

## Rapport 30

### Financiering van de voorzieningen voor personen met een handicap: kleinschalige groepswooningen

Onderzoeker: Annelies De Coninck

Promotor: dr. Sofie Kuppens

## Samenvatting

### Aanleiding en doelstelling

De visie op personen met een handicap is inmiddels grondig veranderd, zowel in de internationale context als in onze maatschappij. Er wordt afgestapt van paternalisme waarbij de focus op de handicap werd gelegd en de verzorging in gespecialiseerde instellingen werd aangeboden, waardoor de nadruk niet op de persoon zelf lag en deze zelfs ongewild buiten de samenleving belandde. De VN-conventie inzake de rechten van personen met een handicap van 13 december 2006 ondersteunt en stimuleert deze visie verder door te vertrekken vanuit het burgerschapsmodel. Het burgerschapsmodel gaat uit van de idee dat de persoon met een handicap eigen keuzes maakt en over zijn eigen leven beschikt. Dat houdt in dat men zelf de kwaliteit van zijn leven bepaalt en dit zoveel als mogelijk in 'gewone omstandigheden'. Om een volwaardige participatie mogelijk te maken heeft de persoon met een handicap recht op ondersteuning op alle levensdomeinen, zoveel mogelijk binnen het gewone reguliere kader en indien nodig kan men rekenen op handicapspecifieke zorg. Een gelijke toegang krijgen tot alle aspecten van de maatschappij is een onderdeel van de huidige tendens naar 'de vermaatschappelijking van de zorg'.

Het ombouwen van grote residentiële voorzieningen tot kleinschalige woonprojecten is een goede stap in de richting van een concrete toepassing van artikel 19 van het VN-verdrag waarin wordt geijverd voor deïstitutionaliseren. Kleinschalig wonen laat toe soms zwaar zorgafhankelijke personen in een 'thuisomgeving' te laten wonen zonder te moeten inboeten aan kwaliteit (lees: intensiteit en toegankelijkheid) van begeleiding. Doordat begeleiding nabij is, wordt de mogelijkheid geboden om zolang als wenselijk en mogelijk zelfstandig te blijven functioneren. Net zoals in andere landen, wordt met de uitbouw van de relatief nieuwe ondersteuningsvormen 'diensten beschermd wonen' en 'geïntegreerd wonen', alsook het bestaand proefproject 'diensten inclusieve ondersteuning (DIO)', een volwaardig alternatief geboden voor de opvang in een voorziening in Vlaanderen.

Deze kleinschalige (groeps)woonprojecten voor personen met een handicap zijn relatief nieuwe woonvormen en situeren zich tussen de opvang in een tehuis en het begeleid wonen. Het is bedoeld voor personen die meer verantwoordelijkheid willen en kunnen dragen dan mogelijk is in een tehuis, maar toch een intensievere begeleiding nodig hebben dan het begeleid wonen. De diensten bieden met hun

begeleiding de bewoners meer zelfstandigheid, meer keuzevrijheid en een stimulans tot een hogere zelfredzaamheid in vergelijking met de residentiële zorg. De opvang in instellingen of residentiële voorzieningen, duidelijk afgescheiden van de samenleving, remt de vermaatschappelijking van de zorg immers af.

In lijn met bovenstaande evolutie, werd in het kader van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en in nauw overleg met het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH), een onderzoek opgestart door HIVA – Onderzoeksinstituut voor Werk en Samenleving (KU Leuven) over de financiering van de diensten geïntegreerd wonen, de diensten beschermd wonen, de diensten inclusieve ondersteuning vanuit het perspectief van de voorzieningen.

Omdat met de oprichting van deze diensten wordt ingespeeld op de toenemende vraag naar vermaatschappelijking van de zorg is net een vergroot inzicht in de financiële leefbaarheid van deze diensten bijzonder interessant. Het VAPH wenst de nieuwe tendensen van inclusieve zorgvormen en de vermaatschappelijking van de zorg immers verder te ondersteunen en nader te bekijken.

