

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

21 mei 2007

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de subsidiëring van de thuiszorg

R E K E N H O F

Subsidiëring van de thuiszorg

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, mei 2007



REKENHOF

Subsidiëring van de thuiszorg

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

*Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 15 mei 2007*

Inhoud

Lijst met afkortingen.....	5
Bestuurlijke boodschap.....	6
Samenvatting.....	7
1 Inleiding.....	11
1.1 Voorwerp van het onderzoek.....	11
1.2 Sector thuiszorg en onderzoeksafbakening.....	11
1.3 Onderzoeksdoelstelling.....	13
1.4 Regelgeving.....	14
2 Situering.....	16
2.1 Gezinszorg.....	16
2.2 Poetshulp.....	16
2.3 Dienstencheques.....	17
2.4 Thuisverpleging.....	18
2.5 Zorgverzekering.....	18
3 Uitvoering van het thuiszorgdecreet.....	20
3.1 Indicatiestelling en recht op thuiszorg.....	20
3.2 Bepaling gebruikersbijdrage.....	22
3.3 Statuut van de verzorgende.....	24
3.4 Aanmeldingsplicht.....	25
4 Relatie tussen diensten en hun gebruikers.....	26
4.1 Vaststelling zorgbehoevendheid en toegekende hulp.....	26
4.2 Vaststelling gebruikersbijdrage.....	26
4.3 Taak verzorgende.....	27
4.4 Naleving regelgeving kwaliteitszorg.....	29
5 Programmatie en urencontingent.....	31
5.1 Werkwijze.....	31
5.2 Concrete verdeling van de uitbreiding.....	32
5.3 Evaluatie.....	35
6 Berekening van de subsidies.....	37
6.1 Algemeen.....	37
6.2 Subsidiëring van het verzorgend personeel.....	37
6.3 Subsidiëring van het leidinggevend personeel.....	39
6.4 Subsidiëring van het begeleidend personeel.....	40
6.5 Berekening en betaling van voorschotten en saldi.....	41
7 Diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.....	42
7.1 Inleiding.....	42
7.2 Subsidieberekening.....	43
7.3 Sociaal onderzoek.....	44
7.4 Gebruikersbijdrage.....	44
7.5 Werkings- en financieel verslag.....	45

8	Administratieve organisatie en interne controle	47
8.1	Procedurebeschrijving	47
8.2	Controleomgeving - personeel.....	47
8.3	Dossierbeheer: contact- en andere gegevens	49
8.4	Jaarrekeningen	49
8.5	Betrouwbaarheid van ingediende stukken	50
8.6	Efficiëntie van de procedure	51
8.7	Risicobeoordeling en controlemaatregelen.....	53
8.8	Informaticasysteem Gezins- en Bejaardenhulp	57
8.9	Beleidsinformatie	59
8.10	Inspectie.....	61
9	Conclusies	62
10	Aanbevelingen	64
11	Antwoord van de minister	66
	Bijlage: antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	68

Lijst met afkortingen

BEL	Basis-eerstelijnszorgprofiel
DAC	Derde arbeidscircuit
IBF	Interdepartementaal begrotingsfonds
PIP/PEP	Procesimplementatie- en personeelsplan
SMK	Sectorspecifieke minimale kwaliteitseisen
(thuiszorg)decreet	Decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg
VIA	Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de socialprofit-sector
VTE	Voltijds equivalent
WIGW	Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de subsidiëring van de thuiszorg onderzocht. Het ging na of de subsidies aan de diensten voor gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg werden verstrekt in overeenstemming met de regelgeving en of de overheid in de regelgeving en administratieve organisatie voldoende garanties voor een rechtmatige subsidieverstreking heeft ingebouwd.

Het heeft vastgesteld dat de regelgeving geen criteria bevat voor de toewijzing of de dosering van de hulp en dus niet garandeert dat wie het meest zorg nodig heeft, prioritair hulp ontvangt. Bovendien kunnen de diensten voor gezinszorg bij gebrek aan een eenduidige, dwingende regelgeving een eigen beleid voeren inzake de bijdrage die ze de gebruikers aanrekenen. Bij de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg ontbreekt het op deze punten aan regelgeving of richtlijnen.

De subsidietoekenning en -uitkering verloopt vrij correct. De administratieve organisatie van het subsidiëringsproces is evenwel omslachtig en weinig geautomatiseerd. Een tekort aan controle ter plaatse op de basisgegevens van de subsidieberekening vormt een risico voor de juistheid van de subsidie.

Het Rekenhof beveelt in de eerste plaats een verregaander uitwerking van de reglementering aan, alsook een modernisering van de administratieve organisatie en de effectieve uitvoering van controles.

Samenvatting

Inleiding en situering

Na het algemeen welzijnswerk en het maatschappelijk opbouwwerk, onderzocht het Rekenhof een derde belangrijke subsidiestroom in het beleidsdomein Welzijn, namelijk de thuiszorg – goed voor ongeveer 425 miljoen EUR in 2006. Dit derde onderzoek betrof uitsluitend de *diensten voor gezinszorg* en de *diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg*. Deze diensten hebben raakvlakken met elkaar, maar ook met federale materies, zoals de thuisverpleging en het systeem van de dienstencheques. Het Rekenhof trachtte een globaal inzicht te verwerven in de rechtmatigheid van de subsidieverstreking. Het ging na of de subsidies werden verstrekt in overeenstemming met de regelgeving, en of de overheid in haar regelgeving en administratieve organisatie afdoende voorwaarden voor een rechtmatige verstreking creëerde. Aangezien het onderzoek plaatsvond voor de hervorming van de administratie in het kader van beter bestuurlijk beleid, hanteert dit verslag nog de oude benamingen van het departement en zijn onderdelen.

Uitvoering decreet thuiszorg

Acht jaar nadat het thuiszorgdecreet werd aangenomen (1998) heeft de Vlaamse Regering een aantal fundamentele bepalingen nog altijd niet in werking doen treden, zoals de bepaling over de vaststelling van de gebruikersnoden (indicatiestelling). Hierdoor is het in de memorie van toelichting aan de indicatiestelling gekoppelde recht op thuiszorg nog niet gerealiseerd. In afwachting evalueren de thuiszorgdiensten hulpvragen aan de hand van het BEL-profiel. De regelgeving legt overigens geen verband tussen deze evaluatie en de hulptoewijzing en -prioritering. De diensten moeten in hun kwaliteitsplanning evenmin aangeven hoe zij hun hulpverlening gaan toewijzen.

Inzake de vaststelling van de gebruikersbijdrage zijn het uitvoerende BVR en de handleiding (MB) niet altijd consistent. In de praktijk kunnen de diensten zelf beslissen of en hoeveel (medische en farmaceutische) lasten ze in rekening brengen ter bepaling van de gebruikersbijdrage. Bovendien kunnen zij nog gemotiveerd afwijken van de berekende bijdrage.

Een andere decretale bepaling die nog op uitwerking wacht is die over de aanmeldingsplicht. Diensten voor gezinszorg moeten zich aanmelden opdat de overheid ze zou kunnen evalueren en een kwaliteitscertificaat geven. Nu heeft een gebruiker die beroep zou doen op een niet erkende dienst geen enkele kwaliteitsgarantie.

Relatie tussen gezinszorgdiensten en hun gebruikers

De diensten voor gezinszorg bepaalden in de praktijk de gebruikersbijdragen op uiteenlopende wijze. De verrekening van bepaalde medische lasten vond op disparate wijze plaats. Bovendien hebben vooral private diensten gebruik gemaakt van de reglementaire vrijheid afwijkende gebruikersbijdragen te bepalen. In sommige gevallen waren de afwijkingen willekeurig.

Op grond van de regelgeving is schoonmaken in beginsel geen eigenlijke taak van de verzorgenden, maar van schoonmaakhulpen. In de praktijk bleek schoonmaken echter voor vele verzorgenden de voornaamste bezigheid te zijn. Het subsidiabele urencontingent dat de minister jaarlijks toewijst voor het aanbieden van persoonsverzorging en huishoudelijke hulp ging zodoende grotendeels naar schoonmaakhulp door verzorgenden.

De kwaliteitshandboeken van de diensten voor gezinszorg, waarin zij de organisatie van hun dienstverlening vastleggen, voldeden aan de vereisten van de regelgeving. In de kwaliteitsjaarverslagen ontbrak echter uniformiteit op het vlak van voorstelling en inhoud. Bovendien was de rapportering op sommige punten vaag of onvolledig. Een van de kwaliteitsnormen is een tijdige reactie op klachten. De reactie op klachten liet in de praktijk soms lang op zich wachten, veel langer dan de kwaliteitshandboeken vooropstelden.

Programmatie en urencontingent

De programmatie houdt enkel rekening met de leeftijdsevolutie van de bevolking. Er zijn nochtans indicaties dat de programmatie onvoldoende op de noden is afgestemd en dat ook andere criteria, zoals gezinssamenstelling of omgevingsfactoren, belangrijk zijn.

Bij de totstandkoming van de regelgeving was de programmatie niet volledig ingevuld. Om die achterstand in te halen, schreef de reglementering een jaarlijkse stijging van het urencontingent met 4% voor. In de praktijk werd deze stijging enkel in 2000 gerealiseerd. De verdeling van de bijkomende uren vond van jaar tot jaar gedeeltelijk op grond van andere criteria plaats.

De mate waarin de programmatie is ingevuld, verschilt overigens sterk van gemeente tot gemeente, van minder dan 50% tot meer dan 100%. De verdeling tussen private en openbare diensten blijft ongewijzigd: 82% van het urencontingent gaat naar private diensten, 18% naar openbare. De aanwending van het urencontingent ligt bij private diensten in het algemeen hoger dan bij de openbare, die een grotere versnippering kennen en minder flexibel zijn in hun personeelsbeheer.

Berekening van de subsidies

De Vlaamse Gemeenschap subsidieert de kosten voor verzorgend, leidinggevend en begeleidend personeel van de diensten voor gezinszorg en de werkingskosten van deze diensten. Deze subsidiëring heeft een forfaitair karakter.

Een van de erkenningsvoorwaarden is dat verzorgenden bij de administratie ingeschreven moeten zijn. Sommige diensten stellen echter verzorgenden tewerk die bij de administratie niet gekend zijn en, bijgevolg, ook niet gesubsidieerd worden. Strikt genomen voldoen zij daardoor niet aan de erkenningsvoorwaarden. De aangifte van de onregelmatige prestaties (nacht- en weekendprestaties) is vrij complex en wordt vaak verkeerd ingevuld.

Diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg

Doordat de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg ontstond uit een tewerkstellingsmaatregel (DAC) en bedoeld was als een overgangsmaatregel tot een latere opname in het thuiszorgdecreet, had het onderliggende besluit van de Vlaamse Regering weinig of geen aandacht voor de kwaliteit van de aangeboden zorg: er is geen erkenningsregeling, het kwaliteitsdecreet is niet van toepassing en er is geen programmatie opgesteld voor deze diensten. Ook de rapporterings- en verantwoordingsverplichtingen zijn beperkt.

Bij gebrek aan reglementair vastgestelde criteria om de behoefte aan logistieke hulp en aanvullende thuiszorg te evalueren, bestaat het risico dat de hulp niet naar de meest hulpbehoevende gaat. Het ontbreken van een reglementering om de gebruikersbijdrage te bepalen, kan bovendien leiden tot een ongelijke behandeling van de gebruikers.

Ten slotte waren de werkings- en financiële verslagen van de betrokken diensten vaak onvolledig en soms onjuist.

Administratieve organisatie

Het team Thuiszorg in de afdeling Welzijnszorg slaagt erin het subsidiëeringsproces vlot en tijdig te laten verlopen en heeft oog voor efficiëntieverhoging. Dat heeft tot op heden echter te weinig tot echte verbeteringen geleid.

De administratie controleert de stukken die de diensten indienen, maar een toetsing aan de realiteit ter plaatse ontbreekt. De inspecties ter plaatse op de diensten voor gezinszorg hebben immers onvoldoende aandacht voor de prestatiegegevens van de verzorgenden, die de basis vormen voor de subsidieberekening. Voor de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg is er maar één personeelslid, dat in hoofdzaak subsidieberekeningsgegevens controleert, en er wordt geen controle ter plaatse uitgevoerd.

Het subsidiëringsproces voor de diensten voor gezinszorg is omslachtig en papierverslindend, in het bijzonder de vaststelling van de subsidie voor de prestaties van de verzorgenden. Van elektronische gegevens-uitwisseling is nog geen werk gemaakt. Er is in het team Thuiszorg een gebrek aan functiescheiding (eenzelfde persoon kan prestatiegegevens invoeren én betalingslijsten aanmaken). De administratie maakt onvoldoende gebruik van analytische controles om de juistheid van de gegevens te controleren. De controles en rechtzettingen door de administratie laten bovendien niet altijd een spoor achter, wat controle achteraf bemoeilijkt. Het voor de subsidieberekening gebruikte informaticasysteem is verouderd, niet flexibel, moeilijk te bevragen, en het wordt nauwelijks ondersteund. Ondanks deze mankementen, was de materiële berekening van de subsidie in alle gecontroleerde gevallen correct.

Er wordt ten slotte geen actuele beleidsinformatie gegenereerd inzake kostprijs, zodat de inzichten in de sector op dat vlak te beperkt blijven.

Inspecties door de afdeling Inspectie en Toezicht vinden maar plaats bij grote wijzigingen of na klachten, en betreffen te weinig de correctheid van de basisgegevens voor de subsidieberekening.

Besluit

De regelgeving biedt vooralsnog geen sluitende juridische omkadering voor de subsidieverstreking die de decreetgever nastreeft: enkele fundamentele artikelen van het thuiszorgdecreet (aanmeldingsplicht en indicatiestelling) zijn nog niet uitgevoerd, de regelgeving bevat geen criteria voor de toewijzing van hulp en de diensten hebben te veel vrijheid bij de bepaling van de prijs die zij de hulpvrager mogen aanrekenen. Voor de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg bestaat overigens nauwelijks regelgeving.

Vertrekkend van de gegevens van de diensten voor gezinszorg, vond de subsidietoekenning en -uitkering doorgaans tijdig en correct plaats.

De administratieve organisatie op zich garandeert evenwel geen grote mate van rechtmatigheid bij de subsidieverstreking. Daarvoor is het subsidiëringsproces te omslachtig en te weinig geautomatiseerd, en ontbreekt het aan functiescheiding en aan controles op de toegeleverde gegevens.

Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Welzijn heeft op 10 april 2007 gereageerd op de concrete aanbevelingen waarmee het Rekenhof zijn rapport besloot. Zij onderschreef die aanbevelingen in ruime mate en gaf aan met een aantal elementen rekening te zullen houden bij de uitwerking van een regeling. Zij wees er ook op dat al een aantal stappen in de aanbevolen richting zijn gezet.

1 Inleiding

1.1 Voorwerp van het onderzoek

Het Rekenhof heeft drie belangrijke subsidiestromen binnen het beleidsdomein welzijn onderzocht, met name de subsidiestromen voor thuiszorg, algemeen welzijnswerk en maatschappelijk opbouwwerk. Deze subsidiestromen hebben samen op jaarbasis een budgettaire impact van 503,3 miljoen EUR⁽¹⁾:

Subsidiestroom thuiszorg	425.149.000 EUR
Subsidiestroom algemeen welzijnswerk	70.270.000 EUR
Subsidiestroom maatschappelijk opbouwwerk	7.885.000 EUR
Totaal:	503.304.000 EUR

Dit derde en laatste verslag⁽²⁾ rapporteert over de subsidiestroom naar de thuiszorg. Aangezien het onderzoek plaatsvond voor de invoering van beter bestuurlijk beleid, hanteert dit verslag nog de benamingen van vóór die hervorming.

Op 24 oktober 2006 bezorgde het Rekenhof het voorontwerp van verslag aan de administratie, die op 14 december 2006 antwoordde. Op 20 februari 2007 werd het ontwerp van verslag aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bezorgd, die antwoordde op 10 april 2007. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage en wordt toegelicht in het laatste hoofdstuk.

1.2 Sector thuiszorg en onderzoeksafbakening

Het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg heeft een aantal voorzieningen voor ouderenzorg en de vroegere gezins- en bejaardenhulp samengebracht onder de sector thuiszorg. Inmiddels hebben de vorige ministers van Welzijn een nieuw zorgdecreet in het vooruitzicht gesteld, dat de bestaande rustoord- en thuiszorgdecreten zou integreren⁽³⁾. Het regeerakkoord van de huidige regering, en meer bepaald de beslissingen van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006, heeft deze intentie bevestigd. Thuiszorg is een speerpunt in het zorgbeleid van de

¹ Op grond van de initiële begroting 2006 van de Vlaamse Gemeenschap.

² De beide andere verslagen werden al voorgelegd aan het Vlaams Parlement: verslag over het algemeen welzijnswerk: Stuk 37-D (2005-2006) – Nr.1; verslag over het maatschappelijk opbouwwerk: Stuk 37-G (2005-2006) – Nr 1.

³ Beleidsbrief 2002-2003 van de toenmalige minister bevoegd voor welzijn.

regering. Zij moet mensen toelaten langer in de eigen thuisomgeving te blijven op een aanvaardbare manier.

In het kader van de thuiszorg worden de volgende voorzieningen en verenigingen erkend en gesubsidieerd:

- Diensten voor gezinszorg: zij bieden persoonsverzorging, huishoudelijke hulp en schoonmaakhulp aan, alsook de ondersteuning en begeleiding die daarmee verband houdt. Sinds 2003 zijn de zes kraamcentra in de diensten voor gezinszorg geïntegreerd.
- Lokale dienstencentra: zij bieden informatieve, recreatieve en vormende activiteiten aan, alsook hulp bij activiteiten van het dagelijks leven, en zij fungeren als ontmoetingspunt.
- Regionale dienstencentra: zij geven informatie en advies over hulp- en dienstverlening. Zij ondersteunen ook de vrijwilligerswerking.
- Dagverzorgingscentra: zij bieden dagverzorging aan, alsook de gezinsverzorging en de huishoudelijke verzorging.
- Centra voor kortverblijf: zij bieden (in rusthuizen) bedden aan voor nachtverblijf of verblijf voor een beperkte periode.
- Diensten voor oppashulp: zij coördineren vraag en aanbod van oppashulp.
- Verenigingen van gebruikers en mantelzorgers: zij ondersteunen gebruikers en mantelzorgers en behartigen hun belangen.

Daarbuiten zijn er nog diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Deze (private) diensten worden niet erkend, maar wel gesubsidieerd. Het gaat om vroegere DAC-projecten, die in 2001 in het kader van het VIA werden geregulariseerd⁴).

Van het budget voor de thuiszorg gaat ongeveer 80% naar de diensten voor gezinszorg, 18% naar de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg en 2% naar de andere voorzieningen en verenigingen.

Alleen de diensten voor gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg ontvangen een min of meer volwaardige subsidie. Voor de andere voorzieningen is de subsidie forfaitair en (erg) beperkt in verhouding tot de reële kosten; zij moeten een beroep doen op andere inkomsten: gebruikersbijdragen, subsidiëring door lokale besturen, en, voor de dagverzorgingscentra en de centra voor kortverblijf, eventueel subsidiëring door het RIZIV.

Wegens het beperkte budgettaire belang, de beperkte verantwoordingsplicht en het forfaitaire karakter van de subsidie voor de andere voorzieningen en verenigingen, heeft het Rekenhof het onderzoek beperkt tot de diensten voor gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aan-

⁴ Met ingang van 1 januari 2006 worden ook 95 openbare diensten gesubsidieerd voor een totaal van 58,5 VTE.

vullende thuiszorg (samen goed 98% van het thuiszorgbudget). De diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg kennen maar een summiere regelgeving en, vooral, een beperkte verantwoordingsplicht. Het verslag richt zich dan ook hoofdzakelijk op de diensten voor gezinszorg.

1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het onderzoek wilde inzicht verwerven in de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies. Het Rekenhof ging niet alleen na of de subsidies werden verstrekt in overeenstemming met het decreet en het uitvoeringsbesluit, maar ook of de overheid op het vlak van regelgeving en administratieve organisatie afdoende voorwaarden heeft gecreëerd voor een rechtmatige verstrekking.

Gezien de globale invalshoek, vertaalde de doelstelling zich in de volgende onderzoeksvragen:

- Biedt de regelgeving een degelijke en sluitende juridische omkadering voor de subsidieverstrekking die de decreetgever nastreeft ?
- Is de subsidietoekenning en -uitkering in overeenstemming met de regelgeving ?
- Garandeert de organisatie van de administratie een grote mate van rechtmatigheid bij de subsidieverstrekking ?

Het Rekenhof heeft eerst de regelgeving getoetst aan de beginselen van behoorlijke regelgeving en vervolgens de regelgeving zelf als norm gehanteerd bij de toetsing van de rechtmatigheid van de toegekende subsidies. Het heeft de administratieve organisatie getoetst aan de normen voor een effectief internecontrolesysteem.

Door een individueel en gegevensgericht dossieronderzoek kon het Rekenhof zowel een expliciet antwoord formuleren op de tweede onderzoeksvraag, als voldoende zekerheid krijgen dat de administratieve processen en interne controle verlopen zoals de administratie ze beschrijft. Daarvoor heeft het een steekproef van dossiers⁽⁵⁾ uit de periode 2002-2004 gecontroleerd en geëvalueerd aan de hand van een vragenlijst. Het heeft zes van de achttien private diensten voor gezinszorg in de steekproef opgenomen. Zij vertegenwoordigen 91% van de subsidie voor de private sector. Van de openbare sector werden elf van de 130 diensten in het onderzoek betrokken, goed voor 33% van de subsidie aan de openbare sector⁽⁶⁾.

