Vlaams Parlement

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 218
van **FREYA SAEYS**
datum: 17 januari 2018

---

aan **LIESBETH HOMANS**
VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

Privaatrechtelijke verzelfstandiging OCMW-woonzorgcentra - Toepassing van het OCMW-decreet Titel VIII, Hoofdstuk IV

Artikel 247/2 § 1 van het OCMW-decreet bepaalt dat het met redenen omklede besluit van de raad of de raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van of toetreding tot de vereniging, vermeld in artikel 247/1, en de statuten van de vereniging, alsook de bijlagen die er krachtens de statuten integraal deel van uitmaken, zijn onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad of gemeenteraden in kwestie en aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering.

Artikel 2, §5, eerste lid, 1° jo. artikel 6, eerste lid, 4° van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 17 oktober 2014, bepaalt dat de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, lnburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding bevoegd is voor het nemen van deze beslissing.

In 2012 bedroeg het verlies van alle woonzorgcentra uit de openbare sector in Vlaanderen maar liefst 114.375.242 euro. Het tekort per dag ligt gemiddeld tussen de 20 tot zelfs 40 euro.[1] Terecht rezen er in 2012 dan ook twijfels over de houdbaarheid van deze verlieslatende situatie op langere termijn.

Middels decreetwijziging van 29 juni 2012 werd een nieuwe soort OCMW-vereniging ingevoegd in Titel VIII, Hoofdstuk IV van het OCMW-decreet. Deze nieuwe OCMW-vereniging diende een rechtskader te vormen voor de lokale besturen om hun sterk verlieslatend woonzorgcentrum minstens break-even uit te baten in een private rechtsvorm (vzw of vso) en dit samen met één of meerdere private partners zonder winstoogmerk.

Als we meer dan vijf jaar na inwerkingtreding van de OCMW-vereniging overeenkomstig Titel VIII, Hoofdstuk IV van het OCMW-decreet, gaan kijken naar het resultaat, dan stellen we twee zaken vast :
- de cijfers van de woonzorgcentra in de openbare sector zijn er niet beter op geworden;
- er werden nog maar drie Titel VIII, Hoofdstuk IV-verenigingen opgericht :
    - Blijvelde woon- en zorgcentrum vzw (OCMW Kortemark), 22 oktober 2014.

---

[1] Prof. Dr. Pacolet, Financiering van de residentiële ouderenzorg: het perspectief van de voorzieningen.

- Van Lierde vzw (OCMW Affligem), 8 juli 2015.
- Zilverbos vzw (OCMW Zelzate), 18 december 2015.

De laatste twee jaar zijn er dus geen OCMW-verenigingen overeenkomstig Titel VIII, Hoofdstuk IV van het OCMW-decreet meer opgericht.

Nochtans bleek uit het debat in het Vlaams Parlement op 7 januari 2015 dat alle partijen er eensgezind over zijn dat de uitvoering van bepaalde sociale taken en opdrachten van het sociaal beleid (bijzondere diensten, woonzorgcentra, ziekenhuizen…) best wordt ondergebracht in verzelfstandigde entiteiten, al dan niet in samenwerking met actoren uit de private sector. Verwijzend naar de infrastructuurkosten en de personeelskosten die voor een openbaar woonzorgcentrum veel hoger liggen dan in de social profit, werd het aangaan van samenwerkingsverbanden, al dan niet met private partners, zelfs als een noodzaak beschouwd teneinde de toekomstige zorgvragen te kunnen blijven beantwoorden.

Er werd toen veelvuldig verwezen naar de privaatrechtelijke verzelfstandiging van de OCMW-ziekenhuizen. Het voorbeeld werd aangehaald van de OCMW-ziekenhuizen, die dankzij de verzelfstandiging vandaag opnieuw kunnen investeren in infrastructuur en kwaliteit van de ziekenhuiszorg. Alle partijen waren het erover eens dat de sector van de woonzorgcentra eenzelfde evolutie zal kennen. De rol van de lokale overheid werd tijdens het debat duidelijk afgebakend tot een regierol, die de betaalbaarheid, de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorgverlening moet blijven bewaken. In het verlengde hiervan werd trouwens ook verwezen naar de regulerende rol van Vlaanderen, dat de kwaliteitsvoorwaarden moet vastleggen en de nodige controles op de zorgdiensten moet organiseren. Men stelde toen zeer duidelijk: "Wie de zorg organiseert, dat maakt niets uit voor de mensen die er gebruik van moeten maken. Als de kwaliteit maar gegarandeerd is." "De idee dat de overheid voor alles zelf moet instaan, is achterhaald." "de garantie dat het openbare per definitie het meest sociale en efficiënte is, ik wil wel, maar die bestaat niet langer."

