als regel, niet als tijdelijk gegeven. Het is onduidelijk hoe dicht of ver dit staat van wat werkelijk nodig is. Wij horen ook dat de gemiddelde kost de laatste jaren naar beneden gaat. Het is onduidelijk of hierbij de kwaliteit behouden blijft, ofwel dit tot gevolg heeft dat nieuwe onbeantwoorde ondersteuningsnoden ontstaan. Het woord “vandaag” lijkt dus (nog) zeer variabel. De gemiddelde kost van vandaag als uitgangspunt nemen, lijkt ons op dit moment arbitrair.
- In haar communicatie rond de conceptnota houdt de overheid een pleidooi voor **extra inzet van het gezin, de mantelzorg, het netwerk van personen met een handicap**. Dat netwerk doet momenteel echter al veel. Het VN-Verdrag stelt niet voorop dat het netwerk, mantelzorg zoveel mogelijk (vrijwillig) moeten opnemen. Het stelt wel dat de overheid een reeks van ondersteunende diensten moet voorzien zodat personen met een handicap in de samenleving kunnen leven. GRIP hoedt zich voor een **toenemende afhankelijkheid van het persoonlijk netwerk**. Mensen met een handicap moeten net als andere burger sociale rollen kunnen opnemen: gewoon moeder, zoon, zus, buur, collega, partner, grootouder kunnen zijn. “Gewoon” betekent dat de sociale relaties niet noodgedwongen doorkruist worden door een afhankelijkheid omdat je de ander om ondersteuning moet vragen.
- Vraagverduidelijking, het werken met een ondersteuningsplan, het opbouwen van een netwerk rond de persoon zijn ontstaan als emancipatorische instrumenten voor de persoon zelf indien die daarvoor kiest. Dit worden nu verplichte voorwaarden voor toegang tot trap 2. Het model van de concentrische cirkels is oorspronkelijk een ondersteuningsmodel, dat verschillende ondersteuningsbronnen naast elkaar zet. Dit totaalbeeld is een hulpmiddel voor de persoon bij de keuze welke bronnen hem kunnen ondersteunen. Ook dit model past in een emancipatorisch kader. We stellen vast dat het model in de conceptnota wordt ingezet als een financieringsmodel. Het wordt gebruikt om aan te

geven wat gebruikelijke zorg is. Hiertoe worden 2 cirkels samengetrokken en een nieuwe (het gezin waar de persoon woont), gecreëerd.

Emancipatorisch bedoelde instrumenten krijgen in de conceptnota een centrale plaats om te bepalen of je recht hebt op een budget in trap 2, of er een zorgzwaarteinstrument moet worden afgenomen, hoe groot het budget zal zijn. Wij verwachten dat ze in een context van voortdurende schaarste, ook mee zullen bepalen hoe dringend een vraag is en of ze prioritair is ten opzichte van andere vragen.

Wij stellen ons de vraag of dit alles de keuzevrijheid, zelfbeschikking, kwaliteit van bestaan en recht op ondersteuning zal bevorderen. We vrezen dat een ander uiteindelijk toch mee zal bepalen wie ons voor bepaalde taken kan ondersteunen (bv "een reguliere dienst geeft ook het soort ondersteuning dat u nodig heeft"). Of dat aan het einde van de rit het VAPH niet meer voor ondersteuningsnoden op vlak van onderwijs, werk,... zal willen betalen. Het gevaar bestaat dat de budgethoogte te zeer zal worden vertekend door het "wie en waarvoor". Dat lijkt ons een fout uitgangspunt. De realiteit is bovendien dat de aanwezige ondersteuningsbronnen en de levensdomeinen waarop iemand ondersteuningsnoden ondervindt, vaak snel veranderen. Daarom lijkt het ons aangewezen om het budget waar men 'recht' op heeft vast te leggen puur op basis van de ondersteuningsnood. De manier waarop men dit toegekend budget besteedt zou pas in een verdere stap dienen besproken, mogen gecontroleerd of moeten verantwoord worden.

- We verwachten dat een **basisondersteuningsbudget, gekoppeld aan de Vlaamse Zorgverzekering, een eerder negatief effect zal hebben op beeldvorming en maatschappelijk draagvlak voor inclusie.** Reeds nu al worden personen met een handicap steeds meer gezien als profiteurs. Bovendien behoort de visie dat handicap iets is waartegen je je moet verzekeren, als zou het een "ziekte", een "ramp" zijn, veeleer tot een verouderd medisch model. Vanuit een rechtenmodel lijkt het eerder aangewezen dat men de budgetten voor ondersteuning voorziet binnen het gewone overheidsbudget, waar iedere burger – ook burgers met een handicap - toe bijdraagt vanuit de belastingen.

