



Vlaams
Parlement

ingediend op **1129** (2016-2017) – Nr. 3
17 oktober 2017 (2017-2018)

Verslag

namens de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
uitgebracht door Griet Coppé

over de conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Lorin Parys, Tine van der Vloet, Elke Sleurs, Peter Persyn,
Lies Jans en Danielle Godderis-T'Jonck

**betreffende het activeren van reserves
voor investeringen in het welzijnsbeleid**

Samenstelling van de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin:

Voorzitter: Bart Van Malderen.

Vaste leden:

Danielle Godderis-T'Jonck, Lies Jans, Lorin Parys, Peter Persyn, Elke Sleurs, Tine van der Vloet;
Griet Coppé, Cindy Franssen, Vera Jans, Katrien Schryvers;
Freya Saeys, Martine Taelman;
Freya Van den Bossche, Bart Van Malderen;
Elke Van den Brandt.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Vera Celis, Cathy Coudyser, Koen Daniëls, Ingeborg De Meulemeester,
Manuela Van Werde;
Sonja Claes, Dirk de Kort, Kathleen Helsen, Tinne Rombouts;
Jo De Ro, Emmily Talpe;
Jan Bertels, Bert Moyaers;
Elisabeth Meuleman.

Toegevoegde leden:

Ortwin Depoortere.

Documenten in het dossier:

- 1129** (2016-2017) – Nr. 1: Conceptnota voor nieuwe regelgeving
- Nr. 2: Verslag van de hoorzittingen

INHOUD

1. Toelichting door Lorin Parys..... 4
2. Bespreking 6
Gebruikte afkortingen 10

De Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin besprak de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende het activeren van reserves voor investeringen in het welzijnsbeleid tijdens haar vergaderingen van 2 mei en 3 oktober 2017.

Tussenin werden twee hoorzittingen georganiseerd op 7 en 21 juni 2017. Het verslag van die hoorzittingen is verspreid als *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1129/2.

1. Toelichting door Lorin Parys

De Vlaamse Regering investeert in zorg: 117 miljoen euro extra voor personen met een handicap, de dagforfaits voor de bouw van nieuwe woonzorginfrastructuur en de omschakeling van rob- naar rvt-erkenningen. Toch rijst heel geregeld de vraag naar nog meer middelen. De noden in dit beleidsdomein groeien. Het is moeilijk om snel te antwoorden op alle vragen naar meer middelen omdat zorg wordt gefinancierd met gesloten enveloppes.

Hoe verhouden de reserves waarover de vzw's beschikken zich percentueel tot de totale opbrengsten? Er is meer bepaald gekeken naar Jongerenwelzijn, de sector van de personen met een handicap, thuiszorg, kinderopvang, CAW's, cgg's en ckg's. Het gaat om een lijst van 630 vzw's waaruit interessante cijfers naar voren komen. In de sectoren Jongerenwelzijn en VAPH bedragen de reserves zo'n 40 percent van de jaarlijkse opbrengsten op de balansen van 2012. In de thuiszorg is dat 30 percent, in de kinderopvang en de CAW's 25 percent, in de cgg's 55 percent en in de ckg's 66 percent. In het studiemateriaal, samengesteld door het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, staat dat er een groot bedrag beschikbaar is om meer welzijn te creëren door de inzet van extra personeel in de veronderstelling dat een buffer van 20 percent van de opbrengsten voldoende is voor een verantwoord financieel beleid.

Graydon heeft de cijfers over de reserves van 2012 geüpdatet tot 2015. Er is gebruikgemaakt van de definitie van reserves zoals voorgesteld door het departement: eigen vermogen onder aftrek van de kapitaalssubsidies. De reserves beschikbaar in 2012 bedroegen 1,8 miljard euro. Het geüpdatete cijfer bedroeg meer dan 2 miljard euro.

