

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



Zitting 2004-2005

29 april 2005

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de afstemming van het zorgaanbod op de Vlaamse beleidsdoelstellingen

VERSLAG

**namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
uitgebracht door mevrouw Marijke Dillen**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Luc Martens.

Vaste leden:

mevrouw Marijke Dillen, de heren Felix Strackx, Erik Tack,
de dames Greet Van Linter, Gerda Van Steenberge;

de heer Tom Dehaene, mevrouw Vera Jans, de heren Luc
Martens, Steven Vanackere;

de heer Marnic De Meulemeester, de dames Margriet
Hermans, Vera Van der Borgh;

de heren Kurt De Loor, Herman Reynders, mevrouw Elke
Roex.

Plaatsvervangers:

de heer Erik Arckens, de dames An Michiels, Monique Moens,
de heer Jurgen Verstrepen, mevrouw Linda Vissers;

de dames Cathy Berx, Kathleen Helsen, Trees Merckx-Van
Goey, Monica Van Kerrebroeck;

mevrouw Patricia Ceysens, de heer Marc Cordeel, mevrouw
Hilde Eeckhout;

de heer Bart Caron, de dames Else De Wachter, Michèle
Hostekint.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

mevrouw Helga Stevens.

Zie:

37-A (2004-2005)

– Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

	Blz.
I. Vergadering van 22 maart 2005	4
I.1 Inleidende uiteenzetting door mevrouw Katrien Candaele, auditeur, en de heer Eddy Van Loocke, eerste auditeur-revisor	4
I.2 Vragen van de leden.....	7
I.3 Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof	10
I.4 Reactie van minister Vervotte	11
II. Vergadering van 19 april 2005	12

DAMES EN HEREN,

Op 22 maart en 19 april 2005 vond in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin een bespreking plaats over het verslag van het Rekenhof over de afstemming van het zorgaanbod op de Vlaamse beleidsdoelstellingen (*Parl. St. Vl. Parl.* 2004-2005, nr. 37-A/1).

I. Vergadering van 22 maart 2005

I.1 Inleidende uiteenzetting door mevrouw Katrien Candaele, auditeur, en de heer Eddy Van Loocke, eerste auditeur-revisor

De heer Eddy Van Loocke: Het Rekenhof heeft in 2003 beslist een onderzoek uit te voeren naar de afstemming van het zorgaanbod op de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Het onderzoek slaat alleen op de beleidsdoelstellingen over de hoeveelheid aangeboden zorg. Voorbeelden daarvan zijn het aantal opvangplaatsen of het aantal uren aangeboden zorg. We hebben de kwaliteit van het aanbod niet onderzocht. De doelstellingen waarop dit onderzoek gebaseerd is, zijn de doelstellingen uit de beleidsdocumenten van de vorige Vlaamse Regering en van de vorige minister, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid.

Het onderzoek had een tweeledig doel. In de eerste plaats inventariseren wij de doelstellingen over het gewenste niveau van het zorgaanbod. We wijzen de budgetten en gerealiseerde uitgaven tijdens de periode 2000-2004 toe aan de doelstellingen. In de tweede plaats evalueren wij de mate van afstemming van het zorgaanbod op de doelstellingen voor zes belangrijke beleidsdomeinen: kinderopvang, residentiële ouderenzorg, thuiszorg, bijzondere jeugdbijstand, opvang en begeleiding in de gehandicaptenzorg en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's).

Het onderzoek is uitgevoerd in goede samenwerking met de openbare instellingen en departementen. Zij hebben de kans gekregen om commentaar te geven op het ontwerp van verslag in een tegensprekelijk debat. In juni 2004 zijn de eindconclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de vorige minister voor Welzijn en Gezondheid. Zij heeft geantwoord in juli 2004. Wegens de ver-

kiezingen in juni 2004 en het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering vonden wij het nuttig om het verslag, de aanbevelingen en het antwoord van de vorige minister voor te leggen aan de nieuwe minister voor Welzijn en Gezondheid met de vraag haar intenties met de aanbevelingen kenbaar te maken. Wij hebben haar antwoord in oktober 2004 ontvangen. De antwoorden van beide ministers zijn in extenso als bijlage aan het verslag toegevoegd.

Mevrouw Katrien Candaele: Ik zal de conclusies toelichten over de doelstellingen en middelen van het volledige beleidsdomein, over de doelrealisatie van de zes onderzochte beleidsdomeinen en over de subsidiëring en aansturing van de voorzieningen in de zes beleidsvelden. Aansluitend geef ik de aanbevelingen van het Rekenhof.

Voor het onderzoek van het volledige beleidsdomein hebben we de parlementaire documenten geanalyseerd. We stellen vast dat de doelstellungsverantwoording weinig transparant is. Er is geen overzicht van de doelstellingen en de verschillende documenten sluiten niet goed op elkaar aan. Na analyse van de documenten stellen we vast dat de vorige Vlaamse Regering streefde naar een uitbreiding van het zorgaanbod in de meeste sectoren. Het budget voor het volledige beleidsdomein steeg meer dan de volledige Vlaamse begroting, waardoor het aandeel van het beleidsdomein in de totale begroting steeg van 11,1 procent in 2000 tot 12,4 procent in 2004. 48 procent van de budgettoename werd gebruikt om de sociale akkoorden uit te voeren. Zo'n 30 procent was beschikbaar om het zorgaanbod te laten toenemen. Het overige deel compenseerde de inflatie.

Het was niet eenvoudig om budgetten en uitgaven aan verschillende beleidsvelden toe te wijzen omdat de begrotingsdocumenten weinig transparant zijn. Daardoor is het moeilijk om na te gaan of het budget inderdaad is gebruikt om de doelstellingen te realiseren, en hoeveel de beleidsuitvoering precies gekost heeft.

Voor de zes onderzochte beleidsvelden heeft het Rekenhof niet alleen onderzocht of de doelstellingen bereikt zijn, maar ook of de essentiële voorwaarden om het doel te bereiken vervuld zijn.

Ik zal eerst dieper ingaan op de conclusies over de doelrealisatie in de zes beleidsvelden. De

technische kwaliteit van de doelstellingen was niet optimaal. De Vlaamse Regering had onvoldoende inzicht in de beleidsvelden om onderbouwde beleidsdoelstellingen te kunnen formuleren voor maatschappelijke noden. Er was vooral onvoldoende informatie over zorgbehoeften, het budgettair kader, de investeringsplanning en de arbeidsmarkt. Tijdens de regeerperiode werden wel een aantal lacunes ingevuld, vooral in verband met de zorgvraag.

Ook de toetsbaarheid van de doelstellingen laat dikwijls te wensen over. Er zijn vooral tekorten bij de meetbaarheid van de doelstellingen, in de bepaling van de realisatietermijn en in de onderlinge samenhang van de doelstellingen. De weinig toetsbare doelstellingen bemoeilijken dan ook de aansturing van de beleidsuitvoering en een verantwoording van de resultaten van het beleid ten aanzien van het parlement.

Wat het doelbereik betreft, wordt algemeen vastgesteld dat het zorgaanbod tijdens de vorige regeerperiode is toegenomen, vooral in de ambulante zorg. De uitgaven stijgen in vijf van de zes beleidsvelden aanzienlijk. Dat is niet het geval voor de residentiële ouderenzorg, vooral omdat de investeringssubsidies dalen.

Het doelbereik is niet altijd objectief vast te stellen. Verscheiden doelstellingen zijn dus niet toetsbaar, soms ontbreekt een betrouwbaar meetstelsel om het doelbereik te kunnen opvolgen. In sommige gevallen kan het Rekenhof dan wel, op basis van indicaties, een voorzichtig oordeel formuleren over het doelbereik.

Er wordt vastgesteld dat belangrijke doelstellingen in de zes onderzochte beleidsvelden niet volledig bereikt zijn. Zo is in de kinderopvang de jaarlijkse toename van 2500 opvangplaatsen niet gerealiseerd. In de ouderenzorg is de programmatie van de rusthuizen goed ingevuld, maar de vooruitzichten zijn minder gunstig omdat het aantal geplande bedden jaarlijks daalt. Het aantal serviceflats stijgt gevoelig maar onvoldoende in vergelijking met de programmatie. Een belangrijke doelstelling voor de thuiszorg is de invulling van de programmatie tegen 2010. De evolutie totnogtoe maakt het weinig waarschijnlijk dat die doelstelling gehaald zal worden, vooral lokale dienstencentra en semi-residentiële voorzieningen blijven sterk achter. De invulling bij de diensten voor gezinszorg is goed maar evolueert ongunstig, gaat dus achteruit.

In de gehandicaptenzorg zijn de ondersteuningstekorten niet weggewerkt. Dat blijkt uit de aangroei van de wachtlijsten. Over de bijzondere jeugdbijstand en de geestelijke gezondheidszorg is het moeilijker om conclusies te trekken omdat de meeste doelstellingen niet toetsbaar zijn of omdat er geen meetsystemen zijn. Bij de bijzondere jeugdbijstand zijn er indicaties dat de doelstellingen inzake minder recidive en een daling van het aantal plaatsingen niet gehaald worden. In de geestelijke gezondheidszorg kan niet beoordeeld worden of de wachtlijsten daadwerkelijk verminderen. De uitbouw van de psychiatrische hulp aan gedetineerden is wel gepland maar niet uitgevoerd wegens het ontbreken van budgetten.

