

Advies

over de dienstencheques in de zorg

Brussel, 28 juni 2012

Adviesvraag: over de dienstencheques in de zorg naar aanleiding van het onderzoeksrapport “De dienstencheques in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?”, april 2011, Pacolet J. e.a.

Adviesvrager: Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en gezin, Jo Vandeuren.

Ontvangst adviesvraag: September 2011

Adviestermijn: onbepaald

Goedkeuring raad: 28 juni 2012

Inhoud

Krachtlijnen van het advies.....	4
Advies over de dienstencheques in de zorg.....	6
Situering adviesvraag	6
1. Inleiding.....	6
2. Een vergelijking van twee systemen	7
3. Gevolgen en randvoorwaarden voor de korte termijn	7
4. Elementen voor een visie op zorg aan huis voor de lange termijn	9
Literatuur	11

Krachtlijnen van het advies

Naar aanleiding van het onderzoek “De dienstencheques in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?” (Prof. dr. J. Pacolet e.a., april 2011) vraagt Minister Vandeurzen aan de SAR WGG advies over het gebruik van de dienstencheques in de zorg.

De raad meent dat de dienstencheques in de eerste plaats een tewerkstellingsmaatregel zijn, waarvan de oorspronkelijke doelstellingen moeten behouden worden. De dienstencheques zijn ongepland en eerder toevallig op de zorgmarkt terecht gekomen. Het kan voor de raad niet de bedoeling zijn dat de thuiszorg op lange termijn door de dienstencheques wordt gedepanneerd. Voor de lange termijn moet er een strategische visie ontwikkeld worden die de toegankelijkheid en rechtvaardigheid, de performantie, de relevantie en de kwaliteit van de zorg voor personen met een zorgbehoefte aan huis kan verzekeren. In een debat over de toekomst van zorg aan huis kunnen bepaalde elementen uit het systeem van de dienstencheques wel als inspiratiebron dienen.

De raad formuleert de gevolgen en randvoorwaarden van het naast elkaar bestaan van de twee systemen voor de korte termijn en schetst enkele elementen voor het ontwikkeling van een visie op zorg aan huis voor de lange termijn.

De korte termijn

- De raad vindt continuïteit van de dienstverlening belangrijk en meent dat poetshulp naadloos moet kunnen aansluiten op andere geboden zorg- en dienstverlening aan huis.
- Voor de raad moet ‘poetshulp binnen een zorgomgeving’ goedkoper zijn dan ‘poetshulp in een kader van dienstverlening’.
- De raad stelt vast dat het sociaal onderzoek dat voorafgaat aan hulp van de aanvullende thuiszorg de thuiszorg feitelijk minder toegankelijk maakt dan het systeem van dienstencheques.
- Personeel dat werkt onder het stelsel van de dienstencheques heeft andere loon- en arbeidsvoorwaarden dan het personeel bij de aanvullende thuiszorg. De vraag welke een correcte verloning en ondersteuning voor poetshulp, in de verschillende contexten, kan zijn, werd door de SAR WGG niet beantwoord.

De lange termijn

- Het aanbod moet uitgebreid worden in functie van toenemende behoeften.
- De raad meent dat het debat over taakuitzuivering of substitutie in de thuiszorg nu aan de orde is.
- De kwaliteit van zorg (miv. poetshulp) aan huis moet kunnen gegarandeerd worden. Voor de raad is het noodzakelijk dat in een thuissituatie met zorgafhankelijkheid de zorg- en dienstverlening gecoördineerd wordt (door de persoon met zorgbehoefte en zijn informele netwerk zelf of door professionals).
- De raad heeft in eerdere adviesteksten de noodzaak van een evolutie naar meer behoeftegerichte zorg al benadrukt. De raad stelt ook dat de persoon met zorgbehoefte vrij (de aanbieder van) zijn zorg moet kunnen kiezen. De keuze moet kunnen gebeuren op basis van kwaliteit en niet, in de eerste plaats, op basis van de prijs.

