



Advies

Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming

Brussel, 23 november 2015

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming

Ontvangst adviesvraag: 23 oktober 2015

Adviestermijn: 30 dagen

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

Goedkeuring raad: 23 november 2015

De heer Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ellipsgebouw
Koning Albert II-laan 35 bus 90
1030 BRUSSEL

contactpersoon
Kristel Bogaerts
kbogaerts@serv.be

ons kenmerk
SERV_20151123_Voorontwerp decreet VSB_ADV

Brussel
23 november 2015

Voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming

Mijnheer de minister

U vroeg de SERV op 23 oktober 2015 om advies over het voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming.

De SERV waardeert de inspanningen van de Vlaamse regering om het decretale kader voor de Vlaamse sociale bescherming uit te werken volgens de principes die uiteengezet werden in de conceptnota "Vlaamse sociale bescherming".

Naast een aantal algemene bemerkingen, zoals rond de zeer ruime delegaties die aan de Vlaamse regering worden gegeven, formuleert de SERV ook thematisch een aantal punctuele opmerkingen.

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen.....	5
Advies 6	
1 Situering.....	6
2 Algemene bemerkingen.....	6
3 Thematische bespreking	7
3.1 Algemene bepalingen.....	7
3.2 Organisatie van de Vlaamse sociale bescherming.....	8
3.3 Verplichtingen voor de gebruiker.....	9
3.4 Tegemoetkomingen.....	9
3.5 Zorgverzekering	10
3.6 Tegemoetkoming hulp aan bejaarden	10

Krachtlijnen

- De SERV waardeert de inspanningen van de Vlaamse regering om het decretale kader voor de Vlaamse sociale bescherming uit te werken volgens de principes die uiteengezet werden in de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming”.
- De SERV merkt in eerste instantie een zeer ruime delegatie aan de Vlaamse regering op, in het bepalen van concrete definities, toepassingsvoorwaarden, toekenningscriteria en bedragen. Dit voorontwerp van decreet is als gevolg daarvan erg onduidelijk over de aanpassingen waar de regering op aanstuurt en vanuit welke bredere beleidsvisie deze bijstellingen zullen gebeuren.
- De SERV is bezorgd over de impact van deze delegaties op de rechtszekerheid van de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte. De SERV vraagt daarom met aandrang om de verdere uitwerking en uitvoering van dit decreet voor te leggen aan het multipartite overleg WVG (sociaal overlegcomité), de SAR WGG en de SERV.
- De organisatie en taakomschrijving van het Agentschap Vlaamse sociale bescherming is niet geheel helder en dient verder te worden verduidelijkt. Het is voor de SERV belangrijk dat verduidelijkt wordt welke taken het Agentschap kan opnemen in het operationaliseren van de inhoudelijke beleidslijnen en de realisatie van de VSB-doelstellingen, zoals bepaald door de Vlaamse regering en het multipartite WVG-overleg (sociaal overlegcomité).
- Met betrekking tot de zorgkassen vraagt de SERV objectieve criteria voor het bepalen van de financiering en het toezicht op hun werking.
- Het is voor de SERV niet duidelijk welke andere Vlaamse of federale uitkeringen en tegemoetkomingen specifiek bedoeld worden die aanleiding zouden kunnen geven tot een vermindering of weigering van VSB-tegemoetkomingen, die in essentie relatief beperkte cash-bedragen zijn voor de betrokken rechthebbenden met een hoge bestedingsvrijheid binnen een ruimere finaliteit (cf. tussenkomst in de kosten voor niet-medische zorg en ondersteuning).
- De SERV vraagt om in de uitvoering van het decreet (bv. toepassingsvoorwaarden, toekenningscriteria, bijdragen en sanctiebepalingen) en in de communicatie errond voldoende aandacht te besteden aan kwetsbare groepen.
- Het is voor de SERV onduidelijk waar de Vlaamse regering op aanstuurt met de passage “de hoogte van de tegemoetkoming kan (laten) variëren naargelang de graad van verminderde zelfredzaamheid en in functie van het inkomen en de samenstelling van het gezin van de gebruiker” en vraagt hier om verduidelijking.
- De SERV verwijst nog naar zijn eerdere adviezen met betrekking tot de Vlaamse sociale bescherming en/of aparte onderdelen ervan: Advies over de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming (VSB)” van 28 september 2015 en het Advies over het Groenboek implementatie zesde staatshervorming van 27 juni 2012.