Er is vastgesteld dat de administraties en de openbare instellingen in verschillende beleidsvelden wel meet- en monitoringsystemen voor het doelbereik en evoluties in de zorgvraag hebben ontwikkeld of aan het ontwikkelen zijn. Er is echter weinig aandacht voor beleidsevaluatie van de efficiëntie en de effectiviteit van beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld de subsidiereglementering.

De administratie en de openbare instellingen formuleren soms wel hun inzicht in de knelpunten, maar dat is nooit gedocumenteerd. Er wordt meestal niet schriftelijk en systematisch gerapporteerd aan de minister over doelbereik en knelpunten.

In de Vlaamse Gemeenschap is de zorgverstrekking vooral in handen van privé-voorzieningen en lokale besturen. De Vlaamse overheid zelf organiseert slechts een beperkt zorgaanbod: een tweetal psychiatrische centra en een aantal voorzieningen in de bijzondere jeugdbijstand. Daarom moeten de subsidies en de andere sturingsinstrumenten ertoe leiden dat het zorgaanbod in die voorzieningen evolueert in de gewenste richting.

Bij de subsidiëring is vastgesteld dat er onvoldoende inzicht is in de kostprijs van het zorgaanbod. In de meeste beleidsvelden is die maar bij benadering of helemaal niet bekend. De enveloppefinanciering in de kinderopvang of de geestelijke gezondheidszorg is daardoor ook eerder op historische cijfers, eventueel aangepast op basis van enkele parameters dan op echte kosten gebaseerd. Ook de financiële leefbaarheid van de voorzieningen wordt niet systematisch opgevolgd. In de kinderopvang en de gehandicaptenzorg is wel gestart

met een regelmatige analyse van de jaarrekeningen van de voorzieningen. Daaruit kan onder meer de financiële situatie van de sector blijken.

Een struikelblok voor een nauwkeurige kostprijsberekening is het gebrek aan transparantie in de voorzieningenstructuur. Dat bemoeilijkt ook een interpretatie van de financiële resultaten van de voorzieningen. Onvoldoende inzicht in de kostprijs en de financiële leefbaarheid van de voorzieningen en in het aandeel van de subsidies in de kostendekking, bemoeilijken de inschatting van de nodige subsidies.

Wat de aansturing van de voorzieningen betreft, gebeuren de uitbreiding en de spreiding van het zorgaanbod nog onvoldoende planmatig. Twee van de zes beleidsvelden hebben geen formele programmatie en de bestaande programmatiecriteria worden niet regelmatig geëvalueerd en zijn soms onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd, waardoor de waarde ervan soms discutabel is. De programmatie is ook niet gekoppeld aan de meerjarenbegroting, dus de budgettaire ruimte en de kosten zijn niet bekend.

De administratie en de openbare instellingen hebben voldoende informatie over het bestaande zorgaanbod, dus over het aantal plaatsen en de benutting van de capaciteit. Er zijn ook sancties als bepaalde voorzieningen de erkennings- of kwaliteitsvoorwaarden niet naleven. Daarenboven is er voldoende inspectie van de erkennings- en kwaliteitsvoorwaarden door gespecialiseerde ambtenaren. Er is wel te weinig toezicht op de boekhouding van de voorzieningen. De administraties en de Vlaamse openbare instellingen onderzoeken de efficiëntie en de kosteneffectiviteit van de voorzieningen niet. Daardoor kunnen ze op dat vlak ook geen 'best practices' promoten.

Ook beschikken de administraties en de instellingen over onvoldoende geaggregeerde informatie over de aansturingprocessen en de resultaten daarvan. Er ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de doorlooptijd van erkenningdossiers en van subsidieprocedures. Daardoor is het ook niet duidelijk of de erkenningen en subsidiëringen wel tijdig uitgevoerd worden. Ook is er vrijwel geen geaggregeerde informatie over de resultaten van de inspecties. Er is wel informatie per voorziening

maar die wordt niet gebundeld om er conclusies uit te trekken.

Naast een input van financiële middelen is er behoefte aan andere maatregelen om het zorgaanbod af te stemmen op de beleidsdoelstellingen. Doelstellingen moeten beter onderbouwd en toetsbaar geformuleerd worden. De Vlaamse Regering zou werk moeten maken van een wetenschappelijke en budgettair onderbouwde meerjarenprogrammatie en een continue monitoring van het beleidsveld, met vooral aandacht voor kostprijs, efficiëntie en kosteneffectiviteit van het zorgaanbod en een regelmatige evaluatie van het doelbereik en de beleidsinstrumenten zoals de reglementering in verband met werkings- en investeringssubsidies. Er moet geaggregeerde informatie worden verzameld over aansturingprocessen, zoals subsidiëring en inspecties. Over de resultaten van monitoring en evaluaties moet worden gerapporteerd aan de minister. Voornoemde conclusies en aanbevelingen staan uitgebreid in het rapport van het Rekenhof.

Het Rekenhof heeft beide ministers daarover geschreven. De vorige minister heeft zich akkoord verklaard met de analyse van het Rekenhof. Ze vermeldde een drietal initiatieven die ingaan op de aanbevelingen. Ze verwees naar het project Beter Bestuurlijk Beleid dat voorziet in een structurele onderbouw voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Na de invoering van het comptabiliteitsdecreet zouden de meerjarenplannen of de huidige beleidsnota's, strategische en operationele doelstellingen en meetbare indicatoren moeten bevatten. Dat moet de toetsbaarheid en de samenhang van de indicatoren verbeteren. De vorige minister verwees ten slotte naar een expertencommissie die opgericht werd en die oplossingen zou moeten ontwikkelen voor de problemen van het VIPA.

Het klopt dat initiatieven als Beter Bestuurlijk Beleid en het comptabiliteitsdecreet enigszins tegemoet kunnen komen aan de bedenkingen, maar er hoeft niet gewacht te worden op die hervormingen om bijvoorbeeld de toetsbaarheid en samenhang van doelstellingen, de monitoring, beleidsvoorbereiding en -evaluatie te verbeteren. De ontwikkelde systemen kunnen worden geïntegreerd in de nieuwe structuren.

De huidige minister verklaarde dat de analyse van het Rekenhof zeer relevant is voor het toekomstige beleid en dat ze er in de mate van het mogelijke rekening zou mee houden. Zij ging echter niet concreet in op de verschillende aanbevelingen.

I.2 Vragen van de leden

Mevrouw Marijke Dillen: Het rapport is in alle opzichten heel duidelijk. Gedurende de gehele vorige regeerperiode hebben zowel CD&V als het Vlaams Blok er de minister regelmatig op gewezen dat de mooie doelstellingen niet haalbaar waren. Dat bleek al bij de bespreking van de beleidsbrieven en het wordt nu in dit rapport bevestigd.

De aanbevelingen zijn erg nuttig; ik hoop dat de minister er rekening zal mee houden. Ik vond het wel opmerkelijk dat in de pers te lezen was dat het Rekenhof kritiek had op het antwoord van de minister. Vond het Rekenhof het antwoord van minister Vervotte inderdaad onvoldoende?

De minister is uiteraard niet verantwoordelijk voor de beloften die in de vorige regeerperiode zijn gedaan. Maar zij heeft zelf ook heel mooie doelstellingen. Ik hoop dat ze deze keer wel gerealiseerd worden, en dat we binnen 5 jaar niet weer een vrij vernietigend rapport krijgen.

Mevrouw Vera Van der Borgh: Het rapport legt heel wat pijnpunten bloot, zowel wat het beleid als wat de administratie betreft. Zo wordt opgemerkt dat de toetsbaarheid van de doelstellingen voor alle beleidsvelden gebreken vertoont, hoewel de evoluties in de omvang van het zorgaanbod en de zorgvraag zich hier perfect toe lenen. Als verklaringen worden de onvolkomenheden in de beleidsonderbouwing, het gebrek aan nulmeting en onvoldoende inzicht in de zorgvraag aangehaald. Het Rekenhof noemde de programmatie voor de serviceflats in het bejaardenbeleid weinig onderbouwd. Er zou ook geen inschatting van de zorgvraag mogelijk zijn.

De doelstellingen van de beleidsdocumenten inzake residentiële ouderenzorg zijn niet tijdsgebonden of meetbaar geformuleerd. Die vaststelling wordt ook gedaan inzake de programmatie van de thuiszorg en de behoeften in die sector: de bijzondere jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg.

Inzake personen met een handicap werd volgens het Rekenhof wel vooruitgang geboekt door de aanleg van de centrale wachtlijsten en het in kaart brengen van de in- en uitstroom.

Artikel 28 van het decreet van 18 mei 1999 geeft de Vlaamse Regering de machtiging om de parameters te bepalen die zullen worden gehanteerd om de zorgbehoeften in elk werkgebied van de CCG's te detecteren, om zo te komen tot een evenwichtige spreiding van de zorgverleningscapaciteit. Dit artikel blijkt nog niet te zijn uitgevoerd. De uitvoering moet voorafgegaan worden door een omvangrijke wetenschappelijke studie die onder meer rekening houdt met demografische prognoses, prevalentie van geestelijke aandoeningen en de efficiëntie en effectiviteit van het huidige zorgaanbod, en dit voor tal van voorzieningen en individuele zorgverstrekkers. Een dergelijk onderzoek zou in samenwerking met het federale niveau moeten gebeuren. Vindt de minister het niet wenselijk voor alle deelsectoren systematisch een aantal metingen te laten gebeuren? De administraties en de VOI's ontvangen toch heel wat geld voor de uitbesteding van studies. Moeten we de aanwending daarvan niet meer sturen? Werd zo'n studie besteld voor de sector van de geestelijke gezondheidszorg en werd daarover overleg gepleegd met de federale overheid?

