

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 42

van **HANNES ANAF**

datum: 8 oktober 2021

aan **WOUTER BEKE**

VLAAMS MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID, GEZIN EN ARMOEDEBESTRIJDING

Financiën Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) - Overschotten

Uit het financieel jaarverslag van het VAPH bleek in 2020 dat er op het einde van het jaar 151,5 miljoen euro in kas was. Het resultaat van een overschot van 128 miljoen euro in 2019, een intering ter waarde van 38,8 miljoen in 2020 en een nieuw overschot dat jaar ter waarde van 62 miljoen euro. Op basis van datzelfde jaarverslag lijkt het overschot vooral tot stand gekomen door een significant lagere besteding van persoonsvolgende budgetten door gezinnen in 2020. De minister verklaarde in de commissie bij de bespreking van de uitvoering van de begroting 2020 ook verbaasd te zijn door de grootte van dit overschot.

1. Hoe is volgens het VAPH het overschot juist tot stand gekomen in 2019 en 2020? Gaat het om een eenmalig effect wegens later dan geplande opstart van nieuwe budgetten? Of werd er door budgethouders gemiddeld minder besteed? Of was er in 2020 een onderbesteding ten gevolge van maatregelen die bij de begrotingsopmaak niet bekend waren, bijvoorbeeld de invoering van Mozaïek IV in april van dat jaar? Graag wat duiding en indien mogelijk een overzicht van de grootorde van factoren die volgens het VAPH tot deze overschotten hebben geleid.
2. Welk aandeel had desgevallend de coronacrisis bij de totstandkoming van het overschot van 2020? Graag wat duiding alsook het aandeel van de coronacrisis in het totale bedrag.
3. Wat is er gebeurd, of wat zal er gebeuren, met de kasreserve van 151,5 miljoen euro? Wordt deze gebruikt voor nieuwe toekenningen, gaat ze naar de algemene middelen, of zal er, analoog met 2020, opnieuw een eenmalige intering plaatsvinden in 2022? Graag wat duiding.

ANTWOORD

op vraag nr. 42 van 8 oktober 2021

van **HANNES ANAF**

1. Het overschot ten belope van 151,5 miljoen is het gecumuleerd bedrijfseconomisch resultaat van alle voorgaande jaren. Einde 2018 bedroeg het gecumuleerd bedrijfseconomisch resultaat 46,2 miljoen. In 2019 was er een bedrijfseconomisch boni van 43,2 miljoen, waardoor het gecumuleerd bedrijfseconomisch resultaat per einde 2019 89,4 miljoen bedroeg. In 2020 is er een verdere aangroei geweest met 62,1 miljoen.

Het budgettair resultaat (dat verschilt van het bedrijfseconomisch resultaat op het vlak van afschrijvingen, provisies en terugvorderbare voorschotten) bedraagt voor de jaren 2019 en 2020 respectievelijk 38,8 miljoen en 66,9 miljoen.

De belangrijkste bemerking is dat de opbouw van de saldi quasi volledig bestaat uit eenmalige minderuitgaven en meerontvangsten.

Er zijn meerdere verklarende elementen voor de overschotten.

Er zijn vooreerst de onderaanwendingen van de beschikbare uitgavenkredieten en in het bijzonder bij de kredieten voorzien voor het uitbreidingsbeleid.

Een belangrijk principe dat gehanteerd wordt door het VAPH is dat zij (persoonsvolgende) budgetten ter beschikking stelt waarvan de jaarkost op kruissnelheid past binnen het beschikbare krediet.

De Vlaamse Regering stelt elk jaar een krediet voor uitbreidingsbeleid ter beschikking waardoor bijkomende terbeschikkingstellingen kunnen gebeuren met een jaarkost ten belope van dat bedrag.

In de meeste gevallen zal evenwel de kost in het jaar van terbeschikkingstelling lager zijn dan de jaarkost, omdat niet alle budgetten op 1 januari van het jaar worden ter beschikking gesteld, en omdat de cliënten aan wie een budget wordt ter beschikking gesteld een opstartperiode nodig hebben om de ondersteuning te organiseren.