- De toegang tot zorg moet eenvoudig, laagdrempelig en betaalbaar zijn. De administratieve last moet zo beperkt mogelijk zijn.
- In een globaal debat over de betaalbaarheid dienen ook instrumenten zoals de Vlaamse zorgverzekering en de Maximumfactuur bekeken worden. De Raad meent dat de verschillende instrumenten in de toekomst op elkaar afgestemd moeten worden.
- De raad meent dat indicatiestelling moet kunnen gebeuren op basis van een objectief en uniform instrument. Een debat over de modaliteiten hiervan dringt zich op.

Advies over de dienstencheques in de zorg

Situering adviesvraag

Naar aanleiding van het onderzoek “De dienstencheques in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?” (Prof. dr. J. Pacolet e.a., april 2011) vraagt Minister Vandeurzen aan de SAR WGG advies over het gebruik van de dienstencheques in de zorg.

Het onderzoek geeft een uitgebreide analyse over de mate waarop dienstencheque-ondernemingen actief zijn in de zorgsector en over het gebruik van het stelsel door de zorgsector zelf. De minister wil deze impactanalyse als basis nemen voor een grondig debat over de aanwending van de dienstencheque in de toekomst¹.

De dienstencheque heeft sinds zijn invoering in Vlaanderen een enorme vlucht gekend. Via dit aanbod is de combinatie gezin en arbeid voor velen haalbaarder geworden. De studie van J. Pacolet beschrijft ook hoe in het kader van het realiseren van een voldoende, beschikbaar en toegankelijk aanbod aan hulp- en dienstverlening, het gebruik van de dienstencheques in de welzijnssectoren systematisch toenam. De minister wenst te evalueren wat dit betekent vanuit het oogpunt kwaliteit van zorg en toegankelijkheid van het aanbod.

Ter voorbereiding van het advies heeft de raad niet het debat gevoerd over ‘het systeem van de dienstencheques op zich’ maar wel over de impact van het systeem op de zorg.

1. Inleiding

De raad meent dat de dienstencheques in de eerste plaats een tewerkstellingsmaatregel zijn, waarvan de oorspronkelijke doelstellingen moeten behouden worden. De dienstencheques zijn ook een succesvolle maatregel gebleken om werkende gezinnen te ondersteunen door de combinatie gezin-arbeid beter haalbaar te maken. De legale optie om een paar uur in de week poetshulp aan huis te hebben, bestond vroeger niet. De gretigheid waarmee gezinnen hiervan gebruik zijn gaan maken, wijst op een duidelijke vraag bij de actieve bevolking.

Tegelijk stelt de raad vast dat het stelsel van de dienstencheques op behoeften van de oudere bevolking op het gebied van poetshulp inspeelt en dat, om tekorten in de thuiszorg op te vangen, de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg hun aanbod hebben uitgebreid door ook dienstencheque-activiteiten aan te bieden.

¹ Persbericht, woensdag 31 augustus 2011 Jo Vandeurzen opent debat: De dienstencheque in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?

De dienstencheques zijn dus ongepland en eerder toevallig op de zorgmarkt terecht gekomen. Het kan voor de raad echter niet de bedoeling zijn dat de thuiszorg op lange termijn door de dienstencheques wordt gedepanneerd. Voor de lange termijn moet er een strategische visie ontwikkeld worden die de toegankelijkheid en rechtvaardigheid, de performantie, relevantie en de kwaliteit van de zorg voor personen met een zorgbehoefte aan huis kan verzekeren. In een debat over de toekomst van zorg aan huis kunnen bepaalde elementen uit het systeem van de dienstencheques wel als inspiratiebron dienen.

2. Een vergelijking van twee systemen

Door de invoering van de dienstencheques werden twee stelsels, dat van de dienstencheques en dat van de aanvullende thuiszorg, met elkaar geconfronteerd op de markt van het huishoudelijk werk. Elk stelsel heeft een eigen historiek, eigen kenmerken en eigen doelstellingen.