Ondanks hun belang binnen de tendens tot vermaatschappelijking van de zorg, bestaat momenteel nog weinig inzicht in de financiële leefbaarheid of kosten- en uitgavenstructuur van deze diensten vanuit het standpunt van de voorzieningen. Het rapport van Hedebouw & Peetermans (2009) behandelde de financiering van de diensten beschermd wonen reeds vanuit het cliëntperspectief. Dit onderzoek beoogt de financiële leefbaarheid van dergelijke kleinschalige woonprojecten voor personen met een handicap in te schatten vanuit het standpunt van de voorzieningen. Het huidig onderzoek is daardoor complementair aan reeds bestaande kennis over de financiering van kleinschalige (groeps)woonprojecten.

### **Methodologie**

De algemene onderzoeksdoelstelling kunnen we vertalen in theoretische en empirische deeldoelstellingen.

In het theoretische luik wordt het toenemend belang van kleinschalige woonprojecten geïllustreerd en internationaal gekaderd. Daarna wordt een algemene inventaris van de huidige financieringsmechanismen en modaliteiten op basis van het theoretisch referentiekader opgemaakt aan de hand van een documenten- en (internationale) literatuuranalyse. Ook wordt ingegaan op de algemene tendens naar een persoonlijke financiering van personen met een handicap, zowel in Vlaanderen als internationaal. Hierbij wordt vervolgens ingezoomd op de diensten beschermd, geïntegreerd wonen en inclusieve ondersteuning.

In het tweede deel van dit rapport wordt de financiële leefbaarheid van deze diensten empirisch getoetst. We denken daarbij aan rentabiliteit, de gemaakte kosten en de opbrengsten die daar tegenover staan. In welke mate draagt het VAPH bij aan de werking van de diensten? Zijn de toelagen voor de werkingskosten van de begeleiding toereikend om de (personeels)kosten te kunnen dragen? Daarnaast wordt in kaart gebracht welke financiële afspraken worden gemaakt tussen de voorziening en haar cliënten, wat betreft de organisatie van de huisvesting, voeding, onderhoud, dagbesteding, mobiliteit, de dienstverlening van de reguliere diensten, etc. Ten slotte wordt nagegaan wat de kostendeterminanten zijn van deze dienstverlening, in het bijzonder welke rol de zorgzwaarte van het cliënteel speelt, in de samenstelling van de kostenstructuur van de diensten. Om een antwoord te bieden op voorgaande empirische onderzoeksvragen hebben we nood aan gedetailleerde boekhoudkundige gegevens van voorzieningen die dergelijke kleinschalige (groeps)woonprojecten aanbieden.

Binnen het empirische luik van dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een meervoudige case- of gevalstudie aangezien de meeste diensten, gegeven het beperkt aantal erkende plaatsen, geen afzonderlijke resultatenrekening (kunnen) bijhouden van hun activiteiten en de nadruk bovendien op een diepgaande analyse van specifieke kleinschalige woonprojecten lag. Om de benodigde cases te bekomen, die beschikken over een analytische boekhouding, werd een niet-probabilistische steekproef getrokken uit de populatie van erkende voorzieningen die kleinschalige woonprojecten aanbieden. In Vlaanderen hebben 89 voorzieningen een erkende dienst beschermd wonen met in totaal 1 096 plaatsen. De 30 erkende diensten geïntegreerd wonen bieden 92 plaatsen aan en tot op heden zijn er 64 diensten inclusieve ondersteuning erkend. Een voorziening kan de verschillende erkenningen beschermd wonen, geïntegreerd wonen en DIO combineren, waardoor er meer erkenningen zijn toegekend dan het aantal voorzieningen.

Een warme oproep tot medewerking aan dit onderzoek werd gericht aan de diensten die 1) beschikken over een afzonderlijke resultatenrekening voor de kleinschalige woonprojecten en 2) bij voorkeur beschikken over voldoende gedetailleerde boekhoudkundige gegevens die verder gaan dan wat wettelijk gepubliceerd wordt bij de Nationale Bank. Aan deze voorzieningen werd gevraagd om bovenstaande informatie elektronisch aan te leveren en de onderzoekers verder bij te staan voor bijkomende vragen of toelichtingen.

