



Advies

Over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de tenuitvoerlegging van BelRAI en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein WVG

Brussel, 12 maart 2021

Adviesvraag: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de tenuitvoerlegging van BeIRAI en tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering over het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Adviesvrager: Wouter Beke - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Ontvangst adviesvraag: 15 februari 2021

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring kamer: Sectorale kamer Beleid Vlaamse Sociale Bescherming en Personen met een Handicap - 12 maart 2021 – bij consensus

Contactpersoon: Gunter Naets – gnaets@serv.be

Annick De Donder – addonder@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen	4
Advies	5
1 Vormings- en intervisietraject	5
2 Administratieve beroepen	6
2.1 Beroep tegen een gemachtigde indicatiesteller.....	6
2.2 Beroep tegen het controleorgaan.....	6
2.3 Invoeren van een dossiertaks	7
3 Zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden	9
4 Timing van de implementatie	9
5 Financiële ondersteuning voor de implementatie en het werken met BelRAI	10
5.1 Het implementeren van BelRAI	10
5.2 Het werken met BelRAI	10

Krachtlijnen

De Vlaamse Regering heeft bij het uittekenen van de Vlaamse sociale bescherming uitdrukkelijk gekozen voor BelRAI als uniek inschalingsinstrument om de nood aan zorg en ondersteuning in te schatten. Nu worden via een ontwerpuitvoeringsbesluit alvast een aantal zaken voor de invoering van BelRAI verder geconcretiseerd.

In dit advies formuleert de Vlaamse Raad WVG volgende opmerkingen en aanbevelingen:

1. De raad vraagt meer dwingende aandacht voor het waarborgen van hoge kwaliteit en professionaliteit in de vorming van BelRAI-trainers. Ook moeten alle BelRAI-trainers en indicatiestellers de mogelijkheid krijgen om een vorming te kunnen volgen.
2. De raad is radicaal gekant tegen de voorgestelde dossiertaks bij het indienen van een beroep tegen een indicatiestelling. Voor de raad is het heel duidelijk: het vragen van een tweede indicatiestelling is een recht en moet te allen tijde voor iedereen toegankelijk blijven. De koppeling tussen het verkrijgen van een correcte inschaling en de dossiertaks die een zorgbehoevende moet betalen, is voor de raad onaanvaardbaar en dient uit het besluit geschrapt te worden. Daarnaast vraagt de raad extra maatregelen om de objectiviteit van een tweede indicatiestelling te waarborgen.
3. Een aantal mensen zullen met het gebruik van de BelRAI screener tegemoetkomingen verliezen waar ze vandaag, op basis van het huidige inschalingsinstrument, recht op hebben. Er moeten overgangsmatregelen voorzien worden waardoor zo weinig mogelijk zwaar zorgbehoevenden uit de boot vallen door de overstap naar de BelRAI screener, zeker zolang het sociaal supplement binnen de BelRAI screener niet ontwikkeld en geïmplementeerd is.
4. De raad pleit voor realisme bij de invoering van de BelRAI, zowel qua timing als qua impact van het instrument. Tegelijkertijd moeten zulke grote hervormingen goed overlegd zijn met het werkveld vooraleer ze ingevoerd kunnen worden.
5. Tot slot is een sluitende financiering nodig om de implementatie en het werken met BelRAI succesvol te maken.

Bij verschillende van de voorgaande punten heeft de raad concrete voorstellen om het ontwerpuitvoeringsbesluit te wijzigen. Deze staan ingekaderd in de adviestekst.

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is om advies gevraagd over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de uitvoering van BelRAI als het unieke inschalingsinstrument binnen de Vlaamse sociale bescherming. Deze adviesvraag is in de Vlaamse Raad WVG behandeld door de Sectorale kamer Beleid Vlaamse Sociale Bescherming en Personen met een Handicap, die het advies bij consensus goedkeurde op 12 maart 2021.