⁵ Steekproef getrokken zo dat de kans dat het dossier in de steekproef wordt opgenomen evenredig is met het bedrag van de ontvangen subsidie.

⁶ Budgettair zijn de private diensten veel belangrijker dan de openbare: zij vertegenwoordigen 82% van de toegekende subsidie.

Het Rekenhof heeft ook een steekproef van negen van de twintig gesubsidieerde diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg onderzocht: de vijf diensten verbonden aan een dienst voor gezinszorg uit de eerste steekproef, en nog vier diensten die niet verbonden zijn aan een dienst voor gezinszorg. Deze diensten vertegenwoordigen 91% van het budget.

Het verslag situeert eerst de gezinszorg en logistieke hulp en aanvullende thuiszorg in de thuiszorgverstrekking. Daarna komt de gezinszorg aan bod: de regelgeving ter uitvoering van het decreet, de vaststellingen van het dossieronderzoek, de toewijzing van de contingenten en de subsidiebepaling. Een afzonderlijk hoofdstuk is gewijd aan de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Daarna volgt een schets van de administratieve organisatie en de interne controle. Het verslag sluit af met conclusies, aanbevelingen en een toelichting bij het antwoord van de minister.

1.4 Regelgeving

Het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg bracht een aantal voorzieningen voor ouderenzorg en de vroegere gezins- en bejaardenhulp samen onder de sector thuiszorg.

De regering heeft het decreet uitgevoerd met het BVR van 18 december 1998, dat zeven bijlagen telt (1 per soort voorziening). Voor de diensten voor gezinszorg worden jaarlijks een BVR dat het totaal aantal subsidieerbare uren vaststelt en twee ministeriële besluiten tot vaststelling van de subsidieerbare urencontingenten van respectievelijk de private en openbare diensten voor gezinszorg opgemaakt.

Het MB van 30 november 1999 inzake de kwaliteitszorg in de diensten voor gezinszorg bevat de sectorspecifieke minimale kwaliteitseisen en gaf daarmee verder uitvoering aan de bepalingen over kwaliteitszorg in het BVR.

Het bijdragesysteem van de gebruiker van een dienst voor gezinszorg is geregeld in het MB van 26 juli 2001.

Voor de logistieke hulp en aanvullende thuiszorg is de subsidieregeling opgenomen in het BVR van 10 juli 2001. Het MB van 26 juli 2001⁽⁷⁾ bepaalde de diensten die in aanmerking komen voor subsidiëring en per dienst het aantal VTE. Twee MB's vulden deze regelgeving aan: het MB

⁷ Ondertussen vervangen door het MB van 24 mei 2006 tot bepaling van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg die in aanmerking komen voor subsidiëring en tot bepaling van het aantal VTE per functiecategorie en per dienst voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Door dit MB worden ook openbare voorzieningen gesubsidieerd (58,5 VTE voor 95 diensten).

van 13 mei 2002 tot bepaling van de vorm en inhoud van het werkingsverslag van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg en van de bewijsvoering van de tewerkstelling van het begeleidend en leidinggevend personeel van deze diensten en het MB van 22 mei 2002 tot bepaling van de vorm en inhoud van het financieel verslag voor de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg⁸).

⁸ Ondertussen vervangen door het BVR van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

2 Situering

Georganiseerde huishulpverlening neemt verschillende vormen aan. De memorie van toelichting bij het thuiszorgdecreet stelde voorop dat afstemming en coördinatie van de verscheidenheid in beleidsintenties (gezinsbeleid, tewerkstellingsbeleid, gezondheidsbeleid, emancipatiebeleid, fiscaal beleid en huisvestingsbeleid) en beleidsniveaus (OCMW, gemeente, provincie, gewest, gemeenschap en federaal) en de uiteenlopende financieringsstromen voor de Vlaamse Gemeenschap een belangrijke uitdaging en een aandachtspunt zouden blijven. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat een aantal verplichtingen inzake afstemming en samenwerking in het kader van de kwaliteitszorg aan de diensten voor gezinszorg worden opgelegd⁹), maar dat aan de afstemming op macro-niveau weinig is veranderd.

2.1 Gezinszorg

De diensten voor gezinszorg bieden in de eerste plaats persoonsverzorging en huishoudelijke hulp aan. Daarbuiten bieden zij op vraag van de gebruiker ook schoonmaakhulp aan, hetzij zelf, hetzij op grond van een samenwerkingsovereenkomst.

Het *statuut van de verzorgende* somt de mogelijke taken van een verzorgende in een dienst voor gezinszorg op niet-limitatieve wijze op¹⁰). Zij bestaan uit: persoonsverzorging, huishoudelijke hulp- en dienstverlening, psychosociale ondersteuning en algemene (ped)agogische ondersteuning. De taken uit de categorie persoonsverzorging kunnen ook worden verricht door bepaalde categorieën van gezondheidszorgberoepen, in het bijzonder verpleeg- en zorgkundigen. De taken uit de categorie huishoudelijke hulp kunnen ook door poetshulpen en personeelsleden tewerkgesteld in het kader van de dienstencheques worden uitgevoerd.

2.2 Poetshulp

Het BVR van 10 juli 2001 tot regeling van de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg omschrijft de door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerde logistieke hulp en aanvullende thuiszorg als: de hulp- en dienstverlening aan huis die bestaat uit schoonmaakhulp, klusjeshulp en oppashulp, alsook de daarmee ver-

⁹ In het *statuut van de verzorgende in de thuiszorg* werd al eerder expliciet als taak de samenwerking met andere hulpverleners opgenomen.

¹⁰ Dit *statuut* is een bijlage bij het intussen opgeheven BVR van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp.

band houdende algemene psychosociale en pedagogische ondersteuning. Het omschrijft schoonmaakhulp als: de hulp- en dienstverlening die bestaat uit werkzaamheden die het reinigen van en het bevorderen van de hygiëne in de woning van de gebruiker tot doel hebben.

Deze subsidieregeling is gegroeid uit de regularisatie van DAC-personeel en had tot einde 2005 alleen betrekking op private voorzieningen; sinds 2006 worden ook openbare diensten voor een beperkt aantal VTE gesubsidieerd.

Uit de jaarverslagen van sommige diensten voor gezinszorg blijkt dat een aanzienlijk deel van de prestaties van de verzorgenden betrekking heeft op schoonmaakhulp (zie verder).

2.3 Dienstencheques

De wettelijke basis voor het systeem van dienstencheques is de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. Het doel van deze federale maatregel is werkgelegenheid te creëren, voornamelijk ten behoeve van laaggeschoolde werknemers, en een deel van het zwartwerk te vervangen door arbeid in loondienst. Het systeem geldt alleen voor privépersonen en voor activiteiten in het kader van de *hulp van huishoudelijke aard*.

Er is dus een grote overlapping met de poetsdiensten, maar ook met de diensten voor gezinszorg kan een overlapping bestaan: veel taken in de categorie *huishoudelijke hulp- en dienstverlening* die in de gezinszorg worden verricht, zijn immers prestaties die ook in het kader van de dienstencheques kunnen worden geleverd: wassen en strijken, bereiden van maaltijden,... De gebruiker betaalt in het dienstenchequessysteem elk gepresteerd uur met een dienstencheque die hij aankoopt tegen 6,70 EUR. De reële kostprijs bedraagt met een fiscaal voordeel van 30% (maximum) maar 4,69 EUR. Doordat de gebruikersbijdrage per uur in het kader van de erkende diensten voor gezinszorg inkomensgerelateerd is⁽¹¹⁾, is het vanaf een bepaald inkomen voordeliger een beroep te doen op dienstencheques. Terwijl de verzorgenden van een erkende dienst voor gezinszorg over bepaalde kwalificaties moeten beschikken, is dit bij personeel dat in het kader van de dienstencheques werkt, niet het geval. De minister stelt echter terecht dat de taken persoonsverzorging en psychosociale en (ped)agogische ondersteuning alleen maar kunnen worden uitgevoerd door mensen die een basisopleiding tot verzorgende hebben gevolgd en zich daarna ook voortdurend bijscholen⁽¹²⁾. De overlapping in taken situeert zich dus alleen op het vlak van de huishoudelijke hulp- en dienstverleningstaken en er is veel

¹¹ De gebruikersbijdrage voor de poetsdiensten is niet geregeld: in de praktijk blijken de meeste diensten een inkomensgerelateerde bijdrage aan te rekenen vergelijkbaar met die van de diensten voor gezinszorg.

¹² Schriftelijke vraag nr. 106 van Vera Jans aan Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vlaams Parlement, Vragen en Antwoorden, Nr 7 - april 2006.

de huishoudelijke hulp- en dienstverleningstaken en er is veel meer overlapping met de poetsdiensten dan met de verzorgende taken in de diensten voor gezinszorg. Vijf van de zes private diensten voor gezinszorg uit de steekproef behoorden tot een organisatie die ook erkend was in het kader van de dienstencheques.

2.4 Thuisverpleging

Als de uitoefening van de verpleegkunde plaatsvindt in de thuisomgeving, gaat het om thuisverpleging. De thuisverpleging wordt federaal gesubsidieerd; de Vlaamse Gemeenschap erkent en subsidieert alleen *samenwerkingsinitiatieven inzake thuisverzorging* (SIT's)⁽¹³⁾. Voor het overige valt de thuisverpleging volledig onder de federale ziekteverzekering. Ook thuisverpleging omvat echter dikwijls een persoonlijke verzorging (de zogenaamde *toiletten*) en overlapt zo de persoonsverzorgingstaken van de verzorgende in de gezinszorg. Volgens een onderzoek naar *kerninterventies in de thuisverpleegkunde*⁽¹⁴⁾ zijn de drie voornaamste interventies in thuisverpleging: baden/douchen, helpen met kleden en aanwezig zijn. Deze taken vormen duidelijk ook een belangrijke opdracht van verzorgenden van de diensten voor gezinszorg. Volgens het jaarverslag 2004 van een belangrijke voorziening in de thuisverpleging is vanaf de leeftijdsgroep van 80 jaar meer dan de helft van de verzorgingen hygiënische verzorging. De nettobijdrage die de gebruiker dient te betalen voor *verpleegkundige* hygiënische verzorging kan zeer laag zijn door de RIZIV-terugbetaling (van gratis tot 1,11 EUR)⁽¹⁵⁾. Gebruikers zullen zoveel mogelijk opteren voor de goedkoopste zorgverstrekking. Bovendien is de toegangsdrempel tot thuisverpleging in de vorm van toiletten niet hoog. Bij de bespreking van het thuiszorgdecreet in het parlement in 1998 werd erop gewezen dat het jammer was dat de medische thuisverzorging niet in het ontwerp van decreet geïntegreerd was en dat de aansluiting met die sector naar de toekomst zeker gerealiseerd moest worden⁽¹⁶⁾.

¹³ BVR van 21 december 1990 houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging.

¹⁴ Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, uitgevoerd door de Vlaamse Federatie van Diensten voor Thuisverpleging, oktober 2002.

¹⁵ Op grond van de honoraria van toepassing op 1 januari 2006 die tot basis dienen voor de berekening van de verzekeringstegemoetkoming voor de verstrekkingen verricht door verpleegkundigen vanaf 1 januari 2006.

¹⁶ Stuk 1022 (1997-1998) – Nr. 4.

2.5 Zorgverzekering

De zorgverzekering geeft vanaf 1 januari 2003 voor zwaar zorgbehoevenden¹⁷ die thuis verzorgd worden¹⁸ een forfaitaire vergoeding (*ten-lasteneming*) voor de niet-medische kosten van mantelzorg en thuiszorg. Voor 2006 werd het bedrag ervan vastgesteld op 95 EUR per maand.

¹⁷ Zwaar zorgbehoevend is wie lijdt aan een langdurig en ernstig verminderd zelfzorgvermogen, geattesteerd door een indicatiestelling.

¹⁸ Ook voor wie verblijft in een residentiële voorziening is er een tegemoetkoming.

3 Uitvoering van het thuiszorgdecreet

De decretale basis voor de erkenning en subsidiëring van de diensten voor gezinszorg wordt gevormd door het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, dat werd uitgevoerd door het BVR van 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg en, specifiek voor de diensten voor gezinszorg, door bijlage I bij dat besluit.

3.1 Indicatiestelling en recht op thuiszorg

Het decreet⁽¹⁹⁾ definieert de indicatiestelling als een proces waarbij de noden van de gebruiker en zijn mantelzorgers worden vastgesteld volgens een vooraf bepaald stamien en op basis van objectieve criteria. De Vlaamse Regering moet de vorm en voorwaarden van de indicatiestelling bepalen. Tot op heden heeft de Vlaamse Regering hieraan nog geen uitvoering gegeven, zodat acht jaar na de totstandkoming van het decreet de indicatiestelling nog altijd niet is geregeld⁽²⁰⁾.

In afwachting van een regeling, evalueren de diensten de hulpvraag aan de hand van het BEL-profiel⁽²¹⁾. Dat bestaat uit een sociaal onderzoek en een evaluatie van de hulpbehoefendheid aan de hand van de BEL-schaal. Het model en de scoringswijze van de BEL-profielschaal is uitgewerkt door de vereniging van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp van de Vlaamse Gemeenschap, in samenspraak met de administratie. Het gebruik van de BEL-profielscore is ingeschreven in de bijlage bij het MB van 30 november 1999 inzake de kwaliteitszorg in de diensten voor gezinszorg⁽²²⁾ en in bijlage II bij het MB van 26 juli 2001 tot vaststelling van het bijdragesysteem voor de gebruiker van een dienst voor gezinszorg. Hoewel het gebruik van de BEL-schaal om de zorgbehoefendheid te evalueren logischerwijs een verband veronderstelt tussen de graad van zorgbehoefendheid en de toewijzing van hulp, legt de reglementering geen expliciet verband tussen beide: een hogere BEL-score impliceert dus niet noodzakelijk meer hulpverlening. De uitvoeringsbesluiten bevatten ook geen criteria om te bepalen aan wie prioritair hulp moet worden verleend. Deze elementen kunnen ertoe leiden dat de diensten niet prioritair aan de meest zorgbehoevenden hulp verlenen.

¹⁹ Artikel 19.

²⁰ Deze bepaling van het decreet is ook niet in werking getreden.

²¹ Basis-eerstelijnszorgprofiel.

²² Als kwaliteitsnorm onder 1.2. Zorg op maat: (...) *bij iedere intake wordt een uniforme, wetenschappelijk onderbouwde score gehanteerd, momenteel de Bel-profielscore.*

De BEL-schaal wordt ook gehanteerd in de zorgverzekering. Er is een handleiding gepubliceerd als bijlage bij het MB van 6 januari 2006 tot regeling van de vaststelling van de ernst en de duur van het verminderd zelfzorgvermogen aan de hand van de BEL-profielschaal in het kader van de Vlaamse zorgverzekering. Deze handleiding lijkt weliswaar sterk op de niet-gepubliceerde handleiding voor de diensten voor gezinszorg, maar is er niet helemaal identiek aan. Temeer daar de diensten voor gezinszorg ook erkend zijn als indicatiesteller in de zorgverzekering, kan dit voor verwarring zorgen bij indicatiesteller en gebruiker.

Opvallend is dat de diverse hulpverleningsvormen de zorgbehoefte op een verschillende manier inschatten. De thuisverpleging gebruikt de Katz-schaal, een evaluatieschaal die ook ROB (rustoorden voor bejaarden) en RVT (rust- en verzorgingstehuizen) gebruiken voor de zelfredzaamheid van de patiënt. Geïntegreerde diensten voor thuisverzorging⁽²³⁾ moeten een evaluatieschaal kiezen uit een lijst die het Comité van de Verzekering voor Geneeskundige Verzorging vastlegt⁽²⁴⁾. Die evaluatieschalen moeten ten minste een aantal items evalueren van de International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). De ICF is een (uitgebreide) schaal die de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft opgesteld voor de classificatie van het menselijk functioneren in verband met de gezondheidstoestand.

Deze verschillende evaluatiemethoden hebben uiteraard te maken met de uiteenlopende accenten en finaliteiten van de verschillende hulpverleningsvormen. Meer eenvormigheid zou de uitwisselbaarheid van de gegevens en de efficiëntie van zorgverstrekking in het algemeen ten goede komen⁽²⁵⁾.

De memorie van toelichting bij het decreet stelde dat het de bedoeling was met de indicatiestelling een recht op thuiszorg te creëren: eens thuiszorg geïndiceerd is, moet ze ook gegeven kunnen worden. Van dit recht of van voorrang voor de meest hulpbehoevende is in de huidige uitvoeringsreglementering geen sprake.

²³ Een bijzondere federale erkenning toegekend aan een gezondheidszorgvoorziening die, per zorgzone, het geheel van de patiëntenzorg versterkt, onder meer door de praktische organisatie en ondersteuning van verstrekkingen in het kader van de thuisverzorging, waarbij de tussenkomst van beroepsbeoefenaars van verschillende disciplines vereist is.

²⁴ De lijst bevat de volgende schalen: RAI (Resident Assessment Instrument), Bio-protocol (Breed Indicatie Overleg), Aggir-Pathos Socios, Gemeenschappelijk Intake Formulier Thuiszorg (GIFT) en de Katz-schaal.

²⁵ Memorie van toelichting bij het thuiszorgdecreet: *dit maakt dat de indicatie uitgevoerd door de ene voorziening bruikbaar is voor de andere zodat op het vlak van doelmatigheid wordt gewonnen en de uitwisseling van gegevens, alsook de onderlinge communicatie en het overleg wordt vergemakkelijkt.*

3.2 Bepaling gebruikersbijdrage

Met toepassing van het decreet⁽²⁶⁾ moeten de voorzieningen de tarieven voor de persoonlijke gebruikersbijdragen naleven die de Vlaamse Regering bepaalt. Bijlage I bij het BVR⁽²⁷⁾ bepaalt dat de dienst voor gezinszorg een bijdrage van de gebruiker dient te vorderen per gepresteerd uur. De bijdrage moet in overeenstemming zijn met het bijdragesysteem dat de minister bepaalt en het bijdragesysteem moet rekening houden met de middelen, lasten en zorgbehoefte van de gebruiker.

Het MB van 26 juli 2001 heeft het bijdragesysteem voor de gebruiker van gezinszorg vastgelegd. Het heeft in een eerste bijlage de bijdrageschaal vastgelegd en in een tweede bijlage een handleiding opgenomen voor de vaststelling van de middelen, de lasten en het netto-inkomen van de gebruiker van gezinszorg, de toekenning en toepassing van de gebruikerscodes, de bijdrageschaal, de verplichte kortingen, de facultatieve toeslagen en afwijkingen, de bepaling en inning van de bijdrage, de bewijsvoering tegenover de administratie en de wijze waarop de bijdragen vastgesteld en geïnd moeten worden. Een derde bijlage bevat het registratieformulier voor de gebruikersbijdrage (formulier F99).

De bijdrageschaal steunt op het maandelijks netto-inkomen bepaald volgens de handleiding in bijlage II en een code voor de gezinssamenstelling. Het inkomen wordt bepaald op grond van de belastingaangifte of op grond van een eigen berekening steunend op officiële documenten (loonfiche, aanslagbiljet onroerende voorheffing, rekeninguittreksel enz.). Met de bijdrageschaal moeten de diensten de basisbijdrage bepalen. Op deze bijdrage kunnen zij met toepassing van bijlage II kortingen of toeslagen toepassen.

Een aantal punten in de handleiding (bijlage II) bij het MB zijn niet volledig conform de bepaling in bijlage I bij het BVR dat het bijdragesysteem rekening moet houden met de *middelen*, de *lasten* en de *zorgbehoefte* van de gebruiker. Bovendien kunnen sommige aspecten van de invulling die de diensten met de handleiding aan het bijdragesysteem geven, een zekere willekeur veroorzaken.

Middelen

Volgens de handleiding kunnen de diensten het inkomen uit onroerende goederen zelf berekenen door het kadastraal inkomen van alle onroerende goederen exclusief de eigen woning te indexeren. Als echter bebouwde onroerende goederen worden verhuurd, leidt deze berekeningswijze tot een lager bedrag dan wanneer het onroerend inkomen

²⁶ Artikel 18, 7°.

²⁷ Artikel 3, A, 5°.

wordt vastgesteld op basis van de belastingaangifte, aangezien daar het geïndexeerd kadastraal inkomen wordt verhoogd met 40%⁽²⁸⁾.

Lasten

Terwijl het BVR stelt dat het bijdragesysteem rekening moet houden met de lasten, laat de handleiding in bijlage II bij het MB de voorzieningen op dat vlak vrij. Zij bepaalt alleen dat de diensten *facultatief* bepaalde lasten in mindering van het inkomen kunnen brengen.

Het BVR gaat bovendien uit van de term *lasten*, zonder de inhoud daarvan te beperken. Met toepassing van bijlage 2 bij het MB komen alleen in aanmerking: uitzonderlijke medische en farmaceutische onkosten uit de periode van de gezinszorgverlening die op abnormale wijze het gezinsbudget belasten. Alleen hospitalisatie-, dokters- en apothekersonkosten en onkosten voor speciale toestellen en uitrustingen voor mindervaliden, voor zover die niet terugbetaald worden, komen in aanmerking. Het MB beperkt de aftrekbaarheid van *lasten* dus tot direct aan de zorgbehoevendheid van de gebruiker gerelateerde kosten. Situaties waarin sprake is van andere kosten dan medische, kunnen volgens de handleiding wel als uitzonderingen worden behandeld via een afwijking op de bijdrage.

De omschrijving *op een abnormale wijze het gezinsbudget belasten* is onvoldoende concreet en kan tot uiteenlopende interpretaties leiden, waardoor de vaststelling van de medische kosten die van het inkomen mogen worden afgetrokken, niet op uniforme wijze plaatsvindt.

