

De rekening van de verzuiling

Mieke Vogels

De rekening van de verzuiling

D/2014/45/119 – ISBN 978 94 014 1678 8 – NUR 740

Vormgeving cover: De Witlofcompagnie

Vormgeving binnenwerk: theSWitch

© Mieke Vogels & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2014.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij, de boeken- en multimediat divisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus
Erasmie Ruelensvest 179 bus 101
3001 Leuven
België
www.lannoocampus.be

Dit boek draag ik graag op:

- aan Jan Jan Sabbe, die zijn leven lang vocht voor meer rechten voor personen met een handicap;
- aan Rik, jeugdconsulent in Antwerpen, die vecht tegen de wachtlijsten en wanhopig probeert kwetsbare jongeren toch perspectief te geven;
- aan An die het onmogelijke doet om haar zoon ondanks zijn beperking toch naar een 'gewone' school te laten gaan;
- aan Sofie die er ondanks alle overvloedige regels in slaagt haar eigen kinderdagverblijf uit te bouwen tot een opvangpaleisje;
- aan Clara van *Huis Perrekes*, die al 25 jaar lang aantoonde dat je demente bejaarden niet hoeft op te sluiten in een voorziening, maar dat ze perfect kunnen samenwonen in een huis in de rij;
- en aan Bies, de directeur van *Pegode*, die de ramen en deuren van zijn voorziening opengooide en ons de weg toont naar een samenleving waarin personen met een handicap volwaardig participeren.

Dit boek is een ode aan de vele mensen die ik de voorbije 30 jaar mocht ontmoeten en die me leerden dat een andere en betere welzijnszorg in Vlaanderen kan en moet.

'Dat geld is van ons!'

Populair gezegde in sommige kringen

Ten geleide

In mei stap ik uit de actieve politiek. 30 jaar lang was ik parlements-lid, schepen, minister...

Dit boek bevat een stukje van mijn politieke memoires. Een stukje. Niet alles. Ik spits me toe op een specifiek verhaal dat me in mijn carrière steevast getroffen heeft, op toestanden die ik steevast aangeklaagd heb, en die vandaag nog steeds onverminderd actueel zijn.

De voorbije decennia ben ik steeds weer gebotst op de macht van de zuilen. Deze verzuiling vormt op dit moment geen politiek of maatschappelijk item. Nochtans zou ze dat wel mogen en moeten zijn.

De zuilen zijn in hun afgelijnde overtuiging binnen onze vloeiende samenleving steeds minder relevant, maar desalniettemin zijn ze meer dan ooit aanwezig. Steeds vaker geldt de 'ijzeren wet van de oligarchie'. Het eigenbelang van de verzuilde organisaties domineert alsmear meer op de inhoudelijke doelstellingen en waarden van diezelfde organisaties. En dat heeft zo zijn gevolgen, in het nadeel van hun klant, en de samenleving als geheel.

De voorbije decennia werd steeds duidelijker dat in de hedendaagse emancipatorische zorg en hulpverlening, de cliënt, de patiënt, centraal moet staan. Vraaggestuurde zorg is een breed gedragen concept; middelen voor zorg en hulpverlening moeten niet naar de voorzieningen gaan maar via Persoonsgebonden Financiering aan de zorgvrager worden toegekend. Deze inzichten worden ondersteund door internationale VN-verdragen. Het valt me echter op dat elke verandering die breed gedragen is, steeds weer wordt afgeremd en na een tijdje gerecupereerd wordt door de traditionele verzuilde partners, en onherkenbaar wordt ingekapseld in hun eigen cocon en mechanisme. Vernieuwingen worden eerst afgeremd, om vervolgens te worden versmacht in 'wat is'. Het marktaandeel van de zuilen blijft zo intact en de cliënt blijft steeds meer in de kou staan.