De doelstellingen werden niet altijd gehaald. Als belangrijkste redenen haalt het Rekenhof het gebrek aan financiële middelen, de onaangepaste regelgeving en de doorlooptijden van investeringen aan. Hoewel er een meerjarenbegroting bestaat, kunnen de administratie en de VOI's voor de creatie van bijkomende plaatsen slechts toezeggingen per jaar doen, op het moment dat de begroting rond is en men dus weet dat de middelen voorhanden zijn. Daarnaast is er voor de investeringen een belangrijke doorlooptijd: de toezegging van VIPA-subsidies en het moment van realisatie liggen nogal eens ver uit elkaar. Er kan echter niet gesteld worden dat de vorige regering geen middelen voor de welzijnssector heeft vrijgemaakt: tussen 2000 en 2004 stegen de beleidskredieten met 547,57 miljoen euro en nam het aandeel van het beleidsdomein in de totale begroting van de Vlaamse Gemeenschap toe van 11,1 procent tot 12,4 procent.

De groei is voor bijna de helft toe te schrijven aan de uitvoering van de VIA-akkoorden. Van 2000

tot 2004 ging 30,7 procent van de groei (168 miljoen euro) naar uitbreiding van het zorgaanbod. We moeten ons de vraag stellen of we in de sector van de kinderopvang en de bejaardenzorg voldoende aandacht schonken aan de creatie van bijkomende plaatsen in de commerciële sector. In de kinderopvang werd met de minicrèches een stap in de goede richting gezet, maar de zogenaamde commerciële rustoorden voelen zich te vaak afgevoerd door de administratie en het beleid. Wat betreft de serviceflats is het absoluut noodzakelijk het instrument van de Serviceflats Invest te evalueren: het levert duidelijk niet de gewenste resultaten. Ten slotte wordt inzake dagverzorgingscentra, centra voor kortverblijf en de lokale dienstencentra een duidelijke onderrealisatie vastgesteld.

Inzake bijzondere jeugdbijstand lijkt de toestand van de realisaties minder dramatisch. Toch weet iedereen dat de programmatie niet is afgestemd op de noden. Enige voorzichtigheid met de cijfers is dus op zijn plaats.

Daarnaast is er ook een probleem met de regionale spreiding van opvangplaatsen. In het verslag van het Rekenhof over de afstemming van het zorgaanbod op de Vlaamse beleidsdoelstellingen, stelt het Rekenhof een onevenwichtige spreiding vast van de erkenningen in de bijzondere jeugdzorg ten opzichte van de geprogrammeerde regionale spreiding. Zo heeft West-Vlaanderen (121 procent) duidelijk een overcapaciteit ten opzichte van de programmatie. Limburg en Oost-Vlaanderen (103 procent) hebben een lichte overcapaciteit. Vlaams-Brabant en Antwerpen hebben met respectievelijk 80 procent en 92 procent van de programmatie een duidelijke ondercapaciteit. Deze situatie is historisch gegroeid. Het Rekenhof stelt vast dat de regionale capaciteitsuitbreiding geleidelijk evenwichtiger is geworden.

De heer Luc Martens, voorzitter: Heeft u een verklaring voor deze zogenaamde overcapaciteit van West-Vlaanderen en Limburg?

Mevrouw Vera Van der Borgh: Het is niet aan mij om hierop te antwoorden. Misschien moeten we eens nagaan welke ministers er zijn geweest.

De heer Luc Martens, voorzitter: Neen, dit heeft veeleer te maken met het bestaan van het vrije initiatief. Gaat u eens na waar de provincie een krachtige rol speelt: dat is de verklaring.

Mevrouw Vera Van der Borgh: Qua instellingen in de bejaardenzorg zien we voor rusthuizen ook een overcapaciteit in Oost- en West-Vlaanderen en een duidelijke ondercapaciteit voor Limburg en Vlaams-Brabant. Eenzelfde tendens is waar te nemen voor de serviceflats, ofschoon daar een algemene ondercapaciteit is vast te stellen. Inzake gehandicaptenvoorzieningen is er in de regionale spreiding een overcapaciteit in Oost- en West-Vlaanderen en Limburg en een ondercapaciteit in Antwerpen en Vlaams-Brabant. Globaal genomen zijn in de regionale spreidingen West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen altijd overbedeeld. Wil de minister werken aan een betere regionale spreiding en zo ja, hoe zal zij dit doen?

Een slechte regionale spreiding heeft soms schrijnende gevolgen. Zo verblijven 900 tot 1000 personen met een handicap in een rustoord. Dat betekent dat zij geen gepaste opvang genieten en vaak ook niet de gepaste behandeling krijgen. Er zijn ook financiële gevolgen: iemand die in een rustoord verblijft moet zelf zijn verblijfskosten financieren. Kan de minister voorzien in een oplossing voor deze mensen, ten minste in een financiële oplossing, in afwachting dat ze in een aangepaste voorziening terecht kunnen?

Het Rekenhof besluit ook dat er wel overleg is tussen kabinet en leidende ambtenaren en administratie, maar dat gestructureerde schriftelijke rapportering over doelbereik en knelpunten zelden aanwezig is. Dit valt te betreuren: schriftelijke rapportering biedt immers een houvast, ook voor de controlerende organen zoals het parlement. Zal de minister een systematische schriftelijke rapportering instellen?

Wat de voorzieningssubsidiëring en de aansturing betreft, is het zo dat de administraties en openbare instellingen onvoldoende inzicht hebben in de kostprijs van het zorgaanbod en de financiële leefbaarheid van de voorzieningen. Dit bemoeilijkt de inschatting van de nodige subsidies. Zij volgen weliswaar de eigen toegekende subsidies goed op, maar doen dit niet in een meerjarenperspectief.

Het Rekenhof concludeert dat het weinig transparante voorzieningenlandschap in Vlaanderen een struikelblok vormt voor een nauwkeurige kostprijsberekening tegen marktprijzen en voor de interpretatie van de financiële resultaten van de

voorzieningen. Onvoldoende inzicht in de kostprijs van de zorg, in de mate waarin subsidies de kosten dekken en in de financiële toestand van de voorzieningen, verhinderen dat de minister en de administratie op een gefundeerde wijze de vraag naar een toename van de subsidiëring in verschillende beleidsvelden kunnen beoordelen.

Het verslag geeft op pagina 107 een duidelijk voorbeeld van die stelling: “Het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) heeft onvoldoende zicht op de kostprijs van de aangeboden zorg en de opbrengsten waarmee de voorzieningen die zorg bekostigen. De instelling houdt alleen de eigen subsidiëring bij. Zij analyseert niet subsidies van de andere overheden en andere opbrengsten. (...) Veel voorzieningen zijn gerelateerd aan koepel-vzw's die vaak zorg aanbieden in verschillende zorgsectoren. Zij brengen hun onroerend goed soms onder in een patrimonium-vzw. De vzw's factureren onderling onder meer huurkosten en financieringen die niet altijd marktconform zijn en het inzicht in de reële kostprijs van de zorg vertroebelen. Vergelijkbare intransparanties doen zich ook bij openbare voorzieningen voor. Het VFSIPH is niet bevoegd om de rekeningen van de koepel-vzw's te controleren. De rekeningen van de voorzieningen geven een globaal beeld, maar detailinzicht in kostprijzen en efficiëntie van het zorgaanbod ontbreekt”.

De conclusies van het Rekenhof zijn bijzonder belangrijk met het oog op de invulling van de wachtlijsten. Wie wachtlijsten wil wegwerken moet een duidelijk beeld kunnen bekomen van de kostprijs en de efficiëntie van het zorgaanbod. Zal de minister meer inspanningen doen om inzicht te verwerven in de kostprijs van het zorgaanbod? Hoe wil ze dat aanpakken? Zal de administratie in de toekomst meer werken met de gegevens die ze uit de jaarrekeningen kan puren? Zal de minister onderzoeken wat de rol en de inbreng is van de koepel-vzw's en de patrimonium-vzw's? Hoe wil de minister inzicht krijgen in de andere inkomsten (subsidies van andere overheid, andere opbrengsten...) die voorzieningen realiseren?

Er gebeuren wel inspecties met betrekking tot het naleven van de reglementering, maar boekhoudkundige inspecties zijn quasi volledig afwezig. Er ontbreekt dan ook inzicht in de efficiëntie en kosteneffectiviteit van de individuele voorzieningen. De afdeling Bijzondere Jeugdbij-

stand besteedt momenteel geen tijd aan boekhoudkundige inspecties en financiële analyses van de sector. Die afdeling probeert in de mate van het mogelijke zelf boekhoudkundige inspecties uit te voeren, maar dat is voor haar geen kernopdracht en ze beschikt niet over voldoende personeel. Er is een duidelijk gebrek aan personeel. Eind 2003 was men bezig met de werving van nieuwe inspecteurs. Bij de ouderenvoorzieningen besteedt de inspectie geen tijd aan systematische boekhoudkundige inspecties of financiële analyses van de sector.