Dienstencheques	Aanvullende thuiszorg
Dienstverlening	Zorg-ondersteunende dienstverlening binnen een totaalpakket van "zorg aan huis"
Open voor elke particuliere gebruiker	Voor personen met zorgbehoefte
Vrije toegang voor de particuliere gebruiker	Toegang na sociaal onderzoek
Financiering van de particuliere gebruiker (directe financiering)	Financiering van het aanbod (subsidiering)
Open systeem zonder budgetbeperking	Programmatie van het aanbod/geplafonneerd budget
Weinig erkenningsvoorwaarden voor de aanbieder/ geen kwaliteitsgaranties	Veel erkenningsvoorwaarden/ meer kwaliteitsgaranties
Forfaitaire bijdragen	Inkomen gerelateerde bijdragen

3. Gevolgen en randvoorwaarden voor de korte termijn

Met de dienstencheque is de markt van de dienstverlening aan huis (huishoudelijke hulp zoals poetsen, strijken,...) exponentieel gegroeid. Vandaag kan iedereen die dit wenst, ongeacht zijn zorgbehoefte, poetshulp in huis halen met dienstencheques.

De vermenging van de twee systemen is nu al groot. Om tekorten op te vangen hebben de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg hun aanbod uitgebreid door ook dienstencheque-activiteiten aan te bieden. Daarnaast zijn er de commerciële dienstencheque-ondernemingen die ook poetshulp aanbieden bij een deel van de 65+ers. Zij richten zich weliswaar niet expliciet naar een zorgbehoevend publiek.

Deze vermenging heeft gevolgen gehad, onder meer op vlak van de relatie tussen zorg en dienstverlening, kostprijs voor de gebruiker, indicatiestelling en loon- en arbeidsvoorwaarden. De raad tracht hierna voor de korte termijn een aantal uitgangspunten aan te nemen om het naast elkaar bestaan van de twee systemen werkbaar te houden. De raad spreekt zich daarbij niet uit over dienstverlening buiten de zorg. Wanneer het echter over personen met zorgbehoefte gaat, wenst de raad dat een aantal randvoorwaarden met betrekking tot de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg- en dienstverlening zouden geformuleerd worden.

Zorg- of dienstverlening: een dualiteit of niet?

In de thuiszorg werd poetshulp steeds beschouwd als onderdeel van het zorgplan voor een persoon met zorgbehoefte. Voorwaarde om ervan gebruik te kunnen maken is dat men een zorgbehoefte heeft. De uitbreiding van het aanbod aan poetshulp met dienstencheques doet bij sommigen de vraag rijzen wie best geplaatst is om poetshulp aan te bieden. Is poetshulp eigenlijk wel zorg of is het louter dienstverlening?

De raad meent dat poetshulp op zichzelf niet als zorg gekwalificeerd kan worden. Wanneer iemand zorgbehoevend is en thuis zorg nodig heeft, wordt een zorgplan uitgewerkt, waarvan poetshulp een onderdeel kan zijn. Poetshulp heeft dan een 'zorg-ondersteunende' functie. Wanneer een persoon zorgbehoevend is, vormt poetshulp daarom een continuüm van hulp en zorg met de gezinszorg en verpleegkundige zorg.

In het perspectief van een streven naar integrale zorg vindt de raad het immers wenselijk poetshulp mee te nemen in de totale zorg(context) voor een persoon met zorgbehoefte. Zorgsituaties zijn vaak complex. Sommige personen met een zorgbehoefte beschikken over de mogelijkheden en nodige assertiviteit om hun zorg zelf te organiseren, maar in het geval een persoon met zorgbehoefte zelf niet (meer) in staat is goed in te schatten wat hij nodig heeft (en geen mantelzorg ter beschikking heeft) of niet weerbaar genoeg is, moeten er, ook voor poetshulp, garanties kunnen worden gegeven voor een kwaliteitsvolle dienstverlening. De raad vindt continuïteit van de dienstverlening belangrijk en meent dat poetshulp naadloos moet kunnen aansluiten op andere geboden dienst- en zorgverlening aan huis.