Het ontwerpbesluit (OBVR) bevat verschillende bepalingen om BelRAI te implementeren. Deze bepalingen hebben betrekking op (1) het vormings- en intervisietraject, (2) de werkwijze voor een beroep tegen de score van een indicatiesteller of tegen de score van een controleorgaan - met daarbij ook de samenstelling van de administratieve beroepscommissie, (3) het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden en (4) de timing van de implementatie. Het advies van de raad volgt deze structuur en bevat een aantal concrete voorstellen tot wijziging van het OBVR. Deze staan ingekaderd in de adviestekst.

Tot slot formuleert de raad enkele belangrijke bezorgdheden betreffende de investeringen die voor voorzieningen en hun personeelsleden gepaard zullen gaan met de introductie en het werken met BelRAI.

1 Vormings- en intervisietraject

In het OBVR wordt een gemeenschappelijk traject van vorming en intervisie voorgesteld. Het systeem moet bijdragen aan de kwaliteitsvolle en uniforme inzet van de BelRAI over sectoren en voorzieningen heen. Dit versterkt de objectiviteit van het gebruik van het inschalingsinstrument, wat de raad positief stemt.

In het nieuwe vormings- en opleidingsmodel wordt gewerkt met het 'train-de-trainer'-principe. Het valt op dat naast het Kwaliteitscentrum voor Diagnostiek en de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ook andere instanties die door het Agentschap voor Vlaamse sociale bescherming erkend worden, opleidingen, bijscholingen en intervisies voor BelRAI-trainers kunnen organiseren. In het OBVR worden enkele erkenningsvoorwaarden voor deze organisaties opgesomd. De raad mist hierbij de dwingende aandacht voor het waarborgen van hoge kwaliteit en professionalisme in en door deze organisaties.

Toevoeging aan artikel 4 van het OBVR:

- De output moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, die zullen worden gemonitord en gecontroleerd.
 - Tegelijkertijd wordt best ook opgenomen dat de werking en structuur van de organisaties die opleidingen, bijscholingen en intervisies voor BelRAI-trainers aanbieden transparant moet zijn.
-

In artikel 31 leest de raad dat sommige BelRAI-trainers en indicatiestellers die in het verleden al een BelRAI-opleiding hebben gevolgd, worden vrijgesteld van de nieuwe opleidingen die momenteel georganiseerd worden. De raad stelt voor om in het OBVR de mogelijkheid op te nemen dat elke BelRAI-trainer of indicatiesteller opnieuw een opleiding kan volgen of kan instappen in bepaalde modules van de opleiding. We vragen aan de Vlaamse overheid om

voldoende te informeren over nieuwe elementen of aanpassingen aan het BelRAI-instrument, zodat reeds opgeleide trainers en indicatiestellers zelf kunnen inschatten of een (gedeeltelijke) opleiding voor hen toch relevant is. Opleiding en intervisie moeten bewerkstelligen dat uiteindelijk iedere BelRAI-trainer en indicatiesteller met dezelfde kennis aan de slag gaat, wat de kwaliteit en uniformiteit van de inschalingen ten goede zal komen.

Toevoeging aan artikel 31 van het OBVR:

- Elke BelRAI-trainer of indicatiesteller moet de mogelijkheid krijgen om een vorming te volgen.
-

2 Administratieve beroepen

Het OBVR bevat belangrijke wijzigingen aan de procedures voor beroep door de gebruiker. Zo stelt de Vlaamse Regering voor om de administratieve beroepen tegen de score van de indicatiesteller en tegen de score van het controleorgaan in de toekomst door een verschillende instantie te laten behandelen. Ook wordt er een voorwaarde gekoppeld aan het indienen van een administratief beroep, namelijk het betalen van een dossiertaks.

Bij deze wijzigingen formuleert de raad de volgende bemerkingen:

2.1 Beroep tegen een gemachtigde indicatiesteller

Een gebruiker die een beroep wenst in te dienen tegen de score van een indicatiesteller zal dat in de toekomst nog steeds indienen bij de administratieve beroepscommissie (ABC). Maar het is de zorgkassencommissie die het beroep verder zal behandelen en instaat voor een tweede indicatiestelling bij de betrokkene.