Kind en Gezin lijkt als enige instelling wel boekhoudkundige inspecties uit te voeren, ofschoon ze een te klein deel uitmaken van het totaal aantal inspecties, namelijk 6 procent. De afwezigheid van de boekhoudkundige inspecties zien we ook bij de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg. Ook hier worden de rekeningen verzameld, maar enkel gebruikt voor controle op de naleving van de wetgeving. Vindt de minister het normaal dat er geen boekhoudkundige inspecties gebeuren, gelet op de middelen die ook aan deze sector worden besteed? Werden ondertussen boekhoudkundige inspecteurs aangeworven?

Het verslag van het Rekenhof over de afstemming van het zorgaanbod op de Vlaamse beleidsdoelstellingen leert ons dat het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap nog geen inspanningen doet om de efficiëntie en de effectiviteit van de individuele voorzieningen te meten of te verhogen, door bijvoorbeeld kosten en prestaties van voorzieningentypes te vergelijken. Het Rekenhof wijst er terecht op dat de instelling nochtans een belangrijke rol zou kunnen vervullen in de verspreiding van ‘best practices’ voor kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering bij de voorzieningen. Dit vergt vergelijkbare informatie over de kosten en de prestaties. Het lijkt inderdaad wenselijk dat het Vlaams Fonds terzake inspanningen zou doen.

Erkent de minister het nut en de noodzaak om de efficiëntie en effectiviteit van de individuele voorzieningen te meten en te verhogen met het oog op het ontwikkelen van ‘best practices’ voor kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering? Zo ja, zal zij het Vlaams Fonds ertoe aanzetten terzake inspanningen te leveren? Zo ja, binnen welke tijdspanne? Zoniet, waarom niet?

De aanbevelingen van het Rekenhof liggen in het verlengde van de tekortkomingen die zijn vastge-

steld. Wil de minister deze aanbevelingen nakomen? Zo ja, hoe zal zij dit doen?

De voorzitter: Het was vandaag niet de bedoeling de minister te ondervragen. Zij moest hier zelfs niet aanwezig zijn. Ik gaf enkel gelegenheid vragen te stellen aan de vertegenwoordigers van het Rekenhof. We moeten ons aan de agenda houden: daarop staat een bespreking van het verslag van het Rekenhof.

Mevrouw Marijke Dillen: Ik ben inderdaad bewust niet dieper ingegaan op het beleid van de minister. Ik hoop wel dat we bij een volgende ronde gelegenheid krijgen de minister te ondervragen.

Mevrouw Vera Jans: Het rapport van het Rekenhof is zeer duidelijk en zeer goed gestructureerd. Ik heb er veel informatie kunnen uithalen, onder meer over de groei van het budget en de exacte besteding tijdens de vorige regeerperiode: er ging veel geld naar de uitbreiding van de ambulante zorg, terwijl van de totale stijging slechts 30 procent naar de uitbreiding van het zorgaanbod ging.

Doorheen het hele rapport komt het ontbreken van objectief meetbare criteria naar voren. Maar dat is niet in iedere sector even vanzelfsprekend. Zo is bijvoorbeeld het werk van de CGG's erg moeilijk te omschrijven en te concretiseren. Toch wordt in het rapport een aantal keer verwezen naar het computerprogramma Arcade, dat moet toelaten op een efficiënte manier gegevens te verzamelen. Op pag. 116 wordt vermeld dat dit programma nog niet op punt zou staan. Dat is erg jammer, want de mensen in de CGG's hebben hun handen meer dan vol, en zouden hier erg blij mee zijn. Wat is de stand van zaken dienaangaande?

De sector van de geestelijke gezondheidszorg maakt een beleidsplan van 3 jaar op. In het rapport wordt duidelijk aangegeven dat dit niet compatibel is met de budgettering die in jaarlijkse begrotingen opgemaakt wordt. Het besteden van een jaarlijks budget zou de werking op enige termijn van het CGG hinderen. In hoeverre ziet het Rekenhof dit als een echte incompatibiliteit? Heeft het een alternatief?

Mevrouw Elke Roex: Niet alles in deze sector is kwantificeerbaar. Het rapport biedt wel een goede analyse, maar het plaatje is onvolledig: het zegt niets over de kwalitatieve verschuivingen die doorgevoerd werden.

De vaststelling dat er slechts voor twee van de zes velden een duidelijke programmatie is, moet ons doen besluiten dat we daar snel werk moeten van maken. Een meerjarenbegroting kan daarbij een hulp zijn. Het is immers niet evident in een beleidsnota een visie op de ontwikkelingen in de sector uit te tekenen, als er absoluut geen zekerheid bestaat over de budgettering voor de volgende jaren. Het is dan natuurlijk belangrijk om indicatoren en meetbare doelstellingen uit te werken, naast kwalitatieve doelstellingen. Vindt het Rekenhof dat een meerjarenbegroting een oplossing zou kunnen bieden?

In deze sector is er altijd een tweestrijd tussen de groei van het aanbod en de kwaliteit van het werk voor de werknemers. Vermits het om enveloppes gaat die niet oneindig kunnen groeien, betekent een winst op één vlak automatisch een verlies op het andere. Dit was zo en blijft zo. Ook in de toekomstige meerjarenbegroting zullen de nieuwe sociale akkoorden een belangrijke rol spelen in dit evenwicht.

Mevrouw Vera Jans: Het rapport bevat ook de reacties van de huidige en de voormalige minister van Welzijn. Ik merk duidelijk dat een aantal aanbevelingen uit het rapport terugkomen in de beleidsnota van minister Vervotte. Wat is de mening van het Rekenhof daarover?

I.3 Antwoorden van de vertegenwoordigers van het Rekenhof

De heer Eddy Van Loocke: Het Arcade-systeem is een prestatie-meetsysteem dat de voorbije jaren werd ontwikkeld. Bij het afsluiten van dit onderzoek werd dit systeem nog getest. De administratie WVC heeft ons gezegd dat het eind 2004 operationeel zou moeten zijn. Wij hebben geen verdere navraag meer gedaan.

De Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg moeten nu een beleidsplan opstellen dat drie jaar geldt zonder dat ze weten hoeveel geld ze jaarlijks zullen ontvangen. Het is niet alleen de sector van de geestelijke gezondheidszorg die een langetermijnvisie vraagt om beleidsplannen in overeenstemming te kunnen brengen met het beschikbare budget. De vertegenwoordigers van de koepelorganisaties bijvoorbeeld vragen daar ook om, net zoals het VIPA, omdat infrastructuurinvesteringen op voorhand gepland moeten worden. Dit pro-

bleem is niet onoverkoombaar, al zou het gemakkelijker werken zijn met een financiële meerjarenplanning.

Bij dit onderzoek is een soort nulmeting gebeurd van de mate waarin de realisatie van doelstellingen wordt gecontroleerd. We stellen vast dat de weg nog lang is. Het is inderdaad niet altijd eenvoudig om kwantificeerbare doelstellingen te formuleren. Het beleid moet enkele jaren de kans krijgen om de kwantificeerbaarheid te verhogen.

Het onderzoek is beperkt tot één doelstellingscategorie: de kwantiteit van het zorgaanbod. De kwaliteitsdecreten zijn niet getoetst, andere doelstellingen van de vorige regering of de vorige ministers evenmin. Voor alle duidelijkheid: het was zeker niet de bedoeling om het beleid van de voormalige ministers Vogels en Byttebier te evalueren.

Wij staan neutraal ten aanzien van de sociale akkoorden. Wij stellen gewoon vast waarvoor de vrije beleidsruimte gebruikt is en hebben daarbij drie pakketten kunnen onderscheiden: de inflatie, het zorgaanbod en de sociale akkoorden. Het grootste deel van de budgetruimte is naar de sociale akkoorden gegaan. Dat past weliswaar in het kader van doelstellingen, die op zich niet getoetst zijn en waarover het Rekenhof dan ook geen oordeel velt.

Wij hebben de beleidsnota van minister Vervotte gelezen. Wij kunnen daar geen oordeel over vellen. Wij hebben de beleidsnota niet onderzocht. Het kan niet de bedoeling zijn dat wij de beleidsnota citeren. Het is aan de minister zelf om daarop in te gaan.

Mevrouw Katrien Candaele: Er is gezegd dat maar twee beleidsdomeinen over een programmatie beschikken. Dat klopt niet: er zijn twee beleidsdomeinen die niet over een programmatie beschikken. De overige vier programmaties zijn echter niet altijd even goed onderbouwd. De kwaliteit ervan is twijfelachtig. De programmatie wordt natuurlijk het best afgestemd op belangrijke parameters als de zorgbehoeften. We stellen ook vast dat het ook zinvol zou zijn om de verwachte kosten van de programmatie te koppelen aan een meerjarenbegroting of aan de verwachte middelen, om het toch enigszins realistisch te houden.

