



VLAAMSE OUDERENRAAD

**Advies 2011/1
over de programmatie in de ouderenzorg**

**Advies 2011/1
over de programmatie in de ouderenzorg**

Inhoud

1. Situering programmatienormen in de ouderenzorg.....	3
2. Evaluatie Discussienota: vaststellingen en commentaar	4
3. Advies	6
Nood aan bijkomende inzichten	6
Sterke uitbouw thuiszorg	6
Zinvolle desinstitutionalisering.....	8
Vermaatschappelijking van de zorg	8
Programmatie voor elke (woon)zorgvoorziening	9
Slotbemerkingen.....	10

1. Situering programmatienormen in de ouderenzorg

Programmatie is een instrument om een voldoende talrijk, gedifferentieerd en gespreid zorg- en gezondheidsaanbod te realiseren. Dat stelt de Vlaamse regering in haar Discussienota Programmatie. Het is een document van informatieve waarde dat in de toekomst gevolgd zal worden door een nota die de definitieve vastlegging en spreiding van de programmatie aangaat. Momenteel wordt echter vanuit verschillende invalshoeken het debat gevoerd betreffende de ideeën en hypothesen die aan de basis liggen van deze Discussienota en de cijfermatige programmatie.

De Discussienota heeft tot doel aangepaste programmatiecijfers voor elke voorziening van het woonzorgdecreet vast te stellen. Deze programmatie wordt berekend voor het jaar 2025. De Vlaamse Ouderenraad vraagt aandacht voor de implicaties van dergelijke programmatieperiode aangezien de woon- en zorgbehoeften waarvan in de Discussienota wordt uitgegaan, deze van de vooroorlogse generatie zijn. Het betreft een generatie die maximaal gehuwd en minimaal gescheiden is en die vaak een kroostrijk gezin heeft. De specifieke noden en problematieken van de in volume veel grotere babyboomgeneratie zullen het Vlaamse woon- en zorglandschap pas vanaf 2025 tekenen.

De minister vertrekt in de Discussienota van de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2010-2014 die stelt dat een aanpassing van de programmatie tijdens deze legislatuur noodzakelijk is. De bijsturing zal gebeuren op basis van meer verfijnde parameters of aangepaste wegingsfactoren voor bepaalde leeftijdsgroepen en met aandacht voor equivalentieregels die toelaten een over- of onderaanbod van bepaalde woonzorgvoorzieningen in specifieke regio's te compenseren. Deze ontwikkelingen kunnen ten volle gesitueerd worden binnen de maatschappelijke discussie betreffende de desinstitutionalisering van de zorg. De Vlaamse Ouderenraad is zich bewust van het discours over de vraag naar een afgeremde groei van institutionele voorzieningen op verschillende niveaus (woonzorgcentra, ziekenhuizen e.d.).

De Vlaamse Ouderenraad voelt zich tot slot in zijn rol erkend door via een adviesvraag aan het debat over de programmatie (en desinstitutionalisering) in de ouderenzorg te kunnen deelnemen. Wij drukken onze appreciatie uit tegenover de transparante manier van werken die door de minister en zijn kabinet uitgedragen wordt.

2. Evaluatie Discussienota: vaststellingen en commentaar

1. Bij het bepalen van de programmatiecijfers gaat de Vlaamse regering de uitdaging aan om de behoefte van ouderen aan (woon)zorgvoorzieningen zo correct mogelijk in te schatten. De Vlaamse Ouderenraad erkent hierbij dat het bepalen van deze noden geen sinecure is. We steunen het feit dat aan de opmaak van de Discussienota een grondige studie voorafgegaan is. Aansluitend zijn we van mening dat bijkomend onderzoek omtrent de woon- en zorgbehoeften van de Vlaamse ouderen het debat betreffende de programmatie nog verder kan objectiveren. Voornamelijk inzicht in de (evolutie van) zorgvoorkeuren en zorgkeuzes van oudere personen is noodzakelijk om het realiteitsgehalte van de programmatie te vergroten.