Advies

1 Situering

Dit voorontwerp van decreet is een eerste stap in de uitvoering van de Vlaamse sociale bescherming en volgt uit de lijnen die eerder uitgezet werden in de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming”. Hierin wordt de decretale basis gelegd voor de uitvoering van de Vlaamse zorgverzekering, het basisondersteuningsbudget voor personen met een handicap en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden binnen het kader van de Vlaamse sociale bescherming. In eerste instantie wordt ingezet op de continuïteit van deze dienstverlening.

Op 23 oktober 2015 werd de SERV om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming.

2 Algemene bemerkingen

De SERV waardeert de inspanningen van de Vlaamse regering om het decretale kader voor de Vlaamse sociale bescherming uit te werken volgens de principes die uiteengezet werden in de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming”.

Met betrekking tot deze decretale basis, en ook wat betreft de uitvoeringsbesluiten die hieruit volgen, verwijst de SERV naar zijn advies over de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming” van 28 september 2015¹. De Raad beklemtoont daarin onder andere het belang van continuïteit van de dienstverlening voor de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte en een gefaseerde uitwerking en operationalisering van de VSB. De aanpassingen aan de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming” als uitvloeisel van de adviesverlening door de SAR Welzijn, Gezondheid en Gezin, de Vlaamse ouderenraad en de SERV, tot een Bis-Conceptnota die door de Vlaamse regering werd goedgekeurd op 30 oktober 2015, worden door de SERV zeer gewaardeerd.

Het is voor de SERV niet duidelijk wat er gebeurt met de elementen van het bestaande decreet over de Vlaamse sociale bescherming, afgekondigd en bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 13 juli 2012, die nog niet ten uitvoering zijn gebracht. Daarin wordt bijvoorbeeld ook de maximumfactuur in de thuiszorg als element van VSB opgenomen. De raad vraagt meer uitleg over de status van deze elementen.

Over het geheel merkt de SERV op dat er een zeer ruime delegatie wordt gegeven aan de Vlaamse regering in het bepalen van concrete definities, toepassingsvoorwaarden, toekenningscriteria en bedragen. Dit voorontwerp van decreet is als gevolg daarvan erg onduidelijk over de aanpassingen waar de regering op aanstuurt en vanuit welke bredere beleidsvisie deze bijstellingen zullen gebeuren. Het betreft zowel bijstellingen van de verschillende onderdelen van de VSB (en hun inhoudelijke samenhang) als van de bijhorende organisatiestructuren en -actoren.

Deze delegaties hebben bovendien een directe weerslag op de rechtszekerheid van de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte en de continuïteit van de dienstverlening.

¹ Advies over de conceptnota “Vlaamse sociale bescherming”: <http://www.serv.be/node/9888>

Dit geldt in de eerste plaats nu, bij het formuleren van het decreet. Verschillende voorwaarden die het recht op of de toegang tot de tegemoetkomingen regelen, worden nu niet verduidelijkt en niet decretaal verankerd. Ze vragen nog een concretisering in uitvoeringsbesluiten. De bekommernis met betrekking tot rechtszekerheid en continuïteit werkt in tweede orde ook verder door in de toekomst. Het aanpassen van de uitvoeringsbesluiten is immers eenvoudiger dan het wijzigen van het decreet. Het decretaal verankeren van een aantal elementen draagt in die zin bij tot meer rechtszekerheid en continuïteit dan het opnemen van deze in uitvoeringsbesluiten.

De SERV oordeelt dat, minstens in functie daarvan, de verdere uitwerking en uitvoering van dit decreet en in concreto de genoemde delegaties aan de Vlaamse regering, aan het multipartite overleg WVG (sociaal overlegcomité), de SAR WGG en de SERV moeten worden voorgelegd. De snelle en concrete oprichting van het multipartite overleg WVG dringt zich, zoals reeds herhaald aangegeven, op.