I.4 Reactie van minister Vervotte

Minister Inge Vervotte: Ik dank het Rekenhof voor zijn aanbevelingen. Het is niet aan mij om te reageren op de opmerkingen over het beleid van de vorige regering. Het is wel mijn taak om te reageren op de aanbevelingen. In oktober 2004 heb ik al laten weten dat ik rekening zou houden met de aanbevelingen uit het rapport. Ik zal het Rekenhof mijn opmerkingen schriftelijk bezorgen, misschien als conclusie van de bespreking in deze commissie.

Het klopt dat mijn beleidsnota een aantal elementen uit het rapport bevat. Termen als evidence based, strategische planning, indicatoren, monitoring, kostenefficiëntie, kostprijs, doelmatigheid enzovoort worden geregeld gebruikt. De gezondheidsdoelstellingen zijn soms moeilijk meetbaar en werkbaar. We zullen ze dan ook aanpassen zodat met de juiste indicatoren de effecten ervan duidelijk worden. Zo is het belangrijk dat we weten of onze inspanningen op het vlak van preventie resultaat opleveren.

De opmerking van mevrouw Roex is heel relevant. Er is een verschil tussen kwantiteit en kwaliteit. Dat zorgt een voortdurende spanning in de welzijns- en gezondheidssector. We moeten voortdurend kiezen tussen kwalitatieve of kwantitatieve verbeteringen. Ik wil er onmiddellijk aan toevoegen dat ook dat meetbaar moet zijn.

Het is meermaals aan bod gekomen: het is belangrijk dat tegenover programmatie en doelstellingen financiering staat om het bereik te behalen. Daarom wordt in veel discussies verwezen naar de meerjarenbegroting, zowel financieel als inhoudelijk.

Een belangrijk uitgangspunt is de vraag welke gegevens precies nodig zijn. Indien we die niet hebben, moeten we ze actief gaan zoeken. We mogen geen conclusies trekken op basis van de beschikbare gegevens.

Er zijn programmaties. We wensen ons eraan te houden en ook rekening te houden met de regionale spreiding.

We zullen ook rekening houden met de opmerkingen over de nulmeting. In de nieuwe studie over

depressie en zelfdoding zal een nulmeting worden uitgevoerd.

Het Arcade-systeem is inderdaad operationeel. Er zijn echter nog een aantal knelpunten. We zullen daar rekening mee houden in de gesprekken over de convenants. Dat is onze nieuwe visie. Er is een moment om te onderhandelen met de sector en er is een moment om een convenant af te sluiten. Wij willen bij het afsluiten van convenants met de partners rekening houden met de doelmatigheid, kostenefficiëntie en prijsberekening.

II. Vergadering van 19 april 2005

Mevrouw Gerda Van Steenberge: Ik heb het verslag van het Rekenhof helemaal gelezen en ben ervan geschrokken: de teneur is uitgesproken negatief en het lijkt alsof men in Welzijn al die jaren verkeerd bezig is geweest. Daarom schrok ik vervolgens nog meer van de antwoorden van de ministers Byttebier en Vervotte. Het antwoord van de huidige minister is zeer, en mijns inziens te, zakelijk: ze neemt nota van het verslag en zal wel zien wat ze met de aanbevelingen aanvangt. Onze fractie is niet tevreden met een dergelijk kort antwoord. Want blijkbaar hebben we geen behoefte aan een punctuele aanpak. De conclusie moet veeleer zijn dat we het roer helemaal moeten omgooien met het oog op een totaal nieuw beleid.

Inhoudelijk heb ik verder niets op het deskundige verslag aan te merken. Mijn fractie staat volledig achter de aanbevelingen.

Mevrouw Inge Vervotte: Zoals tijdens de vorige vergadering al werd gemeld, was mijn antwoord aan het Rekenhof bewust formeel. In het raam van de parlementaire bespreking komt er wel degelijk een grondiger antwoord.

De heer Marnic De Meulemeester: Het is inderdaad een complex en omvangrijk document. Ik beperk me tot de kritiek die het Rekenhof heeft op de gebrekkige inspanningen van het VFSIPH om de effectiviteit en de efficiëntie te meten of te verhogen, bijvoorbeeld door de kosten van de prestaties in voorzieningen te vergelijken. Volgens het Rekenhof zou dat nochtans voor de bevordering van kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering kunnen zorgen. Maar dat kan niet zonder vergelijkbare cijfers over kosten en prestaties.

Is de minister overtuigd van de noodzaak en het nut van de meting en de verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van individuele voorzieningen met het oog op de ontwikkeling van 'best practices'? Zo ja, zal zij het VFSIPH daartoe aanzetten en wanneer? Zo neen, waarom niet?

Mevrouw Vera Van der Borgh: Ook ik ben geschrokken van het negatieve beeld over het welzijnsbeleid dat uit dit rapport naar voor komt. Zo is er kritiek op de toetsbaarheid van de doelstellingen in de verschillende beleidsvelden. Moeten niet voor alle deelsectoren systematisch metingen worden verricht? De administratie en de VOI's krijgen immers heel wat geld voor studiewerk.

Specifiek voor de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg heb ik vorige keer de vraag gesteld of er al een studie besteld is. Werd er al overleg gepleegd met de federale overheid om deze studie eventueel gezamenlijk te bestellen en te financieren?

Verder werden de gestelde doelstellingen niet altijd gehaald. Vooral in de sector van de serviceflats werd een groot aantal flats die waren vooropgesteld, niet gehaald. De vraag is voorts of de minister bereid is om te werken aan een betere regionale spreiding van de opvangplaatsen en hoe zij dat wil doen. Er waren ook een aantal problemen met betrekking tot de voorzieningssubsidiëring en de aansturing in de zes beleidsvelden. De conclusies waren belangrijk met het oog op de invulling van de wachtlijsten. Het Rekenhof stelt dat wie wachtlijsten wil bijwerken, een duidelijk beeld moet kunnen bekomen van de kostprijs en de efficiëntie van het zorgaanbod. Zullen er meer inspanningen worden gedaan om inzicht te verwerven in de kostprijs van het zorgaanbod en hoe wil men dat aanpakken? Zal de administratie meer werken met de gegevens die ze kan puren uit de jaarrekeningen? Zal de minister de rol en de inbreng van de koepel-vzw's en de patrimonium-vzw's laten onderzoeken? Die laatste lijken niet altijd marktconforme huurkosten aan te rekenen. Hoe wil de minister daarop een sluitende controle installeren? Hoe wil ze inzicht krijgen in de andere inkomsten, subsidies van andere overheden, andere opbrengsten enzovoort?

Een ander heikel punt is dat er wel inspecties gebeuren over het naleven van de reglementering, maar dat boekhoudkundige inspecties nagenoeg volledig afwezig blijken te zijn. Er ontbreekt dan

ook inzicht in de efficiëntie en de kosteneffectiviteit van de individuele voorzieningen. Vindt de minister het normaal dat er geen boekhoudkundige inspecties gebeuren, gelet op de middelen die aan de sector worden besteed? Werden er onder tussen al boekhoudkundige inspecteurs aange trokken?

Mevrouw Elke Roex: In het rapport wordt vooral aandacht besteed aan de kwantiteit en minder aan de kwaliteit. We vinden een aantal zaken voor de toekomst belangrijk. Zo is er bijvoorbeeld het probleem om de uitgaven toe te wijzen aan specifieke beleidsvelden. De vraag is of de minister daar in de toekomst meer transparantie kan scheppen, zodanig dat de uitgaven op een gemakkelijker manier kunnen worden toegewezen aan de beleidsvelden. De belangrijkste verdienste van het rapport is dat het een pleidooi houdt voor een meerjarenbegroting gekoppeld aan de programmatie, eenvormige doelstellingen, een overzicht van de doelstellingen en een eenvormige verantwoording van de doelstellingen. Die tip kan bij het opstellen van de meerjarenbegroting worden meegenomen zodanig dat men een directe koppeling kan zien tussen de meerjarenbegroting en de doelstellingen, de programmatie. Kan de minister meer duidelijkheid scheppen over haar werkwijze bij de meerjarenbegroting en de planning van de groei van de welzijnssector?

Minister Inge Vervotte: De materie die wordt besproken en de aanbevelingen van het Rekenhof zijn zeer essentieel om het vertrouwen in de sector overeind te kunnen houden. Aangezien we voortdurend worden geconfronteerd met, zoals mevrouw Van der Borgh terecht zegt, zeer grote behoeften, moeten we aan de mensen duidelijk kunnen zeggen waaraan we de middelen besteden, of dat op een goede manier gebeurt en hoe we met de zorgvraag omgaan. De monitoring en de andere aspecten zijn dan ook zeer belangrijk en moeten au sérieux worden genomen. We moeten zoeken naar het broze evenwicht tussen kwantiteit en kwaliteit. Het rapport heeft zich inderdaad vooral gefocust op de kwantiteit. Voor mij is het de uitdaging van deze legislatuur om te vermijden dat investeren in kwantiteit een nadelige invloed zou hebben op de kwaliteit. Hoewel er grote druk is op de kwantiteit, moet men ook kwaliteit realiseren. Dat mag er echter niet toe leiden dat de nadruk al te zeer op kwaliteit komt te liggen. Ik probeer dit broze evenwicht in de doelstellingen en de meerjarenbegroting te bewaren.

