

Vlaams
Parlement

stuk **37-I** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 4 september 2013 (2012-2013)

Verslag

van het Rekenhof

over gebruikersbijdragen in de welzijnssector



Rekenhof



Gebruikersbijdragen in de welzijnssector



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, augustus 2013



Gebruikersbijdragen in de welzijnssector



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 20 augustus 2013
Vlaams Parlement, Stuk 37-I (2012-2013) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Situering	12
1.2 Onderzoeksdomein en -vragen	13
1.3 Methodiek en normenkader	15
1.4 Structuur van het verslag	16
Hoofdstuk 2	
Beschrijving van de gebruikersbijdragen in de welzijnssector	17
2.1 Gehandicaptenzorg	18
2.2 Bijzondere jeugdzorg	20
2.3 Gezinsbeleid	22
2.3.1 Preventieve gezinsondersteuning	22
2.3.2 Kinderopvang	24
2.3.3 Adoptie	26
2.4 Maatschappelijk welzijnsbeleid	27
2.5 Thuis- en gezondheidszorg	30
2.5.1 Thuiszorg	30
2.5.2 Gezondheidszorg	33
2.6 Conclusie	33
Hoofdstuk 3	
Bijdrage tot maatschappelijk verantwoorde zorg	35
3.1. Inhoud van de gebruikersbijdrage	36
3.1.1 Gehandicaptenzorg	36
3.1.2 Bijzondere jeugdzorg	37
3.1.3 Gezinsbeleid	37
3.1.4 Maatschappelijk welzijnsbeleid	38
3.1.5 Thuis- en gezondheidzorg	39
3.2. Consistentie	39
3.2.1 Inkomensbegrip	40
3.2.2 Hotelfunctie	43
3.2.3 Jeugdhulpverlening	45
3.2.4 Ambulante hulpverlening	47
3.2.5 Verhouding van de gebruikersbijdragen tot de subsidiëring	48
3.3 Betaalbaarheid van de gebruikersbijdragen	50
3.3.1 Afwezigheid van correctiemechanismen	50
3.3.2 Soorten correctiemechanismen	51
3.3.3 Inning van gebruikersbijdragen	56
3.4 Conclusie	57
Hoofdstuk 4	
Verrekening van gebruikersbijdragen	61
4.1 Invloed van de verrekening op de betaalbaarheid van de zorg	62
4.1.1 Verrekening	62
4.1.2 Geen verrekening	63
4.2 Toepassing van de verrekeningen	64
4.2.1 (Semi)residentiële gehandicaptenzorg onder het VAPH	64
4.2.2 Voorzieningen onder K&G	66
4.2.3 Boekhoudkundige verwerking van de verrekening	68
4.3 Conclusie	69

Hoofdstuk 5	
Algemene conclusie	71
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	75
Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	77
Bijlage 1	
Omschrijving van de voorzieningen	80
Bijlage 2	
Overzicht van de regelgeving	91
Bijlage 3	
Gecontacteerde werkgeversfederaties en gebruikersverenigingen	97
Bijlage 4	
Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	99

Lijst met afkortingen

AJW	Agentschap Jongerenwelzijn
BVR	Besluit van de Vlaamse Regering
CAW	Centrum voor algemeen welzijnswerk
CGG	Centrum voor geestelijke gezondheidszorg
CIG	Centrum voor integrale gezinszorg
CKG	Centrum voor kinderopvang en gezinsondersteuning
DGOP	Dienst gezinsondersteunende pleegzorg
ESR	Europees stelsel van rekeningen
FJW	Fonds Jongerenwelzijn
IKG	Inkomensgerelateerde bijdrage in de kinderopvang
K&G	Kind en Gezin
KB	Koninklijk besluit
MB	Ministerieel besluit
MDT	Multidisciplinair team
OBC	Centrum voor observatie, oriëntering en behandeling
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VAZG	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid
VVSG	Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Samenvatting

Binnen de Vlaamse welzijnssector zijn 94 soorten voorzieningen actief binnen 5 domeinen: de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijnsbeleid en de thuis- en gezondheidszorg. De administratieve aansturing is in handen van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en 4 agentschappen. De 68 soorten voorzieningen die binnen de auditscope vallen, tellen ongeveer 6.000 voorzieningen en ontvangen jaarlijks ongeveer 2,5 miljard euro Vlaamse subsidies. Daarnaast vragen de voorzieningen geregeld een financiële bijdrage van de gebruiker. Die gebruikersbijdrage kan verschillende vormen aannemen: een vaste dagprijs, een bijdrage per prestatie, enz. Soms vragen ze bijkomende supplementen.

Het Rekenhof bracht de soorten voorzieningen in de welzijnssector en de gehanteerde gebruikersbijdragen in kaart. Vervolgens ging het na of de regelgeving bijdraagt tot maatschappelijk verantwoorde zorg. Dat houdt o.a. in dat de regelgeving uniform toepasbaar moet zijn binnen elke soort voorziening, dat ze consistent moet zijn tussen de verschillende soorten voorzieningen en dat ze betaalbare zorg mogelijk moet maken.

Het totaal aan geïnde gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector is niet bekend omdat de administraties daarover niet voor alle soorten voorzieningen cijfers bijhouden. Ook actuele en volledige gegevens over het totaal aantal gebruikers zijn niet beschikbaar bij de administratie. Voor de meeste soorten voorzieningen heeft de Vlaamse Regering, al dan niet expliciet in opdracht van het Vlaams Parlement, een gebruikersbijdrageregeling uitgewerkt. Die regelgeving verschilt echter sterk wat regelgevend niveau, detaillering en actualisatie betreft.

Behalve bij de erkende kinderopvang en de thuiszorg verduidelijkt de regelgeving onvoldoende wat precies inbegrepen zit in een gebruikersbijdrage en wat niet. Dat bedreigt een uniforme toepasbaarheid van de regelgeving binnen elk welzijnsdomein. Zo bepaalt de regelgeving vaak niet dat bepaalde voorzieningen gratis werken. De centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) hebben een grote wettelijke vrijheid om te bepalen waarvoor de gebruiker moet betalen en waarvoor niet. Zeker bij de residentiële gehandicaptenvoorzieningen sluit de onduidelijke regelgeving niet uit dat voorzieningen vele soorten supplementen vragen. Daardoor kunnen gelijkaardige gebruikers voor een gelijkaardige dienstverlening verschillende bijdragen moeten betalen.

Om te beoordelen of in verschillende welzijnsdomeinen de gebruikersbijdrage op een consistente manier is bepaald, moet de onderbouwing van de aard en de hoogte van de gehanteerde gebruikersbijdragen beschikbaar zijn. Dat was met uitzondering van een aantal soorten voorzieningen binnen Kind en Gezin (K&G) niet het geval. Daardoor valt ook niet te verklaren waarom de gebruikersbijdragen bij sommige soorten voorzieningen een belangrijke financieringsbron vormen en bij andere niet.

Binnen de welzijnssector vallen verschillende inconsistenties op. Zo zijn er grote bijdrageverschillen in gelijkaardige vormen van residentiële opvang: een alleenstaande leefloner met één kind betaalt daarvoor in een CAW 89% van zijn netto inkomen, een stuk meer dan de 38% in een CIG (centrum voor integrale gezinszorg). Bij ambulante gehandicaptenvoorzieningen kunnen de woon- en leefkosten sterk verschillen, mede omdat de regelgeving geen nadere regels bevat. Sommige van die voorzieningen bieden dagbesteding en vervoer aan de personen met een handicap aan, waarbij zich opnieuw onnodige verschillen voordoen. Een gelijkaardige vaststelling geldt voor de thuiszorgvoorzieningen waar de bijdrage voor identieke hulpverlening afhangt van de soort thuiszorgvoorziening. Daarnaast stelde het Rekenhof inconsistenties vast binnen de bijzondere jeugdzorg. Geplaatste jongeren kunnen zowel verblijven in een instelling uit de bijzondere jeugdzorg als in gelijkgestelde voorzieningen zoals een internaat. In het eerste geval gaat twee derde van de kinderbijslag naar de overheid en wordt alleen in zeldzame gevallen een bijkomende gebruikersbijdrage opgelegd. In het tweede geval kan de 2/3-kinderbijslagregeling de normale bijdrage van de voorziening vervangen, maar kan ze er

ook bovenop komen. Dat creëert niet alleen een verschil tussen geplaatste jongeren onderling, maar ook tussen geplaatste en niet-geplaatste jongeren. Dat laatste verschil vergroot nog door het zakgeld: jongeren uit de bijzondere jeugdzorg krijgen altijd zakgeld, maar niet alle jongeren die residentieel verblijven uit de andere welzijnsdomeinen hebben daar recht op.

Betaalbaarheid is een derde aspect verbonden aan maatschappelijk verantwoorde zorg. Van de onderzochte soorten voorzieningen werkt 28% gratis en tracht nog eens 29% rekening te houden met de draagkracht van de gebruiker. Dat kan door de gebruikersbijdrage afhankelijk te maken van het inkomen, de gezinssamenstelling of de zorgintensiteit. Sociale tarieven en een gevrijwaard minimum inkomen zijn andere correctiemechanismen. De uitwerkingsgraad van elk van de 5 correctiemechanismen varieert van beperkt en eenvoudig tot complex en uitgebreid. Steeds neemt de effectiviteit van het correctiemechanisme af als de voorziening een voorschot of een waarborg vraagt of als de bijdrage niet op geregelde tijdstippen wordt aangepast aan de actuele toestand van de gebruiker. Met uitzondering van de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang en de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg bevat de regelgeving geen bepalingen over die herberekening.

Wat inkomensafhankelijke gebruikersbijdragen betreft, stelde het Rekenhof vast dat de regelgeving het inkomensbegrip bij de verschillende soorten voorzieningen anders invult. Dat varieert van een erg volledig inkomensbegrip in de gezinszorg tot een onduidelijk en beperkt inkomensbegrip in de residentieële gehandicaptensector. Sommige soorten voorzieningen baseren zich op fiscale gegevens, terwijl andere loonfiches of recente attesten gebruiken, wat het inkomensbegrip opnieuw beïnvloedt. Naast die inconsistenties zijn de inkomensafhankelijke gebruikersbijdragen op verschillende manieren progressief, waarbij de hoogste inkomens bijna altijd relatief gezien minder moeten bijdragen.

Het Rekenhof onderzocht tot slot of een voorziening geen financieel nadeel ondervindt als ze socio-economisch achtergestelde groepen opvangt of begeleidt. Dat is alleen gegarandeerd als de overheid de subsidies aan de voorzieningen evenredig vermindert met de gebruikersbijdragen en zelf het risico draagt op niet-inning van de bijdragen. Die situatie doet zich thans alleen voor bij de IKG-kinderopvang, waar een externe debiteurenbeheerder is aangesteld. Bij de andere soorten voorzieningen is dat nadeel in de praktijk mogelijk beperkt. Zo compenseert het VAPH de residentieële voorzieningen als ze kunnen aantonen dat ze niet-inbare bijdragen hebben.

In het algemeen stelde het Rekenhof vast dat de administraties alleen summier of soms zelfs niet kunnen motiveren waarom ze al dan niet de subsidies verrekenen met de gebruikersbijdragen. De twee agentschappen die een verrekening toepassen, doen dat correct, maar het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap kan de validiteit van de onderliggende cijfergegevens minder garanderen. Ook verschilt de wijze waarop zij daarover rapporteren in hun jaarrekening.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wenste het Rekenhof te bedanken voor het nuttig en bruikbaar overzicht van de gebruikersbijdragen in de welzijnssector. Daarnaast benadrukte hij dat het beleidsdomein werk maakt van een begrippenkader waarbij wordt gestreefd naar een uniformisering van zowel de bouwstenen (definities) als het gebruik van begrippen, alsook dat verschillende beleidsinitiatieven uit het laatste deel van de legislatuur rekening zullen houden met de gebruikersbijdragen.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Situering

De Vlaamse Gemeenschap is deels bevoegd om het beleid in de welzijnssector te bepalen en uit te voeren, meer bepaald op het vlak van maatschappelijk welzijn, ouderen, gezondheid, personen met een handicap, jongerenwelzijn en gezin¹. De initiële begroting 2013 voorziet voor de invulling van die opdracht in 3.728.232.000 euro aan vastleggingkredieten. In totaal staan 5 entiteiten in voor de administratieve aansturing van de welzijnssector²:

- het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) voor het maatschappelijk welzijnsbeleid,
- het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) voor de gehandicaptenzorg,
- Kind en Gezin (K&G) voor het gezinsbeleid,
- het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG) voor de thuis- en gezondheidszorg,
- het agentschap Jongerenwelzijn (AJW) voor de bijzondere jeugdzorg.

Het departement en de 4 agentschappen erkennen, attesteren, vergunnen of subsidiëren daartoe ongeveer 9.000 voorzieningen. Die voorzieningen zorgen voor de welzijnsverlening aan de gebruiker die daarvan al dan niet vrijwillig gebruik maakt. Ze kunnen worden ingedeeld in 94 soorten³. Met uitzondering van de gemeenschapsinstellingen uit de bijzondere jeugdzorg⁴ worden ze ingericht door lagere overheden, privépersonen of rechtspersonen zoals vzw's, bvba's, enz.

De voorzieningen ontvangen subsidies van de Vlaamse of andere overheden, maar vragen geregeld ook een financiële bijdrage van de gebruiker. Een dergelijke gebruikersbijdrage kan worden gedefinieerd als een financiële tegemoetkoming die de gebruiker of zijn vertegenwoordiger rechtstreeks of onrechtstreeks⁵ betaalt om de door de voorziening gemaakte kosten voor dienstverlening, woon- en leefkosten deels of volledig te dekken. Daarnaast is het ook mogelijk dat voorzieningen andere financiële tegemoetkomingen of supplementen aanrekenen, zoals sanctionerende vergoedingen, schoolkosten, vervoerskosten, pamperkosten, enz.

De hoogte van de gebruikersbijdragen en de supplementen varieert sterk tussen de verschillende soorten voorzieningen. Heel wat soorten voorzieningen zijn gratis voor de gebruiker (bv. consultatiebureaus jonge kind, diensten zelfstandig wonen), maar er zijn ook soorten voorzieningen waarvan de gebruikersbijdragen hoog kunnen oplopen (bv. kinderopvang, adoptie).

De literatuur bevat enkele argumenten vóór het vragen van gebruikersbijdragen:

- De gebruikersbijdragen verlagen de totale kost voor de overheid.

¹ De precieze bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschappen en de federale overheid op dat vlak is geregeld in artikel 5, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zo blijft de federale overheid bevoegd voor grote delen van het gezondheidsbeleid (RIZIV), de bepaling van het leefloon, de bepaling en de financiering van de toelagen aan gehandicapten (integratietegemoetkoming, inkomensvervangende uitkering), het jeugdrecht, enz.

² Daarnaast zijn er nog 2 louter uitvoerende agentschappen (de openbare psychiatrische zorgcentra van Geel en Rekem), 1 agentschap dat instaat voor de inspectie van de voorzieningen (Zorginspectie) en 3 fondsen met rechtspersoonlijkheid (Fonds Jongerenwelzijn, Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden en Vlaams Zorgfonds).

³ Bijlage 1 bevat een overzicht van de verschillende soorten voorzieningen, alsook een korte omschrijving van elke soort.

⁴ Hier is de Vlaamse overheid zelf de inrichtende macht.

⁵ Zo bepaalt artikel 70 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders dat twee derde van de kinderbijslag van jongeren in de bijzondere jeugdbijstand is bestemd voor de residentiële voorziening.

- De gebruikersbijdragen beperken de vraag naar zorg, waardoor overconsumptie wordt tegengegaan of ontmoedigd. Uit wetenschappelijk onderzoek⁶ blijkt immers dat er een licht negatief verband is tussen de hoogte van de gebruikersbijdrage en de gevraagde zorg. Daarnaast zou een gebruikersbijdrage mensen aanzetten om minder risicovol gedrag te vertonen. Dat vermindert hun vraag aan zorg⁷.
- Gebruikersbijdragen vergroten het vraaggestuurd karakter van de zorg. De gebruikers krijgen een grotere controle over het tijdstip en de wijze van zorgverlening als ze een eigen bijdrage moeten betalen. Daardoor moeten voorzieningen meer rekening houden met de wensen van de gebruiker.

Tegelijkertijd somt de literatuur tegenargumenten op:

- Als een overheid gebruikersbijdragen vraagt, vermindert de risico- en inkomenssolidariteit. Voor zwaar hulpbehoevende mensen is het vaak niet mogelijk om rekening te houden met de prijs van hun intensieve welzijnszorg. Daardoor wordt de verleende zorg voor hen relatief gezien duurder. Bovendien zijn dat vaker dan gemiddeld mensen met een precair socio-economisch statuut.
- Gebruikersbijdragen kunnen kruiselingse effecten hebben. Door bv. de preventieve zorg duurder te maken voor de gebruiker, zullen meer mensen terechtkomen in de curatieve zorg. De curatieve zorg is vaak duurder dan de preventieve zorg, wat de initiële besparing teniet doet.

Bij een aantal voorzieningen die onder K&G en het VAPH ressorteren, vermindert de Vlaamse overheid de subsidies aan de voorzieningen evenredig met de geïnde gebruikersbijdragen. Die verrekening zorgt ervoor dat de voorzieningen geen financieel voordeel ondervinden als ze méér zorggebruikers begeleiden. Dat systeem brengt enkele voordelen met zich.

- Een voorziening kan door de verrekening niet in verleiding komen om dermate veel zorggebruikers te aanvaarden dat het de zorgkwaliteit negatief beïnvloedt.
- De verrekening sluit aan bij het zuinigheidsbeginsel: een overheid moet zo zuinig mogelijk omspringen met de overheidsmiddelen en bijgevolg alleen subsidies verlenen aan zaken die anders niet realiseerbaar zijn.

Er zijn echter ook tegenstanders van de verrekening. Aangezien de voorzieningen door de verrekening geen financieel voordeel ondervinden als ze méér zorggebruikers begeleiden, kan dat het aanbodgestuurd denken van de voorzieningen bevorderen. Dit terwijl het Vlaams welzijnsbeleid al verschillende jaren probeert een omslag te realiseren van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde zorg.

1.2 Onderzoeksdomein en -vragen

De doelstelling van het onderzoek is verslag uit te brengen over het gevoerde Vlaamse beleid op het vlak van de gebruikersbijdragen binnen de vijf domeinen van de welzijnssector: de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijnsbeleid en de thuis- en gezondheidszorg.

⁶ Overzichtspapers van o.m. De Graeve D., Lecluyse A., 2010, *Eigen bijdragen en remgelden als instrument om uitgaven te beheersen* en de studie *Eigen betalingen in perspectief* uit 2001 van het Nederlands Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

⁷ *Moral hazard* ontstaat als mensen zich risicovoller gaan gedragen omdat ze weten dat ze geen nadelige gevolgen ondervinden van hun risicovol gedrag. Dat algemeen economisch concept is ook van toepassing binnen de welzijnssector: als mensen (bijna) niets moeten betalen voor de verleende zorgen (bv. behandeling drugsverslaafden, een beroep doen op tijdelijke pleegzorg, enz.), ontbreekt de aansporing om hun gedrag te wijzigen, waardoor de maatschappelijke kosten hoger uitvallen.

De audit geeft een antwoord op de volgende drie vragen:

- Welke gebruikersbijdragen zijn er binnen de welzijnssector?
- Draagt de regelgeving inzake de gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector bij tot maatschappelijk verantwoorde zorg?
- Is de verrekeningswijze van de gebruikersbijdragen met de subsidies onderbouwd en gebeurt ze op een correcte manier die gebaseerd is op valide cijfergegevens?

De eerste onderzoeksvraag bakent het onderzoeksdomein zo helder mogelijk af. Het aantal soorten voorzieningen waar gebruikers terecht kunnen voor hun zorgbehoeften, is immers groot. Elke soort voorziening heeft haar eigen reglementering en doelgroep. Mede om dat overzicht beheersbaar te houden, behandelt dit onderzoek alleen die welzijnsvoorzieningen die een rechtstreekse dienstverlening aan de burger aanbieden, die subsidies van de Vlaamse overheid ontvangen en waarvan de subsidie voor de werkings- of personeelskosten niet in hoofdzaak afkomstig is van de federale of lokale overheid⁸. Op basis van die criteria vallen 26 van de 94 soorten voorzieningen buiten het onderzoeksdomein, zoals ziekenhuizen, woonzorgcentra en gemelde kinderopvangvoorzieningen. De 68 soorten voorzieningen die binnen de auditscope vallen, tellen ongeveer 6.000 voorzieningen. Zij ontvangen jaarlijks ongeveer 2,5 miljard euro Vlaamse subsidies en innen ongeveer 360 miljoen euro gebruikersbijdragen⁹.

In de beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verwoordt de minister de ambitie dat de huidige legislatuur de geschiedenis zal ingaan als het moment van de ontco-kering. De overheid wil dus met andere woorden de samenwerking tussen de verschillende welzijnsdomeinen bevorderen. Dezelfde ambitie is terug te vinden in de beleidsbrieven van de laatste jaren¹⁰. Die ambitie houdt ook in dat het belang van een consistente behandeling van de gebruikersbijdragen tussen de verschillende welzijnsdomeinen aan belang wint. Mede daarom toetst het Rekenhof in de tweede onderzoeksvraag de bestaande regelgeving inzake gebruikersbijdragen aan het algemene gelijkheidsbeginsel, zowel binnen één welzijnsdomein als tussen de verschillende domeinen. Vergelijkbare bestemmingen van de regelgeving moeten gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Het beleid moet het onderscheid tussen beide objectief en algemeen kunnen motiveren.

Naast bovenstaande basisvoorwaarden onderzoekt de tweede onderzoeksvraag of de regelgeving inzake gebruikersbijdragen aandacht heeft voor de socio-economisch zwakkere bevolkingsgroepen. Zowel de beleidsnota 2009-2014 als de visienota van de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin rond maatschappelijk verantwoorde zorg formuleren de bekommernis dat zorg betaalbaar moet zijn. Dezelfde bekommernis is terug te vinden in verschillende doelstellingen van Vlaanderen in Actie (ViA)¹¹, alsook in het Vlaams actieplan armoedebestrijding. Maatschappelijk verantwoorde zorg moet kwaliteitsvol, performant, relevant, rechtvaardig en toegankelijk zijn. Het Rekenhof heeft onderzocht of de regelgeving inzake gebruikersbijdragen betaalbare zorg mogelijk maakt. Het heeft niet gezocht naar een optimale financieringswijze van welzijnsdiensten, waarbij afwegingen tussen rechtstreekse gebruikersbijdragen, inkomensgebonden fiscale maatregelen of algemene verzekeringen een

8 De gemeenschapsinstellingen uit de bijzondere jeugdzorg ontvangen in juridische zin geen subsidies omdat ze zijn opgericht door de Vlaamse Gemeenschap. Vanwege hun belangrijke rol binnen dit welzijnsdomein zijn ze toch opgenomen in de auditscope.

9 Dit cijfer is benaderend en waarschijnlijk een onderschatting. De administraties beschikken niet voor alle soorten voorzieningen over cijfers over de gebruikersbijdragen. Bovendien houden de beschikbare cijfers zelden rekening met de supplementen die voorzieningen vragen.

10 Zo zou volgens de beleidsbrief 2012-2013 van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de intersectorale toegangspoort integrale jeugdhulp op 1 januari 2014 volledig operationeel worden.

11 Zie bv. ViA-doelstelling 12: In 2020 voorziet Vlaanderen in een toegankelijk en betaalbaar kwaliteitsvol aanbod aan hulp- en zorgverlening, dat toereikend is in het licht van de zich wijzigende maatschappelijke behoeften en sociaaldemografische ontwikkelingen.

rol spelen. Om dezelfde reden komt ook de fiscale aftrekbaarheid van uitgaven voor kinderopvang en voor de opvang van zwaar gehandicapte kinderen niet aan bod.

Recente auditactiviteiten van het Rekenhof¹² leidden tot opmerkingen over de correctheid van de berekening van sommige gebruikersbijdragen, alsook van hun boekhoudkundige verwerking en volledigheid. De derde onderzoeksvraag gaat dat aspect na bij de agentschappen K&G en VAPH die de geïnde gebruikersbijdragen verrekenen met de subsidiëring van de voorzieningen. Tegelijkertijd wordt onderzocht of de verrekening van de gebruikersbijdragen met de subsidies op een zodanige wijze gebeurt dat een voorziening geen nadeel ondervindt als ze socio-economisch zwakkere doelgroepen behandelt. Dat is immers een logische voorwaarde als de overheid een toegankelijke en betaalbare zorg wil realiseren.

1.3 Methodiek en normenkader

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek uitgevoerd in de loop van 2012 en 2013. Naast de van toepassing zijnde regelgeving inzake gebruikersbijdragen (zie overzicht in de bijlage 2), baseerde het Rekenhof zich op enkele beginselen van behoorlijk bestuur. Zo vereist het gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare gebruikers zowel binnen één welzijnsdomein als tussen de verschillende welzijnsdomeinen een gelijke behandeling krijgen. Elk onderscheid moet objectief en algemeen zijn. Ook moet kwaliteitsvolle regelgeving onderling afgestemd en zorgvuldig onderbouwd zijn.

In bijkomende orde is rekening gehouden met de beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de visienota maatschappelijk verantwoorde zorg van de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin. Die documenten stellen bv. dat maatschappelijk verantwoorde zorg betaalbaar moet zijn. Burgers mogen vanwege de kosten niet in bestaansonzekerheid terechtkomen. Dat impliceert ook dat de verrekeningswijze van de gebruikersbijdragen met de subsidies geen financieel nadeel mag inhouden als een voorziening meer socio-economisch zwakkere bevolkingsgroepen bereikt.

Steunend op dat normenkader heeft het Rekenhof de van toepassing zijnde regelgeving onderzocht, alsook de relevante interne documenten en verslagen van de Zorginspectie. Daarnaast heeft het Rekenhof de betrokken administraties geïnterviewd, alsook verschillende gebruikers- en werkgeversfederaties¹³. Ten slotte heeft het Rekenhof een steekproefsgewijze controle gedaan van verrekeningsdossiers bij de agentschappen K&G en het VAPH.

Het Rekenhof heeft het onderzoek op 22 maart 2012 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de voorzitter van het Vlaams Parlement, alsook bij de geauditeerde administraties, met name de secretaris-generaal van het departement WVG, de administrateur-generaal van het VAZG, de administrateur-generaal van het VAPH, de administrateur-generaal van K&G en de administrateur-generaal van het AJW.

Het ontwerpverslag werd op 4 juni 2013 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de bovenvermelde administraties. De minister en de betrokken leidend ambtenaren hebben in het managementcomité WVG van 11 juni 2013 en in de beleidsraad van 24 juni 2013 beslist hun reacties te bundelen in één gemeenschappelijk document. Het Rekenhof ontving dat gezamenlijk antwoord van de administraties en de minister op 4 juli 2013. Het antwoord is met uitzondering van enkele bijlagen opgenomen als bijlage 4.

12 Rekeningenboek over 2009: *Fonds Jongerenwelzijn: inning van kinderbijslag en Kind en Gezin: inkomensgerelateerde kinderopvang*.

13 Bijlage 3 bevat een overzicht van de gecontacteerde werkgevers- en gebruikersverenigingen.

1.4 Structuur van het verslag

Hoofdstuk 2 van het verslag geeft een beschrijvend overzicht van de verschillende soorten voorzieningen en hun gebruikersbijdragen. Hoofdstuk 3 gaat na of de regelgeving inzake gebruikersbijdragen onderbouwd is, of ze uniform en consistent toepasbaar is en of die regelgeving sociale correcties bevat die de betaalbaarheid van de zorg garanderen. Hoofdstuk 4 analyseert of de verrekeningswijze van de gebruikersbijdragen met de subsidiëring van de voorzieningen onderbouwd is, of ze op een correcte manier wordt toegepast en of ze steunt op valide cijfergegevens. Hoofdstukken 5 en 6 bevatten de algemene conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 7 vat ten slotte de reactie van de minister samen.

Beschrijving van de gebruikersbijdragen in de welzijnssector

Hoofdstuk

2

De welzijnssector is onder te verdelen in 5 domeinen: de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijnsbeleid en de thuis- en gezondheidszorg. Binnen elk domein zijn vele soorten voorzieningen actief. Elke soort voorziening richt zich op een eigen specifieke doelgroep en kent geregeld een eigen gebruikersbijdrageregeling. Dit hoofdstuk bespreekt per welzijnsdomein en binnen de auditscope de belangrijkste soorten voorzieningen, alsook hun gebruikersbijdrageregeling. Bijlage 1 bevat een omschrijving van alle 94 soorten voorzieningen. Een overzicht van de gebruikersbijdrageregeling voor de 68 onderzochte soorten voorzieningen is terug te vinden in de bijlage 2.

2.1 Gehandicaptenzorg

Het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) organiseert de ondersteuning van jongeren en volwassenen met een handicap en van de leefomgeving waarin zij verblijven. Daarvoor vergunt, erkent, organiseert of subsidieert het agentschap 22 soorten voorzieningen. Daarvan vallen 19 soorten binnen de auditscope¹⁴. Het VAPH subsidieerde in 2011 de 19 soorten voorzieningen (die 1.115 individuele voorzieningen omvatten) in totaal voor 1.120.757.389 euro. Het agentschap richt zelf geen voorzieningen op.

De voorzieningen staan in voor de opvang, behandeling en begeleiding van personen met een handicap op residentiële basis (dag- en nachtopvang), semiresidentiële basis (dagopvang) of op ambulante basis¹⁵. Er bestaan zes soorten residentiële voorzieningen en twee soorten semiresidentiële voorzieningen. Daarnaast zijn er zeven soorten ambulante voorzieningen erkend die de persoon met een handicap in zijn thuisomgeving begeleiden en vier soorten ambulante voorzieningen die los van de thuisomgeving werken.

De onderstaande tabel vat voor de verschillende soorten voorzieningen de kerngegevens samen.

¹⁴ De revalidatiecentra worden voornamelijk gefinancierd via het RIZIV en vallen buiten de scope van de audit. De diensten ondersteuningsplan worden pas sinds oktober 2011 erkend en zijn daarom niet opgenomen in de audit. De provinciale evaluatiecommissies worden georganiseerd door het VAPH en ontvangen dus geen subsidies.

¹⁵ De gebruikte terminologie is afhankelijk van het betrokken welzijnsdomein. Opvang waarbij de zorggebruiker een dag in een voorziening blijft, maar er niet overnacht, heet semiresidentiële opvang (gehandicaptenzorg, CIG) of ambulante opvang (gezinsbeleid). Begeleiding waarbij de zorggebruiker niet in de voorziening wordt begeleid (bv. in de thuisomgeving) heet ambulante zorg (gehandicaptenzorg, maatschappelijk welzijnsbeleid) of mobiele zorg (gezinszorg). In dit verslag wordt de terminologie van het besproken domein gebruikt.

Tabel 1: Kerngegevens 2011 voor de gehandicaptenzorg

Soort	Aantal voorzieningen	¹⁶ Aantal gebruikers	Subsidie	¹⁷ Gebruikers- bijdragen
Residentiële zorg				
Centrum voor observatie, oriëntering en behandeling (OBC)	7	821	20.096.299	315.561
Internaten	59	7.689	244.369.873	12.011.071
Tehuis voor niet-werkenden	169	10.728	499.261.805	85.849.698
Tehuis voor werkenden	56	1.288	35.928.895	9.717.228
Diensten voor plaatsing in gezinnen ¹⁸	14	1.158	10.022.025	2.700.015
Kortverblijf ¹⁹	22	2.311	7.816.818	1.177.858
Semiresidentiële zorg				
Semi-internaten	63	5.865	82.789.536	3.638.169
Dagcentrum	132	6.334	95.823.279	7.734.274
Ambulante zorg				
Dienst voor thuisbegeleiding	23	8.684	21.004.128	?
Dienst voor begeleid wonen	39	4.423	29.909.920	Gratis
Dienst voor beschermd wonen	99	1.329	22.021.046	?
Dienst voor zelfstandig wonen	24	335	13.737.555	Gratis
Geïntegreerde woonprojecten	28	109	3.547.945	?
Dienst inclusieve ondersteuning ²⁰	65	154	2.613.501	?
Centraal tolkenbureau	1	²¹ 1.500	169.612	Gratis
Centrum voor ontwikkelingsstoornissen	4	²² 4.476	3.309.646	170.635
Multidisciplinaire teams (MDT) ²³	270	²⁴ 18.450	6.071.194	Gratis
Organisatie inzake vrijetijdsbesteding	20	?	1.260.184	Gratis ²⁵

Bron: afdeling Zorg VAPH (maart 2013), jaarverslag 2011 VAPH

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin stelde op 31 augustus 2010 in de nota Perspectief 2020 een nieuw ondersteuningsbeleid voor. Zo is het de bedoeling dat de persoon met een handicap autonoom een budgetsysteem krijgt om zorg in te kopen. Dat vergemakkelijkt een opsplitsing tussen de woon- en leefkosten en zorgkosten. Sinds 2011 is het VAPH gestart met dergelijke *persoonsvolgende convenanten* toe te kennen in het kader van het jaarlijks uitbreidingsbeleid. Op 8 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota goed waarin de toekomstige organisatie van de persoonsvolgende financiering wordt toegelicht. De impact op het vlak van de gebruikersbijdrageregeling blijft in die nota evenwel onduidelijk. In zijn

- 16 Het aantal personen dat gebruik maakt van een zorgvorm, kan groter zijn dan het aantal erkende plaatsen. Zo waren er op 30 november 2011 364 plaatsen/bedden erkend in de OBC-centra, terwijl er 821 gebruikers waren in 2011.
- 17 Belangrijk: alle cijfers over de gebruikersbijdragen hebben betrekking op het jaar 2010. Recentere cijfers waren nog niet beschikbaar volgens de afdeling Zorg van het VAPH. Het Rekenhof verkoos de cijfers toch op te nemen, aangezien ze duidelijk de grootteorde van de gebruikersbijdragen aangeven.
- 18 De erkenningen voor de soort voorziening *wonen onder begeleiding van een particulier* maken deel uit van deze categorie. Het betreft echter een ambulante vorm van pleegzorg.
- 19 Kortverblijven die deel uitmaken van een internaat of tehuis niet-werkenden, zijn bij deze categorieën inbegrepen.
- 20 Vanaf 2013 worden de diensten beschermd wonen en de geïntegreerde woonprojecten in principe omgevormd tot Diensten Inclusieve Ondersteuning. Deze zullen vanaf 1 januari 2014 op een andere wijze gesubsidieerd worden (personeelspunten)
- 21 Waarvan 700 à 800 kerngebruikers.
- 22 Aantal effectieve onderzoeken.
- 23 Omvat alle locaties, dus soms ook verschillende locaties van eenzelfde voorziening of rechtspersoon.
- 24 Aantal MDT-verslagen.
- 25 Voor huur tandemfietsen, deelname uitstappen en vakanties, muziekbeleving, vakantiewerking, enz. betaalt de gebruiker wel een bijdrage (bron: verslagen Zorginspectie, websites organisaties). De dienstverlening zelf is wel gratis.

antwoord stelde de minister dat het basisprincipe zal zijn dat er niet betaald wordt voor de dienstverlening op zich, of hooguit een beperkte bijdrage.

De (semi)residentiële opvangvoorzieningen vragen een wettelijk geregelde²⁶, forfaitaire gebruikersbijdrage voor behandeling, huisvesting, onderhoud of opvoeding van de persoon met een handicap. De bijdrage is verschuldigd voor elke dag waarop de persoon in de voorziening aanwezig is. De bijdrage verschilt naargelang de leeftijd (jonger of ouder dan 21 jaar) en naargelang het soort voorziening waarin de persoon is opgenomen. Zo varieert de gebruikersbijdrage van 5,25 euro/dag²⁷ voor een schoolgaande jongere in een semi-internaat tot 33,35 euro/dag voor een volwassene in een tehuis. Vaak beperkt de regelgeving de forfaitaire gebruikersbijdrage, zodat een bepaald deel van de kinderbijslag of het (gezins)inkomen vrijgesteld blijft. Zo behoudt een persoon die in een tehuis voor werkenden verblijft altijd 357,39 euro van zijn persoonlijk inkomen.

Daarnaast rekenen sommige (semi)residentiële voorzieningen supplementen aan voor bepaalde diensten. Uit de gesprekken met gebruikersverenigingen blijkt dat supplementen mogelijk zijn voor inrichting en verfraaiing van de leefgroep, gezamenlijk gebruik van (duo) fietsen, kleding, vervoer, (para)medische kosten, enz. Het VAPH heeft geen gegevens ter beschikking over het aantal voorzieningen dat supplementen vraagt bovenop de reglementaire financiële bijdrage, noch over de omvang van de supplementen, noch over de kosten waarvoor ze worden gevraagd²⁸.

Bij de ambulante dienstverstrekking staat de persoon met een handicap zelf in voor de woon- en leefkosten (huisvesting, eten, kleding, enz.). De begeleiding en hulpverlening door de voorziening zijn gratis, behalve bij de thuisbegeleiding, het beschermd en geïntegreerd wonen, het centrum voor ontwikkelingsstoornissen en - in sommige gevallen - de doventolk. Zo kost thuisbegeleiding 5 euro per uur. Bij beschermd en geïntegreerd wonen kan de voorziening een bijdrage vragen voor een aangepaste dagbesteding (7,83 euro²⁹ met warme maaltijd en 3,71 euro zonder). Het multidisciplinair onderzoek in een centrum voor ontwikkelingsstoornissen kost ongeveer 60 euro. Het honorarium van een doventolk is gratis (exclusief verplaatsingskosten) voor de gebruiker als hij recht heeft op voldoende tolkuren van het VAPH. Zonder dat recht betaalt een gebruiker 36,27 euro per uur.

2.2 Bijzondere jeugdzorg

Het agentschap Jongerenwelzijn (AJW) is verantwoordelijk voor de aansturing van het beleidsdomein jongerenwelzijn. In 2011 subsidieerde of betoelaagde het agentschap 11 soorten voorzieningen (277 voorzieningen) die actief zijn binnen dit veld voor 341.940.484 euro. Hun doelgroep zijn jongeren die in een problematische opvoedingsituatie verkeren of die een als misdaad omschreven feit hebben gepleegd.