Bij deze nieuwe werkwijze vindt de raad het belangrijk dat de indicatiesteller die de tweede indicatiestelling zal uitvoeren dit volledig onafhankelijk doet van diegene die oorspronkelijk geïndiceerd heeft. Dit wil zeggen dat mensen van dezelfde diensten geen eigen dossiers opnieuw mogen behandelen en dat het achterliggende IT-systeem moet garanderen dat de tweede indicatiesteller geen voorkennis heeft van de eerste indicatiestelling (toegewezen score, manier waarop de eerste indicatiestelling is uitgevoerd, enz. mogen niet zichtbaar worden bij de tweede scoring). Vertrekken van een 'wit blad' draagt immers bij tot de onafhankelijkheid van de tweede indicatiestelling.

Toevoeging aan artikel 10 van het OBVR:

- De indicatiesteller die instaat voor de tweede indicatiestelling doet dit volledig onafhankelijk van diegene die oorspronkelijk geïndiceerd heeft.
-

2.2 Beroep tegen het controleorgaan

De administratieve beroepen tegen (beslissingen op basis van) de score van het controleorgaan blijven behandeld worden door de administratieve beroepscommissie. De administratieve beroepscommissie behandelt de beroepen volgens dezelfde procedure als voorheen. De samenstelling van de commissie zou met het OBVR wel wijzigen. Als reden geeft de Vlaamse Regering aan dat het niet makkelijk is om artsen en juristen te vinden om te zetelen in dit orgaan. De raad kan begrijpen dat dit niet eenvoudig is maar vraagt de Vlaamse Regering toch om dan

niet meteen te kiezen voor de gemakkelijkste oplossing, met name hen vervangen door andere profielen.

Het OBVR maakt het wel mogelijk dat een verpleegkundige de aanwezigheid van een arts vervangt. De raad signaleert vanuit de praktijk echter dat de aanwezigheid van een arts als heel verrijkend wordt ervaren. De arts kan een medische conditie toetsen aan het vertelde verhaal en de impact van (ook minder bekende of zeldzame) aandoeningen op de zorgbehoefte inschatten. Bovendien is de arts bevoegd om alle medische stukken in te kijken, een bachelor in de verpleegkunde is dat niet.

De raad adviseert daarom om de samenstelling van de administratieve beroepscommissie niet te wijzigen, aangezien de verscheidenheid aan profielen die zetelen in de ABC juist een meerwaarde is voor de multidisciplinaire behandeling van dossiers. De aanwezigheid van een arts, maar ook van een jurist, heeft in dit alles een duidelijke meerwaarde.

Voor wat betreft de functie van voorzitter van de ABC vermeldt het advies van de Inspecteur van Financiën dat de voorzitter van de ABC een ambtenaar zal zijn van het agentschap VSB. Dit is in tegenspraak met wat te lezen is in het OBVR en de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, waarin deze bepaling niet terug te vinden is. De raad wenst zeker niet dat de voorzitter een ambtenaar van het Agentschap VSB is.

Tot op vandaag moeten de voorzitter en diens plaatsvervanger beschikken over een diploma van doctor of master in de rechten. In artikel 8 van het OBVR wordt deze specifieke vereiste geschrapt en is bepaald dat onder alle leden een voorzitter wordt aangeduid. De raad kan zich vinden in deze wijziging. De raad maakt daarbij wel de kanttekening dat een steeds wisselend voorzitterschap niet wenselijk is, en dit in functie van de continuïteit van de beslissingen.

Tot slot is het een vereiste dat alle leden van de ABC over de nodige kennis van BelRAI en de achtergrond beschikken om zich uit te spreken over de beroepsdossiers. De raad ziet een opdracht voor de Vlaamse administratie om de leden van de ABC hierin te ondersteunen door het voldoende beschikbaar stellen van informatie en documentatie. Zo zou het aanbieden van een verkorte module van de BelRAI-opleiding of materiaal voor zelfstudie mogelijk moeten zijn.