Om een beter zicht te krijgen op welk deel van die reserves beschikbaar en aanspreekbaar is, zijn de bestemde fondsen er uitgehaald. De beschikbare reserves bedragen zo 1,4 miljard euro. Deze oefening is te conservatief. Wie de reserves wil gebruiken om infrastructuurinvesteringen sneller te realiseren, moet er alle fondsen bijtellen die bestemd zijn voor infrastructuurinvesteringen.

De volgende vraag is hoe liquide deze reserves zijn. 90 percent van de vzw's heeft een liquiditeitsratio hoger dan 1. Een strengere liquiditeitsvereiste leidt tot hetzelfde percentage. De conclusie is dat de reserves behoorlijk liquide zijn.

Er is een tweede alternatieve redenering gevolgd. De 630 vzw's zijn gescreend op geldbeleggingen. De liquide middelen, voorraden en vorderingen op hoogstens 1 jaar zijn er bijgeteld en de kortetermijnschulden ervan afgetrokken. Dat leert dat er een cashbedrag van om en bij de 800 miljoen euro beschikbaar is. De sectoren die goed scoren zijn de woonzorgcentra, met een cashreserve van ongeveer 270 miljoen euro, de VAPH-sector, met 213 miljoen euro aan cashreserve, en de gezinsondersteunende diensten en de diensten aan huis, met een cashreserve van 162 miljoen euro.

Het is belangrijk toe te voegen dat deze cijfers slechts een gedeeltelijk beeld van de werkelijkheid tonen. Op de lijst staat geen enkele voorziening die onder vennootschapsvorm werkt. Lorin Parys wil deze oefening graag uitbreiden met cijfers over die voorzieningen, maar hij heeft zich gebaseerd op de studie van het departement. In de kinderopvangsector en de woonzorgsector is dat een manco.

Een aantal organisaties is niet opgenomen omdat het departement een selectie heeft gemaakt van organisaties met betrouwbare gegevens. Enkele grote organisaties, die slechts gedeeltelijk actief zijn in een welzijnssector, zijn ook buiten beschouwing gelaten. Sectoren als samenlevingsopbouw, de CIG's, Teleonthaal, de lokale en regionale dienstencentra, de palliatieve netwerken en de Logo's zijn volledig buiten beeld gebleven.

Een volgende beperking is de vaststelling dat met informatie over de hele rechtspersoon wordt gewerkt. Als een deel van de rechtspersoon actief is in de welzijnssector, is dat niet meegenomen in de analyse. Ten slotte zijn enkel de grote vzw's bekeken. Vzw's met vijf vte of minder dienen hun rekeningen in bij de griffie van de Rechtbank van Koophandel van het arrondissement waarin ze actief zijn. Om een volledig beeld te krijgen, moeten ook al die rekeningen opgevraagd worden. De 2 miljard euro reserves en de 800 miljoen euro cash geven slechts een gedeeltelijk beeld van de sector.

De volgende logische vraag is waarom deze middelen niet worden aangewend. Het is belangrijk te benadrukken dat reserves opbouwen niet problematisch is. Buffers aanleggen en sparen kunnen een teken van goed bestuur zijn. In haar besluit van 8 november 2013 gaat de Vlaamse Regering uit van een reserve van maximum 20 percent van het jaarlijkse subsidiebedrag. Voor de geaccumuleerde reserves is dat 50 percent van de laatst gesubsidieerde werkingsperiode. Het kan volgens de Vlaamse Regering niet de bedoeling zijn om met subsidies grote reserves op te bouwen want dan worden de middelen niet doelmatig ingezet.

Het probleem is dat elke organisatie vanuit haar eigen juridische structuur redeneert en reserves opbouwt. Ze sparen bijvoorbeeld om op korte termijn te investeren in een nieuw gebouw. Er zijn vzw's die sparen zonder concrete investeringsbehoeftes op korte termijn. Daarnaast zijn er vzw's met investeringsbehoeftes op korte termijn maar dat niet kunnen omdat ze door een gebrek aan eigen inbreng geen lening krijgen.