Onduidelijkheden:

De conceptnota roept bij ons nog andere, meer concrete vragen op, waaronder:

- Hoe, wanneer, in welke fasen zal uitvoering worden gegeven aan dit plan? Wat zullen deze plannen concreet betekenen voor mensen op de wachtlijst, in het aanbod, (nog) niet op de wachtlijst?

- Wordt iedereen die momenteel een aanbod van het VAPH heeft, heringeschaald?
- Moet iedereen die een basisondersteuningsbudget aanvraagt zijn plaats op de wachtlijst opgeven?
- Moet iemand die naar trap 2 wil zijn basisondersteuningsbudget opgeven? Kan de ondersteuning die daarmee was opgebouwd, gewoon doorlopen?
- Wat zijn de gevolgen bij wachtlijsten bij de reguliere diensten en de VAPH-diensten voor de toegangspoort?
- Zullen voorzieningen en personen met een handicap gebonden zijn aan vaste prijzen per uur bij inkoop bij voorzieningen? Zullen personen met een handicap die persoonlijke assistenten tewerkstellen, gebonden zijn aan vaste loonstarieven per uur of blijft het huidige PAB-systeem gelden?
- Deze conceptnota is niet uitsluitend gericht naar volwassenen met een handicap. Wat is het verband met Integrale jeugdhulp en zullen ook kinderen vanaf 1 januari 2015 naar aanleiding van deze conceptnota een persoonsvolgend budget kunnen krijgen?

Niet helemaal negatief:

De conceptnota stelt bij trap 2 dat "de persoonsvolgende financiering (PVF) of het persoonsvolgende budget (PVB) **twee bestedingswijzen** behelst: als cashbudget en/of als trekkingsrechten bij de VAPH aanbieders van zorg en assistentie". Wij begrijpen hieruit dat **ook de combinatiemogelijkheid** tussen cash en trekkingsrechten gegarandeerd wordt. Er worden **geen groepen a priori op basis van de aard of de zwaarte van hun ondersteuningsnood uitgesloten**. Dit zijn uiteraard positieve zaken.

Ook aan de idee van een basisondersteuningsbudget zitten een aantal positieve kanten. Het kan een **financiële hulp zijn voor het betalen van kosten voor ondersteuning**. Sommige mensen betalen momenteel nog steeds veel uit eigen zak voor hun ondersteuning. Bijvoorbeeld omdat ze op wachtlijsten staan voor ondersteuning uit een voorziening of via een Persoonlijke AssistentieBudget (PAB). Of omdat ze geen recht hebben op een federale tegemoetkoming of een Vlaams ondersteuningsbudget. Of omdat die budgetten te laag zijn om hun leef- of ondersteuningskosten te dekken. Of omdat het systeem zo ingewikkeld en bureaucratisch is dat mensen de informatie of energie niet hebben om bij verschillende instanties aan te vragen waar ze recht op hebben.

GRIP is zeker niet tegen een verbetering van de situatie van deze mensen. Wij zouden het jammer vinden mocht dit een indruk zijn die leeft.

Maar toch:

Veel mensen wachten al jarenlang op hun recht op ondersteuning en hebben geen duidelijk perspectief over wanneer ze het gaan krijgen. We begrijpen dat sommige mensen dan ook verheugd zijn als er eindelijk een maatregel wordt beloofd die ook hen wat vooruit helpt. Een inclusief beleid houdt echter toch meer in dan gelijk welke verbetering voor een bepaalde groep. Iets is beter dan niets, maar vanuit het VN-verdrag hebben mensen met een handicap het recht om meer te ambiëren dan "iets". Wil men met een basisondersteuningsbudget deels het gebrek aan een doorgedreven geïntegreerd inclusief beleid remediëren? Wellicht is het beter om dan volop op zo'n beleid te gaan inzetten.

Het basisondersteuningsbudget is voor een grote en diverse groep een gelijk bedrag ter beschikking stellen. Alles bij elkaar gaat het over veel overheidsgeld, waarbij het niet duidelijk is waarvoor ze zal besteed worden en of iedereen in die groep ze wel zal nodig hebben. Dat lijkt ons een minder efficiënte manier om de middelen te besteden. Bij schaarste van overheidsbudgetten zijn we eerder voorstander om de aanwezige budgetten gericht en op maat te gaan besteden aan wie het op dat moment nodig heeft.

