

Rapport 56

September 2021

De gevolgen van de omschakeling naar woon- en leefkosten en de wijze waarop de vergunde aanbieders van collectieve zorg en ondersteuning deze omschakeling doorvoeren

Onderzoeker: Laura Polfliet¹
Promotor: Prof. dr. Koen Hermans¹
Promotor: Prof. dr. Bram Verschuere²

¹ LUCAS Centrum voor zorgonderzoek en consultancy, KU Leuven

² Bestuurskunde en Publiek management, UGent

Samenvatting

Inleiding en doelstellingen

De omschakeling naar persoonsvolgende financiering (PVF) hield ook de invoering van het systeem van woon- en leefkosten (WLK) in. De vergunde zorgaanbieders rekenen aan personen met een handicap (PmH) die gebruik maken van dag- en/of woonondersteuning de woon- en leefkosten aan. De vergunde zorgaanbieders moeten hiervoor een systeem van WLK uitwerken, met aandacht voor de verschillende kosten die onderscheiden worden en de prijs per type van kost. Het ontbreekt op dit moment aan inzicht in hoe de vergunde zorgaanbieders het systeem van woon- en leefkosten implementeren. Daarnaast betekent de invoering van de PVF dat het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) niet langer een gewaarborgd inkomen voorziet voor bewoners in een collectieve opvang en dat PmH hun socioculturele toelage verliezen. Het is op dit moment onduidelijk wat de impact is van de afschaffing van het gewaarborgd inkomen en van de socioculturele premie. De vraag is dan ook of en op welke manier de vergunde zorgaanbieders rekening houden bij de uitrol van de woon- en leefkosten met de betaalbaarheid vanuit het perspectief van de gebruiker.

Er is heel wat onderzoek voorhanden dat wijst op een preciaire financiële situatie van PmH (Hermans et al., 2019). Hun armoederisico op basis van de SILC-enquête is significant hoger. Armoederisico's zijn gebaseerd op het inkomen van de persoon, niet op de gerealiseerde levensstandaard. Zeker personen die moeten rondkomen met een inkomensvervangende en/of integratietegemoetkoming hebben het moeilijk. Net omdat PmH extra kosten hebben omwille van hun handicap, vormen die armoederisico's op basis van inkomen een onderschatting van hun daadwerkelijk armoederisico, zoals we ook al aantoonen in de Handilab-studie (Vermeulen & Hermans, 2012). Een bijkomend probleem is dat de SILC-enquête personen uit collectieve huishoudens en dus uit collectieve opvang niet includeert in de onderzoekspopulatie. Dat betekent dat we op basis van die enquête geen zicht hebben op de inkomenspositie van personen in voorzieningen. We kunnen veronderstellen dat de implementatie van

woon- en leefkosten ook een impact heeft op de financiële situatie van PmH die gebruik maken van zorg en opvang van vergunde zorgaanbieders.

Deze vaststellingen leiden tot twee onderzoeksdoelstellingen: (1) inzicht verwerven in hoe de vergunde zorgaanbieders dit nieuwe systeem vormgeven en implementeren, (2) de betaalbaarheid van het nieuwe systeem vanuit het oogpunt van de gebruiker berekenen. Dit onderzoeksproject focust op de eerste doelstelling. De tweede onderzoeksdoelstelling wordt in deze studie louter voorbereid, maar het effectieve onderzoek zelf wordt in een volgend project uitgevoerd.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoeksproject staat de volgende hoofdonderzoeksvraag centraal:

Hoe implementeren de vergunde zorgaanbieders het nieuwe systeem van woon- en leefkosten?

De volgende deelvragen worden onderscheiden: -

1. Hoe definiëren vergunde zorgaanbieders de woon- en leefkosten en hoe verhoudt zich dit tot de woon- en leefkosten die binnen de Vlaamse Sociale Bescherming worden gehanteerd?
2. Welke prijsnormen hanteren vergunde zorgaanbieders?
3. Welke knelpunten en sterktes verbinden de zorgaanbieders aan het nieuwe systeem van woon- en leefkosten?
4. Welke sociale correcties en solidariteitsmechanismen voeren de zorgaanbieders door in het systeem en hoe en op welke manier houden ze rekening met de betaalbaarheid vanuit het perspectief van de gebruiker?
5. Wat is het verband tussen de aangerekende en de werkelijke kosten?
6. Op welke manier bieden de zorgaanbieders transparantie aan de PmH?
7. Welke rol heeft het collectief overlegorgaan in de ontwikkeling van het systeem van woon- en leefkosten?
8. Welke impact heeft het nieuwe systeem op de organisatie van de zorg?
9. Op welke manier kunnen we de impact van de invoering van het systeem van woon- en leefkosten op de financiële situatie van een PmH bestuderen?