2.3 Invoeren van een dossiertaks

Tot op vandaag bepaalt het uitvoeringsbesluit van het decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming dat een gebruiker of zijn vertegenwoordiger bij het agentschap administratief beroep kan aantekenen tegen elke beslissing van de zorgkas over een zorgbudget. De Vlaamse Regering kiest er nu voor om dit recht af te zwakken. De Vlaamse Regering maakt het immers moeilijker om beroep aan te tekenen bij de administratieve beroepscommissie, door het opleggen van een dossiertaks die te betalen is door de burger en het beroep onontvankelijk maakt als men niet voldoet aan deze vereiste. Zo wordt een extra drempel ingebouwd voor het vragen van een tweede indicatiestelling bij een negatieve beslissing van de indicatiesteller en bij het aantekenen van beroep tegen de beslissing van het controleorgaan.

De Vlaamse Regering motiveert deze drempelverhogende ingreep in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering als volgt: *'Omdat in het geval er geen drempel zou worden ingebouwd, het voor de hand ligt dat elke gebruiker bij een negatieve beslissing van een gemachtigde indicatiesteller systematisch om een second opinion gaat vragen, wordt ervoor gekozen de betaling van een dossiertaks als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het beroep in te bouwen'*.

De raad verzet zich sterk tegen zowel de invoering van de dossiertaks als tegen de reden die de Vlaamse Regering aanhaalt om deze beslissing te motiveren.

- De raad is het ten eerste helemaal niet eens met de keuze van de Vlaamse Regering om een dossiertaks in te stellen bij het aantekenen van een administratief beroep tegen een indicatiestelling. Voor de raad is het heel duidelijk: het vragen van een tweede indicatiestelling is een recht en moet te allen tijde voor iedereen toegankelijk blijven¹. De koppeling tussen het verkrijgen van een correcte inschaling en een financiële drempel is voor de raad onaanvaardbaar en dient uit het OBVR geschrapt te worden.
- Ten tweede stelt de raad zich vragen bij de onderbouwing van de motivatie die de Vlaamse Regering aanhaalt om de dossiertaks in te stellen. De Regering kiest voor deze taks omdat ze ervan uitgaat dat elke gebruiker bij een negatieve beslissing van de gemachtigde indicatiesteller administratief beroep zal indienen. Nergens wordt deze bewering gestaafd door onderzoek, structurele ervaringen,... De raad begrijpt dat er in de Vlaamse Regering een bezorgdheid kan leven voor een overvloed aan bezwaren tegen negatieve beslissingen van de indicatiesteller. Want dat zou kunnen leiden tot achterstanden bij de zorgkassencommissie die de beroepen in de toekomst zal behandelen, en dus ook tot wachttijden voor de burger die geconfronteerd is met de gevolgen van een foute inschaling. Maar het is voor de raad op dit moment helemaal niet zeker of het werken met BelRAI als nieuw inschalingsinstrument zal leiden tot een dergelijke toename van het aantal bezwaren.

Daarom stelt de raad voor om, vooraleer grote aannames te doen, de praktijk te monitoren. Pas na een periode van monitoring (bijvoorbeeld twee jaar) kan objectief vastgesteld worden of het inschalen met BelRAI al dan niet aanleiding geeft tot (1) veel meer aantekeningen van een administratief beroep en (2) tot veel vragen voor een tweede indicatiestelling die niet leiden tot een aanpassing van de score. Het is pas na deze monitoring en een grondige evaluatie dat objectief kan bekeken worden of een ontradingsbeleid nodig is om het aantal (onterechte) beroepen in te perken. De raad keert de logica van de Vlaamse Regering dus om en pleit ervoor om met de BelRAI-inschaling van start te gaan zónder drempel voor een tweede indicatiestelling en een beslissing omtrent mogelijke drempels pas te nemen na enkele jaren ervaring met het nieuwe instrument.

-
- Schrapen van artikel 7 en artikel 9 van het OBVR.
-

De raad vindt het aangewezen om ondertussen actief in te zetten op het verhogen van de transparantie van de beslissingen van de gemachtigde indicatiestellers. Dit gebeurt nu nog te weinig. Burgers die bij de zorgkassencommissie terecht kunnen voor bijkomende motivering van een beslissing, kunnen deze informatie gebruiken om beter te kunnen afwegen of een beroep al dan niet wenselijk is.