2. In de nota wordt rekening gehouden met recente bevolkingsprognoses en verschillende omgevingsfactoren die de behoeften aan verschillende (woon)zorgvormen mee vorm geven. Doorheen de Discussienota wordt benadrukt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis zullen blijven wonen en dat zij daarbij op voldoende mantelzorg, vrijwillige ondersteuning en thuiszorg kunnen rekenen. Deze hypothese ligt zelfs gedeeltelijk aan de basis van de nieuw voorgestelde programmatienormen (scenario 2). Ook de Vlaamse Ouderenraad gelooft in de wens van ouderen om zo lang mogelijk veilig thuis te blijven en in de vele mogelijkheden van de thuiszorg. Vanuit realiteitszin en ervaring wil de Vlaamse Ouderenraad echter waarschuwen dat er risico's verbonden zijn aan een te ver doorgedreven vermaatschappelijking en desinstitutionalisering van de zorg. We benadrukken in dit advies dat de thuiszorg grenzen kent en dat de zorgvragen zullen toenemen. De demografische en socio-economische evoluties maken dat veroudering maar ook gezinsverdunding en zorgbehoeften van mensen realiteit worden of blijven. Het zijn net deze evoluties die uitgangspunten dienen te vormen voor een correcte bijstelling van de programmatie in Vlaanderen.

3. We lezen dat de overheid in de Discussienota zeer duidelijk de kaart van de thuiszorg kiest. Men berekent dat tot 20% van de ouderen die vandaag naar een woonzorgcentrum verhuizen in 2035 nog thuis zullen wonen en indien nodig thuis hulp en zorg wensen te krijgen. De vraag wordt gesteld waarop dit percentage werd gebaseerd? Hierbij benadrukt de Vlaamse Ouderenraad zeer sterk dat de programmanormen niet opgesteld mogen worden alleen vanuit de bedoeling zoveel mogelijk ouderen thuis te laten wonen. Hoewel de Vlaamse Ouderenraad een uitbereiding van de inzet van de thuiszorg aanmoedigt, is dit niet voor alle oudere personen de meest ideale situatie. Denk daarbij aan zwaar zorgbehoevende ouderen en ouderen zonder of met weinig mantelzorgmogelijkheden (zelfs indien deze laatste groep zorgprofiel O of A heeft). Programmatie moet daarentegen uitgewerkt worden om het mogelijk te maken voldoende beschikbare ouderenzorg te voorzien, zowel in de thuissituatie als in een transmurale of intramurale setting. Daarbij achten we het belangrijk dat ook het principe van de naadloze zorg toegepast wordt in de herziening van de

programmationormen. Dit principe stelt dat de verschillende zorgniveaus goed dienen aan te sluiten en is ook terug te vinden in het Vlaams ouderenbeleidsplan 2010-2014. Dat uitgangspunt en de vertaalslag ervan vinden we in de Discussienota veel minder terug.

4. Demografische ontwikkelingen maken duidelijk dat bijkomend in de thuiszorg geïnvesteerd moet worden. De Vlaamse Ouderenraad steunt dit idee. Echter de zeer sterke keuze voor de thuiszorg die de Vlaamse regering hier maakt, kan verstrekkende gevolgen hebben, zowel voor de sector als voor de overheid. Als de instroom aanzienlijk toeneemt (zowel van ouderen maar bijvoorbeeld ook van jongere of oudere personen met een handicap of met geestelijke gezondheidsproblemen), vereist de thuiszorg een grotere investering van overheidsmiddelen en is een veel grotere personeelsinzet nodig. De voorgestelde verschuiving naar de thuiszorg zal dan ook niet zonder (onbedoelde) gevolgen blijven. Er moet steeds op gelet worden dat de druk op de thuiszorg en haar personeel niet ontspoot. Diezelfde conclusie geldt voor de mantelzorg die de oudere persoon in de thuissituatie bijstaat. Zoals later in dit advies herhaald zal worden, is ook voor hen voldoende erkenning, ondersteuning en kennis nodig.