Op dat ogenblik is er in het eerste jaar van terbeschikkingstelling een eenmalig overschot. Dat is de voornaamste reden van het ontstaan van eenmalige overschotten op de begroting, en die zich kunnen opstapelen tot het vastgestelde resultaat.

Om de garantie te hebben dat de kredieten ook volstaan in de volgende jaren, als de besteding van de budgetten op kruissnelheid komt gedurende een heel jaar, konden er ten belope van die eenmalige overschotten geen bijkomende budgetten ter beschikking worden gesteld.

Ter verdere aanvulling en verduidelijking van de onderaanwending van de kredieten wordt de oorsprong van de overschotten hieronder opgesomd:

- a) Niet alle terbeschikkingstellingen van budgetten kunnen gebeuren bij het begin van het jaar
 - o terbeschikkingstellingen van budgetten aan automatische toekenningsgroepen gebeuren gespreid over het jaar, in functie van het moment van het ontstaan van de zorgnood en de afhandeling van de aanvraag. Dit is grosso modo gelijk gespreid over heel het jaar.

- o Volgens het decreet PVF vereist de verdeling van de kredieten voor het uitbreidingsbeleid over de minderjarigen en meerderjarigen jaarlijks een formele beslissing van de Vlaamse Regering.
Bij de minderjarigen gebeurt de terbeschikkingstelling nadien door de Integrale Toegangspoort binnen het agentschap Opgroeien. Afhankelijk van de gestelde prioriteiten (langst wachtenden of meest dringende dossiers) vraagt het nog enige tijd tot de effectieve toekenning van een budget.
Bij de meerderjarigen wordt geraamd welk deel van het uitbreidingsbeleid nodig is voor de automatische toekenningsgroepen. Het resterende bedrag wordt verdeeld over de prioriteitengroepen. Bij de terbeschikkingstellingen aan de personen uit de prioriteitengroepen wordt nog een marge voorbehouden voor het geval de kost voor de automatische toekenningen hoger zou uitvallen.

Deze administratieve procedures nemen een zekere tijd in beslag, waardoor de budgetten pas in de loop van het jaar worden ter beschikking gesteld.

- b) Niet alle budgetten worden volledig aangewend in het jaar van terbeschikkingstelling
 - o bij de opstart van de budgetbesteding door de persoon met een handicap wordt vaak een vertraging vastgesteld tussen de terbeschikkingstelling en de opstart van de ondersteuning hetgeen leidt tot eenmalige minderuitgaven. Deze lopen zelfs op tot 30% in het eerste jaar voor personen die voor het eerst een budget krijgen. Ik kan u onmiddellijk meegeven dat hieraan reeds werd geremedieerd door aan deze personen vanaf 1 mei 2021 een recht toe te kennen – boven op hun persoonsvolgend budget – om te worden bijgestaan door een bijstandsorganisatie om hun besteding beter en sneller georganiseerd te krijgen.
 - o Ook in de jaren na de eerste terbeschikkingstelling wordt vastgesteld dat de personen met een handicap een zeker voorzichtigheidsprincipe hanteren bij de budgetbesteding: voor nieuw terbeschikkinggestelde budgetten in 2018 en 2019 werd in 2020 vastgesteld dat deze personen gemiddeld 10% van het budget niet besteedden. Op basis van deze bevindingen wordt op dit ogenblik onderzocht of er sprake is van een 'structurele onderbenutting' en of ten belope hiervan toch kan aanvaard worden dat er extra budgetten worden ter beschikking gesteld. Hierbij is een permanente monitoring van de besteding noodzakelijk, en een akkoord van de minister bevoegd voor begroting.
 - o Deze onderaanwending, die grotendeels eenmalig is, en gedeeltelijk toch mogelijk slechts tijdelijk, vertegenwoordigt ongeveer 40 miljoen in 2020. De hoogte hangt nauw samen met het bedrag van het beschikbare krediet voor het uitbreidingsbeleid.
- c) Niet alle budgetten binnen een voorziening worden volledig aangewend
 - o De voorzieningen RTH en MFC worden erkend voor een aantal personeelspunten. Voor het verkrijgen van de (volledige) subsidie moet worden aangetoond dat er daadwerkelijk voldoende personeel werd ingezet. In beperkte mate (3%) kunnen niet bestede personeelspunten worden omgezet in werkingsmiddelen. In de mate dat niet ten belope van de 97% personeel kan worden aangetoond, wordt niet de volledige subsidie uitbetaald. Dat gebeurt bij de afrekening (2 jaar na het jaar waarop het betrekking heeft).
 - o Ook bij vergunde zorgaanbieders, die worden gesubsidieerd op basis van de bij hen bestede voucherpunten, geldt eenzelfde principe. Zij kunnen ook slechts een beperkt percentage van de overeenstemmende