De kostprijs van poetshulp

Voor de raad moet 'poetshulp binnen een zorgomgeving' goedkoper zijn dan 'poetshulp in een kader van dienstverlening'. Wanneer een persoon nu zorgbehoevend wordt, blijkt vaak dat het systeem van de dienstencheques goedkoper uitvalt dan poetshulp uit de aanvullende thuiszorg. Op basis van de prijs worden veel mensen dan ook regelmatig, door de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg zelf, naar het systeem van de dienstencheques georiënteerd (Pacolet J., 2011, p. 178). Budgettaire afwegingen gaan spelen bij de gebruiker om voor het één of het ander systeem te kiezen. Voor de raad moeten kwaliteit en continuïteit van de zorg- en dienstverlening doorwegen in de beslissing van een particuliere gebruiker.

De toegankelijkheid van poetshulp

Poetshulp via dienstencheques kan zonder indicatiestelling verkregen worden, in de aanvullende thuiszorg gaat er een sociaal onderzoek aan vooraf. Personen met een beginnende zorgbehoefte zullen om die reden soms eerder voor het stelsel van de dienstencheques kiezen. De indicatiestelling dus heeft tot gevolg dat de thuiszorg feitelijk minder toegankelijk is dan het systeem van dienstencheques.

Om beroep te kunnen doen op zorg is een vorm van indicatiestelling echter vereist. Op korte termijn is het daarom moeilijk hierover randvoorwaarden te formuleren die de toegang tot de thuiszorg in vergelijking met het stelsel van de dienstencheques snel verbeteren. De raad stelt wel vast dat het debat over indicatiestelling in de (thuis)zorg ten gronde zou moeten gevoerd worden. Dit komt verder aan bod wanneer de raad enkele uitdagingen voor de lange termijn schetst.

Verschillende loons- en arbeidsvoorwaarden

Personeel dat werkt onder het stelsel van de dienstencheques heeft andere loon- en arbeidsvoorwaarden dan het personeel bij de aanvullende thuiszorg.

De vraag welke een correcte verloning en ondersteuning voor poetshulp, in de verschillende contexten, kan zijn, werd door de SAR WGG niet beantwoord. De raad meent dat andere adviesraden beter geplaatst zijn om het debat over de impact op en voorwaarden van tewerkstelling ten gronde te voeren.

4. Elementen voor een visie op zorg aan huis voor de lange termijn

Voor de lange termijn is er nood aan een strategische visie die de toegankelijkheid en rechtvaardigheid, de performantie, relevantie en de kwaliteit van de zorg voor personen met een zorgbehoefte aan huis kan verzekeren.

De raad meent dat het principe van de dienstencheques interessant is omdat het 'vraagsturing' en 'zorg op maat' kan stimuleren. Het systeem wordt door zijn eenvoud ook als een zeer toegankelijk systeem ervaren. In een debat over de toekomst van zorg aan huis kunnen elementen uit het systeem van de dienstencheques dus als inspiratiebron dienen.

Hierna schetst de raad de uitdagingen voor de lange termijn.

Uitbreiden van het aanbod in functie van toenemende behoeften

Men is het er algemeen over eens dat mensen zorg- en dienstverlening liever in hun vertrouwde omgeving ontvangen wanneer ze zorgbehoevend worden. Uit verscheidene beleidsteksten blijkt dat Vlaanderen ook erg wil inzetten op thuiszorg en vermaatschappelijking van de zorg. Pacolet J. e.a.(2010, p.7) schat dat louter op demografische basis, de totale thuiswonende groep met zorgbehoeften met 45% toeneemt tussen 2010 en 2030.

De verwachte toename van de zorgvraag zal hoe dan ook om aanzienlijk meer investeringen in de thuiszorg vragen.

Taakuitzuivering

In het licht van de stijgende vraag naar thuiszorg is het ook belangrijk de vraag te stellen of iedereen in de zorg nu wel optimaal ingezet wordt (poetshulp, verzorgende...). De raad meent daarom dat het debat over taakuitzuivering of substitutie in de thuiszorg nu op tafel moet gelegd worden. Uiteraard moet dit debat gevoerd worden rekening houdend met het ruimer wettelijk kader zoals het KB 78 en het Vlaams decreet zorg- en bijstandsverlening. Voor bepaalde zorgberoepen zijn immers minimale diploma-voorwaarden en competenties vereist.