5. De Vlaamse Ouderenraad apprecieert dat de Discussienota eveneens een budgettair kader schept. De nota kan nu vertaald worden in een financieel meerjarenplan waarbij de minister zich duidelijk engageert om deze legislatuur bijkomende middelen te voorzien voor de (woon)zorgvoorzieningen voor ouderen. We erkennen dat de Vlaamse regering met deze programmatiecijfers ook een grens wil stellen aan het door de overheid erkend en gefinancierd aanbod. We gaan er wel van uit dat de aangegeven middelen vrijgemaakt zullen worden en toereikend zullen zijn.

6. We lezen dat de Vlaamse programmatiecijfers nog steeds op leeftijdscurves gebaseerd zijn. In de nota wordt daarbij aangegeven dat een aantal correcties en nuanceringen mogelijk zijn. In principe gaat de Vlaamse Ouderenraad akkoord met deze werkwijze, mits de nodige verfijningen in de leeftijdscategorieën aangebracht worden. Er moet bovendien rekening gehouden worden met de sociale draagkracht van ouderen (ofwel: de beschikbare mantelzorg).

7. Men geeft in de Discussienota aan op zoek te zijn naar equivalentieregels die garanderen dat er voldoende spreiding van het aanbod over heel Vlaanderen zal zijn. De Vlaamse regering houdt daarbij rekening met de substitutiemogelijkheden tussen de verschillende (woon)zorgvormen. De doelstelling om het totale aanbod aan zorg en hulp te herleiden tot een vergelijkbare eenheid voorspelt echter zeer moeilijk te worden. De Vlaamse Ouderenraad is van mening dat ondermeer de werking van de diensten voor gezinszorg niet te snel gelijkgesteld mag worden aan de dienstverlening binnen de woonzorgcentra (personeelsinzet, urencontingent e.d.). De voorgestelde equivalentieregels lijken dan ook weinig realistisch.

3. Advies

Op basis van een grondige bespreking van de Discussienota Programmatie en op grond van de hiervoor gedane vaststellingen adviseert de Vlaamse Ouderenraad het volgende:

Nood aan bijkomende inzichten

1. Wetenschappelijk inzicht is noodzakelijk om de Vlaamse programmatie op dit moment en in de toekomst sterker te onderbouwen. De kennis inzake het beslissingsproces van ouderen moet vergroot worden. Waarom schakelt een oudere persoon een dienst voor gezinszorg in? Wanneer wordt beslist om gebruik te maken van een centrum voor dagverzorging? Wie neemt de beslissing om een verhuis naar een woonzorgcentrum te maken? Antwoorden op deze vragen moeten in eerste instantie gezocht worden in bestaand studiemateriaal. Zo nodig dient bijkomend onderzoek opgezet te worden. Reeds uitgevoerde of nieuwe onderzoeken brengen daarbij de toekomstwensen van de 60-plussers in beeld maar moeten ook te rade gaan bij de huidige 80-plussers die als ervaringsdeskundigen spreken. De huidige en toekomstige behoeften en wensen van ouderen op het vlak van wonen, welzijn en zorg moeten zo geëxpliciteerd worden.

2. De Vlaamse Ouderenraad stelt dat jaarlijks de druk op de verscheidene voorzieningen opgevolgd moet worden. We adviseren werk te maken van de nodige opvolgingsindicatoren en een continue monitoring. In dit kader is het belangrijk om de centrale registratie van de inschrijvers voor een verhuis naar een woonzorgcentrum te openen. Ook een doorlichting van het opnamebeleid van het woonzorgaanbod en inzage in de cliëntgerichtheid van dat opnamebeleid dienen uitgebouwd te worden. Naar de toekomst toe is een correcte inschatting van de zorgbehoeften van ouderen nodig om de programmatiecijfers voor elke zorgvorm op een objectieve en snelle manier bij te stellen.