Onderzoeksmethode

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is geopteerd voor een 'mixed-methods' benadering. In eerste instantie is een online bevraging opgezet bij de vergunde zorgaanbieders. De bevraging ging in op:

- de wijze waarop woon- en leefkosten worden gedefinieerd,
- prijssetting,
- de relatie tussen de aangerekende en de werkelijke kosten,
- de wijze waarop er rekening wordt gehouden met de inkomenspositie van de gebruikers,
- de wijze waarop er solidariteit tussen de bewoners wordt gerealiseerd,
- hoe er transparantie wordt geboden aan de gebruikers,
- wat de impact is van het nieuwe systeem op de organisatie van de zorg
- welke rol het collectief overlegorgaan (= de gebruikersraad van een VZA) heeft opgenomen in de ontwikkeling van de woon- en leefkosten.

De populatie van dit onderzoek besloeg 169 vergunde zorgaanbieders die ten laatste op 1 januari 2021 de overstap moesten maken naar het systeem van woon- en leefkosten. Deze werden allen via mail uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Uiteindelijk beantwoordden 61 voorzieningen de volledige onlinesurvey. De respondenten zijn representatief voor de populatie op basis van de volgende kenmerken: grootte van de voorziening, het gemiddeld aantal zorggebonden punten per gebruiker in de voorziening, het aanbieden van nachtondersteuning en de geografische spreiding van de voorziening. De kwantitatieve gegevens zijn met SPSS geanalyseerd.

De resultaten uit het kwantitatief deel zijn aan de hand van de tweede onderzoeksmethode, focusgroepen - uitgediept om een beter zicht te krijgen op de overwegingen die vergunde zorgaanbieders maken bij de ontwikkeling en toepassing van het systeem. Er ging ook de nodige aandacht naar de knelpunten en verbeterpunten die zij signaleren. Er zijn zes focusgroepen afgenomen: vier met vergunde zorgaanbieders en twee met voorzitters van het collectief overlegorgaan. In totaal namen vier voorzitters van collectief overlegorganen en dertien algemeen directeurs (of andere afgevaardigden van voorzieningen) hieraan deel. De focusgroepen gingen online door via ZOOM. De kwalitatieve gegevens zijn getranscribeerd en geanalyseerd.

In de laatste fase van het onderzoek is het expertenpanel opnieuw samengebracht om te reflecteren over de conclusies en de beleidsaanbevelingen.

Belangrijkste resultaten

Voorzieningen zijn vrij laat gestart met de implementatie van het systeem van WLK, 78,8% van de voorzieningen is overgestapt op 1 januari 2021. Heel wat voorzieningen wijzen op het gebrek aan informatie en op het feit dat het nieuwe systeem tot ongerustheid heeft geleid in de voorziening. De grote meerderheid van de voorzieningen hanteert dezelfde definitie van woon-en leefkosten als die uit het Besluit van de Vlaamse Regering. De richtinggevendende principes voor de ontwikkeling van het systeem van WLK zijn vooral de 'werkelijke kosten' en 'de betaalbaarheid voor de gebruiker garanderen'.

Bij de voorbereiding van het systeem van woon- en leefkosten is al snel duidelijk geworden dat de financiële logica aan belang wint bij VZA's. Het nieuwe systeem van woon- en leefkosten moet in de eerste plaats financieel haalbaar zijn voor de vergunde zorgaanbieder.

De prijsnormen die gehanteerd worden zijn verschillend. Niet één voorziening rekent de WLK op dezelfde manier aan. We zien wel dat woonkosten meer worden aangerekend in een pakket (meerdere woonkosten worden samen aan 1 prijs aangeboden) die wordt aangerekend met een forfaitprijs. Dit wil zeggen dat dit bedrag geldt voor iedereen, ook al verschilt het gebruik tussen de gebruikers. De leefkosten worden minder in pakketten aangeboden en worden aangerekend aan een forfaitprijs of aan de werkelijke prijs.

Voorzieningen voelen zich ertoe verplicht om zelf acties op te zetten om de betaalbaarheid voor de gebruiker te garanderen. De prijzen die zij hanteren zijn gebaseerd op de werkelijke kost, maar door het lage inkomen van sommige gebruikers is het wonen en het leven te duur. Dit tekort aan inkomen is volgens de directeurs te wijten aan de lage uitkeringen en het wegvallen van het gewaarborgd inkomen en de socioculturele toelage. Naast het hanteren van een forfaitprijs werden nog andere sociale correcties gehanteerd of solidariteitsmechanismen geïmplementeerd. Deze zijn: het onderzoeken en openen van andere (financiële) rechten, vragen om financiële steun bij het OCMW, een solidariteitsfonds, zelf zorgen voor een gewaarborgd inkomen, individueel bijpassen bij onbetaalde rekeningen en het meebetalen aan de leefkost vervoer.