Het is sinds een aantal decennia bon ton om te stellen dat we te veel belastingen betalen en dat er kan bespaard worden door de overheid te ontvetten. Er wordt keer op keer gewezen op het feit dat de overheid boven haar stand leeft. Het aantal ambtenaren wordt zorgvuldig in het oog gehouden en ministers pronken met besparingen op het ambtenarenapparaat. Maar... in ditzelfde land zijn de meeste overheidstaken (onderwijs, gezondheidszorg, welzijn...) uitbesteed aan het verzuilde middenveld. En deze zuilen blijven buiten schot als het gaat over efficiënter besturen en slim besparen.

In dit boek wil ik aan de hand van concrete verhalen uit mijn politieke praktijk illustreren dat de verzuiling en de verwevenheid tussen de zuilen, de administratie en de politiek leidt tot maatschappelijke verstening. Het aanbieden van vraaggestuurde zorg vormt nog steeds een ondergeschoven kindje. Ik wil verder aantonen dat

er heel wat efficiëntiewinsten te halen zijn. Meer zelfs, ik toon aan dat een deel van de wachtlijsten kan worden weggewerkt, en niet in het minst dat de zorgbehoevende cliënt er wel bij vaart, als we de verzuilde organisatie maar in vraag durven stellen.

Mieke Vogels

INHOUD

.....

Inleiding	17
Ik- en wij-denken	17
Vlaamse bevoegdheid	20
Kruispunt	23
 Hoofdstuk 1	 27
De Vlaamse zorgverzekering	
De politieke concerns versterken ook vandaag de macht van hun zuil	
De geboorte van de Vlaamse zorgverzekering	27
Paars-groen voert de zorgverzekering in	29
Het ontstaan van zeven zorgkassen	30
De machtsgreep van de mutualiteiten	31
De Vlaamse zorgverzekering heeft een waterhoofd	32
Meer zorg en minder kas	34
De truc met het decreet Vlaamse sociale bescherming	36
 Hoofdstuk 2	 39
Nieuwe werkvormen in de gehandicaptensector	
Wat niet vanuit de zuil wordt georganiseerd, bestaat niet!	
Personen met een handicap horen niet in een voorziening	39
Eerst een project en als de voorzieningen klaar zijn, volgt de erkenning	41

Vraaggestuurde zorg dankzij persoonsgebonden financiering	42
Eerst een experiment ...	44
Decreet persoonlijke-assistentiebudget en decreet persoonsgebonden financiering	44
Dat geld is van ons (I)	46
Laten we nog een experiment opzetten!	47
Het VN-verdrag gelijke rechten voor personen met handicap	49
De geboorte van de persoonsvolgende financiering	49
In Vlaanderen geen gelijke rechten voor personen met een handicap	51
Minder dan ooit regisseur van eigen ondersteuningsplan	52
Dat geld is van ons (II)	53
Weg met de wachtlijsten en trek uw plan	54
De voorziening opnieuw aan zet	55
De geschiedenis herhaalt zich	56
Het kan anders en beter	58
Focus op een regionale, intersectorale benadering	62
Creativiteit aanmoedigen door werk te maken van de-institutionalisering	63
Specifieke voorzieningen voor personen met een handicap	64
Herinvesteren van het historisch kapitaal van de voorzieningen	65
Dat geld is van de mensen met een handicap!	66
Recht op zorg en ondersteuning	67
Hoofdstuk 3	71
Het kind van de rekening	
Alles voor het status quo in de jeugdzorg	
Duif is weg	71
Schrijnende situatie	72
De integrale jeugdhulpverlening is het 'Oosterweel' van welzijn	77
Het kan nochtans anders!	81