Zorgbehoevendheid

De diensten moeten volgens de handleiding op de basisbijdrage een korting toepassen als de BEL-score 35 of meer bedraagt. Bij langdurige en intensieve hulpverlening aan gebruikers met BEL-scores van 35 of meer, moeten zij bijkomende kortingen verlenen. Hoewel de formulering van het BVR laat vermoeden dat het de bedoeling was dat de hoogte van de bijdrage omgekeerd evenredig zou zijn met de mate van zorgbehoevendheid, is er in de handleiding geen sprake van een korting die lineair toeneemt met de zorgbehoevendheid: een gebruiker met een BEL-score 60 betaalt evenveel per uur als iemand met score 35, hoewel hij meer zorg nodig heeft.

Wel is in een vermindering van de volledige bijdrage voorzien bij meer dan 60 uur hulpverlening. Hulpvragers kunnen er belang bij hebben meer dan 60 uur hulp (te vragen en) te krijgen⁽²⁹⁾, omdat ze zo in totaal

²⁸ Althans voor zover de huurder een natuurlijk persoon is die de woning niet aanwendt voor beroepsdoeleinden. In dat laatste geval dient te worden uitgegaan van het reële huurinkomen.

²⁹ Het spreekt vanzelf dat het aantal uren gezinszorg dat zal verleend worden niet zonder meer door de gebruiker bepaald wordt, maar wordt vastgesteld door een begeleidend personeelslid van de dienst na een sociaal onderzoek.

aanzienlijk minder moeten betalen. Het zou logischer zijn op de eerste 60 uur hulpverlening een bijdrage zonder korting te vragen en op de bijkomende uren een korting toe te passen.

De handleiding maakt bij de codebepaling een uitzondering voor bejaarden: gebruikers jonger dan 65 jaar krijgen bijkomende codepunten voor bv. inwonende personen zonder eigen inkomsten, maar vanaf 65 jaar is dat niet meer het geval, tenzij de betrokkene een invaliditeitspercentage van ten minste 65% heeft. Doordat de bijdrage stijgt naarmate de code daalt, moet een gebruiker in dat geval aanzienlijk meer betalen: een gebruiker met een maandinkomen van 1.000 EUR met twee inwonenden zonder inkomen die nog geen 65 jaar is, krijgt code 4 en moet 2,4 EUR per uur gezinszorg betalen. Is hij echter 65 jaar, dan krijgt hij code 2 en moet 3,3 EUR per uur betalen. Het is niet duidelijk waarop de uitzondering voor bejaarden steunt. Aangezien bejaarden doorgaans zorgbehoevender zijn, is dit onderscheid moeilijk verenigbaar met de bepaling in het BVR dat het bijdragesysteem rekening moet houden met de zorgbehoefte. De invoering van dit onderscheid, dat de hogere regelgeving niet maakt, gaat ook verder dan het nemen van aanvullende en bijkomstige maatregelen waarvoor de minister bevoegd is.

Afwijkingsmogelijkheid

De handleiding bij het MB biedt de diensten de mogelijkheid facultatief, individueel en omstandig gemotiveerd voor maximaal 20 % van de gebruikers af te wijken van de bijdrageschaal, zonder het bedrag van de afwijkingen te begrenzen. Het decreet of het BVR voorzien niet in deze mogelijkheid. De introductie van een dergelijke, verregaande afwijkingsmogelijkheid die niet in een hogere rechtsnorm is vervat in een bijlage bij een MB is voor kritiek vatbaar.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat een aantal voorzieningen zelf criteria hebben ontwikkeld voor de toepassing van afwijkingen. Voor de gelijke behandeling en de rechtszekerheid van de gebruiker dient de regelgeving zelf de criteria te bevatten op grond waarvan de diensten van de bijdrageschaal kunnen afwijken, alsook de mate waarin zij dat kunnen doen.

3.3 Statuut van de verzorgende

Het *statuut van de verzorgende*, dat onder meer zijn takenpakket beschrijft, vormde een bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp. Alle artikels van dit besluit zijn echter opgeheven door het besluit van 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg, inclusief het artikel dat stelde dat het *statuut van de verzorgende* op het verzorgend personeel in de thuiszorg van toepassing

was⁽³⁰⁾. Aangezien het *statuut van de verzorgende* een bijlage was bij een inmiddels opgeheven besluit, is het aangewezen het *statuut* een duidelijker juridische basis te geven.

3.4 Aanmeldingsplicht

Het decreet⁽³¹⁾ bepaalt dat ieder die zich verenigt om de in het decreet bedoelde hulp- en dienstverlening aan te bieden of te organiseren, zich bij de Vlaamse Regering moet aanmelden. Het gelastte de Vlaamse Regering de nadere regels voor de aanmeldingsplicht te bepalen. Zij kreeg ook de mogelijkheid een kwaliteitscertificaat voor de aanmelders in te voeren. De decreetgever beoogde daarmee de gebruiker te beschermen tegen een zorgaanbod zonder een minimale kwaliteitsgarantie. Hij voorzag zelfs in een gevangenisstraf en geldboetes voor personen die hulp- en dienstverlening zouden aanbieden zonder zich aan te melden of zonder erkenning⁽³²⁾.

De Vlaamse Regering heeft echter nog altijd geen datum van inwerking-treding voor dit artikel vastgesteld. Zij heeft bijgevolg tot nog toe evenmin regels bepaald voor de aanmeldingsplicht. Enkel voor de erkende diensten voor gezinszorg, reglementair gelijk aan gesubsidieerde diensten⁽³³⁾, heeft zij kwaliteitseisen opgelegd.

³⁰ Artikel 3, § 3.

³¹ Artikel 28, §1, 2e lid.

³² Artikel 28, §4 van het decreet.

³³ Artikel 13, §1, laatste lid, van het BVR.

4 Relatie tussen diensten en hun gebruikers

4.1 Vaststelling zorgbehoevendheid en toegekende hulp

De BEL-schaal bestaat uit vier rubrieken. De eerste rubriek betreft het huishoudelijk functioneren en omvat zes items. Ook de tweede rubriek, over het lichamelijk functioneren, omvat zes items. De derde rubriek, sociaal functioneren, bevat vijf items en twee extra items voor gezins-hulp bij gezinnen met jonge kinderen. De laatste rubriek, geestelijke gezondheid, omvat acht items en heeft dus het relatief zwaarste gewicht in de BEL-score. De score gaat van 0 (geen zorgbehoefte) tot 3 (veel zorgbehoefte). De maximale BEL-score bedraagt dus 81 voor gezins-zorg bij gezinnen met kinderen en 75 voor de andere hulpverlening.

Doordat de diensten de gegevens over het BEL-profiel zelf bewaren en niet aan de administratie bezorgen, kon het Rekenhof de manier waarop zij de zorgbehoevendheid evalueren alleen onrechtstreeks onderzoeken, langs de door de diensten ingediende formulieren⁽³⁴⁾, kwaliteits-handboeken en jaarverslagen, en de inspectieverslagen bij de invoering van het kwaliteitsdecreet of naar aanleiding van klachten. Daarom is het niet mogelijk een algemene uitspraak te formuleren over de evaluatie van de zorgbehoevendheid of de toekenning van hulp.

4.2 Vaststelling gebruikersbijdrage

In 2000 vond naar aanleiding van de invoering van een nieuw bijdragesysteem een algemene inspectieronde plaats. De correcte berekening van de gebruikersbijdrage was ook een van de aandachtspunten bij de toetsing aan de kwaliteits- en erkenningsnormen in 2002⁽³⁵⁾. Voorts vermeldden enkele inspectieverslagen naar aanleiding van klachten de berekeningswijze van de gebruikersbijdrage. Uit deze dossiers bleek het volgende:

- Vooral de private voorzieningen passen afwijkingen op de gebruikersbijdrage toe (enkele op vrij grote schaal). De OCMW's passen minder afwijkingen toe en rekenen doorgaans ook de facultatieve toeslag van 5% voor wijkwerking niet aan. Een gebruiker betaalt dus afhankelijk van het type voorziening een soms aanzienlijk hogere of lagere bijdrage. Het inspectieverslag bij de invoering van de SMK's

³⁴ De diensten moeten het formulier F81 bij de administratie indienen. Dat geeft een overzicht van het aantal geholpen gebruikers en hun BEL-score, sociale situatie, aantal uren gezinszorg en gebruikersbijdrage. Het laat onder meer toe het aantal uren hulpverlening en de BEL-score met elkaar te vergelijken.

³⁵ Als de bijdrageberekening niet volgens de reglementering was, vonden opvolgingsinspecties plaats tot zij in orde was.

gewaagde voor één dienst van zeven door de Vlaamse Gemeenschap goedgekeurde criteria voor afwijkingen. Sommige voorzieningen hebben volgens de inspectieverslagen voor zichzelf afwijkingsrichtlijnen uitgewerkt, die de plaatselijke afdelingen moeten volgen⁽³⁶⁾.

- Soms stellen de voorzieningen arbitrair en tegen de reglementering in de gebruikersbijdrage vast. Zo blijkt uit een inspectie na een klacht dat een dienst voor gezinszorg een bijdrage verdubbelde *gelet op het inkomen van de kinderen*, ook al was de reglementering over de gebruikersbijdrage inmiddels gewijzigd en mochten de inkomens van inwonende kinderen niet meer bij het inkomen worden geteld. In een ander klachtendossier had de voorziening ten onrechte een korting toegestaan, die zij later ongedaan maakte. Gepensioneerde zelfstandigen dienden in veel gevallen systematisch een toeslag te betalen met het argument dat ze in het verleden veel verdienden, weinig belastingen betaalden en op grond van hun laag pensioen een lage gebruikersbijdrage moesten betalen. Een dergelijke generalisatie mag geen toepassing krijgen zonder een grondige evaluatie van de individuele situatie van de hulpvrager.
- Aangezien de regelgeving onvoldoende duidelijk omschrijft met welke medische lasten rekening moet worden gehouden, hebben de diensten daarvoor uiteenlopende werkwijzen en eigen interpretaties ontwikkeld, wat leidt tot verschillen in gebruikersbijdragen. Zo hield een dienst rekening met alle medische kosten en een andere vanaf *ongeveer 10%* van het inkomen. Een dienst had geen vaste criteria, een andere had *niet geformaliseerde afspraken voor de aanrekening van paramedische kosten*. In één geval hanteerde een voorziening verschillende systemen dooreen.

De administratie en de minister zijn het ermee eens dat de bijdrageberekening te ingewikkeld is. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Vereniging van de Diensten voor Gezinszorg van de Vlaamse Gemeenschap en personeelsleden van de administratie moet daarom voorstellen uitwerken voor een meer gebruiksvriendelijke en transparante berekeningswijze.

4.3 Taak verzorgende

Het takenpakket van een verzorgende is vastgelegd in het *statuut van de verzorgende*⁽³⁷⁾. Dit *statuut* onderscheidt vier domeinen in het takenpakket van de verzorgenden: persoonsverzorging, huishoudelijke hulp-

³⁶ De subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap staat los van de geïnde gebruikersbijdragen en de (verplichte) kortingen daarop. Dat kan de diensten ertoe aanzetten voor hun financieel evenwicht toeslagen op de gebruikersbijdragen te berekenen.

³⁷ Dit *statuut* is een bijlage bij het intussen opgeheven besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 1997 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp.

verlening, algemene psychosociale ondersteuning en algemene (pedagogische) ondersteuning. Het omschrijft huishoudelijke hulpverlening als volgt:

In de thuiszorg hebben de verzorgenden de opdracht om op een professionele en deskundige wijze de huishoudelijke hulp- en dienstverlening aan te bieden. De huishoudelijke hulp- en dienstverlening is een belangrijk facet van de integrale zorg voor het leef- en woonklimaat van de gebruiker en zijn/haar omgeving. Opdrachten van huishoudelijk aard kunnen onder meer zijn: boodschappen doen, maaltijden en aangepaste voeding bereiden, vaatwas, was en strijk, verstellen, onderhoud. Deze lijst is niet limitatief.

Uit samenlezing van de decretale bepalingen over de opdrachten en werkzaamheden van een dienst voor gezinszorg⁽³⁸⁾, de erkenningsvoorwaarden in het BVR⁽³⁹⁾ en de bepalingen van het *statuut* volgt dat schoonmaken in beginsel niet tot de opdrachten van de verzorgenden behoort.

Nochtans blijkt uit diverse onderzoeken dat de verzorgenden op het terrein het grootste deel van hun tijd besteden aan schoonmaak. Volgens een HIVA-onderzoek uit 2005⁽⁴⁰⁾ besteedt 65% van de verzorgenden er meer dan de helft van zijn tijd aan⁽⁴¹⁾. Ook uit de gebruikersbevragingen in de kwaliteitsjaarverslagen van de diensten blijkt dat verzorgenden (veel) poetswerk verrichten. Deze mogelijke taak staat ook in veel brochures vermeld. Het functieprofiel van het verzorgend personeel in het kwaliteitshandboek van één dienst vermeldt de mogelijkheid dat de verzorgende *dagelijks* de bewoonde ruimtes van de woning onderhoudt.

³⁸ Artikel 4 en 5 maken een onderscheid tussen persoonverzorging en huishoudelijke hulp, die de diensten voor gezinszorg zelf moeten uitvoeren, en schoonmaakhulp, die niet noodzakelijk tot de werkzaamheden van de diensten voor gezinszorg behoort, maar die zij eventueel kunnen aanbieden langs een samenwerkingsverband.

³⁹ Artikel 3, A, van bijlage I bepaalt dat de schoonmaakhulp kan aangeboden worden op basis van een samenwerkingscontract waarvan de minister de nadere regels kan vaststellen. De minister kan bovendien de verhouding tussen het aantal schoonmaakhulpen en het aantal verzorgenden regelen. Zie ook artikel 1 van bijlage I, dat enerzijds verzorgend personeel omschrijft als zij die persoonsverzorging, huishoudelijke hulp en algemene psychosociale en pedagogische ondersteuning en begeleiding aanbieden (met een uitdrukkelijke verwijzing naar het *statuut van de verzorgende*) en anderzijds schoonmaakhulpen definieert als personen van wie de werkzaamheden het reinigen van en de bevordering van de hygiëne in de woning tot doel hebben.

⁴⁰ Onderzoek van het HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid): Ver Heyen en Vandebande (2005), *Werken in de gezinszorg. Kwaliteit van de arbeid van de verzorgenden*, hoofdstuk 6.

⁴¹ Volgens hetzelfde onderzoek komen de andere huishoudelijke taken (bv. strijken en afwassen) op de tweede plaats, de ondersteunende taken op de derde plaats en de verzorgende taken pas op de vierde plaats.

Hoewel kan worden aangenomen dat verzorgenden bijkomend en aansluitend bij hun andere taken ook poetshulp kunnen verstrekken, bestaan daarover geen administratieve richtlijnen. Sommige diensten beperken zelf het aandeel poetshulp in de totale hulpverlening: één dienst stelt bv. dat de verzorgende alleen poetshulp laten doen niet kan, een andere dat maximum tweederde van de tijd naar poetsen mag gaan.

In vergelijking met schoonmaakhulpen, zijn verzorgenden speciaal opgeleid en beter betaald. Er is bovendien een tekort aan verzorgenden in de sector⁽⁴²⁾ en diensten moeten regelmatig hulpvragen om gezinszorg weigeren bij gebrek aan uren. De vraag rijst dan ook of schoonmaakhulp niet beter zoveel mogelijk wordt verleend door andere, daarin gespecialiseerde, hulpverleners, zoals schoonmaakhulpen. Dan krijgen de verzorgenden van de diensten voor gezinszorg meer tijd voor echt verzorgende taken⁽⁴³⁾.

Bovendien bepaalt het BVR dat de minister jaarlijks het aantal subsidieerbare uren bepaalt waarover de dienst beschikt voor het aanbieden van persoonsverzorging en huishoudelijke hulp⁽⁴⁴⁾. In de praktijk worden de uren schoonmaakhulp gepresteerd door de verzorgenden uiteraard ook aangerekend op dit subsidieerbare urencontingent.

4.4 Naleving regelgeving kwaliteitszorg

Met toepassing van het decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen dient elke erkende voorziening een kwaliteitshandboek en een kwaliteitsplanning op te maken. Per sector zijn sectorale erkenningsvoorwaarden vastgelegd. Voor de diensten voor gezinszorg gebeurde dit in een bijlage bij een MB van 30 november 1999. Dit MB bepaalt ook welke elementen het kwaliteitshandboek en het kwaliteitssysteem behalve de decretaal vastgelegde vereisten minimaal moeten bevatten, welke procedures zij minimaal moeten beschrijven en welke elementen de kwaliteitsplanning en het kwaliteitsjaarverslag minimaal moeten bevatten.

De kwaliteitshandboeken van alle onderzochte diensten voldeden aan de reglementaire vereisten.

⁴² Uit het onderzoek van het HIVA blijkt overigens ook dat de verzorgenden zelf weinig tevreden zijn over het grote aandeel poetshulp in het takenpakket. De administratie bevestigt dat zij hierover regelmatig klachten ontvangt van verzorgenden die wel een opleiding en bijscholing dienen te volgen, terwijl zij nauwelijks verzorgende taken moeten uitvoeren.

⁴³ Zie ook de aanbeveling in hoofdstuk 6 van het HIVA-rapport: *beeldvorming rond verzorgende als poetsvrouw doorbreken en hoeveelheid poetswerk bewaken*.

⁴⁴ Artikel 6, bijlage I van het BVR

De afdeling Inspectie en Toezicht ging in 2003 na of de diensten aan alle sectorale erkenningsvoorwaarden voldeden. De diensten kregen vervolgens de kans tekortkomingen recht te zetten, waarna een opvolgingsinspectie volgde. Driejaarlijkse inspecties volgen bovendien op of de diensten aan de SMK's blijven voldoen. Voorzieningen die niet aan de SMK's voldoen, worden frequenter geïnspecteerd.

Een van de SMK's stelt dat iedere klacht moet kunnen rekenen op schriftelijke feedback binnen een vooraf bepaald tijdsbestek. Uit de analyse van de kwaliteitsjaarverslagen⁽⁴⁵⁾, die onder meer de aard van de klachten en incidenten en het gevolg dat eraan werd gegeven, moeten vermelden⁽⁴⁶⁾, bleek dat de reactietermijn op klachten soms zeer lang is, in elk geval veel langer dan de diensten zelf vooropstelden in hun kwaliteitshandboek.

De voorzieningen vullen het overzicht van de aangeboden hulp- en dienstverlening verschillend in. De meeste diensten geven een overzicht van de gebruikers, per BEL-score, type gebruiker en/of type activiteit die de verzorgende verricht. Het overzicht van de hulp- en dienstverlening ontbreekt in het jaarverslag van twee diensten. Voor de vergelijkbaarheid van de kwaliteitsjaarverslagen is het aangewezen de criteria waaraan de rapportering in het kwaliteitsjaarverslag moet voldoen, concreter te definiëren.

⁴⁵ Hoewel het MB dit oplegt geven sommige diensten geen overzicht van alle klachten of het gevolg dat zij eraan gaven in hun kwaliteitsverslagen, of beschrijven zij de gevolgen die zij aan de klachten gaven te vaag (*er werd naar een oplossing gezocht*). De verschillende diensten vatten het overzicht van de klachten overigens op verschillende wijze op.

⁴⁶ Artikel 7, MB 30 november 1999.

5 Programmatie en urencontingent

5.1 Werkwijze

Het decreet droeg de regering op de programmatie vast te stellen afhankelijk van de noden en aan de hand van objectief meetbare criteria. Het uitvoeringsbesluit hanteerde echter als enig criterium voor de programmatie, en dus voor de regionale spreiding, het criterium *leeftijd*. Jaarlijks stelt de minister op grond van de bevolkingsprojecties (waarbij zij uitsluitend uitgaat van de leeftijd) een programmatiecijfer vast. Daarbij bepaalt zij de noden per provincie en voor Brussel-Hoofdstad⁽⁴⁷⁾. In feite beschikt zij voor de vaststelling van de programmatie over cijfers per gemeente en houdt zij voor de toekenning van bijkomende subsidiabele uren ook rekening met deze cijfers (en de invulling van de programmatie op het niveau van de gemeenten).

Bij de totstandkoming van de regelgeving was de programmatie niet volledig ingevuld. Om het verschil tussen de programmatie en de bestaande toestand weg te werken, bepaalde de Vlaamse Regering dat het aantal subsidiabele uren minstens 4 % per jaar diende te stijgen tot de programmatie volledig ingevuld zou zijn⁽⁴⁸⁾.

De Vlaamse Regering bepaalt ook jaarlijks het aantal subsidiabele uren (urencontingent)⁽⁴⁹⁾. In het budgettair draaiboek berekent de administratie – vertrekkend van het urencontingent van het vorige jaar en de meest recente realisatiecijfers – hoeveel uren gezinszorg het op de begroting voorziene krediet vertegenwoordigt en, zodoende, hoeveel ruimte er is voor de uitbreiding van het urencontingent. Deze berekening resulteert in een BVR dat het totaal aantal subsidiabele uren vaststelt. De bevoegde minister dient dit totaal aantal uren vervolgens te verdelen. De administratie bereidt deze verdeling voor, rekening houdend met de criteria en richtlijnen die de minister voor die verdeling vooropstelt. De verdeling van het (bijkomend) urencontingent wordt besproken in een werkgroep met vertegenwoordigers van de sector (de Vereniging van de Diensten voor Gezinszorg, waarin zowel de private als de openbare sector vertegenwoordigd zijn), het kabinet en de administratie.