In totaal hebben negen voorzieningen positief gereageerd op de oproep, waarvan vier diensten echter niet in aanmerking kwamen omdat ze (toch) niet over de noodzakelijk gedetailleerde boekhoudkundige gegevens beschikten. Finaal werden vijf voorzieningen behouden in de analyse. Ondanks het beperkter aantal voorzieningen kon gedetailleerde informatie verzameld worden over meer cases, gegeven de verschillende erkenningsvormen, woonvarianten of locaties. Uit de bekomen informatie was het mogelijk om 11 cases te onderscheiden. Over deze cases heen werd in 2012 in totaal aan 54 cliënten begeleiding geboden.

### **De resultaten met betrekking tot de financiële leefbaarheid van de diensten**

Het organiseren van de woonfunctie behoort niet tot het wettelijk takenpakket van de voorziening, maar wordt doorgaans wel als (neven)taak opgenomen. Het is een extra service bovenop hun kerntaak, met name de begeleiding die ze bieden. De voorziening stelt haar infrastructuur ter beschikking of fungeert als tussenpersoon van de huurder (cliënt) en de verhuurder (particulier of sociale huisvestingsmaatschappij). De organisatie en betaling verlopen in beide gevallen via de diensten. Daarbij wordt vaak geobserveerd dat de voorziening een gedeelte van de cliëntgebonden kosten op zich neemt, ook al zou het cliënteel deze kosten zelf moeten dragen. Woonkosten en andere gerelateerde supplementaire diensten behoren immers niet tot het pakket 'gratis begeleiding' van diensten. Voorzieningen die een gedeelte van de woonkosten en zelfs supplementaire diensten van het cliënteel dragen, bereiken uiteraard moeilijker een financieel evenwicht. Als beweegreden kunnen wij veronderstellen dat de voorzieningen de niet al te financieel draagkrachtige cliënten wensen te ontlasten. Een bijkomende kost van bijvoorbeeld 100 euro per maand weegt namelijk veel meer door op de financiële draagkracht van de cliënt dan op het financieel evenwicht van de voorziening. Het is een beleidskeuze van de voorziening om bepaalde kosten zelf te dragen en niet integraal door te schuiven naar de cliënt. Een voorziening kan met andere woorden een 'goedkope' exploitatie hebben als de kost helemaal bij de cliënt gelegd wordt. Het betreft dus een keuze tussen de verzwaring van het eigen budget of dat van de cliënt.

Vanuit het standpunt van de Vlaamse overheid, meer bepaald het VAPH, is het vooral belangrijk te weten of de begeleidingskost gedekt wordt door de subsidie. De zuivere begeleidende personeelskost wordt binnen alle cases gedekt door de subsidies voorzien door het VAPH, wat pleit voor deze subsidiërende overheid. De subsidies van het VAPH worden niet gecorrigeerd voor de ondersteuning die reeds wordt geboden door andere, reguliere diensten en het sociaal netwerk van de cliënt, wat een mogelijke verklaring van het overschot zou kunnen zijn.

De diensten boeken echter maar zelden indirecte (personeels-)kosten op de resultatenrekening van de betreffende diensten, waardoor de werkelijke totale personeelskost buiten beeld blijft. De voorzieningen die de overkoepelende organisatiekosten dan toch verder verdelen over de diensten blijken echter niet toe te komen met de werkingssubsidies van het VAPH. De dekking van de subsidies blijkt beperkt te zijn tot de begeleidingskosten, maar in realiteit worden meer personeelskosten gemaakt. We zouden kunnen stellen dat de begeleiding op erkenningsniveau een (verborgen) verliespost is, maar niet op organisatieniveau. Alle personeel dat ingezet wordt, wordt immers ook gesubsidieerd, zij het via andere afdelingen of erkenningen. Er gebeurt dus een interne verschuiving van de middelen. Het blijft op basis van dit onderzoek echter onduidelijk waarom en hoe dergelijke interne verschuiving wordt gerealiseerd binnen de organisatie. Het is mogelijk dat een organisatie verkiest om bijkomende middelen prioritair te besteden aan innovatieve werkvormen; dat men elders efficiëntiewinst genereert; en/of dat er enige marge op subsidies voor andere afdelingen of werkvormen zou zitten.