De jongere (of zijn ouders³⁰) kan vrijwillig contact opnemen met een comité bijzondere jeugdzorg³¹. De sociale dienst voor vrijwillige jeugdbijstand die afhangt van dat comité, zal een diagnose stellen en op basis daarvan een hulpverleningsaanbod uitstippelen. Als er conflicten ontstaan tussen de hulpverlener en de jongere (of zijn ouders), probeert de bemiddelings-

²⁶ Besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 28 juli 1983.

²⁷ Cijfers maart 2013.

²⁸ Zie ook het antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op de schriftelijke parlementaire vraag nr. 116 van 23 november 2011.

²⁹ Dit en volgend cijfergegeven zijn de maximale bijdragen voor geïntegreerd wonen (cijfers maart 2013).

³⁰ Vaak na verwijzing door school, huisarts, enz.

³¹ Deze voorziening alsook de andere voorzieningen waarvan sprake in deze paragraaf behoren niet tot de audit-scope omdat ze opgericht worden door de Vlaamse overheid en dus geen subsidies ontvangen.

commissie voor bijzondere jeugdbijstand de meningen te verzoenen. Als dat niet lukt, kan de commissie beslissen om de zaak door te sturen naar de jeugdrechtbank, waarmee jongeren ook rechtstreeks in contact kunnen komen³². De sociale dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand zal in die gevallen instaan voor het sociaal onderzoek en een begeleidingsplan opstellen. Hier is de hulpverlening niet langer vrijwillig, maar opgelegd door de jeugdrechter.

Het erkende hulpverleningsaanbod is divers³³. Er zijn drie soorten ambulante voorzieningen, één soort semiresidentiële voorziening en vijf soorten residentiële voorzieningen. Daarnaast zijn er nog de multifunctionele centra³⁴ en de diensten begeleid zelfstandig wonen die jongeren leren om zelfstandig te wonen, zowel in een woning op de privémarkt als in woningen van de voorziening.

De onderstaande tabel vat voor de verschillende soorten voorzieningen de kerngegevens samen. Het AJW beschikte niet over detailgegevens per soort voorziening.

Tabel 2: Kerngegevens 2011 bijzondere jeugdzorg

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Ambulant				
Dienst voor crisishulp	9	475	3.615.620	?
Dienst voor herstelgericht en constructieve afhandeling	11	1.558	8.107.153	?
Thuisbegeleidingsdienst	53	3.000	26.782.403	?
Semiresidentiële				
Dagcentrum	41	886	20.628.921	?
Residentiële				
Gezinstehuis	1	15	247.121	?
Begeleidingstehuis	88	3.953	170.127.735	?
Onthaal-, oriëntatie en observatiecentrum	25	1.686	26.617.801	?
Dienst voor pleegzorg	16	4.817	41.768.948	?
Gemeenschapsinstelling	2	1.098	35.950.952	?
Dienst voor begeleid zelfstandig wonen	20	679	8.093.830	?
Multifunctionele centra	11	1.255	? ³⁵	?

Bron: AJW (januari 2013), antwoord 4 juli 2013

Het comité bijzondere jeugdzorg en de jeugdrechter kunnen een bijdrage in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten vragen³⁶ aan de (opvoedingsverantwoordelijken van de) jongere. Daarbij moeten ze zich baseren op de goedgeheid van de betrokkene, zonder dat de wetgeving nadere regels bevat. Sowieso bepaalt de wetgever³⁷ dat bij residentiële plaatsing van een jongere twee derde van de kinderbijslag is bestemd voor de voorziening. Binnen de Vlaamse Gemeenschap staat het Fonds Jongerenwelzijn in voor de inning van de kinderbijslagen als een jongere terechtkomt in een voorziening die ressorteert onder de bijzondere jeugdzorg.

32 Vaak na politionele tussenkomst.

33 BVR van 13 juli 1994.

34 Door het BVR van 25 juni 2010 kunnen begeleidingstehuizen, dagcentra en thuisbegeleidingsdiensten bijkomend erkend worden als multifunctionele centra.

35 De basiserkenning van een multifunctioneel centrum is die van een begeleidingstehuis, dagcentrum of thuisbegeleidingsdienst (zie vorige voetnoot). De subsidiegegevens zijn bijgevolg inbegrepen bij deze soorten voorzieningen.

36 BVR van 22 mei 1991.

37 Artikel 70 van de geordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders

De geïnterviewde werkgeversfederaties (zie bijlage 3) en de administratie geven aan dat de jeugdrechter of het comité bijna nooit een gebruikersbijdrage oplegt die bovenop de twee derde van de kinderbijslag komt. In de gevallen waar dat wel zo is, ligt de bijdrage vaak lager dan 1 euro/dag. Bijdragen hoger dan 2 euro/dag komen erg zelden voor³⁸. De geringe omvang blijkt ook uit de verhouding ervan (57.972,46 euro in 2011) tot de geïnde kinderbijslagen (7.012.000 euro in 2011).

Door het systeem van de bijzondere kosten kan een gezinstehuis, een begeleidingstehuis, een onthaal-, oriëntatie- en observatiecentrum alsook een pleegouder voor bijzondere kosten (schoolkosten, medische kosten) een specifieke kostendekkende subsidie krijgen³⁹. Sinds het BVR van 25 juni 2010⁴⁰ is het systeem geforfaitariseerd. Enerzijds verlaagt dat de administratieve bewijslast voor de voorzieningen aanzienlijk. Anderzijds bestaat volgens sommige werkgeversfederaties het risico dat de voorzieningen daardoor minder makkelijk bijzondere kosten zullen dragen als ze erg hoog zijn of zullen proberen die kosten te verhalen op de opvoedingsverantwoordelijken door supplementen aan te rekenen.

Jongeren die residentieel geplaatst zijn, hebben recht op zakgeld⁴¹. Die tegemoetkoming van de Vlaamse overheid verlaagt de netto betaalde gebruikersbijdrage. Het bedrag⁴² is leeftijdsafhankelijk en varieert tussen 5,92 euro per maand (6- tot 8-jarigen) en 58,98 euro (18-20-jarigen).

2.3 Gezinsbeleid

In 2011 subsidieerde Kind en Gezin (K&G) 25⁴³ soorten voorzieningen (4.019 voorzieningen) voor in totaal 475.721.340 euro. Zoals geformuleerd in zijn missie, worden die middelen ingezet om zoveel mogelijk kansen te creëren voor elk kind, waar en hoe dit ook geboren is of opgroeit. Daar waar het AJW zich bijna uitsluitend focust op verstoorde opvoedingssituaties, richt K&G zich zowel op verstoorde als niet-verstoorde opvoedingssituaties. Ongeveer 85% van de subsidiëring is bestemd voor de voor- en buitenschoolse kinderopvang. Binnen de beperktere subsidiëring die naar (de preventie van) verstoorde opvoedingssituaties gaat, nemen de 23 centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning een centrale plaats in. Ten slotte is K&G ook verantwoordelijk voor de aansturing van het adoptiebeleid.

2.3.1 Preventieve gezinsondersteuning

De auditscope omvat acht soorten voorzieningen binnen de preventieve gezinsondersteuning. Ze ondersteunen ouders in hun vragen over de verzorging, voeding, veiligheid, opvoeding en gezondheid van kinderen, zowel voor als na de geboorte. De hulp kan breed en ambulant zijn georganiseerd (bv. consultatiebureau voor het jonge kind), maar ook residentieel en gericht op specifieke doelgroepen (bv. pleegouders).

De onderstaande tabel vat de kerngegevens van de verschillende soorten voorzieningen binnen de preventieve gezinsondersteuning samen. De cijfers voor de diensten gezinsondersteunende pleegzorg (DGOP) slaan niet op 2011, maar op 2010. In 2011 is K&G overgeschakeld naar een nieuw systeem, waardoor de gegevens niet meer automatisch worden bijgehouden. Ook

38 De hoogste bijdrage die in het recent verleden is opgelegd, bedroeg volgens de administratie 10 euro/dag.

39 Artikel 42 van het BVR van 13 juli 1994.

40 Het BVR van 25 juni 2010 tot wijziging van het BVR van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand.

41 Artikel 40 van het BVR van 13 juli 1994.

42 Rondzendbrief van 12 december 2012.

43 Het Rekenhof beschouwt het Vlaams centrum voor adoptie als een soort voorziening, maar ze maakt deel uit van K&G en ontvangt derhalve geen subsidies. In totaal vallen dus 26 soorten voorzieningen onder K&G.

voor de centra voor kinderzorg en gezinsondersteuning (CKG) zijn alleen cijfers van 2010 beschikbaar en specifiek voor de gebruikersbijdragen alleen een partieel cijfer uit 2009⁴⁴.

Tabel 3: Kerngegevens 2011 preventieve gezinsondersteuning

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Ambulant				
Consultatiebureau voor het jonge kind	342	167.182	13.696.995	Gratis
Opvoedingswinkel	14	⁴⁵ ?	383.077	Gratis
Prenataal steunpunt	6	3.397	105.626	Gratis
Integraal laagdrempelig opvoeding- sondersteuningspunt	15	4.369	1.868.003	Gratis
Expertisecentrum kraamzorg	6	?	617.329	Gratis
Vertrouwenscentrum kindermishandeling	6	7.814	4.557.944	Gratis
Residentieel				
Dienst gezinsondersteunende pleegzorg (DGOP)	4	343	1.129.659	12.358
Centrum voor kinderzorg en gezins- ondersteuning (CKG)	23	4.858	43.572.868	511.589

Bron: afdeling preventieve gezinsondersteuning K&G (maart 2013)

Voor de ambulante voorzieningen ontbreekt specifieke regelgeving rond de gebruikersbijdragen. In de praktijk vragen ze echter geen bijdragen.

De twee soorten voorzieningen die ook residentiële zorg aanbieden, de DGOP's⁴⁶ en de CKG's⁴⁷, kennen een reglementair bepaalde gebruikersbijdrage.

De DGOP's organiseren rechtstreeks toegankelijke en kortstondige pleegzorg voor kinderen tot 12 jaar die in een crisis- of ernstige probleemsituatie verkeren. De gebruikersbijdrage hangt af van de verblijfsduur, de gezinssituatie en het inkomen. Ze bedraagt minimaal 1,25 euro en maximaal 10 euro voor een verblijf van 24 uur, hoewel de voorziening gemotiveerd lagere bijdragen mag vragen of zelfs gratis hulp mag bieden. Ten gevolge van het nieuwe decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van de pleegzorg zal de regeling in de nabije toekomst worden afgestemd met de overige actoren binnen de pleegzorg.

Een CKG begeleidt gezinnen met kinderen tot 12 jaar die een (dreigend) opvoedingsprobleem hebben. Het probleem moet van die aard zijn dat de ouders na begeleiding op eigen kracht hun kinderen verder kunnen opvoeden. De gezinsbegeleiding bij een deel van de doelgroep kan erin bestaan het kind tijdelijk residentieel of ambulant op te vangen in de voorziening. Volgens het oprichtingsbesluit mag een centrum een materiële bijdrage vragen voor begeleiding en opvang. Het ministerieel uitvoeringsbesluit legt die bijdrage vast voor residentieel en ambulante opvang. Ze hangt af van de verblijfsduur, de gezinssituatie en het inkomen. Ze bedraagt minimaal 1,25 euro en maximaal 20 euro/dag. In uitzonderlijke omstandigheden kan het centrum gemotiveerd de bijdrage verder verlagen tot zelfs een nulbijdrage. Daarnaast mag het centrum ook bepaalde soorten kosten terugvorderen (medische, farmaceutische, thera-

⁴⁴ Dat cijfer slaat alleen op de geïnde gebruikersbijdragen van 19 van de 23 CKG.

⁴⁵ Er zijn wel verschillende andere gegevens beschikbaar, zoals 6.859 contacten voor basisinformatie en 3.218 pedagogische adviesgesprekken in 2011.

⁴⁶ Convenant tussen de Vlaamse Gemeenschap en de diensten gezinsondersteunde pleegzorg 2011-2013.

⁴⁷ BVR van 1 maart 2002

peutische kosten of schoolkosten). De geïnterviewde werkgeversfederaties gaven aan dat de bijdragen vaak niet inbaar zijn bij de dikwijls kansarme doelgroep.

Bij beide voorzieningen ontvangen de residentieel verblijvende kinderen zakgeld⁴⁸. Dat verlaagt de effectieve gebruikersbijdrage. De kinderen ontvangen evenveel zakgeld als in een voorziening uit de bijzondere jeugdbijstand.

2.3.2 Kinderopvang

Het welzijnsdomein van de kinderopvang is in volle verandering. Op 28 maart 2012 keurde het Vlaams Parlement het decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters goed. Omdat de nodige uitvoeringsbesluiten nog niet zijn genomen en ze volgens artikel 37 van het decreet pas uiterlijk op 1 januari 2015 in werking moeten treden, baseerde het Rekenhof zich op de oude regelgeving.

Binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn er twee grote organisatievormen van formele kinderopvang mogelijk met elk een eigen regelgevend kader: de erkende en de zelfstandige kinderopvang. Terwijl het organiserend bestuur van een erkende kinderopvang een rechtspersoon moet zijn die geen winst nastreeft (vzw, lokale overheid), mag dat bij de zelfstandige kinderopvang iedereen zijn die op een bestendige wijze kinderopvang aanbiedt⁴⁹. Als een organiserend bestuur aan bepaalde wettelijke voorwaarden voldoet, zal K&G het opvanginitiatief erkennen (erkende kinderopvang) of een attest van toezicht (zelfstandige kinderopvang) geven. Alle andere kinderopvanginitiatieven moeten in principe gemeld worden, maar komen niet in aanmerking voor subsidiëring. K&G organiseert dus zelf geen kinderopvang.

Zowel bij de erkende als de zelfstandige kinderopvang is een onderscheid mogelijk tussen gezins- en groepsopvang en tussen voor- en buitenschoolse kinderopvang. Als een onthaalouder kinderen in een gezinswoning opvangt, gaat het om gezinsopvang. Als dat gebeurt door een team van kinderbegeleiders (crèche, peutertuin, enz.), gaat het om groepsopvang. De doelgroep van voorschoolse opvang zijn kinderen die nog niet schoolgaand zijn, terwijl dat juist wel het geval is bij buitenschoolse kinderopvang.

De onderstaande tabel geeft weer hoeveel voorzieningen elke soort kinderopvangvoorziening⁵⁰ telt, hoeveel kinderen elke soort opvangt⁵¹, hoeveel Vlaamse subsidies ze ontvangen en hoeveel de geïnde ouderbijdragen bedragen. K&G beschikt niet over actuele gegevens over de zelfstandige kinderopvang zonder inkomensgerelateerde bijdrage (IKG).

48 Voor de CKG: artikel 49sexies van het BVR van 1 maart 2002. Voor de DGOP's voorziet de Vlaamse overheid jaarlijks in een subsidiebesluit waarin ook middelen zijn opgenomen voor het zakgeld.

49 Dat kan dus ook een lokale overheid zijn.

50 Binnen de kinderopvang zijn er ook nog 70 gemandateerde voorzieningen actief, die binnen bepaalde zorggebieden de vraag en het aanbod van flexibele en occasionele kinderopvang proberen af te stemmen. Omdat het gaat om kinderdagverblijven, initiatieven buitenschoolse opvang of diensten voor onthaalouders die een bijkomende erkenning hebben, zijn ze niet opgenomen in tabel 4.

51 K&G meet jaarlijks - net zoals de leerlingentellingen in het onderwijs - het aantal aanwezige kinderen in de week van 1 februari. Dat aantal verschilt dus van de vergunde capaciteit.

Tabel 4: Kerngegevens 2011 kinderopvang

Groepering	Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	⁵² Gebruikersbijdragen
Erkende voorschoolse gezinsopvang	Dienst voor onthaalouders	189	40.988	67.647.450	63.612.550
Zelfstandige voorschoolse gezinsopvang	Onthaalouder zonder IKG	976	7.561		?
	Onthaalouder met IKG	19	22	⁵³ 500.000	400.000
Erkende voorschoolse groepsopvang	Kinderdagverblijf	378	22.518	172.394.590	46.241.430
	Lokale dienst voorschoolse opvang	23	538	4.449.000	342.000
Zelfstandige voorschoolse groepsopvang	Kinderdagverblijf met IKG	941	15.179		30.639.000
	Kinderdagverblijf zonder IKG	595	23.001	⁵⁴ 75.410.000	?
Erkende buitenschoolse opvang	Initiatief buitenschoolse opvang	254	64.813	14.660.000	511.589
	Lokale dienst buitenschoolse opvang	11	489	1.864.000	188.000
	Kinderdagverblijf met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang	38	3.154	2.355.000	126.000
Zelfstandige buitenschoolse opvang	Buitenschoolse kinderopvang	94	4.119	500.000	?

Bron: jaarverslag 2011 kinderopvang, afdeling kinderopvang K&G (maart 2013), antwoord 4 juli 2013

De verschillende soorten kinderopvangvoorzieningen hanteren drie systemen van gebruikersbijdragen.

Eerste systeem: zelfstandige met IKG en erkende voorschoolse opvang

Het eerste systeem wordt gehanteerd door de zelfstandige kinderopvang die in het IKG-systeem⁵⁵ is gestapt en de erkende voorschoolse kinderopvang. Zij kennen een wettelijk geregelde gebruikersbijdrage⁵⁶ die K&G verder heeft uitgewerkt in een gedetailleerde toelichting. Binnen dit systeem kan een voorziening alleen de volgende drie soorten bijdragen vragen:

- Een opvangkostenbijdrage waarvan de hoogte wordt bepaald door de duur van de opvang, de gezinssituatie en het inkomen.
- Een specifieke kostenbijdrage in vijf wettelijk geregelde gevallen, waarvan de hoogte maximaal de werkelijke kostprijs (bv. luierverwerking) mag bedragen of een wettelijk bepaald bedrag (bv. 3,5 euro voor een warme maaltijd).
- Een sanctionerende vergoeding (bv. voor niet tijdig meegedeelde afwezigheden), waarvan de hoogte in redelijke verhouding moet staan tot de opvangkostenbijdrage.

⁵² Enkel de opvangkostenbijdrage, exclusief specifieke kostenbijdrage of sanctionerende vergoedingen.

⁵³ Niet-onderverdeelde subsidies, dus zowel de IKG als de niet-IKG onthaalouders.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ BVR van 30 april 2009.

⁵⁶ MB van 17 maart 2008.

De standaard⁵⁷ opvangkostenbijdrage varieert tussen 1,54 euro en 27,36 euro per dag per kind⁵⁸. In uitzonderlijke gevallen kan een erkende voorziening een sociaal tarief (of zelfs nultarief) toepassen. De gemiddelde opvangkostenbijdrage⁵⁹ bedraagt 5,96 euro per dag in de lokale diensten voor voorschoolse opvang, 12,76 euro per dag in de IKG-kinderopvang, 12,88 euro per dag bij de diensten voor onthaalouders en 13,78 euro per dag in de erkende kinderdagverblijven.

Over de andere twee soorten bijdragen hebben alleen de geïnterviewde werkgeversfederaties cijfergegevens, zij het fragmentarisch. Zo zou de bijdrage voor luierverwerking variëren tussen 0 en 0,25 euro per dag en zou een bijdrage per rit van of naar de kinderopvang niet hoger liggen dan 1 euro. De sanctionerende vergoedingen worden steeds vaker toegepast en kunnen oplopen tot 50% van de gevraagde dagprijs.

Tweede systeem: zelfstandige zonder IKG

Een tweede systeem van gebruikersbijdragen is terug te vinden in de zelfstandige voor- en buitenschoolse kinderopvang die niet in het IKG-systeem zijn gestapt. Dat soort voorzieningen is volledig vrij in het bepalen van de ouderbijdragen. K&G verzamelt daar niet systematisch gegevens over. Uit de interviews met de werkgeversfederaties blijkt dat de bijdragen regionaal sterk verschillen. In West-Vlaanderen zouden ze het laagst zijn (rond de 18 euro/dag voor voorschoolse opvang), terwijl ze ten noorden van Antwerpen en rond Brussel het hoogst zouden zijn (tot 35-45 euro/dag voor voorschoolse opvang). Steeds meer zelfstandigen zouden bovendien opteren voor vaste maand- of zelfs jaarprijzen, los van de aanwezigheid van het kind.

*Derde systeem: erkende buitenschoolse opvang*⁶⁰

Het derde systeem⁶¹ van gebruikersbijdragen wordt gehanteerd door de erkende buitenschoolse opvang. De hoogte van de gebruikersbijdrage hangt daarbij af van de opvangduur en de gezinssituatie, maar houdt - behoudens sociale kortingen - geen rekening met het inkomen van de ouders. De opvangvoorziening is bovendien vrij in het bepalen van de hoogte van de bijdrage, maar moet rekening houden met bepaalde minimum- en maximumgrenzen. Zo moet de ouderbijdrage voor buitenschoolse opvang van meer dan 6 uur op een schoolvrije dag liggen tussen 8,21 en 13,43 euro per dag. Daarbovenop mag de voorziening nog een bijdrage vragen voor een warme maaltijd.

2.3.3 Adoptie

Binnen de interlandelijke adoptie zijn drie soorten voorzieningen actief⁶² die binnen de auditscope vallen. De onderstaande tabel vat daarvoor de kerngegevens samen.

⁵⁷ Voor de opvang met een duur tussen 5 en 12 uur van een eerste kind.

⁵⁸ Bedragen geldig tussen 1 oktober 2012 en 30 september 2013.

⁵⁹ Cijfers jaarverslag 2011 kinderopvang.

⁶⁰ De kinderdagverblijven met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang nemen een aparte plaats in. Hoewel ze wettelijk volkomen vrij zijn om een ouderbijdrage te bepalen, zouden ze in de praktijk meestal de bijdrageregeling uit de erkende voorschoolse opvang hanteren. Volgens K&G komt het ook voor dat hun bijdrageregeling is afgestemd op die van de erkende buitenschoolse opvang.

⁶¹ BVR van 23 februari 2001.

⁶² Het Vlaams centrum voor adoptie, staat in voor de zelfstandige interlandelijke adopties. Zij functioneert als een afdeling binnen K&G, ontvangt bijgevolg geen subsidies en valt dus buiten de auditscope.

Tabel 5: Kerngegevens 2012 interlandelijke adoptie

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Vorbereidingscentra ⁶³	2	⁶⁴ ?	310.558	?
Dienst voor maatschappelijk onderzoek	4	?	863.319	Gratis
Interlandelijke adoptiedienst	3	⁶⁵ 122	296.306	?

Bron: Vlaams centrum voor adoptie (maart 2013)

Een voorbereidingscentrum⁶⁶ bereidt de kandidaat-adoptieouders voor op adoptie. De wettelijk geregelde bijdrage voor die cursus is eind 2012 opgetrokken tot 275 euro⁶⁷.

Een dienst voor maatschappelijk onderzoek (vier voorzieningen in Vlaanderen) voert het maatschappelijk onderzoek uit waarop de jeugdrechter steunt om de kandidaat-adoptieouders een geschiktheidsvonnis te geven. De bijdrage voor het maatschappelijk onderzoek is wettelijk niet geregeld, maar is volgens de administratie in de praktijk gratis.

De eigenlijke adoptie wordt geregeld door één van de drie interlandelijke adoptiediensten. Het BVR van 22 maart 2013 legt de prestatievergoeding vast op maximaal 3.000 euro. De vergoeding dient om het administratief en juridisch dossier samen te stellen, alsook om de werkingskosten van de adoptiedienst deels te dekken. Hetzelfde besluit legt de vergoeding voor een huisbezoek vast op 250 euro per bezoek⁶⁸. Facturen voor vertaal-, legalisatie- en verzendkosten zijn apart aan te rekenen. Daarnaast vallen de reis- en verblijfkosten ten laste van de adoptant. De som van alle kostenposten hangt sterk af van het land van herkomst en zou variëren tussen de 8.000 en 25.000 euro per kind⁶⁹. De totaal geïnde gebruikersbijdragen worden niet geregistreerd door K&G.

2.4 Maatschappelijk welzijnsbeleid

Binnen de Vlaamse administratie staat het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) in voor de inhoudelijke aansturing van het domein maatschappelijk welzijn⁷⁰. Er zijn 6 soorten voorzieningen die in 2011 voor in totaal 92.618.343 euro aan subsidies ontvingen. Ze bieden een laagdrempelige hulpverlening aan iedereen van wie de welzijnskansen worden bedreigd of verminderd, zoals slachtoffers van seksueel misbruik, familiaal geweld, thuislozen, enz. De hulpverlening kan gaan van informatie of advies tot psychosociale begeleiding en residentiële opvang.

Ongeveer 80% van de subsidiëring gaat naar de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW) en de centra voor Tele-Onthaal. Mensen kunnen vrijwillig bij hen terecht voor allerlei persoon-

63 Vanaf 1 januari 2013 zijn de voorbereidingscentra opgegaan in het Steunpunt adoptie. De initiële begroting 2013 voorziet in 500 000 euro voor het steunpunt.

64 159 ouders kregen een voorbereidingsattest in 2012.

65 Op 31 december 2012 stonden 228 personen op de wachtlijst.

66 Ten gevolge van het decreet inzake interlandelijke adoptie van 11 januari 2012 zoals uitgevoerd door het BVR van 12 oktober 2012 betreffende de voorbereiding en de nazorg bij interlandelijke adoptie, zijn de twee bestaande voorbereidingscentra gefuseerd tot het Steunpunt adoptie.

67 In de oude regelgeving bedroeg de gebruikersbijdrage voor de voorbereiding 25 euro. Het nieuwe steunpunt zal ook instaan voor de nazorg. Volgens K&G zou het nog op te stellen uitvoeringsbesluit ook een bijdrage voor nazorg kunnen bevatten. Dit is tot nu toe gratis.

68 Binnen de 15 maanden na de adoptie moet de adoptiedienst 2 huisbezoeken hebben afgelegd. Daarvan wordt telkens een verslag opgemaakt. Soms vraagt het land van herkomst nog bijkomende huisbezoeken.

69 Ter vergelijking: de gebruikersbijdrage voor binnenlandse adoptie zou schommelen rond de 6.000-8.000 euro.

70 De OCMW's zijn een belangrijke actor binnen dit veld. Die instellingen behoren echter tot de gemeentelijke autonomie. De inhoudelijke werking ervan is federaal geregeld. Het Vlaams Gewest is alleen bevoegd voor de bestuurlijke werking.

lijke problemen, zoals thuisloosheid, slachtofferschap of financiële problemen. Op basis van de ernst van de problemen bepaalt het centrum voor Tele-Onthaal of het CAW de aard van de doorverwijzing. De centra voor Tele-Onthaal zijn alleen telefonisch (nummer 106) of via chat bereikbaar. Het CAW biedt ook een eigen hulp- en dienstverlening aan. Daarbij staan altijd de eigen mogelijkheden van de cliënten centraal om zich persoonlijk en sociaal te ontplooien. Zo kan een CAW de gebruiker helpen om zijn sociale rechten uit te oefenen, maar biedt het ook residentiële opvang aan voor mishandelde partners, thuislozen, enz.

Een gelijkaardige emancipatorische werking als die van de CAW's is terug te vinden bij de regionale instituten voor samenlevingsopbouw en de verenigingen waar armen het woord nemen. Samen met de maatschappelijk kwetsbaren streven de buurt- en opbouwwerkers van de regionale instituten naar een betere (samen)levenskwaliteit. Dat doen ze door gemeenschappelijke problemen aan te pakken die te maken hebben met de grondrechten van de doelgroep of de leefbaarheid van hun buurt. Via de verenigingen waar armen het woord nemen probeert de overheid een participatieve werking uit te bouwen voor armen. Ze proberen armen te bereiken, ze te verenigen in groep en hen vorming aan te bieden.

Naast de CAW's bieden alleen nog de centra voor integrale gezinszorg (CIG) residentiële opvang aan. Zij begeleiden gezinnen met ernstige problemen die uit elkaar dreigen te vallen. Naast residentiële opvang kan hun tijdelijke begeleiding ook de vorm aannemen van semi-residentiële of ambulante zorg.

Ten slotte is binnen dit domein ook nog Fara⁷¹ actief. Het gaat om een klein expertisecentrum dat vrouwen ondersteunt die vragen hebben over ongewenste zwangerschappen, abortus of andere zwangerschapsproblemen.

De kerngegevens van de verschillende soorten voorzieningen zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Bij verschillende soorten voorzieningen kon het departement geen gegevens over het aantal gebruikers leveren.

71 Sedert mei 2012 is Fara de nieuwe naam van het Centrum voor relatievorming en zwangerschapsproblemen.

Tabel 6: Kerngegevens 2011 maatschappelijk welzijnsbeleid

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW)	25	112.455 (onthaal ⁷²) 40.527 (begeleiding ⁷³)	72.504.702	⁷⁴ 9.161.359
Centrum voor Tele-Onthaal	5	121.445 ⁷⁵	2.318.189	Gratis
Regionaal instituut voor samenlevingsopbouw	8	? ⁷⁶	9.710.028	Gratis
Vereniging waar armen het woord nemen	46	?	1.804.859	Gratis
Centrum voor integrale gezinszorg (CIG)	6	?	6.060.053	⁷⁷ 384.729
Fara	1	319	220.512	3.654

Bron: CAW in beeld - cijfers 2011 (Steunpunt algemeen welzijnswerk), Jaarverslag 2011 Federatie Teleonthaaldiensten, departement WVG (maart 2013)

De residentiële opvang in de CAW's en de CIG's is betalend. De gebruikersbijdrage bij de CIG's is uitgebreid vastgelegd in een besluit⁷⁸. Bij de CAW's bepaalt het organieke besluit alleen dat de Vlaamse Regering de modaliteiten van de bijdrage moet bepalen na overleg met het welzijnsdomein. In het verleden gebeurde dat via sectorprotocollen die bij ministerieel besluit (MB) werden gevalideerd. De laatste sectorprotocollen liepen echter af op 31 december 2008 en werden in afwachting van nieuwe regelgeving niet verlengd⁷⁹. Momenteel volgen de meeste CAW's de bepalingen van een protocol tussen de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG) en het Steunpunt algemeen welzijnswerk⁸⁰. Dat document is juridisch echter niet dwingend voor de CAW's. Een klein aantal CAW's wijken er (al dan niet gedeeltelijk⁸¹) van af.

72 Het onthaal omvat het eerste contact en de eventueel daaropvolgende directe contacten tussen cliënt en hulpverlener, alsook alle vormen van eerste, onmiddellijke en meestal kortdurende hulpverlening. Daaronder vallen informatieve vragen, adviezen, directe opvang, vraagverduidelijking en onmiddellijke hulp. Het cijfer betreft het aantal keren dat een onthaalaanbod is versterkt aan een gebruiker (het is mogelijk dat eenzelfde gebruiker twee keer een onthaalaanbod ontving).

73 Er is sprake van begeleiding zodra cliënt en hulpverlener akkoord gaan over een hulpverleningsvoorstel met een wederzijds engagement en onderling afgesproken doelstellingen over een systematische en doelgerichte hulpverlening.

74 Het departement beschikt niet over gedetailleerde gegevens van de gebruikersbijdragen voor de CAW's en de CIG's. Wel rapporteren die voorzieningen over hun jaarlijkse omzet. Dat cijfer bevat hoofdzakelijk de geïnde gebruikersbijdragen, maar opbrengsten uit verkoop, enz. zijn niet uit te sluiten.

75 Dat zijn het totaal aantal oproepen via telefoon of chat. Het gaat om anonieme contacten, waardoor de administratie niet kan weten met hoeveel gebruikers het aantal overeenstemt.

76 Het departement beschikt wel over cijfers van het aantal deelnemers aan werkgroepvergaderingen, open ontmoetingsmomenten, vormingsmomenten en infomomenten die samenlevingsopbouw organiseert. Aangezien personen aan verschillende soorten activiteiten kunnen deelnemen, heeft het departement geen zicht op het aantal unieke gebruikers.

77 Idem.

78 BVR van 24 juli 1997.

79 Volgens het recente uitvoeringsbesluit van 21 juni 2013 zal het decreet van 8 mei 2009 betreffende het algemeen welzijnswerk op 1 januari 2014 in werking treden.

80 Protocol tussen de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten – Afdeling OCMW's – en het Steunpunt algemeen welzijnswerk met betrekking tot de minimale dienstverlening die door de OCMW's en de CAW's dient verschaft te worden aan personen verblijvend in een residentieel opvangcentrum van een CAW.

81 Een klein aantal opvangcentra vraagt een lagere dagprijs. Soms is dat alleen het geval bij langdurige opvang of bij koppelopvang. Een CAW geeft kortingen als de zorgbehoevende verblijft in een meerpersoonkamer of kamer zonder televisie of als hij huishoudelijke taken op zich neemt. Crisisopvang en nachtopvang zijn meestal gratis, in een beperkt aantal gevallen wordt een (kleine) bijdrage gevraagd.

Beide soorten centra hanteren een vaste dagprijs per opvangdag. Volgens voormeld protocol varieert de dagprijs bij de CAW's naargelang de leeftijd (15,38 of 25 euro/dag voor respectievelijk min- en plus-12-jarigen)⁸². Personen die residentieel verblijven bij een CAW, hebben recht op zakgeld (1,09 euro/dag of 4,08 euro/dag voor respectievelijk min- en plus-12-jarigen), wat de effectieve gebruikersbijdrage verlaagt. In de CIG's hangt de prijs af van de gezinssamenstelling en het inkomen. Zo betaalt bv. een leefloner met 1 kind 10,21⁸³ euro/dag voor zichzelf, 5,1 euro/dag voor het eerste kind en 3,41 euro/dag voor alle volgende kinderen. De regelgeving voorziet niet in een sociale korting op die tarieven. Daarnaast is het niet uit te sluiten dat de centra een supplement vragen voor telefoongesprekken, briefwisseling, enz.

De ambulante werking van de CIG's is gratis, ook al is dat wettelijk niet expliciet bepaald. Wat betreft de CAW's, moet volgens de regelgeving alleen het eerste onthaal gratis zijn. In de praktijk is het overgrote deel van de ambulante CAW-begeleidingen gratis. Daarop bestaan enkele uitzonderingen⁸⁴:

- 17 van de 25 CAW's vragen een inkomensafhankelijke bijdrage voor gezins- en relatiebemiddeling. De concrete modaliteiten van de bijdrage - aantal inkomensschalen en hoogte van de bijdrage - verschillen van CAW tot CAW.
- 7 CAW's vragen een bijdrage voor psychosociale begeleiding. Die bijdrage is ofwel inkomensafhankelijk (6/7) ofwel vast (1/7).
- 2 CAW's vragen een bijdrage voor financiële begeleiding.
- 1 CAW vraagt een bijdrage voor de hulpverlening aan seksuele delinquenten.

Volgens het recente uitvoeringsbesluit van 21 juni 2013 zal de ambulante werking van de CAW's vanaf 1 januari 2014 gratis worden.

De hulp- en dienstverlening die Fara via elektronische of telefonische weg aanbiedt, is gratis. Enkel voor face-to-face begeleidingsgesprekken vraagt Fara een bijdrage van 40 euro. Voor jongeren en personen met een beperkt budget zijn sociale tarieven mogelijk. In de praktijk worden heel wat hulpvragers gratis of tegen een sociaal tarief geholpen. Dat alles is niet réglementair geregeld.

2.5 Thuis- en gezondheidszorg

Het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG) stuurt de voorzieningen binnen het domein thuis- en gezondheidszorg aan⁸⁵. Binnen de auditscope zijn er zeven soorten voorzieningen uit de thuiszorg, één soort voorziening uit de geestelijke gezondheidszorg en één soort voorziening uit de preventieve gezondheidszorg.

2.5.1 Thuiszorg

In 2011 ontvingen de 7 soorten thuiszorgvoorzieningen voor 553.832.227 euro aan Vlaamse subsidies. Daarmee zijn ze veruit de financieel belangrijkste soort voorziening binnen het VAZG. De thuiszorgvoorzieningen helpen mensen om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen of vlugger naar huis te kunnen gaan na een ziekenhuisopname. Hun hulp- en

⁸² Zie rondschrjven 2012/011 CAW-Federatie van 13 juni 2012 (deze dagprijzen gelden voor de periode 01/07/2012–30/06/2013).

⁸³ Prijzen vanaf 1 januari 2013 (bron: departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin).

⁸⁴ Zie beleidsplannen 2011-2015 en boordtabellen 2011.

⁸⁵ De federale overheid blijft - zeker wat de financiering betreft - verantwoordelijk voor heel wat soorten voorzieningen binnen dit domein, zoals de ziekenhuizen en de ouderenvoorzieningen. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1, behoren dergelijke voorzieningen niet tot de auditscope.

dienstverleningsaanbod omvat persoonsverzorging (wassen, aankleden, enz.), huishoudhulp (koken, wassen, strijken, enz.), schoonmaakhulp, karweihulp, psychosociale hulp, oppashulp alsook recreatieve en vormende activiteiten.

Afhankelijk van hun specifieke opdracht deelt het woonzorgdecreet⁸⁶ de thuiszorgvoorzieningen binnen de auditscope als volgt in:

- Diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg (luik gezinszorg) bieden persoonsverzorging, hulp in het huishouden en psychosociale begeleiding aan. Occasioneel maken ze ook schoon.
- Diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg (luik aanvullende thuiszorg) en diensten voor logistieke hulp organiseren schoonmaakhulp en hulp bij karweitjes in het huis van de zorgbehoevende.
- De burger kan ook terecht bij de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen om advies te krijgen over thuiszorg en andere welzijnszorg.
- Om de mantelzorgers te ontlasten, subsidieert de Vlaamse overheid diensten voor gastopvang en diensten voor oppashulp. Een gastgezin vangt vrijwillig een tijdje een zorgbehoevende op. Een oppashulp vervult dezelfde rol, maar verblijft gedurende een korte tijd bij een zorgbehoevende thuis om hem/haar bij te staan. Ook diensten voor aanvullende thuiszorg hebben oppashulpen⁸⁷.
- Lokale en regionale dienstencentra richten zich eerder op mensen met een beginnende zorgbehoefte. Via allerhande vormende, recreatieve of informatieve activiteiten probeert een dergelijk centrum de zorgbehoevende langer zelfredzaam te houden.