Het Rekenhof heeft de verdeling van het urencontingent – die vooral neerkomt op een verdeling van de uitbreiding – onderzocht voor de jaren 2002 tot 2006. De invulling van de programmatie was zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau erg ongelijk. In 2002 was de programmatie voor West-Vlaanderen al voor 99,85 % ingevuld, maar slechts voor

⁴⁷ BVR van 18 december 1998, bijlage I, artikel 2. Dat de programmatie per provincie wordt vastgesteld blijkt uit artikel 6, laatste lid, van dezelfde bijlage.

⁴⁸ BVR van 18 december 1998, bijlage I, artikel 6, eerste lid

⁴⁹ BVR van 18 december 1998, bijlage I, artikel 6, tweede lid.

52,63 % in Vlaams-Brabant en Brussel. De verdeling vond niet elk jaar op volledig identieke wijze plaats: de aard en aanrekening van de voorafnames en de criteria bij de verdeling van de resterende uren verschillen (en daardoor ook in beperkte mate de verdeling over de private en openbare diensten).

5.2 Concrete verdeling van de uitbreiding

In 2002 kon de minister 207.148 bijkomende uren verdelen. Zij stelde daarbij principieel wel het beginsel van een betere regionale spreiding voorop (uitbreiding omgekeerd evenredig met de invulling van de programmatie in de provincies), maar bij de concrete uitwerking van de verdeling op het niveau van de diensten had dit nauwelijks gevolgen: zowel bij de voorafnames (voor fusies, nieuwe erkenningen, openbare diensten⁽⁵⁰⁾ en de kleinere private diensten) als bij de verdeling van het saldo onder de grote private diensten, speelde het regionale element geen rol. Wel vroeg de minister de grote diensten rekening te houden met de provinciale verdeling.

In 2003 werden de bijkomende uren afkomstig van de integratie van de kraamzorg apart verdeeld⁽⁵¹⁾. Van de 100.124 uren eigenlijke uitbreiding⁽⁵²⁾, waren er voorafnames voor fusies en specifieke thema's (incentive voor integratie van de kraamcentra en ADL-ondersteuning⁽⁵³⁾). De resterende uren gingen in een verhouding 82-18⁽⁵⁴⁾ naar private en openbare diensten. In de private sector werden ze gewoon lineair verdeeld over alle diensten⁽⁵⁵⁾. De resterende uren van de openbare sector gingen naar de OCMW's die voor 2002 een uitbreiding hadden gevraagd, maar die wegens de gehanteerde criteria niet hadden gekregen.

In 2004 kon de minister 140.000 bijkomende uren verdelen. Voor fusies en een nieuwe erkenning van een private dienst deed zij voorafnames. Voor de uitbreiding van de gezinszorg in Brussel kende zij 19.022 bijkomende uren toe aan de private diensten die er actief waren. De resterende 92.722 uren gingen opnieuw in een verhouding 82-18 naar de

⁵⁰ De OCMW-diensten die een uitbreiding hadden gevraagd en waarvan de gemeentelijke realisatiegraad (verhouding tussen prestaties en programmatie) zich onder de 72 % bevond, kregen bij voorrang een (beperkte) uitbreiding van hun urencontingent.

⁵¹ De 55.795 uren van de kraamcentra werden toegekend aan de diensten waarbij zij geïntegreerd waren.

⁵² Daarbuiten kon de minister de uren van een openbare dienst die zijn activiteiten had stopgezet, verdelen. Deze uren werden buiten het bijkomende contingent gehouden en verdeeld over de private diensten actief in de betrokken stad.

⁵³ ADL: activiteiten van het dagelijks leven.

⁵⁴ Wat neerkomt op een bevestiging van de bestaande verhoudingen.

⁵⁵ Op vraag van de Vereniging van de Diensten voor Gezinszorg die van oordeel was dat er onvoldoende uren uitbreiding te verdelen waren om een andere aanpak te rechtvaardigen.

private en de openbare sector. In de openbare sector werden de uren toegekend aan de diensten die een uitbreiding hadden aangevraagd en die werkzaam waren in gemeenten met een programmatie-invulling die lager lag dan 70 %. In de private sector werden de bijkomende uren lineair verdeeld over alle diensten. Daarbij vroeg de minister een grote private dienst die vooral actief was in West-Vlaanderen zijn bijkomende uren, als zij die in West-Vlaanderen wenste aan te wenden, te oriënteren naar de gemeenten met een programmatie-invulling van minder dan 70 %.

In 2005 verfijnde de aanpak. 328.290 bijkomende uren wachtten op verdeling. Het was de bedoeling die – in tegenstelling tot de vorige jaren – vóór iedere voorafname te verdelen over de private en openbare diensten. Wegens toezeggingen uit het verleden (fusies en nieuwe diensten waarvoor de minister over twee of drie jaar gespreid een (bijkomend) urencontingent had toegezegd), kon de minister dat niet onverkort uitvoeren⁽⁵⁶⁾. Van de bijkomende uren voor de openbare sector gingen er 15.195 bij wijze van voorafname naar de uitbreiding van het urencontingent voor gefuseerde diensten en 13.851 naar nieuwe erkenningen. De resterende 48.359 uren gingen naar diensten die een uitbreiding hadden aangevraagd en waarvan de plaatselijke invulling van de programmatie minder dan 100% bedroeg (39.362 uren voor vijftien diensten) of die in de voorbije twee jaar meer dan 105% van hun urencontingent hadden gerealiseerd (8.997 uren voor 11 diensten). In de private sector werden 3.462 uren bijkomend toegekend aan een nieuw erkende dienst. De resterende bijkomende uren werden voor de helft lineair en voor de helft per provincie toegekend om rekening te houden met de noden in een bepaalde provincie. De vijf (kleinere) private diensten waarvan de benutting van het urencontingent in de laatste drie jaar minder dan 90% bedroeg, kregen echter geen bijkomende uren. Voor het eerst hield de verdeling – zij het nog vrij marginaal – ook rekening met de invulling van de programmatie van de rusthuizen⁽⁵⁷⁾.

Voor het eerst werd ook per provincie en per dienst een realisatienorm opgesteld om ervoor te zorgen dat de bijkomende uren ook effectief in een bepaalde provincie werden gepresteerd. De diensten die er voldoende⁽⁵⁸⁾ in zouden slagen hun bijkomende uren ook daadwerkelijk volgens de aangeduide provinciale verdeling te presteren, zouden in 2006 in aanmerking komen voor een honorering van dat resultaat door uitbreiding van het urencontingent in deze provincie. De nota van 12 oktober 2005, die de streefcijfers voor de provinciale invulling aan de private diensten meedeelde, verzocht de diensten ook uitdrukkelijk hun

⁵⁶ De fusies die toezeggingen hadden gekregen, situeerden zich in de openbare sector, evenals twee nieuwe erkenningen.

⁵⁷ De verdeling gebeurde voor 80% op basis van de invulling van de programmatie in de thuiszorg en voor 20% op basis van de invulling van de programmatie van de rusthuizen.

⁵⁸ Noch de beslissing tot verdeling van de bijkomende uren, noch de nota aan de private diensten gaven de marge aan die gehanteerd zal worden.

bijkomende uren maximaal in te zetten in de gemeenten met een nog onvolledig ingevulde programmatie. Bij de nota ging een lijst met de invulling van de programmatie per gemeente.

In 2006 kon de minister 360.761 bijkomende uren verdelen. Zij hanteerde daarbij de volgende principes:

- een dienst die in de voorgaande drie jaar niet minstens gemiddeld 90% van het urencontingent had benut, kwam niet in aanmerking voor bijkomende uren;
- de verdeling over private (82%) en openbare (18%) diensten bleef gehandhaafd;
- een dienst die in 2004 een bijkomend urencontingent kreeg voor het Brusselse Gewest, kon pas opnieuw een bijkomend urencontingent krijgen voor dat gewest zodra het al toegekende urencontingent effectief benut was in dit gewest.

Voor de openbare diensten kende de minister de 71.937 bijkomende uren⁽⁵⁹⁾ in eerste instantie toe aan de diensten die een uitbreiding vroegen en waarvoor de programmatie voor het werkingsgebied nog niet volledig ingevuld was⁽⁶⁰⁾. De nog overblijvende uren gingen naar diensten in een regio met een onderaanbod aan residentiële opvang.

Van de private diensten kon maar één vzw van de voorafname voor Brussel genieten⁽⁶¹⁾. Diensten die in 2005 hun bijkomende uren (voor minstens 80%) ook effectief in de provincie waarvoor ze werden toegekend, gepresteerd hadden, werden daarvoor beloond⁽⁶²⁾. De inzet van de bijkomende uren in gemeenten met onvolledig ingevulde programmatie was daarbij geen criterium. De 269.285 resterende uren werden over de verschillende provincies verdeeld in verhouding tot de invulling van de programmatie voor de diensten voor thuiszorg (voor 80%) en in verhouding tot de invulling van de programmatie voor de residentiële zorg (voor 20%). Daarbij werden diensten die de voorgaande drie jaar niet minstens gemiddeld 90% van het urencontingent benut hadden, van de verdeling uitgesloten.

De verdeling van de (bijkomende) uren blijkt dus van jaar tot jaar door evoluerende beleidskeuzes en prioriteiten van de minister gedeeltelijk op grond van andere criteria te hebben plaatsgevonden. Vooral de voorafnames waren niet altijd doorzichtig: de incentives voor fusies verschilden nogal en het beleid inzake fusies en nieuwe erkenningen was niet

⁵⁹ Inclusief 7.000 uren die waren vrijgekomen na de intrekking van de erkenning van een OCMW.

⁶⁰ Dertien openbare diensten kregen zo 39.816 uren.

⁶¹ Zij had als enige de extra uren 2004 effectief in Brussel gerealiseerd. Zij ontving 1.539 bijkomende uren voor Brussel.

⁶² Het ging om tien diensten, waaronder 25.000 uren verdeeld werden, evenredig met het aantal diensten dat recht had op een beloning en vervolgens in functie van het aantal gepresteerde uren in die provincie.

gelijklopend: enerzijds zette het beleid kleinere diensten er met het oog op hun leefbaarheid en efficiëntie toe aan te fuseren (en beloonde ze daarvoor met bijkomende uren), anderzijds erkende het nieuwe diensten voor drie VTE.

Wel werd getracht de criteria voor de toewijzing van bijkomende uren te verfijnen. Enerzijds kwam er meer sturing van de diensten naar aanwending van hun urencontingent in provincies en gemeenten waar de programmatie nog niet volledig was ingevuld. Anderzijds werden bijkomende criteria gehanteerd, zoals de invulling van de programmatie van de rusthuizen.

5.3 Evaluatie

Het decreet droeg de regering op voor een evenredige spreiding een programmatie vast te stellen aan de hand van objectief meetbare criteria en gericht op de noden. Het uitvoeringsbesluit koppelde de programmatie echter alleen aan het criterium leeftijd. De vraag rijst of de programmatie niet kan worden verfijnd door ook andere criteria in rekening te brengen, zoals: de aanwezigheid van residentiële of andere voorzieningen (dagverzorgingscentra), gezinssamenstelling, gezondheidsfactoren, omgevingsfactoren, aard en kwaliteit van de woningen, inkomen, ...). Er zijn trouwens indicaties dat de programmatie niet voldoende is afgestemd op de noden: vanuit de sector komen er signalen dat in bepaalde regio's met een volledig ingevulde programmatie (West-Vlaanderen) nog altijd grote vraag is naar bijkomende uren, terwijl andere regio's met een relatief achtergebleven programmatie-invulling weinig of geen hulpvragen kregen waaraan zij niet konden tegemoetkomen binnen hun urencontingent. In haar antwoord op een vraag in de commissie⁽⁶³⁾ heeft de minister intussen aangekondigd dat zij de programmatie wil verfijnen door niet meer alleen de demografische evolutie in rekening te brengen.

In principe moet de Vlaamse Regering sinds 1 januari 2006 voor de programmatie ook de indeling in zorgregio's hanteren, zoals bepaald in de bijlage bij het zorgregiodecreet⁽⁶⁴⁾. De minister heeft echter een aanpassing van dit decreet in het vooruitzicht gesteld en paste het daarom niet toe bij de verdeling van het urencontingent 2006.

Zoals blijkt uit punt 5.2 werd het aantal subsidiabele uren niet vastgesteld overeenkomstig het BVR: alleen in 2000 haalde het urenaantal de voorgeschreven 4%-aangroei. 2005 en 2006 benaderden deze norm.

De diensten delen de administratie jaarlijks mee in welke gemeenten zij hun uren gepresteerd hebben. De administratie beschikt zodoende over

⁶³ Parl. St, VI. Parl., 2005-2006, C40 – WEL 5.

⁶⁴ Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen.

gegevens over de invulling van de programmatie. Daaruit blijkt dat de invulling per gemeente sterk uiteenloopt: volgens de meest recente gegevens realiseerden de diensten in 45 gemeenten minder dan 50% van het programmatiecijfer (vooral Vlaams-Brabant scoort slecht), terwijl zij in 103 gemeenten het programmatiecijfer overschreden⁽⁶⁵⁾ (waaronder 40 West-Vlaamse gemeenten).

In de verhouding tussen de subsidiabele uren voor openbare en private diensten streeft de overheid een status-quo na. Er zijn wel verscheidene indicaties dat die diensten hun dienstverlening gedeeltelijk anders invullen en gedeeltelijk een ander publiek bereiken. Zo valt het op dat openbare diensten in verhouding zeer weinig tot geen onregelmatige prestaties verrichten (nacht- en weekendprestaties)⁽⁶⁶⁾. Ook grote private diensten verrichten relatief minder onregelmatige prestaties dan kleine. Dit is mogelijk niet echt in overeenstemming met de bedoelingen van het thuiszorgdecreet en moeilijk te verzoenen met BEL-scores waaruit een hoge zorgafhankelijkheid blijkt. Openbare diensten hebben ook vaker zorgvragers met een laag inkomen onder hun klanten en passen minder afwijkingen toe op de gebruikersbijdrage.

Hoewel de administratie de onderbenutting van de toegekende urencontingenten opvolgt, heeft de minister nog nooit het aantal subsidiabele uren van een dienst verminderd (tenzij uiteraard bij stopzetting). Nochtans komen sommige - vooral openbare - diensten er soms jarenlang niet toe hun urenpakket daadwerkelijk te realiseren.

In de private sector ligt de aanwending van het urencontingent hoog. Grote diensten wenden hun urencontingent jaar na jaar zelfs volledig aan. De aanwending ligt echter een stuk lager bij de openbare diensten. Het recentste cijfer, met name voor 2003, toonde een aanwending van 92%. Dat betekent dat ongeveer 200.000 uren in de openbare sector ongebruikt blijven. Het aanwendingspercentage vertoont wel een stijgende lijn. Het lage aanwendingspercentage bij openbare diensten heeft te maken met de versnippering van deze diensten: 18% van het totale contingent wordt verdeeld over meer dan 100 openbare diensten. De openbare diensten zijn ook minder flexibel in de aanwerving en vervanging van personeel aangezien zij bepaalde regels en procedures voor personeelsaanwerving moeten respecteren. Er zijn wel grote verschillen tussen de openbare diensten onderling: sommige realiseren jaren na elkaar meer dan 100% van hun urencontingent, andere (vooral kleinere diensten) nauwelijks 60%⁽⁶⁷⁾.

⁶⁵ In dertien gemeenten realiseerden de diensten zelfs meer dan 150% van de programmatie (meestal betreft het relatief kleine gemeenten).

⁶⁶ Slechts een vierde van de openbare diensten leveren onregelmatige prestaties.

⁶⁷ Soms ondanks een lage invulling van de programmatie in hun gemeente. Bij andere dan weer blijkt de invulling van de programmatie door private en openbare diensten samen het programmatiecijfer te overschrijden.

6 Berekening van de subsidies

6.1 Algemeen

De Vlaamse Gemeenschap subsidieert de diensten voor gezinszorg zowel voor hun personeelskosten als voor hun werkingskosten. Voor werkingskosten (administratie- en coördinatiekosten)⁶⁸ ontvangen zij een forfaitair bedrag in functie van het aantal geholpen gebruikers. Voor personeelskosten verschilt de subsidiëring per personeelscategorie:

- de subsidie voor het verzorgend personeel steunt op de gepresteerde en gelijkgestelde uren en de uren bijscholing;
- de subsidie voor het begeleidend personeel bestaat in een forfaitair bedrag in functie van het aantal geholpen gebruikers;
- de subsidie voor het leidinggevend personeel bestaat in een forfaitair bedrag in functie van het aantal VTE's verzorgend personeel.

Het subsidiëringssysteem is volledig forfaitair: het bestaat deels uit een forfaitaire kostenfinanciering (toekenning van een forfait per eenheid van prestatie, in casu een gepresteerd uur door een verzorgend personeelslid) en deels uit een zuivere forfaitaire subsidiëring (werkingskosten en toekenning van een forfait voor begeleidend en leidinggevend personeel).

De infrastructuur van diensten voor gezinszorg (kantoren) wordt niet afzonderlijk gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap.

Voor de berekening van de overheadkosten (werkingskosten en personeelskosten voor begeleidend en leidinggevend personeel) worden personeelsleden tewerkgesteld met toepassing van de sociale maribel (KB van 7 februari 1997) gelijkgesteld met het gesubsidieerd verzorgend personeel. Hoewel dat niet strookt met de strikte bewoordingen van de regelgeving, lijkt het vrij logisch. Het kan immers bezwaarlijk de bedoeling geweest zijn de diensten nadeel te laten ondervinden van de beslissing geen afzonderlijk bijkomend contingent toe te kennen voor de toepassing van deze maatregel (zoals gebeurd is bij de eerste maribelmaatregel).

6.2 Subsidiëring van het verzorgend personeel

Het verzorgend personeel dat de Vlaamse Gemeenschap subsidieert, vindt historisch zijn oorsprong in drie verschillende contingenten: het

⁶⁸ In de werkingskosten vertegenwoordigen de kosten voor administratief en ander (bv. logistiek) personeel ook een belangrijk aandeel.

regulier stelsel, het IBF-stelsel⁽⁶⁹⁾ en de eerste maribel-operatie. Zij zijn alle drie begrepen in de urencontingenten die de Vlaamse Regering vaststelt. Voor de subsidiëring worden zij alle op dezelfde wijze behandeld⁽⁷⁰⁾. Daarbuiten stellen de diensten nog verzorgenden tewerk met toepassing van de sociale maribel (KB van 7 februari 1997). Sommige diensten stellen nog andere verzorgenden tewerk, al dan niet met toepassing van tewerkstellingsmaatregelen.

6.2.1 Voorwaarden betreffende het verzorgend personeel

Een erkenningsvoorwaarde voor diensten voor gezinszorg is dat verzorgenden bij hun indiensttreding moeten beschikken over een inschrijvingsbewijs dat de administratie aflevert op grond van bepaalde diploma's of getuigschriften⁽⁷¹⁾. De onderzochte dossiers wezen echter uit dat verzorgenden soms al in dienst zijn vóór hun aanvraag tot inschrijving. In die gevallen subsidieert de administratie pas vanaf de datum van ontvangst van de aanvraag. Over eventuele verzorgenden die de diensten tewerkstellen zonder een subsidie aan te vragen, heeft de administratie geen gegevens. Zij neemt aan dat verscheidene diensten in dat geval zijn, maar kan daarover geen uitsluitel geven. Zij weet evenmin of de betrokkenen in alle gevallen aan de diplomavereisten voldoen. Dat geldt niet voor de verzorgenden tewerkgesteld in het kader van de sociale maribel. Voor hen schrijft de circulaire van 2 september 1997 uitdrukkelijk voor dat zij aan alle voorwaarden voor het (regulier) verzorgend personeel moeten voldoen (inclusief inschrijving)⁽⁷²⁾.

Aangezien de voorwaarden voor het verzorgend personeel erkenningsvoorwaarden zijn, voldoet een dienst niet meer aan de erkenningsvoorwaarden als hij verzorgend personeel tewerkstelt vóór of zonder inschrijving. Bovendien beschouwt de gebruiker de erkenning van een dienst wellicht als een kwaliteitsgarantie en gaat hij ervan uit dat alle verzorgenden voldoen aan dezelfde voorwaarden.

De administratie is van oordeel dat het niet-gesubsidieerd personeel ook dient te voldoen aan de diplomavoorwaarden. Een mogelijke oplossing zou erin bestaan ook deze verzorgenden een inschrijvingsnummer toe te kennen. Ook de minister vermeldt in haar antwoord deze mogelijkheid.

⁶⁹ IBF: interdepartementaal begrotingsfonds.

⁷⁰ Voor het personeel tewerkgesteld in het kader van de eerste maribelmaatregel, wordt de subsidie verminderd met de toegestane vermindering van de werkgeversbijdragen. In de praktijk blijkt dit vrij complex en zijn de opgaven van de diensten op dit punt nauwelijks controleerbaar.

⁷¹ Artikel 3, B, 2°, van de bijlage I.

⁷² Voor de subsidiëring van de overheadkosten zijn zij met regulier personeel gelijkgesteld.

6.2.2 *Subsidieverhoging voor prestaties op onregelmatige uren*

De regeling van de subsidieverhogingen voor prestaties op onregelmatige uren (nacht- en weekendprestaties) is tweeledig: zij verhoogt enerzijds de subsidies met 30% of 60% naargelang het tijdstip van de prestaties en zij stelt anderzijds kortere prestaties voor de berekening van de subsidie gelijk met een prestatie van twee of acht uur, eveneens naargelang het tijdstip van de prestaties.