personeelspunten omzetten in werkmiddelen. Het gedeelte dat overblijft van de niet omzetbare personeelspunten en dat niet werd ingevuld met personeel, wordt niet gesubsidieerd.

- o Daar op het einde van het jaar – in overeenstemming met de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën – de kosten moeten worden aangerekend aan het betrokken jaar, wordt een raming van de afrekening aangerekend als Nog Te Ontvangen Facturen. Hierin wordt – uit voorzichtigheid en onder toezicht van de bedrijfsrevisor – gerekend op een maximale invulling van de erkenning door de inzet van personeel zodat het risico op onderraming geminimaliseerd wordt. Pas als bij de afrekening (2 jaar later) blijkt dat niet alle beschikbare personeelspunten effectief kunnen worden verantwoord, komt dit tot uiting. Dit wordt dan verwerkt onder de vorm van een terugname van de aangerekend bedrag van de openstaande Nog Te Ontvangen Facturen en heeft een (positieve) weerslag op het resultaat van het jaar waarin dit wordt vastgesteld. Het wordt bestempeld als minderuitgaven m.b.t. vorige jaren. In totaal zorgen de minderuitgaven m.b.t. vorige jaren voor een overschot van 38,4 miljoen op het resultaat van 2020, waarvan 33,1 miljoen betrekking had op de afrekeningen van de zorgverstrekkers m.b.t. 2018. De meerontvangsten m.b.t. vorige jaren zorgen voor een bijkomend positief effect van 3,2 miljoen.

Verder onderzoek moet uitwijzen in welke mate dit effect recurrent is, aangezien de beperking van de omzetting naar werkmiddelen voor het eerst van toepassing was in 2018.

Naast de onderaanwending van de uitgaven werd de voorbije jaren ook aan de ontvangstenzijde meer gerealiseerd dan in de begroting geraamd. Ook dat heeft een positief effect op het resultaat. In totaal werd m.b.t. 2020 3,1 miljoen meer ontvangen. Daar tegenover staat dat de verkregen werkingstoelage vanuit de Vlaamse overheid ten belope van 38,8 miljoen werd verlaagd, hetgeen een negatief effect had op het bedrijfseconomisch resultaat. Ten belope van dit bedrag werd er uit de overgedragen reserves van 2019 geput.

Binnen de begroting van het VAPH zijn er ook zogenaamde 'niet ESR-aanrekenbare uitgaven' en 'niet ESR-aanrekenbare ontvangsten'. Het gaat respectievelijk om de toekenning en terugvordering van terugvorderbare voorschotten die aan nieuwe budgethouders worden toegekend bij cashbesteding, zodat de persoon niet eerst alle kosten zelf zou moeten prefinancieren. Dit krediet wordt aan de uitgavenzijde steeds met een ruime marge in de begroting opgenomen, omdat het aandeel van de cashbesteding niet op voorhand gekend is bij de terbeschikkingstelling van nieuwe budgetten. Daarom is het normaal dat hier een overschot op is.

De minderuitgaven en meerontvangsten zijn verantwoordelijk voor een positieve bijdrage aan het resultaat van 2020 voor een bedrag van 11,3 miljoen.

Deze kredieten zijn exclusief voor de terugvorderbare voorschotten en zijn (vanuit budgettair oogpunt in het kader van het ESR-vorderingensaldo) omwille van hun specifiek karakter niet beschikbaar voor andere uitgaven. De hoogte ervan heeft ook geen effect op de beschikbare kredieten voor de andere uitgaven.