Voormelde aspecten komen trouwens ook terug in het regeerakkoord: "De lokale besturen (gemeente en OCMW) erkennen we volmondig als cruciale partners in het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid." "We erkennen hun regierol en vinden het belangrijk dat ze deze rol op een of andere manier duidelijk scheiden van hun mogelijke rol als actor, om op die manier het vertrouwen van alle actoren op het terrein te winnen."

Hetgeen trouwens ook in de conceptnota van de minister werd vertaald: "De private sector speelt een volwaardige en noodzakelijke rol in het lokaal sociaal beleid. Het lokaal bestuur voert de regie maar tegelijkertijd is het nodig dat er transparantie bestaat over de rol die het lokaal bestuur als regisseur opneemt en de rol die het als actor opneemt. Verzelfstandiging kan tot deze transparantie bijdragen."

Het is op deze uitgangspunten dat het decreet Lokaal Bestuur, zoals bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering op 22 december 2017, en het ontwerp van decreet Lokaal Sociaal Beleid zijn gebaseerd.

Het is dan ook verbazend dat er tot hiertoe nog maar een beperkt aantal Titel VIII, Hoofdstuk IV-verenigingen zijn opgericht. Volgende verklaringen kunnen hiervoor worden overwogen:

- De lokale besturen zijn van mening dat de publiekrechtelijke exploitatie van een woonzorgcentrum moet blijven voortbestaan.
  Voor een aantal lokale besturen zal dit onder de huidige legislatuur misschien kloppen, maar in de praktijk zien we toch dat er verschillende oefeningen bezig zijn waarbij het lokale bestuur zich focust op de regierol, doch de effectieve exploitatie (actorrol) overlaat aan een privaatrechtelijke entiteit (waarin het lokaal bestuur al dan niet participeert).

- Er is geen interesse vanuit de private sector.
  Ook deze verklaring kan worden tegengesproken, getuige hiervan de studiedag die Zorgnet Icuro[2] op 10 november 2017 organiseerde met als titel "Verzelfstandiging en samenwerking tussen OCMW's en VZW's".
  Ook uit de responsen op de marktraadplegingen die tot hiertoe door verschillende OCMW's werden georganiseerd, blijkt dat er interesse is in de private sector om samen met het OCMW te participeren in een privaatrechtelijke OCMW-vereniging.
- Angst voor acties van de vakbonden
  Het staat buiten kijf dat de vakbonden een koele minnaar zijn van privatiseringen. Principieel wordt er dan ook vaak getekend voor een protocol van niet-akkoord. Grote acties en stakingen blijven daarentegen uit. Uit de onderhandelingen blijkt namelijk dat de vakbonden zich ervan bewust zijn dat de verlieslatende situatie van de openbare woonzorgsector op langere termijn een veel slechtere uitkomst vormt voor het personeel. De werkzekerheid prevaleert op dat ogenblik dan ook.
- Er stelt zich een probleem in het kader van het goedkeuringstoezicht
  De laatste twee jaar werd geen enkel oprichtingsdossier meer goedgekeurd door de minister. Nochtans is er een aantal dossiers opgestart en zelfs formeel ingediend bij de minister. Deze dossiers werden ofwel stopgezet na klacht bij de provinciegouverneur of na informeel advies van het Agentschap Binnenlands Bestuur, ofwel niet goedgekeurd door de minister.
  Rijst er dan een probleem in het kader van het goedkeuringstoezicht?

Artikel 247/2 § 2 van het OCMW-decreet schrijft voor welke documenten ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de minister :