Hoofdstuk 4	87
Over de verzamelzucht van de zuilen en de onmacht tot verandering	
Van een categoriaal naar een regionaal beleid met zorgregio's	
De gemeente als regisseur van een lokaal sociaal beleid	89
Kiezen voor lokale dienstencentra	90
Inzetten op mantelzorg	91
Niet de cliënt maar de verzamelzucht van de zuil staat centraal	96
Woonzorgcentra herdenken	98
Vrij initiatief? Ja, maar niet door vreemde mee-eters (I)	99
Vrij initiatief? Ja, maar niet door vreemde mee-eters (II)	101
 Hoofdstuk 5	 105
Kinderopvang nog heel even de vreemde eend in de bijt	
Over het aanmoedigen en tegelijk ontmoedigen van privé-initiatief	
De behoefte aan kinderopvang is een vrij recent verschijnsel	105
Het ontstaan van zelfstandige kinderopvang	106
Zelfstandige kinderopvang wordt erkend door de Vlaamse overheid	107
Subsidies voor de zelfstandige kinderopvang	109
Dat geld is van ons! (III)	110
Welkom in 'absurdistan'	111
Gevaar voor de kinderen!	116
Ondoorzichtige besluitvorming	118
Al wat je zegt kan tegen je gebruikt worden	120
Steeds meer zelfstandige kinderdagverblijven failliet	122
Het langverwachte decreet, het einde van de zelfstandige kinderopvang	123
Wie organiseert de buitenschoolse opvang?	125
Kafka gaat ook naar school	127
Het einde van het vrij initiatief	130

Hoofdstuk 6	135
De ijzeren wet van de oligarchie	
Het belang van de organisatie gaat voor op de klant	
Schaalvergroting en machtsconcentratie	136
<i>Steeds meer voorzieningen 'schuilen' onder een grote koepel</i>	136
<i>Gebrek aan transparantie</i>	140
<i>Deugdelijk bestuur wordt 'ons kent ons'</i>	142
<i>Ons kent ons maar kent niet de gebruiker</i>	143
Diffuse rol van de mutualiteiten in de Vlaamse welzijnszorg	144
<i>Rechter en partij</i>	145
<i>Het belang van de patiënt?</i>	148
Sociaal ondernemen?	150
Het middenveld bestaat niet	154
Steeds meer voorzieningen	159
Wij kiezen zelf onze subsidie	160
Vrij initiatief?	161
Vrije keuze?	163
Besluit	166
<i>De sociale kost van de verzuijing wordt steeds groter</i>	166
<i>Maatschappelijke stilstand en verzuilde verstening</i>	167
<i>Minder zorg en hulpverlening voor minder mensen</i>	168
 Hoofdstuk 7	 171
Zeven hefbomen voor verandering	
Het kan anders en beter!	
Meer markt en meer staat als alternatief voor verzuilde zorgorganisatie?	171
<i>Meer markt?</i>	172
<i>Meer overheid?</i>	173
 <i>Hefboom 1</i>	 175
Nabijheid en betrokkenheid in plaats van kille bureaucratische afstandelijkheid	

<i>Hefboom 2</i>	179
Ondersteuningsplan en zorggarantie	
<i>Hefboom 3</i>	181
Efficiëntiewinsten door herijken sociaal kapitaal huidige voorzieningen	
<i>Van regionaal naar lokaal dienstencentrum</i>	182
<i>Meer thuiszorg met dezelfde middelen</i>	184
<i>Samen mobiel</i>	185
<i>Herinvesteren van historisch kapitaal van residentiële 'all-in' voorzieningen</i>	186
<i>Hefboom 4</i>	188
Transparantie en efficiëntie in plaats van diffuse belangenvermenging	
<i>Belangenknoop ontwarren (I)</i>	188
<i>Belangenknoop ontwarren (II)</i>	190
<i>Hefboom 5</i>	193
Zorgfonds om goedgekeurde ondersteuningsplannen te financieren	
<i>Hefboom 6</i>	195
Persoonsgebonden budget	
<i>Hefboom 7</i>	196
Vipa wordt instrument voor inclusief wonen	
Nawoord	198