3. Ook het profiel van de gebruikers van bepaalde zorgvormen dient bestudeerd te worden. De gebruikscijfers van de woonzorgcentra van de laatste jaren kunnen niet kritiekloos overgenomen worden. De Vlaamse Ouderenraad is daarentegen van mening dat bijkomend onderzoek nodig is naar de profielen van bewoners van woonzorgcentra en naar het opnamebeleid. Dit met het oog op het correct en menswaardig uitdragen van de programmatie. Een opname in een woonzorgcentrum is immers niet voor alle oudere personen welzijnsverhogend.

4. Bij de uitbouw van onder meer woonzorgcentra en assistentiewoningen stoot men vaak op praktische problemen tengevolge van diverse wetgeving waarmee rekening dient gehouden te worden (ruimtelijke ordening, stedenbouw e.d.). Het is belangrijk bij het uitstippelen van de toekomstige programmatie gelijktijdig ook deze praktische remmingen te onderzoeken, op te lijsten en zoveel mogelijk weg te werken.

Sterke uitbouw thuiszorg

5. Principieel is de Vlaamse Ouderenraad niet gekant tegen de beleidsbeslissing om in de zorg voor ouderen de thuiszorg verhoudingsgewijs sterker te laten toenemen dan de intramurale opvang. Een uitbreiding van de mogelijkheden van thuiszorg voor ouderen die hierbij gebaat zijn, wordt aangemoedigd. Toch worden bij deze beslissing een aantal kritische kanttekeningen geplaatst.

Vooreerst moet de link met wonen duidelijker gesteld worden. De voorgestelde toename van de thuiszorg is pas realistisch indien de kwaliteit van de woning en de woonomgeving (nabijheid van diensten, winkels e.d.) dit ook optimaal toelaat. De Vlaamse Ouderenraad adviseert na te gaan of er voldoende indicaties zijn die aantonen dat het langer thuisblijven haalbaar en veilig ingevuld kan worden. Het stimuleren van de thuiszorg moet verder gepaard gaan met overheidsmaatregelen die het aanpassen en renoveren van bestaande woningen aan de zorgbehoeften aanmoedigen en begeleiden (bijvoorbeeld door een ergotherapeut van de Regionale Dienstencentra, Lokale Dienstencentra of toegankelijkheidsbureaus). Ook het levensbestendig bouwen en meegroeiwonen dient financieel ondersteund en decretaal opgelegd te worden.

Ten tweede moet, naast de reguliere thuiszorgdiensten, voldoende psychosociale ondersteuning aangeboden worden. Het zorgaanbod dient ook bij gewijzigde programmatiecijfers te beantwoorden aan alle behoeften en noden van thuiswonende ouderen.

Vervolgens moet de thuiszorg voor de (toekomstige) gebruikers betaalbaar blijven. Het Basisdecreet Sociale Bescherming dient gerealiseerd te worden waardoor het risico op bestaansonzekerheid verkleind wordt en prioritaire aandacht gaat naar de kosten verbonden aan het thuis ontvangen van zorg en ondersteuning.

Ten vierde mag een sterke uitbouw van de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg niet gepaard gaan met een onbehoorlijke druk op deze sector en zijn personeel. Men moet zich bewust zijn van het feit dat het promoten van de thuiszorg onbedoelde effecten kan teweegbrengen. We denken aan een veel grotere instroom van gebruikers, de nood aan een sterke uitbreiding van geschikt personeel en de grote overheidsinvesteringen die daarvoor nodig zijn. Deze mogelijke consequenties moeten duidelijk in kaart en in rekening gebracht worden.

6. De Vlaamse regering stelt een uitzuivering voor van de gezinszorg door het afzonderen van de poetshulp. Men besluit dat tot 20% taakuitzuivering mogelijk is. Een situatie waar veel hulpverleners aan huis komen is voor ouderen echter niet ideaal. Zij ervaren deze versnippering als zeer onaangenaam en vragen de zorgtaken zo vaak mogelijk in één persoon te bundelen. Bovendien leren praktijkervaringen dat de aangeboden

poetshulp vaak een toegangspoort vormt voor andere hulpverlenende taken die ouderen kunnen toelaten langer thuis te blijven wonen. Ouderen verkiezen deze hulp van een zo gering aantal personen te krijgen. De Vlaamse Ouderenraad adviseert om de sterke uitzuivering van de gezinszorg te herbekijken.