Het formulier voor de aangifte van onregelmatige prestaties is complex en voor meer interpretaties vatbaar. De diensten vullen dat formulier dan ook op uiteenlopende wijze in, soms afwijkend van de regelgeving. Sommige diensten laten na de gelijkstelling van kortere prestaties met prestaties van twee of acht uur toe te passen. In sommige gevallen vragen ze zelfs voor minder uren subsidie dan in de aangifte vermeld als werkelijk gepresteerd. Deze fouten zijn uiteraard in hun eigen nadeel. Het formulier laat niet toe fouten in het voordeel van de dienst vast te stellen (bv. door de vermelding van prestaties in een verkeerde kolom).

Voor de onderzochte periode verduidelijkte de regelgeving nog niet dat het aanvangsmoment van de prestaties bepalend was voor het recht op subsidieverhoging. Dit is intussen in de regelgeving ingeschreven⁽⁷³⁾.

De administratie erkent dat het formulier complex en onduidelijk is. Het zou worden vervangen door een nieuw formulier.

6.3 *Subsidiëring van het leidinggevend personeel*

Om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, moeten de diensten voor gezinszorg per volledige schijf van 75 VTE verzorgend personeel één halftijds equivalent leidinggevend personeel tewerkstellen. De diensten ontvangen jaarlijks een forfaitair bedrag per 75 VTE verzorgend personeel dat in dienst was in het jaar voorafgaand aan dat waarop de subsidie betrekking heeft⁽⁷⁴⁾. Dit bedrag wordt proportioneel verhoogd met een subsidiefractie op basis van het aantal VTE verzorgenden⁽⁷⁵⁾.

De administratie onderzoekt de diplomaverenissen van het leidinggevend personeel niet onmiddellijk bij hun indiensttreding, zoals bij de verzorgenden, maar pas ter gelegenheid van de subsidieaanvraag voor dat personeel. Dat kan tot een jaar later zijn. Beschikt het personeelslid dan niet over het vereiste diploma, dan houdt de administratie voor de subsi-

⁷³ Artikel 20 van het BVR van 17 maart 2006 tot wijziging van het BVR van 18 december 1998.

⁷⁴ Dit (gemiddelde) aantal wordt berekend door het totale aantal gesubsidieerde uren in het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft, te delen door 1539 (de prestaties van één VTE).

⁷⁵ Zoveel 75sten van bedoeld forfaitair bedrag als er VTE verzorgenden boven een veelvoud van 75 zijn.

dieberekening geen rekening met hem. Deze werkwijze impliceert echter dat gedurende een relatief lange periode de taken van een leidinggevend personeelslid kunnen worden uitgevoerd door een werknemer die niet aan de kwalificatievereisten voldoet.

De administratie stelt voor in de toekomst de kwalificatievereisten van het leidinggevend personeel te controleren bij de indiensttreding, zodat er geen periode van onzekerheid meer is.

6.4 Subsidiëring van het begeleidend personeel

Om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden moeten de diensten voor gezinszorg per 130 gebruikers één VTE begeleidend personeel en per 65 bijkomende gebruikers een halve VTE bijkomend begeleidend personeel tewerkstellen. Zij ontvangen jaarlijks een forfaitair bedrag per 130 gebruikers⁽⁷⁶⁾ die in het voorafgaande jaar vier of meer uur hulp ontvingen.

Zoals voor de leidinggevendenden controleert de administratie de diploma-vereisten van het begeleidend personeel pas ter gelegenheid van de subsidieaanvraag, zodat dezelfde opmerking geldt. De administratie wil ook hier in de toekomst de kwalificaties van het personeel controleren bij zijn indiensttreding.

Een beperkt aantal dossiers vertoonde individuele fouten bij de opgave van het aantal begeleidenden. In andere gevallen was er geen interne overeenstemming tussen de gegevens op de subsidieaanvraag, zonder dat dit echter leidde tot een onrechtmatige subsidiëring.

Eén organisatie vermeldde een personeelslid tweemaal voltijds voor dezelfde periode ter verantwoording van de subsidie voor begeleidend personeel (voor de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg). Bij een andere organisatie bedroeg de gecumuleerde tewerkstelling van een begeleidende in zowel de gezinszorg als de aanvullende thuiszorg meer dan één VTE. Nog een andere dienst gaf de loonkosten van een begeleidend personeelslid zowel ter verantwoording van de reguliere subsidiëring op, als ter verantwoording van de subsidie voor een project dat zij uitvoerde.

Ook de opgave van het aantal geholpen gebruikers bevatte onduidelijkheden. Een dienst vermeldde uitzonderlijk veel gebruikers aan wie hij precies vier uur hulp verleende. Voor een andere dienst wees het dossier niet uit waarom de administratie een aantal gebruikers die volgens de opgave van de dienst minder dan vier uur hulp hadden ontvangen, toch meetelde.

⁷⁶ Geheel analoog met de regeling voor leidinggevend personeel wordt de subsidie ook hier verhoogd met een subsidiefractie.

6.5 Berekening en betaling van voorschotten en saldi

De administratie moet voorschotten voor verzorgenden volgens de reglementering berekenen op grond van de gesubsidieerde prestatie-uren in het voorafgaande jaar. In werkelijkheid berekent zij de voorschotten op de prestatie-uren van twee jaar voordien. Wat de reglementering voorschrijft, is volgens de administratie in de praktijk niet haalbaar.

Voor de vaststelling van de voorschotten voor leidinggevende en begeleidende personeelsleden vermeldt de reglementering geen concrete berekeningswijze. In de praktijk geschiedt zij op grond van een berekening op maand- en kwartaalbasis.

De administratie is vragende partij voor een elektronische gegevensuitwisseling met de diensten voor gezinszorg, die moet toelaten de voorschotten wel op basis van de gegevens van het voorgaande jaar te berekenen. De minister meldt in haar antwoord dat de elektronische gegevensuitwisseling zal gerealiseerd worden in 2007-2008.

7 Diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg

7.1 Inleiding

De subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg is vervat in het BVR van 10 juli 2001⁽⁷⁷⁾. Samen met dit besluit keurde de Vlaamse Regering nog tien andere besluiten goed ter uitvoering van het Vlaams intersectoraal akkoord voor de sociale profitsector, meer bepaald de DAC-regularisatie en harmonisatie, DAC-jobcreatie en omkadering. De subsidiëring van de initiatiefnemers van vroegere DAC poets-, klusjes- en oppasdiensten maakte het deze initiatiefnemers mogelijk ten volle als werkgever op te treden en de DAC-statuten te regulariseren. Met de in 2001 toegewezen capaciteit⁽⁷⁸⁾ van 2.396,25 VTE⁽⁷⁹⁾, konden de diensten hun dienst- en hulpverleningsactiviteiten, die bleven bestaan uit schoonmaak-, klusjes- en oppashulp, verder aanbieden.

De subsidie voor diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg bestaat uit een basissubsidie (de subsidie voor de loonkosten van de ex-DAC-ers), een subsidie voor de omkadering, een subsidie voor de personeelsleden in overtal⁽⁸⁰⁾, een toeslag per tewerkgesteld GESCO-VTE en een subsidie voor de VIA-maatregelen⁽⁸¹⁾. De jaarsubsidiebepaling houdt ook rekening met twee resultaatsindicatoren⁽⁸²⁾: per VTE aan logistiek personeel minstens 95 % van het gemiddelde aantal (1.450) gefactureerde uren realiseren en 90 % van de normen voor het begeleidend en leidinggevend personeel realiseren. Bovendien koppelde de regelgeving de subsidiëring aan een aantal voorwaarden voor de hulp- en dienstverlening, het personeel, de werking van de dienst en de verantwoording.

⁷⁷ BVR van 10 juli 2001 tot regeling van de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.

⁷⁸ Artikel 2 van het MB van 26 juli 2001 tot bepaling van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg die in aanmerking komen voor subsidiëring en tot bepaling van het aantal VTE per functiecategorie en per dienst voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.

⁷⁹ Verdeeld in logistiek, administratief, begeleidend en leidinggevend personeel.

⁸⁰ Deze was uitdovend en is verdwenen sinds 2006.

⁸¹ Het uitbreiden van de managementondersteuning, de permanente vorming, de maatregel extra aanvullend verlof en de maatregel carensdagen. In toepassing van het VIA-akkoord 2006-2011 ontvangen de diensten vanaf 2006 ook subsidies voor o.m. werkdrukvermindering, verhoging van de eindejaarspremie en bijkomende managementsondersteuning

⁸² Artikel 13 van het BVR van 10 juli 2001.

Het bovenvermelde regeringsbesluit is een soort overgangsregeling. Uit de antwoorden van de minister op parlementaire vragen⁽⁸³⁾ blijkt dat het de bedoeling was de regeling op te nemen in het thuiszorgdecreet. Of het nog steeds de bedoeling is deze diensten op te nemen in het woon- en zorgdecreet is niet duidelijk. Doordat het DAC in eerste instantie als tewerkstellingsmaatregel was bedoeld en de integratie in het thuiszorgdecreet om budgettaire redenen nog niet is doorgevoerd, vallen de diensten niet onder een erkenningsregeling, is het kwaliteitsdecreet niet van toepassing en is er geen programmatie.

Voor 2001 duidde het MB van 26 juli 2001 24 diensten aan die in aanmerking kwamen voor subsidiëring in het kader van de logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Sinds 1 januari 2002 waren er nog 21; sinds 1 januari 2004 nog 20. Door het MB van 24 mei 2006 worden er vanaf 1 januari 2006 118 logistieke diensten gesubsidieerd waarvan 23 private en 95 openbare (die evenwel slechts 58,5 VTE logistiek personeel toegewezen hebben gekregen).

De aangepaste begroting 2004 voorzag in een krediet van 67.246.000 EUR voor de subsidies aan diensten voor logistieke hulp. Bij de initiële begroting 2006 was dit gestegen tot 76.238.000 EUR.

Het Rekenhof ging na of de subsidiëring reglementair verloopt door de controle van een aantal documenten⁽⁸⁴⁾:

- de rekenbladen van de administratie, die de concrete berekening van de respectieve jaarsubsidies bevatten;
- de werkingsverslagen met de resultaatsindicatoren die eventueel de verschuldigde jaarsubsidies konden verlagen⁽⁸⁵⁾ en de bijgevoegde bewijsvoering voor de arbeidsprestaties van het begeleidend en leidinggevend personeel;
- de financiële verslagen.

7.2 Subsidieberekening

De controle heeft geen berekeningsfouten bij de jaarsubsidies aan het licht gebracht. Behalve de bovengenoemde documenten en met uitzondering van de sociale onderzoeken, vermeldt de regelgeving niet expli-

⁸³ Bv. de antwoorden van de minister op de vragen nr. 75 van 26 januari 2001 (Bulletin van Vragen en Antwoorden, nr. 10, van 30 maart 2001, p. 1292) en nr. 242 van 14 augustus 2002 (Bulletin van Vragen en Antwoorden, nr. 3, van 4 november 2002, p. 562).

⁸⁴ Zoals al vermeld bij de steekproefbeschrijving onderzocht het de dossiers van negen van de twintig gesubsidieerde diensten voor drie jaar (2002-2004).

⁸⁵ Zo ontvangt een bepaalde dienst een subsidie van 253.645,26 EUR i.p.v. 270.336,85 EUR omdat de resultaatsindicator m.b.t. de tewerkstelling van het begeleidend en leidinggevend personeel aangaf dat slechts een tewerkstelling van 62,5 % werd bereikt.

ciet welke documenten de diensten moeten opstellen. Het BVR⁽⁸⁶⁾ bepaalt wel dat de administratie ter plaatse of op stukken toezicht uitoefent en dat de diensten verplicht zijn de stukken te bezorgen die met de uitoefening van dit toezicht verband houden. Het Rekenhof heeft alleen de bij de administratie ingediende verantwoording onderzocht. Bij ontstentenis van de onderliggende verantwoordingsstukken kan het geen uitspraak doen over bepaalde van de in de respectieve werkingsverslagen vermelde gegevens (bv. de gemiddelde gebruikersbijdrage of het totaal aantal gefactureerde uren). Het kon evenmin nagaan of alle personeelsleden aan de voorgeschreven kwalificatievereisten voldeden.

7.3 Sociaal onderzoek

De noodzaak van hulp moet blijken uit een sociaal onderzoek, dat aan toont dat de draagkracht van de gebruiker of zijn omgeving, hetzij wegens geestelijke of lichamelijke ongeschiktheid, hetzij wegens bijzondere sociale omstandigheden, onvoldoende is⁽⁸⁷⁾. De reglementering specificeert niet waaruit dit sociaal onderzoek moet bestaan. Zij stelt evenmin een instrument met objectieve criteria voorop waarmee de diensten de zorgvraag moeten evalueren. Deze elementen verhogen het risico dat de hulp niet altijd gaat naar zij die er het meest behoefte aan hebben.

7.4 Gebruikersbijdrage

Hoewel de minister volgens het BVR⁽⁸⁸⁾ nadere regels kan bepalen voor de gebruikersbijdrage, hebben de opeenvolgende ministers dat niet gedaan. In tegenstelling tot de diensten voor gezinszorg, hebben de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg geen bij MB vastgesteld bijdragesysteem. Volgens de administratie baseren de meeste logistieke diensten die verbonden zijn aan een dienst voor gezinszorg hun berekening uit eigen beweging op het daar geldende bijdragesysteem maar vragen zij meestal een hogere bijdrage dan voor gezinszorg. Zij kunnen echter de bijdrage vrij vaststellen⁽⁸⁹⁾. Een uniforme regeling voor de vaststelling van de gebruikersbijdrage zou de gelijke behandeling en de rechtzekerheid van de gebruikers ten goede komen.

In 2002 voerde het HIVA in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap een onderzoek uit naar de gebruikersbijdragen. Het was de bedoeling van het onderzoek knelpunten in kaart te brengen en te analyseren en een voorstel te formuleren voor de berekening van de gebruikersbijdragen. Het HIVA stelde voor op korte termijn de berekening van de bijdrage te baseren op het WIGW-statuut van gebruikers enerzijds en het in-

⁸⁶ Artikel 16, BVR van 10 juli 2001.

⁸⁷ Artikel 2, 1°, BVR van 10 juli 2001.

⁸⁸ Artikel 2, 4°, 3e lid, BVR van 10 juli 2001.

⁸⁹ Het BVR van 10 juli 2001 bepaalt alleen dat de gemiddelde bijdrage per uur minimaal 3,23 EUR per uur moet zijn.

komen en de gezinsgrootte anderzijds. Dit onderzoek heeft nog niet geleid tot een bijdrageregeling.

7.5 Werkings- en financieel verslag

De dienst moet zijn activiteiten zowel naar onderwerp, doel, vorm, frequentie als bereikte doelgroep registreren⁹⁰). De resultaten van deze registratie moeten worden vermeld in een werkingsverslag. Het financieel verslag bestaat minstens uit een winst- en verliesrekening. Een MB⁹¹) legt het model van het werkingsverslag vast. Dit verslag moet enerzijds een aantal resultaatsindicatoren (aantal gefactureerde uren, aantal VTE aan logistiek personeel, gemiddeld aantal gefactureerde uren per VTE, aantal effectief tewerkgestelde begeleidend en leidinggevende personeelsleden ten opzichte van de norm,...) omvatten en anderzijds een aantal beleidsvoorbereidende indicatoren aangaande de cliënten (aantal, gemiddeld aantal gefactureerde uren per cliënt, gebruikersbijdrage per uur, gemiddelde gebruikersbijdrage per uur, profiel van de cliënten met o.m. hun BEL-profiel), de hulpverlening (reden, gemiddeld aantal uren per gemeente e.d.), en het personeel (aantal logistiek, administratief, begeleidend en leidinggevend personeel, aanwervingen, ontslagen, arbeidsregime,...).

Van de 27 onderzochte verslagen waren er 9 onvolledig. Er werd herhaaldelijk vastgesteld dat de voorzieningen niet alle rubrieken van het verslag invullen, dat ze andere informatie geven dan de gevraagde, dat ze foutieve informatie geven⁹²) of dat het werkingsverslag niet conform het door het MB opgelegde model is. Het gebeurt ook dat de diensten laten weten bepaalde gegevens zoals bvb. het percentage alleenstaanden onder de cliënten niet te kunnen leveren omdat zij die niet apart registeren.

Uit de financiële verslagen blijkt dat de gemiddelde gebruikersbijdrage bij alle gecontroleerde dossiers hoger ligt dan het door de reglementering vooropgestelde minimum van 3,23 EUR. De gemiddelde bijdrage schommelt voor 2004 tussen 3,38 en 5,2 EUR.

⁹⁰ Artikel 4, BVR van 10 juli 2001.

⁹¹ MB van 13 mei 2002 tot bepaling van de vorm en inhoud van het werkingsverslag van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg en van de bewijsvoering van de tewerkstelling van het begeleidend en leidinggevend personeel van deze diensten en MB van 22 mei 2002 tot bepaling van de vorm en inhoud van het financieel verslag voor de diensten logistieke hulp en aanvullende thuiszorg; dit laatste werd ondertussen vervangen door het BVR van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁹² Zo stelt één voorziening dat zij in 2002 474 bejaarden met een postnatale depressie heeft geholpen.

De resultatenrekeningen van de diensten geven een gemengd beeld. Waar in 2002 en 2003 telkens twee voorzieningen van de negen beperkt verlies leden, was dat in 2004 niet meer het geval: elke dienst was winstgevend. Toch zijn er grote verschillen tussen de diensten: de winst varieert tussen 25.745 en 2.396.252 EUR. De winst per gepresteerd uur logistieke hulp gaat van 0,1 tot 2,72 EUR.

8 Administratieve organisatie en interne controle

8.1 Procedurebeschrijving

Het Rekenhof heeft het proces van de subsidieverstrekking aan de diensten voor gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg in kaart gebracht aan de hand van interviews, het administratief draaiboek en de beschrijvingen van de processen in het kader van het PIP/PEP-project⁽⁹³⁾ in Welzijnszorg/Team Gezinszorg.

Het administratief draaiboek noch de PIP/PEP-analyse geven aan welke personen of functies in het team Thuiszorg welke acties in de procedure uitvoeren. Zij geven noch de oorsprong, noch de finale bestemming (klassement, vernietiging,.....) van de documenten weer. De procedurebeschrijving in beide documenten is dus weinig bruikbaar voor procesanalyse en geeft te weinig inzicht voor de opleiding van nieuwe personeelsleden.

8.2 Controleomgeving - personeel

Het team Thuiszorg⁽⁹⁴⁾ bestaat uit dertien personeelsleden⁽⁹⁵⁾ (11,5 VTE). Behalve de teamverantwoordelijke werken zeven onder hen volledig of gedeeltelijk voor de diensten voor gezinszorg – omgerekend gaat het om ongeveer 4,7 VTE. Eén personeelslid werkt deels (0,25% VTE) voor de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.

Hoewel geen gedragsregels inzake integriteit en ethiek in een document zijn uitgewerkt, bleek uit de onderzoeksgesprekken dat het personeel zich bewust is van deze waarden.

Voor alle personeelsleden zijn er taakomschrijvingen en functiebeschrijvingen met vermelding van de belangrijkste resultaatsgebieden en functioneringscriteria⁽⁹⁶⁾. Zij steunen tot nog toe niet op een personeelsbehoefteplan. De verwachte kennis en vaardigheden worden ad hoc bepaald. Een vijftal jaar geleden resulteerde een *to be*-oefening in het kader van het PIP/PEP-project in een status quo voor de processen van de diensten voor gezinszorg (van een reële situatie met 3,41 VTE naar een *to be*-situatie met 3,15 VTE). Het team slaagt er ook grotendeels in het subsidiëeringsproces vlot en tijdig te laten verlopen. De definitieve vast-

⁹³ Het PIP/PEP-project is ongeveer vijf jaar oud en bijgevolg niet actueel.

⁹⁴ Diensten voor gezinszorg en alle andere thuiszorgvoorzieningen samen.

⁹⁵ Onder wie maar vijf statutaire ambtenaren.

⁹⁶ Technische en persoonlijke bekwaamheden.

stelling van een subsidie voor de prestaties van de verzorgenden voor een bepaald kwartaal kan wel verscheidene maanden in beslag nemen, maar dat zorgt dankzij de voorschotten van 90% in principe niet voor financieringsproblemen bij de diensten voor gezinszorg.

Het team Thuiszorg had oog voor de verhoging van de efficiëntie van haar werking en formuleerde jaarlijks een aantal teamdoelstellingen ter verbetering van de eigen werking⁹⁷, die het telkens verder concreetiseerde in een aantal operationele doelstellingen. De realisatie van de doelstellingen werd in eerste instantie besproken en gebruikt door het afdelingshoofd in het kader van de evaluatieprocedure van de betrokken personeelsleden. In 2004 vond geen (permanente) opvolging van de realisaties plaats, in 2005 in zeer beperkte mate. Het team haalde blijkbaar in 2004 verscheidene doelstellingen niet en hernam ze als doelstellingen voor 2005. Een belangrijke operationele teamdoelstelling in 2004 was de vermindering van de administratieve papierlast en de ontwikkeling en ingebruikname van elektronisch uitwisselbare formulieren. Het team bereikte op dit vlak geen verbeteringen, behoudens enkele beperkte vereenvoudigingen en verduidelijkingen van formulieren en standaardbrieven⁹⁸.

De administratie wijt het niet halen van bepaalde doelstellingen voor een deel aan externe factoren, zoals het ontbreken van politieke besluitvorming en politieke gedragenheid, voldoende middelen voor personeel, voldoende ondersteuning door de bovenbouw en de nodige beslissingen op het niveau van het departement en de administratie.