¹ Het standpunt van de Vlaamse Raad WVG tegenover de dossiertaks is ook gemotiveerd in het advies van de raad over het voorontwerp van decreet tot wijziging van regelgeving in het kader van de Vlaamse sociale bescherming (advies van 9 december 2020).

3 Zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden

Vanaf juni 2021 wordt voor de inschatting van de zelfredzaamheid bij volwassenen in het kader van het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden de overstap gemaakt van de BEL-profielschaal naar de BelRAI screener. Het OBVR bevat bepalingen om deze overstap te begeleiden.

De raad vraagt volgende aanpassingen bij deze bepalingen:

- In de beleidsteksten wordt verschillende keren verwezen naar het 'zorgbudget zorgbehoevenden'. De raad vraagt om deze vermelding systematisch te vervangen door de term 'zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden'. Zodoende wordt telkens dezelfde correcte terminologie gebruikt.
- In het verslag van de Inspecteur van Financiën is een samenvatting gemaakt van het OBVR waarin te lezen is dat *'het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden enkel nog toegekend kan worden na een BelRAI screener-scoring'*. De raad vraagt ter verduidelijking telkens op te nemen dat het enkel BelRAI screener scores bij volwassenen betreft.

Verder heeft de raad ernstige vragen om de BelRAI screener te gebruiken voor het toekennen van het zorgbudget, zolang het sociaal supplement binnen de BelRAI niet ontwikkeld en geïmplementeerd is.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de scores van de huidige BEL-profielschaal geen één-op-één-verhaal vormen met de scores van de BelRAI screener. Daarom is het ten eerste nodig om de mensen die vroeger 'positief' scoorden met een BEL-profielschaal en die door de invoering van de BelRAI screener 'negatief' zullen scoren, duidelijk in beeld te brengen. Ten tweede pleit de raad voor het bepalen van overgangsmaatregelen voor deze groep van mensen. In het huidige beleidsvoorstel zijn geen dergelijke overgangsmaatregelen voorzien.

Bovendien vraagt de raad aan de Vlaamse Regering om een beleid uit te tekenen waardoor zo weinig mogelijk zwaar zorgbehoevenden uit de boot vallen door de overstap van de BEL-profielschaal naar de BelRAI screener, zeker zolang het sociaal supplement binnen de BelRAI screener niet ontwikkeld en geïmplementeerd is. Het is dus aangewezen om tijdig het sociaal supplement mee te nemen in de scoring via het BelRAI-instrument. Met dit supplement worden immers ook belangrijke elementen van niet-medische- en welzijnsnoden in rekening gebracht bij het inschalen.

Toevoeging nieuw artikel aan het OBVR:

- Er worden overgangsmaatregelen uitgewerkt voor de mensen die met het gebruik van de BelRAI screener tegemoetkomingen verliezen waar ze vandaag, op basis van het huidige indicatie-instrument, recht op hebben.
-

4 Timing van de implementatie

De verschillende BelRAI-instrumenten worden gefaseerd ingevoerd, met drie fasen tussen juni 2021 en juni 2023. In juni 2023 worden de BelRAI Home Care en BelRAI Long Term Care Facility (LTCF) geïmplementeerd. Het halen van deze timing is alleen mogelijk en realistisch als de invoering beperkt blijft tot de inschaling en de gegevensuitwisseling via BelRAI. Voor een eventuele koppeling met financiering is een uitrol in juni 2023 zeker te vroeg.

Maar zelfs de invoering van BelRAI als inschalingsinstrument roept nog vragen op. Immers, hoe zal de Vlaamse Regering de overgang van het huidige gebruikte inschalingsinstrument naar

BelRAI praktisch mogelijk maken? Het zal tijd kosten alvorens iedereen conform BelRAI zal worden ingeschaald. Dit maakt wellicht dat er tijdelijk met twee flankerende inschalingen zal worden gewerkt: enerzijds KATZ en anderzijds BelRAI. De raad verwacht dat er overgangsmodaliteiten nodig zijn en vraagt hierover studiewerk te verrichten in overleg met de betrokken actoren.