Zinvolle desinstitutionalisering

7. De Vlaamse Ouderenraad benadrukt steeds het behoud van autonomie en keuzevrijheid van ouderen zelf, ook in zorgsituaties. We ijveren daarom voor het in stand houden van de mogelijkheden voor ouderen om indien nodig en gewenst naar een woonzorgcentrum te verhuizen, zelfs indien zij profiel O of A hebben. De huidige schalen (Katz, Bel) leggen bovendien niet alle problemen van mensen met O- of A-profielen bloot. Indicaties moeten op basis van correcte en gevoelige schalen ingevoerd worden. Het debat omtrent indicatiestelling en/of het werken met behoefteschalen moet afgerond worden zodat de verfijnde indicatiestelling spoedig in werking kan gaan.

8. De Vlaamse Ouderenraad stelt de leefbaarheid van woonzorgcentra in vraag indien ouderen met profiel O of A er minder of niet meer terecht kunnen. Het afbouwen van het aantal plaatsen voor ouderen die minder zorg behoeven kan vragen doen ontstaan omtrent het aangenaam leefmilieu in de centra. Als woonzorgcentra hoofdzakelijk personen met een zwaar zorgprofiel herbergen, geeft dit weinig levensperspectief.

9. De Vlaamse Ouderenraad is zeer duidelijk gekant tegen een overdreven afgeremde groei van de residentiële zorg.

Ten eerste is duidelijk dat een deel van de oudere personen nood heeft aan deze woonvorm. We denken daarbij in het bijzonder aan het steeds toenemend aantal oudste ouderen en het groeiend aandeel dementerenden binnen deze groep. Een grotere inzet van de gezinszorg en aanvullende thuiszorg biedt niet altijd een afdoend antwoord.

Ten tweede dient men zich bewust te zijn van de implicaties van de nu gekozen programmatieperiode (tot 2025). Demografische ontwikkelingen leren immers dat het pas de volgende generatie, de zogenaamde babyboomers, zal zijn die de grootste woon- en zorgbehoeften zal vertonen. Niet alleen is deze groep in volume veel groter dan de generatie waarop de voorgestelde programmatiecijfers zich momenteel baseren (de vooroorlogse generatie), ook heeft zij specifieke kenmerken zoals gezinsverduunning en een nog toenemende levensverwachting. We adviseren de minister dan ook om nu reeds te investeren in de toekomst en de residentiële zorg blijvend uit te bouwen om zo een reserve te voorzien voor de aankomende babyboomgeneratie.

Vermaatschappelijking van de zorg

10. De Vlaamse regering geeft zelf aan dat het sociale weefsel rond ouderen meer afbrokkelt en dat het aandeel alleenstaande ouderen toeneemt. De Vlaamse Ouderenraad stelt vast dat er op termijn naar verhouding meer (potentieel) zorgbehoevende ouderen zullen staan tegenover minder (potentieel) zorgverlenende vijftigers, zestigers, zeventigers en tachtigers. De druk op mantelzorgers is zeer groot en zal, rekening houdend met andere beleidsbeslissingen zoals het langer moeten werken, in de toekomst nog sterker toenemen. We plaatsen daarom vraagtekens bij de sociale draagkracht van ouderen. Toch zet de regering de vermaatschappelijking van de zorg op de voorgrond. De Vlaamse Ouderenraad vindt deze vermaatschappelijking en verschuiving naar de thuiszorg evenwel geen haalbare kaart gezien de vermindering van mantelzorgmogelijkheden voor ouderen. Zelfs indien een oudere persoon over voldoende mantelzorg beschikt, kan de vraag gesteld worden of deze informele zorgverleners alle zorgtaken op zich kunnen en willen nemen (persoonsverzorging e.d.). Zonder meer is een structurele ondersteuning van de mantelzorgers vereist, en dit op permanente basis. Dit dient ondermeer te gebeuren via de uitbouw van het kortverblijf.