De SERV bepleit verder over het geheel van de Vlaamse sociale bescherming het belang van het voeren van een degelijke armoedetoets en het tegen elkaar af te wegen van voldoende alternatieven, om zodoende de impact voor de personen in armoede goed in kaart te brengen en er adequaat op in te spelen.

De SERV onthaalt de evaluatie van het decreet drie jaar na inwerkingtreding als zeer positief. Deze evaluatie moet breed gevoerd worden, met aandacht voor personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte, zorgaanbieders, zorgverleners, de administratieve structuren en de financiële balans. Een goede evaluatie start met het vastleggen van objectieve evaluatiecriteria én met het voeren van een grondige monitoring vanaf de start van de nieuwe Vlaamse sociale bescherming.

3 Thematische bespreking

De SERV formuleert thematisch een aantal punctuele opmerkingen bij dit voorontwerp van decreet.

3.1 Algemene bepalingen

De SERV oordeelt positief over de aandacht die gaat naar de automatische toekenning van rechten.

De SERV merkt evenwel op dat het pertinent is om te spreken over een automatische toekenning van alle relevante rechten na een indicatiestelling of screening. Zowel voor de zorgverzekering, de tegemoetkoming hulp aan bejaarden en als voor het basisondersteuningsbudget moet telkens eerst een zorg- of ondersteuningsbehoefte vastgesteld worden alvorens een (eerste) toekenning mogelijk is. Louter verwijzen naar een automatische toekenning van rechten wekt de indruk dat de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte zelf geen enkel initiatief meer moeten nemen om de toekenning van rechten te bekomen. Verder dient een flankerend beleid gevoerd te worden dat een voldoende zorg- en ondersteuningsaanbod realiseert ten aanzien van de personen die beantwoorden aan de gestelde voorwaarden om rechten te openen op bepaalde tegemoetkomingen hiermee ook effectief beroep kunnen doen op de nodige zorg en ondersteuning.

De transversale benadering en de unieke inschaling als streefdoel, die in de conceptnota Vlaamse sociale bescherming naar voor worden geschoven, zijn in het kader van een automatische toekenning van rechten van cruciaal belang. De organisatie van de inschaling, het inschalingsinstrument zelf en de gegevensdeling moeten hierop afgestemd worden.

De uitvoeringsstructuren blijven, zelfs bij een maximalisatie van de automatische toekenning, op dit vlak een belangrijke taak uitoefenen in het pro-actief bekend maken van de rechten op het vlak van VSB aan de burgers en het faciliteren van de te volgen procedures.

3.2 Organisatie van de Vlaamse sociale bescherming

Het voorontwerp van decreet vermeldt met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse sociale bescherming het Agentschap voor sociale bescherming en de zorgkassen. Voor beide worden de taken, opdrachten, het bestuur en de financiering verduidelijkt.

De SERV vraagt zich af wat de verhouding is tussen het nieuwe Agentschap Vlaamse sociale bescherming en het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap enerzijds en het Agentschap Zorg en Gezondheid anderzijds.

De taakomschrijving van het Agentschap Vlaamse sociale bescherming legt de focus op operationele, administratieve en financiële taken in functie van de beheersing van de overheidsuitgaven. Maar ook de diagnose van zorgbehoefte en verminderde zelfredzaamheid op een uniforme, objectieve en kwaliteitsvolle manier wordt als kerntaak van het Agentschap omschreven in het voorontwerp van het decreet, hoewel er in de decretale bepalingen m.b.t. tot de drie betrokken VSB-onderdelen nog wordt uitgegaan van verschillende indicatie-instrumenten. Blijft het de ambitie om tot een geïntegreerde indicatie-aanpak te komen met het oog op integratie van verschillende tegemoetkomingen, en wat zal daarbij de rol van het Agentschap VSB zijn (taken zoals informatietechnische onderbouwing van de indicatie-toepassing en bijhorende facturatieprocessen, link met andere criteria zoals inkomensonderzoek (cf. THAB) en gezinssamenstelling, ...)? Het is voor de SERV belangrijk dat verduidelijkt wordt welke taken het Agentschap kan opnemen in het operationaliseren van de inhoudelijke beleidslijnen en de realisatie van de VSB-doelstellingen, zoals bepaald door de Vlaamse regering en het multipartite WVG-overleg (sociaal overlegcomité).