"1° een grondige motiveringsnota waarin de noodzaak om een private partner aan te trekken wordt aangetoond en de meerwaarde van de gekozen privaatrechtelijke rechtsvorm wordt aangetoond;
2° een duidelijk bestuursplan met omschrijving van de opdrachten van de vereniging en een toelichting bij de organisatie van de vereniging en eventuele rechten en plichten en waarborgen van de publieke en private partners;
3° een financieel plan voor 6 jaar, met een omschrijving van de bedrijfsopdrachten, de financiële structuur en de in te zetten middelen en de controlemogelijkheden op de uitvoering;
4° een ontwerp van statuten.
Tevens zal uit dit dossier moeten blijken dat er afdoende waarborgen worden voorzien rond de continuïteit van de dienstverlening, de democratische controle, de beslissingsmacht en de vertegenwoordiging, het ideologisch profiel en desgevallend de prijszetting en het opnamebeleid.
De volgende bijkomende waarborgen zijn hierbij vereist:
1° de vereniging zonder winstoogmerk kan over de beslissingen aangaande de vaststelling van de criteria voor het opnamebeleid en de bepaling van de ligdagprijs alleen geldig beraadslagen en beslissen als twee derde van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De besluiten worden genomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen;
2° een voorstel tot buitengerechtelijke ontbinding kan ten vroegste worden gedaan na een periode van 6 jaar, die aanvangt de dag van de publicatie van de oprichtingsakte."

Voormeld artikel werd integraal overgenomen in artikel 514 § 2 van het Decreet Lokaal Bestuur, zoals bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering op 22 december 2017. Er lijkt formeel dan ook geen sprake te zijn van een gewijzigd beleid.

---

[2] Zorgnet Icuro vzw (vroeger Zorgnet Vlaanderen vzw) is een netwerk dat zorgorganisaties groepeert en vertegenwoordigt uit de social profit in Vlaanderen, meer bepaald de algemene ziekenhuizen, residentiële en ambulante initiatieven uit de geestelijke gezondheidszorg en voorzieningen uit de ouderenzorg.

Uit een aantal oprichtingsdossiers die recentelijk besproken werden met de toezichthoudende overheid, blijkt echter dat onder artikel 247/2 § 2 eveneens wordt verstaan :

- een langetermijnprognose van de responsabiliseringsbijdrage waarmee het lokaal bestuur zal worden geconfronteerd ten gevolge van de terbeschikkingstelling van statutair personeel;
- een weergave op lange termijn van alle mogelijke kosten waarmee het OCMW zou kunnen worden geconfronteerd door zijn deelname in de OCMW-vereniging;
- een financiële vergelijking van de kosten die het OCMW zou dragen als het de exploitatie zelf zou voortzetten met de kosten die het OCMW (ook al is het tijdelijk) draagt als het deelneemt in de OCMW-vereniging;
- …

Zonder afbreuk te doen aan het belang van voormelde documenten, rijst evenwel de vraag of deze stavingsstukken ook werden vereist in de drie reeds goedgekeurde oprichtingsdossiers. Zo niet, lijkt er sprake te zijn van een beoordeling met twee maten en gewichten.

Bovendien stellen er zich ook vragen bij de beoordeling van de door de toezichthoudende overheid opgelegde oprichtingsvereisten :

- studies die worden bijgevoegd (van o.a. Ethias) betreffende de prognoses van de responsabiliseringsbijdrage worden vaak als 'onjuist' bestempeld;
- verslagen van bedrijfsrevisoren ter waardering van de inbreng worden dan weer als 'onbetrouwbaar' beschouwd;
- financiële analyses van studiebureaus worden 'onjuist' of 'niet waarheidsgetrouw' bevonden;
- ….

Ook een gestaafde minderheidsparticipatie van het OCMW in de organen en een delegatie van het dagelijks bestuur aan de private partner wordt door de toezichthoudende overheid alsmaar meer in vraag gesteld. Nochtans heeft het lokaal bestuur (OCMW en gemeente) in de drie reeds opgerichte Hoofdstuk IV-verenigingen telkens een minderheidsparticipatie en een delegatie van bevoegdheden inzake dagelijks bestuur aan de private partner. De vraag rijst of dit dan de enige drie dossiers zijn waar de stemverdeling wél op een 'betrouwbaar' waarderingsverslag werd gebaseerd.

Daarnaast blijkt de toezichthoudende overheid ook van mening te zijn dat het OCMW (zelfs na de zes jaar voorzien in artikel 247/2 § 2) niet zomaar kan uittreden zonder terugname in natura van haar erkenningen. Indien in deze mogelijkheid wél zou worden voorzien, dan zou dit een 'onwettige' afstoting van diensten betekenen. Ook hier wordt vastgesteld dat deze mogelijkheid wél werd toegelaten in de statuten van de reeds opgerichte Hoofdstuk IV-verenigingen.