De collectief overlegorganen hebben het bepalen van de principes die gehanteerd werden en het vastleggen van de prijsnormen overlegd. De specifieke invulling van de rol van de collectief overlegorganen verschilt. Drie rollen zijn te onderscheiden: informeren, consulteren en actief participeren. De eerste groep van collectief overlegorganen zijn louter geïnformeerd over alle beslissingen die omtrent de woon- en leefkosten genomen zijn door de voorziening. Zij kunnen geen aanpassingen meer doen en moeten enkel hun akkoord geven. De geconsulteerde groepen konden ook niet meewerken aan de voorbereidingen, maar kunnen bij de informatieronde wel nog kleine aanpassingen doen en er wordt rekening gehouden met hun feedback. De collectief overlegorganen die actief meewerken hebben inspraak gehad vanaf de start van het ontwikkelingsproces van het systeem van woon- en leefkosten.

Gebruikers krijgen op een transparante manier informatie over het systeem dat zou geïmplementeerd worden. Dit is gebeurd aan de hand van vele kanalen: face-to-face contact, telefonisch, via briefwisseling of via mail. De sociale dienst heeft een grote rol gespeeld bij de informatieoverdracht en bij het bespreken van de Individuele Dienstverleningsovereenkomsten (IDO's). De meerderheid van de voorziening maken hun tarieven niet publiek op de website. Zij vinden ten eerste dat de prijzen niet te vergelijken zijn en worden liever vergeleken op basis van hun visie op zorg. Daarnaast is voor hen concurrentie niet wenselijk en wacht men af tot andere vergunde zorgaanbieders hun tarieven publiekelijk maken.

De zorgaanbieders wijzen op een aantal knelpunten en sterktes van het nieuwe systeem van WLK. De bevroegde voorzieningen zijn van mening dat het creëren van een systeem van woon- en leefkosten complex is. Voor gebruikers van voorzieningen en hun netwerk is het ook gecompliceerd omwille van de vele constructies die zijn opgezet en de andere regelgevingen die gelden in de sector. Een twee knelpunt is de betaalbaarheid van het systeem. Voorzieningen vrezen voor de onbetaalbaarheid van de woon- en leefkosten voor gebruikers met een minder zware zorgnood. Dit is een groep gebruikers met een lager inkomen maar een hoger uitgavenpatroon. Zij hebben een hoger uitgavenpatroon doordat zij door hun type handicap meer in staat zijn om bv. een daguitstap of een horecabezoek te doen. Ook voor hen valt het wegvallen van de socioculturele toelage en het gewaarborgd inkomen zwaar. Een derde knelpunt is dat de financiële logica aan belang heeft gewonnen en dat de gebruiker zijn onderhandelingspositie meer wil benutten. Dit is een rol waarmee voorzieningen minder vertrouwd zijn. De vergunde zorgaanbieders ervaren ook de druk om zich als sociale ondernemer te profileren en om efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen. De sterktes waarop de vergunde zorgaanbieders wijzen is dat het systeem aanzet tot het creëren van een meer efficiënte en effectieve inzet van middelen. Door het beter zicht op de boekhouding en het becijferen van de kosten leidt het tot een meer efficiënte aanpak. Tot slot zijn er nu ook meer keuzemogelijkheden voor de gebruikers en is er meer autonomie in het bepalen van hoe het leven in en buiten de voorziening er kan uitzien en wat de kostprijs zal zijn.

Zowel de gehele implementatie van de PVF en de vele beleidsveranderingen die hiermee gepaard gaan en het nieuwe systeem van woon- en leefkosten als onderdeel van de PVF hebben een impact op de organisatie van de zorg. We maken een onderscheid tussen vier vormen van impact die de vergunde zorgaanbieders benoemen. Ten eerste zet het systeem van woon- en leefkosten aan tot meer sociaal ondernemerschap. Ten tweede leidt het systeem tot een nieuwe onderhandelingsrelatie tussen de voorziening en de gebruiker. Voor beide partijen moet de rekening kloppen en daarom dient er onderhandeld te worden. Binnenin het systeem van woon- en leefkosten kunnen nu meer keuzes gemaakt worden over het wonen en leven in en buiten de voorziening. Ten derde wijzen de vergunde zorgaanbieders erop dat betaalbaarheidsproblemen de zorgcontinuïteit kunnen belemmeren. Als

laatste zorgt het systeem van woon- en leefkosten voor een nieuwe opdracht voor voorzieningen, met name het vinden van oplossingen voor betaalbaarheidsproblemen.

Beleidsaanbevelingen

1. Monitor de betaalbaarheid van de woon- en leefkosten vanuit het perspectief van de gebruiker en bewandel alvast concrete pistes om betaalbaarheid te garanderen.