Inleiding

IK- EN WIJ-DENKEN

We schrijven 1987. 25 jaar geleden. Een tijd zonder internet, sociale media en vloeiende burgers met evenveel meningen en waarheden als culturen. De Berlijnse muur stond nog recht. Luc Huyse publiceert dat jaar zijn spraakmakende boek *De verzuiling voorbij*. Daarin schrijft hij dat de bestaansgrond van de gescheiden werelden is verdwenen. *‘Het volk laat zich niet meer opdelen in zuilen met aan de ene kant katholieken: gedoopt, kerks in de katholieke school, bij de christelijke mutualiteit, een abonnement op De Standaard of Het Volk en een stem voor de CVP; aan de andere kant socialisten: niet gedoopt en niet kerks, in het officieel onderwijs, bij de socialistische mutualiteit, met de Volksgazet op zak en bij de verkiezing een stem voor de socialistische partij.’*

Wat volgens Huyse overblijft, zijn politieke concerns, die louter bezig zijn met het verdedigen van de belangen en de macht van de zuil. Op die manier leiden de zuilen tot levensbeschouwelijke apartheid, onverdraagzaamheid en bezetten ze de staat. De verzuiling heeft zijn tijd gehad en het is tijd voor een ontzuilde samenleving, aldus Huyse.

Ook in Nederland werd in diezelfde periode het verzuilingsdebat gevoerd. Bij onze noorderburen leidde dit tot ontzuiling. In ons land slaagden de traditionele verzuilde organisaties erin om te transformeren en zo te overleven.

De heldere analyse van Huyse werd wetenschappelijk niet verder onderzocht, misschien omdat ook universiteiten te veel verweven zijn met de politieke concerns. Het grote publiek heeft alleen de titel van Huyses boek opgeslagen: de verzuiling is voorbij. Niets is minder waar!

Vandaag bedienen de zuilorganisaties hun oude leden als nieuwe cliënten. Niet de waarden die oorspronkelijk aan de basis liggen van de organisatie, maar wel de professionele dienstverlening staat voorop voor de mutualiteiten en de vakbond. Dat kan enkel omdat de overheid de uitbetaling van werkloosheidsvergoeding en de terugbetaling van ziektekosten overlaat aan deze verzuilde organisaties.

Bij de zuil aangesloten scholen en voorzieningen voeren dan weer in onderaanneming een deel van het overheidsbeleid uit: zij organiseren onderwijs, beheren voorzieningen voor personen met een handicap, organiseren kinderopvang...

De term verzuiling werd in nota's van de studiediensten van die zuilen gaandeweg vervangen door het beter klinkende 'middenveld' en het erbij horende begrip 'sociaal kapitaal'.

Wie lid is van een vereniging heeft meer vertrouwen in de medemens, is meer bereid tot solidariteit, is kortom meer gericht op het 'wij' dan op het 'ik'. Het middenveld opereert ook als sluiswachter

en bundelt de vragen en de belangen van zijn leden en plaatst die dan op de politieke agenda. Zo zorgt het middenveld voor vertrouwen in de politiek en produceert het heel wat ‘sociaal kapitaal’.

‘Middenveld’ is gaandeweg een containerbegrip geworden, een dekseltje dat op vele potjes past.

De term middenveld wordt soms gebruikt om te verwijzen naar de machtige stakeholders die het overheidsbeleid uitvoeren, de koepels van de voorzieningen, de christelijke of socialistische mutualiteit, de Boerenbond ...

Middenveld staat echter ook voor de organisaties van vrijwilligers, soms zuilgebonden verenigingen; zoals de Katholieke Vereniging voor Gehandicapten, Femma (vroeger KAV), de Socialistische Vooruitziende Vrouwen ... of niet-zuilgebonden verenigingen die eerder thematisch georganiseerd zijn, zoals 11.11.11 als koepel van de organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, Oxfam-wereldwinkel, Bond Beter Leefmilieu ...

De verhouding van al deze ‘middenvelders’ tot de overheid is erg verschillend. De grote stakeholders die in onderaanneming de overheidstaken uitvoeren, zoals mutualiteiten, vakbonden, ziekenfondsen ... hebben er vooral belang bij om die macht te behouden die nodig is om hun marktaandeel af te schermen en liefst nog te vergroten.