De eerste aanbeveling van het Rekenhof heeft te maken met beleidsonderbouwing. We willen weliswaar tegemoet komen aan die aanbeveling, maar het is niet zo evident om de zorgvragen in kaart te brengen. We mogen de complexiteit ervan niet onderschatten. Sommige noden zijn inderdaad relatief eenvoudig te voorspellen, bijvoorbeeld het aantal vaccins, kinderopvang en dergelijke, maar voor andere gaat dat veel moeilijker. In het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid voorzie ik een heroriëntering van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies naar een echt kenniscentrum binnen het nieuwe departement van het beleidsdomein WVG. Op die manier kunnen meer gerichte opdrachten worden gegeven en kan die beleidsondersteuning en -onderbouwing vanuit dat centrum worden waargemaakt. Ten slotte wordt er al intensief werk gemaakt van het beter in kaart brengen van zorgbehoeften. Denken we bijvoorbeeld aan het regioplan Integrale Jeugdhulp.

De kostprijs van de beleidsuitvoering bevat twee elementen. Enerzijds gaat het over de kostprijs van een dienstverlening, maar anderzijds gaat het ook over overheidskosten die nodig zijn om die dienstverlening te organiseren. Voor beide is er de laatste jaren steeds meer aandacht. Het proces Integrale Jeugdhulp is daarvan een goed voorbeeld. Er wordt steeds getracht om nieuwe initiatieven op een systematischere manier te onderbouwen. Zo heeft men bijvoorbeeld voor de zorgverzekering een projectie gemaakt tot 2050 met betrekking tot de financiering van dit systeem. Kortom, een verhoging van de inspanning voor kosteninzicht is aan de gang, maar moet verder worden uitgewerkt. Toch wil ik ook hier de kanttekening maken dat een aantal gegevens niet zomaar voor elke sector te leveren zijn. Hoe berekent men bijvoorbeeld in de geestelijke gezondheidszorg een kostprijs voor een behandeling voor schizofrenie? Daarvoor moet men afspraken maken met de sector. Een behandeling van een depressie bijvoorbeeld heeft te maken met de omgevingssituatie en andere, en het is heel moeilijk om modulair vast te stellen hoe men de kosten kan berekenen.

Het afstemmen van doelstellingen op de doorlooptijd van investeringen hangt nauw samen met een programmatiebeleid. In dit kader heeft de techniek voor de zorgstrategie zijn nut zeker al bewezen. Die techniek wil ik dan ook verder opentrekken. Daarnaast zijn er beleidsveldspecifieke afschrijvingsperiodes nodig. Als we kijken naar voorzieningen waar technologische evoluties

minder relevant zijn, kan de normale afschrijving van dertig jaar behouden blijven. Voor sectoren waar de technologie wel belangrijk is, moeten die periodes worden ingekort.

In sommige gevallen kan residentiële opvang vervangen worden door een meer ambulante opvang, dankzij nieuwe technologie. Daarmee moet bij de investeringen rekening worden gehouden, denk maar aan daghospitalisatie.

Tot op heden bestond er geen enkele registratie over de personeelsaantallen binnen deze sector. Naar aanleiding van de VIA-onderhandelingen brengt de administratie nu de personeelsbeschikbaarheid in kaart. Daardoor beschikken we nu over degelijke informatie over het aantal werknemers in de social profitsector. De volgende jaren moet de administratie nog meer werken aan het elektronisch beschikbaar maken van de gegevens en moet ze mogelijkheden onderzoeken om dit te verwerken tot relevante informatie. Naast menskracht en materiaal zal de gedragenheid van de sector hier cruciaal zijn. Ook hierbij moet men steeds de overheidskost en de lastenverlaging voor ogen houden. Misschien is het mogelijk deze gegevens te betrekken bij de sociale zekerheid of bij sociale secretariaten. Hiervoor moet er dan wel voldoende vertrouwen bestaan, ook bij de voorzieningen. Tegelijkertijd zou ook heel wat administratie voor de voorzieningen en de diensten kunnen worden beperkt. Er zijn daarover bijvoorbeeld gesprekken aan de gang bij de diensten voor opvanggezinnen.

Een andere dimensie die ik hierbij wil meegeven, zeker gezien de veroudering van de werkende bevolking, is dat op langere termijn de beschikbaarheid van personeel natuurlijk ook zal samenhangen met de uitstraling van het beroep: imago, maatschappelijk aanzien en verloningselementen. Hiervoor zullen we samen met de werkgevers een strategie moeten ontwikkelen.

In verband met de tweede aanbeveling van het Rekenhof, moeten de doelstellingen toetsbaar geformuleerd worden om een adequate beleidsuitvoering mogelijk te maken. Zolang de meerjarenbegroting niet is afgerond, blijft het echter moeilijk om beleidsdoelstellingen voor de komende jaren te concretiseren, omdat de budgettaire marge niet gekend is. Het kan niet de bedoeling zijn doelstellingen te formuleren waarvoor de

nodige budgetten niet beschikbaar zijn. Eens de meerjarenbegroting is afgerond, kan er gewerkt worden aan een techniek van strategische planning waarbij doelstellingen worden gekoppeld aan meetbare resultaten. Uiteraard moeten we dan ook afspreken wat de indicatoren zullen zijn. In de politieke cultuur van vandaag is dat niet altijd evident. De moeilijkheidsgraad verschilt natuurlijk naargelang het beleidsveld. Als de kostprijs per prestatie bekend is, dan kan er een verband worden gelegd tussen doelstelling en begrotingsinspanning. Voor het aantal plaatsen in de kinderopvang is dat mogelijk. Voor beleidsvelden waar niet alleen prestaties moeten worden geleverd, maar waar ook resultaten relevant zijn, is dat iets moeilijker. Voor het genezen van een depressie bijvoorbeeld, zijn de te leveren prestaties van geval tot geval verschillend en is het dus moeilijk een kostprijs te berekenen per resultaat.

Een derde aanbeveling van het Rekenhof is het verband tussen meetbare doelstellingen en opvolging van indicatoren. De voorbije jaren heeft de administratie veel inspanningen geleverd om gegevens om te zetten in bruikbare informatie. Het aantal plaatsen in de kinderopvang of de wachtlijsten in de gehandicaptensector zijn bijvoorbeeld bekend. In het ambulante gedeelte van de geestelijke gezondheidszorg worden er sinds twee jaar gegevens verzameld op maandbasis. Die gegevens worden door de administratie verwerkt en naar de centra teruggekoppeld voor feedback. Zo kan de leiding van de centra op korte termijn een vergelijking maken tussen het eigen centrum en de andere centra en daaruit conclusies trekken. Daarnaast worden er in een monitoringcomité, in overleg met de sector, beleidsindicatoren afgesproken op basis waarvan een aantal decretaal bepaalde doelstellingen kunnen worden opgevolgd.

Ook met zijn vierde aanbeveling heeft het Rekenhof duidelijk een punt. Daarom heb ik de opdracht gegeven om het hele beleidsinstrumentarium in kaart te brengen dat wordt ingezet binnen het lokaal sociaal beleid. Zo kunnen we te weten komen of de dienstverlening tegemoet komt aan de behoeften van de bevolking. Voor een aantal beleidsvelden mag het Rekenhof de complexiteit echter niet onderschatten. Het is mogelijk om kinderopvang bij een onthaalmoeder en in een kinderdagverblijf met elkaar te vergelijken, en dat gebeurt ook. Voor gehandicapten kan een residentiële opvang of een persoonlijk assistentiebudget

ook worden vergeleken. Een opname in een psychiatrisch ziekenhuis en een ambulante geestelijke gezondheidszorg zijn echter moeilijker te vergelijken.

Om meet- en evaluatieresultaten gestructureerd op te volgen en te rapporteren, is er een adequate gegevensverzameling nodig. Het Rekenhof heeft ook met deze vijfde aanbeveling gelijk. Op dit vlak hebben we echter nog een lange weg te gaan in een aantal beleidsvelden. In sommige voorzieningen behoort gegevensregistratie namelijk jammer genoeg nog altijd niet tot de traditie. Registratie die alleen voldoet aan de behoeften van de overheid, is meestal geen succes. Daarom moeten we zoeken naar formules waarbij een elektronisch dossier een meerwaarde kan betekenen voor de individuele voorziening. Registratiegegevens voor monitoring en evaluatie kunnen dan zonder significante meerkosten uit dit dossier geplukt worden. Voor de rapportering van meet- en evaluatiesystemen bestaat binnen de administratie het Management Informatiesysteem (MIS). Met dit systeem kunnen gegevens op een kwaliteitsvolle manier worden verzameld en vervolgens kunnen ze gestructureerd worden gerapporteerd.