Wat betreft de zorgkassen, die als uniforme uitvoeringsorganisatie optreden, maakt de SERV bedenkingen bij de financiering van de zorgkassen en het toezicht op hun werking.

De huidige financiering van de zorgkassen wordt geregeld in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering en werd verder geconcretiseerd in het besluit van de Vlaamse regering van 1 september 2006 houdende de voorwaarden van de vaststelling, de uitbetaling en de terugvordering van de subsidies van de zorgkassen in het kader van de zorgverzekering. In de voorgestelde decretale bepalingen wordt het takenpakket van de zorgkassen uitgebreid en wordt aan de zorgkassen per pijler een subsidie toegekend die enerzijds de tegemoetkomingen aan de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte dekt en anderzijds voorziet in een forfaitair bedrag ter dekking van de administratieve kosten. De criteria die daarvoor gehanteerd worden, moeten nog door de Vlaamse regering bepaald worden.

De SERV vraagt om voor de financiering van de zorgkassen objectieve criteria uit te werken die verband houden enerzijds met de diverse opdrachten van de zorgkassen (bv. in functie van het

aantal leden en/of het aantal actieve dossiers) en anderzijds met het uitvoeren van die opdrachten op een efficiënte, transparante, onafhankelijke en objectieve wijze.

Deze criteria maken eveneens de link met het toezicht op de werking van de zorgkassen. Het toezicht op de zorgkassen moet breder zijn dan een louter boekhoudkundige beoordeling. Tegenover de ontvangen financiering moet een dienstverlening staan die congruent is met de geformuleerde criteria van efficiëntie, transparantie, onafhankelijkheid en objectiviteit. De sociale partners pleiten voor hun betrokkenheid bij de controle op de dienstverlening van de zorgkassen

De financiering van de zorgkassen maakt verder ook deel uit van de voorziene evaluatie van het decreet drie jaar na de inwerkingtreding ervan. De SERV stuurt er echter op aan om van bij de start van het decreet de nodige monitoring te blijven voorzien.

3.3 Verplichtingen voor de gebruiker

Het voorontwerp van decreet regelt de verplichtingen voor de gebruiker om aanspraak te maken op de voordelen die vervat zijn onder de Vlaamse sociale bescherming zoals de aansluiting bij een zorgkas, bijdragebetaling, een woon- of verblijfsvoorwaarde en het beantwoorden aan de toelatingsvoorwaarden van een bepaalde pijler.

Met betrekking tot de vaststelling van de bijdragen worden er nog geen concrete regels of bedragen vastgelegd in de tekst. De tekst bevat wel een verwijzing naar een mogelijke gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de bijdrageplicht aan personen die niet van alle pijlers van VSB gebruik kunnen maken en naar de mogelijke toepassing van sociale correcties voor personen die in het kader van de ziekteverzekeringswet aanspraak maken op een verhoogde tegemoetkoming. De SERV stelt ook vast dat er regels opgesteld kunnen worden over het in mindering brengen van niet betaalde bijdragen op de tegemoetkomingen van VSB.

De SERV bepleit hierin het belang van het voeren van een degelijke armoedetoets bij het concretiseren van deze regels en het tegen elkaar af te wegen van voldoende alternatieven, om zodoende de impact ervan voor de personen in armoede goed in kaart te brengen en er adequaat in bij te sturen.

Een belangrijk element hier is ook een doelgerichte communicatie voor doelgroepen van VSB met een beperkte administratieve geletterdheid. De raad verwijst hier naar een communicatiedraaiboek (<http://www.communicerenmetarmen.be/>) dat werd opgesteld binnen het project Aangepaste communicatie naar sociaal zwakke groepen. Daarin onderzocht de Koning Boudewijnstichting hoe de Vlaamse overheid haar communicatie structureel beter kan afstemmen op sociaal zwakke groepen. Ze ging hiervoor een partnerschap aan met de afdeling Communicatie (DAR) van de Vlaamse overheid, het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen en het expertisecentrum Memori (Lessius Mechelen).