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste kerngegevens van de verschillende soorten thuiszorgvoorzieningen weergegeven. Het VAZG kon niet voor alle⁸⁸ voorzieningen cijfers over de gebruikersbijdragen bezorgen.

Tabel 7: Kerngegevens 2011 thuiszorg

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Dienst gezinszorg en aanvullende thuiszorg ⁸⁹	120	⁹⁰ 689.301	441.365.109	80.200.852
Dienst voor logistieke hulp ⁹¹	120	54.467	88.861.903	?
Dienst maatschappelijk werk van de ziekenfondsen	36	?	15.087.429	Gratis
Dienst voor gastopvang	5	70	110.000	?
Dienst voor oppashulp	46	?	1.230.775	?
Lokaal dienstencentrum	190	?	5.697.820	Gratis
Regionaal dienstencentrum	60	?	1.479.191	Gratis

Bron: VAZG (maart 2013)

⁸⁶ Woonzorgdecreet van 13 maart 2009.

⁸⁷ Met dien verstande dat het geen vrijwilligers zijn, maar professionele oppashulpen.

⁸⁸ Vanaf 1 januari 2012 sturen de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg alsook de diensten voor logistieke hulp de gegevens over aanvullende thuiszorg en logistieke hulp elektronisch door via het VESTA-systeem. Vanaf 1 januari 2013 is dit ook het geval voor de diensten oppashulp. Daardoor zouden volgens het agentschap in de toekomst meer cijfergegevens over het aantal gebruikers en de gebruikersbijdragen beschikbaar moeten zijn.

⁸⁹ De oude regelgeving voorzag in diensten voor gezinszorg en in diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. In de nieuwe regelgeving bestaan er diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg en diensten voor logistieke hulp. In de periode 2010-2011 moesten de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg kiezen voor een integratie met een dienst gezinszorg of voor een erkenning als dienst logistieke hulp. De cijfers die in deze tabel staan, dateren uit 2011 en hebben bijgevolg betrekking op de oude structuren en slaan dus op de diensten gezinszorg en de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg.

⁹⁰ Dit is het aantal gebruikers voor 2010. De cijfers 2011 zijn nog niet bekend.

⁹¹ Zie voetnoot bij dienst gezinszorg en aanvullende thuiszorg.

Het woonzorgdecreet schrijft voor dat de gebruikersbijdragen in de thuiszorgvoorzieningen afhankelijk moeten zijn van het inkomen en de gezinssamenstelling, zonder verdere specificaties. Voor alle soorten voorzieningen bevat het uitvoeringsbesluit⁹² wel bijkomende bepalingen.

Voor de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg en voor de diensten voor logistieke hulp is bepaald dat de oude regeling - waarover het Rekenhof al in 2007 verschillende opmerkingen maakte⁹³ - voorlopig nog altijd van kracht blijft. De inwerkingtreding van de nieuwe bijdrageregeling is gekoppeld aan de invoering van de maximumfactuur in de thuiszorg⁹⁴, maar die is voor onbepaalde tijd uitgesteld⁹⁵. In concreto betekent dat het volgende:

- De bijdrage voor gezinszorg⁹⁶ hangt af van het inkomen, de gezinssamenstelling en de zorgintensiteit volgens vastgelegde bijdragetabellen⁹⁷. De minimumbijdrage bedraagt 0,5 euro/uur en er is geen maximumbijdrage⁹⁸. De diensten kunnen in maximum 20% van de gevallen afwijken van de wettelijk voorziene berekeningswijze.
- De bijdrage voor aanvullende thuiszorg en logistieke hulp wordt in de praktijk vrij bepaald⁹⁹. Sinds 1 januari 2013 moeten de voorzieningen wel rekening houden met het inkomen en de gezinssamenstelling van de gebruiker.

De dienstverlening van de lokale en regionale dienstencentra, alsook van de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen is in principe gratis. Wel mag een dienstencentrum een bijdrage vragen voor bv. warme maaltijden of deelname aan bepaalde activiteiten. Het uitvoeringsbesluit legt alleen een maximumbijdrage op van 20 euro/maand als een zorgbehoevende een personenalarmtoestel wil huren bij een dienstencentrum.

Voor gastopvang en oppashulp betaalt de gebruiker aan de betrokken dienst een onkostenvergoeding die afhangt van de duur van de opvang. Het besluit legt alleen maximumbijdragen vast. Bij gastopvang wordt een onderscheid gemaakt tussen dagopvang (max. 2,71 euro/uur¹⁰⁰), nachtopvang¹⁰¹ (max. 27,06 euro/nacht) en kortopvang¹⁰² (max. 32,71 euro/dag). Bij oppashulp werd dat onderscheid eind 2012 opgeheven en geldt 1 maximumbijdrage van 2,71 euro/uur.

92 BVR van 24 juli 2009.

93 Verslag van het Rekenhof over de subsidiëring van de thuiszorg. Stuk37-E (2006-2007) – Nr.1, 21 mei 2007.

94 Zie artikel 71 van het woonzorgdecreet en de artikelen 46 tem 48 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de Vlaamse sociale bescherming.

95 Zie beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Beleidsprioriteiten 2012-2013. Stuk 1757 (2012-2013) – Nr. 1.

96 Zie MB van 26 juli 2001.

97 Voor meerlingenhulp is voorzien in een specifieke regeling om de hulp betaalbaar te houden. Ook voor acute zorg is voorzien in een specifieke regeling.

98 In de nieuwe regeling zal wellicht worden gewerkt met een lineaire schaal, met een minimumbijdrage van 3,2 euro/uur en een maximumbijdrage van 13 euro/uur. Als een van de gezinsleden recht heeft op een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen, zal een andere schaal worden toegepast met een minimumbijdrage van 1,5 euro/uur.

99 Overeenkomstig artikel 2 van het BVR van 10 juli 2001 tot regeling van de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg, dienden de diensten bij de bepaling van de gebruikersbijdrage rekening te houden met de middelen, de lasten, de zorgbehoefendheid en de draagkracht van de gebruiker. De minister kon daarover nadere regels bepalen, maar heeft dat voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg - in tegenstelling tot voor gezinszorg - nooit gedaan. Er werd alleen verplicht dat de gemiddelde bijdrage per uur minimaal 3,23 euro bedroeg. Dat artikel werd opgeheven met ingang van 1 januari 2010.

100 Dit en volgende cijfers zijn van maart 2013.

101 Gastopvang tussen 22 uur 's avonds en 6 uur 's morgens.

102 Gastopvang die gedurende meer dan 24 uur zonder onderbreking wordt aangeboden.

2.5.2 Gezondheidszorg

Naast de thuiszorg subsidieert het VAZG nog twee andere soorten voorzieningen die binnen de auditscope vallen:

- De centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG) bieden tweedelijns, ambulante geestelijke gezondheidszorg aan personen met een ernstig geestelijk gezondheidsprobleem.
- De centra ter preventie van zelfdoding zijn voornamelijk gekend van de Zelfmoordlijn waar burgers 24 uur op 24 terecht kunnen met vragen over zelfdoding.

De belangrijkste kenmerken van deze voorzieningen zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 8: Kerngegevens 2011 gezondheidszorg

Soort	Aantal voorzieningen	Aantal gebruikers	Subsidie	Gebruikers- bijdragen
Centrum geestelijke gezondheidszorg (CGG)	20	53.545	57.574.584	1.654.396
Centrum ter preventie van zelfdoding	2	9.262 oproepen	173.530	Gratis

Bron: website VAZG, jaarverslag Centra ter preventie van zelfdoding 2011

Mede als gevolg van een Rekenhofaudit¹⁰³ heeft de Vlaamse Regering de gebruikersbijdrageregeling in de CGG recent gewijzigd¹⁰⁴. De eerste consultatie en urgentiezorg is gratis, maar de volgende consultaties kosten 11 euro/uur. Voor specifieke doelgroepen is een sociaal tarief (4 euro/uur) of gratis dienstverlening mogelijk.

De hulp- en dienstverlening die de centra ter preventie van zelfdoding via elektronische of telefonische weg aanbieden, is gratis.

2.6 Conclusie

De welzijnssector is onder te verdelen in vijf domeinen: de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, het gezinsbeleid, het maatschappelijk welzijnsbeleid en de thuis- en gezondheidszorg. De verschillende soorten voorzieningen binnen elk domein vragen geregeld een gebruikersbijdrage. Die neemt verschillende vormen aan: een vaste dagprijs, een bijdrage per prestatie, enz. De gebruikersbijdrage houdt soms rekening met de draagkracht van de gebruiker, maar niet altijd. Soms vragen voorzieningen bijkomende supplementen of financiële bijdragen.

Het totaal aan geïnde gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector is niet bekend. Van verschillende soorten voorzieningen houdt de Vlaamse overheid geen gegevens bij. Ook het aantal gebruikers is niet altijd bekend bij de administratie.

Een overkoepelende juridische grondslag voor de gebruikersbijdragen ontbreekt. Bij sommige voorzieningen zoals de kinderopvang is de regelgeving uitgebreid en verder verduidelijkt in administratieve richtlijnen. Bij andere soorten voorzieningen is de regelgeving erg summier. Ook het niveau van regelgeving verschilt: van decretale bepalingen tot bepalingen in sectorprotocollen.

¹⁰³ Verslag van het Rekenhof over de centra voor geestelijke gezondheidszorg: doelgroepenbeleid, financiering en toezicht. Stuk 37-D (2011-2012) – Nr. 1, 12 januari 2012.

¹⁰⁴ BVR van 5 oktober 2012 betreffende de bepaling van de patiëntenbijdrage in de centra voor geestelijke gezondheidszorg.

Het beleidskader wijzigt continu. Binnen de thuiszorg, de kinderopvang en de gehandicap-
tenzorg zijn belangrijke uitvoeringsbesluiten in de maak. Die kunnen in meer of mindere
mate de bestaande bijdrageregelingen veranderen.

Bijdrage tot maatschappelijk verantwoorde zorg

Hoofdstuk

3

3.1. Inhoud van de gebruikersbijdrage

Als een burger gebruik maakt van een welzijnsvoorziening en daarvoor een gebruikersbijdrage moet betalen, moet het duidelijk zijn wat er inbegrepen is in die bijdrage en wat niet. Dat is een noodzakelijke voorwaarde als de Vlaamse overheid een uniforme toepasbaarheid wil garanderen van de regelgeving binnen elke voorziening waarop ze van toepassing is.

3.1.1 Gehandicaptenzorg

Het VAPH subsidieert een (semi)residentiële voorziening voor de kosten op het vlak van behandeling, huisvesting, onderhoud of opvoeding van de persoon met een handicap. Aangezien de gebruikersbijdrage wordt beschouwd als een aandeel van de gebruiker in die kosten, verduidelijkt de subsidieregeling¹⁰⁵ op onrechtstreekse manier wat de gebruikersbijdrage omvat: verblijfskosten, personeelskosten, kosten voor het betrekken van de gebouwen en kosten voor afschrijving van meubilair en materieel. De verblijfskosten worden nog verder onderverdeeld¹⁰⁶. Die onderverdeling is uitgebreid, maar niet altijd even duidelijk en bovendien gedateerd, waardoor kosten voor actuele behoeften (internet, kabeltelevisie, enz.) ontbreken.

Vaak moeten residentiële gebruikers bovenop de geregelde gebruikersbijdrage bijkomende supplementen betalen voor kosten die niet of niet volledig zouden zijn gedekt door de subsidies. Nochtans verbiedt artikel 25 van het KB van 30 maart 1973 *in principe* dat een voorziening supplementen aanrekenen bovenop de vaste gebruikersbijdrage per dag¹⁰⁷. Een omzendbrief van 28 maart 2002 stelt dat supplementen moeten worden gestaafd door individueel, aanwijsbare uitgaven en dat forfaitaire supplementen sowieso verboden zijn. De omzendbrief somt ook een beperkt aantal uitgavensoorten op waarvoor een voorziening onder geen beding een supplement mag vragen: administratiekosten, energiekosten, infrastructuurkosten, aan de voorziening gebonden taksen en belastingen en kosten voor atelierwerking. Hoewel de omzendbrief van 2002 de bedoeling had het aantal supplementen te beperken, blijven volgens sommige gebruikersverenigingen veel soorten supplementen in de praktijk bestaan. Ook forfaitaire supplementen zouden in toenemende mate blijven voorkomen. De niet-indexering van de werkingssubsidies van de Vlaamse overheid zou die evolutie kunnen verklaren. Vaak moeten gebruikers een supplement betalen voor kleding, hoewel dat inbegrepen is in de subsidieregeling. De onduidelijkheid op het vlak van supplementen maakt het ook mogelijk dat een gebruiker in de ene voorziening beschikt over een volledig ingerichte kamer¹⁰⁸ (tv, radio, relaxzetel, koelkast, enz.) zonder een supplement te moeten betalen, terwijl dat in een andere voorziening alleen mogelijk is mits heel wat supplementen worden betaald.

In 1983 besliste de Vlaamse Regering om aan personen met een handicap (of hun vertegenwoordigers) een socioculturele toelage toe te kennen. Die toelagen worden echter niet op

¹⁰⁵ Artikel 3 van het KB van 30 maart 1973.

¹⁰⁶ Het gaat om voeding, kleding, beddengoed, was, herstellen van schoenen, gewone farmaceutische kosten, linnen, toiletbenodigdheden en kappen, educatieve activiteiten, verzekeringen, onderhoudsproducten, onderhoud van lokalen, water, gas, elektriciteit, brandstoffen, belastingen, kantoorkosten, godsdienst of lekenmoraal, dienstverplaatsingen personeel, allerlei en de toelage voor syndicale premie. Voor semiresidentiële voorzieningen is de opsomming nog enigszins anders: de kosten voor kleding, herstellen van schoenen, toiletbenodigdheden en kappen zijn daar bv. niet in de subsidiëring/gebruikersbijdrage vervat.

¹⁰⁷ Het besluit maakte dat wel mogelijk voor bepaalde kosten, maar de overheid heeft nagelaten de volgens het besluit benodigde bepalingen vast te leggen.

¹⁰⁸ In de erkenningvoorwaarden of normen voor de huisvesting van personen met een handicap komen dergelijke inrichtingsaspecten niet aan bod (KB van 23 december 1970 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van de inrichtingen, tehuizen en diensten voor plaatsing in gezinnen ten behoeve van gehandicapten). De normen behelzen wel bv. minimale oppervlaktes per kamer. Daarnaast zijn bijna alle inrichtingsaspecten voor personen met een handicap die in een voorziening verblijven, uitgesloten van een tegemoetkoming voor individuele materiële bijstand, aangezien de voorzieningen daarvoor in principe een beroep kunnen doen op investeringsubsidies van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, zie artikel 7, 11°, van het BVR van 13 juli 2001.

de financiële rekeningen van de personen met een handicap zelf gestort, maar op die van de voorziening. Sommige voorzieningen storten die toelagen rechtstreeks door aan de gebruikers, wat de facto de gebruikersbijdrage verlaagt. Volgens het VAPH en enkele gebruikersverenigingen doen andere voorzieningen dat niet en besteden ze het geld gemeenschappelijk. De regelgeving kent aan personen met een mentale handicap een lagere of soms geen socio-culturele toelage toe.

Sommige soorten ambulante voorzieningen voor personen met een handicap zijn gratis¹⁰⁹. Activiteiten bij organisaties voor vrijetijdsbesteding zijn in theorie gratis, aangezien in de regelgeving niets over bijdragen is bepaald. In de praktijk betalen personen met een handicap daarvoor echter bijdragen of vergoedingen¹¹⁰. Bij de niet-gratis voorzieningen bepaalt de gebruikersbijdrageregeling bijna altijd dat de persoon met een handicap een bijdrage moet betalen per onderzoek of per tijdseenheid (uur, dag) begeleiding. Hoewel het Rekenhof geen indicaties heeft dat de ambulante voorzieningen bijkomende supplementen vragen, vermeldt de regelgeving niet of dat al dan niet mogelijk is.

3.1.2 Bijzondere jeugdzorg

De gebruikersbijdrage die de (opvoedingsverantwoordelijke van een) jongere in de bijzondere jeugdzorg moet betalen, is een algemene bijdrage in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten. De regelgeving sluit supplementen niet uit¹¹¹ en geeft geen verdere interpretatie van de begrippen onderhoud, opvoeding en behandeling. Hoewel juridisch dus de mogelijkheid bestaat dat een voorziening supplementen vraagt, zou dat volgens de geïnterviewde werkgeversorganisaties en de administratie zeker geen standaardpraktijk zijn¹¹².

3.1.3 Gezinsbeleid

Zowel bij de erkende kinderopvang als bij de zelfstandige IKG-kinderopvang is wettelijk duidelijk geregeld dat een voorschoolse kinderopvangvoorziening alleen de door de regelgever bepaalde bijdragen mag vragen. De verschillende soorten bijdragen (opvangkosten, specifieke kosten en sanctionerende vergoeding) zijn vastgelegd bij BVR. Het MB van 17 maart 2008 omschrijft de gevallen waarin een voorziening een specifieke kostenbijdrage of sanctionerende vergoeding mag vragen. Zo mag een kinderopvang alleen een specifieke kostenbijdrage vragen voor een warme maaltijd als de opvang korter is dan 3 uur of als het kind naar de basisschool gaat. Bovendien heeft K&G een uitgebreide toelichting gemaakt over de regelgeving, die eventueel bijkomende interpretatieproblemen moet verhelpen. Door bijkomende concrete specificaties op te nemen in het huishoudelijk reglement¹¹³ is een uniforme toepasbaarheid binnen de voorziening mogelijk.

Ook de gebruikersbijdrageregeling voor de initiatieven voor buitenschoolse opvang en de lokale diensten buitenschoolse opvang verduidelijkt voldoende wat inbegrepen is in de gebruikersbijdrage. Een voorziening kan alleen een bijdrage vragen voor de opvangkosten en voor

109 A.D.L.-assistentie en begeleiding in kader van het begeleid en zelfstandig wonen, opstellen van multidisciplinaire verslagen en doventolken.

110 Voor huur tandemfietsen, deelname uitstappen en vakanties, muziekbeleving, vakantiewerking, enz. (bron: verslagen Zorginspectie, websites organisaties).

111 Artikel 28 van het voorzieningenbesluit uit 1994 sluit wel uit dat erkende voorzieningen supplementen mogen vragen aan openbare instellingen of privépersonen om kosten te dekken waarvoor ze van de Vlaamse overheid subsidies krijgen. Voorzieningen ontvangen subsidies voor personeelskosten, werkings- en infrastructuurkosten, verblijfskosten minderjarigen en voor bijzondere kosten. Buiten het zakgeld verduidelijkt de regelgeving bv. niet wat allemaal inbegrepen is in verblijfskosten.

112 Sommige werkgeversfederaties achten het mogelijk dat de supplementen zullen toenemen als gevolg van de forfaitisering van de bijzondere kosten (zie 2.2).

113 Artikel 16, 5° van het MB van 17 maart 2008 maakt dat bv. verplicht voor uitzonderlijke maar noodzakelijke uitgaven voor een individueel kind.

een warme maaltijd. De opvangkostenbijdrage is een vergoeding voor de werkingskosten van de voorziening.

Eenzelfde sluitende regelgeving ontbreekt bij de preventieve gezinsondersteuning. Vaak ontbreekt enige bepaling over de bijdragen die voorzieningen mogen vragen. Dat creëert rechts-onzekerheid, zelfs als de zorgverlening in de praktijk gratis is, zoals in de mobiele preventieve gezinsondersteuning¹¹⁴. Alleen bij de residentiële en ambulante preventieve gezinsondersteuning bevat de regelgeving meer details, zonder omvattend te zijn. Zo bepaalt het DGOP-protocol dat geen andere materiële bijdrage kan worden gevraagd dan voor een residentiële of ambulante opvang, maar verduidelijkt het niet welke kosten zijn inbegrepen. Het uitvoeringsbesluit dat de CKG-bijdrage regelt voor residentiële of ambulante opvang bepaalt dat de dagelijkse verzorging en maaltjidskosten onder de bijdrage vallen. Tegelijkertijd maakt dat uitvoeringsbesluit het echter ook mogelijk een extra bijdrage te vragen voor bepaalde soorten kosten (bv. medische kosten, schoolkosten). Wat zelfstandige kinderopvang zonder IKG betreft, bepaalt de regelgeving niet waarvoor een voorziening een bijdrage mag vragen en waarvoor niet.

Met het besluit van 22 maart 2013 heeft de Vlaamse Regering de bijdrageregeling bij interlandelijke adoptie verduidelijkt¹¹⁵. Verschillende kostensoorten, zoals de prestatievergoeding en de huisbezoeken, zijn duidelijk omschreven en vastgelegd. Wel blijven grote verschillen mogelijk in reis- en verblijfskosten, alsook in vertaal-, legalisatie- en verzendkosten. Gezien de afhankelijke positie van kandidaat-adoptieouders blijft een meer dwingend regelgevend kader op dat vlak aangewezen.

3.1.4 Maatschappelijk welzijnsbeleid

De gebruikersbijdrage voor residentiële CAW-opvang neemt de vorm aan van een dagprijs. Dat is volgens de betrokken actoren een vergoeding voor de verblijfskosten. De begeleiding aan sich is gratis, hoewel daar voorlopig enige wettelijke basis voor ontbreekt. De regelgeving verduidelijkt niet welke verblijfskosten inbegrepen zijn in de dagprijs en welke niet. De enige verduidelijking daarover is terug te vinden in een protocol tussen het Steunpunt algemeen welzijnswerk en de VVSG. Die afspraken kunnen enkel richtinggevend¹¹⁶ zijn en sommige CAW-wijken er dan ook van af. Volgens dat protocol omvat de dagprijs minimaal huisvestings-, voedings- en onderhoudskosten, alsook kosten voor persoonlijke hygiëne. Huisvestingskosten zijn gedefinieerd als alle kosten verbonden aan de huisvesting, inclusief de energiekosten, het onderhoud en de afschrijving. Wat voedingskosten betreft, hebben de gebruikers recht op drie maaltijden per dag inclusief drank. De kamer wordt onderhouden en de was wordt gedaan. Onder hygiënekosten verstaat het protocol een sanitair pakket dat de gebruiker eenmalig krijgt bij opname. Zonder andere supplementen te verbieden, vermeldt het protocol alleen de kosten van privételefoongesprekken als mogelijk supplement.

In een CIG is een gebruiker voor (semi)residentiële opvang eveneens een bijdrage verschuldigd onder de vorm van een dagprijs. De regelgever bepaalt niet wat daarin is inbegrepen, noch welke bijdrageregeling van toepassing is voor de ambulante begeleiding. Uit verslagen van de Zorginspectie blijkt dat de CIG's verschillende soorten supplementen aanrekenen, die in aard en prijs sterk kunnen verschillen.

Ook voor de overige soorten voorzieningen binnen het maatschappelijk welzijnsbeleid ontbreken wettelijke bepalingen over de bijdrageregeling. De interne bepaling binnen Fara om

¹¹⁴ Het BVR van 9 november 2012 maakt het mogelijk dat CKG een bijdrage vragen voor hun mobiele begeleiding. Het ministerieel uitvoeringsbesluit van 21 december 2012 verduidelijkt echter enkel de bijdrageregeling voor de residentiële en ambulante opvang.

¹¹⁵ Zie ook hoofdstuk 2.3.

¹¹⁶ Zie ook 2.4.

een bijdrage per consultatie te vragen, is niet wettelijk vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de gratis dienstverlening van de centra voor Tele-Onthaal, de verenigingen waar armen het woord nemen en de regionale instituten voor samenlevingsopbouw.

3.1.5 Thuis- en gezondheidszorg

De diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, alsook de diensten voor logistieke hulp bieden verschillende zorgvormen aan: persoonsverzorging, huishoudelijke hulp, schoonmaakhulp, karweihulp, oppashulp en psychosociale ondersteuning. Daarvoor vragen ze een gebruikersbijdrage per gepresteerd uur¹¹⁷. De regelgeving verklaart uitgebreid en op een duidelijke manier wat inbegrepen zit in die verschillende zorgvormen. Zo omvat persoonsverzorging de dagelijkse lichaamszorg en de comfortzorg, de specifieke zorg voor zorgbehoevende personen, de uitvoering van zorgafspraken, de toepassing van EHBO en de zorg voor een goed functionerend lichaam. Elk van die omschrijvingen worden vervolgens verder geconcretiseerd.

Alleen voor de diensten voor gezinszorg bepaalt het MB van 26 juli 2001 dat alle supplementen verboden zijn, behalve voor vervoersonkosten. In de overige diensten uit de thuiszorg is het dus mogelijk dat gebruikers bijkomende supplementen moeten betalen. De verslagen van de Zorginspectie over de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg (2010-2011) en over de diensten voor logistieke hulp (2009) maken geen melding van supplementen.

De hulp- en dienstverlening van de overige thuiszorgdiensten, alsook van de centra ter preventie van zelfdoding is in de praktijk meestal gratis, hoewel dat alleen voor de diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen wettelijk is vastgelegd. Dat betekent bv. dat de lokale of regionale dienstencentra een bijdrage mogen vragen voor de maaltijden, vormingen, enz. die zij aanbieden. De regelgeving voor de dienstencentra legt alleen een maximale bijdrage op voor de personenalarmtoestellen.

In de CGG wordt de patiëntenbijdrage (voor niet-medische prestaties) geregeld bij BVR van 5 oktober 2012. De patiënt betaalt een bijdrage voor elke consultatie, met dien verstande dat de eerste consultatie en urgentiezorg gratis zijn.

3.2. Consistentie

Binnen het Vlaamse welzijnslandschap groeit de laatste jaren het besef dat er nood is aan een meer domeinoverschrijdende samenwerking. De beleidsnota 2009-2014 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verwoordt de ambitie dat de huidige legislatuur in zal gaan als het moment van de ontkokering (zie ook 1.2). Geregeld hebben gebruikers immers complexe zorgvragen waarvoor ze verschillende soorten voorzieningen nodig hebben. Bepaalde soorten voorzieningen kunnen ook overlappende doelgroepen hebben. Daarom is het belangrijk dat de verschillende welzijnsdomeinen hun gebruikersbijdrage op een consistente manier bepalen, zodat er overeenstemming is tussen de verschillende soorten voorzieningen.

Het is pas mogelijk over eventuele inconsistenties te oordelen als een onderbouwing van de gehanteerde gebruikersbijdragen beschikbaar is. Met uitzondering¹¹⁸ van K&G kon geen enkele administratie de aard en hoogte van de gebruikersbijdragen verklaren. Zo valt het bv. op dat het domein van de residentiële gehandicaptenzorg nog altijd de gebruikersbijdragen (buiten

¹¹⁷ Met ingang van 1 januari 2013 moet de aangerekende bijdrage gelijk zijn aan de effectieve duur van de aangeboden zorg/hulp, uitgedrukt in minuten, gedeeld door zestig en vermenigvuldigd met de bijdrage die gevraagd wordt per uur gezinszorg/aanvullende thuiszorg/logistieke hulp.

¹¹⁸ Het Fonds Jongerenwelzijn neemt een aparte plaats in omdat de regelgeving inzake gebruikersbijdragen voornamelijk federaal is (kinderbijslagregeling).

indexatie) hanteert uit een besluit van 1983¹¹⁹, hoewel intussen de federale regelgeving, alsook de maatschappelijke positie van personen met een handicap sterk is gewijzigd. Die situatie hangt samen met hun subsidieregeling die nog is geënt op het Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg¹²⁰, dat voor de staatshervorming in 1980 verantwoordelijk was voor de gehandicaptenzorg.

Daarom beperkt dit onderzoek zich tot enkele voorbeelden die een inconsistente benadering van de gebruikersbijdragen aantonen. Het Rekenhof stelde onnodige verschillen vast op het vlak van het inkomensbegrip, de invulling van de hotelfunctie, de jeugdhulpverlening, de ambulante hulpverlening, alsook in de verhouding van de gebruikersbijdragen tot de subsidiëring.

Een mogelijke verklaring voor de inconsistenties kan liggen in het gebrek aan een overkoepelende juridische grondslag (zie hoofdstuk 2). De decreetgever hecht ook niet aan elk welzijnsdomein even veel belang. Soms bevat het decreet enkele algemene bepalingen over de gebruikersbijdragen, soms niet. Enkel voor de bijzondere jeugdzorg, de thuiszorg, het algemeen welzijnswerk en de geestelijke gezondheidszorg draagt de decreetgever expliciet op aan de Vlaamse Regering om nadere gebruikersbijdrageregels vast te stellen. In de financieel belangrijke kinderopvang en gehandicaptenzorg ontbreekt een dergelijke duidelijke decretale opdracht.

3.2.1 Inkomensbegrip

Verschillen tussen de soorten voorzieningen

Soms zijn gebruikersbijdragen inkomensafhankelijk. Het inkomensbegrip verschilt echter tussen de verschillende welzijnsdomeinen. Daardoor is het mogelijk dat eenzelfde gebruiker afhankelijk van de soort voorziening een hoger of lager inkomen heeft.

- Het ruimste inkomensbegrip is terug te vinden in de diensten voor gezinszorg uit de thuiszorg¹²¹. Daar houdt het inkomensbegrip rekening met de beroepsinkomsten, (on)roerende inkomsten, sociale uitkeringen¹²² en eventuele andere inkomsten (bv. lijfrente). De regelgeving concretiseert elk van die inkomsten op een gedetailleerde manier.
- Het inkomensbegrip binnen de CKG's is minder uitgewerkt, maar houdt in principe rekening met de beroepsinkomsten, (on)roerende inkomsten en diverse inkomsten. De bijdrage hangt hier immers meestal af van het gezamenlijk belastbaar inkomen van het recentste aanslagjaar.
- De erkende kinderopvang en IKG-kinderopvang houden alleen rekening met het gezamenlijk belastbaar beroepsinkomen¹²³.
- Het inkomensbegrip bij de CIG's en de DGOP's is in de praktijk nog beperkter. Ze baseren

¹¹⁹ Dat besluit van de Vlaamse Executieve van 1983 is verouderd en niet altijd even duidelijk. Zo zouden de bestedingen van een persoon nog steeds op een overzichtskaart moeten worden vermeld. Artikel 2, §3, van het besluit laat zowel een interpretatie toe waarbij de persoon met een handicap *altijd* een minimumbijdrage moet betalen en een interpretatie waarbij dat niet het geval is.

¹²⁰ KB nr. 81 van 10 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten. Dat zogenaamde Fonds 81 had tot opdracht de kosten van huisvesting, onderhoud, behandeling en opvoeding van gehandicapten te dragen. In 1991 werd het fonds vervangen door het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, de rechtsvoorganger van het huidige VAPH.

¹²¹ Bijlage II van het MB van 26 juli 2001 maakt de regeling ook van toepassing op poetshulp in het kader van meerlingenhulp.

¹²² Bv. leefloon.

¹²³ Dus geen (on)roerende inkomsten of diverse inkomsten. Voor de periode van 1 januari-30 september is dat op basis van het aanslagbiljet over het inkomstenjaar X-3. Voor de periode van 1 oktober-31 december is dat op basis van het aanslagbiljet over het inkomstenjaar X-2.

zich respectievelijk op het actueel netto beschikbaar maandinkomen van het gezin en het samengevoegd netto maandelijks inkomen van de personen die het kind feitelijk of wettelijk ten laste hebben.

- Binnen het domein van de (semi)residentiële gehandicaptenzorg houden de voorzieningen rekening met de persoonlijke inkomsten of het arbeidsinkomen van de persoon met een handicap. De regelgeving verduidelijkt niet wat persoonlijke inkomsten of arbeidsinkomen zijn. Bovendien houdt de regelgeving maar voor een deel van de doelgroep¹²⁴ rekening met het (vroegere) arbeidsinkomen of het vervangingsinkomen dat daarop is gebaseerd.

De Vlaamse overheid is zich bewust van de vele inkomensbegrippen die de Vlaamse regelgeving bevat. Daarom gaf de Vlaamse minister van Bestuurszaken in 2010 de opdracht¹²⁵ de huidige regelgeving te screenen om, waar nodig en mogelijk, het inkomensbegrip te vereenvoudigen, te verfijnen of te standaardiseren. Begin 2011 heeft de dienst Wetsmatiging van het departement Bestuurszaken een inventaris opgemaakt van 45 processen die een inkomenscomponent hanteren. Slechts een gedeelte van de inkomensbegrippen binnen de welzijnssector zijn daarin opgenomen¹²⁶. In 2012 onderhandelde de dienst Wetsmatiging met de Federale Overheidsdienst Financiën en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid over de digitale uitwisseling van de inkomenscomponenten. Het is de bedoeling in de loop van 2013 aanbevelingen te formuleren. Op basis daarvan kunnen de verschillende administraties al dan niet voorstellen formuleren om hun regelgeving aan te passen.

Verschillen in attestatie

Het inkomen kan op verschillende manieren worden geattesteerd. In het domein van het gezinsbeleid zijn er verschillende werkwijzen gangbaar. Bij ontstentenis van een aanslagbiljet leiden de erkende kinderopvang en IKG-kinderopvang, alsook de CKG's het inkomensbegrip af uit loonbriefjes of attesten van een sociale uitkering. De DGOP's, uit hetzelfde welzijnsdomein, werken tegenovergesteld: als er geen loonbriefje is, baseert de voorziening zich op het netto belastbaar inkomen van de recentste aanslagbrief. De voorzieningen uit de gezinszorg (thuiszorg) hebben dan weer de keuze om het beroepsinkomen te bepalen op basis van een aanslagbiljet of op basis van loonbriefjes.

Een inkomensbegrip op basis van een aanslagbiljet verschilt van een inkomensbegrip op basis van loonbriefjes of inkomensattesten.

- Een inkomensbegrip op basis van een aanslagbiljet bevat meer soorten inkomsten dan een loonbriefje of een inkomensattest (bv. onroerende inkomsten).
- De inkomsten vermeld op een aanslagbiljet zijn 2 of 3 jaar ouder dan recente loonbrieven of inkomensattesten. Daardoor zal een berekening op basis van een recente loonbrief ceteris paribus leiden tot een hoger beroepsinkomen. Alleen de regelgeving voor de erkende kinderopvang en de IKG-kinderopvang probeert rekening te houden met die tijdswaarde¹²⁷.
- Diverse sociale, fiscale en andere afhoudingen zorgen voor een verschil tussen de nettolonen, de brutolonen en de bezoldigingen zoals vermeld op basis van een aanslagbiljet.

¹²⁴ Personen met een handicap die recht hebben op het hoog gevrijwaard minimuminkomen (zie ook 3.3.2).

¹²⁵ De beslissing kadert in het BVR van 12 februari 2010, waarbij het principe werd goedgekeurd om in alle administratieve processen die een inkomstenstoets hanteren, de inkomensgegevens digitaal te consulteren in beschikbare authentieke gegevensbronnen.

¹²⁶ Erkenning als CIG, ouderbijdrage aan CKG's, ouderbijdrage aan DGOP's, ouderbijdrage aan kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders, inkomensgerelateerde kinderopvang.

¹²⁷ De inkomsten op basis van een recente loonbrief of attest worden vermenigvuldigd met de gemiddelde gezondheidsindex van 2 jaar eerder en gedeeld door de gezondheidsindex van 1 september van het jaar X. Vervolgens wordt dat bedrag vermenigvuldigd met 12 om naar een jaarinkomen te gaan.

Behalve voor de DGOP's probeert de regelgeving voor de welzijnsdomeinen waar verschillende inkomensbegrippen mogelijk zijn, die verschillen te corrigeren. De afstemming is echter nooit volledig. Voorbeelden daarvan zijn terug te vinden binnen de erkende en IKG-kinderopvang, waarbij altijd rekening wordt gehouden met een socialezekerheidsbijdrage van 13,07%¹²⁸ of binnen het domein van de gezinszorg waar de bijzondere bijdrage van de sociale zekerheid wordt vergeten. Hier kan de afweging tussen administratieve eenvoud en correctheid een rol spelen.

Inkomensbepaling

Los van de consistentieproblemen tussen de verschillende welzijnsdomeinen bemoeilijkt het inkomensbegrip soms een uniforme toepasbaarheid binnen één welzijnsdomein. Zo laat de gezinszorgregeling toe dat een dienst gezinszorg het beroepsinkomen van een loontrekkende op twee manieren bepaalt¹²⁹. Slechts een van beide manieren houdt rekening met de betaalde onroerende voorheffing.

Volgens de CIG-regelgeving worden de inkomsten van een volledig werkloze gelijkgesteld aan de benedengrens van het bestaansminimum. Daardoor kan iemand met een werkloosheidsuitkering soms minder moeten bijdragen dan iemand met een nochtans lager netto inkomen. De onderstaande tabel¹³⁰ geeft daarvan een voorbeeld weer. Het gaat om een alleenstaande moeder die samen met één kind residentieel in een CIG verblijft. Als ze een maximale werkloosheidsuitkering zou krijgen, houdt ze daar ongeveer 1.400 euro netto van over en zal ze ongeveer 460 euro per maand moeten betalen. Als ze daarentegen voltijds werkt aan een minimumloon, houdt ze netto ongeveer 1.350 euro over en zal ze toch ongeveer 615 euro moeten betalen.

Tabel 9: Situatieschets voor een alleenstaande ouder die samen met 1 kind residentieel in een CIG verblijft

	Werkloos	Tewerkgesteld (minimumloon)
Bruto-inkomst	1.571,96	1.559,38
Netto-inkomst	1.400,62	1.348,75
Gemiddelde CIG-bijdrage/maand	459,48	615,07

Elke volwassene met een handicap die residentieel in een VAPH-voorziening verblijft, heeft recht op een gevrijwaard inkomen. Afhankelijk van zijn situatie steunt dat gevrijwaard inkomen op zijn arbeids- of vervangingsinkomen of op andere persoonlijke inkomsten. De regelgeving bepaalt echter niet dat de voorziening die inkomsten altijd moet onderzoeken of dat de persoon met een handicap bepaalde attesten moet voorleggen. Zo dient het protocol van verblijf, behandeling of begeleiding alleen een inventaris te vermelden van het maandelijks inkomen, de vervangingsinkomens en andere persoonlijke inkomsten van de persoon met een handicap *als* dat voor de berekening van de eigen financiële bijdrage noodzakelijk is. Een uniforme behandeling is niet gegarandeerd.

¹²⁸ Statutaire ambtenaren hebben bv. een lagere socialezekerheidsbijdrage.