De conceptnota stelt voor deze slapende reserves te activeren op vrijwillige basis door de verschillende organisaties de mogelijkheid te bieden hun reserves samen te brengen in een fonds. De Vlaming wint omdat hij meer (investeringen in) welzijn krijgt. De organisatie met infrastructuurbehoeftes wint omdat ze sneller kan bouwen. De organisatie die een deel van de reserves ter beschikking stelt wint omdat ze een hoger rendement krijgt op haar reserves.

Een organisatie met cash waarvan ze niet onmiddellijk gebruik zal maken, krijgt een rendement dat gelijk is aan het bedrag dat wordt betaald voor een banklening. Dat rendement is hoger dan bij het huidige thesauriebeheer.

Dit systeem zorgt er niet voor dat VIPA op termijn overbodig wordt. De sector beslist zelf een deel van zijn reserves te poolen en kan daardoor enkele hefboomen creëren. De sector zit best zelf aan het stuur van zo'n fonds. Wellicht ligt er een rol weggelegd voor PMV en enkele banken. De coöperatieve gedachte is belangrijk zodat de sector weet dat hij voldoende stuurkracht heeft.

Kan een voorziening die reserves ter beschikking stelt van het fonds, die middelen op elk moment opvragen? Hoe verloopt dat? PMV-experten geven aan dat er goede antwoorden zijn op dit liquiditeitsvraagstuk.

Investerings in sociale-impactobligaties moeten ook tot de mogelijkheden behoren.

De conceptnota wil het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 veranderen waarin wordt bepaald dat reserves hoger dan 50 percent van de ontvangen subsidies aan de overheid terugbetaald moeten worden. Er moet worden onderzocht of reserves samengebracht in een fonds niet in rekening worden gebracht bij het berekenen van de limiet. Dat zou een extra incentive zijn voor de voorzieningen.

2. Bespreking

Lorin Parys leert uit de hoorzittingen dat een definitie van het begrip reserve nodig is. De conceptnota is gebaseerd op de definitie die de administratie hanteert. Tijdens de hoorzitting zijn tal van opmerkingen gemaakt over deze definitie. Ten tweede blijkt uit de hoorzittingen dat er angst is om bijvoorbeeld bedden zonder zorg in het leven te roepen. Deze angst is onnodig en onterecht omdat een verplichte afstemming mogelijk is tussen het zorgstrategisch plan en infrastructuurinvesteringen door het activeren van reserves, zoals voorgesteld in de conceptnota. Er is ten derde terughoudendheid omdat 'zorgbakstenen' niet verhandelbaar zijn als 'woonbakstenen'. Dat laatste benadrukt dat voortaan multifunctioneel en multi-inzetbaar gebouwd moet worden.

Dit voorstel vloeit voort uit een bezorgdheid die iedereen deelt: het toenemende aantal zorgvragen. De Vlaamse Regering zal in 2018 350 miljoen euro extra investeren in zorg en welzijn. Het Belgische overheidsbeslag bedraagt meer dan 50 percent. Er wordt terecht reeds heel wat geïnvesteerd in zorg, gezondheid en welzijn. Voor N-VA mag het overheidsbeslag niet toenemen en daarom moet gezocht naar nieuwe en innovatieve oplossingen die de stijgende zorgvraag combineren met nieuwe financieringsmethodes. N-VA lanceert daarom een voorstel over sociale-impactobligaties. Ook Welzijn kan werken met 'venture philanthropy'. Innovatie in de zorg kan worden aangemoedigd met privaat kapitaal. Deze conceptnota ligt in dezelfde lijn: op vrijwillige basis wordt een win-winsituatie gecreëerd voor alle betrokken partijen. Het is niet de bedoeling geld af te pakken van organisaties die goed beheerd worden. Het is evenmin zo dat reserves per definitie negatief zijn. Ze tonen goed en zorgvuldig beheer aan.