Met betrekking tot de zesde aanbeveling, is het zo dat in een geresponsabiliseerd landschap de voorzieningen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financieel beheer. Het is hun verantwoordelijkheid om de juiste beslissingen te nemen om met overheidsmiddelen kwalitatieve dienstverlening te leveren aan de bevolking. Dat is ook de filosofie van het kwaliteitsdecreet. Vanuit deze basishouding moet de overheid streven naar een correcte financiering op basis van een duidelijk afgesproken output. Dat willen we bereiken met de convenants. Als de output gemonitord wordt, dan levert de voorziening de afgesproken resultaten. Het 'wat' is voor beide partijen dan duidelijk en wordt correct gefinancierd. Om die strategie mogelijk te maken, moeten we wel de kostprijs per product correct kunnen inschatten. Daarom heb ik bijvoorbeeld de opdracht gegeven om in samenspraak met de sector van de bijzondere jeugdbijstand een proefproject op te zetten om een beter inzicht te krijgen in de werkingskosten van de voorzieningen. Mede door de wijziging in de vzw-wetgeving en de wil om de lastenverlaging concreet gestalte te geven, worden in die pilootprojecten de mogelijkheden onderzocht. Op basis van de resultaten van dit project zullen maatregelen worden genomen,

onder meer voor de harmonisering van boekhoudkundige regels, voor de verwerking van financiële resultaten enzovoort. Binnen de administratie is er overigens meer aandacht voor kosteninzicht en kostprijs bij de dienstverlening. Bij VIPA-dossiers wordt de dagprijs van een voorziening vergeleken met die van andere gelijkaardige voorzieningen. Binnen de inspectie gaat meer aandacht naar de financiële aspecten van de voorziening.

De zevende aanbeveling, het bieden van een grotere rechtszekerheid aan de voorzieningen die op het terrein de dienstverlening verzorgen, is een belangrijk aandachtspunt dat ook expliciet werd opgenomen in de beleidsnota. Deze voorzieningen engageren zich immers om voor een langere tijd de dienstverlening in een bepaalde regio te verzorgen. Ze worden daarvoor ook erkend en dat is in de meeste gevallen ook de garantie voor de toekenning van een werkingssubsidie. De VIPA-procedure heeft de voorzieningen voor hun investeringen een grotere rechtszekerheid gegeven. Eens het subsidiebedrag is vastgelegd, kunnen ze rekenen op een vlotte afhandeling van het dossier, ook op financieel vlak. Ze moeten natuurlijk wel wachten op de vastlegging. De voorzieningen kunnen dus op het vlak van de uitvoering een eigen beleid voeren, uiteraard mits dat past in de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering en van het Vlaams Parlement. Het is immers het prerogatief van het Vlaams Parlement om jaarlijks de begroting vast te stellen. Dit betekent dat het parlement, weliswaar op voorstel van de regering, jaarlijks ook de accenten legt inzake subsidie en investeringen. Hierbij wordt uiteraard steeds rekening gehouden met het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. Daarom is het mijns inziens op korte termijn niet mogelijk een nog grotere rechtszekerheid te geven aan voorzieningen, behalve dan de correcte en tijdige financiering volgens afgesproken procedures.

Inzake de subsidiëeringsmechanismen zal in het kader van de uitvoering van het nieuwe Vlaamse comptabiliteitsdecreet moeten worden onderzocht en uitgewerkt of een grotere rechtszekerheid voor de voorzieningen mogelijk is. Dit kan echter slechts op langere termijn worden gerealiseerd. Deze regering neemt de meerjarenbegroting zeer ernstig en probeert zo meer zekerheid te geven, zonder dat dit een expliciete garantie is. In deze context wordt per beleidsveld een groeipad uitgetekend of wordt een status quo gegarandeerd.

Hierbij wordt ook rekening gehouden met de regionale verschillen.

In verband met de achtste aanbeveling, heeft de meerjarenprogrammatie als beheersinstrument reeds zijn degelijkheid bewezen. Dat instrument wordt dan ook toegepast in de meeste belangrijke sectoren, zoals bijzondere jeugdbijstand, thuiszorg, kinderopvang en instellingen voor personen met een handicap. Een meerjarige programmatie kan een nog zinvoller beleidsinstrument zijn als de parameters zorgbehoeften en de te bereiken beleidsdoelstellingen helder geformuleerd worden en beschikbaar zijn. Op dat vlak heeft Vlaanderen nog een stuk van de weg af te leggen, zoals ik reeds heb gezegd. In de beleidsbrieven wil ik in elk geval duidelijke beleidsdoelstellingen formuleren.

Daarnaast moet er ook aandacht zijn voor wijzigingen in de omgeving, eventuele nieuwe behoeften, nieuwe mogelijkheden inzake medicatie en technologie, gunstige of ongunstige interferentie tussen bepaalde zorgprogramma's enzovoort. De meerjarenbegroting moet dus enerzijds voldoende rechtszekerheid scheppen voor de voorzieningen zodat ze zich efficiënt kunnen organiseren. Anderzijds moet er voldoende flexibiliteit overblijven voor een eventuele heroriëntering, rekening houdend met gewijzigde omstandigheden. Een actieve politiek op het vlak van verkeersveiligheid zal bijvoorbeeld een invloed hebben op het aantal verkeersslachtoffers en op de in dat verband ontwikkelde programmatie.

Inzake aanbeveling negen, moet de administratie het aansturingsproces op een kwalitatieve manier verzorgen en daarover aan mij rapporteren. Deze opdracht is ingegeven door de overweging dat de soms onmondige gebruikers recht hebben op een goede dienstverlening. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan mogelijke knelpunten in de hele sector, maar ook aan welbepaalde voorzieningen. Deze informatie moet op een geaggregeerd niveau beschikbaar zijn, maar ook op het niveau van de individuele voorziening. De administratie moet niet alleen informatie verzamelen over de beleidseffecten, maar ook over de kwaliteit van de voorzieningen en van hun zorgaanbod. De instrumenten erkenning, subsidiëring en inspectie moeten gericht zijn op het behalen van de beleidsdoelstellingen en op het bewaken van de kwaliteit van de nagestreefde resultaten. We besteden veel aandacht aan het in kaart brengen en het efficiënter maken van de procedures voor het aansturen

van de voorzieningen. Hierbij wordt op basis van informaticatoepassingen geprobeerd om de gegevensstroom efficiënter te laten verlopen.

De gegevens zijn nu reeds binnen de administratie aanwezig, maar ze staan meestal op papier. De verwerking op een ambachtelijke manier is zeer tijdrovend en de behoefte aan een snelle en betrouwbare informatie neemt steeds toe. Met de leidende ambtenaren maak ik afspraken om die permanente opdracht van de administratie voortdurend te verbeteren. Zo is er binnen het departement WVC een project gestart voor de ontwikkeling van een dossieropvolgingssysteem. Hierdoor zal op termijn het proces van de dossierbehandeling opgevolgd kunnen worden en zal daarover ook kunnen worden gerapporteerd.

Voor de gegevens van de voorzieningen willen we de instellingen de mogelijkheid geven om hun gegevens te laten actualiseren via een internettoepassing. Voor de zogenoemde risicovoorzieningen heb ik gevraagd dat er via diverse bronnen informatie zou worden verzameld, zodat de potentiële knelpunten zo snel mogelijk kunnen worden gesignaleerd. Door het informatiesysteem kunnen de geregistreeerde gegevens worden gerapporteerd, zowel aan de administratie als aan het parlement en aan mezelf.

Mevrouw Gerda Van Steenberge: Het is niet eenvoudig om op dit ogenblik een inhoudelijke discussie te voeren. Eigenlijk is dit een discussie tussen het Rekenhof en de minister. Ik denk dat we pas kunnen discussiëren na de opmaak van de meerjarenbegroting, of een beleidsbrief of eventueel een tweede rapport van het Rekenhof. Dan kunnen wij nagaan in welke mate minister Vervotte rekening heeft gehouden met deze aanbevelingen.

Minister Vervotte had het zo-even over een prognose van de zorgverzekering tot 2050. Is die prognose op cijfers van de SERV gebaseerd of gaat het om nieuwe cijfers en, zo ja, zijn die cijfers beschikbaar?

Minister Inge Vervotte: Die prognose is gebaseerd op cijfers van het Zorgfonds zelf. Of die cijfers beschikbaar zijn, zal ik navragen.

De heer Marnic De Meulemeester: Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat het rapport van het Rekenhof enkele belangrijke aanbevelingen bevat.

Minister Vervotte heeft aan haar administratie al de opdracht gegeven de nodige aandacht te schenken aan de aanbevelingen. Dat is uiteraard positief, maar het is ook belangrijk om te weten in welke mate er gevolg aan wordt gegeven. Eigenlijk zou men een vooruitgangsrapport moeten opstellen zodat de commissieleden kunnen opvolgen in welke mate rekening wordt gehouden met die aanbevelingen en waar al verbeteringen zijn aangebracht.

Minister Inge Vervotte: Wat de vraag van mevrouw Van der Borgh t betreft over de boekhoudkundige inspecties: de boekhouding wordt niet vaak geïnspecteerd, maar er is verbetering op komst. De inspectiedienst van het Vlaams Fonds wordt verruimd om de jaarrekeningen nauwgezet en gericht te kunnen bewaken. De jaarrekening van de semi-residentiële sector en sinds kort ook van de ambulante sector, wordt nagezien en gecorrigeerd. De keuze van de onderzochte instellingen gebeurt planmatig. Voor 2004 komen eerst alle instellingen aan bod met een negatief eigen vermogen.

Mevrouw Vera Van der Borgh: Hoe staat minister Vervotte tegen het uitvoeren van metingen in de deelsectoren?

Minister Inge Vervotte: Ik ben het daarmee eens, zij het met één belangrijke nuance in vergelijking met het Rekenhof. Bepaalde zaken, zoals de behoefte aan vaccins of de demografische evolutie, zijn goed meetbaar waardoor het makkelijk is om prognoses te maken. Prognoses maken voor depressies bijvoorbeeld wordt al heel wat moeilijker. Wat is een depressie precies? Volstaat het om één dag depressief te zijn? Voor een aantal beleidsdomeinen is monitoring vrij gemakkelijk, voor andere moet daar genuanceerd mee worden omgegaan.