¹²⁹ De beroepsinkomsten voor een loontrekkende zijn gelijk aan het *belastbaar inkomen op de laatste belastingsbrief, verminderd met de onroerende voorheffing en bedrijfsvoorheffing en vermeerderd of verminderd met de terug- of bijbetaling van de personenbelasting, gedeeld door 12 of het gemiddeld netto maandinkomen over de laatste 3 maanden, vermeerderd of verminderd met de terug- of bijbetalingen van de personenbelasting gedeeld door 12.*

¹³⁰ Situatie maart 2013.

3.2.2 Hotelfunctie

Verschillende soorten voorzieningen bieden residentiële opvang aan. De bijdrage voor de de leef- en woonkosten is meestal inbegrepen in de algemene gebruikersbijdrage. Het is echter ook mogelijk dat de bijdrage voor accommodatie buiten het systeem van de gebruikersbijdrage valt.

Woon- en leefkosten in de residentiële CAW's, de CIG's en de CKG's

De CAW's organiseren residentiële crisisopvang voor mensen die door allerlei problemen (bv. mishandeling) niet langer thuis kunnen wonen of die ten gevolge van een noodsituatie (bv. daklozen) geen onderdak meer hebben. Bij de CIG's, net zoals de CAW's ligt de focus op gezinnen die dermate problematisch functioneren dat ze dreigen uiteen te vallen. De CKG's, die zich situeren in het gezinsbeleid, bieden opvang aan kinderen tot 12 jaar uit gezinnen met (dreigende) opvoedingsproblemen. De drie soorten voorzieningen organiseren in het algemeen dus tijdelijke opvang voor gezinnen of kinderen met problemen. De drie soorten voorzieningen hanteren elk een dagprijs.

Hoewel elke soort voorziening een eigen gedefinieerde doelgroep heeft, is het in de praktijk mogelijk dat sommige gezinnen in aanmerking komen voor opvang door elk van de drie soorten voorzieningen. Geregeld heeft een gezin immers verschillende problemen (bv. schuldenlast, opvoedingsproblemen, mishandeling, enz.). De dagprijs verschilt echter aanzienlijk tussen de drie soorten voorzieningen:

- In de meeste CAW's betaalt een volwassene netto¹³¹ 20,92 euro/dag. De bijdrage voor kinderen jonger dan 12 jaar bedraagt netto¹³² 14,29 euro/dag.
- De bijdrage in een CIG bedraagt minimaal 10,21 euro/dag voor een volwassene en 5,1 euro voor een kind¹³³. De CIG-bijdrage is inkomensafhankelijk en kent geen absoluut maximum.
- Binnen de CKG's varieert de bijdrage tussen 1,25 en 20 euro/dag¹³⁴, afhankelijk van het gezamenlijk belastbaar inkomen van het gezin.

Ter illustratie vat de onderstaande tabel de gemiddelde maandelijkse bijdrage samen voor drie scenario's. In de eerste kolom staan de cijfers voor een alleenstaande ouder die een leefloon krijgt en een tweejarig kind ten laste heeft. Het tweede scenario vertrekt opnieuw van een alleenstaande ouder met een tweejarig kind ten laste, maar waarbij de ouder voltijds werkt aan het minimumloon. De laatste kolom gaat uit van een tweeverdienergezin met een gemiddeld loon. De CAW- en CIG-bijdrage zijn telkens berekend in de veronderstelling dat het volledige gezin residentieel verblijft¹³⁵. De CKG-bijdrage betreft alleen het kind. De procenten drukken de verhouding uit van de bijdrage tot de nettogezinsinkomsten.

¹³¹ Rekening houdend met het zakgeld van 4,08 euro/dag (situatie maart 2013)

¹³² Rekening houdend met het zakgeld van 1,09 euro/dag (situatie maart 2013).

¹³³ De gebruikersbijdrage vanaf het tweede kind bedraagt 3,41 euro/dag.

¹³⁴ Het MB van 21 december 2012 indexeert die bedragen niet. Volgens K&G werd daar bewust voor gekozen. Voorzieningen kunnen altijd lagere (sociale) tarieven toekennen. De maximumbijdrage zou bijna nooit worden betaald en eerder theoretisch zijn.

¹³⁵ Een residentieel verblijf van het volledige gezin in een CAW-voorziening is geen standaardgeval. Scenario 3 dient dus eerder te worden beschouwd als een theoretische vergelijking.

Tabel 10: Situatieschets in 3 scenario's voor een gemiddelde maandelijkse bijdrage in een CAW, een CIG en een CKG

	Leefloner met 1 kind		Ouder met minimum-inkomen met 1 kind		Gemiddeld tweeverdiener-gezin met 1 kind	
Netto-inkomsten ¹³⁶	1.207	100,0%	1.549	100,0%	4.058	100,0%
CAW-bijdrage	1.071	88,7%	1.071	69,1%	1.707	42,1%
CIG-bijdrage	459	38,1%	615	39,7%	1.714	42,2%
CKG-bijdrage	121	10,0%	149	9,7%	559	13,8%

Zeker voor socio-economisch precare doelgroepen is de gebruikersbijdrage in de residentiële CAW's veel hoger dan in de CIG's. Bij de eerste twee scenario's, waar het telkens gaat om een alleenstaande ouder met één kind, valt de residentiële CKG-opvang van het kind veel goedkoper uit dan de andere opvangvormen.

Bovendien maakt de gebruikersbijdrage in de CIG's en de CAW's in elk van de drie scenario's een aanzienlijk deel uit van de nettogezinsinkomsten. Het is mogelijk dat een gezin dat dergelijke bijdragen dient te betalen, niet meer in staat is om zijn reguliere huur- of eigenaarskosten te betalen.

Woon- en leefkosten in de ambulante gehandicaptenzorg

De persoon met een handicap staat bij de ambulante voorzieningen zelf in voor zijn woon- en leefkosten. Hij kan een woning huren op de privémarkt, via een sociaal verhuurkantoor of via de voorziening zelf. De voorzieningen kunnen die woningen zelf bezitten of huren op de privémarkt.

De regelgeving schrijft in het algemeen¹³⁷ voor dat de persoon met een handicap die een woning van een voorziening¹³⁸ huurt, maximaal een marktconforme huurprijs moet betalen. Verdere details ontbreken in de regelgeving, waardoor de huurprijzen sterk kunnen verschillen. Zo spreekt het evaluatierapport van de diensten inclusieve ondersteuning over een gemiddelde huurprijs van 270 euro/maand. Een studie van het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA)¹³⁹ uit 2009 beschrijft huurprijzen tussen 66 en 627 euro/maand. Die verschillen kunnen te wijten zijn aan het al dan niet in rekening brengen door voorzieningen van sommige woon- en leefkosten, zoals afschrijvingen, onderhoud, enz.¹⁴⁰

Uit de verslagen van de Zorginspectie blijkt dat de leefkosten die sommige voorzieningen aan de gebruikers doorrekenen, sterk verschillen. De regelgeving bepaalt niet welke kosten een voorziening kan aanrekenen en tegen welke prijs. Alleen de assistentie die de diensten voor zelfstandig wonen aanbieden om het dagelijks leven van personen met een handicap te vergemakkelijken, is gratis. De Vlaamse Regering beschouwt die vorm van permanentie als een noodzaak en geen keuze, waardoor de persoon met een handicap de kosten ervoor niet dient te betalen.

¹³⁶ Dat is de netto-uitkering of het loon verhoogd met kinderbijslag, schooltoelage (gedeeld door 12) en vakantiegeld (gedeeld door 12). Scenario 3 gaat uit van de gemiddelde brutomaandlonen zoals bekend gemaakt door de Federale Overheidsdienst Economie.

¹³⁷ De exacte formulering verschilt van voorziening tot voorziening. Bij begeleid wonen is het maximaal de huurprijs die de dienst zelf betaalt, bij beschermd wonen moet de dienst verhuren tegen kostprijs, bij geïntegreerd wonen spreekt de regelgeving van een marktconforme huurprijs en bij de diensten inclusieve ondersteuning over een normale markthuyprijs.

¹³⁸ In 19% van de door de Zorginspectie geïnspecteerde diensten voor beschermd wonen beschikken de diensten noch zelf over woongelegenheden in eigendom, noch worden woningen door hen gehuurd (en ter beschikking gesteld aan gebruikers).

¹³⁹ *De financiële positie van cliënten beschermd wonen in Vlaanderen*, Hiva, (2009).

¹⁴⁰ Leefkosten die worden gefactureerd zijn bv. elektriciteit, gas, water, telefoon- en kabelabonnement, ophaling van huisvuil, belastingen.

De variabiliteit in de gevraagde woon- en leefkosten bemoeilijkt voor sommige personen met een handicap de overgang van residentiële naar ambulante hulpverlening. Bovendien is het gevrijwaard inkomen uit de residentiële dienstverlening niet van toepassing bij ambulante dienstverlening.

Zoals in hoofdstuk 2.1 gesteld, wil de overheid in de toekomst overstappen naar een persoonsvolgende financiering. Op dit moment sluit het VAPH al dergelijke persoonsvolgende convenanten af met voorzieningen. Personen met een handicap krijgen een persoonsvolgend budget om een individuele begeleidings- en dienstverleningsovereenkomst af te sluiten met een voorziening. In die overeenkomst leggen beide partijen vast op welke zorg de persoon met een handicap recht heeft en wat de bijdrage daarvoor is. In principe is dat de maximale wettelijk bijdrage. Er is niet voorzien in een regeling inzake het gevrijwaard inkomen¹⁴¹. Volgens de administratie kan een residentiële voorziening op dit moment ook al individuele begeleidings- en dienstverleningsovereenkomsten afsluiten. Dergelijke individuele vaststellingen van bijdragen kunnen niet steunen op het BVR van 28 juli 1983. Volgens sommige gebruikersverenigingen kan het systeem een risico vormen voor de betaalbaarheid. Gelet op de wachtlijsten in de residentiële gehandicaptenzorg staan voorzieningen sterk om een zorgaanbod te koppelen aan een verblijf in de dure woongelegenheden van de voorziening. Zo gaf een gebruikersvereniging een voorbeeld van een ambulante voorziening die woongelegenheden verhuurt aan 900 euro/maand.

3.2.3 Jeugdhulpverlening

Geplaatste jongeren

Als een jongere door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid wordt geplaatst in een voorziening, gaat twee derde van de kinderbijslag naar de voorziening.

Als het gaat om een voorziening van de bijzondere jeugdzorg, die dus ressorteert onder het AJW, is de kinderbijslagbijdrage de enige gebruikersbijdrage - behoudens de zeldzame gevallen waarin het comité bijzondere jeugdzorg of de jeugdrechter een bijkomende bijdrage in de onderhoudskosten oplegt. Voor jongeren die worden geplaatst in AJW-voorzieningen, stort het kinderbijslagfonds het deel van de kinderbijslag rechtstreeks aan het Fonds Jongerenwelzijn.

Het comité of de jeugdrechter kunnen de jongeren ook plaatsen in gelijkgestelde voorzieningen¹⁴². Dat zijn voorzieningen die niet tot de bijzondere jeugdzorg behoren, bv. gewone of VAPH-internaten of een CKG. Zowel een pedagogische bekommernis als het plaatsgebrek in de bijzondere jeugdzorg kan aan de basis liggen van zo'n beslissing. In die gevallen blijft echter ook de betrokken sectorale regelgeving van toepassing. Het Rekenhof ging na welke sectorale regelgeving specifieke bepalingen voor geplaatste jongeren bevat en welke niet.

Alleen de CKG-regelgeving¹⁴³ bevat een specifiek artikel dat de gebruikersbijdrage voor jongeren geplaatst door een jeugdrechter beperkt tot twee derde van de kinderbijslag. Opvallend is dat de beperking dus niet geldt als de jongere is geplaatst door het comité bijzondere jeugdzorg. Het VAPH zou ook geen bijdrage bovenop de 2/3-kinderbijslagregeling toepassen voor residentiële opvang van geplaatste jongeren. Daarvoor ontbreekt echter een wettelijke

¹⁴¹ VAPH-richtlijnen persoonsvolgende convenanten, versie februari 2013, p. 8.

¹⁴² Artikel 54 van het voorzieningenbesluit van 1994 duidt volgende voorzieningen aan als gelijkgesteld: VAPH-voorzieningen, K&G-voorzieningen, ziekenhuizen, voorzieningen buiten het Nederlands taalgebied waarvoor een overeenkomst gesloten is met de Vlaamse Gemeenschap en schoolinternaten die niet meer dan 7 minderjarigen opnemen (met uitzondering van het ARGO-internaat in Kuurne).

¹⁴³ Artikel 10 van het MB 22 januari 2003 beperkt de ouderbijdragen tot twee derde van de kinderbijslag.

basis. Zowel in de CKG's als in de VAPH-voorzieningen zal bijgevolg een geplaatste jongere een andere bijdrage betalen dan een niet-geplaatste jongere. Zo bedraagt de bijdrage voor een maand begeleiding en opvang in een centrum voor observatie, oriëntering en behandeling standaard 497 euro¹⁴⁴ voor een niet-geplaatste jongere. Voor een geplaatste jongere met minimale kinderbijslag¹⁴⁵ is dat 60,19 euro.

De sectorale regelgeving van andere voorzieningen, zoals de CIG's en DGOP-voorzieningen, bevat geen specifieke bepalingen voor geplaatste jongeren. Volgens het agentschap Jongerenwelzijn, wordt dan 2/3-kinderbijslagbijdrage gebruikt om de sectorale gebruikersbijdrage te betalen. Als die bijdrage hoger is, moet de onderhoudsplichtige persoon het verschil uit eigen zak betalen. Dit kan bv. het geval zijn bij de CIG's. Volgens K&G komt de bijdrage voor een jongere in een DGOP of die via het comité bijzondere jeugdzorg is geplaatst in een CKG steeds bovenop de 2/3-kinderbijslagbijdrage. De plaatsingskeuze van het comité of de jeugdrechter beïnvloedt dus de hoogte van de verschuldigde bijdrage.

Het decreet van 7 mei 2004 betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp bepaalt dat elke minderjarige in de residentiële jeugdhulp maandelijks recht heeft op zakgeld betaald door de overheid. Bij de voorzieningen erkend door K&G (zoals de DGOP's en CKG's) geldt dat voor alle kinderen die residentieel verblijven. Bij de VAPH-voorzieningen¹⁴⁶ geldt dat alleen voor de jongeren die geplaatst zijn via een jeugdrechter of het comité bijzondere jeugdzorg. Een geplaatste jongere in een residentiële VAPH-voorziening heeft dus recht op zakgeld, de niet-geplaatste jongere niet. Dat vergroot het bijdrageverschil tussen beiden verder. Jongeren die verblijven in CIG's, krijgen geen zakgeld.

Sommige soorten AJW-voorzieningen¹⁴⁷ krijgen een subsidie om bijzondere kosten te dragen, zoals buitengewone (para)medische kosten of materiële schade veroorzaakt door de geplaatste jongere. Andere voorzieningen krijgen die subsidie niet. Afhankelijk van de plaatsingskeuze van het comité of de jeugdrechter zal de onderhoudsplichtige bv. al dan niet de orthodontische behandelingskosten moeten dragen. Dat onderscheid kan een bijkomend bijdrageverschil creëren tussen geplaatste jongeren in AJW-voorzieningen en andere soorten voorzieningen.

Pleegzorg en adoptie

Pleegzorg en adoptie zijn twee manieren om kinderen een veilige thuis te bieden. Bij beide zorgvormen screent de overheid in meer of mindere mate de kandidaten, begeleidt en vormt ze de geselecteerde kandidaten. De bijdrageregeling in beide sectoren verschilt sterk. In de pleegzorg betalen de pleegouders geen bijdrage en ontvangen ze bovenop de kinderbijslag een onkostenvergoeding die schommelt tussen de 12 en 20 euro per dag¹⁴⁸. Adoptieouders ontvangen behalve de kinderbijslag geen bijkomende tegemoetkoming. Wel dragen ze grotendeels de kosten van het adoptieproces. De Vlaamse Regering heeft ervoor gekozen - gelet op het grote tekort aan kandidaat pleegouders - om pleegzorg te stimuleren, onder meer door ervoor te zorgen dat kandidaat pleegouders niet zelf moeten betalen voor bv. de kosten van screening en rechtbank. Dat is in overeenstemming met de principiële keuze om van pleeg-

144 Aan een dagprijs van 16,34 euro (situatie maart 2013) bedraagt de gemiddelde maandbijdrage $16,34 \times 365/12 = 497$ euro.

145 90,28 euro/maand (cijfer maart 2013).

146 BVR van 10 juli 2008

147 Artikel 42 van het voorzieningenbesluit van 13 juli 1994 voert een forfaitaire subsidie voor bijzondere kosten in voor begeleidingstehuizen, gezinstehuizen, onthaal-, oriëntatie en observatiecentra en diensten voor pleegzorg. Rekening houdend met een franchise van 1.000 euro kunnen ze ook individuele dossiers (blijven) indienen bij het Fonds jongerenwelzijn.

148 Pleegzorg bestaat zowel binnen de bijzondere jeugdzorg, het gezinsbeleid, de gehandicaptenzorg als de gezondheidszorg. Deze laatste pleegzorgvorm richt zich op psychiatrische volwassen patiënten en valt buiten de audit-scope.

zorg de eerste keuze te maken, zeker voor jonge kinderen. In dergelijke stimuli is niet voorzien voor (interlandelijke) adoptie.

Pleegjongeren uit de bijzondere jeugdbijstand¹⁴⁹ krijgen maandelijks een vaste som¹⁵⁰ gestort op hun spaarrekening. Pleegjongeren die vallen onder de regelgeving van het VAPH of K&G hebben daar geen recht op. De pleegdiensten van het VAPH hebben onderling afgesproken om een gelijkaardige regeling uit te werken waarbij de pleegouders via een overeenkomst met de dienst maandelijks een bepaald bedrag storten op een spaarrekening van de pleegjongere.

3.2.4 Ambulante hulpverlening

Dagbesteding en vervoer in de gehandicaptenzorg

Drie soorten voorzieningen in de gehandicaptenzorg bieden dagbesteding aan voor hun cliënten.

- In de dagcentra kunnen personen met een handicap een zinvolle dagactiviteit uitvoeren voor maximum 9,52 euro/dag. Supplementen zijn mogelijk.
- In de diensten voor beschermd wonen bedraagt de maximale dagbijdrage 7,04 euro¹⁵¹.
- In een geïntegreerd woonproject betalen personen met een handicap maximaal 7,83 euro/dag.

Het bijdrageverschil zal in de toekomst nog vergroten omdat de regelgeving - volgens het VAPH door een vergetelheid¹⁵² - de bijdragen in een dienst voor beschermd wonen niet indexeert.

Als de dagbesteding bestaat uit een vorm van begeleid werken, beschouwen de voorzieningen uit de gehandicaptenzorg het als een goede praktijk om geen bijdrage te vragen¹⁵³. Hoewel dat billijk is, staat de huidige regelgeving dat niet toe. Uit de verslagen van de Zorginspectie blijkt dat sommige voorzieningen ook een bewust beleid voeren om nooit een bijdrage te vragen¹⁵⁴.

Sinds 1 januari 2013 zijn de diensten voor beschermd wonen en de geïntegreerde woonprojecten gefuseerd tot de diensten inclusieve ondersteuning. De nieuwe regelgeving bepaalt niets over de bijdrageregeling voor de dagbesteding¹⁵⁵. Volgens het VAPH moeten de personen met een handicap ook bij die diensten betalen voor de dagbesteding¹⁵⁶.

Ook de vervoerskosten rekenen de voorzieningen in de gehandicaptenzorg op diverse manieren aan. Alleen voor de dagcentra voorziet de regelgeving in een verhoogde bijdrage als de persoon met een handicap een beroep doet op gemeenschappelijk vervoer. Semi-internaten organiseren gelijkaardig vervoer, maar hanteren daarvoor geen bijdrage. Ongeveer de helft van de diensten beschermd wonen vraagt aan de gebruikers een bijdrage voor verplaatsingen.

149 Artikel 39, §5, uit het voorzieningenbesluit van 13 juli 1994.

150 64,91 euro per maand (situatie maart 2013).

151 Zonder warme maaltijd is dat maximaal 3,57 euro.

152 Een mogelijke oplossing voor de ongelijkheid wordt volgens het VAPH meegenomen in de evaluatie van het BVR diensten inclusieve ondersteuning.

153 Bron: Zorginspectie.

154 In de periode 2008 tot februari 2012 heeft de Zorginspectie 27 diensten voor beschermd wonen geïnspecteerd. In 25% van de gevallen vraagt de voorziening geen bijdrage. Ook uit het Rapport evaluatie DIO-project (diensten inclusieve ondersteuning) blijkt een grote spreiding.

155 BVR van 21 mei 2010.

156 Uit de evaluatie van het pilootproject diensten inclusieve ondersteuning door het VAPH blijkt dat gebruikers o.a. betalen voor huisvesting, dagbesteding, voeding en mobiliteit.

Op het vlak van regelgeving is daarover niets voorhanden. Meestal vragen ze een vast bedrag per kilometer, dat varieert tussen de wettelijke kilometervergoeding en 0,62 euro/kilometer. Verplaatsingen in het kader van begeleiding kennen een andere bijdrage dan overige verplaatsingen.

Thuiszorg

Binnen de thuiszorg zijn voorzieningen actief die mensen helpen om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. Sommige hulpverleningsvormen worden aangeboden door verschillende soorten voorzieningen.

Zowel de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg als de diensten voor logistieke hulp kunnen schoonmaakhulp aanbieden. Dat geldt ook voor karweihulp. Oppashulp wordt aangeboden door diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, diensten voor oppashulp en diensten voor gastopvang.

Omdat de bijdrageregeling tussen de bovenstaande soorten voorzieningen verschilt¹⁵⁷, kan een gebruiker een andere bijdrage betalen afhankelijk van de dienst waarop hij/zij een beroep doet. Zo bedraagt de maximale bijdrage per uur oppashulp bij een dienst voor oppashulp 2,5 euro, terwijl er geen maximum is bij de diensten voor aanvullende thuiszorg. Bij de diensten voor gastopvang bestaat een bijkomend onderscheid tussen dag-, nacht- en kortopvang¹⁵⁸. Ook zijn er verschillen mogelijk tussen de bijdrage voor gezinszorg en de bijdrage voor aanvullende thuiszorg en logistieke hulp. De eerste is immers gereguleerd en afhankelijk van het inkomen, de zorgintensiteit en de gezinssamenstelling. De tweede bijdrage wordt vrij bepaald¹⁵⁹.

Bovendien kan de regelgeving (of het gebrek daaraan) geen uniforme toepasbaarheid binnen elke soort voorziening garanderen. Die opmerking heeft het Rekenhof al in 2007 gemaakt¹⁶⁰. Voor de aanvullende thuiszorg en logistieke hulp ontbreekt een uitgewerkt regelgevend kader. De diensten voor gezinszorg hebben te veel vrijheid om de gebruikersbijdrage te bepalen¹⁶¹:

- De diensten beslissen zelf of en hoeveel medische en farmaceutische onkosten¹⁶² ze in rekening brengen om de gebruikersbijdrage te bepalen.
- In geval van wijkwerking¹⁶³ kunnen de diensten een facultatieve toeslag van 5% vragen¹⁶⁴.
- De diensten kunnen voor 20% van hun gebruikers afwijken van de regelgeving en dus zelf de bijdrage bepalen.

¹⁵⁷ Voor een overzicht: zie 2.5.

¹⁵⁸ Initieel hadden de diensten voor gastopvang en oppashulp dezelfde regeling. Eind 2012 is de regelgeving voor oppashulp veranderd. Volgens het VAZG was dat noodzakelijk omdat oppashulp is opgenomen in de regeling van de maximumfactuur (gastopvang niet). Informatie technisch was het blijkbaar niet mogelijk de oude regeling voor oppashulp te integreren.

¹⁵⁹ Sinds 1 januari 2013 moeten de voorzieningen wel rekening houden met het inkomen en de gezinssamenstelling van de gebruiker. Deze decretale bepaling is niet geconcretiseerd.

¹⁶⁰ Verslag van het Rekenhof over de subsidiëring van de thuiszorg. Stuk 37-E (2006-2007) – Nr. 1, ingediend bij het Vlaams Parlement op 21 mei 2007.

¹⁶¹ In de nieuwe regeling zijn negen afwijkmogelijkheden opgenomen, maar die zijn niet facultatief toe te passen zoals het geval was in de oude regelgeving.

¹⁶² Het betreft uitzonderlijke onkosten die gedurende de periode dat gezinszorg wordt verleend op een abnormale wijze het gezinsbudget belasten. Het uitzonderlijke karakter van die onkosten wordt beoordeeld door het begeleidend personeel.

¹⁶³ Cf. artikel 1, 15° van Bijlage I van het BVR van 24 juli 2009 wordt wijkwerking gedefinieerd als het overleg van een groep personeelsleden van een dienst voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, die onder supervisie van een begeleidend personeelslid staat en verantwoordelijk is voor de hulp- en dienstverlening in een bepaald gebied. Dat overleg gebeurt met het oog op een gebruiksgerichte, doelmatige, doeltreffende, continue en maatschappelijk verantwoorde hulp- en dienstverlening.

¹⁶⁴ Met dien verstande dat de toeslag dan voor alle gebruikers moet worden gevraagd.

- De diensten kunnen facultatieve toeslagen vragen voor hulp- en dienstverlening op onregelmatige uren (zaterdag, zondag, feestdag en 's nachts)¹⁶⁵.

Ook de Vlaamse overheid¹⁶⁶ erkent dat de huidige berekeningswijze onvoldoende transparant en objectief is. Volgens de administratie loopt de invoering van een algemeen geldend berekeningssysteem vertraging op door het uitstel van de inwerkingtreding van de maximumfactuur in de thuiszorg.

3.2.5 Verhouding van de gebruikersbijdragen tot de subsidiëring

Gebruikersbijdragen verlagen de subsidiëeringsbehoefte van voorzieningen. Voor een adequate subsidiëring zou de Vlaamse overheid inzicht moeten hebben in de omvang en de aard van de gebruikersbijdragen. Van de 49 soorten voorzieningen uit de auditscope die gebruikersbijdragen kennen, beschikt de overheid voor 9 soorten voorzieningen over accurate en actuele gegevens. Bij 24 soorten voorzieningen beschikt de overheid over partiële of verouderde gegevens. Voor de overige 16 soorten voorzieningen beschikt de overheid over geen gegevens.

Bij de 33 soorten voorzieningen waarvoor de Vlaamse overheid over gegevens beschikt, verschilt de verhouding van de gebruikersbijdragen tot de Vlaamse subsidiëring sterk¹⁶⁷. Ze varieert tussen 1,1% en 27,0%, met een uitschieter van 94% bij de diensten voor onthaalouders. De onderstaande tabel bevat de kostendeckingspercentages voor alle soorten voorzieningen waarvoor gegevens beschikbaar zijn.

Tabel 11: Overzicht verhouding gebruikersbijdragen tot subsidies

Soort voorziening en relatieve omvang van gebruikersbijdrage			
Dienst gezinsondersteunde pleegzorg (K&G)	1,1%	Lokale dienst voorschoolse opvang (K&G)	7,7%
Centrum voor kindzorg en gezinsondersteuning (K&G) ¹⁶⁸	1,4%	Dagcentrum (VAPH)	8,1%
Centrum voor observatie, oriëntering en behandeling (VAPH)	1,6%	Lokale dienst buitenschoolse opvang (K&G)	10,1%
Fara (WVG)	1,7%	Centrum voor algemeen welzijnswerk (WVG)	12,6%
Voorzieningen bijzondere jeugdzorg (AJW)	2,1%	Kortverblijf (VAPH)	15,1%
Centrum voor geestelijke gezondheidszorg (VAZG)	2,9%	Tehuis voor niet-werkenden (VAPH)	17,2%
Initiatief buitenschoolse opvang (K&G)	3,5%	Dienst voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg (VAZG)	18,2%
Semi-internaten (VAPH)	4,4%	Erkend kinderdagverblijf (K&G)	26,8%
Internaten (VAPH)	4,9%	Diensten voor plaatsing in een pleeggezin (VAPH)	26,9%
Centrum voor ontwikkelingsstoornissen (VAPH)	5,2%	Tehuis voor werkenden (VAPH)	27,0%
Kinderdagverblijf met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang (K&G)	5,4%	Dienst voor onthaalouders (K&G)	94,0%
Centrum voor integrale gezinszorg (WVG)	6,3%		

Voor zover het Rekenhof heeft kunnen nagaan, werd alleen de thuiszorgbijdrage duidelijk bepaald als bron van cofinanciering. De memorie van toelichting bij het oude decreet thuis-

¹⁶⁵ Met dien verstande dat de toeslag dan voor alle gebruikers moet worden gevraagd.

¹⁶⁶ Zie inleiding van de Bis-Conceptnota *berekeningswijze gebruikersbijdrage voor de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg en diensten voor logistieke hulp* van 8 februari 2012, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 februari 2012.

¹⁶⁷ Het AJW kon alleen de globale gebruikersbijdrage voor de 11 soorten voorzieningen binnen de bijzondere jeugdzorg meedelen. Meer gedetailleerde cijfergegevens waren niet eenvoudig beschikbaar.

¹⁶⁸ Op basis van een extrapolatie van de beschikbare cijfers (19 van de 23 CKG).

zorg¹⁶⁹ bestempelt de gebruikersbijdragen immers als een belangrijke bron van cofinanciering, naast de financiering door gemeente, provincie, ziekenfonds en RIZIV.

Met uitzondering van K&G¹⁷⁰ kon geen van de geïnterviewde administraties de bijdragehoogte binnen haar domein verklaren. Dat maakt het logischerwijze ook onmogelijk te verklaren waarom de overheid bovenstaande gradaties van cofinanciering heeft gekozen.

3.3 Betaalbaarheid van de gebruikersbijdragen

Welzijnsdiensten moeten toegankelijk en betaalbaar zijn. Dat is zowel op Vlaams als internationaal niveau een algemeen aanvaard principe. Het witboek van de Europese Commissie stelde in 2004 toegankelijkheid en betaalbaarheid voorop als een van de basisbeginselen voor (sociale) diensten van algemeen belang¹⁷¹. Volgens het Europees Parlement zijn algemeen beschikbare, hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare sociale diensten van algemeen belang een essentiële pijler van het Europese sociale model¹⁷². Ze vormen de basis voor de economische doelstellingen van de EU en bevorderen een goede levenskwaliteit in de EU. Dezelfde principes zijn terug te vinden op Vlaams niveau. Zowel de beleidsnota 2009-2014 als de visie-nota van de strategische adviesraad WVG rond maatschappelijk verantwoorde zorg bevatten die bekommernis rond betaalbare en toegankelijke zorg. Mensen mogen vanwege de zorgkosten niet in bestaansonzekerheid terechtkomen.

Betaalbare zorg kan gratis zijn of rekening houden met de draagkracht van de gebruiker. Van de 68 soorten voorzieningen die binnen de auditscope vallen, zijn 19 soorten voorzieningen gratis. De gebruikersbijdragen in 20 soorten voorzieningen bevatten wettelijk bepaalde correctiemechanismen op basis van de draagkracht van de gebruiker. De overige 29 soorten voorzieningen (43% van het totaal) zijn noch gratis, noch afgestemd op de draagkracht van de gebruiker¹⁷³.

3.3.1 Afwezigheid van correctiemechanismen

Als een voorziening niet gratis is en geen correctiemechanismen kent, betekent dat niet automatisch dat de zorg voor elke gebruiker ontoegankelijk en onbetaalbaar is. Zo moeten de opvoedingsverantwoordelijken van een jongere in de residentiële bijzondere jeugdzorg twee derde van hun kinderbijslag afstaan¹⁷⁴. Tegelijkertijd sparen ze ook de opvoedingskosten voor hun kind uit. Daardoor blijft de gebruikersbijdrage betaalbaar. Opvallend is wel dat die gebruikersbijdrage voor ouders met meer kinderen of met een laag inkomen hoger ligt, aangezien de kinderslag vanaf het tweede kind hoger ligt en gezinnen met een laag inkomen recht hebben op een verhoogde kinderbijslag¹⁷⁵.

169 Zie punt 6 van de memorie van toelichting bij het thuiszorgdecreet van 1998, Stuk 1022 (1997-1998) – Nr. 1. De toenmalige gebruikersbijdrageregeling is nog altijd van toepassing. Derhalve kan worden gesteld dat het nieuwe woonzorgdecreet niet afwijkt van dat principe.

170 K&G is de enige administratie die een onderbouwing kon aantonen, maar alleen voor de CKG en voor de erkende en IKG-kinderopvang (met uitzondering van de buitenschoolse kinderopvang in aparte lokalen van kinderdagverblijven). Zo moest de ouderbijdrage budgettair neutraal zijn ten opzichte van de oude regelgeving, werden de tarieven verlaagd voor de laagste inkomstengroep, is er een afgezwakte inkomensafhankelijkheid voor de middeninkomens (economisch motief) en zijn de maximale bijdragen beperkt door te verwijzen naar de marktdruk van de privésector.

171 Het Europees Parlement schaarde zich daarachter via de resolutie van 27 september 2006.

172 Resolutie van 5 juli 2011.

173 Soorten voorzieningen die wettelijk verplicht zijn om rekening te houden met de draagkracht van de gebruiker (bv. diensten voor logistieke hulp), maar waar de Vlaamse Regering die verplichting niet heeft geconcretiseerd, vallen ook in de laatste categorie.

174 Afhankelijk van een sociaal onderzoek is nog een bijkomende bijdrage mogelijk. Dat komt in de praktijk zelden voor. Zie ook 2.2.

175 Door de berekeningswijze van de 2/3-kinderbijslagregeling worden de ouders wel deels gecompenseerd als het geplaatste kind recht gaf op een hogere kinderbijslag dan de andere kinderen (vb. leeftijdstoelag).

Om te kunnen beoordelen of een gebruikersbijdrage betaalbaar blijft als ze geen rekening houdt met de draagkracht van de gebruiker, moet de totale inkomsten- en uitgavensituatie van elke soort gebruiker worden vergeleken. Zo kan een bijdrage voor één soort voorziening betaalbaar zijn, maar onbetaalbaar worden als de gebruiker een beroep moet doen op verschillende soorten (para-)medische en zorgvoorzieningen. De situatie kan verder worden bemoeilijkt als de burger onvoldoende zijn rechten uitoefent op verschillende tegemoetkomingen vanwege de overheid (door onwetendheid, administratieve complexiteit, enz.). Dat valt buiten het kader van dit onderzoek. Wel heeft het Rekenhof vastgesteld dat voor sommige specifieke soorten gebruikers (bv. leefloners) de gebruikersbijdrage hoger ligt dan hun minimumuitkering¹⁷⁶. In dergelijke gevallen kan het OCMW het verschil bijpassen. Een bijkomend probleem voor de betaalbaarheid van tijdelijk residentiële opvang ligt in de doorlopende woonkosten van de eigen (huur)woning. Volgens de armoedeverenigingen is het daardoor mogelijk dat de gebruiker een bijkomende schuld opbouwt.

3.3.2 Soorten correctiemechanismen

Algemeen

De welzijnssector gebruikt 5 soorten mechanismen¹⁷⁷ om rekening te houden met de draagkracht van de gebruiker. Sommige soorten voorzieningen combineren verschillende van die mechanismen.

- Van de 20 soorten voorzieningen die gebruik maken van correctiemechanismen, doen 15 dat door verminderingen toe te staan die afhankelijk zijn van de gezinssamenstelling.
- Bij 9 soorten voorzieningen is een wettelijk voorziene en uitgewerkte inkomensafhankelijke gebruikersbijdrage vastgelegd.
- Slechts 1 soort voorziening (diensten voor gezinszorg) kent een systeem waarbij de gebruikersbijdrage afhangt van de zorgintensiteit van de gebruiker.
- Daarnaast bestaan bij 12 soorten voorzieningen sociale tarieven.
- Ten slotte kennen de 5 residentiële VAPH-voorzieningen voor volwassenen een systeem van een gevrijwaard minimum inkomen.

Waarborg- of voorschotregelingen kunnen de effectiviteit van de bovenstaande correctiemechanismen beperken. Zo vragen volgens sommige gebruikersverenigingen verschillende voorzieningen uit de residentiële VAPH-sector een voorschot. Vooraleer een voorziening een persoon met een handicap opvangt, zou de gebruiker (of zijn ouders) een voorschot van 30 dagen moeten storten. Ook binnen de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvangsector bestaat een wettelijke mogelijkheid om een voorschot te vragen. De erkende kinderopvangsector mag een voorschot vragen dat in redelijke verhouding staat tot de ouderbijdrage. De zelfstandige IKG-kinderopvang is vrij om een voorschot te bepalen, maar het mag niet hoger liggen dan 250 euro.

¹⁷⁶ Het leefloon voor een samenwonende bedraagt 534 euro (maart 2013). Een volwassene betaalt gemiddeld 762 euro/maand voor een residentieel CAW-verblijf. Een gelijkaardige vaststelling is gemaakt door Van Regenmortel T., Demeyer B., Vandenbempt K. en Van Damme Benediekt in *Zonder (t)huis – Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit* (2006). Zij stellen vast dat de minimumuitkeringen niet volstaan om het verblijf te bekostigen voor daklozen. Bovendien zou volgens het onderzoek in de praktijk niet alleen de dagprijs van opvangcentrum tot opvangcentrum verschillen, maar ook het aanbod en de faciliteiten die in die bijdrage inbegrepen zitten.

¹⁷⁷ Er is nog een zesde systeem in ontwikkeling (voorzien in 2014), namelijk het systeem van de maximumfactuur in de thuiszorg. Dat houdt in dat een gezin nooit meer moet betalen dan een wettelijk vastgelegd inkomensafhankelijk plafond. Het deel van de bijdragen voor gezinszorg, professionele oppas, karwei- en poetshulp en vrijwillige opashulp dat boven het plafond ligt, zal worden terugbetaald door de zorgkas.