3.4 Tegemoetkomingen

Naast de cumulmogelijkheden en –beperkingen die reeds zijn voorzien in het ontwerp van decreet, krijgt de Vlaamse regering de ruimte om nadere cumulatiebepalingen vast te leggen. Bovendien wordt expliciet het residuair karakter van de verschillende tegemoetkomingen binnen VSB benadrukt. De gebruikers moeten eerst hun andere rechten laten gelden die van toepassing zijn op hun zorgvraag, en kunnen ook geen schadeloosstelling vragen binnen VSB

voor zorg en ondersteuning die reeds op een andere manier gedekt werd. Het is voor de SERV evenwel nog niet duidelijk welke andere Vlaamse of federale uitkeringen en tegemoetkomingen specifiek bedoeld worden die aanleiding zouden kunnen geven tot een vermindering of weigering van VSB-tegemoetkomingen, die in essentie relatief beperkte cash-bedragen zijn voor de betrokken rechthebbenden met een hoge bestedingsvrijheid binnen een ruimere finaliteit (cf. tussenkomst in de kosten voor niet-medische zorg en ondersteuning).

Binnen de context van de verdere uitklaring van het cumulatiebeleid en het residuariteitsbeginsel, ziet de SERV niet wel een mogelijke taak voor de zorgkassen. Zij kunnen vanuit hun opdracht de personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte bijstaan om de verschillende relevante rechten in de verschillende federale en Vlaamse stelsels te laten gelden.

De SERV onthaalt de aangekondigde bezwaar- en beroepsprocedures positief. De SERV oordeelt dat op deze manier de nodige neutraliteit bij de toekenning van de tegemoetkomingen ingebouwd wordt.

3.5 Zorgverzekering

Artikel 47 van de tekst verwijst naar de opening van het recht op een tegemoetkoming op basis van de zorgverzekering. De opschorting met verlies van rechten waarvan sprake voor wie de bijdrage voor de zorgverzekering drie keer niet of gedeeltelijk betaald heeft komt bovenop de eerder vermelde administratieve boetes in artikel 32.

De SERV vindt het belangrijk dat het ingestelde verzekeringsprincipe dat een tegemoetkoming koppelt aan de voorwaarde van bijdragebetaling wordt benadrukt.

Bij de concretisering van de sanctiebepalingen in artikel 32 en artikel 47§3 is het voor de SERV evenwel ook belangrijk de proportionaliteit met de niet betaling van bijdragen voor 'behartigenswaardige toestanden' in het oog te houden.

3.6 Tegemoetkoming hulp aan bejaarden

De huidige bepalingen rond THAB verwijzen naar tegemoetkomingen die gerelateerd zijn aan een inkomensvoorwaarde en aan de zorgzwaarte. De vraaggestuurde zorg op maat, de integratie van tegemoetkomingen, de thuiszorg en verhogen van de zelfredzaamheid worden in de conceptnota Vlaamse sociale bescherming als doelstellingen en prioriteiten naar voor geschoven. De huidige vormgeving van THAB sluit hier zeker op aan.

De passage, opgenomen in artikel 50§1, stelt evenwel dat de Vlaamse regering de hoogte van de tegemoetkoming kan laten variëren naargelang de graad van verminderde zelfredzaamheid en in functie van het inkomen en de samenstelling van het gezin van de gebruiker.

Het is voor de SERV onduidelijk waar de Vlaamse regering met deze passage op aanstuurt en vraagt hier om verduidelijking.

De SERV brengt u graag zijn eerdere adviezen² die zich uitspraken over de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden onder de aandacht. Het kernidee is telkens dat het onderdeel THAB

² Advies over de conceptnota Vlaamse sociale bescherming: <http://www.serv.be/node/9888>

binnen de VSB dient worden opgevat als een selectief stelsel dat bovenop - in cumul met - de zorgverzekering kan worden opgenomen. Naast de afhankelijkheidsvereiste wordt de toegang tot het onderdeel THAB van de VSB ook afhankelijk van bijkomende voorwaarden gerelateerd aan het inkomen. De SERV sprak zich nog niet uit over het te hanteren inkomensconcept hierbij, maar congruentie en maximale afstemming van de inkomensbegrippen de verschillende takken van de VSB en in regelingen binnen andere beleidsdomeinen moeten een belangrijk streefdoel te zijn.

Advies over het Groenboek implementatie zesde staatshervorming: <http://www.serv.be/node/8731>