

## Enveloppenfinanciering, het begin van het einde?

Referentie

Taels Wim, *Enveloppenfinanciering: het begin van het einde?* In: *Agora* jaargang 28, nr 4 (p.53-55), Kortrijk, Vzw Jongerenbegeleiding, december 2012.

*De invoering van een enveloppenfinanciering in de bijzondere jeugdbijstand nadert met rasse schreden. De reacties daaromtrent in de sector zijn gemengd, gaande van ideologische tot praktische reacties. Voor enkelingen is dit een uiting van een neoliberale tendens in de samenleving, voor anderen is dit een financieringsmodel met voor-en nadelen. Ondergetekende behoort tot deze laatste categorie.*

Enveloppenfinanciering is echter niet nieuw in onze sector en wordt reeds toegepast in heel wat andere sectoren. Zowel de multifunctionele centra, de HCA-diensten en de diensten Crisishulp aan Huis werken reeds met een enveloppe. Ook de projecten zijn vertrouwd met enveloppenfinanciering.

Als we echter nog dieper kijken werkt vandaag de bijzondere jeugdbijstand reeds - zij het in beperkte mate - met een enveloppenfinanciering. Het besluit van de Vlaamse regering inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand van 1994 voorziet in feite een gemengd systeem van kosten-, enveloppe- en forfaitaire subsidiëring.

Er is dus sprake van een samengaan van de drie vormen. Inzake de subsidies voor werkings- en infrastructuurkosten kent men een forfait op basis van de erkende capaciteit. De personeelskosten worden slechts terugbetaald binnen de bestaande grenzen van de schaal. De kosten voor bijzondere prestaties worden bepaald op basis van historische parameters. Die vormen dan de basis voor een enveloppe. Tot slot zijn er nog subsidies voor het verblijf van de minderjarigen, waarbij de subsidies berekend worden op basis van een forfait per begeleidingsdag.

### Verskillende financieringsmodellen

Enveloppenfinanciering is een financieringsmodel. Om spraakverwarring en misverstanden te vermijden, licht ik enkele financieringsmodellen toe: enveloppenfinanciering, forfaitaire subsidiëring, en kostprijsfinanciering.

Enveloppenfinanciering is een techniek waarbij men jaarlijks, op basis van vooraf vastgestelde parameters, een financiële enveloppe toekent om een globaal omschreven takenpakket uit te voeren. Het gaat dus om vooraf vastgestelde parameters die als dusdanig in de regelgeving worden voorzien. Die parameters verschillen van sector tot sector. Daarom is het moeilijk om verschillende enveloppes met elkaar te vergelijken. Er moet met goede simulaties worden gewerkt die toestaan om met zekerheid te zeggen dat de organisatie de mogelijkheid krijgt om zijn opdracht te vervullen zonder budgettaire over de schreef te moeten gaan.

De berekening van de parameters is daarbij van essentieel belang. Het voordeel is dat men niet is gebonden aan een welbepaald budget voor de uitvoering van een welbepaalde taak. Men geeft een grote vrijheid aan de organisatie inzake de besteding van de middelen. Men geeft verantwoordelijkheid aan de organisatie. Als de organisatie deze verantwoordelijkheid niet opneemt, kan dat natuurlijk negatieve gevolgen hebben. Zo'n techniek kan echter motiverend werken en creëert voor de organisatie een eigen budgettaire bewegingsvrijheid ..

Bij de forfaitaire financiering gaat men uit van een vast bedrag dat in alle omstandigheden voor het uitvoeren van een bepaalde taak ter beschikking wordt gesteld. Deze financiering is met andere woorden verbonden aan een bepaalde eenheid van prestatie of op basis van capaciteit. De forfaitaire financiering wordt eveneens op voorhand in de reglementering vastgelegd. Hier bestaat dus nog altijd een grote vrijheid in de wijze waarop men de ter beschikking gestelde middelen uiteindelijk besteedt.