11. Onderzoek naar de behoefte aan oppashulp toont aan dat de vraag naar deze zorgvorm vandaag de dag tot zes maal groter is dan het aanbod dat momenteel gerealiseerd wordt. Aangezien het hier nog steeds om vrijwillige ondersteuning en zorgverlening gaat, kan een verhoging van het programmatiecijfer een zeer grote druk op de vrijwilligers leggen. Een uitbreiding van de professionele oppashulp alsook ondersteuning van de vrijwilligers in de zorgsector is nodig om het systeem in stand te houden en uit te breiden.

Programmatie voor elke (woon)zorgvoorziening

12. In de Discussienota wordt gesteld dat de huidige programmatie voor de centra voor dagverzorging alsook voor de centra voor herstel- en kortverblijf behouden blijft. We zijn van mening dat het gaat om twee noodzakelijke zorgvormen, zeker vanuit de keuze voor de thuiszorg. Aangezien de programmatie voor beide zorgvormen momenteel nog niet volledig ingevuld is, vraagt de Vlaamse Ouderenraad deze invulling te stimuleren. Wanneer de huidige programmatie gerealiseerd is, moet de verdere uitbouw van beide voorzieningen overwogen worden. Hoe dan ook aanvaarden we geen verder doortrekken van de programmatie omdat er geen onderzoeksgegevens zijn om aanpassingen te staven.

13. Door de expliciete beleidskeuze voor thuiszorg zal bij een stijgende graad van zorgbehoefte ook de vraag naar thuisverpleging toenemen. Afstemming met de bevoegde federale overheid is daarom nodig.

14. De uitvoering van de voorgestelde programmatie vereist een regionale zorgstrategie die een goede spreiding van het zorgaanbod mogelijk maakt. De Vlaamse Ouderenraad benadrukt de nood aan een lokaal en bovenlokaal zorgstrategisch plan opdat de vraag naar en het aanbod van zorg lokaal op elkaar afgestemd kunnen worden. De vage bepaling hiervan in het Witboek Interne Staatshervorming moet verduidelijkt worden. We dringen er op aan in de hieropvolgende conceptnota's optimale instrumenten voor de invulling van de programmatie en de spreiding van het zorgaanbod te voorzien. Het lokale niveau is daarbij een bron van informatie betreffende de verscheidene (woon)zorgvormen die nodig zijn en de plaats waar zij ingepland moeten worden. Op dit niveau moeten voldoende mogelijkheden tot inspraak en participatie van de ouderen zelf en van hun organisaties ingebouwd worden.

15. Aanvullend vraagt de Vlaamse Ouderenraad om de inplanting van de residentiële ouderenzorg gebiedsdekkend te organiseren. Geografische toegankelijkheid, alsook het aansluiten van de woonzorg bij de vertrouwde leefomgeving van ouderen moet hierbij gegarandeerd worden.

Slotbemerkingen

16. Het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) wordt slechts eenmaal vermeld in de Discussienota. Dit VIPA verleent overheidssubsidies aan welzijns- en gezondheidsvoorzieningen die infrastructuurwerken willen uitvoeren. Het is noodzakelijk het agentschap te betrekken in de structurele hervormingsvoorstellen. De financiële middelen van het VIPA moeten binnen de sector toegewezen blijven.

17. De Vlaamse Ouderenraad vindt nergens een duidelijke tijdsplanning voor de aanpassing van de programmatiecijfers terug. We dringen er op aan dat de programmatie nog deze legislatuur aangepast wordt en willen dat een concreet tijdspad wordt aangegeven voor de definitieve vastlegging en uitvoering van de normen. De Vlaamse Ouderenraad wenst betrokken te blijven gedurende heel het programmatieproces.

Goedgekeurd op de raad van bestuur van 22 juni 2011.

Jul Geeroms
Voorzitter

Mie Moerenhout
Directeur