Het correctiemechanisme moet altijd afgestemd blijven op de persoonlijke toestand van de gebruiker. Als het inkomen of de gezinssamenstelling van de gebruiker sterk wijzigt, zal de gebruikersbijdrage zich daaraan moeten aanpassen. Alleen de regelgeving van de CKG's, de CIG's en de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang houdt daar rekening mee. Bij die laatste is ook duidelijk gedefinieerd onder welke voorwaarden en wanneer de gebruikersbijdrage zich aanpast aan het lagere gezinsinkomen. Omdat gebruikers niet altijd even goed op de hoogte zijn van de volledige gebruikersbijdrageregeling, zou de gebruikersbijdrage het best op geregelde tijdstippen automatisch worden herberekend. Op dit moment is dat alleen het geval bij de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, alsook bij de voorzieningen uit de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang.

Een gebruikersbijdrage die afhangt van de gezinssamenstelling

Omdat een groter gezin meer middelen nodig heeft in vergelijking met een kleiner gezin voor een gelijkwaardige levensstandaard, is het logisch dat de gebruikersbijdrage daarmee rekening houdt. Volgens de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2009-2014 zou dat principe van gezinsmodulatie trouwens een structurele plaats moeten krijgen in de Vlaamse sociale basisrechten¹⁷⁸. De eenvoudigste manier om daarmee rekening te houden, is terug te vinden bij de voorzieningen uit het gezins- en maatschappelijk welzijnsbeleid. De voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang kent een vaste vermindering van 3,1 euro toe per kind vanaf het tweede kind ten laste. Bij de erkende buitenschoolse opvang en de residentiële preventieve gezinsondersteuning is er een procentuele korting van respectievelijk 25% en 10% per kind, ook weer vanaf het tweede kind ten laste. Bij de CIG's ligt de gebruikersbijdrage voor een tweede en volgende kind lager dan voor een eerste kind in residentiële begeleiding.

De diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg passen de meest globale sociale correctie toe op basis van de gezinssamenstelling, namelijk via een codesysteem. Hoe hoger de code, hoe lager de gebruikersbijdrage is. Zo zal een ongeboort kind vanaf de zesde maand zwangerschap de code met 1 verhogen. Ook elke persoon die over geen eigen inkomen beschikt en in het gezin woont (meestal een kind), verhoogt de score met 1. De regelgeving daarover is vrij ingewikkeld en bevat verschillende, complexe uitzonderingen¹⁷⁹.

Ten slotte houden de residentiële VAPH-voorzieningen voor volwassenen onrechtstreeks rekening met de gezinssamenstelling. Op zichzelf moet de persoon met een handicap een vaste bijdrage per dag betalen. Maar die bijdrage mag nooit zo hoog zijn dat de gebruiker minder dan een wettelijk voorzien deel van zijn persoonlijke inkomsten zou overhouden. Per kind ten laste verhoogt dat wettelijk voorzien deel met 225,22 euro¹⁸⁰.

Een gebruikersbijdrage die afhangt van het inkomen

Zoals al vermeld in hoofdstuk 3.2.1, zijn er grote verschillen in de soorten inkomsten die al dan niet meetellen. Hoewel volledige inkomensbegrippen zoals in de gezinszorg het best de draagkracht van de gebruiker weergeven, zijn ze administratief moeilijk op te volgen. Voorzieningen hangen af van de goodwill van de gebruiker om de informatie te bezorgen. Omdat de diensten daar niet systematisch op kunnen rekenen, houden ze er volgens de administratie in de praktijk ook geen rekening meer mee. Om de rechtszekerheid te bevorderen, zijn beperktere maar makkelijker verifieerbare inkomensbegrippen te prefereren.

¹⁷⁸ Stuk 191 (2009-2010)-Nr.1, p.28.

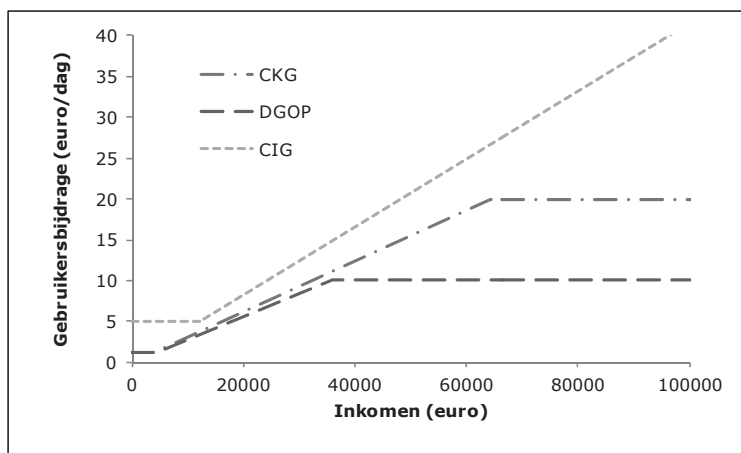
¹⁷⁹ Zo zal een bejaarde die samenwoont met een andere generatie en waarvan het inkomen meetelt in de berekening van de gebruikersbijdrage, geen recht geven op een extra punt, tenzij die bejaarde een invaliditeitspercentage heeft van minstens 65% of een verlaagde zelfredzaamheid heeft van minstens 9 punten. De *normale* voorwaarde dat het kan gaan om iemand met een verminderd verdienvermogen tot maximum 1/3 telt niet meer.

¹⁸⁰ Cijfers maart 2013.

Opvallend zijn ook de verschillende manieren waarop de regelgeving het gezin definieert om het gezinsinkomen te bepalen. De CKG-bijdrage hangt uitsluitend af van het inkomen van de gehuwde of samenwonende ouders die het kind wettelijk ten laste hebben. De DGOP's als ook de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang hebben een iets ruimere definitie omdat ze ook rekening houden met de personen die het kind feitelijk ten laste hebben. Bovendien moeten in de kinderopvang de personen die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, op hetzelfde adres zijn gedomicilieerd als ze niet getrouwd zijn. Die bijkomende voorwaarde betekent bv. dat het inkomen van een niet-getrouwde ouder voor de kinderopvangbijdrage niet meetelt als hij/zij bv. om beroepsredenen elders is gedomicilieerd¹⁸¹. Een laatste definitie is terug te vinden in de diensten voor gezinszorg: daar hangt de bijdrage af van het inkomen van de personen van dezelfde generatie die samenwonen¹⁸².

De inkomensafhankelijke gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector zijn nooit zuiver progressief. Meestal drukt de regelgeving de bijdrage uit als een vaste (wisselende) fractie van het inkomensbegrip, maar definieert ze ook absolute minimum- en maximumbijdragen. Ter illustratie geeft de onderstaande figuur de gebruikersbijdrage weer voor de CKG's, de DGOP's en de CIG's¹⁸³. Op de horizontale as staat het jaarlijks belastbaar inkomen¹⁸⁴, op de verticale as de gebruikersbijdrage die een ouder moet betalen voor één dag opvang van zijn enige kind. Gebruikers met een lager inkomen dan een bepaald minimuminkomen betalen een vaste bijdrage. Dat minimuminkomen verschilt tussen de drie soorten voorzieningen. Alleen bij de CIG's benadert dat minimuminkomen het leefloon. Voor de andere soorten voorzieningen ligt het lager. Met uitzondering van de CIG's betalen de gebruikers vanaf een bepaald maximuminkomen opnieuw een vaste bijdrage. Daardoor moeten hogere inkomens relatief minder betalen voor hun zorgvraag. De maximale inkomensgrens ligt zowel voor de DGOP's als de CKG's op een niveau dat in de praktijk zelden voorkomt bij de doelgroep.

Figuur 1: Gebruikersbijdrage voor de CKG's, de DGOP's en de CIG's



De ouderbijdrage in de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang hangt op een complexere manier af van het jaarlijks belastbaar beroepsinkomen. De onderstaande figuur geeft de da-

¹⁸¹ Tegelijkertijd zal die in België wonende ouder een ouderbijdrage moeten betalen die is gebaseerd op het inkomen van een grootouder als de in België wonende ouder geen inkomen heeft en nog inwoont bij zijn/haar vader of moeder.

¹⁸² Dat betekent dat een zorgbehoevende zonder inkomen die samenleeft met een broer of zus met een hoog inkomen een hoge bijdrage moet betalen, maar dat als diezelfde persoon samenwoont met een ouder of kind met een hoog inkomen hij een erg lage bijdrage moet betalen.

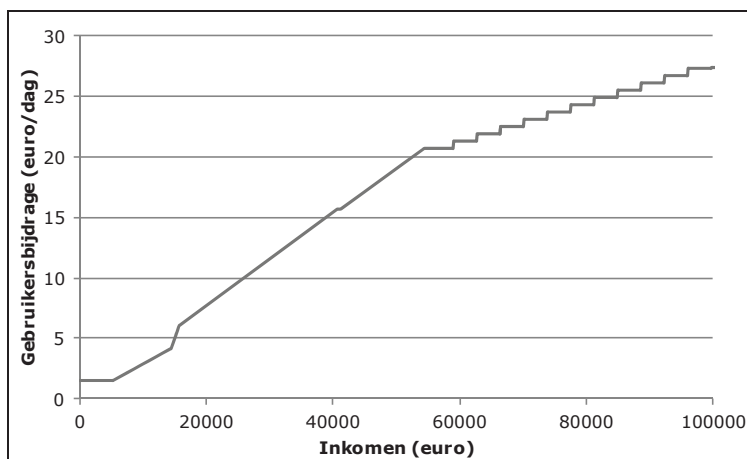
¹⁸³ De bijdrage voor gezinszorg (thuiszorg) is ook inkomensafhankelijk, maar is ten gevolge van verschillende afwijkmogelijkheden moeilijker grafisch voor te stellen. Er is een minimumbijdrage en geen maximumbijdrage.

¹⁸⁴ Het maandinkomen is omgezet naar een jaarinkomen door te vermenigvuldigen met 12. Bij de CKG is dat ook de wettelijk voorgeschreven methode.

gelijke gebruikersbijdrage weer voor de opvang van een enig kind. Het Rekenhof stelde het volgende vast:

- Gebruikers met een jaarlijks belastbaar beroepsinkomen lager dan 5.333 euro¹⁸⁵ betalen de minimumbijdrage. Dat betekent dat gebruikers met een beroepsinkomen rond het bestaansminimum¹⁸⁶ meer moeten betalen dan de minimumbijdrage.
- Naarmate het inkomen stijgt, neemt het relatieve aandeel van de gebruikersbijdrage in het inkomen af. Dat gebeurt gefaseerd. De gebruikersbijdrage stijgt het sterkst voor de inkomensgroep tussen 14.502 en 15.702 euro. Voor de inkomens tussen 15.702 en 59.023 euro (met een kleine knik rond 41.251 euro) stijgen de gebruikersbijdragen geleidelijker. Vanaf een jaarinkomen van 99.723 euro is de maximale gebruikersbijdrage van 27,36 euro/dag bereikt en stijgt de gebruikersbijdrage niet meer.

Figuur 2: Gebruikersbijdrage in de kinderopvang



Volgens K&G koos de Vlaamse Regering bewust voor een dergelijke inkomensafhankelijkheid. Lage inkomens betalen een lage, vaste bijdrage vanuit een sociale motivatie. De economische functie van kinderopvang verantwoordt de (licht) afnemende progressiviteit voor de middeninkomens. Om te vermijden dat een erkende of IKG-voorziening zich uit de markt prijs, kan ze aan hoge inkomens geen hogere bijdragen vragen¹⁸⁷.

Een gebruikersbijdrage die afhangt van de zorgintensiteit

Binnen de welzijnssector hangt alleen de gebruikersbijdrage in de gezinszorg (thuiszorg) rechtstreeks af van de zorgintensiteit van de gebruiker. Naarmate een gebruiker zorgbehoevender is¹⁸⁸ of langer een beroep doet op de hulpverlening, krijgt hij/zij korting op de gebruikersbijdrage.

Daarnaast schrijft de regelgeving¹⁸⁹ voor dat de pleegzorgbijdrage voor +21-jarigen moet afhangen van de ernst van de handicap. Die bepaling wordt echter niet toegepast.

¹⁸⁵ Deze en volgende cijfers zijn geldig in de periode 1/10/2012 tot 1/10/2013.

¹⁸⁶ 1068,45 euro per maand voor een persoon die samenwoont met een gezin ten laste (cijfers december 2012).

¹⁸⁷ In de Franse Gemeenschap ligt de maximumbijdrage voor 2013 op 32,68 euro/dag.

¹⁸⁸ Uitgedrukt via een BEL-score.

¹⁸⁹ Artikel 16 van het KB van 30 maart 1973.

Minimum beschikbaar inkomen

In de residentiële gehandicaptenzorg betaalt elke gebruiker (ouder dan 21 jaar) een vaste bijdrage¹⁹⁰, waardoor gehandicapten met een hoger inkomen relatief minder bijdragen. Tegelijkertijd garandeert de regelgeving dat elke gebruiker een minimum beschikbaar inkomen overhoudt (het zogenaamde zakgeld). Op die manier waarborgt de overheid elke persoon met een handicap een bepaalde levensstandaard. Het zakgeld bedraagt in de meeste gevallen 357,39¹⁹¹ euro. Alleen personen met een matige of zware mentale handicap die verblijven in een tehuis voor niet-werkenden, krijgen het lage zakgeld van 190,61 euro. De hoogte van beide zakgelden alsook de reden voor het verschil¹⁹² is bij de administratie niet bekend. Volgens gebruikersverenigingen is het onderscheid nog moeilijk te verantwoorden. Ook verkleinen de verschillende supplementen in de gehandicaptenzorg de levensstandaard die de persoon met een handicap kan bekostigen met zijn zakgeld.

De toekenningvoorwaarden voor het zakgeld bemoeilijken de consistentie van het systeem. Zo kan het recht op hoog of laag zakgeld afhangen van de soort voorziening waar de persoon met een handicap verblijft. Dat betekent o.a. dat een persoon met een ernstige of matige mentale handicap in een tehuis voor niet-werkenden het lage zakgeld krijgt, terwijl hij het hoge zakgeld krijgt als hij verblijft in een tehuis voor werkenden. Hoewel de administratie aangeeft dat dit zelden voorkomt, lijkt het verschil niet te verantwoorden.

Buiten de gehandicaptensector werken ook de CKG's met een minimum beschikbaar inkomen. De maandelijkse gebruikersbijdrage mag nooit meer bedragen dan de helft van het gezinsinkomen verhoogd met de kinderbijslag. Die bepaling is eerder theoretisch. Zelfs als iemand niet over een inkomen beschikt, ligt de maandelijkse bijdrage (ongeveer 38 euro/maand) al lager dan de helft van de minimale kinderbijslag (90,28 euro)¹⁹³.

Sociale tarieven

Twaalf soorten voorzieningen kunnen een sociaal tarief toepassen. Met uitzondering van Fara¹⁹⁴ schrijft de regelgeving altijd voor dat de voorziening dat alleen gemotiveerd kan toekennen. Een administratief dossier met de relevante bewijsstukken ondersteunt de beslissing. Sommige voorzieningen hebben een grotere discretionaire bevoegdheid dan andere om al dan niet een sociaal tarief toe te kennen. Zo kunnen zowel een initiatief voor buitenschoolse opvang als een CKG een sociaal tarief toekennen bij een uitzonderlijk financiële situatie, maar alleen de CKG-regelgeving verduidelijkt uitgebreid wat dat begrip betekent¹⁹⁵.

Het sociaal tarief kan verschillende vormen aannemen. Meestal drukt de regelgeving het sociaal tarief uit als een vast percentage van het gewone tarief. Zo bedraagt het sociaal tarief bij

¹⁹⁰ Wel afhankelijk van het soort voorziening.

¹⁹¹ Cijfer maart 2013.

¹⁹² Het valt bv. op dat het zakgeld bij een dagcentrum bijna nooit zal zorgen voor een bijdragevermindering. De maximumbijdrage per maand bedraagt daarvoor 369,52 euro, waardoor alleen personen die een persoonlijk inkomen hebben dat lager is dan 727 euro recht hebben op een bijdragevermindering.

¹⁹³ In de praktijk zal een gezin met een laag inkomen recht hebben op een verhoogde kinderbijslag.

¹⁹⁴ Fara kent geen wettelijk sociaal tarief, maar volgens de administratie zou de voorziening wel een sociaal tarief als interne richtlijn toepassen. Het wordt ook vermeld op hun website.

¹⁹⁵ Het gezin moet een klein beschikbaar inkomen hebben. Dat is het inkomen dat overblijft na aftrek van maandelijkse schulden. Maandelijkse huur en energiekosten kunnen geen schulden zijn. Tijdelijke en sporadische kosten, zoals een plotse ziekenhuisopname, kunnen wel meetellen. Ook als een gezin in schuldbemiddeling zit bij een erkende dienst, is een sociaal tarief mogelijk. Gratis opvang is alleen mogelijk in zeer uitzonderlijke gevallen, bv. een gezin zonder inkomen.

een erkend kinderdagverblijf¹⁹⁶ 0%, 25%, 50% of 75% van het gewone tarief. Enkele soorten voorzieningen (bv. CKG, DGOP) zijn echter volledig vrij om de hoogte van het sociaal tarief te bepalen.

Zonder inkomstenbewijzen of bewijzen van een uitzonderlijke financiële toestand is het voor een voorziening niet eenvoudig om een sociaal tarief toe te kennen. Zeker voor (kans)armen kan dat een groot probleem vormen.

3.3.3 Inning van gebruikersbijdragen

De inning van de gebruikersbijdragen gebeurt ofwel decentraal door de voorzieningen ofwel centraal door de overheid. Binnen de welzijnssector gebeurt een centrale inning alleen voor de gebruikersbijdragen uit de bijzondere jeugdzorg en uit een deel van de kinderopvangsector.

- Het Fonds Jongerenwelzijn int rechtstreeks bij de kinderbijslagfondsen dat deel van de kinderbijslag dat wettelijk is bestemd voor de overheid die de jongere plaatst of door wiens bemiddeling het kind tijdelijk in een instelling verblijft¹⁹⁷. Ze int ook de eventueel bijkomende gebruikersbijdrage opgelegd door de jeugdrechter of het comité bijzondere jeugdzorg¹⁹⁸. Uit het *Rekeningenboek over 2009*¹⁹⁹ blijkt dat het fonds de volledigheid van de opbrengsten en vorderingen niet kan garanderen. Aangezien de externe oorzaken²⁰⁰ daarvoor nog niet zijn gewijzigd, blijft die vaststelling gelden.
- K&G biedt zelfstandige voorschoolse opvangvoorzieningen de mogelijkheid om de gebruikersbijdragen²⁰¹ te laten innen door een private debiteurenbeheerder²⁰². Ongeveer 90% heeft daarvoor gekozen. Op basis van de door K&G doorgestuurde gegevens berekent de debiteurenbeheerder maandelijks de verschuldigde ouderbijdragen en stuurt hij vervolgens de facturen naar de ouders. Bij wanbetaling staat hij in voor het aanmanings- en incassotraject. K&G draagt het volledige risico op wanbetaling.

De motivering van de Vlaamse Regering om alleen voor die bijdragen een centrale inning in te voeren, is onduidelijk. K&G verklaarde wel waarom het heeft gekozen voor een externe debiteurenbeheerder. Een dergelijke opdracht is decretaal niet vastgesteld en vergt een expertise die het agentschap niet heeft. Bovendien acht het een dergelijke rol niet verenigbaar met zijn doelstelling een laagdrempelig en dienstverlenend agentschap te zijn. Ten slotte ging K&G er bij de opstart van het systeem van uit dat uitbesteding goedkoper zou zijn dan eigen beheer. Achteraf bleek dat de gegunde overheidsopdracht een stuk duurder uitviel dan de geraamde kostprijs van het eigen beheer. Van zodra het decreet van 28 maart 2012 inzake de kinderop-

196 Dat is het enige aspect van de gebruikersbijdrageregeling waarin de IKG-sector fundamenteel verschilt van de erkende kinderopvangsector. De IKG-sector heeft geen wettelijke mogelijkheid om een sociaal tarief aan te rekenen. Volgens K&G was er bij de implementatie van IKG in 2009 geen tijd om alle implicaties van het sociaal tarief in de IKG-sector te onderzoeken. Zo vreesde K&G dat de competenties die nodig zijn om een sociaal tarief toe te kennen (sociaal onderzoek), onvoldoende aanwezig waren in de zelfstandige IKG-sector. Volgens het antwoord van de minister van 4 juli 2013 zullen de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 maart 2012 houdende de kinderopvang van baby's en peuters een eind maken aan dat onderscheid.

197 Het gaat hier alleen over plaatsingen in AJW-voorzieningen.

198 Tot het tweede kwartaal 2011 inde de federale instantie Registratie en Domeinen die bijdragen.

199 Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1, 29 december 2010.

200 De kinderbijslagfondsen kunnen volgens de federale regelgeving de twee derden van de kinderbijslag pas uitkeren op het moment dat het fonds weet wie het resterende derde deel krijgt (de bestemming daarvan beïnvloedt de 2/3-kinderbijslagberekening). De communicatie tussen het Fonds Jongerenwelzijn en de kinderbijslagfondsen blijft via papieren maandelijkse aangiftes verlopen omdat een wettelijke regeling via de kruispuntbanken nog niet in orde is.

201 Dus niet de specifieke kostenbijdrage (bv. vervoer, maaltijd) of de sanctionerende vergoeding. Daarvoor blijft de voorziening zelf instaan.

202 Artikel 16 van het BVR van 30 april 2009 geeft K&G de mogelijkheid een externe debiteurenbeheerder te zoeken. Via een onderhandelingsprocedure met bekendmaking is die opdracht zowel in 2009 als in 2011 gegund aan Intrum Justitia.

vang van baby's en peuters in werking treedt²⁰³, zullen de voorzieningen volgens K&G op-nieuw zelf instaan voor de inning van de gebruikersbijdragen.

Bij centrale inning staat de Vlaamse overheid zelf in voor de administratieve inningkosten en draagt ze het risico op niet-inning. Dat laatste is ook van toepassing op de voorzieningen uit de residentiële gehandicaptensector. Ze hebben immers de wettelijke mogelijkheid de niet-inbare bijdrage niet in mindering te laten brengen van hun subsidiëring²⁰⁴.

De overige voorzieningen binnen het welzijnslandschap staan zelf in voor de inningkosten en dragen het risico op niet-inning. Naarmate een voorziening meer socio-economisch precare doelgroepen begeleidt, neemt dat risico toe. Dergelijke voorzieningen ondervinden dus met een redelijke kans een financieel nadeel als ze socio-economisch precare doelgroepen begeleiden. Dat nadeel wordt groter als de overheid de wettelijk voorziene correctiemechanismen voor de gebruikersbijdragen oplegt zonder dat die bijdragen worden verrekend met de subsidiëring. Zo zal een dienst voor gezinszorg relatief gezien minder gebruikersbijdragen innen naarmate ze meer (kans)armen begeleidt. Bovendien neemt het risico toe dat de gezinszorgdienst er niet in slaagt de gebruikersbijdragen te innen.

Het Rekenhof heeft geen zicht op de kostprijs of mogelijke problemen voor de voorzieningen die zelf instaan voor de inning van de gebruikersbijdragen. Sommige werkgeversfederaties melden wel dat zeker de CKG- en CIG-sectoren vaak af te rekenen hebben met aanzienlijke niet-inbare gebruikersbijdragen (50% en meer). Een groot deel van hun doelpubliek bevindt zich in een precare socio-economische toestand. Daardoor loont het vaak niet om te proberen de verschuldigde gebruikersbijdragen te innen.

3.4 Conclusie

Met uitzondering van een beperkt aantal domeinen, zoals de kinderopvang en de thuiszorg, verduidelijkt de regelgeving onvoldoende wat precies inbegrepen zit in een gebruikersbijdrage en wat niet. Dat bedreigt een uniforme toepasbaarheid van de regelgeving binnen elk welzijnsdomein. Zo bepaalt de regelgeving vaak niet dat bepaalde voorzieningen gratis werken. De CAW's hebben een grote wettelijke vrijheid om te bepalen waarvoor de gebruiker moet betalen en waarvoor niet. Zeker bij de residentiële gehandicaptenvoorzieningen maakt de onduidelijke regelgeving het mogelijk dat voorzieningen vele soorten supplementen vragen aan de gebruikers. Daardoor is het mogelijk dat gelijkaardige gebruikers voor een gelijkaardige dienstverlening verschillende bijdragen moeten betalen.

Naast een uniforme toepasbaarheid van de regelgeving binnen elk welzijnsdomein is consistentie tussen de verschillende domeinen belangrijk. Om een volledig oordeel daarover te vellen, moet de onderbouwing van de gehanteerde gebruikersbijdragen beschikbaar zijn. Met uitzondering van enkele soorten voorzieningen in het gezinsbeleid, kon geen enkele administratie afdoende de aard en hoogte van de gebruikersbijdragen toelichten. Daardoor valt ook niet te verklaren waarom de gebruikersbijdragen bij sommige soorten voorzieningen een belangrijke financieringsbron zijn en bij andere totaal niet.

Binnen de volledige welzijnssector vallen verschillende inconsistenties op. Ten eerste verschillen de inkomensbegrippen tussen de soorten voorzieningen met een inkomensafhankelijke gebruikerbijdrage. Dat varieert van een erg volledig inkomensbegrip in de gezinszorg tot een onduidelijk en beperkt inkomensbegrip in de residentiële gehandicaptensector. Sommige soorten voorzieningen baseren zich op fiscale gegevens, andere op loonfiches of recente

²⁰³ Artikel 37 van het decreet legt de uiterste datum vast op 1 januari 2015.

²⁰⁴ Zie hoofdstuk 4.

attesten. Dat veroorzaakt een bijkomend verschil tussen de diverse soorten voorzieningen. Binnen sommige soorten voorzieningen, zoals de CIG's, de gezinszorg en de residentiële gehandicaptensector, bemoeilijkt de regelgeving bovendien een uniforme toepasbaarheid van het inkomensbegrip binnen de voorzieningen zelf.

Ten tweede stelt het Rekenhof grote verschillen vast tussen de bijdragen die gezinnen moeten betalen voor gelijkaardige tijdelijke residentiële opvang, de zogenaamde hotelfunctie. Zo'n opvang is o.a. mogelijk bij de CAW's, de CIG's en de CKG's. De verschuldigde gebruikersbijdrage kan een aanzienlijk deel van het beschikbaar gezinsinkomen beslaan. Ook binnen de ambulante gehandicaptenzorg variëren de huurprijzen en bijdragen in de leefkosten sterk.

Ten derde veroorzaakt de huidige regelgeving inconsistenties als jongeren uit de bijzondere jeugdzorg verblijven in gelijkgestelde voorzieningen. Soms vervangt de 2/3-kinderbijslageregeling de normale sectorale bijdrage. Soms komt de sectorale gebruikersbijdrage erbovenop. Verschillen in de zakgeldregeling en het systeem van de bijzondere kosten vergroten de inconsistenties nog.

Ten vierde stelde het Rekenhof inconsistenties vast binnen de ambulante hulpverlening. Zo hangt in de ambulante gehandicaptensector de bijdrage voor dagbesteding en vervoer af van de soort voorziening. Een gelijkaardige vaststelling geldt voor verschillende zorgvormen in de thuiszorg.

Tot slot zijn er grote verschillen in de verhouding van de gebruikersbijdragen tot de Vlaamse subsidiëring zonder dat daarvoor een onderbouwing bestaat.

In het licht van maatschappelijk verantwoorde zorg is ook de betaalbaarheid van de gebruikersbijdragen een belangrijk principe. Dat is het geval als de zorg gratis is of voldoende rekening houdt met de draagkracht van de gebruiker. Dat laatste gebeurt binnen de welzijnssector door rekening te houden met de gezinssamenstelling, het inkomen en de zorgintensiteit of door een sociaal tarief of een gevrijwaard minimuminkomen. Binnen de auditscope van 68 soorten voorzieningen werkten medio maart 2013 19 soorten voorzieningen gratis en gebruikten 20 soorten voorzieningen een correctiemechanisme.

Als een voorziening een voorschot of waarborg vraagt of als ze de bijdragen niet geregeld aanpast aan de actuele toestand van de gebruiker, vermindert dat de effectiviteit van de correctiemechanismen. Slechts bij een beperkt aantal soorten voorzieningen bevat de regelgeving daarover enkele bepalingen. Zo moeten alleen de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, alsook de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang jaarlijks de gebruikersbijdragen herberekenen.

De Vlaamse welzijnssector werkt de correctiemechanismen op verschillende manieren uit. Soms is het mechanisme beperkt en eenvoudig. In andere gevallen is de regelgeving vollediger, maar ook complexer. Ook de toepassingsvrijheid verschilt sterk tussen de soorten voorzieningen. Naarmate het correctiemechanisme op een uitgebreidere manier rekening houdt met de draagkracht van de gebruiker, neemt de praktische werkbaarheid af. Zeker voor de socio-economisch precare doelgroep kan de administratieve bewijslast te zwaar worden. Daarnaast stelde het Rekenhof vast dat de inkomensafhankelijke gebruikersbijdragen op verschillende manieren progressief zijn, waarbij de hoogste inkomens bijna altijd relatief minder moeten bijdragen. Ten slotte kan de administratie de hoogte van beide soorten zakgelden in de residentiële gehandicaptensector en het onderscheid ertussen niet onderbouwen.

Als een voorziening zelf instaat voor de inning, is het risico op een financieel nadeel hoger naarmate ze meer mensen met een precair socio-economisch profiel begeleidt. Alleen bij de bijzondere jeugdzorg en het grootste deel van de IKG-kinderopvang int de overheid zelf de

gebruikersbijdragen. In het laatste geval gebeurt dat momenteel via een extern aangestelde debiteurenbeheerder maar in de toekomst zou dit terug gebeuren door de voorzieningen zelf. Het is niet duidelijk op basis van welke motieven al dan niet wordt gekozen voor een centrale inning van de gebruikersbijdragen.

Verrekening van gebruikers- bijdragen

Hoofdstuk

4

4.1 Invloed van de verrekening op de betaalbaarheid van de zorg

De Vlaamse overheid erkent, attesteert, organiseert, vergunt of subsidieert 94 soorten welzijnsvoorzieningen. Bij sommige voorzieningen vermindert ze de subsidiëring rechtstreeks met de gebruikersbijdragen. Bij andere voorzieningen is er geen verrekening. Dat verschil in subsidiëeringsmechanisme kan een effect hebben op de betaalbaarheid van de gebruikersbijdragen. Als de overheid betaalbare en toegankelijke zorg wil garanderen, mag geen enkel subsidiëeringsmechanisme in de praktijk een financieel nadeel opleveren voor een voorziening als ze socio-economisch achtergestelde doelgroepen begeleidt of opvangt.

4.1.1 Verrekening²⁰⁵

Bij 15 soorten voorzieningen binnen het VAPH en K&G vermindert de Vlaamse overheid de subsidiëring rechtstreeks met de gebruikersbijdragen waarop de voorziening recht heeft. In totaal vertegenwoordigen ze meer dan 2.100 voorzieningen die jaarlijks ongeveer 1,3 miljard euro subsidies ontvangen en ongeveer 260 miljoen euro gebruikersbijdragen innen. In concreto gaat het over de 8 soorten voorzieningen uit de (semi)residentiële gehandicaptenzorg, de 6 soorten voorzieningen uit de voorschoolse erkende en IKG-kinderopvang, alsook de DGOP's.

Een voorziening waarvan de bijdragen rekening houden met de draagkracht van de gebruiker, ondervindt bij verrekening theoretisch gezien geen financieel nadeel als ze socio-economisch achtergestelde groepen begeleidt of opvangt. Tegelijkertijd heeft ze ook geen financieel voordeel als ze rijkere gebruikers begeleidt. De verrekening neutraliseert immers de eventuele min- of meeropbrengst aan gebruikersbijdragen. Zowel K&G als het VAPH halen dat effect als reden aan waarom ze de subsidies verrekenen. Daarnaast haalt K&G nog het zuinigheidsbeginsel aan.

In de praktijk is het echter mogelijk dat een voorziening ondanks de verrekening toch een financieel nadeel ondervindt als ze socio-economisch precare groepen begeleidt of opvangt. De kans dat die doelgroep haar bijdragen niet betaalt, is immers groter. Volgens K&G verklaart dat waarom de zelfstandige IKG-kinderopvang de mogelijkheid krijgt om het debiteurenbeheer uit te besteden aan het agentschap²⁰⁶. Op die manier draagt K&G immers het risico op niet-inning en heeft de voorziening geen financieel nadeel meer als ze socio-economisch achtergestelde gebruikers opvangt. Dat is niet het geval bij de erkende kinderopvang, de zelfstandige IKG-kinderopvang die kiest voor een eigen debiteurenbeheer en de DGOP's²⁰⁷. Het VAPH daarentegen blijft het debiteurenbeheer een verantwoordelijkheid vinden van de voorziening. Wel kan een voorziening sinds 2008 definitief niet-inbare bijdragen in mindering laten brengen van de verrekening. De voorziening moet daarvoor aantonen dat ze alle mogelijke stappen heeft ondernomen, zoals incassobureaus en gerechtelijke procedures. In de periode 2008-2012 hebben 23 voorzieningen de oninbaarheid aangetoond voor 56.400 euro. Het VAPH weet niet of de oorzaak voor dat beperkt aantal ligt in het gering aantal niet-inbare bijdragen of in de zware procedure.

Naast een rechtstreekse verrekening kan de Vlaamse overheid ook op een onrechtstreekse manier subsidies verrekenen met de gebruikersbijdragen, namelijk als de regelgeving bepaalt dat reserves vanaf een bepaalde drempel terugvorderbaar zijn. Een voorziening bouwt reserves op als ze meer inkomsten heeft dan uitgaven. Die inkomsten kunnen immers niet alleen bestaan uit subsidies van de Vlaamse of andere overheden, maar ook uit gebruikersbijdragen. Doorgaans schrijft de regelgeving voor dat reserves alleen bruikbaar zijn voor dezelfde doelen

²⁰⁵ Voor het theoretisch kader pro en contra verrekeningen, zie 1.1.

²⁰⁶ Het antwoord van de minister vermeldt dat in de toekomst het debiteurenbeheer opnieuw een verantwoordelijkheid zou worden van de voorzieningen.

²⁰⁷ De gebruikersbijdragen (ongeveer 12.000 euro) zijn hier wel marginaal ten opzichte van de jaarlijkse subsidies (1,13 miljoen euro).

als de subsidies. Daarnaast bepaalt de regelgeving vaak dat de reserves een bepaald maximumpercentage mogen bedragen van de jaarlijkse subsidies. Dat percentage varieert tussen 25% bij de initiatieven buitenschoolse opvang en 100% bij de CAW's²⁰⁸. Bij verschillende financieel belangrijke soorten voorzieningen bevat de regelgeving echter geen bepalingen over reservevorming. Dat is onder andere het geval bij de thuiszorg, de voorschoolse kinderopvang en de gehandicaptenzorg²⁰⁹.

4.1.2 Geen verrekening

Bij het merendeel van de welzijnsvoorzieningen verrekent de Vlaamse overheid de subsidies niet met de gebruikersbijdragen. Een voorziening waarvan de bijdrage afhangt van de draagkracht van de gebruiker heeft bijgevolg een financieel nadeel naarmate ze meer gebruikers met een laag inkomen begeleidt of opvangt. Dat kan een hinderpaal vormen om betaalbare en toegankelijke zorg te realiseren. Geen verrekening toepassen heeft echter ook voordelen. Door niet te verrekenen, zorgt de overheid ervoor dat voorzieningen worden beloond die zich gedragen als een sociale ondernemer. De bijdrage die een gebruiker betaalt, komt bovenop de subsidiëring, wat het vraaggestuurde karakter van de zorg bevordert. Naast dat economisch marktprincipe, is niet-verrekening ook administratief eenvoudiger.

Voor een residentieel verblijf in een CAW moeten gebruikers een bijdrage betalen. Omdat de Vlaamse overheid strictu sensu de CAW's geen subsidies geeft om residentieële opvang te organiseren, kan er vanuit overheidsstandpunt moeilijk sprake zijn van een mogelijke verrekening. Omdat de gebruikersbijdragen de kosten van de residentieële opvang niet dekken, gaat een deel van de enveloppensubsidiëring in de praktijk naar de residentieële opvang. Zelfs binnen die ruime benadering blijft volgens het departement een verrekening niet raadzaam. Het schat de kans bijna onbestaande in dat een CAW zich preferentieel kan richten op een kapitaalkrachtiger publiek. De georganiseerde residentieële opvang is immers erg ingrijpend voor de gebruiker die doorgaans uit een precair socio-economisch milieu komt.

Ook binnen de thuiszorg verrekent de Vlaamse overheid de subsidies niet met de gebruikersbijdragen. Het VAZG kan niet onderbouwen waarom er binnen die soorten voorzieningen geen verrekening is. Waarschijnlijk is die situatie historisch gegroeid. Nochtans kan een breed publiek een beroep doen op thuiszorgdiensten. Voor sommige specifieke diensten, zoals schoonmaakhulp, staan ze naast de dienstenchequesector. Daardoor is het mogelijk dat een voorziening zich richt op een publiek dat hogere gebruikersbijdragen moet betalen. Zo meldt de administratie dat een thuiszorgvoorziening uit West-Vlaanderen zich sterk richt op zelfstandigen. Bovendien vormen de gebruikersbijdragen een wezenlijk onderdeel van de totale financiering van de thuiszorgdiensten²¹⁰. Dat vergroot de kans dat een voorziening uit financiële noodzaak een bepaald doelpubliek wil selecteren. Verrekening zou eventueel de decretale opdracht vergemakkelijken om bijzondere aandacht te besteden aan gebruikers met een verhoogd risico op verminderde welzijnskansen²¹¹. Die vooronderstelling moet echter naast de financiële leefbaarheid van de diensten voor gezinszorg worden geplaatst. Momenteel loopt er bij het Steunpunt WVG een onderzoek naar de financiering van de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg.

Bij de CGG's wil de overheid volgens het VAZG het sociaal ondernemerschap stimuleren door niet te verrekenen. De gebruikersbijdragen die de voorzieningen innen, zijn beperkt en niet

208 In zijn antwoord meldde de minister dat de Vlaamse Regering op 21 juni 2013 een besluit heeft goedgekeurd betreffende het algemeen welzijnswerk. Artikel 34 van dit besluit beperkt respectievelijk de jaarlijkse reservevorming en de totale reserve tot 20% en 50% van de jaarlijkse subsidie-enveloppe. De minister kan afwijken van die percentages. Het besluit treedt in werking op 1 januari 2014.