Bij de kostprijs subsidiëring berekent men binnen voor- af vastgestelde regels en grenzen de werkelijk gedane kosten. De uitbetaling van de werkelijk gedane kosten binnen welbepaalde grenzen wordt gegarandeerd. Er is een absoluut verband tussen de werkelijke uitgaven en de subsidie. De uitgaven dienen te worden bewezen en de subsidies zijn hieraan gekoppeld. In dit geval is de organisatie strikt gebonden aan welbepaalde uitgaven-categorieën. Een voorbeeld daarvan zijn de personeelskosten van diverse erkenningscategorieën

(begeleidingstehuizen, diensten Thuisbegeleiding en Begeleid zelfstandig wonen enz.). Dit systeem kent grote nadelen. Een eerste groot nadeel van dit systeem is het papierwerk dat dit met zich meebrengt, zowel voor de organisaties als voor de overheid. Alles wat kostprijsgericht is in zijn financiering en subsidiëring gaat immers meestal gepaard met een berg papierwerk en zeer veel controle. De modellen A3 zijn daar een goed voorbeeld van. Een tweede groot nadeel is dat hoe kostprijsgericht de financiering is, des te duidelijker omlind de werkvormen zijn en des te meer strakke categorieën er ontstaan. Dit heeft als nadeel dat het veel moeilijker wordt voor organisaties om in te spelen op de omgeving waarbinnen men werkzaam is.

### **De invoering van de enveloppenfinanciering**

Op 1 januari 2013 start het experimenteel modulair kader in de bijzondere jeugdbijstand. Binnen dit experiment wordt gestart met een forfaitaire enveloppe per typemodule. In de rondzendbrief<sup>1</sup> lezen we dat: "Een organisatie zal erkend worden om bepaalde typemodules in een bepaald volume in te zetten. Op de totale subsidie die een inrichtende macht ontvangt wordt een anciënniteitscorrectie toegepast, op basis van de gemiddelde anciënniteit van het totale personeel dat in de vzw met de subsidie tewerkgesteld wordt (Cf. diensten voor Crisishulp aan Huis en de diensten voor herstelgerichte en constructieve afhandeling). De initiatiefnemer kan de enveloppe vrij besteden, voor zoverre er een bestedingsverhouding van minimaal 80% voor personeel en maximaal 20% voor werking wordt gerespecteerd."

Op deze manier krijgt de organisatie zo de mogelijkheid om zich op een soepelere manier te organiseren. Met een enveloppe kunnen er brede opdrachten worden gegeven die op een soepele manier op het terrein worden gerealiseerd en inspelen op de unieke context van deze organisatie. Hoe dat dan gebeurt is de zaak van de organisatie.

Voor het beleid van de organisatie biedt dit duidelijk voordelen. Allereerst valt er een hele administratieve last weg. De enveloppenfinanciering maakt dat organisaties meer beleidsruimte krijgen en over autonomie beschikken over hoe de organisatie haar doel tracht waar te maken en hoe ze haar financiële middelen daarvoor inzet. Op deze manier wordt er veel meer mogelijk dan in het huidig systeem.

Uiteraard brengt een grotere autonomie ook een grotere verantwoordelijkheid met zich mee. Dit impliceert wel dat dergelijke manier van financieren sterke managementvaardigheden vereist van de directies van de voorzieningen. Goede begrotingen, sterkere financiële opvolging, maar ook sterkere - vaak ethische - keuzes zijn noodzakelijk.

### **Nieuwe keuzes**

Organisaties hebben doorheen de jaren rationele keuzes gemaakt op basis van het huidige financieringssysteem. Door de invoering van de enveloppen, kunnen nieuwe keuzes worden gemaakt, die al dan niet de nodige ethische afwegingen met zich zullen meebrengen. Ik geef enkele voorbeelden.