Er is geen specifiek vormingsplan. De drukke agenda van het team liet de voorbije jaren nagenoeg geen ruimte voor vormingsactiviteiten. Het team is zich nochtans bewust van de waarde van dergelijke activiteiten en heeft de laatste twee jaar vorming als een persoonlijke ontwikkelingsdoelstelling ingeschreven.

⁹⁷ Voor 2004 waren dat de volgende doelstellingen: het ondernemen van acties in diverse sectoren van de afdeling voor het schrijven van nieuwe reglementering en het aanpassen van bestaande regelgeving; de verbetering van de werking van de afdeling met het oog op het verbeteren van de efficiëntie en de klantentevredenheid; de ontwikkeling van operationele systemen en registratiesystemen en de optimalisatie van databeheer in de afdeling; de optimalisatie van de implementatie van diverse sectorspecifieke reglementeringen en het beleid ondersteunen om de beleidsopties van de minister van Welzijn te implementeren. Deze doelstellingen bleven nagenoeg ongewijzigd in 2005. Bij die doelstellingen worden telkens de (externe) kritische succesfactoren en de te ondernemen acties vermeld.

⁹⁸ Het team onderzoekt medio 2006 de mogelijkheid te werken met een elektronische versie van RSZ-staten.

8.3 Dossierbeheer: contact- en andere gegevens

Voor de verschillende diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg ontbreken up-to-date lijsten met contactpersonen of verantwoordelijken. Dat vormt een zwak punt op het vlak van (interne) controle. Van elke (erkende) dienst voor gezinszorg bevat een Accesbestand een elektronische fiche met basisgegevens (referenties briefwisseling, statistische basisgegevens over aantal geholpen gebruikers, gegevens over de kwaliteit en klachten,...). Het team Thuiszorg voert de talrijke wijzigingen van contactpersonen en verantwoordelijken echter niet consequent in de elektronische fiches in. De dienstverantwoordelijken die de fiches vermelden, verschillen regelmatig van zij die de verantwoordingsstukken ondertekenen. De informatie van de fiches wordt in feite grotendeels ook ingevoerd in het informaticasysteem Gezins- en Bejaardenhulp (benaming, adres, plaats, telefoon,...) .

8.4 Jaarrekeningen

Jaarrekeningen bevatten relevante informatie: ze tonen de kosten van de realisatie van de thuiszorg en de opbrengsten die de diensten in het kader van hun activiteiten verwierven, hetzij uit de thuiszorg of aanvullende thuiszorg zelf, hetzij uit andere bronnen. Door de aard van de subsidiëring hebben de financiële gegevens echter geen belang voor de subsidiebepaling.

De jaarrekeningen van de diensten voor gezinszorg en van de diensten voor aanvullende thuiszorg worden noch geattesteerd door een extern controleorgaan (bedrijfsrevisor), noch door de administratie zelf onderworpen aan een boekhoudkundige controle⁹⁹. De reglementering voorziet niet in attestatie. Het getrouw beeld van de rekeningen is bijgevolg onzeker. De jaarrekeningen worden niet gebruikt als controlemiddel.

Sinds 1 januari 2006 dienden de private diensten voor gezinszorg en de diensten voor aanvullende thuiszorg een boekhouding te voeren volgens de bepalingen van de wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen en de bijhorende koninklijke besluiten inzake boekhouding¹⁰⁰. Deze wet heeft bovendien grote verenigingen verplicht een of meer commissarissen te belasten met de controle van de financiële toestand en van de jaarrekening. Het probleem van de getrouwheid van de financiële rapportering is daarmee in principe voor de grote vzw's vanaf de jaarrekening 2006 verholpen. Voor de kleine en middelgrote vzw's blijft boekhoudkundige controle achterwege.

⁹⁹ In 2005 werden de rekeningen van 2002, 2003 en 2004 van de diensten voor gezinszorg en van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg wel geanalyseerd door de boekhouder van de afdeling.

¹⁰⁰ BVR van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Van de openbare diensten stelt de raad voor maatschappelijk welzijn elk jaar de OCMW-jaarrekening vast. Vervolgens moeten de provinciegouverneur en de gemeenteraad de jaarrekeningen goedkeuren. In driehonderd dagen na ontvangst van de jaarrekening, dient de provinciegouverneur zich uit te spreken over de goedkeuring en de bedragen ervan vast te stellen. Per OCMW richt de gouverneur een externe auditcommissie op, bestaande uit ambtenaren. Zij oefent controle uit op de getrouwheid van de boekhouding van het centrum, inzonderheid op de jaarrekening en de driemaandelijksse rapportage. De jaarrekening die aan de administratie wordt overgelegd, betreft dus geen definitief goedgekeurde jaarrekening. De administratie volgt de goedkeuring van de jaarrekeningen door de provinciegouverneur niet op.

8.5 Betrouwbaarheid van ingediende stukken

8.5.1 Diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg

Voor de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg staat één personeelslid in. Het beperkt zich tot de controle van de gegevens die voor de subsidieberekening vereist zijn. Behalve bij fouten of betwistingen, vraagt het niet actief informatie bij de diensten op (bv. diploma's van nieuw aangeworven personeel om na te gaan of aan de diplomaveren is voldaan). Hoewel het BVR daarin voorziet, oefent de administratie geen toezicht ter plaatse uit¹⁰¹),

8.5.2 Diensten voor gezinszorg

De diensten voor gezinszorg moeten meer gegevens bezorgen en de controle op deze gegevens is uitgebreider. Vooral bij de prestaties van de verzorgenden, is de betrouwbaarheid van de ingediende stukken aan de orde.

De subsidiëring van de diensten voor gezinszorg bestaat grotendeels uit de toekenning van een forfaitair bedrag per gepresteerd, gelijkgesteld of bijscholingsuur van het verzorgend personeel. De verstrekte gegevens over deze uren zijn dan ook cruciaal voor een rechtmatige subsidieverstrekking. De administratie heeft tot op heden geen noemenswaardige problemen op dit vlak vastgesteld, maar kon deze stelling niet onderbouwen met resultaten van eigen controles of inspecties.

De individuele formulieren met de prestaties per verzorgende en de handtekening van de gebruiker, worden bij de diensten zelf bewaard. Deze formulieren zijn in feite het enige controlemiddel op de werkelijkheid van de gepresterde uren. De inspectiedienst controleert de aan-

¹⁰¹ Behalve dan inspecties naar aanleiding van klachten van gebruikers.

sluiting van deze formulieren op de ingediende lijsten niet systematisch. Bij iedere inspectie ter plaatse zou een steekproef van de dossiers gecontroleerd worden, zij het willekeurig, niet gestuurd en vooral niet gedocumenteerd in de inspectieverslagen.

Ter gelegenheid van de PIP/PEP-analyse hebben de operationele diensten aan de afdeling Inspectie en Toezicht hun verwachtingen geformuleerd. Op grond van ervaringen uit het verleden werden de diensten voor gezinszorg onderverdeeld in modale en probleemvoorzieningen. Het team achtte voor de diensten voor gezinszorg 84 inspecties per jaar wenselijk. In realiteit bezocht de inspectie in de jaren 2001 en 2002 respectievelijk maar 18 en 17 diensten. In functie van het kwaliteitsdecreet voerde zij in 2003 wel 141 inspectiebezoeken uit. Van de 37 inspecties in 2004 hielden er 17 verband met de inwerkingstelling van het kwaliteitsdecreet. In 2005 vonden 12 inspecties plaats.

Het belang van controles ter plaatse op de prestatiegegevens blijkt ook uit de opgaven van de onregelmatige prestaties. De diensten dienen per kwartaal alleen een geglobaliseerde lijst bij de administratie in. De onderliggende gegevens over de onregelmatig gepresteerde uren per verzorgende worden niet meegestuurd, zodat een controle op de totalisatie enkel ter plaatse mogelijk is.

De gebruikers zullen wellicht in sommige gevallen misbruiken signaleren, maar dat sluit het risico op onrechtmatige subsidieaanvragen door de diensten niet uit. Zonder een systematische controle is er onvoldoende garantie dat de gepresteerde of gelijkgestelde uren en de uren bijscholing werkelijk gepresteerd of gevolgd zijn.

Sommige diensten combineren de verschillende hulpvormen. Ze bieden behalve gezinszorg en poetshulp ook thuisverpleging en huishoudhulp met dienstencheques aan. Er is geen sluitende controle die dubbele subsidiëring uitsluit¹⁰².

8.6 Efficiëntie van de procedure

De subsidiëring van de prestaties van de verzorgenden op grond van prestatiegegevens komt tot stand in vier stappen, die zich elk kwartaal herhalen:

- Stap 1: De administratie bezorgt de dienst voor gezinszorg een lijst met alle bij de administratie gekende verzorgenden, die hij dient te vervolledigen met alle wijzigingen in het personeelsbestand of in het arbeidsritme en terug te zenden.

¹⁰² De administratie merkt op dat zij in 2006 die controle heeft uitgevoerd; daaruit bleek dat eenzelfde personeelslid werd opgegeven door zowel een dienst voor gezinszorg als door een dienst voor logistieke hulp. Het subsidiebedrag van beide diensten werd verminderd.

- Stap 2: Vervolgens zendt de administratie de dienst voor gezinszorg de lijst met goedgekeurde verzorgenden, bijgewerkt door de verwerking van de aanvulling door de dienst in stap 1. De dienst dient die lijst aan te vullen met de gepresteerde uren, de gelijkgestelde uren en de uren bijscholing, en terug te bezorgen aan de administratie.
- Stap 3: De lijst met de aangevulde prestaties resulteert na verwerking door het informaticasysteem in een lijst die per verzorgende de toelage berekent en vermeldt. De administratie stuurt de lijst naar de diensten voor gezinszorg voor goedkeuring. De diensten moeten de ondertekende lijsten terugsturen naar de administratie.
- Stap 4: De teamverantwoordelijke ondertekent een van de drie ontvangen exemplaren van de lijst en stuurt die naar de diensten voor gezinszorg terug.

Alle lijsten die de administratie aan de diensten bezorgt en omgekeerd zijn op papier. De vraag rijst of deze omslachtige en papierverslindende procedure niet geheel of gedeeltelijk kan worden vervangen door een elektronische gegevensuitwisseling tussen de diensten en de administratie¹⁰³). Een kwartaallijst met de gepresteerde uren kan oplopen tot meer dan 250 bladzijden. Ook voor de diensten voor gezinszorg creëert deze werkwijze een grote administratieve last.

Bovendien lijkt de eerste stap overbodig, aangezien alle verzorgende personeelsleden en de gegevens over hun prestaties ook voorkomen op de lijst met de gepresteerde uren per verzorgend personeelslid uit stap 2. Ook in stap 2 dienen de diensten gegevens te bezorgen die geen impact hebben op de subsidieverstreking, zoals het aantal verzorgingsuren gepresteerd bij bejaarde gebruikers.

Het opsturen van de volledige papieren lijst met alle in dienst zijnde verzorgenden in stap 2 naar de diensten voor gezinszorg behelst bovendien evenmin een sluitende controlemaatregel, aangezien de diensten de vrijheid krijgen de lijst terug te sturen in een zelf gegenereerde layout. De diensten sturen met andere woorden niet de ontvangen lijst terug, maar een zelf uitgeprinte lijst die in principe dezelfde verzorgenden bevat. De diensten kunnen bovendien ook nieuwe verzorgende personeelsleden toevoegen¹⁰⁴). Wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijk opgestuurde lijst kan de administratie alleen vaststellen tijdens de volledig manuele invoer van die nieuwe lijst in het informaticasysteem. Het systeem beschikt over een ingebouwde logische controle: het berekent alleen een subsidiebedrag voor goedgekeurde verzorgenden. Deze controle zou overbodig zijn als de diensten in dat stadium niet meer de

¹⁰³ De administratie is vragende partij voor een elektronische gegevensuitwisseling; zij verwacht dat daardoor onder meer de betrouwbaarheid van de gegevens zal vergroot worden en er meer en gemakkelijker (statistische) (beleids) informatie kan gegenereerd worden.

¹⁰⁴ Weliswaar uitzonderlijk: ofwel bij technische diploma's van vóór 1995 als Onderwijs de homologatie heeft aangevraagd, maar nog niet bekomen; ofwel als nog geen nummer werd toegekend bij polyvalente opleidingen.

mogelijkheid tot wijzigingen zouden krijgen. De toegepaste procedure is echter rechtstreeks gekoppeld aan het door de administratie gebruikte informaticasysteem, dat zich niet leent tot aanpassingen (cfr. infra).

Sommige diensten bezorgen de lijst met de registratiegegevens van de geholpen gebruikers elektronisch aan de administratie. De elektronische doorsturing heeft tal van voordelen, zoals snelheid en bruikbaarheid, maar geschiedt per e-mail, zonder dat een protocol de procedure voor de gegevensdoorsturing (betrouwbaarheid) of de authenticiteit van de afzender heeft vastgelegd. De diensten zijn bovendien nog altijd verplicht de administratie een papieren versie van deze lijst te zenden. De overige diensten bezorgen de lijst alleen op papier, uitzonderlijk zelfs een handgeschreven lijst, zodat de uniformiteit ontbreekt. De administratie controleert de lijst met registratiegegevens manueel op inconsistenties. Dat resulteert in een brief aan de diensten die hun akkoord met het verbeterde aantal geholpen gebruikers vraagt. De administratie investeert veel tijd in de controle van de lijsten, terwijl een controle op de werkelijkheid van het aantal geholpen gebruikers in feite alleen ter plaatse mogelijk is.

8.7 Risicobeoordeling en controlemaatregelen

De diensten voor gezinszorg en de diensten voor aanvullende thuiszorg ontvangen forfaitaire subsidiebedragen. Dat verkleint in principe de kans op fouten of vergissingen. Toch identificeert en evalueert de administratie de operationele risico's te weinig. Zij spoort risico's alleen informeel op tijdens overlegmomenten.

8.7.1 *Functiescheiding*⁽¹⁰⁵⁾

Controlemaatregelen zijn procedures om zich ervan te vergewissen dat de processen werken zoals ze werden opgezet en om aan de vereisten van de beleids- of dienstdoelstellingen tegemoet te komen. Een van de voornaamste controlemaatregelen die een goed functionerend interne-controlesysteem ondersteunen, is de scheiding van functies. De scheiding van die verantwoordelijkheden of functies die samen een persoon in staat zouden stellen een volledige subsidieverstrekking te boeken of te verrichten, is daarom fundamenteel. Scheiding van functies verlaagt het risico van opzettelijke manipulatie of vergissingen, bevordert de belangentegenstellingen en versterkt het controle-element⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁵ Aangezien de diensten voor aanvullende thuiszorg opgevolgd worden door 1 persoon, wordt hier vooral de situatie m.b.t. de diensten voor gezinszorg geschetst.

¹⁰⁶ Handboek Auditing, R. Dries, L. Van Brussel en M. Willekens, Intersentia, 2001.

Er bestaat geen functiescheiding tussen personeelsleden verantwoordelijk voor de invoer van de gegevens waarop de subsidieberekeningen steunen en personeelsleden die nieuwe parameters, in casu nieuwe subsidiebedragen ten gevolge van bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving of indexering, in het informaticasysteem kunnen invoeren. Deze personeelsleden kunnen wel niet zelf de formules aanpassen voor subsidieberekening of de broncode van de programmasoftware van het informaticasysteem. De administratie beweerde de berekening van de gewijzigde parameters dubbel te controleren, maar dat blijkt niet uit formele documenten. De teamverantwoordelijke stelt alleen een interne nota op met de gegevens voor de betrokken personeelsleden. Daarbuiten geven diezelfde personeelsleden ook de opdracht voor de berekening van de subsidiebedragen door het informaticasysteem.

Het resultaat van de berekening door het informaticasysteem is nog geen eindresultaat maar moet nog worden ingevoerd in Excelrekenbladen voor bijkomende berekeningen. Voor de private diensten gebeurt dit door een ander personeelslid; voor de openbare diensten blijft eenzelfde personeelslid verantwoordelijk. De invoer noch de berekeningen in de Excelrekenbladen worden nog gecontroleerd. Er is althans geen procedure die daarin voorziet.

Voor de uitbetaling van de voorschotten of saldi vullen dezelfde twee personen de betalingsborderellen in, die zij afdrukken in drie exemplaren volgens de algemene procedure in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Samen met het betalingsborderel moeten zij echter manueel op het intranet een betalingstabel met de bedragen en begunstigden aanmaken. De gegevens van de begunstigden zijn beveiligd in een *gemeenschappelijk klantenbestand* (GKB) verbonden aan de boekhoudsoftware Orafin van het ministerie. Aanvragen tot wijzigingen aan de gegevens van begunstigden moeten per e-mail aan de verantwoordelijken voor het GKB worden aangevraagd. Alle personeelsleden die belast zijn met het erkennen of subsidiëren van voorzieningen, kunnen dergelijk aanvragen indienen.

De teamverantwoordelijke ontvangt het hele financiële dossier (subsidiebesluiten, berekeningen, betalingsborderel voor boekhoudcel,...). Zowel de teamverantwoordelijke als het afdelingshoofd (functie van inhoudelijke ordonnateur) ondertekenen het betalingsborderel met de bijhorende betalingstabel en sturen dat door naar de boekhoudcel. De teamverantwoordelijke zou steekproefsgewijs de gegevens van de begunstigden en de overeenstemming van de betalingsgegevens met de berekende subsidiebedragen controleren. Deze controle is onontbeerlijk. Zo niet zou eenzelfde persoon controleren vanaf de invoer van de basisgegevens tot en met de aanmaak van de betalingsgegevens.

De controlemaatregelen vanaf de boekhoudcel tot aan de betaling door een rekenplichtige vallen onder de algemene procedure die van toepassing is in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft ze in het kader van dit onderzoek niet verder onderzocht. Hetzelfde geldt voor de terugvorderingen van diensten voor gezinszorg (bv. negatieve afrekeningen), die ook worden opgevolgd door de boekhoud-

cel. Het team Thuiszorg wordt niet op de hoogte gebracht van de uitvoering van de betalingen, maar volgt ze op door raadpleging van Orafin.

De administratie stelt dat de personeelsbezetting de scheiding van functies zoals door het Rekenhof gevraagd (evenals de andere bijkomende controles) niet toeliet en wijst op het extra werk dat de uitvoering van het VIA-akkoord 2000-2005 met zich bracht.

8.7.2 Invoer gegevens

Het team Thuiszorg heeft de talrijke lijsten en formulieren die de diensten voor gezinszorg moeten invullen voorgedefinieerd en duidelijke richtlijnen voor de invulling ervan opgesteld⁽¹⁰⁷⁾. Dat zorgt voor uniformiteit en duidelijkheid. De risico's verbonden aan de invoer van de gegevens bij de administratie zijn echter onvoldoende afgedekt.

Twee personeelsleden voeren alle prestatiegegevens in het informaticasysteem in⁽¹⁰⁸⁾. Zij, noch een ander personeelslid, controleren elkaars invoer⁽¹⁰⁹⁾. Het informaticasysteem bevat wel enkele ingebouwde controles op de consistentie van de ingevoerde gegevens. Die kunnen echter geen zekerheid geven over de betrouwbaarheid van de input. De controles van het informaticasysteem resulteren in een papieren controlelijst, die dezelfde personeelsleden gebruiken om correcties uit te voeren. In een minimale aansluiting per dienst van het totaal van de ingevoerde verschillende soorten uren (gepresteerde, gelijkgestelde, bijscholing) met de papieren gegevens is niet voorzien of laat althans geen spoor na. Bij afwezigheid of ziekte van een van beide personeelsleden verschuift de volledige inputlast naar het andere personeelslid, wat voor vertraging in de procedure kan zorgen. Daarbuiten verhoogt een volledig manuele invoer van grote opgaven het risico op fouten. De administratie verwacht van de diensten van gezinszorg dat zij zelf een controle uitvoeren op de ingevoerde gegevens: zij stuurt de diensten ter goedkeuring de volledige lijsten met gepresteerde uren en de subsidies per verzorgend personeelslid. Het risico bestaat echter dat diensten alleen fouten in hun nadeel zullen signaleren.

Dezelfde vaststelling geldt ook voor de invoer van de gegevens over de onregelmatige prestaties⁽¹¹⁰⁾. Twee personeelsleden voeren de gege-

¹⁰⁷ Zoals al vermeld, vormen de formulieren voor onregelmatige prestaties daarop een uitzondering.

¹⁰⁸ Het gaat per jaar om ongeveer 60.000 prestatiegegevens (schatting van de administratie).

¹⁰⁹ De administratie stelt dat dit gezien de massa van gegevens die ieder kwartaal opnieuw moet worden ingevoerd niet mogelijk is met de huidige personeelsbezetting.

¹¹⁰ Deze gegevens zijn veel beperkter en betreffen alleen totalen per kwartaal (de individuele uren of prestaties per verzorgende gaan niet naar de administratie).

vens voor respectievelijk de openbare en de private diensten voor gezinszorg in een Excelrekenblad in. Verschilpunt is wel dat zij de ingevoerde gegevens niet meer ter goedkeuring aan de diensten bezorgen. Zij melden de diensten alleen nog per e-mail het berekende subsidiebedrag, samen met de overige saldi.

De vaststellingen gelden ten slotte ook voor de jaarlijkse invoer van de gegevens over het begeleidend en het leidinggevend personeel. De diensten staan zelf in voor de invulling van de papieren lijst, al dan niet met behulp van een computerprogramma. Aan de diensten is geen software ter beschikking gesteld die basiscontroles kan uitvoeren. In het bijzonder voor de lijst van het begeleidend personeel blijkt dat de administratie nog veel fouten of vergissingen moet corrigeren voor zij de gegevens kan invoeren in het informaticasysteem.