### **Determinanten van het financiële evenwicht van de diensten**

Naast de algemene financiële leefbaarheid van de diensten werd ook de relatie tussen de zorgzwaarte en de financiële leefbaarheid van de diensten, in casu de begeleidingskost, nader bekeken.

Algemeen genomen stemt de gemiddelde **zorgzwaarte** op erkenningsniveau (dus over de cliënten heen), zoals in kaart gebracht met het zorgzwaarte-instrument (ZZI), overeen met de zorgzwaarte die het VAPH voor ogen heeft voor dergelijke kleinschalige woonprojecten. We zien binnen de erkenning en zelfs binnen de leefgroepen echter een zekere variabiliteit in de zorgzwaarte op cliëntniveau. Cliënteel dat in principe in aanmerking zou komen voor geïntegreerd wonen kan ook begeleid worden door een dienst beschermd wonen. Er zijn namelijk veel meer erkende plaatsen beschermd wonen dan geïntegreerd wonen beschikbaar. De zorgzwaarte kan bovendien ook tijdens de begeleidingsduur toenemen, waardoor men als persoon met een hogere zorggraad toch binnen beschermd wonen begeleid wordt.

Daarnaast komt de subsidie van het VAPH overeen met de gemiddelde **begeleidingskost** op het niveau van de erkenning. We zagen, dankzij de zeer gedetailleerde boekhoudkundige informatie van vijf cases binnen één erkenning, dat de begeleidingskost ook sterk kan variëren naargelang het woonhuis en het cliënteel dat er verblijft, niettegenstaande op voorzieningsniveau de zorgzwaarte gemiddeld was. De begeleidingskosten van zwaardere zorgprofielen kunnen namelijk 'gecompenseerd' worden door de opname van lichtere zorgbehoevenden of door de opname van zorgprofielen die wat betreft de begeleidingstaken mede een beroep kunnen doen op reguliere diensten en mantelzorgers. In dat opzicht is de variabiliteit van de zorgzwaarte binnen de voorzieningen ook gelinkt aan de grootte van de voorziening.

Een rechtlijnig **verband** tussen de variabiliteit van de zorgzwaarte (gemeten met ZZI) en de variabiliteit van de begeleidingskost is op cliëntniveau echter niet zichtbaar. Een mogelijke verklaring volgens de respondenten is dat de reële zorgzwaarte niet altijd overeenstemt met de resultaten van het zorgzwaarte-

instrument (ZZI). Er werd geopperd dat sommige problematieken, die een grotere reële ondersteuning vragen, minder tot uiting komen bij een indicatiestelling via het zorgzwaarte-instrument. Een accurate inschatting van de begeleidingskost via het zorgzwaarte-instrument is daarnaast ook moeilijk omdat er naast de zorgzwaarte nog andere factoren de begeleidingskost mee bepalen, onder meer de anciënniteit en het kwalificatieniveau van het personeel, de samenstelling van de leefgroepen, en de te overbruggen afstand; factoren die in volgende paragraaf uitgebreider aan bod komen.

Het rapport kon nog andere factoren identificeren als determinant van de financiële leefbaarheid van de diensten. Een eerste reeks kostprijddeterminanten is gerelateerd aan de begeleidingskost. De overige determinanten hebben eerder betrekking op het gevoerde beleid van de voorziening en de boekhoudmethoden die zij hanteren.