Vrijwilligersorganisaties willen van die overheid alleen het juiste kader en statuut om zich belangeloos in te zetten om zieken te helpen via ziekenzorg, wereldwinkelier te zijn, Unicefkaarten te verkopen tijdens de kerstperiode ...

Andere vrijwilligersorganisaties willen die overheid ook aanzetten tot een ander beleid via acties, persberichten ... Bond Beter Leefmilieu, Fietzersbond, trein-, tram- en busgebruikers, Ademloos ...

Het zijn de vrijwilligersverenigingen en niet de grote stakeholders die zorgen voor het 'wij-gevoel', het maatschappelijk kapitaal.

Vrijwilligersverenigingen vormen de basis van een warme samenleving. In dit boek toon ik aan dat er een steeds grotere kloof groeit tussen de waarden van de vrijwilligersverenigingen en de waarden van de grote stakeholders. De machtshonger van die grote stakeholders maken het vrijwilligerswerk en het vrije initiatief van onderuit steeds moeilijker.

De grote zuilgebonden organisaties, zoals vakbonden en mutualiteiten, hebben niet langer leden, maar werken voor cliënten die 'ik-gericht' kiezen voor die mutualiteit of vakbond die hen de beste condities verleent. Lid is men vooral uit praktische overweging, omdat het niet anders kan, en de keuze bij wie heeft nog weinig met zingeving of overtuiging te maken. En dat leidt tot een onderling opbod. Koop een ton waspoeder en je krijgt er een speeltje bij. Een mutualiteit die 'zieltjes' wint met de terugbetaling van saunabeurten, wat heeft dat te maken met achterliggende waarden die het bestaan van die mutualiteit moet rechtvaardigen?

VLAAMSE BEVOEGDHEID

Op 1 juli 2014 worden de bevoegdheden van de zesde staatshervorming overgeheveld naar de gewesten en de gemeenschappen.

In het mij vertrouwde domein van welzijn en gezondheid betekent dat wel wat. Vlaanderen zal morgen volledig bevoegd zijn voor het ouderenbeleid, voor de geestelijke gezondheidszorg en voor alle hulpmiddelen voor personen met een handicap. De bijbehorende miljarden worden vanuit het budget van het RIZIV overgeheveld naar de Vlaamse begroting.

Ook de kinderbijslag wordt ‘Vlaams’. De bijbehorende middelen van de sociale zekerheid worden daar verkaveld tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië.

De zin van de staatshervorming en het Vlaamse zeggenschap is om het beter te doen dan voorheen, efficiënter, klantvriendelijker en ‘warmer’. Dat moet het doel zijn. Het is ook nodig. Zowel in de ouderenzorg, de geestelijke gezondheidszorg, de zorg voor personen met een handicap als in het gezinsbeleid zijn de uitdagingen groot.

De voorbije decennia werd in de zorgsector vooral veel lippendienst bewezen aan de cliënt, de patiënt die centraal staat bij de organisatie van zorg en ondersteuning.

De voorbije decennia werd in de zorgsector vooral veel lippendienst bewezen aan de cliënt, de patiënt die centraal staat bij de organisatie van zorg en ondersteuning. Vraaggestuurde zorg, zorg die zo is ingericht dat de wensen van de cliënt bepalend zijn voor de zorg die wordt verleend, was een breed gedragen concept. Het Persoonsgebonden Budget moest ervoor gaan zorgen dat de cliënt als regisseur kon optreden van zijn eigen zorg. Deze inzichten werden ondersteund door internationale VN-verdragen die de rechten van het kind en van de persoon met een handicap vast-

leggen. Tot nu is deze vraaggestuurde markt in de uitvoering en praktisch grotendeels dode letter gebleven. De verwevenheid tussen zuilen, administratie en politiek zorgt ervoor dat het marktaandeel en de controle van de zuilen over het aanbod intact blijft, ondanks de nieuwe inzichten. De zuilen zitten nog steeds aan het stuur.