209 Uitgezonderd de centra voor ontwikkelingsstoornissen en de organisaties inzake vrijetijdzorg.

210 Rond de 18%, zie 3.2.5.

211 Artikel 4 van het woonzorgdecreet. Een dienst verleent prioriteit op basis van de vastgestelde behoeften, de beperkingen op het vlak van zelfzorg en de beperkingen op het vlak van de beschikbaarheid en draagkracht van de mantelzorg.

nodig om in de basisdienstverlening te voorzien. De extra inkomsten uit de gebruikersbijdragen kan een CGG zelf aanwenden binnen zijn wettelijk voorziene opdracht. Daarmee kan de voorziening bv. een samenwerkingsinitiatief financieren binnen haar werkingsgebied dat specifiek inspeelt op de regionale welzijnsnoden.

Hoewel sommige soorten voorzieningen binnen het VAPH en K&G een verrekening kennen, kunnen beide agentschappen maar summier verklaren waarom de overige soorten voorzieningen die onder hen ressorteren geen verrekening kennen. Volgens het VAPH verrekent de Vlaamse overheid de subsidies van de ambulante voorzieningen niet uit administratieve eenvoud. K&G motiveert de niet-verrekening bij de buitenschoolse kinderopvang vanuit historische motieven. Alleen bij de CKG's is de onderbouwing uitgebreider. Enerzijds wil de overheid bij hen het sociaal ondernemerschap stimuleren. Anderzijds acht het agentschap door de specifieke doelgroep van de CKG's de kans klein dat zij zich kunnen richten op een kapitaalcrachtiger publiek. Sowieso zijn de gebruikersbijdragen in deze soort voorziening beperkt in vergelijking met de subsidiegrootte²¹².

Het Fonds Jongerenwelzijn int de kinderbijslagen en eventuele bijkomende gebruikersbijdragen in de bijzondere jeugdzorg. De subsidiëring hangt niet af van de geïnde bijdragen. Vanuit het standpunt van de voorziening kan er bijgevolg moeilijk sprake zijn van verrekening. Sowieso is de hulpverlening voor de jongeren vaak ingrijpend en opgelegd, wat voor een voorziening de mogelijkheid beperkt om selectief te zijn.

4.2 Toepassing van de verrekeningen

Als de overheid subsidies verrekent met de gebruikersbijdragen, moet de administratie de verrekenswijze op een correcte manier toepassen. Het Rekenhof heeft dat steekproefsgewijs nagegaan voor de (semi)residentiële gehandicaptenzorg die ressorteert onder het VAPH en de soorten voorzieningen met verrekening die ressorteren onder K&G.

Daarnaast moet de administratie de verrekening boekhoudkundig correct verwerken. Op die manier verstrekken de jaarrekeningen getrouwe en consistente informatie. Het Rekenhof heeft daarom nagegaan hoe K&G en het VAPH de gebruikersbijdragen en subsidies boekhoudkundig verwerken.

Zonder betrouwbare en relevante informatie kan de administratie onmogelijk correct verrekennen. De juistheid en betrouwbaarheid van de meeste gegevens over gebruikersbijdragen worden gecontroleerd door de Zorginspectie. De Vlaamse auditdienst IAVA heeft recent verschillende inspectiediensten van de Vlaamse overheid doorgelicht, waaronder ook de Zorginspectie. Daarom beperkt het Rekenhof zich tot een summier en bijkomende controle op de validiteit van de gegevens over gebruikersbijdragen door de administraties.

4.2.1 (Semi)residentiële gehandicaptenzorg onder het VAPH

Artikel 33 van het KB van 30 maart 1973 maakt een verrekening van de subsidies met de bijdrage van de persoon met een handicap juridisch mogelijk, maar niet verplicht. Die verplichting kwam er pas 10 jaar later met artikel 1 van het BVR van 28 juli 1983. Dat besluit verwijst voor de verrekening van de dagprijs met de gebruikersbijdragen nog altijd naar het KB nr. 81 van 10 november 1967. De opheffing van dat KB werd al tweemaal opgenomen in een decretale bepaling, maar de inwerkingtreding van die 2 bepalingen gebeurde nooit.

²¹² Rond de 1,4%, zie 3.2.5.

Het Rekenhof heeft de verrekeningswijze in 2 stappen gecontroleerd. In een eerste stap heeft het uit een totale populatie van 619 afdelingen²¹³ een aselechte steekproef getrokken van 65 afdelingen. Alle soorten afdelingen²¹⁴ zijn vertegenwoordigd in de steekproef. Telkens controleerde het Rekenhof per afdeling de verrekening van de gebruikersbijdragen voor het laatste jaar dat de subsidies volledig zijn afgerekend²¹⁵. In alle gevallen bracht de administratie de gebruikersbijdragen consistent en correct in mindering van de (maandelijks) voorschotten en bij de subsidieafrekening.

In een tweede stap selecteerde het Rekenhof per afdeling uit de steekproef aselekt één individu. Voor een aselekt gekozen maand controleerde het Rekenhof telkens of de verrekende bijdrage van dat individu correct werd berekend aan de hand van de beschikbare informatie.

De (semi)residentiële voorzieningen registreren een aantal gegevens en codes voor elke persoon met een handicap die ze opvangen. Dat doen ze in een webapplicatie die verbonden is met het VAPH. Op basis daarvan berekent de webapplicatie automatisch de maandelijkse gebruikersbijdrage. Het Rekenhof stelde vast dat de webapplicatie de bijdragen consistent berekent. Toch stelde het de volgende zaken vast:

- Het VAPH is niet in staat om op basis van de door de voorziening ingevoerde gegevens na te gaan of de individuele gebruikersbijdragen juist zijn. In 2008 besliste de Vlaamse Regering om rekening te houden met de inkomsten van de partner bij de berekening van de gebruikersbijdrage²¹⁶. De voorzieningen moeten die gegevens echter niet invullen in de webapplicatie. Volgens het VAPH zouden de ingevoerde gegevens wel indirect rekening houden met het inkomen van de partner²¹⁷. Het Rekenhof heeft geen bijkomende gegevens bij de voorzieningen opgevraagd om dat te controleren.
- De regelgeving bepaalt niet hoe de gebruikersbijdrage wordt berekend in geval van een kortverblijf. Daarom stelt het VAPH de gebruikersbijdrage in dat geval verhoudingsgewijs vast (aantal aanwezigheidsdagen/aantal dagen maand).
- De gebruikersbijdrage voor een minderjarige hangt af van de kinderbijslag. De webapplicatie houdt echter geen rekening met de reëel ontvangen kinderbijslagen. De applicatie berekent in de plaats daarvan een theoretische kinderbijslag die kan afwijken van de werkelijke. De berekening steunt op verschillende parameters, zoals de rang van het kind, de graad van zelfredzaamheid en het aantal kinderen ten laste.
- In 23% van de dossiers uit de steekproef vermeldt de voorziening niet welke inkomsten de persoon met een handicap heeft²¹⁸. In dergelijke gevallen geldt de maximale bijdrage. Nochtans is het logisch te veronderstellen dat de personen met een handicap altijd over eigen inkomsten beschikken²¹⁹. Volgens het VAPH is het de verantwoordelijkheid van de voorzieningen om de gebruikersbijdragen correct te berekenen.

213 Eén voorziening kan verschillende afdelingen hebben, zoals bv. een semi-internaat, een dagcentrum, een tehuis, enz.

214 In totaal zijn er 9 soorten: internaat, semi-internaat, dagcentrum, centra voor observatie, oriëntering en behandeling, tehuis werkenden, tehuis niet-werkenden, kortverblijf, pleeggezin/woning onder begeleiding van een particulier en tehuizen nursing. Dat laatste is een administratieve opsplitsing van een tehuis niet-werkenden.

215 In de praktijk betrof dat het jaar 2008 (1 afdeling), 2009 (38) of 2010 (26).

216 Het BVR van 18 juli 2008 voegt een artikel 6ter toe in het BVR van 28 juli 1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de gehandicapten geplaatst ten laste van het Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten. Dat artikel stelt dat de inkomsten voor een gehuwd of wettelijk samenwonende persoon met een handicap worden berekend door de gezamenlijke inkomsten van de gehuwden of wettelijk samenwonenden te delen door twee als dat voordelig is voor de persoon met een handicap. Dat betekent dat de gebruikersbijdrage verkleint zodra de partner een lager inkomen heeft dan de persoon met een handicap.

217 Voorzieningen voeren twee soorten inkomsten in de applicatie in: inkomsten uit arbeid en inkomsten uit niet-arbeid. Via een eigen informaticatoepassing of Excel-berekening kunnen de voorzieningen via het veld *inkomsten uit niet-arbeid* rekening houden met de inkomsten van de partner.

218 De inputvelden van de maandinkomsten staan op 9999 of de code arbeidsstelsel staat op M.

219 De federale inkomensvervangende uitkering en de integratietegemoetkoming.

4.2.2 Voorzieningen onder K&G

DGOP's

Pleeggezinnen ontvangen een onkostenvergoeding van een DGOP²²⁰. Tegelijkertijd moeten de diensten een ouderbijdrage vragen aan de ouders van het kind dat tijdelijk in een pleeggezin verblijft. K&G subsidieert de diensten voor de onkostenvergoeding, maar trekt de ontvangen ouderbijdragen af van de subsidie. De vier DGOP's versturen daartoe geregeld elektronisch een Excel-bestand naar K&G. Dat bestand bevat per pleegkind de personalia, het inkomen van de ouders, de aanwezigheidsdagen van het kind in het pleeggezin en de ouderbijdrage. K&G kijkt de ingevulde gegevens summier na en berekent via hetzelfde Excel-bestand de net-tosubsidie voor de onkostenvergoedingen. Enkele weken later ontvangt de DGOP de subsidie met een bijbehorende betaalbrief.

Het Rekenhof heeft voor het jaar 2011 en voor alle diensten de verrekening van de onkosten-subsidie met de ouderbijdragen onderzocht. Daarbij zijn geen problemen vastgesteld. In bijkomende orde stelt het Rekenhof wel vast dat de ouderbijdragen (aan sociaal tarief) soms dermate laag zijn (0,12 euro/dag) dat een kostenefficiënte inning moeilijk is. Daarnaast was er één pleegkind waarvan de sociale bijdrage hoger lag dan de normale ouderbijdrage.

Erkende voorschoolse kinderopvang

De subsidiëring van de erkende voorschoolse kinderopvang bestaat uit verschillende componenten. De werkingskosten worden o.a. gesubsidieerd afhankelijk van de bezettingsgraad. De subsidiëring voor de personeelskost hangt af van de gemiddelde leeftijd en het aantal subsidiabele plaatsen²²¹. Daarnaast is er een forfaitaire subsidie per subsidiabele plaats en een aparte subsidie voor de logistieke functie. Zowel bij de diensten voor onthaalouders als de kinderdagverblijven schrijft het BVR van 23 februari 2001 voor dat de forfaitaire subsidie voor het basisaanbod moet worden verrekend met de gefactureerde bijdragen voor de opvangkosten. Er is dus geen verrekening van de subsidies met de specifieke opvangkostenbijdragen (bv. warme maaltijd) of de sanctionerende vergoedingen.

Elk kwartaal dient de erkende voorschoolse kinderopvang een aangifte op papier in bij K&G. Elke voorziening vermeldt daarop hoeveel ouderbijdragen ze in totaal hebben geïnd en op hoeveel dagen aanwezigheid dat slaat. De aangiften maken een onderscheid tussen aanwezigheden van 100%, 60% en 40%²²². K&G controleert de volledigheid van de gegevens en spoort belangrijke afwijkingen op. Zo zal elke afwijking van meer dan 0,5 euro op de gemiddelde ouderbijdrage aanleiding geven tot een bijkomend onderzoek. De juistheid van de gegevens die de voorzieningen doorsturen, wordt gecontroleerd door de Zorginspectie. Volgens K&G zouden die controles hebben aangetoond dat de voorzieningen de bijdrageberekening kwaliteitsvol uitvoeren.

K&G voert daarna de kwartaalgegevens manueel in het OSIRIS-systeem in, dat de ouderbijdragen verrekent met de subsidies. Het financieel team kijkt na of de subsidiebedragen geen belangrijke afwijkingen vertonen. Uiteindelijk zal de dienst Boekhouding de betalingen uitvoeren. De voorzieningen ontvangen een betaalbrief met details van de berekening.

²²⁰ 17,62 euro voor een verblijf van een dag en een nacht (cijfer maart 2013).

²²¹ Een subsidiabele plaats is in essentie een erkende plaats. Alleen als de gemiddelde bezetting van de voorziening gedurende te lange tijd onder een bepaald percentage blijft, verlaagt de overheid het aantal subsidiabele plaatsen.

²²² De ouderbijdrage hangt af van de aanwezigheidsduur van het kind. De normale bijdrage is geldig voor een verblijf tussen 5 en 12 uur per dag. Als het kind minder dan 3 uur/dag verblijft, is 40% van de normale bijdrage verschuldigd. Voor een verblijf tussen 3 en 5 uur, moet de ouder 60% van de normale bijdrage betalen.

Om de verrekeningswijze te controleren, heeft het Rekenhof aselect 38 voorzieningen gekozen uit de populatie van 588 erkende voorschoolse kinderopvangvoorzieningen (jaar 2011). Bij elke voorziening heeft het Rekenhof onderzocht of de kwartaalouderbijdragen die de voorzieningen vermeldten op de kwartaalaangifte, onderbouwd zijn. Daartoe heeft het de onderliggende detailgegevens opgevraagd bij de voorzieningen. De individuele bewijsstukken, zoals aanslagbiljetten, zijn niet opgevraagd. Die controle gebeurt immers geregeld door de Zorginspectie en dat agentschap valt buiten de auditscope. Daarnaast heeft het Rekenhof ook nagegaan of OSIRIS dezelfde ouderbijdragen bevat als de kwartaalaangiften. Ten slotte heeft het gecontroleerd of de verrekeningsgegevens op de betaalbrief overeenstemmen met de gegevens in OSIRIS.

Bij 11 van de 38 voorzieningen heeft het Rekenhof kleine verschillen vastgesteld tussen de kwartaalouderbijdragen en de bedragen vermeld in OSIRIS. Het overgrote deel van de afwijkingen is echter bijzonder klein (0,5% of kleiner) en wordt waarschijnlijk veroorzaakt door afrondingsfouten. Slechts bij 1 voorziening was de afwijking groter dan 1%. Ook de afwijkingen tussen OSIRIS en de betaalbrieven is minimaal. Slechts bij 2 dossiers is er een afwijking vastgesteld. Ook hier was de afwijking bijzonder klein (0,02% en 0,15%).

IKG-kinderopvang

In tegenstelling tot de erkende kinderopvang, moeten de ouders van een kind in de IKG-kinderopvang zelf hun ouderbijdrage berekenen. Dit gebeurt via de applicatie kindcode op de website van K&G. Telkens als een gezin zijn persoonlijke gegevens (inkomsten, gezinssamenstelling, enz.) heeft ingevuld, genereert de applicatie een mail naar de dossierbeheerders. Zij voeren enkele logische controles uit op de ingevoerde gegevens om bijzonder onrealistische aanvragen weg te filteren. Daarna verstuurt K&G de kindcode naar de ouders.

Naast een logische controle voert K&G wekelijks op ongeveer 10 dossiers een grondige controle uit. Het agentschap contacteert de ouders om de onderliggende bewijsstukken te bezorgen. Het aantal steekproeven hangt niet af van het aantal aanvragen, maar van de personeelsbeschikbaarheid.

Behalve de ouderbijdrage moet K&G beschikken over de aanwezigheden per kind om de maandelijkse gebruikersbijdrage te kunnen berekenen. Daarom versturen de voorzieningen voor de 10^{de} van elke maand een pdf-bestand naar K&G. De Zorginspectie gaat geregeld na of de voorzieningen de juiste aanwezigheden noteren. Dat bestand wordt automatisch ingelezen in de software van K&G. Op basis daarvan berekent het agentschap de maandelijkse ouderbijdragen. Die gegevens stuurt het vervolgens door naar de externe debiteurenbeheerder.

Voor de zelfstandige IKG-voorzieningen die zelf instaan voor de inning, gebruikt K&G die gegevens om de subsidie te kunnen verrekenen met de verschuldigde gebruikersbijdragen. Een voorziening ontvangt een vaste subsidie per dag dat ze een kind opvangt. De hoogte van de subsidie hangt af van de aanwezigheidsduur van het kind en verschilt tussen de onthaalouders en kinderdagverblijven²²³. De voorziening heeft recht op het verschil tussen die subsidie en de gefactureerde gebruikersbijdragen. K&G betaalt trimestrieel een voorschot van 90%²²⁴ uit, gebaseerd op de gegevens van twee kwartalen terug. In de eerste maand van elk kwartaal maakt K&G een saldoafrekening op voor het voorgaande kwartaal.

Het Rekenhof heeft aselect 36 subsidiedossiers onderzocht uit de populatie van 614 IKG-voorzieningen. Telkens heeft het nagegaan of de vermelde ouderbijdragen bij de subsidiebereke-

²²³ Een zelfstandig kinderdagverblijf krijgt 30,42 euro per dag en een zelfstandige onthaalouder 18,27 euro (cijfers maart 2013).

²²⁴ 70% in het derde kwartaal.

ning overeenstemmen met de kindcodes en de aanwezigheidslijsten. Het Rekenhof heeft geen problemen vastgesteld met de verrekeningswijze.

4.2.3 Boekhoudkundige verwerking van de verrekening

De betrokken agentschappen moeten de gebruikersbijdragen die ze zelf innen, alsook de eventuele verrekening correct en transparant verwerken in hun boekhouding. Op die manier verstrekken de jaarrekeningen getrouwe en consistente informatie. Als de gebruikersbijdragen worden geïnd door de voorziening en er geen verrekening plaatsvindt, moet alleen de voorziening de gebruikersbijdragen opnemen in haar boekhouding.

Binnen de Vlaamse welzijnssector zijn er drie agentschappen die rechtstreeks of onrechtstreeks een recht verwerven op de gebruikersbijdragen.

- Het Fonds Jongerenwelzijn int rechtstreeks de gebruikersbijdragen.
- K&G ontvangt via een externe debiteurenbeheerder de gebruikersbijdragen van een groot deel van de voorschoolse IKG-kinderopvang. Bij de overige voorzieningen uit de voorschoolse kinderopvang, alsook de gezinsondersteunende pleegzorg verrekent K&G de subsidies met de gebruikersbijdragen.
- Het VAPH verrekent de gebruikersbijdragen uit de (semi)residentiële gehandicaptenzorg met de subsidies.

K&G en het Fonds Jongerenwelzijn registreren de eigen geïnde gebruikersbijdragen op verschillende manieren. Het Fonds boekt de kinderbijslagen en bijkomende onderhoudsbijdragen in de bedrijfseconomische rekening 70 lopende opbrengsten. Bij K&G is dat de rekening 73 inkomens- en kapitaaloverdrachten. Omdat op die rekening alleen de gebruikersbijdragen staan, kan K&G gemakkelijker de verrekening maken met de subsidies. Budgettair is er geen verschil tussen beide agentschappen. De gebruikersbijdragen staan onder de budgettaire rekening 38.50 inkomensoverdrachten van gezinnen.

Ook de verrekening van de subsidiëring met de gebruikersbijdragen is verschillend bij de betrokken agentschappen. K&G boekt de gebruikersbijdragen uit de kinderopvang met verrekening op de bedrijfseconomische rekening 73 inkomens- en kapitaaloverdrachten. Dat gebeurt ook als de voorziening zelf instaat voor de inning en K&G de gebruikersbijdragen dus niet zelf ontvangt. Tegelijkertijd boekt K&G de subsidies bruto als een bedrijfseconomische kost onder de rubriek 64 inkomensoverdrachten. In de budgettaire boekhouding gebeurt de boeking van de gebruikersbijdragen op code 38.50 inkomensoverdrachten van gezinnen en de subsidie onder de code 34 inkomstenoverdrachten aan de gezinnen. Kind en Gezin motiveert de afzonderlijke boekingen door het boekhoudkundig principe dat compensatie tussen kosten en opbrengsten verbiedt. Bovendien vergroot het volgens K&G de transparantie over de financiering en de werkelijk uitgekeerde subsidies. Het VAPH daarentegen boekt de gebruikersbijdragen niet op een afzonderlijke rekening. Het beschouwt de gebruikersbijdragen als een onderdeel van de subsidieberekening. Daarom boekt het de gebruikersbijdragen als een minpost op de bedrijfseconomische rekening 64 inkomstenoverdrachten. Budgettair gebeurt hetzelfde onder de code 34 inkomstenoverdrachten aan de gezinnen. Dat betekent dat het VAPH alleen de nettosubsidies boekt. Bijgevolg kan in de jaarrekening van het VAPH geen afzonderlijke post gebruikersbijdragen verschijnen, zoals het geval is bij K&G. Net zoals het VAPH, boekt K&G voor de DGOP's echter alleen de nettosubsidies. De geïnde gebruikersbijdragen verminderen rechtstreeks de subsidie voor de onkostenvergoeding voor de pleeggezinnen. Omdat K&G voorstander is van een aparte boeking van subsidies en gebruikersbijdragen, wil de administratie dat veranderen. Het is echter niet opportuun dat te doen in een lopend boekjaar.

Het Rekenhof streeft een uniforme boekingswijze na. Zijn voorkeur gaat uit naar het systeem van K&G, waarbij de gebruikersbijdrage een afzonderlijke opbrengst is op de rekening 73 in-

komensoverdrachten. Hoewel de boeking niet altijd gepaard gaat met een kasstroom, maximaliseert die werkwijze de beschikbare boekhoudkundige informatie. Bovendien respecteert dat het bedrijfseconomische niet-compensatieprincipe.

De overheid dient de budgettaire en de bedrijfseconomische boekhouding maximaal op elkaar af te stemmen. Bijgevolg pleit het Rekenhof ook voor een afzonderlijke boeking van de gebruikersbijdragen in de budgettaire boekhouding. Ook al betekent dit dat het kan gaan om een verrichting zonder een kasstroom, zoals normaal vereist in een budgettaire boekhouding. Om daaraan tegemoet te komen, zouden de voorzieningen die zelf de gebruikersbijdragen innen, de bijdragen kunnen doorstorten naar K&G of het VAPH. Dat is echter een onnodige geldbeweging. Beide agentschappen moeten de voorzieningen immers meer subsidies uitkeren dan dat de voorzieningen gebruikersbijdragen innen.

Om alle controleactoren op eenzelfde lijn te krijgen, heeft het Rekenhof het probleem voorgelegd aan de werkgroep ESR95, opgericht door het agentschap Centrale Accounting. Daarin zitten vertegenwoordigers van het Rekenhof, het Instituut voor de Nationale Rekeningen, het Instituut van de Bedrijfsrevisoren en het agentschap Centrale Accounting. De werkgroep wil komen tot eenduidige regels inzake de ESR-rapportering voor alle instellingen die vallen onder het rekendecreet. De werkgroep heeft nog geen beslissing genomen over dit probleem.

4.3 Conclusie

Als de overheid toegankelijke en betaalbare zorg wil realiseren, is het logisch dat een voorziening geen financieel nadeel ondervindt als ze socio-economisch achtergestelde groepen opvangt of begeleidt. Alleen als de overheid de subsidies verrekent met de gebruikersbijdragen en de overheid het risico draagt van niet-inning, is dat gegarandeerd. Dat is thans enkel het geval in de IKG-kinderopvang waarbij het debiteurenbeheer verloopt via een externe debiteurenbeheerder.

Hoewel de andere soorten voorzieningen een theoretisch financieel nadeel hebben als ze socio-economisch achtergestelde groepen begeleiden, is dat effect in de praktijk mogelijk beperkt. Het VAPH compenseert de voorzieningen uit de (semi)residentiële gehandicaptenzorg in hun verrekening als ze kunnen aantonen dat ze niet-inbare gebruikersbijdragen hebben. Bij verschillende soorten voorzieningen zonder verrekening acht de administratie de kans klein dat een voorziening zich prioritair kan richten op een kapitaalkrachtiger publiek. Hun dienstverlening is vaak erg ingrijpend en gericht op specifieke doelgroepen. Dat laatste is minder het geval bij de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg.

In het algemeen stelt het Rekenhof vast dat de administraties alleen summier of soms zelfs niet kunnen motiveren waarom ze al dan niet verrekenen. De administraties die de subsidies verrekenen met de gebruikersbijdragen, doen dat correct, maar het VAPH kan de validiteit van de onderliggende cijfergegevens minder garanderen. Het VAPH en K&G verwijzen voor de controles naar de Zorginspectie. De wijze waarop beide agentschappen de gebruikersbijdragen boekhoudkundig verwerken, is verschillend.

Algemene conclusie

Hoofdstuk

5

Het Rekenhof bracht de verschillende soorten welzijnsvoorzieningen in kaart, alsook de gebruikersbijdragen die ze vragen. Geen enkel welzijnsdomein beschikt over actuele en volledige gegevens over de geïnde gebruikersbijdragen of het aantal gebruikers. Al dan niet expliciet in opdracht van het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse Regering voor de meeste soorten voorzieningen een gebruikersbijdrageregeling uitgewerkt. De regelgeving van elk welzijnsdomein verschilt echter sterk wat wetgevend niveau, detaillering en actualisatie betreft.

De gebruikersbijdrageregeling draagt onvoldoende bij tot maatschappelijk verantwoorde zorg. Ten eerste slagen de verschillende regelgevingen er zelden in voldoende te verduidelijken wat precies inbegrepen zit in een gebruikersbijdrage en wat niet. Dat bedreigt de uniforme toepasbaarheid van de regelgeving binnen een welzijnsdomein. Geregeld bepaalt de wetgeving niet expliciet dat een voorziening gratis werkt. Ook bestaat er verwarring in de residentiële gehandicaptenzorg en de residentiële CAW-opvang over welk kosten inbegrepen zijn in de bijdrage. Zeker in de residentiële gehandicaptenzorg rekenen voorzieningen daardoor bijkomende supplementen aan bovenop de wettelijke bijdrage. Dat creëert een ongelijke situatie voor mensen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden.

Ten tweede stelde het Rekenhof diverse situaties vast waarbij de gebruikersbijdragen onnodig kunnen verschillen tussen de diverse soorten voorzieningen. Zo verschilt de bijdrage voor een gelijkaardige hotelfunctie in de residentiële opvang van een CAW, CIG of CKG. In de ambulante gehandicaptenzorg kan de gebruikersbijdrage voor de woon- en leefkosten in grote mate afhangen van de wijze waarop een voorziening bepaalde kosten al dan niet doorrekent. Binnen de thuiszorgdiensten hangt de bijdrage voor een bepaald type welzijnszorg af van de soort voorziening die de zorg aanbiedt.

Een andere inconsistentie doet zich voor als een jongere wordt geplaatst in een voorziening die is gelijkgesteld aan de bijzondere jeugdzorg. Soms betaalt de opvoedingsverantwoordelijke de bijdrage uit de bijzondere jeugdzorg. Soms komt die bijdrage bovenop de bijdrage van de gelijkgestelde voorziening. Een andere regeling voor het zakgeld en de bijzondere kosten kan bovendien een bijkomend verschil veroorzaken met niet-geplaatste jongeren die in dezelfde voorziening verblijven.

Met uitzondering van een beperkt aantal soorten voorzieningen binnen K&G kan de Vlaamse overheid niet aangeven waarom een bepaald soort voorziening een gebruikersbijdrage vraagt, noch de hoogte van de bijdrage verklaren. Daardoor valt ook niet te verklaren waarom bij sommige soorten voorzieningen de gebruikersbijdragen een belangrijke financieringsbron vormen en bij andere niet. Dat maakte het ook onmogelijk voor het Rekenhof om een volledig zicht te krijgen op alle vormen van inconsistenties.

Ten derde stelde het Rekenhof vast dat in 43% van de onderzochte gevallen de gebruiker een bijdrage dient te betalen die geen rekening houdt met zijn draagkracht. In de overige gevallen betaalt de gebruiker niets of probeert de gebruikersbijdrage rekening te houden met de draagkracht van de gebruiker via verschillende soorten correctiemechanismen. De uitwerkingsgraad en complexiteit hiervan verschilt aanzienlijk. Naarmate de regelgeving vollediger en meer uitgewerkt is, neemt de praktische werkbaarheid vaak af. Het Rekenhof stelde ook vast dat inkomensafhankelijke gebruikersbijdragen op verschillende manieren progressief zijn, waarbij de hoogste inkomens bijna altijd relatief minder moeten bijdragen. Bovendien is de inkomensdefinitie zelf tussen de soorten voorzieningen verschillend, wat een bijkomende inconsistentie kan veroorzaken.

Het Rekenhof identificeerde twee factoren die de correctiemechanismen minder effectief maken. Ten eerste kan een voorschot- of waarborgregeling een bijkomende drempel creëren. Ten tweede verplicht de regelgeving alleen bij de voorschoolse kinderopvang en de gezinszorg een

jaarlijkse herberekening van de gebruikersbijdrage. Bij de andere soorten voorzieningen stemt de gebruikersbijdrage dus niet noodzakelijk overeen met de actuele situatie van de gebruiker.

De meeste voorzieningen staan zelf in voor de inning van de gebruikersbijdragen. Alleen bij de bijzondere jeugdzorg en het grootste deel van de IKG-kinderopvang draagt de overheid het risico op niet-inning. Daardoor ondervinden die voorzieningen geen nadeel als ze mensen met een precair socio-economisch profiel begeleiden. De Vlaamse overheid kan niet onderbouwen waarom ze alleen bij deze soort voorzieningen heeft gekozen voor een centrale inning.

Bij een beperkt aantal soorten voorzieningen binnen het VAPH en K&G verrekent de Vlaamse overheid de subsidies rechtstreeks met de gebruikersbijdragen. Binnen beide agentschappen gebeurt dat op een correcte manier. Wel verschilt de wijze waarop de agentschappen daarover rapporteren in hun jaarrekening. Daarnaast is het Rekenhof van oordeel dat de validiteit van de onderliggende cijfergegevens bij het VAPH minder gegarandeerd is.

Het Rekenhof stelde vast dat de Vlaamse overheid slechts summier of zelfs niet kan motiveren waarom ze al dan niet de subsidies verrekent met de gebruikersbijdragen. Alleen als de overheid de subsidies verrekent en het risico draagt op niet-inning, ondervindt een voorziening geen financieel nadeel als ze socio-economisch achtergestelde groepen opvangt of begeleidt. Die situatie doet zich thans alleen voor bij de IKG-kinderopvang waar een externe debiteurenbeheerder is aangesteld. Bij de andere soorten voorzieningen is dat nadeel in de praktijk mogelijk beperkt. Zo compenseert het VAPH de residentiële voorzieningen als ze kunnen aantonen dat ze niet-inbare bijdragen hebben.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

- Om maatschappelijk verantwoorde zorg mogelijk te maken, dient de Vlaamse overheid een onderbouwd gebruikersbijdrage- en verrekeningsbeleid uit te werken. Dat vereist een actueel blijvend overzicht van de geïnde gebruikersbijdragen, alsook van de kostprijs van de verschillende welzijnsdiensten.
- De Vlaamse Regering moet bij elke soort voorziening duidelijk bepalen welke kosten een gebruikersbijdrage al dan niet dekt. Om de rechtszekerheid te vergroten, dient de regelgeving expliciet te bepalen wanneer een voorziening gratis werkt en welke supplementen mogelijk zijn.
- Als de Vlaamse Regering een onderbouwd gebruikersbijdragebeleid uitwerkt, dient zij gelijkwaardige situaties gelijk te behandelen. De in het verslag aangehaalde inconsistenties kunnen daarbij dienen als aandachtspunten.
- Als de Vlaamse Regering betaalbare zorg wil realiseren, moet ze de gebruikersbijdrage in de mate van het mogelijke rekening laten houden met de draagkracht van de gebruiker. De gebruikte inkomens- en gezinsdefinities dienen op elkaar te worden afgestemd.
- Zeker voor de financieel belangrijke gebruikersbijdragen moet de Vlaamse Regering een geregelde herberekening op basis van de actuele situatie van de gebruiker verzekeren.
- Het is raadzaam dat de Vlaamse Regering ervoor zorgt dat een voorziening geen financieel nadeel ondervindt als ze socio-economisch zwakke gebruikers begeleidt of opvangt. Een centrale inning van de gebruikersbijdragen, alsook een verrekening kunnen daar in sommige gevallen toe bijdragen.
- De boekhoudkundige verwerking van gebruikersbijdragen en de informatieverstrekking over gebruikersbijdragen in de rekeningen van de agentschappen van de Vlaamse Gemeenschap dienen op uniforme wijze te gebeuren.

Reactie van de minister

Hoofdstuk



De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de leidend ambtenaren van de onderzochte agentschappen bezorgden een gezamenlijk antwoord op 4 juli 2013 (zie bijlage 4). De minister en zijn beleidsraad wensten het Rekenhof te bedanken voor het nuttig en bruikbaar overzicht van de gebruikersbijdragen in de welzijnssector. Wel stelden ze vast dat andere sectoren van de Vlaamse overheid die ook gebruikersbijdragen kennen, niet zijn meegenomen in de audit.

Ze benadrukten dat het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werk maakt van een begrippenkader, waarbij wordt gestreefd naar een uniformisering van zowel de bouwstenen (definities) als het gebruik van de begrippen. Dat project loopt en zal nog enige tijd in beslag nemen.

Zonder verdere concretisering kondigden ze ook aan dat in het laatste deel van deze legislatuur verschillende beleidsinitiatieven rekening zullen houden met de gebruikersbijdragen, zoals de (uitwerking van de) decreten over pleegzorg, kinderopvang, algemeen welzijnswerk en de maximumfactuur in de thuiszorg.

De minister en de beleidsraad reageerden in hun gezamenlijk antwoord niet op de algemene conclusies en gingen ook niet in op de aanbevelingen van het onderzoek. Het antwoord bevat punctuele opmerkingen per entiteit/agentschap. Die heeft het Rekenhof grotendeels verwerkt in het verslag.

In de punctuele opmerkingen reageerden ze wel onrechtstreeks op de voorlaatste aanbeveling. Die stelt dat een centrale inning alsook een verrekening ervoor kunnen zorgen dat een voorziening geen financieel nadeel ondervindt als ze socio-economisch zwakke gebruikers begeleidt of opvangt. Ten eerste stelt het antwoord dat de centrale inning bij de kinderopvang zal worden afgeschaft bij de inwerkingtreding van het nieuwe decreet kinderopvang. Ten tweede wordt de aanbeveling genuanceerd. Het financiële nadeel zou beperkt zijn omdat sommige soorten voorzieningen de gebruikersbijdragen niet nodig hebben voor de goede werking van de dienstverlening. Ook zou de kans zo goed als onbestaande zijn dat sommige soorten voorzieningen zich vanwege dat financiële nadeel preferentieel gaan richten op meer gegoede gebruikers. De hulpverlening is daarvoor te ingrijpend en te zeer gericht op socio-economisch precare doelgroepen.

Bijlagen

Bijlage 1:

Omschrijving van de voorzieningen

Hieronder volgt een omschrijving van alle 94 soorten voorzieningen in de welzijnssector. De 26 soorten voorzieningen die niet binnen de auditscope vallen, zijn aangeduid met een asterisk. De bevoegde administratie staat tussen haakjes.

Voorzieningen	Omschrijving
Adoptiedienst binnenlandse adoptie* (K&G)	Een adoptiedienst binnenlandse adoptie staat in voor de begeleiding van kandidaat-adoptanten bij de adoptie van een in België geboren kind.
Adoptiedienst interlandelijke adoptie (K&G)	Een adoptiedienst interlandelijke adoptie staat in voor de begeleiding van kandidaat-adoptanten bij de adoptie van een in het buitenland geboren kind.
Begeleidingstehuis (AJW)	Een begeleidingstehuis begeleidt (tijdelijk) minderjarigen in residentiële verband. Bepaalde tehuizen begeleiden minderjarigen vanaf 12 jaar en hebben een opnameplicht voor minderjarigen die in een gemeenschapsinstelling of een onthaal-, oriëntatie- en observatiecentrum verbleven (in alle andere gevallen is er geen opnameplicht).
Bemiddelingscommissie voor bijzondere jeugdbijstand* (AJW)	De bemiddelingscommissie voor bijzondere jeugdbijstand staat in voor de bemiddeling wanneer de minderjarige, zijn ouders en de consulenten van het Comité voor Bijzondere Jeugdzorg het niet eens geraken over de hulpverlening.
Centraal tolkenbureau (VAPH)	Organisatie die de tolkenwerking in Vlaanderen coördineert en waar iedereen terecht kan om een tolk aan te vragen. Het VAPH kan in een tegemoetkoming voorzien.
Centrum voor algemeen welzijnswerk/ CAW (WVG)	Een centrum voor algemeen welzijnswerk biedt professionele sociale hulp aan alle personen die moeilijkheden hebben vanwege maatschappelijke en psychosociale problemen. Er wordt informatie, advies en begeleiding gegeven met betrekking tot de meeste levensdomeinen, al dan niet gekoppeld aan residentiële opvang.
Centrum voor integrale gezinszorg/CIG (WVG)	Een centrum voor integrale gezinszorg biedt hulp aan gezinnen met ernstige opvoedingsproblemen. De hulpverlening bestaat uit intensieve opvoedingshulp en gezinszorg en grijpt in op dieperliggende problemen dan dat diensten voor gezinsondersteuning en opvoedingsondersteuning dat doen. De CIG's hebben ook een specifiek begeleidingsaanbod voor tienerouders.
Centrum voor observatie, oriëntering en behandeling/OBC (VAPH)	Mensen kunnen bij een observatie- en behandelingscentrum terecht als er (nog) geen duidelijkheid bestaat over de precieze aard van de handicap van een kind of over de meest geschikte ondersteuning. De OBC's richten zich vooral tot kinderen en jongeren met complexe gedrags- en emotionele stoornissen, al dan niet in combinatie met een verstandelijke handicap. Een OBC stelt zich tot doel via intensieve observatie tot een diagnose te komen, te starten met een behandeling en gericht door te verwijzen voor verdere ondersteuning door een gepaste dienst of voorziening.
Centrum ter preventie van zelfdoding/ CPZ (VAZG)	Het centrum ter preventie van zelfdoding heeft als basisdoelstelling het vermijden van zelfdoding en beschikt hiertoe onder andere over de Zelfmoordlijn.
Centrum voor borstkankeropsporing* (VAZG)	Een centrum voor borstkankeropsporing is een expertisecentrum inzake vroegtijdige borstkankeropsporing. De centra staan in voor een groot deel van de organisatie van het Vlaams bevolkingsonderzoek naar borstkanker.