Kwaliteit

De kwaliteit van zorg (miv. poetshulp) aan huis moet kunnen gegarandeerd worden. Voor de raad is het noodzakelijk dat in een thuissituatie met zorgafhankelijkheid de zorg- en dienstverlening gecoördineerd wordt (afhankelijk van de situatie van de persoon met zorgbehoefte kan die coördinatie bij van de persoon met zorgbehoefte en zijn informele netwerk zelf liggen, of bij de professionele zorg- of dienstverlening). Met zorg- en dienstverlening wordt op het totaal zorgpakket gedoeld dat in een individueel zorgplan van de persoon met zorgbehoefte wordt opgenomen. Daarin kan het poetsen van de woning opgenomen zijn. Daarbij is het belangrijk dat er steeds een duidelijke link behouden blijft tussen wie de zorg coördineert en wie de poetshulp levert.

Keuzevrijheid en vraagsturing

De raad heeft in eerdere adviesteksten de noodzaak van een evolutie naar meer behoeftegerichte zorg al benadrukt². Zorg is maar relevant als ze zo goed mogelijk aansluit op de vraag.

De raad stelt dat de persoon met zorgbehoefte vrij (de aanbieder van) zijn zorg moet kunnen kiezen. De keuze moet kunnen gebeuren op basis van kwaliteit en niet, in de eerste plaats, op basis van prijs.

Vraagsturing kan ook versterkt worden via persoonsgerichte financiering. De dienstencheques kunnen hier een inspiratiebron zijn. De raad merkt wel op dat het systeem van de dienstencheques maar één bepaalde vorm van persoonsgerichte financiering is, waarvan bepaalde elementen kunnen bijdragen tot meer vraagsturing. De raad verwijst naar het advies over het Eindrapport PGB van 14 juni 2011 waarin al de contouren voor een breder debat hierover werden geschetst.

Toegankelijkheid

De toegang tot zorg moet eenvoudig, laagdrempelig en betaalbaar zijn. De administratieve last moet zo beperkt mogelijk zijn.

² Cfr. het advies over het PGB-experiment (14 juni 2011) en het advies programmatie (27 oktober 2011).

Betaalbaarheid en financiering

Toegankelijke zorgverlening moet betaalbaar zijn. Er zijn momenteel verschillende instrumenten die de betaalbaarheid van de zorg tot doel hebben. Zoals eerder gesteld is het voor de raad belangrijk de gebruikersbijdrage in de thuiszorg en de bijdrage aan de dienstencheques op elkaar af te stemmen.

In een globaal debat over de betaalbaarheid dienen ook instrumenten zoals de Vlaamse zorgverzekering en de Maximumfactuur bekeken te worden. De Raad meent dat de verschillende instrumenten in de toekomst op elkaar afgestemd moeten worden.

Bij deze afstemming zal ook de financiering een belangrijk aandachtspunt zijn. De raad wenst zich op dit moment echter niet uit te spreken over dit aspect, aangezien dit kader in een ruimere discussie.

Indicatiestelling

Om aanspraak te maken op zorg aan huis (waarin poetshulp vervat zit) moet de zorgbehoefte kunnen vastgesteld worden. Er is dus nood aan een indicatiestelling om te bepalen wanneer een persoon met zorgbehoefte recht heeft op zorg-ondersteunende poetshulp. De raad meent dat deze indicatiestelling moet kunnen gebeuren op basis van een objectief en uniform instrument. Een debat over de modaliteiten hiervan dringt zich op. De raad neemt zich daarom voor deze discussie op een later tijdstip ten gronde te voeren.

Literatuur

Pacolet J. De Wispelaere F. & Cabus S. (2010). *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van dienstencheques*. HIVA: KULeuven

Pacolet J. De Wispelaere F. & De Coninck A. (2011). *De dienstencheques in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?* Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Rapport 14. Publicatie nr. 2011/03.

SAR WGG (24 februari 2011) *Visienota Maatschappelijk Verantwoorde Zorg*.