- De **anciënniteit en het kwalificatieniveau** van het begeleidend personeel stuwen mogelijk de begeleidingskost de hoogte in, maar deze kostenverhogende elementen worden gecorrigeerd binnen het subsidiëringsmechanisme.
- De mate waarin de cliënt een beroep kan doen op **reguliere diensten en mantelzorgers** kan de noodzaak van handicapspecifieke begeleiding doen verminderen.
- De begeleidingskost wordt mede bepaald door de **afstand** die begeleiders moeten afleggen tot de cliënt.
- De **specifieke problematiek** of de werkelijke zorgzwaarte van de cliënt beïnvloedt de begeleidingskost van de cliënt.
- De **grootte van de leefgroep** stuurt de begeleidingskost. De begeleiding bestaat namelijk in individuele of collectieve vorm.
- Het **opnamebeleid** van de voorziening kent een invloed op de begeleidingskost.
- Ook van belang is de mate waarin de voorziening ervoor kiest de **werkelijke woonkosten door te rekenen aan de cliënt**, hetzij als eigenaar van de woning, hetzij als tussenpersoon van de verhuurder en de cliënt.
- De voorziening kiest daarnaast in welke mate zij **supplementaire diensten** (medici, voeding, was, huishoudelijke hulp, klusjesdienst, vervoersdienst, etc.) organiseren en aanbieden, alsook tegen welke vergoeding.
- De kostprijs van dergelijke werksoort wordt uit de boekhouding afgeleid, maar kan variëren naargelang de **gekozen boekhoudmethode**. De keuze om al dan niet de indirecte kosten te verdelen over de verschillende werksoorten, alsook de gekozen verdeelsleutel kan de rentabiliteit van de werksoort sturen, weliswaar in beperkte mate aangezien het merendeel van de kosten binnen de 3 werksoorten bestaan uit direct toewijsbare (personeels)kosten.

## Beleidsaanbevelingen

Niet alleen in Vlaanderen maar ook in de internationale context zien we een tendens naar persoonsvolgende financiering. Deze evolutie zou de financiële leefbaarheid van de kleinschalige (groeps)woonprojecten in de toekomst mee kunnen bepalen. We formuleren daarbij enkele aandachtspunten.

Momenteel wordt de financiering vanuit de Vlaamse overheid voor het geheel van de erkenning opgemaakt, terwijl in het nieuwe financieringsmodel '**persoonsvolgende financiering**' de specifieke cliënt met zijn eigen noden, behoefte en zijn 'enveloppe' centraal zal staan. Daarbij is het uitermate belangrijk

dat de reële begeleidingsnood van de cliënt voldoende gecapteerd zal worden in het nieuwe financieringssysteem, zodat de voorziening net zoveel begeleiding kan geven als wat wenselijk wordt geacht, alsook dat de ondersteuningsbehoeften van de individuele cliënt voldoende gefinancierd worden. De toekomstige persoonsvolgende financiering vormt bijgevolg niet onmiddellijk een probleem voor dergelijke dienst, zolang de koppeling van de financiering met de reële begeleidingsnood en -kost correct wordt gemaakt.

Op dit moment is de uitwerking van het nieuwe financieringsmodel 'persoonsvolgende financiering' nog relatief vaag. Hoe zal het systeem bijvoorbeeld rekening houden met de kostprijs van anciënniteit en kwalificatieniveau van de begeleiders waar de individuele personen beroep op zullen doen? De kostprijs die gepaard gaat met de afstand tot de woning of de grootte van de leefgroep? Het zijn maar enkele factoren die naast de zorgzwaarte en andere ondersteuningsbehoeften een impact zullen hebben op de individuele kostprijs van begeleiding. Het vouchersysteem zou ook deze (organisatiegebonden) kostprijselementen moeten vervatten en bijgevolg compenseren. Wij hopen dat hiermee voldoende rekening kan worden gehouden zodat de financiële leefbaarheid van de diensten niet in het gedrang komt, alsook dat de kwaliteit van de begeleiding niet beknot wordt omwille van de invoering van het nieuwe financieringsmodel.