Om verwarring en eventuele ongerustheid te vermijden, wenst de raad dat de minister de timing van de implementatie ook inhoudelijk meer in detail verduidelijkt. Belangrijk bij dit alles is dat de minister zich bewust moet zijn van de grote impact die de coronacrisis heeft op deze sectoren, op zij die er werken en zij die zorg en ondersteuning behoeven. Ondanks de getoonde grote veerkracht van de sectoren en zij die er werken, vraagt de raad voldoende tijd om dit alles te kunnen verwerken en een realistische en goed overlegde planning om grote, structurele hervormingen door te voeren.

Aansluitend vraagt de raad hoe de inschaling zal gebeuren bij doorstroom van een persoon uit het ziekenhuis naar huis of naar een thuisvervangende voorziening. Op heden is het zo dat het ziekenhuis bij deze persoon een KATZ-inschaling doet alvorens hij of zij het ziekenhuis verlaat. Bij overstap naar de BelRAI wordt er dus verwacht dat alle actoren in het zorg- en ondersteuningsnetwerk van de persoon zich hierin inschrijven. De raad vraagt dat er afstemming gebeurt met de federale overheid. Hierbij moet zeker aandacht besteed worden aan de Brusselse context.

5 Financiële ondersteuning voor de implementatie en het werken met BelRAI

5.1 Het implementeren van BelRAI

Het introduceren van een nieuw inschalingsinstrument vergt tijd maar ook middelen. Het gebruik van nieuwe software, het volgen van de opleiding én het onder de knie krijgen van alle BelRAI-instrumenten in de dagelijkse praktijk zal een investering vragen van organisaties en van hun personeel. In de uitrolfase voorziet de Vlaamse Regering hiervoor een financiële incentive. De raad vraagt zich af of hiermee de kosten voor de introductie van BelRAI in de verschillende sectoren wel volledig gedekt zullen zijn. Als dit niet het geval is, vraagt de raad om de nodige middelen.

Daarbij vraagt de raad ook hoe de minister de omslag voor het personeel in de betrokken sectoren zal faciliteren. In het BVR en de bijhorende documenten is er geen aandacht voor de tijdsinvestering die met de BelRAI-opleiding gepaard gaat. De raad vindt dit bijzonder jammer, aangezien het gaat om een grote tijdsinvestering voor de betrokken medewerkers. Omwille van verplichte bijscholingen zal de werktijd verlagen. Om de continuïteit van de tewerkstelling toch te verzekeren, moet hiervoor de nodige bijkomende financiering voorzien worden. Indien opleiding en aanpassingstijd niet voldoende ondersteund en ingepland kunnen worden, zal dit bovendien tot extra stress en frustratie bij het personeel leiden.

5.2 Het werken met BelRAI

Voorts begrijpt de raad niet waarom er slechts een eenmalige betoelaging zal zijn, wetende dat het werken met BelRAI recurrente kosten met zich zal meebrengen (bijscholing, jaarlijks verplichte intervisie, langere duur van de inschaling,..). In de verschillende documenten die

samengaan met het OBVR wordt aangegeven dat het werken met BelRAI veel tijdsintensiever is dan het werken met de BEL-profielschaal. De raad bepleit om objectief en transparant na te gaan of de vergoeding voor de organisaties die zullen inschalen wel voldoende kostendekkend blijft gezien deze verhoogde tijdsinvestering en hogere werklast van een BelRAI-inschaling. Vanuit de vaststelling dat het werken met BelRAI tijdsintensiever zal zijn, lijkt het alvast evident dat ook de hoogte van de kostenvergoeding herbekeken wordt.

De raad maakt tot slot de kanttekening dat er een goede gegevensuitwisseling moet gebeuren waardoor dubbele indicatiestellingen (en bijhorende kosten) zoveel als mogelijk vermeden worden.