De studie identificeert een aantal profielkenmerken van gebruikers (gebruikers die enkel gebruik maken van het dagcentrum, gebruikers die gebruik maken van de diensten van twee voorzieningen, GES-bewoners, gebruikers die deeltijds verblijven maar voltijds woonkosten betalen en de groep gebruikers uit de laagste inkomenscategorieën) die mogelijk betaalbaarheidsproblemen hebben. Maar om hoeveel PmH het gaat, is op basis van deze studie niet mogelijk. De studie maakt wel duidelijk dat de zorgaanbieders verwachten dat de betaalbaarheidsproblemen zullen toenemen, mede als gevolg van de lage uitkeringen en bijkomend de afschaffing van het gewaarborgd inkomen en de socioculturele toelage. Daarom is het ook aangewezen dat de overheid in ieder geval de betaalbaarheid van de WLK vanuit het perspectief van de gebruiker monitort. Het VN-Verdrag inzake Rechten van Personen met een Handicap vraagt aan de overheden om een volwaardige levensstandaard te garanderen. Twee pistes die de Vlaamse overheid in ieder geval kan bewandelen om de betaalbaarheid te garanderen zijn het bepleiten van het afschaffen van de 28%-regel bij de Integratietegemoetkoming op federaal niveau en de ontwikkeling van een Vlaams kader in samenwerking met de lokale besturen en de VVSG die de financiële tussenkomst van het OCMW in geval van betaalbaarheidsproblemen regelt. Op die manier is er tevens een grotere zekerheid voor de PmH dat hij/zij een beroep kan doen op het OCMW in geval hij/zij niet rondkomt.

2. Verzeker de transparantie van de woon- en leefkosten.

De studie toont aan dat er een veelheid aan systemen is. Dit maakt het voor de gebruiker erg moeilijk om de verschillen en gelijkenissen te identificeren. Het vraagt ook de nodige competenties van de gebruiker en zijn netwerk om dit te kunnen doen. Indien die competenties niet aanwezig zijn, moet er voldoende ondersteuning zijn voor de gebruiker om een geïnformeerde beslissing te nemen. Die ondersteuning kan geboden worden door de bijstandsorganisaties. Samen met de vergunde zorgaanbieders kan gezocht worden naar manieren om de woon- en leefkosten meer algemeen publiek te maken of hoe het op zijn minst mogelijk is om het gehanteerde systeem van woon- en leefkosten meer publiek te maken voor gebruikers die geen gebruik maken van de betreffende voorziening.

3. Zoek naar oplossingen om de vervoerskost betaalbaar te houden.

Er is een grote consensus dat de werkelijke vervoerskost onbetaalbaar is. Op dit moment hebben vergunde zorgaanbieders uiteenlopende manieren om de vervoerskost te drukken. Een vervoerskost is een typische extra kost van een PmH. Elke persoon in de samenleving heeft een vervoerskost, maar net omwille van de handicap is die vaak aan de ene kant hoger en aan de andere kant ook moeilijker te betalen net omdat de persoon zelf omwille van zijn handicap niet voor een eigen inkomen kan zorgen. Het vereist dan ook een maatschappelijk debat hoe we als samenleving omgaan met die vervoerskosten.

4. Zet in op het versterken van het collectief overlegorgaan met betrekking tot het systeem van de woon- en leefkosten.

De studie wijst op de spanning tussen de PVF-logica die de individualisering versterkt en de participatieve logica die de basis vormt voor het collectief overlegorgaan en waarin gezocht wordt naar collectieve oplossingen op basis van dialoog en samenwerking tussen de budgethouders. Het collectief

overlegorgaan moet geraadpleegd worden over de implementatie van een nieuw systeem van woon- en leefkosten in de voorziening. Zij kunnen hieromtrent ook advies uitbrengen. Deze opdracht zet heel wat druk op dit orgaan en betekent dat ze in een moeilijke positie komen zowel ten opzichte van de zorgaanbieder als ten opzichte van de andere gebruikers. De cijfers uit het rapport tonen aan dat het aantal gebruikers dat hieraan deelneemt niet zo groot is, zeker niet in vergelijking met het totale aantal bewoners. In ieder geval moet vermeden worden dat het collectief overleg door de vergunde zorgaanbieder ingezet wordt om de woon- en leefkosten te verdedigen. Daarnaast kan een actief traject opgestart/ georganiseerd worden samen met het VAPH, de Vlaamse zorgaanbieders en de gebruikersorganisaties om het collectief overleg te versterken. Aandachtspunten zijn hierbij (1) cliëntvertegenwoordigers die hun eigen situatie kunnen overstijgen en collectieve belangen kunnen verdedigen, (2) het installeren en garanderen van een overlegklimaat waarin de cliëntvertegenwoordigers in dialoog kunnen gaan, durven kritisch te zijn en alternatieven voor te stellen.