We moeten ons er ook van bewust zijn dat een systeem waarbij tienduizenden mensen een extra geldsom krijgen achteraf moeilijk terug te draaien is. We denken dat er een betere basis mogelijk is om een efficiënt en vraaggestuurd beleid voor personen met een handicap op te bouwen.

2. Alternatief:

We zouden op vlak van ondersteuningsbeleid liever **één financieringssysteem** zien waarbij er heel lage budgetten zijn, heel hoge, en een grote diversiteit aan budgethoogtes tussenin. Er kan een ondermarge zijn waaronder de verantwoording zeer rudimentair kan. Een administratief niet te zwaar systeem is voor iedereen belangrijk, niet enkel bij de lagere budgetten.

Er moeten voldoende budgetten worden vrijgemaakt om aan iedere persoon met een handicap met een dringende nood een budget op maat te kunnen geven, of dit nu iemand is met een lichtere, matige of zwaardere ondersteuningsnood.

Een vraaggestuurder systeem voor Individuele Materiële Bijstand is belangrijk om zoveel mogelijk mensen onafhankelijk van ondersteuning van anderen te laten functioneren. De persoon met een handicap moet meer zelf kunnen

bepalen welk hulpmiddel het beste is. Een experiment met een PGB voor IMB kan zo'n vraaggestuurder systeem exploreren.

Een **herverdeling van de prioriteiten binnen het overheidsbudget** kan zorgen voor voldoende macrobudget voor ondersteuning van personen met een handicap. Daarvoor moeten beleidsmakers vanuit een andere visie naar personen met een handicap gaan kijken. Door ondersteuning van personen met een handicap die hen in staat stelt te participeren, kunnen zij ook een bijdrage doen aan de samenleving. Ook op economisch vlak zijn er **terugverdieneffecten**, bijvoorbeeld in uitgaven voor gezondheidszorg, bijdragen voor de sociale zekerheid.

Daarnaast moet men op andere niveaus en binnen andere sectoren en domeinen werken aan de mankementen van de momenteel geïnstalleerde systemen. **De inkomenspositie van personen met een handicap moet versterken**, door bijvoorbeeld:

- De kansen om een (deeltijds) inkomen te verwerven uit betaald werk te verhogen. De afstemming tussen welzijn en werk kan beter zodat mensen hun ondersteuning vanuit een VAPH-voorziening niet automatisch verliezen wanneer ze contractueel bij hun werkgever gaan werken. De afstemming tussen werk en inkomensvervangende tegemoetkomingen moet anders zodat mensen die deeltijds gaan werken niet hun hele inkomensvervangende tegemoetkoming verliezen.
- Een hervorming van toegang en hoogtes van de tegemoetkomingen.
- Specifieke maatregelen uit te vaardigen om te bevorderen dat mensen met een handicap een eigen woning kunnen verwerven.
- Dwingende maatregelen te nemen om de nog vaak stelselmatige doorverwijzing naar het buitengewoon onderwijs te doorbreken. Een opleiding in het buitengewoon onderwijs is een opstap naar een job in een beschutte werkplaats, niet naar de reguliere arbeidsmarkt.

De overheid moet investeren in het opbouwen en vrijwaren van de sociale netwerken en ondersteunende netwerken van personen met een handicap. Dat betekent het toekennen van een ondersteuningsbudget op maat van zodra dit nodig is (zie hoger). Maar ook het inzetten van middelen om lokale initiatieven voor de bevordering van inclusie van personen met een handicap in de buurten te ondersteunen en te stimuleren. Deze beweging kan best vorm gegeven worden vanuit de buurten zelf eerder dan vanuit de VAPH-voorzieningen.

3. Terugblik

Ondertussen moeten wij vaststellen dat er ook in deze legislatuur geen algemene uitvoering is gegeven aan een financieringswijze die meer vraagsturing mogelijk maakt. Een budget in eigen handen met een zo ruim mogelijke bestedingsvrijheid blijft zo enkel mogelijk voor een zeer beperkte groep deelnemers aan het PGB-experiment en deels bij PAB. Tot op heden blijft een concrete omslag in de sector naar een werkelijke vraagsturing en meer onafhankelijkheid van personen met een handicap van diensten uit.