Dankzij de enveloppenfinanciering van Crisishulp aan Huis heeft De Cocon vzw de mogelijkheid gehad om meer middelen vrij te maken voor mobiele crisisinterventie en -begeleiding (tijdens opvang in een crisisbed) die gericht is op terugkeer naar de context voor de crisisjeugdhulpverlening zoals georganiseerd per provincie onder impuls van de Integrale Jeugdhulpverlening. Hierdoor hebben we in plaats van 1,2 voltijds begeleider, 2 voltijds begeleiders kunnen inzetten voor deze opdracht.

Bijna elke organisatie heeft vandaag eigen schoonmaak- personeel. In het nieuwe systeem, kan je afwegen of je dit werk al dan niet zal uitbesteden aan een privébedrijf of aan een organisatie uit de sociale economie. De kostprijs van dit werk zal een element zijn dat mee in weging wordt genomen bij de beslissing om dit werk uit te besteden. Stel dat het uitbesteden van deze opdracht de organisatie heel wat extra financiële ruimte geeft. Ruimte die mogelijk maakt dat je door deze beslissing extra middelen kan inzetten om bijvoorbeeld begeleiders beter te ondersteunen of om extra begeleidersuren in te zetten in een leefgroep. De vraag stelt zich dan scherp. Wat doe je dan? Los van de keuze die je als organisatie maakt, vereist dit een serieuze ethische afweging.

---

<sup>1</sup> Rondzendbrief betreffende het experimenteel modulair kader Jongerenwelzijn dd 18 juli 2012.

We moeten vaststellen dat deze keuze niet eenvoudig is en dat de belangen van de werknemer niet altijd samenvallen met de belangen van andere personeelsgroepen of met de belangen van de cliënt. De vraag die we finaal altijd zullen moeten stellen is: "Doen we iets waar de cliënt beter van wordt, hetzij direct of indirect?"

### **Besluit**

Momenteel is de invoering van de enveloppenfinanciering voor de meeste werkvormen nog een experiment. Finaal zal de enveloppenfinanciering worden ingevoerd, dit staat buiten kijf. Het experiment geeft wel de mogelijkheid om de voor- en nadelen in kaart te brengen die de gebruikte parameters van belang voor de samenstelling van de enveloppe met zich meebrengen.

Door de invoering van de enveloppenfinanciering treedt de overheid voor een stuk terug. De invoering van de enveloppenfinanciering is enerzijds een blijk van vertrouwen door de overheid in de organisaties, anderzijds doet de overheid via de invoering van dit financieringsmodel beroep op de verantwoordelijkheid van de organisaties, die daardoor de mogelijkheid zullen hebben om in te spelen op hun unieke context. Deze grotere verantwoordelijkheid zal ook enkele moeilijke keuzes met zich meebrengen.

Is de invoering van de enveloppenfinanciering nu het begin van het einde. Uiteraard niet! De invoering van de enveloppenfinanciering is het begin van een nieuw tijdperk waarbij de verhouding tussen de rol van de overheid en de rol van de organisatie fundamenteel wijzigt.

*Wim Taels is directeur van De Cocon vzw. De Cocon vzw heeft 4 erkende voorzieningen: Crisishulp aan Huis, intensief Kortdurende Thuisbegeleiding, Thuisbegeleiding en Begeleid Zelfstandig Wonen.*

*Wim Taels is maatschappelijk adviseur en licentiaat vergelijkende cultuurwetenschappen van opleiding. Daarnaast heeft hij een postgraduaat in management in de social profit en publieke sector. Omwille van de beleidsautonomie is Wim Taels altijd voorstander geweest van een goede enveloppenfinanciering. Recent zat hij in het kader van de Staten Generaal van de Jeugdhulp de themagroep voor rond kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en participatie waarbij o.a. werd gefocust op de verhouding tussen de rol van de overheid en de rol van sociale ondernemer: hierbij werd stil gestaan bij kwaliteitszorg, output maar ook op financiering.*

Taels Wim, Enveloppenfinanciering: het begin van het einde? In: *Agora jaargang 28, nr 4 (p.53-55), Kortrijk, december 2012.*