De overheveling van de nieuwe bevoegdheden en middelen zouden het moment moeten vormen om het anders te doen. En anders doen betekent de ondertekende VN-verdragen over de rechten van kinderen of het VN-verdrag dat gaat over de gelijke rechten van personen met een handicap ook echt uitvoeren en zo een zorgbeleid organiseren dat klantvriendelijke ondersteuning garandeert op maat van alle zorgbehoevende inwoners van Vlaanderen.

Mijn verontwaardiging is echter groot. Er wordt geen debat gevoerd over hoe we het anders en beter kunnen doen! In het parlement wordt elk debat over de invulling van de nieuwe bevoegdheden geblokkeerd en doorverwezen naar de regeringsvorming. Tijdens de regeringsonderhandelingen voor het vormen van de volgende regering zullen zo de grote krijtlijnen voor deze nieuwe bevoegdheden worden vastgesteld. En nu al worden in de wandelingen de debatten hierover voorbereid.

Het lijkt er sterk op dat niet het betere bestuur, en een klantvriendelijker beleid, maar wel het verdelen van macht en centen het onderwerp van de agenda zijn.

Ondertussen neemt de spanning toe en gonst het van de geruchten in de achterkamers van de politiek. 'Het middenveld' lobbyt volop bij bevriende politici, niet over de inhoud, of over hoe zij bijvoor-

beeld het ouderenbeleid van de toekomst zien, maar wel over wie de nieuwe over te hevelen miljarden zal mogen beheren. Daarbij is de stelling ‘dat geld is van ons’ niet uit de lucht. De kinderbijslag is vanouds de speeltuin van de werkgevers die de kinderbijslagkassen beheren. Alles wat met arbeidsbemiddeling en werkloosheidsuitkeringen te maken heeft, hoort dan weer de vakbonden toe. De SERV steekt dan ook al zijn neus aan het venster. Voorzitter Jo Libeer (Voka) stelt het in zijn recente nieuwjaarsbrief duidelijk; de sociale partners willen het sociaal beleid mee beheren en pleiten voor de oprichting van een Extern Verzelfstandigd Agentschap ‘Beheer Sociaal Beleid’. De mutualiteiten staan ook klaar om hun speelveld te vergroten. Ze claimen van hun kant minstens al wat overkomt uit de RIZIV-begroting, maar willen ook wel ‘helpen’ om de Vlaamse kinderbijslag te organiseren ...

Het lijkt er sterk op dat niet het betere bestuur, en een klantvriendelijker beleid, maar wel het verdelen van macht en centen het onderwerp van de agenda zijn. Wat is de zin van de overheveling van bevoegdheden naar Vlaanderen als men toch alleen maar de Belgische machtsverhoudingen wil kopiëren en vooral niets wil veranderen. Of zoals Luc Huyse het treffend formuleerde: *‘Het Vlaanderen van morgen lijkt nu al op het België van gisteren!’*

KRUISPUNT

Staan de middenveldorganisaties inderdaad voor meer kwaliteit in zorg en dienstverlening? Het is geen open vraag.

Een debat ten gronde over de verzuiling in Vlaanderen is 25 jaar na het boek van Luc Huyse *De verzuiling voorbij* meer dan ooit aan de orde.

Dit debat niet voeren aan de vooravond van de overheveling van belangrijke bevoegdheden naar Vlaanderen, betekent dat we een historisch moment missen om het anders en beter te doen.

We moeten de vraag durven stellen of we ook de nieuwe Vlaamse bevoegdheden in onderaanneming laten uitvoeren door de verzuilde organisaties. Is dit het model dat in de 21ste eeuw op de beste wijze zorg en dienstverlening organiseert voor alle inwoners van deze regio? Of kan het beter anders?