Ten slotte is het ook niet meer duidelijk voor welke exploitatiedoeleinden een Hoofdstuk IV-vereniging kan worden opgericht. Waar aanvankelijk het standpunt van de toezichthoudende overheid was dat enkel woonzorgcentra in de strikte betekenis van het woord konden worden uitgebaat door een Hoofdstuk IV-vereniging, werd dit geleidelijk uitgebreid naar assistentiewoningen. Sterker nog, uit een presentatie van het Agentschap Binnenlands Bestuur tijdens de recente studiedag van Zorgnet Icuro blijkt dat het exploitatiegebied van een Hoofdstuk IV-vereniging alle domeinen uit het Woonzorgdecreet kan omvatten: thuiszorgvoorzieningen, gezinszorg, aanvullende thuiszorg, schoonmaakhulp, oppashulp, karweihulp, gastopvang en ouderenvoorzieningen, dit in tegenspraak met eerder door de toezichthoudende overheid ingenomen standpunten.

1. Staat de minister nog steeds achter het standpunt dat door alle regeringspartijen unisono verkondigd werd in de parlementaire debatten van 7 januari 2015?

2. Hoeveel dossiers tot oprichting van een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging werden tot hiertoe ingediend bij de minister?
3. Welke doorlooptijd kent een gemiddeld goedkeuringsdossier? Hoe verliep dit bij de drie goedgekeurde dossiers?
4. Welke diensten kunnen er nu precies verzelfstandigd worden in een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging? Is er dienaangaande een wijziging geweest van standpunt? Zo ja, waarom en door wie?
5. Welke formele vereisten zijn er voor de oprichting van een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging?
6. In welke mate worden bijkomende eisen gesteld aan oprichtingsdossiers die niet expressis verbis voorzien zijn in de regelgeving? Op welke grond?
7. Kan een openbaar bestuur een minderheidspositie opnemen in het kader van een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging? Zo ja, hoe kan deze minderheidspositie worden verantwoord?
8. Met welke expertise worden verslagen van revisoren en experts in financiële planning bij het toezicht ter discussie gesteld op het vlak van inbreng en meerjarenplanning?
9. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de toezichthoudende overheid voldoende expertise in huis heeft om technisch ingewikkelde dossiers te beoordelen?

LIESBETH HOMANS
VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

ANTWOORD
op vraag nr. 218 van 17 januari 2018
van **FREYA SAEYS**

---

1. Met de wijziging van het OCMW-decreet van 29 juni 2012 heeft het Vlaams Parlement onder bepaalde voorwaarden een privaatrechtelijke verzelfstandiging van OCMW woon- en zorgcentra mogelijk gemaakt (een "Hoofdstuk IV-vereniging"). Hierbij heeft het Vlaams Parlement expliciet een toezichtrol toegekend aan de Vlaamse Regering. Het is mijn verantwoordelijkheid om deze toezichtrol (goedkeuringstoezicht m.b.t. dergelijke door de OCMW-raden besliste verzelfstandigingen) uit te oefenen.

2. Tot op heden zijn acht dossiers "OCMW-verenigingen Hoofdstuk IV" bij de toezichthoudende overheid ingediend.

3. De wettelijke termijn voor de behandeling van deze dossiers door de toezichthoudende overheid is 100 dagen. De drie vernoemde dossiers zijn binnen die termijn behandeld.

4. Het OCMW-decreet laat een verzelfstandiging in het kader van een "Hoofdstuk IV-vereniging" toe voor "woon- en zorgcentra". De inhoud van het begrip "woon- en zorgcentra" is niet afgebakend in het decreet. Dit kan mijns inziens ruimer gaan dan het klassieke "rusthuis" sensu strictu en ook de daarmee verbonden dienstverlening behelzen. Dit is in lijn met de evolutie op het werkveld.

5. De formele vereisten zijn opgesomd in de artikelen 247/1 en 247/2 alsook in de artikelen 245 en 246 van het OCMW-decreet, binnenkort de gelijknamige artikelen 513 en 514 alsook de artikelen 510 en 511 van het decreet Lokaal Bestuur.

6. Er worden geen bijkomende vereisten opgelegd aan het dossier dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

7. Ja, dit kan. De regelgeving vereist geen meerderheidspositie van de publieke partner(s).

8. In mijn toezichtfunctie word ik ondersteund door het Agentschap Binnenlands Bestuur dat de dossiers die ter goedkeuring worden voorgelegd, grondig nakijkt en beoordeelt. Dit gebeurt door een multidisciplinair team van juristen, personeelsdeskundigen en experts in de financiën van de lokale besturen.

9. Zie het antwoord op vraag 8.