Wij betreuren dat er ook deze jaren geen werkelijke overgangsfase heeft plaatsgevonden in afwachting van uitvoering van een nieuwe financieringswijze. Men had de te beperkte schaal van het PGB-experiment kunnen vergroten door een verruiming van de groep. Het PGB-experiment, gebaseerd op het PGB-decreet van 2001, is al sinds eind 2008 een formule - de enige formule - waarbij mensen met een handicap kunnen kiezen voor een cash budget, trekkingsrechten of een combinatie van beide. Dit spoort met de tekst van de tekst van Perspectief 2020.

Men had mensen die al een ondersteuning krijgen vanuit VAPH-financiering de mogelijkheid kunnen geven om over te stappen op een PGB. Ook mensen die via uitbreidingsbeleid een ondersteuning kregen, hadden die kans kunnen krijgen. Waarom niet meer sturing geven aan de personen met een handicap om het budget dat momenteel al voor hen wordt vrijgemaakt te kunnen aanwenden zoals in het PGB-experiment? Ook mensen uit andere regio's dan de twee regio's uit het experiment hadden zo van de bestedingsvrijheid van het PGB-experiment kunnen genieten. Ook voor kinderen en jongeren met een handicap zouden de mogelijkheden op ondersteuning op maat op die manier vergroot zijn. Dit zijn gemiste kansen.

4. Vooruitblik

Tegen eind 2013 zou het Vlaams Parlement een nieuw financieringsdecreet moeten hebben goedgekeurd. De uitwerking van de toekomstige uitvoeringsbesluiten is voorzien voor 2014. GRIP hoopt dat bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten het uitgangspunt duidelijk zal zijn: de "choice & control" van personen met een handicap vergroten: minstens evenveel sturings- en keuzemogelijkheden van de persoon als bij PAB of het PGB-experiment.

Naar aanleiding van de voorbereiding van de conceptnota zette GRIP al haar verwachtingen naar de toekomstige financieringswijze op papier. Deze blijven voor ons de leidraad bij het opmaken van een nieuw decreet en bij het uitwerken van uitvoeringsbesluiten.

Een korte samenvatting van deze 10 punten:

1. Directe financiering waarbij je een ondersteuningsbudget toegewezen krijgt dat wordt uitbetaald op een aparte rekening. Je kan het geheel of gedeeltelijk omzetten in trekkingsrecht(en).
2. We benadrukken dat geen persoon met een handicap a priori mag worden uitgesloten, conform artikel 12 van het VN-Verdrag dat handelingsbekwaamheid vooropstelt. Daarentegen moet men zoeken naar oplossingen die mensen de regie en verantwoordelijkheid doen behouden.
3. De overheid kan best investeren in het uitbouwen van ondersteuning bij beheer en organisatie van het budget. Budgethoudersverenigingen worden afdoende gesubsidieerd.
4. Iedere pmH heeft recht op een zuivere inschaling van zijn of haar ondersteuningsnoden. Het resultaat wordt uitgedrukt in een aantal uren benodigde assistentie, niet in een van tevoren gedefinieerd zorgpakket. Aanwezige vrijwillige ondersteuning door mantelzorgers of reguliere dienstverlening worden niet in rekening gebracht.
5. Budgetten die de kosten van de ondersteuning dekken, belangrijk voor ondersteuning op maat, gelijkheid tussen personen met een handicap onderling, goede loonsvoorwaarden van assistenten.
6. Netwerk, inkomen, vooraf bepaalde budgettaire limieten of keuzes naar besteding vertekenen de budgethoogte niet!
7. Plaats vraagverduidelijking en ondersteuningsplan in een juist perspectief... als emancipatorische facultatieve hulpmiddelen.
8. De bestedingsmogelijkheden die er nu zijn in het PAB blijven behouden en worden uitgebreid naar alle VAPH-voorzieningen.
9. Geen achteruitgang rond keuzevrijheid vanwege "De Schaarste"
10. Een spoedprocedure voor noodsituaties

In het licht van toekomstige staatshervormingen:

We waarschuwen voor een vervaging tussen wat een tegemoetkoming is en wat een ondersteuningsbudget. We pleiten ervoor om dit onderscheid wel duidelijk te blijven maken. Zal over een paar jaar de integratietegemoetkoming naar Vlaanderen overkomen en verrekend worden met het basisondersteuningsbudget? We willen hierover geen wilde veronderstellingen doen, maar willen er wel aandacht voor vragen. GRIP adviseert dat de Vlaamse en federale regering er op toezien dat door de maatregelen de inkomenspositie van personen met een handicap er niet op achteruit maar wel op vooruit gaat.