Centrum voor geestelijke gezondheidszorg/CGG (VAZG)	Een centrum voor geestelijke gezondheidszorg verleent tweedelijns ambulante zorg aan personen met ernstige psychische, psychosociale en psychiatrische problemen.
Centrum voor herstelverblijf* (VAZG)	Een centrum voor herstelverblijf biedt opvang, verzorging en revalidatie aan mensen die herstellen van een operatie in een ziekenhuis of herstellen van een zware aandoening of ongeval. Het is toegankelijk voor alle leeftijdsgroepen en voor een verblijf van maximaal 60 dagen.
Centrum voor kindzorg en gezinsondersteuning/CKG (K&G)	Een centrum voor kindzorg en gezinsondersteuning begeleidt gezinnen met kinderen tot twaalf jaar die een (dreigend) opvoedingsprobleem hebben.
Centrum voor kortverblijf* (VAZG)	Een centrum voor kortverblijf biedt tijdelijk verzorging en opvang aan ouderen (dag en nacht of alleen 's nachts). Ze zijn verbonden aan een woonzorgcentrum of soms ook aan een centrum voor herstelverblijf en vormen een tussenschakel tussen thuis blijven wonen met thuisverzorging en een permanent verblijf in een assistentiewoning of woonzorgcentrum.
Centrum voor menselijke erfelijkheid* (VAZG)	Een centrum voor menselijke erfelijkheid is een expertisecentrum dat het erfelijk karakter van aandoeningen onderzoekt en technieken ontwikkelt om erfelijke ziekten en/of handicaps te voorkomen. Het wordt beschouwd als een zware medisch-technische dienst van een ziekenhuis en is steeds verbonden aan een Belgische universiteit.
Centrum voor ontwikkelingsstoornissen/COS (VAPH)	Een centrum voor ontwikkelingsstoornissen heeft als taak om kinderen met ontwikkelingsstoornissen zo vroeg mogelijk op te sporen, de graad en de ernst van hun handicap vast te stellen. De verblijfsduur is beperkt tot 3 maanden. Het centrum geeft advies over de beste therapeutische aanpak en raadt eventuele hulpmiddelen of geschikte voorzieningen aan voor behandeling, onderwijs en begeleiding.
Centrum voor de opsporing van metabole aandoeningen* (VAZG)	Een centrum voor de opsporing van metabole aandoeningen spoort vroegtijdig aangeboren afwijkingen op in het metabolisme (stoornissen in de stofwisseling) bij pasgeborenen.
Centrum voor relatievorming en zwangerschapsproblemen (WVG)	Zie Fara.
Centrum voor Tele-Onthaal (WVG)	Een Centrum voor Tele-Onthaal heeft als voornaamste opdracht het bieden van hulpverlening, crisisopvang, informatie en advies via de telefoon of een ander elektronisch communicatiemiddel, met bijzondere aandacht voor zelfdodingpreventie.
Comité bijzondere jeugdzorg* (AJW)	Een comité bijzondere jeugdzorg biedt hulp aan jongeren en hun ouders in problematische opvoedingssituaties (POS). De hulpverlening is vrijwillig (in tegenstelling tot de jeugdrechtsbank waar de hulpverlening gedwongen is).
Consultatiebureau voor het jonge kind (K&G)	In een consultatiebureau voor het jonge kind kunnen ouders met niet-schoolgaande kinderen terecht voor preventieve medische, psychosociale en/of pedagogische raadplegingen.
Dagcentrum (AJW)	Dagcentra voor schoolgaande jeugd begeleiden minderjarigen in de week na de schooluren en tijdens de vakantiedagen. Daarnaast worden de gezinnen ambulant begeleid.

Dagcentrum/begeleid werken (VAPH)	Een dagcentrum is een semiresidentiële voorziening die een zinvolle dagbesteding aanbiedt voor personen met een handicap die door hun situatie niet of niet meer betalend werk kunnen verrichten. Daarnaast biedt een dagcentrum training of therapie aan op diverse domeinen zoals kinesitherapie, logopedie, zelfredzaamheidstraining. Begeleid werken is bedoeld voor personen met een handicap die net niet het niveau van een betaalde job halen, maar die meer aankunnen dan de gewone atelieractiviteiten in een dagcentrum. Ze werken onder begeleiding van het dagcentrum deeltijds, zonder verloning of arbeidscontract, in een sociale voorziening of een culturele organisatie, bij een particulier of in een bedrijf.
Dagcentrum voor palliatieve verzorging* (VAZG)	Een dagcentrum voor palliatieve verzorging biedt overdag opvang en verzorging aan palliatieve personen.
Dagverzorgingscentrum* (VAZG)	Een dagverzorgingscentrum maakt meestal deel uit van een woonzorgcentrum en biedt opvang en verzorging overdag aan ouderen. Het centrum neemt tijdelijk de opvang en zorg over van de mensen die normaal thuis instaan voor de zorg (bv. mantelzorgers). Ouderen kunnen er een of meer dagen per week naartoe gaan en krijgen er gelijkaardige zorg als in een woonzorgcentrum.
Dienst gezinszorg en aanvullende thuiszorg (VAZG)	De gezinszorg houdt in: persoonsverzorging, hulp in het huishouden, psychosociale en pedagogische ondersteuning en begeleiding (gezelschap, aanspreekpunt, doorverwijzen naar andere zorgverleners, enz.) en in beperkte mate ook hulp bij het schoonmaken van de woning. De aanvullende thuiszorg houdt de schoonmaak van de woning in. Sommige diensten bieden ook oppashulp aan of helpen bij karweitjes (kleine reparaties, schilderen of behangen, enz.).
Dienst inclusieve ondersteuning/DIO (VAPH)	De diensten inclusieve ondersteuning zijn op dezelfde leest geschoeid als (en komen in de plaats van) de diensten voor beschermd en geïntegreerd wonen: volwassen personen met een handicap wonen in een eigen woning, in een gewone omgeving, en betalen zelf hun woon- en leefkosten. Na de zorgvraagverduidelijking van de cliënt levert de DIO ondersteuning op maat en streeft hij naar een samenwerking met reguliere diensten, mantelzorg en het netwerk van de persoon met een handicap.
Dienst maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (VAZG)	De diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen maken deel uit van een ziekenfonds en richten zich dan ook vooral naar de eigen leden. Ze richten zich specifiek naar personen die door ziekte, handicap, ouderdom of vanuit sociale kwetsbaarheid tijdelijk of blijvend problemen ondervinden. Ze kunnen er terecht met vragen of problemen in verband met thuiszorg, kinderbijslag, zorgverzekering, de sociale of financiële situatie, pensioenen, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, enz.
Dienst ondersteuningsplan* (VAPH)	Een dienst ondersteuningsplan gaat voor personen met een handicap na op welke wijze de ondersteuning zo inclusief mogelijk kan worden georganiseerd. Het is de bedoeling dat iedere persoon met een handicap bij zijn instap in de zorg een professioneel ondersteund proces van vraagverheldering kan doormaken, met als eindresultaat een ondersteuningsplan. Op die manier kan de zorg aan de betrokken persoon maximaal vraaggericht worden gemodelleerd.

Dienst voor begeleid wonen (VAPH)	Een dienst voor begeleid wonen biedt ondersteuning aan meerderjarige personen met een handicap die zelfstandig wonen (of plannen daartoe hebben) en die zich niet volledig op eigen kracht in het sociale leven kunnen inschakelen, maar dat wel kunnen met een beperkte begeleiding.
Dienst voor begeleid zelfstandig wonen (AJW)	Een dienst voor begeleid zelfstandig wonen begeleidt minderjarige jongeren vanaf 17 jaar die zelfstandig wonen.
Dienst voor beschermd wonen (VAPH)	Een dienst voor beschermd wonen richt zich tot meerderjarige personen met een handicap die willen zelfstandig wonen, maar voor wie de begeleiding in begeleid wonen te licht is en die in een tehuis voor (niet-)werkenden te intensief. Voorwaarde is wel dat het om een lichte tot matige handicap gaat.
Dienst voor crisishulp aan huis (AJW)	Een dienst voor crisishulp aan huis biedt hulp aan gezinnen in crisissituaties waar een of meer kinderen dreigen uit huis te worden geplaatst. De hulp is kortdurend, mobiel, intensief en vindt plaats bij het gezin thuis.
Dienst voor gastopvang (VAZG)	Gastopvang betekent dat een gastgezin een zorgbehoevende op bepaalde dagen overdag, 's nachts of gedurende een aantal dagen opvangt in de eigen woning van het gezin. De gastgezinnen zijn vrijwilligers. De diensten voor gastopvang coördineren vraag en aanbod. Gastgezinnen vormen een aanvulling op de professionele hulp, de vrijwilligers van de diensten voor oppashulp en de mantelzorgers. Het is de bedoeling om zo de mantelzorger te ondersteunen en tijdelijk zijn taken over te nemen.
Dienst voor gezinsondersteunende pleegzorg/DGOP (K&G)	Een dienst voor gezinsondersteunende pleegzorg staat in voor de bemiddeling voor de kortstondige opvang van een minderjarige (tot twaalf jaar) bij een pleeggezin bij een probleem- of crisissituatie.
Dienst voor herstelgericht en constructieve afhandeling/HCA (AJW)	Een dienst voor herstelrechtelijke en constructieve afhandelingen richt zich uitsluitend op jongeren die een delict hebben gepleegd.
Dienst voor logistieke hulp (VAZG)	Een dienst voor logistieke hulp biedt hulp aan bij het schoonmaken van de woning. Sommige diensten bieden ook hulp bij karweitjes in en rond de woning. Iedereen die in zijn thuissituatie, vanuit een bepaalde zorgbehoefte, nood heeft aan schoonmaak- of karwei-hulp, kan zich richten tot deze dienst. Er wordt een sociaal onderzoek gevoerd om te bepalen welke hulp nodig is en hoeveel.
Dienst voor maatschappelijk onderzoek inzake interlandelijke adoptie (K&G)	Een dienst voor maatschappelijk onderzoek staat – in opdracht van de jeugdrechtsbank – in voor het maatschappelijk onderzoek van kandidaat-adoptanten met het oog op de adoptie van een buitenlands kind.
Dienst voor onthaalouders (K&G)	Een dienst voor onthaalouders staat in voor de opvang van kinderen in een onthaalgezin. De dienst staat in voor de selectie en begeleiding van de onthaalouders en zorgt voor het contact met ouders die hun kind willen laten opvangen.
Dienst voor oppashulp (VAZG)	Een dienst voor oppashulp organiseert oppashulp door vrijwilligers die betrokkene overdag of 's nachts gezelschap houden, veiligheid bieden en een aantal basiszorgen verlenen. De dienst coördineert de vraag en het aanbod. Oppashulp door vrijwilligers vormt een aanvulling op de professionele hulp en op de hulp van de mantelzorgers.
Dienst voor plaatsing in gezinnen (VAPH)	Als de zorg voor een persoon met een handicap (zowel minderjarigen als volwassenen) te zwaar wordt voor de ouders, kunnen ze de opvang voor een korte of lange periode toevertrouwen aan een pleeggezin. Het pleeggezin neemt de verzorging, de opvoeding, de huisvesting en het onderhoud van de persoon met een handicap op zich.

Dienst voor pleegzorg (AJW)	Diensten voor pleegzorg organiseren het tijdelijk verblijf van minderjarigen in pleeggezinnen, met een maximum van vier pleegkinderen per gezin.
Dienst voor thuisbegeleiding (VAPH)	Een dienst voor thuisbegeleiding biedt pedagogische en psychosociale ondersteuning aan gezinnen met minder- of meerderjarige kinderen met een motorische, zintuiglijke of verstandelijke handicap, of met autisme. Er wordt ook ondersteuning geboden aan meerderjarige, zelfstandig levende personen met een handicap die door de aard van hun handicap nood hebben aan handicapspecifieke ondersteuning en kennis, die niet door een dienst voor begeleid wonen kunnen worden geboden.
Dienst voor thuisverpleging* (VAZG)	Een dienst voor thuisverpleging groepeerd een aantal thuisverpleegkundigen, die ofwel als werknemer voor de dienst zelf werken, ofwel als zelfstandige met de dienst samenwerken. Thuisverpleging gebeurt door verpleegkundigen. Het takenpakket bestaat uit het toedienen van medicijnen of insputingen, het verzorgen van wonden, het verlenen van palliatieve zorgen, enz. Naast verpleegkundige zorg is er aandacht voor gezins- en sociale omstandigheden.
Dienst voor zelfstandig wonen (VAPH)	Een dienst voor zelfstandig wonen richt zich tot meerderjarigen met een fysieke handicap die zelfstandig willen leven, maar hulp nodig hebben bij de activiteiten van het dagelijks leven (voor personen met een fysieke én verstandelijke handicap zijn beschermd of geïntegreerd wonen aangewezen).
Expertisecentrum dementie Vlaanderen* (VAZG)	Een expertisecentrum dementie biedt informatie en begeleiding aan iedereen die geconfronteerd wordt met dementie (burgers en hulpverleners). Ook verzamelen de expertisecentra de informatie en expertise die er in Vlaanderen aanwezig is over dementie.
Expertisecentrum kraamzorg (K&G)	Het expertisecentrum kraamzorg organiseert o.a. workshops en informatiesessies voor zwangere vrouwen.
Fara (WVG)	Fara (het voormalige centrum voor relatievorming en zwangerschapsproblemen) is een expertisecentrum met een eigen hulpaanbod dat werkt rond ongeplande zwangerschap, tienerzwangerschap, (post)abortus en prenatale diagnose.
Gemelde kinderopvang* (K&G)	Elke persoon die regelmatig kinderen opvangt en geen familie is van die kinderen, is verplicht dat aan K&G te melden (inclusief gratis opvang). Voor de gemelde opvang zijn er geen wettelijke voorwaarden op het vlak van kwaliteit. Opvang met een erkenning of opvang met een attest van toezicht voldoen beide aan wettelijke voorwaarden.
Geïntegreerd woonproject (VAPH)	Een dienst voor geïntegreerd wonen richt zich tot personen met een handicap met een zwaardere zorgbehoefte (zoals cliënten van tehuizen niet-werkenden) die ondersteuning nodig hebben die neigt naar opvang in een tehuis voor niet-werkenden, maar voor wie beschermd wonen een stap te ver is en dus buiten een tehuis willen leven. De diensten bieden de cliënten een globale begeleiding in hun woonsituatie en organiseren een aangepaste dagbesteding of leiden hen daarnaartoe. In deze begeleidingsvorm kunnen klassieke voorzieningen de betrokken personen huisvesten in inclusieve woonprojecten (geïntegreerd in de gewone woonomgeving).

Gemandateerde voorziening/flexibele opvangpool (K&G)	Een gemandateerde voorziening geeft informatie over opvang van kinderen tijdens vroege of late uren, 's nachts of tijdens het weekend. Ook wie occasionele opvang zoekt, kan bij hen terecht. Een flexibele opvangpool is een voorziening waar doelgroepwerknemers worden ingezet voor flexibele en occasionele kinderopvang (een doelgroepwerknemer is een werknemer die beantwoordt aan het SINE-profiel voor een gemandateerde voorziening in Vlaanderen of een werknemer die voldoet aan de voorwaarden voor gesubsidieerde contractuelen voor een gemandateerde voorziening in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad).
Gemeenschapsinstelling (AJW)	Een gemeenschapsinstelling staat in voor de organisatie van residentiële hulpverlening aan minderjarigen die een als misdaad omschreven feit hebben gepleegd of in een zwaar problematische opvoedingssituatie verkeren. De instelling moet zorgen voor het eerste onthaal en oriëntatie, de observatie, de open opvoeding en begeleiding voor jongeren of voor de gesloten opvoeding en begeleiding van jongeren.
Gezinstehuis (AJW)	Een gezinstehuis neemt naast eigen kinderen ook minimaal vijf en maximaal tien minderjarigen tijdelijk op in gezinsverband.
Initiatief beschut wonen* (VAZG)	Een initiatief voor beschut wonen begeleidt mensen met psychische problemen die geen nood hebben aan een permanent verblijf in een psychiatrisch ziekenhuis. Het biedt hen een woonvorm waar ze begeleiding krijgen. Er zijn 2 vormen, nl. groepswonen (ten minste 3 en maximaal 10 personen delen een woning) en individueel wonen.
Initiatief voor buitenschoolse opvang (K&G)	Een initiatief voor buitenschoolse opvang vangt kinderen tot en met het zesde leerjaar op voor en na schooltijd, op woensdagnamiddagen, op schoolvrije dagen en tijdens vakanties.
Integraal laagdrempelig opvoedingsondersteuningspunt (K&G)	Deze zogenaamde <i>inloopteams</i> bieden laagdrempelige en groepsgesichte opvoedingsondersteuning aan kansarme ouders met aanstaande en niet-schoolgaande kinderen.
Internaat (VAPH)	Een internaat biedt opvang en begeleiding aan, zowel aan schoolgaande als niet-schoolgaande kinderen en jongeren met een handicap. Specifieke therapieën behoren tot het aanbod: kinesithérapie, logopedie, ergotherapie, zelfredzaamheidstraining, structurering en andere specifieke trainingen. Een internaat is dikwijls verbonden aan een school voor buitengewoon onderwijs.
Kinderdagverblijf (K&G)	Een kinderdagverblijf vangt niet schoolgaande kinderen in groepsverband op in speciaal ingerichte lokalen.
Kinderdagverblijf met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang (K&G)	Een kinderdagverblijf met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang vangt kinderen tot en met het zesde leerjaar op voor en na schooltijd, op woensdagnamiddagen, op schoolvrije dagen en tijdens vakanties. De opvang wordt georganiseerd door een erkend en gesubsidieerd kinderdagverblijf in aparte lokalen.
Kortverblijf (VAPH)	Kortverblijf is bedoeld voor personen met een handicap (zowel minderjarigen als volwassenen), waarbij de voorziening betrokkene opvang en begeleiding biedt voor een korte periode, bv. omdat de ouders door welke omstandigheden dan ook (bv. een crisisperiode) niet voor het kind kunnen zorgen.

Lokaal dienstencentrum (VAZG)	Een lokaal dienstencentrum biedt o.a. informatieve, recreatieve en vormende activiteiten aan. Die activiteiten zijn specifiek bedoeld om de zelfredzaamheid en het sociale netwerk van de deelnemers te versterken. Ze gebeuren in onderlinge afstemming of samenwerking met de lokale verenigingen en organisaties die gelijksoortige activiteiten aanbieden. Een lokaal dienstencentrum biedt ook hulp bij activiteiten uit het dagelijkse leven (kapper, hulp bij het boodschappen doen, hulp bij het wassen, enz.). Het centrum helpt op die manier om personen zo lang mogelijk thuis te laten wonen.
Lokale dienst buitenschoolse opvang (K&G)	Een erkend kinderdagverblijf, een initiatief voor buitenschoolse opvang of een buurt- en nabijheidsdienstproject kunnen de toestemming krijgen om een lokale dienst voor buurtgerichte kinderopvang te organiseren. Bij een lokale dienst buitenschoolse opvang worden kinderen tot en met het zesde leerjaar laagdrempelig opgevangen voor en na schooltijd, op woensdagnamiddagen, op schoolvrije dagen en tijdens vakanties. De participatie van kwetsbare gezinnen en een sterke lokale inbedding staan centraal.
Lokale dienst voorschoolse opvang (K&G)	Zie lokale dienst buitenschoolse opvang. Bij een lokale dienst voorschoolse opvang worden kinderen opgevangen die nog niet of niet voltijds naar school gaan. Er kunnen ook kinderen uit het kleuteronderwijs opgevangen worden.
Mammografische eenheid* (VAZG)	Een mammografische eenheid is een radiologische dienst van een ziekenhuis, een vennootschap van een of meer radiologen of een zelfstandige radioloog die instaat voor het nemen van de screeningsmammografieën en een eerste beoordeling ervan.
Multidisciplinair team/MDT (VAPH)	Een multidisciplinair team is een dienst die personen met een handicap bijstaat voor de inschrijvingsprocedure bij het VAPH (afleveren multidisciplinair verslag met de omschrijving van de handicap en de voorgestelde ondersteuning), bij het aanvragen van materiële hulpmiddelen of het aanvragen van een persoonlijk assistentiebudget. O.a. de volgende centra en diensten kunnen als team erkend worden: CLB's, revalidatiecentra, observatiecentra in het kader van jeugdbijstand, COS, kinderpsychiatrische ziekenhuisdiensten.
Multifunctioneel centrum (AJW)	Een multifunctioneel centrum staat open voor alle jongeren die in de bijzondere jeugdzorg terechtkomen (zowel binnen de vrijwillige als de gedwongen hulpverlening) en biedt zowel residentiële als ambulante begeleiding, thuisbegeleiding en dagbesteding. De verschillende vormen kunnen worden gevarieerd. De hulpverlening wordt vertaald in trajecten, waarbij zorgmodaliteiten worden ingezet afhankelijk van een evoluerende hulpvraag. Die werkwijze laat toe de jongere en zijn gezin snel op maat te helpen.

Onthaal-, oriëntatie- en observatie-centrum/OOOC (AJW)	Een opvang-, oriëntatie- en observatiecentrum heeft 3 verschillende types van opdrachten: 1) Onthaal: de jongere verblijft maximum 60 dagen in een OOOC in afwachting van een vrijgekomen plaats in de passende hulpvoorziening. Een onthaal is altijd residentieel. 2) Oriëntatie: een tijdelijke begeleiding van maximaal 60 dagen. Het OOOC gaat op zoek naar een geschikte oplossing voor de toekomst. 3) Observatie: verschilt weinig van oriëntatie, maar duurt langer (maximaal 120 dagen) om een diepere analyse van het probleem mogelijk te maken. Een oriëntatie en observatie kan zowel ambulant als residentieel zijn. Daarnaast neemt een OOOC op elk moment van de dag of de nacht minderjarigen op die door de politie zijn aangehouden, die niet onmiddellijk kunnen worden teruggebracht bij de personen die ze onder hun bewaring hebben, noch onmiddellijk voor de gerechtelijke overheid kunnen worden gebracht.
Opvoedingswinkel (K&G)	In een opvoedingswinkel kunnen ouders laagdrempelig terecht met algemene vragen over opvoeding en ontwikkeling. Er worden ook vormingsactiviteiten en ontmoetingsmomenten georganiseerd voor opvoedingsverantwoordelijken.
Organisatie inzake vrijetijdszorg (VAPH)	Een organisatie inzake vrijetijdszorg is een organisatie die vrijetijdsactiviteiten organiseert voor personen met een handicap.
Prenataal Steunpunt (K&G)	Een prenataal steunpunt biedt intensieve medische en psychosociale begeleiding aan maatschappelijk kwetsbare zwangere vrouwen.
Provinciale Evaluatiecommissie* (VAPH)	Multidisciplinair samengestelde commissie die de handicap bepaalt, de ondersteuningsbehoefte alsook de aard en de graad van ondersteuning die vereist is om maatschappelijke integratie mogelijk te maken. Dit orgaan fungeert als toegangspoort voor de gehandicaptenzorg.
Psychiatrisch verzorgingstehuis* (VAZG)	Een psychiatrisch verzorgingstehuis biedt begeleiding en verzorging aan oudere mensen met psychische problemen. Het zijn mensen van wie de toestand is gestabiliseerd. Ze hebben dus geen nood meer aan opname en verzorging in een (psychiatrisch) ziekenhuis. Om voldoende integratie in de samenleving mogelijk te maken, mag een psychiatrisch verzorgingstehuis niet op de campus van een psychiatrisch ziekenhuis gevestigd zijn.
Regionaal dienstencentrum (VAZG)	Een regionaal dienstencentrum heeft verschillende kernopdrachten. Het biedt o.a. informatie en vorming aan via groepsactiviteiten. Die activiteiten zijn bedoeld voor ouderen, voor mantelzorgers of voor vrijwilligers. Zij hebben de specifieke opdracht de vraag en het aanbod in de vrijwilligerszorg op elkaar af te stemmen. Daarnaast kunnen mensen er terecht voor informatie en advies over allerlei hulpmiddelen (woningaanpassing, personenalarmsystemen, enz.). Ten slotte organiseren de centra het overleg tussen de verschillende zorgverleners (bv. huisarts, kinesist, thuisverpleger) over een individuele patiënt.
Regionaal instituut voor samenlevingsopbouw (WVG)	Een regionaal instituut voor samenlevingsopbouw biedt ondersteuning aan groepen van mensen opdat ze hun basisrechten zouden kunnen uitoefenen. Er is hierbij vooral oog voor mensen die kampen met maatschappelijke achterstelling of uitsluiting.

Revalidatiecentrum* (VAPH)	In een revalidatiecentrum worden kinderen en volwassenen met functionele en/of structurele beperkingen gediagnosticeerd en behandeld door een multidisciplinair team. Revalidatie is gericht op herstel of verbetering van de stoornis en op een zo goed mogelijk functioneren van de persoon in zijn omgeving (gezin, school, werk, enz.). Sommige centra zijn verbonden aan een ziekenhuis, terwijl andere enkel aan ambulante revalidatie doen.
Semi-internaat (VAPH)	Een semi-internaat biedt opvang en begeleiding overdag aan, aan zowel schoolgaande als niet-schoolgaande kinderen en jongeren met een handicap. Onder begeleiding wordt verstaan: pedagogische, medische, psychologische en sociale ondersteuning. Bij de schoolgaanden ligt de nadruk op voor- en naschoolse opvang en op een aangepast opvoedings- en/of therapeutisch kader. De semi-internaten zijn meestal verbonden aan een school voor buitengewoon onderwijs. Bij de niet-schoolgaanden ligt de nadruk op verzorging en stimulatie van de basisfuncties. Het gaat dan ook om kinderen of jongeren die wegens hun handicap of hun leeftijd niet naar school kunnen.
Serviceflat* (VAZG)	Een serviceflat vormt een combinatie van zelfstandig wonen met (permanente) ondersteuning en zorg op maat. Het is gericht op een oudere (+60) of een ouder koppel dat door een beroep te doen op thuiszorg en de permanentiedienst die een groep van serviceflats biedt, zelfstandig kan blijven wonen.
Sociale dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand* (AJW) Sociale dienst voor vrijwillige jeugdbijstand* (AJW)	In de bijzondere jeugdbijstand wordt een onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige en de gedwongen hulpverlening. De vrijwillige hulpverlening verloopt via het comité voor bijzondere jeugdzorg (CBJ), de gedwongen via de jeugdrechter. Zowel het CBJ als de jeugdrechter kunnen een beroep doen op een sociale dienst (respectievelijk de sociale dienst voor vrijwillige jeugdbijstand en de sociale dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand). In concreto neemt de sociale dienst kennis van de situatie en poogt te helpen door advies, doorverwijzing en overleg, het uitwerken van een aangepast hulpverleningsprogramma en/of het organiseren van een concreet hulpaanbod.
Steunpunt adoptie (K&G)	Al wie een kind uit het buitenland wil adopteren, moet eerst een voorbereidingsprogramma volgen bij het steunpunt adoptie (vroeger: voorbereidingscentrum interlandelijke adoptie). Het programma heeft tot doel informatie te verstrekken over de procedures en de kandidaten te begeleiden in het proces. Het steunpunt verzorgt ook de nazorg bij een adoptieprocedure.
Tehuis voor niet-werkenden (VAPH)	Een tehuis voor niet-werkenden richt zich tot personen met een ernstige handicap en met een zware zorgbehoefte. Bewoners van tehuizen voor niet-werkenden worden, naargelang van de zwaarte van hun zorgnoden, ingedeeld in bezigheids- en nursingscliënten. Bij nursingcliënten ligt de nadruk op de verzorging en de paramedische behandeling, zoals kinesitherapie. Dikwijls gaat het om personen met een meervoudige handicap. Bezigheidcliënten kunnen, onder persoonlijke begeleiding en naargelang van hun individuele mogelijkheden, deelnemen aan arbeidsvervangende activiteiten of vaardigheidstrainingen.
Tehuis voor werkenden (VAPH)	Een tehuis voor werkenden richt zich voornamelijk tot personen met een verstandelijke of motorische handicap die niet bij ouders, familie of alleen kunnen wonen of voor wie ondersteuning door een dienst voor begeleid of beschermd wonen onvoldoende is. Een tehuis voor werkenden biedt psychosociale begeleiding en woonondersteuning. Als betrokkene niet (meer) kan werken (hij is werkloos, ziek of gepensioneerd), dan biedt het tehuis een dagbesteding aan.

Thuisbegeleidingsdienst (AJW)	Een thuisbegeleidingsdienst begeleidt minderjarigen en hun gezin bij hen thuis.
Vereniging waar armen het woord nemen (WVG)	Een vereniging waar armen het woord nemen heeft als hoofdplicht om vanuit de ervaringen van mensen in armoede het beleid, het middenveld en de maatschappij te sensibiliseren rond armoede en te veranderen met het oog op armoedebestrijding.
Vertrouwenscentrum kindermishandeling (K&G)	Bij een vertrouwenscentrum kindermishandeling kunnen mogelijke gevallen van kindermishandeling worden gemeld. Het centrum stelt een diagnose en stippelt een hulpverleningstraject uit. Bij gebrek aan externe alternatieven kan het centrum zelf instaan voor de hulpverlening.
Vlaams centrum voor adoptie/VCA* (K&G)	Het Vlaams centrum voor adoptie, de vroegere Vlaamse centrale autoriteit adoptie, begeleidt kandidaat-adoptanten bij de adoptieprocedure, meer bepaald tijdens de voorbereiding, de bemiddeling en de nazorg. Daarnaast geeft de VCA vorm aan het adoptiebeleid in Vlaanderen.
Vorbereidingscentrum interlandelijke adoptie (K&G)	Zie Steunpunt adoptie
Wonen onder begeleiding van een particulier/WOP (VAPH)	Wonen onder begeleiding van een particulier is een ambulante vorm van pleegzorg. De persoon met een handicap woont dan zelfstandig, maar krijgt daarbij ondersteuning van een niet-professionele hulpverlener, meestal een vertrouwenspersoon uit de omgeving van betrokkene. De begeleider ondersteunt betrokkene in zijn dagelijkse activiteiten, maar woont niet bij hem in.
Woonzorgcentrum* (VAZG)	Een woonzorgcentrum is beter bekend onder de vroegere naam rusthuis. Als in een woonzorgcentrum ook speciale plaatsen zijn voor zwaar zorgbehoevende ouderen, is er sprake van een rust- en verzorgingstehuis (RVT). Een woonzorgcentrum biedt permanente opvang en verzorging aan ouderen.
Zelfstandige buitenschoolse opvangvoorziening (K&G)	Een zelfstandige buitenschoolse opvangvoorziening vangt enkel kleuters en kinderen van de lagere school op, voor en na de schooluren en op vakantiedagen. De opvang gebeurt op zelfstandige basis. De kinderen verblijven in lokalen die daar speciaal voor zijn ingericht. De prijs die de ouder betaalt voor de opvang, hangt niet af van het inkomen.
Zelfstandig kinderdagverblijf (K&G)	Een zelfstandig kinderdagverblijf vangt kinderen in groepsverband op in speciaal ingerichte lokalen (minstens 8 kinderen). De prijs die de ouder betaalt voor de opvang, hangt niet af van het inkomen.
Zelfstandig kinderdagverblijf met IKG (K&G)	Idem zelfstandig kinderdagverblijf. Hier is de hoogte van de ouderbijdrage wel afhankelijk van het inkomen.
Zelfstandig onthaalouder (K&G)	Een zelfstandig onthaalouder vangt maximaal 7 kinderen bij hem of haar thuis op. De prijs die de ouder betaalt voor de opvang, hangt niet af van het inkomen.
Zelfstandig onthaalouder met IKG (K&G)	Idem zelfstandig onthaalouder. Hier is de hoogte van de ouderbijdrage wel afhankelijk van het inkomen.

Ziekenhuis (algemeen*+psychiatrisch*) (VAZG)	Instellingen voor gezondheidszorg waarin op ieder ogenblik geëigende medisch-specialistische onderzoeken en/of behandelingen in het domein van de geneeskunde, de heilkunde en eventueel de verloskunde in pluridisciplinair verband kunnen worden verstrekt, binnen het nodige en aangepaste medisch, medisch-technisch, verpleegkundig, paramedisch en logistiek kader, aan patiënten die er worden opgenomen en kunnen verblijven, omdat hun gezondheidstoestand dit geheel van zorgen vereist om op een zo kort mogelijke tijd de ziekte te bestrijden of te verlichten, de gezondheidstoestand te herstellen of te verbeteren of de letsels te stabiliseren.
---	---

Bijlage 2:

Overzicht van de regelgeving

Hieronder volgt een overzicht van de gebruikersbijdrageregeling voor de 68 onderzochte soorten voorzieningen, ingedeeld volgens de bevoegde administratie.

WVG-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Centrum voor algemeen welzijnswerk (CAW)	Decreet 19/12/1997 betreffende het algemeen welzijnswerk BVR 12/10/2001 ter uitvoering van het decreet van 19/12/1997 betreffende het algemeen welzijnswerk BVR van 21/6/2013 betreffende het algemeen welzijnswerk
Centrum voor integrale gezinszorg (CIG)	BVR 24/7/1997 tot regeling van de erkenning en subsidiëring van de CIG
Centrum voor Tele-Onthaal	Decreet 19/12/1997 betreffende het algemeen welzijnswerk BVR 12/10/2001 ter uitvoering van het decreet van 19/12/1997 betreffende het algemeen welzijnswerk
Regionaal instituut voor samenlevingsopbouw	/
Fara	/
Vereniging waar armen het woord nemen	/

AJW-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Begeleidingstehuis	Decreet 7/3/2008 inzake bijzondere jeugdbijstand
Dienst voor herstelgericht en constructieve afhandeling	BVR 22/5/1991 houdende de vaststelling van de regels betreffende de bijdrage in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten van de jongeren en de bestemming van het loon toegekend aan minderjarigen
Dagcentrum	
Dienst voor begeleid zelfstandig wonen	BVR 24/10/2008 tot uitvoering van het decreet van 7/3/2008 inzake bijzondere jeugdbijstand en het kaderdecreet Bestuurlijk beleid van 18/7/2003
Dienst voor crisishulp aan huis	
Dienst voor pleegzorg	Gecoördineerde wetten inzake kinderbijslag voor werknemers
Gemeenschapsinstelling (De Kempen en De Zande)	
Gezinstehuis	
Onthaal-, oriëntatie- en observatiecentrum	
Thuisbegeleidingsdienst	
Multifunctionele centra	

K&G-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Adoptiedienst interlandelijke adoptie	Decreet 15 juli 2005 tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen (tot 31/12/2012) Decreet van 20 januari 2012 houdende de regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen (vanaf 1/1/2013) BVR 23/9/2005 betreffende de interlandelijke adoptie BVR 12/10/2012 betreffende de voorbereiding en de nazorg bij interlandelijke adoptie (vanaf 1/1/2013, met uitzondering van artikel 3 dat op 1/1/2014 in werking treedt) BVR 22/3/2013 betreffende het inzagerecht en de bemiddeling bij interlandelijke adoptie (in werking getreden op 17/5/2013)
Centrum voor kinderzorg en gezinsondersteuning/CKG	BVR 1/3/2002 betreffende de erkenning en subsidiëring van de CKG (tot 31/12/2012) BVR 9/11/2012 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de CKG (vanaf 1/1/2013) MB 22/01/2003 houdende de voorwaarden voor de berekening van de financiële bijdrage van de ouders als vergoeding voor de opvang van kinderen in de CKG (tot 31/12/2012) MB 21/12/2012 houdende de voorwaarden voor de berekening van de financiële bijdrage van de ouders als vergoeding voor de begeleiding van kinderen in de CKG
Consultatiebureau voor het jonge kind	/
Dienst voor onthaalouders	BVR 23/2/2001 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders MB 17/3/2008 tot bepaling van de financiële bijdrage van de gezinnen voor opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders
Dienst voor gezinsondersteunende pleegzorg/DGOP	Convenant tussen de Vlaamse Gemeenschap en de diensten voor Gezinsondersteunende Pleegzorg (2011-2013)
Dienst voor maatschappelijk onderzoek inzake interlandelijke adoptie	/
Expertisecentrum Kraamzorg	/
Gemandateerde voorziening/flexibele opvangpool	BVR 30/4/2009 houdende de voorwaarden voor de erkenning en subsidiëring als gemandateerde voorziening, coördinatiepunt en flexibele opvangpool voor doelgroepmedewerkers MB 17/3/2008 tot bepaling van de financiële bijdrage van de gezinnen voor opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders BVR 23/2/2001 houdende de voorwaarden, erkenning en subsidiëring van initiatieven voor buitenschoolse opvang
Initiatief voor buitenschoolse opvang	BVR 23/2/2001 houdende de voorwaarden, erkenning en subsidiëring van initiatieven voor buitenschoolse opvang
Integraal laagdrempelig opvoedingsondersteuningsteam	/
Kinderdagverblijf	BVR 23/2/2001 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders MB 17/3/2008 tot bepaling van de financiële bijdrage van de gezinnen voor opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders

K&G-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Kinderdagverblijf met aparte lokalen voor buitenschoolse opvang	MB 9/7/2001 houdende de voorwaarden voor het organiseren van en bepalingen over de toestemming voor en de subsidiëring van buitenschoolse opvang in aparte lokalen in kinderdagverblijven
Lokale dienst buitenschoolse opvang	BVR 23/2/2001 houdende de voorwaarden, erkenning en subsidiëring van initiatieven voor buitenschoolse opvang BVR 9/5/2008 houdende de voorwaarden voor toestemming en subsidiëring van lokale diensten voor buurtgerichte opvang
Lokale dienst voorschoolse opvang	BVR 9/5/2008 houdende de voorwaarden voor toestemming en subsidiëring van lokale diensten voor buurtgerichte opvang MB 17/3/2008 tot bepaling van de financiële bijdrage van de gezinnen voor opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders
Opvoedingswinkel	/
Prenataal steunpunt	/
Vertrouwenscentrum kindermishandeling	/
Vorbereidingscentrum interlandelijke adoptie/steunpunt adoptie	Decreet van 15 juli 2005 tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen (tot 31/12/2012) Decreet van 20 januari 2012 houdende de regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen (vanaf 1/1/2013) BVR 23/9/2005 betreffende de interlandelijke adoptie BVR 12/10/2012 betreffende de voorbereiding en de nazorg bij interlandelijke adoptie (vanaf 1/1/2013, met uitzondering van artikel 3 dat op 1/1/2014 in werking treedt)
Zelfstandige buitenschoolse opvangvoorziening	MB 24/4/2009 houdende de regeling van het attest van toezicht voor zelfstandige opvangvoorzieningen Leidraad zelfstandige buitenschoolse opvang
Zelfstandig kinderdagverblijf	MB 24/4/2009 houdende de regeling van het attest van toezicht voor zelfstandige opvangvoorzieningen Leidraad zelfstandige kinderdagverblijven
Zelfstandig kinderdagverblijf met IKG	MB 24/4/2009 over regeling attest van toezicht BVR 30/4/2009 houdende de regeling van IKG bij zelfstandige opvangvoorzieningen Toelichting regelgeving van 15/7/2009 houdende het BVR over regeling IKG bij zelfstandige opvangvoorzieningen Toelichting regelgeving van 14/12/2010 over het MB van 17/3/2008 tot bepaling van financiële bijdrage van de gezinnen voor de opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders
Zelfstandig onthaalouder	MB 24/4/2009 houdende de regeling van het attest van toezicht voor zelfstandige opvangvoorzieningen Leidraad zelfstandige onthaalouders

K&G-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Zelfstandig onthaalouder met IKG	MB 24/4/2009 over regeling attest van toezicht BVR 30/4/2009 houdende de regeling van IKG bij zelfstandige opvangvoorzieningen Toelichting regelgeving van 15/7/2009 houdende het BVR over regeling IKG bij zelfstandige opvangvoorzieningen Toelichting regelgeving van 14/12/2010 over het MB van 17/3/2008 tot bepaling van financiële bijdrage van de gezinnen voor de opvang van kinderen in kinderdagverblijven en diensten voor onthaalouders

VAPH-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Centraal tolkenbureau	BVR 20/7/1994 houdende vaststelling van de regels volgens dewelke het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de kosten van bijstand door tolken voor doven en slechthorenden ten laste neemt
Centrum voor observatie, oriëntering en behandeling/OBC	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen
Centrum voor ontwikkelingsstoornissen/COS	BVR 16/6/1998 tot regeling van de erkenning en de subsidiëring van de centra voor ontwikkelingsstoornissen
Dagcentrum/begeleid werken	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap MB 18/6/1975 tot bepaling van de te volgen regels voor de vaststelling van het bedrag van de tegemoetkoming uit het Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten in de kosten voor onderhoud, opvoeding en behandeling van gehandicapten die geplaatst zijn in inrichtingen die onder het stelsel van het semi-internaat werken
Dienst inclusieve ondersteuning/DIO	BVR 21/5/2010 betreffende de vergunning, erkenning en subsidiëring van een pilootproject diensten inclusieve ondersteuning door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
Dienst ondersteuningsplan ²²⁵	BVR 30/9/2011 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten Ondersteuningsplan en een mentororganisatie voor het voortraject van personen met een handicap
Dienst voor begeleid wonen	BVR 13/7/2001 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor begeleid wonen voor personen met een handicap
Dienst voor beschermd wonen	BVR 18/12/1998 betreffende de erkenning en subsidiëring van diensten voor beschermd wonen voor personen met een handicap ²²⁶
Dienst voor thuisbegeleiding	BVR 17/12/1996 betreffende de erkenning en subsidiëring van thuisbegeleidingsdiensten voor personen met een handicap
Dienst voor zelfstandig wonen	BVR 31/7/1990 houdende de vaststelling van de erkenningsvoorwaarden, de werkings- en subsidiëeringsmodaliteiten voor diensten voor zelfstandig wonen van gehandicapte personen zoals bedoeld in artikel 3, §1bis van het KB nr. 81 van 10/11/1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten

²²⁵ Deze vallen buiten de auditscope omdat ze pas sinds oktober 2011 erkend zijn.