De hervormingen doorgevoerd in Mozaïek IV hebben geen effect gehad op het resultaat. Zij hebben ervoor gezorgd dat het aantal mensen aan wie een budget kon worden terbeschikkinggesteld, werd vergroot.

Het globaal bedrijfseconomisch resultaat voor 2020 ten belope van 62,1 miljoen kan samengevat worden als volgt:

- Effect van afrekeningen m.b.t. voorgaande jaren:	41,6 miljoen
- Effect van niet-ESR aanrekenbare uitgaven en ontvangsten:	11,3 miljoen
- Effect van vermindering werkingstoelage:	-38,8 miljoen
- Resultaat m.b.t. 2020 zelf:	52,8 miljoen

- Meerontvangsten 2020:	3,1 miljoen	
- Minderuitgaven 2020:	49,7 miljoen	
- Verschil budgettaire – bedrijfseconomisch resultaat:		-4,8 miljoen

In totaal zijn er in 2020 dus ongeveer 50 miljoen minderuitgaven die betrekking hebben op 2020 zelf. In 2019 bedroegen de minderuitgaven 35 miljoen. Het is daarom niet onrealistisch om aan te nemen dat de minderuitgaven die niet het effect waren van COVID zich in dezelfde grootteorde bevinden in 2020.

2. COVID-19 heeft ervoor gezorgd dat op velerlei vlakken een vertraging is opgetreden in de uitgaven.

De toeleidingsprocedure werd tijdelijk opgeschort en verliep nadien digitaal, met een lagere efficiëntie en een vertraging tot gevolg.

Mede door een vertraging bij de toeleidingsprocedure was het aantal aanvragen voor hulpmiddelen lager.

Bij de opstart van de besteding van een persoonsvolgend budget was de bestedingsmogelijkheid beperkt. Tijdelijk konden geen nieuwe opnames gebeuren bij de zorginstellingen en mogelijk was het – zeker in de beginperiode van de pandemie – tijdelijk ook moeilijk om persoonlijke assistenten te vinden die zich aanboden voor een persoonlijke begeleiding.

Globaal werd – los van de specifieke COVID-19 maatregelen waarbij tijdelijk een extra budget voor cashbesteding werd toegekend aan de personen die hun ondersteuning niet op de reguliere manier konden invullen – een verschuiving in de besteding vastgesteld van voucherbesteding naar (de goedkopere) cashbesteding.

Het aanwijzen in welke mate COVID-19 ervoor heeft gezorgd dat de besteding van de middelen nog voor een verdere vertraging heeft gezorgd is moeilijk. Het is alleszins niet traceerbaar in de VAPH-applicaties. Als de vergelijking gemaakt wordt met 2019, toen de pandemie nog niet aan de orde was, is er in 2020 een verhoging van de minderuitgaven met 15 miljoen. Dat is naar mijn aanvoelen een redelijke veronderstelling.

3. De zogenaamde kasreserve bestaat niet. Het is een boekhoudkundig resultaat. Het geld staat niet op de rekening van het VAPH. In geldmiddelen wordt de rekening van het VAPH enkel gespijsd vanuit het Centraal Financieringsorgaan van de Vlaamse overheid op basis van de rekeningstand en de verwachte uitgaven en ontvangsten op korte termijn.

Het saldo is niet beschikbaar voor bijkomende recurrente uitgaven zoals bv. bijkomende terbeschikkingstellingen van persoonsvolgende budgetten. Het is aan de minister bevoegd voor begroting om te beslissen op welke wijze dit saldo zal worden verwerkt, hetzij door de aanwending van de reserves gekoppeld aan een verlaging van de werkingstoelage, zonder effect op het ESR-vorderingensaldo voor de Vlaamse overheid, hetzij door de aanwending met een specifiek doel, eenmalig en wel met een effect op het ESR-vorderingensaldo voor de Vlaamse overheid (in de mate dat dit niet wordt gekoppeld aan een verlaging van de werkingstoelage aan het VAPH).

Er wordt verder onderzocht in welke mate er een structureel deel zit in de onderbenutting en op welke wijze die in de volgende jaren wel zou kunnen ingezet worden voor bijkomende terbeschikkingstellingen zodat de overschotten beperkt worden en er aan meer personen een budget kan worden ter beschikking gesteld.