Het is niet altijd eenvoudig om een eenduidige zorgvraag te registreren en daar vervolgens kostenefficiënte berekeningen aan te verbinden. Wat dient er in zo'n geval immers precies beoordeeld te worden? Wanneer is een interventie geslaagd, efficiënt of doelmatig? We vergelijken wel alle gegevens met elkaar. Zo kunnen de verschillende Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg vergelijken hoe het verloop van het cliënteel is, of de instroom goed is, de uitstroom regelmatig enzovoort. Een depressie kostenefficiënt berekenen en meten is echter heel moeilijk en wellicht zelfs niet realiseerbaar.

De heer Tom Dehaene: Ik betreur dat er op veel vlakken weinig cijfers beschikbaar zijn, want cijfers helpen om een beleid te voeren en bij te sturen. We moeten dat wel op een efficiënte manier doen.

Een andere reden waarom ik het ontbreken van cijfers betreur, is het feit dat op dit ogenblik gewerkt wordt aan een meerjarenbegroting. Nu zal minister Vervotte op het resultaat van die onderhandelingen moeten wachten om prioriteiten naar voren te schuiven. Indien ze nu al over cijfers beschikte, zou ze op voorhand behoeften en middelen naar voren kunnen schuiven.

Ik kan alleen maar hopen dat we in de toekomst met duidelijke prognoses naar die onderhandelingen zullen kunnen gaan.

Minister Inge Vervotte: Ik wil dat enigszins nuanceren. We beschikken wel over duidelijke prognoses over de zorgverzekering, de evolutie van de thuiszorg, de ontwikkelingen in de residentiële sector, de gehandicaptensector, kinderopvang enzovoort. Ik ga dus niet met lege handen naar de onderhandelingen over de meerjarenbegroting. Voor een aantal beleidsdomeinen hebben we echter geen cijfers omdat het nu eenmaal niet mogelijk is om alles cijfermatig weer te geven.

Mevrouw Elke Roex: In het rapport is onder meer sprake van een inkomensonderzoek bij Kind en Gezin in 2003. In datzelfde jaar is er blijkbaar ook een onderzoek geweest rond toegankelijkheid voor gezinnen met een laag inkomen. Zijn die onderzoeksrapporten beschikbaar?

Minister Inge Vervotte: Ik moet dat nagaan want ik heb de opdracht niet zelf gegeven. Indien het de Vlaamse overheid is die opdracht gaf, zie ik geen probleem om die studies ter beschikking te stellen.

Mevrouw Vera Van der Borgh: In het rapport staat niets over personeelsnormering. Nochtans start binnenkort het overleg tussen minister Vervotte en de vakbonden van de welzijnssector over de verloning en over personeelsbehoeften.

De heer Eddy Van Loocke: Dat maakte geen deel uit van de onderzoeksopdracht. We hebben alleen onderzocht in welke mate het zorgaanbod is afgestemd op de doelstellingen. Het is best mogelijk dat het Rekenhof de personeelsnormering later

nog onderzoekt. Er zijn echter nog geen plannen in die zin.

Mevrouw Vera Van der Borgh: Het beleid stimuleert de residentiële voorzieningen om in eerste instantie zwaar zorgbehoevenden op te nemen. Dat vergt uiteraard een bepaald personeelskader. Is de vraag van de werkvloer naar extra personeel gerechtvaardigd?

De heer Eddy Van Looke: Dat hebben we niet onderzocht. We hebben wel de totale kosten van de aangeboden zorg onderzocht, maar niet de personeelskosten of het aantal personeelsleden.

De heer Luc Martens, voorzitter: Het is blijkbaar niet uitgesloten dat het Rekenhof dat alsnog onderzoekt?

De heer Eddy Van Looke: Dat zou kunnen. Het valt in elk geval binnen onze bevoegdheid, maar ik kan daar hier en nu niet over beslissen.

Mevrouw Vera Van der Borgh: Ik blijf wat op mijn honger zitten. Het worden wellicht moeilijke onderhandelingen en het budget is beperkt. Op basis waarvan zal het debat worden aangegaan?

Minister Inge Vervotte: Er is al een belangrijke stap gezet door na te gaan over hoeveel personeelsleden de sector precies beschikt. Ik probeer zo weinig mogelijk te praten over het beleid van de vorige regering, maar het was blijkbaar niet bekend op basis van welke cijfers het vorige VIA-akkoord is afgesloten. Op een gegeven moment stelde men dan ook vast dat er meer personeel was dan gedacht. Nu is er daarover dus wel duidelijkheid. Daarnaast is het zo dat er wel degelijk normen bestaan die bepalen welk kader er nodig is per zorgbehoefte. Dat levert weliswaar nog niet de volledige kostprijs op, maar het gaat toch om belangrijke parameters voor de algemene discussie.

Wat de studie over de beloning betreft, word ik voortdurend geconfronteerd met een studie van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA). Ik heb die echter zelf nog niet ontvangen en kan mij daar dan ook niet op baseren.

Mevrouw Helga Stevens: Uit het verslag van het Rekenhof blijkt dat de liquiditeitspositie van de instellingen steeds slechter wordt. Dat baart me

zorgen, want een instelling kan nu eenmaal niet werken zonder geld. Een deel van het probleem is het gevolg van bijkomende verplichtingen die de Vlaamse overheid heeft opgelegd, bijvoorbeeld inzake het preventiebeleid en het milieubeheer. We moeten samen misschien bekijken of er ook nog andere redenen zijn.

Als men weet welke wachtlijsten er bestaan, moet men er zeker voor zorgen dat de instellingen op een gezonde manier kunnen werken: ze mogen niet failliet gaan, want dan gaan nog meer plaatsen verloren. Het Rekenhof heeft gewezen op de verantwoordelijkheid van het Vlaams Fonds ter zake. Sleept dit dossier nog altijd aan? Hoe zal het probleem de komende jaren aangepakt worden? MPI's moeten bijvoorbeeld geld lenen van banken. Dat is op zich geen probleem, maar de betaling van de intresten wordt door de overheid niet gedekt. Door de achterstand van de overheid komen de instellingen dus in de problemen, maar zij moeten daar wel voor opdraaien. Dat kan niet, dat is geen goed bestuur. Hoe kan het Vlaams Fonds op dat punt de zaken beter opvolgen?

Minister Inge Vervotte: Dat was precies één van mijn prioriteiten, waar ik sinds mijn aantreden aan gewerkt heb en waardoor ik zelfs het verwijt heb gekregen de minister van de instellingen te zijn. Ik ben het immers met mevrouw Stevens eens dat het zeer belangrijk is dat de overheid voorziet in de nodige middelen voor de instellingen en de tijdige uitbetaling daarvan.

Ik heb gepoogd voor rechtszekerheid te zorgen door bijkomende middelen voor de voorzieningen. Bovendien wordt er werk gemaakt van een verkorting van de doorlooptijden. Als die lang zijn, komen de instellingen immers in de problemen.

Waar de Vlaamse Regering met betrekking tot het VIPA mee bezig is, is ook zeer belangrijk. Als de termijnen waarop investeringen kunnen worden gedaan minder lang zijn, biedt dat ook rechtszekerheid op het terrein.

Het vierde project dat op stapel staat, is de zorggradatie. Momenteel worden, tot nog toe zeer constructieve, gesprekken gevoerd met de werkgevers, de gebruikers en het Vlaams Fonds om heel het zorglandschap en de betaling meer te gaan moduleren afhankelijk voor de zorggraad. Dat zal leiden tot een correctere financiering in de voor-

zieningen en instellingen zelf en tot een rechtvaardiger verdeling van de middelen, zodat de instellingen die de zwaarste zorgbehoefte opnemen, het niet voortdurend moeilijk hebben.

Mevrouw Helga Stevens: Ik wil ook de aandacht vestigen op de afrekening van de achterstand uit het verleden. Het gaat dus niet alleen om de toekomst.

Minister Inge Vervotte: Dat bedoelen we met de verbetering van de doorlooptijden.

De heer Luc Martens, voorzitter: Op Vlaams vlak stelt men relatief veel meer middelen ter beschikking dan op federaal vlak. Bovendien ligt de referentieperiode voor de instellingen steeds korter bij het moment van uitbetaling. In het algemeen is de evolutie dus gunstig.

De heer Eddy Van Loocke: Onze aanbevelingen zijn in algemene bewoordingen gesteld. We eisen uiteraard niet dat men voor elk item een berekening tot op de eurocent maakt. We stellen in het algemeen vast dat de beleidsevaluatie toch veel beter zou moeten kunnen. Maar dat zal enige tijd vergen. Het Rekenhof verwacht dat de minister en de administraties binnen de welzijnssector op dat vlak vooruitgang boeken. Ook de kostprijs van het meten zelf moet uiteraard in rekening worden gebracht.

De voorzitter: Ik dank de vertegenwoordigers van het Rekenhof voor het voorbereidend werk, de toelichting, en hun bijdrage aan de bespreking.

De verslaggever,

Marijke DILLEN

De voorzitter,

Luc MARTENS