De diensten bezorgen de administratie jaarlijks registratiegegevens over de geholpen gebruikers. Alleen het totaal van het aantal geholpen gebruikers die het afgelopen jaar minstens vier uur gezinszorg ontvingen, wordt door één personeelslid in een rekenblad ingebracht. Ook hier is niet in controle op de invoer voorzien. Naderhand voert een ander personeelslid de gegevens uit het rekenblad in het informaticasysteem in, dat de subsidiebedragen berekent.

8.7.3 Beveiliging rekenbladen

Eén van de cruciale risico's in het internecontrolesysteem ligt in de toegang tot de rekenbladen waarin het team de subsidiebedragen voor de diensten voor gezinszorg berekent. De persoon die de gegevens invoert en de berekeningen uitvoert, slaat de rekenbladen met de subsidieberekeningen op zijn persoonlijke schijf op. Die schijf is alleen toegankelijk voor hem. Het is niet duidelijk welke procedure het team volgt als deze persoon voor lange tijd afwezig is. Pas na de uitbetaling wordt een kopie van de rekenbladen op de gemeenschappelijke G-schijf ter beschikking gesteld van alle andere personeelsleden van het team.

De administratie zal de rekenbladen in de toekomst onmiddellijk op de gemeenschappelijke schijf plaatsen zodra de berekeningen definitief zijn.

8.7.4 Opvolging

De reglementering vermeldt geen tijdstippen waarop de diensten voor gezinszorg de verschillende documenten moeten indienen. Het besluit van 18 december 1998 voorziet alleen in tijdstippen voor de registratiegegevens over de geholpen gebruikers, de dienstjaarrekening en de RSZ-aangifte. Alle andere tijdstippen zijn blijkbaar historisch of pragmatisch gegroeid. Ze zijn terug te vinden op de website van het team

Thuiszorg. De personeelsleden verantwoordelijk voor de invoer van de prestatiegegevens volgen ook de tijdigheid van de lijsten op, echter zonder informaticatechnische ondersteuning¹¹¹). Het team registreert de doorlooptijd van de invoer van de duizenden gegevens en het heen en weer sturen van de verschillende lijsten of briefwisseling niet.

8.7.5 Analytische controles

Het team Thuiszorg maakt te weinig gebruik van de internecontrole mogelijkheden om de onderlinge consistentie tussen de verschillende lijsten en andere ingediende documenten te toetsen of analytische onderzoeken uit te voeren. Het vraagt sommige gegevens meermaals op en zou die dan ook vrij makkelijk kunnen toetsen. Zo vergelijkt het het totaal aantal uren verstrekte gezinszorg dat de lijst *registratiegegevens geholpen gebruikers* vermeldt niet met het totaal dat blijkt uit de prestatie lijsten¹¹²). Het onderzoekt evenmin de aansluiting van het gebruikersbijdragetotaal dat blijkt uit de registratiegegevenslijst met de gegevens van de jaarrekening. Het aantal geholpen gezinnen volgens de lijst van het begeleidend personeel wordt niet vergeleken met de specifieke lijst over de geholpen gezinnen. Ten slotte kunnen verschillende gegevens uit andere opgaven eveneens worden vergeleken met het jaarlijks in te dienen document over de gebruikersbijdrage (geholpen gezinnen, totaal gepresteerde uren, totaal ontvangen bijdragen).

8.8 Informaticasysteem Gezins- en Bejaardenhulp

Het informaticasysteem Gezins- en Bejaardenhulp, dat wordt gebruikt voor de berekening van de subsidies voor gepresteerde en gelijkgestelde uren en uren bijscholing, is een mainframetoepassing die een externe in 1983 heeft ontwikkeld. Anderen hebben intussen een aantal activiteiten van deze ontwikkelaar, die zelf niet meer actief is, overgenomen.

Het Rekenhof heeft geen audit van het informaticasysteem op zich uitgevoerd. Het heeft wel in de mate van het mogelijke de betrouwbaarheid van de output of de berekende subsidiebedragen nagegaan, uitgaand van een juiste en volledige input.

De ondersteuning van informaticasystemen in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap valt onder het outsourcingscontract. Het team Thuiszorg kan echter nauwelijks een beroep doen op de informatica-

¹¹¹ Voor de overige thuiszorgvoorzieningen werd wel een soort dossieropvolgingssysteem ontwikkeld met het oog op een betere bewaking van de termijnen. Het systeem is echter nog niet operationeel.

¹¹² Beide zijn niet noodzakelijk identiek, aangezien ook niet gesubsidieerde verzorgenden gebruikers helpen (bv. sociale maribellers), maar het aantal op de prestatie lijsten kan nooit hoger zijn dan dat in de gebruikersregistratie.

helpdesk van het ministerie. Bij problemen met het systeem zal die helpdesk altijd moeten doorverwijzen naar externen. Die externe firma moet ook alle aanpassingen uitvoeren. Die aanpassingen laten vaak bijzonder lang op zich wachten, doordat de eigendomsoverdracht van het systeem niet altijd goed werd gedocumenteerd. Het team Thuiszorg vraagt daarom alleen zeer noodzakelijke systeemaanpassingen aan. Sommige van deze aanpassingsaanvragen bleken zelfs technisch te complex, zodat het team er noodgedwongen van afzag. De bedrijfszekerheid van het systeem daalt mettertijd en bij een grote wijziging in de subsidiereglementering zou kunnen blijken dat het onmogelijk is het systeem aan te passen.

Slechts twee personeelsleden hebben een *user-id* voor het informaticasysteem. Het systeem biedt niet de mogelijkheid flexibel op maat gemaakte gebruikersprofielen aan te maken, bv. met beperkte lees- en schrijfbevoegdheden.

Het intranet stelt voor het informaticasysteem een aantal gebruikershandleidingen en aanvullingen daarop ter beschikking¹¹³). Er bestaat geen gecoördineerde up-to-date handleiding. De handleidingen lijken op een aantal plaatsen verouderd en bijgevolg weinig bruikbaar en hebben een zeer gebruiksonvriendelijke lay-out. De bijlagen bij een basisgebruikershandleiding uit 1991 gebruiken oude terminologie en tonen lijsten die niet meer gebruikt worden. Nieuwe gebruikers zijn bijgevolg uitsluitend aangewezen op begeleiding door de twee personeelsleden die het systeem gebruiken.

Het is positief dat in het informaticasysteem een reeks logische controles werden ingebouwd die resulteren in talrijke controlelijsten. Volgens de administratie kan zij de subsidieberekeningen niet voltooien zolang foutmeldingen op die controlelijsten voorkomen. Deze controles starten echter niet automatisch, maar moeten via een opdrachterscherm aangevraagd worden. Het Rekenhof heeft de informaticatechnische controles zelf niet onderzocht.

De prestatieijsten van de verzorgenden die het informaticasysteem produceert, zijn niet altijd even duidelijk. Het vermelde aantal gepresteerde uren stemt niet altijd overeen met het gesubsidieerde aantal, omdat het uren omvat die niet-gesubsidieerde verzorgenden hebben gepresteerd. Bovendien leiden de regularisaties die de diensten voor gezinszorg indienen, niet tot een nieuwe eindstaat met een definitief subsidiebedrag voor dat kwartaal. Het team Thuiszorg verrekent de regularisaties, evenals eventuele andere rechtzettingen, buiten het informaticasysteem. Dat maakt de subsidieberekening soms moeilijk volgbaar, zeker als de ingrepen geen duidelijke sporen nalaten (nota's of aantekeningen). Ondanks de moeilijk traceerbare ingrepen, bleek het uiteindelijk resultaat (de berekende subsidie) in alle onderzochte gevallen wel correct. De

¹¹³ De handleidingen zijn opgesplitst in een gedeelte opdrachtersysteem (subsidieberekening) en een online-gedeelte (invoer en registratie).

administratie heeft toegezegd de uitgevoerde controles en verbeteringen in de toekomst zichtbaar te maken.

Het informaticasysteem bevat in de mainframeomgeving in elk geval niet de volledige berekening van de subsidies voor de diensten voor gezinszorg. De berekening van de saldi van de diverse onderdelen van de subsidie vergt altijd een manuele overdracht van de gegevens uit het informaticasysteem naar een reeks rekenbladen. Bevragingen op de tabellen van het informaticasysteem zijn maar mogelijk langs vooraf ge-programmeerde rapporten.

Het team Thuiszorg is zich bewust van sommige risico's die samenhangen met de gebruikte informaticatechnologie, maar er werden nog geen acties ondernomen om deze risico's in te perken.

8.9 Beleidsinformatie

Het informaticasysteem is in staat statistische gegevens te leveren. Voor elk kwartaal of jaar kunnen de systeemgebruikers gegevens downloaden in een verwerkingstool. De precieze mogelijkheden daarvan zijn niet duidelijk. Het team Thuiszorg maakt meestal gebruik van andere, gewone softwarepakketten voor de productie van statistische informatie (Excel, Access), wat een nieuwe gegevensinput vereist.

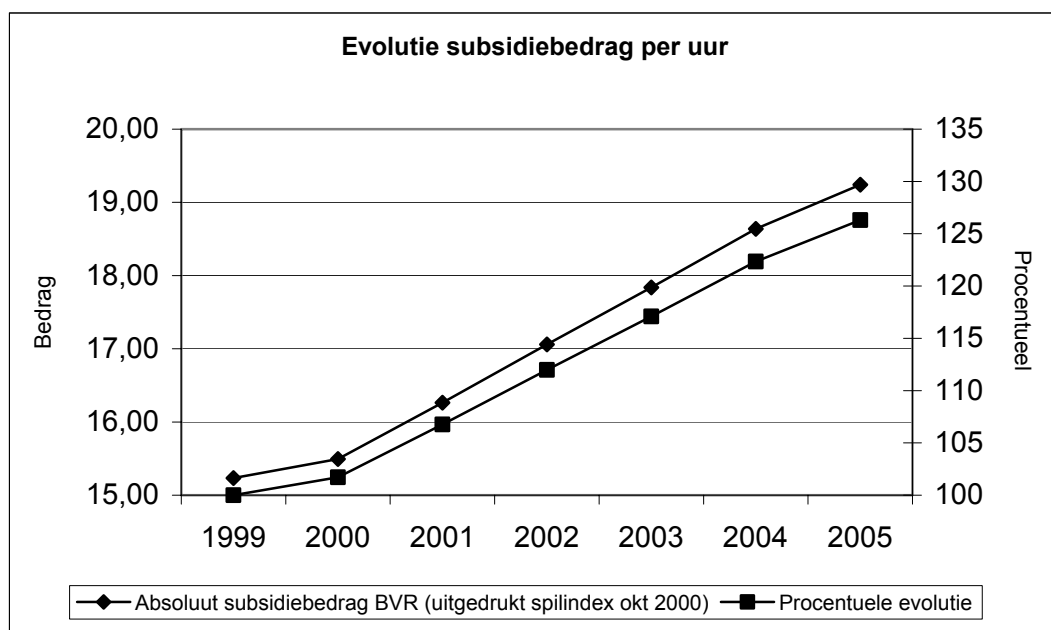
De jaarrekeningen vermelden alle kosten, met onderscheid tussen kosten voor prestaties aan klanten en andere kosten. Zij vermelden ook alle ontvangsten gedetailleerd, inclusief die van andere overheden. De aantallen gepresteerde uren en geholpen gezinnen zijn eveneens gekend. Met deze gegevens kan de administratie de kostprijs per uur per dienst berekenen en het aandeel van de eigen subsidies daarin. Zij kan overzichtslijsten maken met de gegevens uit de jaarrekeningen (o.m. totale kostprijs/uur, totale inkomsten/uur, winst of verlies, enz.). De laatst beschikbare informatie is echter niet actueel. Zij had betrekking op 2001¹¹⁴). Toen bleek bv. dat de verschillen in totale kostprijs per uur bij de private diensten opliepen tot 43,8% of dat de verschillen in de bijdrage van de gezinnen en bejaarden in de kostprijs per uur opliepen tot 64,2%. Sommige diensten waren leefbaar zonder bijkomende subsidies van lokale overheden, andere niet. De administratie heeft deze informatie niet verder geanalyseerd; zij zocht geen verbanden met de schaalgrootte van de diensten, de organisatiestructuur, de infrastructuur, de personeelsomkadering, de doelgroepen of het profiel van de gebruikers. Dergelijke analyses zijn ongetwijfeld niet eenvoudig, maar verstrekken inzicht in de financiering en de financiële toestand van de subsidieaanvragers. Ze kunnen bruikbaar zijn voor een normering van indicatoren

¹¹⁴ Door de beperkte personeelsbezetting en het vele werk dat de uitvoering van het VIA-akkoord 2000-2005 met zich bracht, ontbrak volgens de administratie de tijd om dit ook in de volgende jaren te doen.

(performantiemaatstaven) of uitmonden in *best practices* of andere (bij)sturende maatregelen.

Sinds 2001 gebruikt de administratie de gegevens van de jaarrekeningen niet meer. Zij had in eerste instantie de bedoeling de voorstelling van de dienstjaarrekening aan te passen, maar wacht nu op de mogelijkheden van de nieuwe vzw-regelgeving.

De Vlaamse overheid van haar kant heeft de laatste jaren het subsidiebedrag per uur aanzienlijk verhoogd. Het bedrag steeg met meer dan 25% tussen 1999 en 2005 bovenop de indexstijging (13,9%). Vooral de budgetten voor de uitvoering van het VIA-akkoord 2000-2005 voedden deze stijging.



Jaarlijks organiseert het team Thuiszorg een bevraging over de gezinszorg en de poetshulp die het afgelopen jaar gepresteerd werd. Die bevraging gebeurt bij alle OCMW's, de private diensten voor gezinszorg en de private diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Via die bevraging wil het team een zo volledig mogelijk beeld verkrijgen van de spreiding van de gezinszorg en de poetshulp over de gemeenten van het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De spreidingsgegevens vormen belangrijke beleidsinformatie in het kader van de invulling van de programmatie.

Met het oog op beleidsinformatie vraagt de overheid de diensten voor gezinszorg ook jaarlijks een document in te vullen over de gebruikersbij-

drage. Een MB heeft de indiening van dit document vastgelegd¹¹⁵). Het document bevat synthetische informatie over de gemiddelde bijdrage per uur, de verplichte kortingen en de afwijkingen. De administratie voert de informatie samen met andere gegevens in de elektronische Accesfiches in. Met voorgedefinieerde Accesrapporten kan het management over relevante informatie beschikken. Een opgevraagde lijst met het aantal geholpen gezinnen per dienst toonde echter aan dat de informatie onjuistheden bevatte¹¹⁶). De informatie is evenmin actueel of volledig. Het Accesbestand bevat gegevens die ook in het informaticasysteem voor de subsidieberekening aanwezig zijn. Beide systemen zijn echter niet verbonden. De invoer voor het Accesbestand vindt afzonderlijk plaats vanuit andere documenten, zodat de kans op verschillen vergroot. De verschillende soorten gegevens in de elektronische fiches worden ook door verschillende personen ingebracht. De gegevens uit verschillende bronnen worden niet systematisch vergeleken of gecorrigeerd.

8.10 Inspectie

De Afdeling Inspectie en Toezicht, bevoegd voor alle welzijnsvoorzieningen (nu het Agentschap Inspectie Welzijn en Volksgezondheid) voert inspecties uit op aanvraag van het team Thuiszorg. Zij kreeg algemene inspectieopdrachten naar aanleiding van belangrijke wijzigingen, zoals het nieuwe bijdragesysteem of de uitvoering van de regelgeving voor de kwaliteitszorg (de sectorspecifieke minimale kwaliteitseisen). Voor het overige vinden alleen na klachten inspecties plaats. De inspectie gaat soms na of in een beperkte steekproef van dossiers de gebruikersbijdragen correct werden berekend. Zij controleert echter niet de correctheid van het aantal gepresteerde uren of rapporteert daar althans niet systematisch over.

In 2006 werd de erkenning van een dienst voor gezinszorg ingetrokken op grond van inspectievaststellingen die inhielden dat de dienst niet meer voldeed aan de erkenningsvoorwaarden.

¹¹⁵ MB van 26 juni 2001 tot vaststelling van het bijdragesysteem voor de gebruiker van gezinszorg.

¹¹⁶ De administratie wijt het probleem in de eerste plaats aan het gebruikte formulier dat onduidelijk was en meermaals onvolledig of foutief werd ingevuld. Het formulier werd eind 2004 vernieuwd en vereenvoudigd. Volgens de administratie zal dit toelaten in de toekomst over accurate gegevens te beschikken.

9 Conclusies

Uitvoering van het thuiszorgdecreet

De regelgeving biedt voorsnog geen sluitende juridische omkadering voor de subsidieverstreking die de decreetgever nastreeft. Daarvoor ontbreekt nog de uitvoering van enkele fundamentele artikelen van het thuiszorgdecreet.

Zo heeft de Vlaamse Regering acht jaar na de goedkeuring van het thuiszorgdecreet nog altijd geen datum van inwerkingtreding vastgesteld voor de decreetbepalingen over de indicatiestelling door en de aanmeldingsplicht voor aanbieders van thuiszorg. Zonder regels voor de indicatiestelling is het recht op thuiszorg, waarvan de memorie van toelichting bij het decreet gewaagt, nog niet gerealiseerd en zonder aanmeldingsplicht kunnen diensten geen kwaliteitscertificaat krijgen.

In afwachting van de vaststelling door de Vlaamse Regering van een indicatiestelling, evalueren de diensten voor gezinszorg de zorgbehoefte aan de hand van het BEL-profiel. De regelgeving bevat echter geen criteria om te bepalen aan wie de diensten prioritair hulp moeten verlenen en met welke intensiteit; dit vormt evenmin een onderdeel van de kwaliteitshandboeken van de diensten.

Ook voor de vaststelling van de gebruikersbijdrage laat de regelgeving de diensten veel vrijheid. Zij kunnen zelf uitmaken of en hoeveel (medische en farmaceutische) lasten zij in rekening brengen. Bovendien kunnen zij nog gemotiveerd afwijken van de berekende bijdrage. Dossieronderzoek wees uit dat vooral de private voorzieningen van deze mogelijkheid gebruik maken.

De specifieke regeling voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg wacht ten slotte nog altijd op integratie in het thuiszorgdecreet. De subsidiëring van deze diensten is ontstaan uit een tewerkstellingsmaatregel en draagt daar nog de sporen van: er is nauwelijks aandacht voor de kwaliteit van de aangeboden zorg: er is geen erkenningsregeling, het kwaliteitsdecreet is niet van toepassing en de spreiding van het aanbod is niet gerelateerd aan lokale of regionale noden, maar aan de toevallige aanwezigheid van diensten die DAC-ers in dienst hadden. Doordat bovendien objectieve criteria voor zorgvraagevaluatie ontbreken, bestaat het risico dat de logistieke hulp niet altijd naar de meest hulpbehoevende gaat. Ten slotte heeft de minister nog geen gebruikersbijdragesysteem bepaald, wat tot een ongelijke behandeling van de gebruikers kan leiden.

Toepassing van de regelgeving

Door de forfaitaire wijze van subsidiëren is de kans op fouten in de berekening van de subsidie relatief beperkt.

De praktijk miste echter op enkele punten overeenstemming met de regelgeving:

- Zo blijkt schoonmaken in de praktijk voor vele verzorgenden de voornaamste bezigheid te zijn, terwijl dat in beginsel voor hen geen eigenlijke taak is.
- Alleen in 2000 werd een stijging van het urencontingent met 4% die de reglementering vooropstelde, gerealiseerd. Er is bijgevolg nog altijd een achterstand bij het invullen van de programmatie.
- Sommige diensten voor gezinszorg stelden verzorgenden tewerk die niet bij de administratie waren ingeschreven. Daardoor voldeden deze diensten eigenlijk niet meer aan de erkenningsvoorwaarden.

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie op zich garandeert geen grote mate van rechtmatigheid bij de subsidieverstrekking. Daarvoor is het subsidiëeringsproces te omslachtig en te weinig geautomatiseerd. Vooral de diensten voor gezinszorg dienen talrijke lijsten en formulieren te bezorgen, waarvan de meeste niet in de regelgeving voorzien zijn. Het subsidiëeringsproces voor deze diensten is bijzonder papierverslindend. Hoewel zij dat als operationele doelstelling had vooropgesteld, realiseerde de administratie nauwelijks vooruitgang inzake elektronisch uitwisselbare formulieren. Het gebruikte informaticasysteem is overigens verouderd, weinig flexibel, moeilijk te bevragen en nauwelijks ondersteund.

Bovendien ontbreekt het aan internecontrolemaatregelen zoals functiescheidingen, aangezien eenzelfde persoon de bevoegdheid heeft voor alle stappen in het subsidieproces vanaf de invoer van de basisgegevens tot en met de aanmaak van de betalingsgegevens.

Ten slotte accentueert een algemeen tekort aan controle op de basisgegevens van de subsidie, met name de prestatiegegevens, de bovenstaande tekortkomingen. De controle van deze gegevens kan alleen ter plaatse plaatsvinden, maar de inspecties hebben daar te weinig aandacht voor. Voor de controle op de invoer van de gegevens in het informaticasysteem, vertrouwt de administratie ten dele op de diensten voor gezinszorg zelf. De administratie past ook nauwelijks analytische controles toe. Actuele statistische beleidsinformatie wordt nog te weinig gegenereerd.