²²⁶ Dit besluit is opgeheven sinds 1 januari 2013 (wordt vervangen door DIO).

VAPH-voorziening	Gebruikersbijdragerelgeving
Geïntegreerd woonproject	BVR 17/11/2006 betreffende de goedkeuring en subsidiëring van geïntegreerde woonprojecten voor personen met een handicap ²²⁷
Internaat	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap BVR 10/7/2008 houdende de wijze van vereffening van een vrij besteedbaar bedrag en de toekenning ervan aan de minderjarigen aan wie residentiële jeugdhulpverlening geboden wordt, ter uitvoering van een beschikking van de jeugdrechtsbank of van een advies van het bureau voor bijzondere jeugdbijstand, in voorzieningen die erkend en gesubsidieerd zijn door het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen
Kortverblijf	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen
Multidisciplinair team/MDT	BVR 24/7/1991 betreffende de inschrijving bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
Organisatie inzake vrijetijdszorg	BVR 19/7/2007 tot vaststelling van de bepalingen en voorwaarden van erkenning en subsidiëring van organisaties inzake vrijetijdszorg voor personen met een handicap
Dienst voor plaatsing in gezinnen	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen
Semi-internaat (schoolgaanden en niet-schoolgaanden)	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap MB 18/6/1975 tot bepaling van de te volgen regels voor de vaststelling van het bedrag van de tegemoetkoming uit het Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten in de kosten voor onderhoud, opvoeding en behandeling van gehandicapten die geplaatst zijn in inrichtingen die onder het stelsel van het semi-internaat werken
Tehuis voor niet-werkenden	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen

²²⁷ Dit besluit hield op uitwerking te hebben op 31 december 2012 (wordt vervangen door DIO).

VAPH-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Tehuis voor werkenden	BVR 28/7/1983 tot vaststelling van de financiële bijdrage van de personen met een handicap, geplaatst ten laste van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap KB 30/3/1973 tot bepaling van de te volgen gemeenschappelijke regels voor de vaststelling van de toelagen per dag toegekend voor onderhoud, opvoeding en behandeling van minderjarigen en van gehandicapten geplaatst ten laste van de openbare besturen
Wonen onder begeleiding van een particulier/WOP	BVR 24/3/1998 tot vaststelling van de wijze waarop het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap het wonen onder begeleiding van een particulier subsidieert in het kader van de verdere flexibilisering van de zorgvoorzieningen

VAZG-voorziening	Gebruikersbijdrageregeling
Centrum voor geestelijke gezondheidszorg/CGG	Decreet 18/5/1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg BVR 5/10/2012 betreffende de bepaling van de patiëntbijdrage in de centra voor geestelijke gezondheidszorg
Centrum ter preventie van zelfdoding/CPZ	/
Dienst voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg	Woonzorgdecreet 13/3/2009 Bijlage I van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers MB 26/7/2001 tot vaststelling van het bijdragesysteem voor de gebruiker van gezinszorg
Dienst maatschappelijk werk van de ziekenfondsen	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage V van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers
Dienst voor gastopvang	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage VIII van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers
Dienst voor logistieke hulp	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage II van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers
Dienst voor oppashulp	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage III van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers
Lokaal dienstencentrum	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage VI van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers
Regionaal dienstencentrum	Woonzorgdecreet van 13/3/2009 Bijlage VII van het BVR 24/7/2009 betreffende programmatie, erkenning en subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers

Bijlage 3:

Gecontacteerde werkgeversfederaties en gebruikersverenigingen

Werkgeversfederatie	Toelichting
Unieko vzw	Erkende beroepsvereniging voor de zelfstandigen in de kinderopvang.
Verbond sociale ondernemingen (VSO)	Pluralistische werkgeversconfederatie van ondernemingen in de sociale profitsectoren gezondheid, welzijn, werk en wonen. Het VSO vertegenwoordigt meer dan 450 sociale ondernemingen en omvat o.m. volgende werkgeversfederaties: - CAW-Federatie - Pluralistisch Platform Gehandicaptenzorg (PPG) - Pluralistisch Platform Jeugdzorg (PPJ)
Vereniging van de diensten voor gezinszorg van de Vlaamse Gemeenschap (VVDG)	Werkgeversorganisatie voor de openbare en private diensten voor gezinszorg, de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg en voor de thuiszorgdiensten die huishoudelijke hulp aanbieden via dienstencheques.
Vlaams welzijnsverbond	Katholieke koepelvereniging van meer dan 700 voorzieningen uit de bijzondere jeugdbijstand, de kinderopvang, de gehandicaptenzorg en de gezinsondersteuning.
Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG)	Steunpunt en belangenbehartiger van de lokale besturen (heel wat Vlaamse gemeentes zijn actief binnen de kinderopvang).

Gebruikersvereniging	Toelichting
Federatie van ouderverenigingen en gebruikersraden in instellingen voor personen met een handicap (FOVIG)	Federatie van ouderverenigingen en gebruikersraden in voorzieningen voor personen met een handicap.
Gelijke rechten voor iedere persoon met een handicap vzw (GRIP)	Een burgerrechtenorganisatie die streeft naar gelijke rechten en kansen voor iedereen en in het bijzonder voor mensen met een handicap.
Gezinsbond vzw	Een pluralistische organisatie die optreedt als belangenbehartiger voor alle gezinnen in Vlaanderen en Brussel.
Inclusie Vlaanderen	Een pluralistische belangenvereniging van en voor personen met een verstandelijke handicap, hun familieleden en alle mensen die inclusie nastreven.
Katholieke vereniging gehandicapten (KVG)	Een katholieke beweging die streeft naar een inclusieve samenleving waaraan mensen met een handicap evenwaardig deelnemen.
Liberaal vereniging van personen met een handicap (LVPH)	Een liberale vereniging die streeft naar een gelijkwaardige behandeling en een versterking van personen met een handicap.
Vereniging voor adoptiekind en gezin vzw (VAG)	Belangenorganisatie van en voor geadopteerden en (kandidaat-) adoptiegezinnen.
Vlaams gebruikersoverleg voor personen met een handicap (VGPH)	Een overlegplatform voor verenigingen voor personen met een beperking.
Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen	In het netwerk tegen armoede werken 55 verenigingen in Vlaanderen en Brussel samen met het uiteindelijke doel armoede en sociale uitsluiting uit te bannen. Het netwerk ondersteunt hiertoe het participatieproces van de verenigingen. Het functioneert als gesprekspartner voor de overheid, ondersteunt en coördineert de activiteiten van verenigingen en organiseert overleg en ervaringsuitwisseling.
Vlaamse federatie van gehandicapten (VFG)	Een socio-culturele vereniging en vrijwilligersorganisatie die streeft naar een volwaardig burgerschap voor personen met een handicap.

Gebruikersvereniging	Toelichting
Vlaamse liga voor personen met een niet-aangeboren hersenletsel (Liga NAH)	De Liga NAH is een gebruikersvereniging en groepeer gebruikers en een aantal professionals rond de problematiek van niet-aangeboren hersenletsel met als voornaamste streefdoel het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg en hulpverlening voor NAH-persoon en hun omgeving.
Vlaamse vereniging voor pleegzorg vzw (VVP)	Een vereniging van vrijwilligers van en voor pleegouders.

Bijlage 4:

Antwoord van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

4 juli 2013

Betreft: Rapport gebruikersbijdragen in de welzijnssector – reactie

Geachte heer,

U bezorgde een ontwerp van verslag met de voorlopige onderzoeksresultaten van de audit uitgevoerd rond de gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector.

Dit ontwerp van verslag werd bezorgd aan de administrateur-generaal van Kind en Gezin, de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, de administrateur-generaal van het agentschap Jongerenwelzijn, de administrateur-generaal van het Vlaamse Agentschap voor Zorg en Gezondheid, de secretaris-generaal van het departement WVG en mezelf.

De betrokken leidend ambtenaren en ikzelf hebben in het managementcomité WVG van 11 juni 2013 en in de Beleidsraad van 24 juni 2013 beslist om de reacties te bundelen in 1 gemeenschappelijk document dat u als bijlage vindt.

De leidend ambtenaren willen u altijd bijkomende toelichting geven bij hun reacties.

Vriendelijke groet,

Jo Vandeurzen

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Bijlage bij het antwoord van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Sommige verwijzingen naar pagina's of voetnoten in dit antwoord zijn niet meer in overeenstemming met de huidige nummering van het verslag.

Rapport Gebruikersbijdragen in de welzijnssector - Opmerkingen vanuit de betrokken entiteiten van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ten geleide

De leidend ambtenaren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waarvan de entiteiten betrokken zijn in het rapport 'Gebruikersbijdragen in de welzijnssector' van het Rekenhof hebben op dit rapport een aantal opmerkingen geformuleerd die hier gebundeld worden samen met de algemene reflecties die tijdens de vergadering van de Beleidsraad werden geformuleerd.

De punctuele opmerkingen vindt u per entiteit/agentschap op de volgende bladzijden.

Algemene bedenkingen

De leden van de Beleidsraad van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin vinden het onderzoek van het Rekenhof om een overzicht te maken van de gebruikersbijdragen in de welzijn- en gezondheidssector een nuttig en bruikbaar instrument. Zij wensen het Rekenhof daar dan ook uitdrukkelijk voor te bedanken.

Een eerste algemene bedenking op het rapport is de vaststelling dat het onderzoek beperkt werd tot de welzijns- en gezondheidssector. Ook in andere sectoren van de Vlaamse Overheid wordt er gewerkt met gebruikersbijdragen die in het voorliggende rapport niet meegenomen zijn.

Daarnaast is het belangrijk om mee te geven dat er binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werk wordt gemaakt van een begrippenkader. Er wordt gestreefd naar het uniformiseren van zowel de bouwstenen (definities) als het gebruik van begrippen. Dit project is lopende, maar zal toch wat tijd vergen.

Het laatste stuk van deze legislatuur zullen er nog een aantal beleidsinitiatieven ertoe leiden dat er wel degelijk rekening gehouden wordt met de gebruikersbijdragen. Hierbij wordt vooral gedacht aan:

- Het decreet rond pleegzorg;
- Het decreet rond kinderopvang;
- Het decreet rond algemeen welzijnswerk;
- De aandacht voor de gebruikersbijdragen bij het initiatief rond de maximumfactuur en de thuiszorg.

Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Op blz. 23 staat in de laatste zin vermeld: 'Bij verschillende voorzieningen kon het departement geen gegevens over het aantal gebruikers leveren.' Nadien wordt een tabel vermeld.

In de tabel staan het aantal gebruikers per sector vermeld. Voor de CAW staan 112.455 gebruikers voor onthaal vermeld. Dit klopt niet helemaal. Het gaat om *het aantal keren dat een ont-*

haalaanbod is verstrekt aan een gebruiker. Het is mogelijk dat eenzelfde gebruiker 2 keer een onthaalaanbod heeft ontvangen in dat werkjaar. Dit wordt best in de voetnoot opgenomen.

We stellen ook voor in een voetnoot te vermelden dat voor de *centra voor teleonthaal* wel cijfers beschikbaar zijn over het aantal telefoons en chatsessie die teleonthaal heeft ontvangen. Aangezien het telkens om anonieme telefoons en chatsessies gaat, hebben we geen zicht op het aantal gebruikers.

Ook voor *samenlevingsopbouw* stellen we voor een voetnoot te vermelden met de verduidelijking dat we cijfers hebben over het aantal deelnemers aan werkgroepvergaderingen, open ontmoetingsmomenten, vormingsmomenten en infomomenten die samenlevingsopbouw organiseert. Het is evenwel zo dat verschillende personen aan alle verschillende activiteiten deelnemen, waardoor ons dit geen zicht geeft op het aantal gebruikers.

Ook voor andere sectoren zijn hieromtrent opmerkingen geformuleerd in voetnoten.

Op pagina 39, 2de alinea staat vermeld: 'Het is mogelijk dat een gezin dat dergelijke bijdragen dient te betalen, niet meer in staat is om zijn reguliere huur- of energiekosten te betalen.' Dit klopt wel voor de CIG, maar voor de CAW is dit niet het geval aangezien de residentiële opvang dient om personen te helpen die geen dak boven hun hoofd hebben.

Op blz. 47, voetnoot 169 wordt een vergelijking gemaakt van het leefloon van een samenwonende met de kostprijs van een residentieel CAW-verblijf. Dit lijkt toch een louter theoretisch voorbeeld te zijn aangezien het OCMW bijpast in geval de gebruiker met een leefloon de kosten niet kan betalen (cfr. protocol tussen VVSG en Steunpunt Algemeen Welzijnswerk). Ook hier wordt het probleem van betaalbaarheid gegeven bij doorlopende woonkosten, wat volgens ons zeer onwaarschijnlijk is voor CAW.

Op blz. 57, 2de alinea wordt verwezen naar de reservevorming voor de CAW. Dit wordt in de zeer nabije toekomst gewijzigd. Het BVR dat dit wijzigt is goedgekeurd op de Vlaamse Regering van 21/06 en zal in werking treden vanaf 1/01/2014. De regeling wordt dan: maximaal 20% van de jaarlijkse subsidie mag als reserve worden overgedragen naar het volgende jaar. De gecumuleerde reserve, opgebouwd uit de jaarlijkse subsidie-enveloppe, mag niet meer bedragen dan de helft van die jaarlijkse subsidie-enveloppe. Eventueel kan dit in een voetnoot vermeld worden.

Jongerenwelzijn

Naast de opmerkingen van het agentschap Jongerenwelzijn op het ontwerp van auditrapport ten aanzien van de feitelijke juistheid van de bevindingen.

1 Opmerkingen bij het tekstontwerp

Vanuit het agentschap Jongerenwelzijn worden volgende punctuele bemerkingen bij het voorliggend tekstontwerp geplaatst:

Blz. 15 In de lijst van de soort voorzieningen in de sector Jongerenwelzijn worden enkele diensten opgenomen die geen inhoudelijke hulpverlening aanbieden maar in hoofdzaak de toegang tot de hulpverlening stroomlijnen, met name het Comité voor bijzondere jeugdzorg, de bemiddelingscommissie en de Sociale dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand. Deze organisaties worden niet gesubsidieerd maar *door de Vlaamse overheid georganiseerd*. Als dusdanig zijn ze bijvoorbeeld vergelijkbaar met de Provinciale evaluatiecommissies in de gehandicaptensector. Voorgesteld wordt deze diensten te verwijderen uit de lijst op deze pagina evenals in bijlage 2 van het auditverslag.

In dezelfde lijst zijn er *geen subsidiebedragen* vermeld per soort voorziening. Het lijkt dat deze niet beschikbaar zijn, dit berust echter op een misverstand. In het overleg met uitvoerders van de audit, begin 2013, werd gevraagd naar de cijfers betreffende 2012, deze waren op dat ogen-

blik niet beschikbaar. Nu blijkt dat in het verslag de overige geciteerde cijfers betrekking hebben op 2011. De bijlage bij deze nota bevat deze gegevens voor het jaar 2011. De kostprijs voor de gemeenschapsinstellingen (met inbegrip van de pedagogische begeleiding in de gesloten federale centra) kan geraamd worden op 35.950.952 euro.

Blz. 31 3.1.2 Bijzondere jeugdzorg

De zin: "De regelgeving sluit supplementen niet uit ..." stemt niet overeen met de tekst van artikel 28 van het BVR van 13 juli 1994 inzake erkenningsvoorwaarden en subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand:

Onverminderd de toepassing van artikel 37 van de gecoördineerde decreten mogen de voorzieningen die overeenkomstig dit hoofdstuk subsidies ontvangen, geen supplement vragen aan openbare instellingen of aan privé-personen om kosten te dekken waarvoor de subsidies worden toegekend.

Blz 42 Pleegzorg en adoptie

De bijdrageregeling in beide sectoren verschilt sterk.Volgens K&G moet dat verschil worden gekaderd in een economische logica....

Deze verklaring lijkt zinvol voor het feit dat cliënten nagenoeg de volledige kost van het adoptieproces dragen. Zij houdt echter geen steek om te verklaren waarom in pleegzorg wel een onkostenvergoeding wordt toegekend en bij adoptie niet. Een meer voor de hand liggende verklaring is te vinden in het Burgerlijk Wetboek (zie de artikel 343 en verder). Met een adoptie wordt het ouderlijk gezag, maar ook de verplichting tot levensonderhoud overgedragen naar de adoptanten. Er is dan geen reden om hiervoor onderhoudstoelagen uit te betalen. Dit is niet het geval bij pleegzorg waar de pleegzorgvergoeding een compensatie is voor de meerkosten die de opvang van een jongere in het gezin met zich brengt.

Blz 45 Relatieve omvang van de gebruikersbijdrage

Het is onduidelijk hoe het percentage van 2,4% voor de Voorzieningen bijzondere jeugdzorg berekend werd. Alleszins moet het in verhouding staan tot de subsidiebedragen vermeld op blz. 15 (zie hoger).

Blz 46, eerste zin: Geen van de geïnterviewde administraties kon verduidelijken waarom de overheid bovenstaande gradaties van cofinanciering heeft gekozen.

Dit is een tendentieuze zin. Het ligt voor de hand dat elk agentschap moeilijk kan verklaren waarom de cijfers van een andere sector afwijken van de sector die door dit agentschap wordt aangestuurd. Er zijn inderdaad historische of inhoudelijke of beheersmatige argumenten aan te halen voor elk van deze vormen van bijdragen in sectoren die zich in het verleden op zeer diverse wijze en in diverse economische realiteiten hebben ontwikkeld. Terecht kan aanbevolen worden dat er een betere afstemming kan gebeuren maar gelet op de diversiteit van de dienstverlening en van de doelgroepen waartoe deze zich richt valt te verwachten dat ook in de toekomst geen eenvormige verhouding uit de bus zal komen. Wij stellen voor de zin in kwestie uit het rapport te schrappen.

Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)

P 26, onderaan.

Het VAZG kan op dit ogenblik inderdaad niet voor alle voorzieningen cijfers over de gebruikersbijdragen bezorgen. VAZG wenst toch nog aan te geven dat Vesta met ingang van 1 januari 2012 uitgebreid werd, waardoor naast de gegevens over gezinszorg ook deze van aanvullende thuiszorg en logistieke hulp door de diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg en de diensten voor logistieke hulp elektronisch doorgestuurd worden naar het VAZG. Ook de gegevens-

uitwisseling met de diensten voor oppashulp gebeurt ondertussen elektronisch sinds 1 januari 2013. Bijgevolg zal het agentschap in de toekomst ook van deze voorzieningen cijfers over de gebruikers en over de gebruikersbijdragen kunnen bezorgen.

Voetnoot 84:

De oude regelgeving voorzag in diensten voor gezinszorg en in diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. In de eerste zin van de voetnoot 84 wordt “diensten voor thuiszorg” dan ook beter vervangen door “diensten voor gezinszorg”.

2.6 Conclusie

De conclusie op pagina 29 is volledig correct. VAZG wenst ook hier terug aan te geven dat het VAZG sterk inzet op elektronische gegevensuitwisseling met de erkende diensten. Ondertussen is er reeds een elektronische gegevensuitwisseling met de erkende diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg, de diensten voor logistieke hulp en de diensten voor oppashulp. Dit jaar nog wordt met de erkende lokale dienstencentra de elektronische uitwisseling van het jaarverslag via een e-loket opgestart.

Pagina 44

Zoals in de Bis-Conceptnota, berekeningswijze gebruikersbijdrage voor de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg en diensten voor logistieke hulp, van 8 februari 2012, aangegeven is de huidige berekeningswijze onvoldoende transparant en objectief. Met de nieuwe vereenvoudigde en geautomatiseerde berekeningswijze van de gebruikersbijdrage gezinszorg en aanvullende thuiszorg, zoals reeds principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering, wordt een antwoord gegeven op de eerder door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen in 2007. De invoering van een algemeen geldend berekeningssysteem loopt inderdaad vertraging op door het uitstellen van de inwerkingtreding van de maximumfactuur in de thuiszorg.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)

In navolging van de opdracht op het Managementcomité vindt u hieronder de antwoorden van het VAPH op onderstaande vragen. In bijlage vindt u ook ter informatie een schematische oplijsting van de opmerkingen vanuit het VAPH op het ontwerpverslag.

1. Kloppen de vaststellingen die het Rekenhof doet met betrekking de VAPH materie? Zo niet, welke opmerkingen kunnen dan gegeven worden.

Conclusie : globaal kan gesteld worden dat het VAPH voor het overgrote deel akkoord gaat met de opmerkingen van het Rekenhof in het ontwerpverslag. Het merendeel van de opmerkingen is te wijten aan verouderde en/of onduidelijke wetgeving. Door het ontbreken van een overkoepelende juridische grondslag binnen het beleidsdomein WVG zijn er verschillende regelingen uitgewerkt binnen de verschillende sectoren. Het administratief controleren gebeurt ook niet steeds op een uniforme wijze en is onvoldoende geactualiseerd.

Met onderstaande passages kunnen we slechts gedeeltelijk of niet akkoord gaan. Binnen het ontwerpverslag vindt u sommige vaststellingen meermaals terug.

Gedeeltelijk niet akkoord

Het totaal aan geïnde gebruikersbijdragen binnen de welzijnssector is niet bekend omdat administraties daarover niet voor alle soorten voorzieningen cijfers bijhouden. (p5)

Binnen het VAPH hebben we zicht op de theoretisch te innen bijdrage per cliënt, per voorziening en per sector. Gezien de regelgeving enkel spreekt over de theoretisch te innen bijdrage en we geen opvolging doen van reële inning is er weliswaar geen zicht op deze reële geïnde bedragen.

Vaak moeten residentiële gebruikers bovenop de geregelde gebruikersbijdrage bijkomende sup-

plementen betalen voor kosten die niet of niet volledig zouden gedekt zijn door de subsidies... (Laatste alinea p30 -31)

Er geldt een verbod, maar specifieke individuele supplementen zijn wel toegelaten en dat staat nergens in de regelgeving, dus niet geheel duidelijk.

Het VAPH is niet in staat om op basis van de door de voorziening ingevoerde gegevens na te gaan of de individuele gebruikersbijdragen juist zijn... (p59)

De controles gebeuren via steekproeven en voorzieningen zijn er aan gehouden om correcte gegevens aan te leveren (verklaring voor echt en waar)

Niet akkoord

Ook actuele en volledige gegevens van gebruikers zijn niet beschikbaar (p5)

Binnen de applicatie cliëntregistratie dienen alle cliënten die ondersteuning genieten, geregistreerd door de voorziening/dienst. Een opname dient binnen de 30 dagen geregistreerd.

Het Rekenhof streeft een uniforme boekingswijze na. Zijn voorkeur gaat uit naar het systeem van K&G, waarbij de gebruikersbijdrage een afzonderlijke opbrengst is op de rekening 73 inkomensoverdrachten. (p63)

Het is onhaalbaar om alle gebruikersbijdragen in de boekhouding te registreren omwille van het aantal/volumes. Het gaat bovendien om overeenkomsten afgesloten tussen de voorziening en de gebruikers. Alle contractuele verhoudingen verlopen tussen de klant en de voorziening die zelf inrichtende macht is. VAPH beschikt niet over de werkelijk door de voorziening geïnde gebruikersbijdrage. Voor de wanbetalers kan de betrokken voorziening een aanvraag indienen tot bijkomende uitbetaling van de verschuldigde gebruikersbijdrage.

2. Huidige evoluties die perspectief bieden op veranderingen, in functie van de gemaakte vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof.

Binnen het VAPH zullen de regelgevingen de volgende jaren ingrijpend wijzigen. Er zal overgegaan worden naar een systeem van persoonsvolgende financiering wat de niet-rechtstreeks toegankelijke hulpverlening betreft. Basisprincipes hierbij zullen zijn dat er niet betaald wordt voor de dienstverlening op zich, of hooguit een beperkte bijdrage. Woon- en leefkosten zullen het voorwerp uitmaken van onderhandeling tussen gebruiker en zorgaanbieder, maar niettemin zullen de nodige garanties ingebouwd moeten worden om de zorg en ondersteuning betaalbaar te houden.

Binnen de minderjarigenzorg zal met een tussenstap gewerkt worden, waarbij deze voorzieningen ondergebracht worden in multifunctionele centra; op dit moment werden een beperkt aantal voorzieningen reeds ondergebracht in een experimenteel kader MFC. Binnen het VAPH wordt nu in samenspraak met de sector een regelgevend kader uitgewerkt. Hierbij zal ook gestreefd worden naar meer conformiteit met de sector bijzondere jeugdzorg.

Kind en Gezin

Technische bemerkingen:

Adoptie:

-pagina 22 laatste alinea:

“De gebruikersbijdrage voor de dossierkosten, reis- en verblijfkosten alsook voor nazorg wordt vrij bepaald door de adoptiedienst”

Die “vrij” is nogal sterk uitgedrukt. De adoptiedienst bepaalt enkel de prestatievergoeding vrij (en in het nieuwe BVR is ook dat beperkt maar dit komt later terug), de rest is gebaseerd op reële kosten en de kosten voor nazorg was vorig jaar nog beperkt tot 750 euro.

-pagina 32 laatste alinea onder gezinsbeleid:

Op 22 maart 2013 is een nieuw besluit van de Vlaamse regering goedgekeurd (in werking getreden op 17 mei 2013) waarin wordt bepaald dat adoptiediensten maximaal 3.000 euro mogen vragen als prestatievergoeding. Bovendien is in dit besluit ook duidelijk vastgelegd welke bijdrage ze mogen vragen voor welke nazorg (huisbezoek en follow-up rapporten). Dus de Vlaamse regering heeft ondertussen wel nadere regels bepaald. Aantoonbare kosten zoals vertalingen, verzendingen, reis- en verblijfkosten, procedurekosten in het land,... blijven ten laste van de kandidaat-adoptant en afhankelijk van het land van herkomst.

-pagina 42 onder pleegzorg en adoptie:

“Adoptieouders ontvangen behalve de kinderbijslag geen bijkomende tegemoetkoming. Wel dragen ze nagenoeg de volledige kost van het adoptieproces”

Dit is vooral het geval bij binnenlandse adoptie. Bij buitenlandse adoptie wordt een belangrijk deel van geschiktheidsprocedure (waaronder maatschappelijk onderzoek) en kanaalonderzoeken van de adoptiediensten ook gesubsidieerd.

Kinderopvang:

-De tabel op pagina 19 is niet juist. Tijdens het interview met Rekenhof werd door budgethouder kinderopvang meermaals opgemerkt dat deze cijfers niet konden worden upgedate daar ze niet wisten van waar deze cijfers kwamen.

Deze cijfers zijn dus niet door kinderopvang doorgegeven. Voor Diensten voor Onthaalouders moet het zijn : Subsidie 2011 = 131.260 duizend euro; Gebruikersbijdrage 2011= 63.612,55 duizend euro; -> netto-subsidie= 67.647,45 duizend euro. Voor kinderdagverblijven: Subsidie 2011 = 218.636,02 duizend euro; Gebruikersbijdrage 2011= 46.241,43 duizend euro; -> netto-subsidie= 172.394,59 duizend euro

-De tabel op pagina 45 klopt ook niet. Ook deze cijfers werden niet afgetoetst.

Op basis van cijfers hierboven vermeld, kan worden afgeleid dat de percentages de volgende dienen te zijn: Percentage DVO = 94,04 %; Percentage KDV = 26,82 %

Bij het gebruik van loongegevens wordt het brutobedrag genomen min 13,07% van het bruto-bedrag. Hierdoor wordt getracht het belastbaar inkomen op een loonbrief te simuleren, maar waarbij er ook aandacht is voor administratieve eenvoud. De RSZ bijdrage is immers afhankelijk van de sector en kan ook verschillen bij internationale ambtenaren, buitenlandse loonfiches. Sinds deze keuze werd gemaakt is het aantal vragen over de bepaling van het belastbaar bedrag op basis van loonfiches drastisch verminderd.

- pagina 49: de huwelijksband of domicilie is bepalend. Dit betekent inderdaad bij een niet gehuwd ouderpaar die omwille van beroepsredenen op een verschillend domicilie staan, er enkel rekening wordt gehouden met één inkomen. Anderzijds bij ouders die wel op hetzelfde adres staan gedomicilieerd maar beweren geen partners te zijn, is het domicilie bepalend.

- pagina 52: Het sociaal tarief: is momenteel niet mogelijk voor de inkomensgerelateerde zelfstandige opvang. Vanaf het decreet wordt ‘sociaal tarief’ in IKG wel mogelijk. Belangrijk ook om aan te duiden dat het inkomenstarief reeds sociaal is. Het ‘sociaal tarief’ (wordt ‘verminderd tarief’ vanaf decreet) is een extra vermindering wanneer het inkomenstarief (obv inkomen op aanslagbiljet van 2 jaar voordien) financieel onmogelijk zou zijn voor de actuele financiële situatie van het gezin.

-pagina 61: Bij de bespreking van de subsidiecomponenten bij de erkende voorschoolse kinderopvang wordt er vermeld “de subsidiëring van de personeelskost hangt af van de gemiddelde anciënniteit” terwijl dit op basis van de gemiddelde leeftijd gebeurt.

-pagina 62, vierde alinea: Er wordt gesteld dat er bij IKG-kinderopvang jaarlijks wordt afgerekend terwijl in werkelijkheid per kwartaal gebeurt.

-pagina 68: “in sommige situaties is centrale inning aangewezen” Dit slaat op de verschillende sectoren maar we willen hierbij toch wel vermelden dat de rol van de voorziening heel belangrijk is om zelf in te staan voor te factureren en de verantwoordelijkheid om een correcte procedure te hanteren. Een éénduidige factuur voor de ouders, plus de administratieve totale kostprijs voor de overheid moet hierbij ook in kaart worden gebracht.

Vanaf inwerkingtreding decreet wordt ons systeem van centrale inning, uitbesteed aan Intrum, stopgezet. Alle facturatie en inning zal dan terug bij de organisator van de opvang liggen.

Preventieve gezinsondersteuning:

-pagina 18: Daar staat dat een CKG krachtens het oprichtingsdecreet ouderbijdrage int, maar dat moet zijn krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2002 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning. Overigens, sinds 1 januari 2013 is het BVR van 9 november 2012 inzake erkenning en subsidiëring van de centra voor kinderopvang en gezinsondersteuning van kracht. Daarin staat dat (art. 58) een CKG zowel voor opvang als begeleiding (alles dus) een ouderbijdrage kan vragen.

Algemene bemerkingen:

Adoptie:

VCA wil voor het stuk rond economische logica toch een andere formulering voorstellen:

In de zin van: De Vlaamse regering heeft ervoor gekozen -gelet op het grote tekort aan kandidaat pleegouders- om pleegzorg te stimuleren, onder meer door er voor te zorgen dat kandidaat pleegouders niet zelf moeten betalen voor vb. de kosten van screening, rechtbank... Dit is in overeenstemming met de principiële keuze om van pleegzorg de eerste keuze te maken, zeker voor jonge kinderen. Dergelijke stimuli heeft men niet voorzien voor (interlandelijke) adoptie.

Preventieve gezinsondersteuning:

In de sector CKG's worden de voorzieningen zelf verwacht de ouderbijdrage te innen en daarnaast is er geen verrekening van de geïnde ouderbijdrage met de subsidies. Bovendien hebben zij te maken met een doelgroep die zich vaak in een ongunstige socio-economische positie bevindt. Op basis daarvan trekt het Rekenhof 2 conclusies, die onvoldoende genuanceerd worden.

Conclusie 1: Als een voorziening zelf de inning van de ouderbijdrage moet doen en er is geen verrekening (van de werkelijk geïnde bedragen) met de subsidie, dan draagt de voorziening het risico bij niet-inning.

Echter, zulks geldt wanneer de voorziening van de ouderbijdrage afhangt voor een goede uitvoering van de reguliere werking. Daarentegen, bij de CKG's dient de ouderbijdrage allerm minst om de reguliere werking te financieren. Zoals te zien is in de tabel op p. 45 van het rapport, neemt de ouderbijdrage het kleinste aandeel t.o.v. de subsidies, bij CKG's, van alle voorzieningentypes binnen WVG (1,4%). Dit kleine aandeel houdt dus ook een klein 'risico' in. Er is geen verrekening met de subsidies, omdat de subsidies moeten volstaan om de reguliere werking te dragen. Ook bij de ontwikkeling van een nieuw MB Ouderbijdrage vandaag (n.a.v. het nieuw BVR CKG's), wordt benadrukt dat de ouderbijdragen eerder moeten dienen als aanvullende financiering, die het mogelijk moet maken om méér in te zetten op dezelfde activiteiten.

Conclusie 2: Aangezien een socio-economisch precaire doelgroep leidt tot inning van minder hoge ouderbijdrage (ook al omdat de inning zelf moeilijker ligt- bij CKG's blijft heel wat ouderbijdrage oninbaar), vreest het Rekenhof voor een tendens om meer gegoede gezinnen, met meer financiële middelen, te bevoordelen t.o.v. de meer kwetsbare doelgroep. Op die manier zou de maatschappelijk verantwoorde zorg in hoofdte van de kwetsbare gezinnen niet zijn gegarandeerd.

Echter, de sector CKG's heeft een vrij zorgvuldig omschreven finaliteit en bijhorende doelgroep (die abstractie maakt van de socio-economische situatie), zodanig dat een CKG weinig marge heeft om te 'kiezen' in de doelgroep. Vanuit het oogpunt kwalitatieve dienstverlening, staat het bereiken van die doelgroep die het meest ondersteuning nodig heeft, voorop. De omvang van de ouderbijdrage is ook niet van die aard dat er veel te winnen valt bij het verschuiven van de doelgroep. Deze afwegingen komen mijns inziens onvoldoende aan bod in het rapport.

Gezien in de voorlopige aanbevelingen op p.67 wordt verwezen naar het verrekeningsbeleid en het theoretisch financieel nadeel voor een voorziening als ze socio-economisch zwakkere gebruikers begeleidt, zijn deze nuanceringen belangrijk.

Het antwoord bevatte daarnaast nog de volgende bijlagen, die hier niet zijn opgenomen:

- *Jongerenwelzijn: cijfergegevens subsidies*
- *VAPH: schematische oplijsting van de opmerkingen op het ontwerpverslag*

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.
Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



DRUK
Albe De Coker

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be