De financiële leefbaarheid van de organisatie is verder afhankelijk van de **schaalgrootte en de diversiteit van de activiteiten**. Door een voldoende schaalgrootte van alle diensten samen, en bovendien ingebed in een ruimere organisatie, wordt het voor de voorziening mogelijk om de dienstverlening te organiseren binnen de huidige subsidies zoals geboden door het VAPH. De diversiteit en spreiding van woonentiteiten met meer of minder ondersteuning maakt dat er een aanbod is voor een divers publiek van cliënten en waarbij voldoende afstemming kan zijn tussen zorgzwaarte en de nodige ondersteuning. De financiële leefbaarheid van de diensten is momenteel haalbaar omdat de organisatie de inzet van middelen kan afstemmen op de reële zorgzwaarte van de verschillende groepen en vormen van dienstverlening. Door de flexibiliteit ontstaat een draagvlak voor de verdere uitwerking van de FAM (Flexibel Aanbod Meerderjarigen) waarbij kleinschalig wonen mogelijk wordt binnen een groter geheel met voldoende diversiteit.

De evolutie in de sector naar een flexibel aanbod van diensten in een regelluw kader, namelijk de MultiFunctioneel Centra (MFC) en het Flexibel Aanbod Meerderjarigen (FAM), brengt heel wat te weeg. De huidige besproken woonvormen (beschermd wonen, geïntegreerd wonen en DIO) bieden binnen hun bestaande wettelijk kader reeds een soort "flexibel aanbod" aan. De diensten beschermd wonen begeleiden immers reeds personen met een zwaardere zorgzwaarte dan gemiddeld, ook al komen zij in aanmerking voor de dienstverlening van een dienst geïntegreerd wonen. De constatacie dat de huidige diensten het aanbod reeds flexibel benaderen, is een goede zaak, zeker gegeven de huidige ontwikkelingen in de sector. Naarmate de persoonsvolgende financiering wordt ingevoerd is het echter belangrijk dat dergelijke compensatie tussen de begeleiding van zwaardere en minder zware zorgbehoevenden (lees: flexibiliteit) binnen een bepaalde woonvorm mogelijk blijft. Mogelijks zou dit moeizamer kunnen verlopen wanneer de sturing niet meer in handen ligt van de voorziening, maar van het financieringssysteem.

De verschuiving van de huidige werkvormen naar het flexibel aanbod (FAM, MFC) in een regelluw kader brengt ook boekhoudkundig enige veranderingen met zich mee. Het regelluw kader zorgt er voor dat men op een flexibele manier, door verschillende werkvormen tegelijk aan te bieden, tegemoet kan komen aan de specifieke wensen en noden van de doelgroep, en meer op maat van de persoon met een handicap kan gewerkt worden. De voorziening denkt niet meer binnen het kader 'dienst beschermd of geïntegreerd

wonen', zo ook boekhoudkundig laat men het kader los. Door de gedetailleerde analyse van de boekhouding, hebben we in dit onderzoek echter gemerkt dat we hieruit waardevolle beleidsgerelateerde informatie kunnen afleiden, met name waar verschuivingen in kosten en opbrengsten mogelijk zijn en waar de problemen zich situeren. Het is een systeem van monitoren, van interne controle, die zal verdwijnen naarmate men ook boekhoudkundig van het kader afstapt. Het wordt moeilijker om het overzicht te bewaren, maar het blijft naar de toekomst toe interessant om de inkomsten en uitgaven van de aparte activiteiten/werkvormen intern bij te houden. Graag merken we daarbij op dat het bijhouden van dergelijk boekhoudkundig detail niet alleen weggelegd blijkt te zijn voor de grotere voorzieningen. We hebben in dit onderzoek gemerkt dat ook de kleinere voorzieningen hierin wonderwel slagen, alsook dit daadwerkelijk benutten. Het monitoren van dergelijke activiteiten als intern instrument is een advies voor alle voorzieningen, hoe klein in omvang ze ook mogen zijn.