10 Aanbevelingen

1. De Vlaamse Regering moet de bepalingen in het thuiszorgdecreet over de indicatiestelling en de aanmeldingsplicht in werking doen treden en uitvoeren.
2. De reglementering zou best voorschrijven aan wie de diensten voor gezinszorg prioritair zorg moeten verlenen en hoeveel. Minstens dienen de diensten dat zelf vast te leggen in het kader van hun kwaliteitsplanning.
3. Voor de gelijke behandeling en rechtszekerheid van de gebruikers zou de minister duidelijk moeten omschrijven met welke lasten de diensten rekening moeten houden bij de vaststelling van de gebruikersbijdrage en op grond waarvan en in welke mate zij afwijkingen kunnen toepassen.
4. Aangezien poetsen in beginsel niet tot de opdrachten van de verzorgenden behoort en gelet op het tekort aan aanbod in de sector, verdient het aanbeveling het aandeel schoonmaakhulp in het takenpakket van de verzorgende te bewaken en poetswerk zoveel mogelijk aan schoonmaakhulpen toe te vertrouwen. De minister zou richtlijnen kunnen uitvaardigen over het maximum aandeel poetshulp in het takenpakket van de verzorgende bij een hulpvrager.
5. Het is aangewezen de programmatie van de diensten voor gezinszorg te verfijnen door ook rekening te houden met andere relevante criteria dan de leeftijdsevolutie. Bij de verdeling van de bijkomende uren zou het aangewezen zijn een meer consistent beleid te voeren, in het bijzonder inzake fusies, nieuwe erkenningen en de toekenning van bijkomende uren voor provincies en gemeenten met een nagenoeg volledig ingevulde programmatie.
6. In een aantal gevallen kan worden overwogen de regelgeving aan te passen aan de praktijk: berekening van de voorschotten op grond van gepresteerde uren in het voorlaatste jaar als het voorgaande jaar niet haalbaar blijkt, en gelijkstelling van personeelsleden tewerkgesteld in het kader van de sociale maribelregeling met het regulier kader voor de berekening van de overheadkosten.
7. Op termijn dient de logistieke hulp en aanvullende thuiszorg geïntegreerd te worden in het volledige thuiszorgaanbod, met dezelfde kwaliteitsgaranties die gelden voor de andere zorgvormen en met een programmatie in functie van de noden van de klanten.
8. De administratie dient de operationele risico's in het subsidiëringsproces bestendig te identificeren en te evalueren. De door het Rekenhof geschetste risico's zijn daartoe een aanzet.
9. De administratie dient te streven naar een elektronische gegevensuitwisseling met de diensten voor gezinszorg. De ontwikkeling of aanschaf van een actuele informaticatoepassing is aan te bevelen.
10. Inspecties ter plaatse dienen de formulieren met de individuele prestaties van de verzorgenden en de gegevens over de geholpen gebruikers op een gestructureerde wijze en steekproefsgewijs te

controleren en te vergelijken met de lijsten die de diensten indienen. Analytische controles kunnen het oordeel over de correctheid en volledigheid van de ingediende gegevens versterken. Het is ook aangewezen meer te controleren of personeelsleden niet dubbel ter verantwoording van subsidies worden opgegeven, bv. in de gezinszorg en in de aanvullende thuiszorg of in projecten.

11. Een procedure moet de beveiligings- en toegangsregels voor bestanden en software afbakenen en vastleggen. De nodige functiescheiding moet worden ingebouwd en controletaken en -verantwoordelijkheden moeten vastliggen. Een uitgevoerde controle moet traceerbaar zijn.
12. Het is aan te bevelen een systeem in te stellen dat relevante statistische informatie en analyses aan het beleidsniveau rapporteert.

11 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin gaf in haar antwoord van 10 april 2007 een reactie op de aanbevelingen, die zij in ruime mate onderschreef. In enkele gevallen gaf de minister een aantal elementen aan waarmee zij rekening wenst te houden bij de uitwerking van een regeling. In andere gevallen wees zij erop dat er al een aantal stappen gezet zijn in de richting die het Rekenhof heeft aanbevolen.

De onderstaande paragrafen behandelen de argumenten van de minister per aanbeveling.

- 1 De minister wees erop dat de kwaliteit van het meetinstrument mee de consequenties bepaalt die kunnen worden verbonden aan een indicatiestelling en betwijfelde of het huidige instrument (de BEL-schaal) voldoende verfijnd is. Zij kondigde dan ook een verfijning van dit meetinstrument aan in functie van de decretale doelstelling *recht op thuiszorg*. In eerste instantie zou worden onderzocht of de meetschaal RAI-MDS, volgens wetenschappelijk onderzoek het beste geschikt voor meting van items van de *Internationale Classificatie van Functies en Beperkingen*, bruikbaar is in de gezinszorg en aanvullende thuiszorg.
Wat de aanmeldingsplicht betreft, denkt de minister aan het toekennen van een inschrijvingsnummer aan het niet-reguliere personeel van de erkende of gesubsidieerde diensten. De aanmeldingsplicht voor niet-erkende diensten voor gezinszorg ziet zij in een bredere context, met name de vaststelling dat ook individuen zorgdiensten aanbieden. De registratieverplichting die de Vlaamse Regering op 9 februari 2007 principieel goedkeurde in het voorontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners, zou de nodige kwaliteitsgarantie kunnen bieden.
- 2 De minister stelde de aanbeveling over het definiëren van prioritaire doelgroepen in de regelgeving, in overweging te zullen nemen.
- 3 De minister is het helemaal eens met de aanbeveling duidelijk te omschrijven met welke lasten de diensten rekening moeten houden bij de vaststelling van de gebruikersbijdrage en op grond waarvan en in welke mate zij afwijkingen kunnen toepassen. In het najaar van 2006 zou zij al een werkgroep ad hoc hebben opgericht die een meer transparante en eenvoudige berekeningswijze van de gebruikersbijdrage moet voorstellen.
- 4 De minister trad het principe bij dat verzorgenden moeten ingezet worden bij meer complexe zorgnoden, en niet als schoonmaakhulp. Zij beloofde met de administratie hiervoor een aantal maatregelen te zullen afwegen.
- 5 De minister onderschreef de aanbeveling voor de programmatie. Zij deelde mee in 2006 een studieopdracht te hebben toegekend aangaande de criteria voor een optimale spreiding als aanloop naar een voortgezette wetenschappelijke studie. De minister wees er verder op altijd aandacht te hebben gehad voor de opbouw van een con-

sistent beleid inzake de toekenning van bijkomende uren. Zij stelde dat zij daarbij de invulling van de bestaande programmatie steeds als criterium heeft gebruikt. In 2007 werd dit verfijnd tot een toetsing tot op het regionale niveau. In de toekomst zou die toetsing zelfs tot op gemeentelijk niveau plaatsvinden.

- 6 De minister bevestigde dat het op dit ogenblik niet haalbaar is de voorschotten te berekenen op grond van de gesubsidieerde uren in hetzelfde kwartaal van het voorgaande jaar, maar deelde mee dat een elektronische gegevensuitwisseling dat volgens het Agentschap Zorg en Gezondheid binnenkort wel mogelijk zou maken.
- 7 De minister bevestigde haar bedoeling de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg op korte termijn in een decretaal kader te plaatsen, bv. door integratie in de erkende diensten voor gezinszorg. Indicatiestelling en sociaal onderzoek zouden per gebruiker dan het aangeboden dienstenpakket en de vereiste personeelskwalificatie bepalen.
- 8 De minister reageerde positief op de aanbeveling over de identificatie en evaluatie van operationele risico's in het subsidiëringsproces.
- 9 De minister is het eens met de aanbeveling gegevens elektronisch uit te wisselen en deelde mee dat daarvoor in 2007 een ICT-project loopt.
- 10 De minister deelde mee dat het Agentschap Zorg en Gezondheid de inspectiedienst zou opdragen bij inspecties ter plaatse de formuleren met de individuele prestaties van de verzorgenden en de gegevens over de geholpen gebruikers systematisch en steekproefsgevijs te controleren en te vergelijken met de lijsten die de diensten aan het agentschap bezorgen.
In 2006 werd een controle naar dubbele subsidiëring uitgevoerd, die in twee gevallen tot een vermindering van het subsidiebedrag heeft geleid.
- 11 De minister antwoordde dat het agentschap het bestaande controlesysteem verder zal uitbouwen, de verschillende controletaken concreet bepalen en de uitgevoerde controles traceerbaar maken.
- 12 De minister gaf aan dat beleidsrelevante informatie zal kunnen worden verzameld zodra de elektronische gegevensuitwisseling met de diensten voor gezinszorg gerealiseerd is.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

10 april 2007

Betreft: subsidiëring van de thuiszorg

Geachte heer eerste voorzitter,

Op 20 februari ll. ontving ik vanwege het Rekenhof het ontwerpverslag van de audit met betrekking tot de subsidiëring van de thuiszorg.

Zoals uw college mij heeft verzocht, stuur ik u als bijlage mijn reactie op de aanbevelingen van het Rekenhof.

Ik hoop alvast dat ik u hiermee van dienst ben.

Met vriendelijke groeten,

Inge Vervotte

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Reactie op de aanbevelingen van het Rekenhof betreffende de subsidiëring van de thuiszorg

1. De Vlaamse Regering moet de bepalingen in het thuiszorg-decreet over de indicatiestelling en de aanmeldingsplicht in werking doen treden en uitvoeren

1.1 Indicatiestelling

De consequenties die kunnen verbonden worden aan een indicatiestelling, worden mede bepaald door de kwaliteit van het meetinstrument waarmee de zorgnoden worden vastgesteld. In het kader van de gezinszorg gebeurt de indicatiestelling verplicht door afname van de BEL-profielschaal.

De vraag die zich bijgevolg stelt, is of de BEL-schaal voldoende verfijnd is, om een automatische koppeling van de indicatiestelling aan een recht op thuiszorg te verbinden. Het dient gesteld dat op dit ogenblik de BEL-schaal slechts een onderdeel is van een ruimer sociaal onderzoek, waarin ook andere determinerende factoren bevraagd worden, zoals b.v. het feit of er nog een valide partner inwoont, de beschikbaarheid van mantelzorg, kenmerken van de woning, ...

Een belangrijke oefening zal er dan ook in bestaan het meetinstrument verder te verfijnen in functie van de in het decreet beoogde doelstelling.

Hiertoe zal in eerste instantie geëxploreerd worden of de meetschaal RAI-MDS opportuniteiten biedt voor de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg. Deze meetschaal blijkt volgens wetenschappelijk onderzoek de beste resultaten te bieden op het vlak van een meting van de items van de Internationale Classificatie van Functies en Beperkingen.

Daarnaast wordt geëxploreerd op welke wijze de indicatiestelling kan aangewend worden om de kwalificaties te bepalen van het personeel dat zal worden ingezet (zie verder punt 7).

1.2 Aanmeldingsplicht

Krachtens het decreet zouden diensten voor gezinszorg zich moeten aanmelden opdat de overheid ze zou kunnen evalueren en een kwaliteitscertificaat geven. Dit zou ruimere garanties bieden voor gebruikers die een beroep zouden doen op een niet-erkende dienst voor gezinszorg.

Als eerste stap in dit verband zal met het Agentschap Zorg en Gezondheid worden bekeken op welke wijze de aanmelding en controle m.b.t. het niet-reguliere verzorgend of logistiek personeel (b.v. gescos) kan worden geoptimaliseerd in de diensten voor gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. Het toekennen van een inschrijvingsnummer aan het niet-reguliere personeel kan aan de gebruiker de garantie bieden dat het personeel, zelfs al wordt het niet gesubsidieerd, toch voldoet aan de in de regelgeving gestelde kwalificatievereisten.

De aanmeldingsplicht voor 'niet-erkende diensten voor gezinszorg' dient te worden geëvalueerd in het licht van de actuele maatschappelijke evoluties. Meer en meer wordt immers vastgesteld dat niet enkel diensten maar ook individuele personen activiteiten stellen, die behoren tot het takenpakket van een erkende dienst voor gezinszorg.

In die zin kan de registratieverplichting die voorgesteld wordt in het voorontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverleners en de opleidingscentra voor polyvalente verzorgenden¹¹⁷, wellicht ruimere kwaliteitsgaranties bieden aan de gebruiker, ongeacht of de zorg- en bijstandsverlening gebeurt in de context van een niet-erkende dienst voor gezinszorg, dan wel daarbuiten.

¹¹⁷ Het voorontwerp van decreet werd principieel goedgekeurd in de Vlaamse Regering op 9 februari 2007, met het oog op een adviesaanvraag aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State. Het voorontwerp bepaalt onder meer de taken die kunnen worden uitgevoerd door zorg- en bijstandsverleners en de kwalificaties waaraan men moet beantwoorden om deze taken uit te voeren.

- 2 De reglementering zou best voorschrijven aan wie de diensten voor gezinszorg prioritair zorg moeten verlenen en hoeveel. Minstens dienen de diensten dat zelf vast te leggen in het kader van hun kwaliteitsplanning.**

De aanbeveling betreffende het definiëren van prioritaire doelgroepen in de regelgeving, wordt in overweging genomen.

- 3 Voor de gelijke behandeling en rechtszekerheid van de gebruikers zou de minister duidelijk moeten omschrijven met welke lasten de diensten rekening moeten houden bij de vaststelling van de gebruikersbijdrage en op grond waarvan en in welke mate zij afwijkingen kunnen toepassen.**

Deze aanbeveling wordt gedeeld. In het najaar 2006 werd reeds een ad hoc werkgroep opgericht met vertegenwoordigers namens het Agentschap Zorg en Gezondheid en vertegenwoordigers namens de Vereniging van Diensten voor Gezinszorg van de Vlaamse Gemeenschap, met als taak voorstellen te ontwikkelen betreffende een meer transparante en eenvoudige berekeningswijze van de cliëntbijdrage voor de diensten gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.

- 4 Aangezien poetsen in beginsel niet tot de opdrachten van de verzorgenden behoort en gelet op het tekort aan aanbod in de sector, verdient het aanbeveling het aandeel schoonmaakhulp in het takenpakket van de verzorgende te bewaken en poetswerk zoveel mogelijk aan schoonmaakhulpen toe te vertrouwen. De minister zou richtlijnen kunnen uitvaardigen over het maximum aandeel poetshulp in het takenpakket van een verzorgende bij een hulpvrager.**

Ik treed het principe bij dat verzorgenden maximaal dienen te worden ingezet daar waar er zich meer complexe zorgnoden voordoen, vnl. op het vlak van persoonsverzorging en huishoudelijke hulp. Situaties waarbij de zorgnood zich beperkt tot grotendeels schoonmaakhulp, horen niet thuis binnen het takenpakket van een verzorgende.

Om deze doelstelling te bereiken zijn er diverse methodieken: het bepalen van een maximum aandeel poetshulp in het takenpakket van de verzorgende, het definiëren en bewaken van de prioritaire doelgroepen, het bewaken van de inzet van personeel met bepaalde kwalificaties (b.v. verzorgenden versus schoonmaakhulpen) in overeenstemming met de vastgestelde zorgnoden. In overleg met het Agentschap Zorg en Gezondheid zal ik exploreren op welke wijze een antwoord kan geboden t.a.v. de geschetste problematiek.

- 5 Het is aangewezen de programmatie van de diensten voor gezinszorg te verfijnen door ook rekening te houden met andere relevante criteria dan de leeftijdsevolutie. Bij de verdeling van de bijkomende uren zou het aangewezen zijn een meer consistent beleid te voeren, in het bijzonder inzake fusies, nieuwe erkenningen en de toekenning van bijkomende uren voor provincies en gemeenten met een nagenoeg volledig ingevulde programmatie.**

Ik onderschrijf deze aanbeveling van het Rekenhof voor wat de programmatie betreft. Het is inderdaad aangewezen dat de programmatie voor de diensten van gezinszorg verder verfijnd wordt.

Als eerste stap heb ik in 2006 een studie-opdracht toegekend aan de Vereniging van Diensten voor Gezinszorg van de Vlaamse Gemeenschap, m.b.t. de analyse van de criteria die een optimale spreiding van het urencontingent bepalen.

De resultaten van deze studie, zullen zinvol materiaal aanleveren voor een voortgezette wetenschappelijke studie waarin relevante determinanten op wetenschappelijke basis kunnen worden gevalideerd en gemeenten.

Het opbouwen van een consistent beleid inzake de toekenning van bijkomende uren is voor mij van bij aanvang van deze legislatuur een belangrijk aandachtspunt geweest, waarin ik - gefaseerd - reeds belangrijke stappen voorwaarts heb gezet. De toets aan de invulling van de bestaande programmatie is bij de toewijzing van bijkomende uren steeds als een belangrijk instrument gehanteerd. In 2007 werd dit verfijnd tot een toets aan de invulling van de programmatie tot op het regionale niveau. Naarmate de programmatie verder verfijnd wordt, zal in de toekomst een nog meer verfijnde toets tot op het gemeentelijk niveau de basis kunnen vormen voor de toewijzing van bijkomende uren.

- 6 In een aantal gevallen kan ook overwogen worden de regelgeving aan te passen aan de praktijk: berekening van de voorschotten op grond van gepresteerde uren in het voorlaatste jaar, als het laatste jaar niet haalbaar blijkt, en gelijkstelling van personeelsleden tewerkgesteld in het kader van de sociale Maribelregeling met het regulier kader voor de berekening van overheadkosten.**

Het is op dit ogenblik niet haalbaar om de voorschotten te berekenen op basis van de gesubsidieerde uren in hetzelfde kwartaal van het voorgaande jaar.

Het Agentschap Zorg en Gezondheid merkt weliswaar op dat een elektronische gegevensuitwisseling wel zou mogelijk maken om de regelgeving correct toe te passen. Deze elektronische gegevensuitwisseling zal gerealiseerd worden in 2007-2008.

- 7 Op termijn dient de logistieke hulp en aanvullende thuiszorg geïntegreerd te worden in het volledige thuiszorgaanbod met dezelfde kwaliteitsgaranties die gelden voor de andere zorgvormen en met een programmatie in functie van de noden van de klanten.**

Het is mijn bedoeling om de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg op een relatief korte termijn te positioneren binnen een decretaal kader. Ik wens daartoe in eerste instantie de denkpiste verder te exploreren om deze diensten te integreren in de erkende diensten voor gezinszorg. Op basis van de indicatiestelling en het sociaal onderzoek kan bepaald worden welke onderdelen van het gedifferentieerde pakket (persoonsverzorging, huishoudelijke ondersteuning, schoonmaakhulp, klusjesdienst of thuisoppas) worden aangeboden aan de gebruiker. Vervolgens zal dit zorgpakket bepalend zijn voor de kwalificaties van het personeel dat door de dienst voor gezinszorg zal worden ingezet in de individuele cliëntsituatie.

- 9 De administratie dient te streven naar een elektronische gegevensuitwisseling met de diensten voor gezinszorg. De ontwikkeling of aanschaf van een actuele informatica-toepassing is aan te bevelen.**

Deze aanbeveling wordt door mij gedeeld. Een ICT-project om dit te realiseren is in uitwerking. De nodige financiële middelen zijn voorzien in 2007.

- 10 Inspecties ter plaatse dienen de formulieren met de individuele prestaties van de verzorgenden en de gegevens over de geholpen gebruikers op een gestructureerde wijze en steekproefsgewijs te controleren en te vergelijken met de lijsten die de diensten indienen. Analytische controles kunnen het oordeel over de correctheid en volledigheid van de ingediende gegevens versterken. Het is ook aangewezen meer te controleren of personeelsleden niet dubbel ter verantwoording van subsidies worden opgegeven, b.v. in de gezinszorg en in de aanvullende thuiszorg of in projecten.**

Mijn agentschap heeft -zoals het Rekenhof terecht opmerkt- op dit ogenblik geen informatie over de invulling van de individuele prestaties van de verzorgenden, en over de overeenkomst van die gegevens met de lijsten die de diensten bezorgen. U stelt voor om bij inspecties ter plaatse de formulieren met de individuele prestaties van de verzorgenden (formulier F53) en de gegevens over de geholpen gebruikers systematisch en steekproefsgewijs te controleren en te vergelijken met de lijsten die de diensten aan het agentschap bezorgen. Het Agentschap Zorg en Gezondheid zal hiertoe opdracht geven bij nieuwe inspectieopdrachten in de toekomst.

Daarnaast zal de elektronische gegevensuitwisseling die zal gerealiseerd worden in 2007-2008, het Agentschap toelaten om gegevens te

verzamelen m.b.t. de individuele prestaties van de verzorgenden en de geholpen gezinnen.

Het Rekenhof vraagt om meer te controleren of personeelsleden niet dubbel gesubsidieerd worden. In 2006 werd die controle uitgevoerd, en daaruit bleek dat twee diensten eenzelfde personeelslid hadden opgegeven voor de subsidiëring van zowel gezinszorg als logistieke hulp. Het subsidiebedrag van beide diensten werd verminderd.

11 (8) Een procedure moet de beveiligings- en toegangsregels voor bestanden en software afbakenen en vastleggen. De nodige functiescheiding moet worden ingebouwd en de controletaken en -verantwoordelijkheden moeten vastliggen. Een uitgevoerde controle moet traceerbaar zijn.

Het Agentschap Zorg en Gezondheid zal het bestaande controlesysteem verder uitbouwen, de verschillende controletaken concreet bepalen en de uitgevoerde controles traceerbaar maken. Op die manier wordt gevolg gegeven aan de aanbeveling van het Rekenhof om bestaande controles zichtbaar te maken. Eventuele risico's in het subsidiëringproces zullen geïdentificeerd en geëvalueerd worden.

12 Het is aan te bevelen een systeem in te stellen dat relevante statistische informatie en analyses aan het beleidsniveau rapporteert.

Van zodra de elektronische gegevensuitwisseling met de diensten voor gezinszorg gerealiseerd is, zal er onder meer beleidsrelevante informatie kunnen verzameld worden.

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be