De hoorzittingen hebben geleerd dat zo'n fonds aangevuld moet worden met externe financiering. Met een fonds met uitsluitend reserves van voorzieningen wordt het moeilijk om andere voorzieningen te financieren en tegelijk een hoger rendement te halen. De beleggingen van het Zorgfonds hierin integreren zou voor een derde financieringsbron zorgen waardoor het voor instellingen interessant wordt om vrijwillig in te stappen. Het zou er ook toe leiden dat de infrastructuur, waar ook de Vlaming als consument gebruik van kan maken, sneller en beter gefinancierd wordt. Hij wil de bevoegde minister vragen om met dit idee op deze wijze voort te werken en ervoor te zorgen dat de stijgende zorgvraag en de vraag naar extra budget – waaraan niet oneindig met extra inkomsten voldaan kan worden – in evenwicht worden gebracht. De spreker is benieuwd naar de ideeën van de andere fracties over deze paradox om op een innovatieve manier een win-winsituatie te creëren.

Griet Coppé zegt dat haar fractie zich niet achter deze conceptnota kan scharen. Tijdens de hoorzittingen zijn ernstige vragen gerezen. Een conceptnota moet tot nieuwe regelgeving leiden. Om te realiseren wat de conceptnota voorstelt, volstaat het volgens een van de sprekers het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 te wijzigen waarin staat dat reserves hoger dan 50 percent van de ontvangen subsidies aan de overheid terugbetaald moeten worden. Deze bepaling is op initiatief van N-VA minister Muyters ingevoerd tijdens de vorige

regeerperiode. Het is ongebruikelijk dat een besluit van de Vlaamse Regering door de decreetgever wordt gewijzigd.

Dat een duidelijkere definitie van het begrip 'reserve' aangewezen is, is eveneens gezegd tijdens de hoorzittingen. In de conceptnota is sprake van 'slapende reserves'. Er was discussie over deze omschrijving. Een vergelijking van de zogenaamde 'wakkere reserves' met de loonkosten op maandbasis illustreert dat de buffer heel beperkt is om de continuïteit van de werking te garanderen. De balansstructuur van een vzw verzwakt daarnaast als ze haar liquide middelen in een fonds inbrengt. De conceptnota gaat voorbij aan de vaststelling dat rendabiliteit van de private not-for-profitvoorzieningen niet van die aard is dat ze nog veel reserves kunnen opbouwen.

Er zijn ook bedenkingen geformuleerd bij schaalgrootte en liquiditeit van het fonds. Het fonds kan nooit alle investeerders tegelijk terugbetalen. De ingebrachte middelen worden geïnvesteerd en kunnen niet op elk moment teruggevraagd worden.

Naast deze praktische opmerkingen zijn er nog enkele principiële. De rechtsvorm van een organisatie is volgens sommigen niet langer relevant voor het welzijnsbeleid. In dezelfde context valt vaak het begrip 'level playing field'. Het is bijgevolg verbazend dat de conceptnota zich beperkt tot vzw's. Is het niet wenselijk de winst van commerciële zorgorganisaties – eveneens zoals toegevoegd op vrijwillig basis – te poolen met het oog op investeringen in zorg? Deze vraag blijft zonder voorwerp want tijdens de hoorzitting is gebleken dat deze organisaties vaak geen winst boeken als gevolg van de zware kostenstructuur en de zware vergoeding verschuldigd aan de patrimoniumvennootschap. In 2016 realiseerde Cofinimmo een brutohuurrendement van 6,13 percent op zorgvastgoed. Organisaties die dergelijk rendement moeten realiseren, kunnen uiteraard geen reserves opbouwen als ze ook nog goede zorg willen leveren.

Vera Jans sluit zich aan bij de principiële en praktische bezwaren zoals toegelicht door mevrouw Coppé en verwijst naar de hoorzittingen waaraan haar fractie actief heeft deelgenomen.

Elke Van den Brandt vraagt zich af of de oppositie nog nodig is nadat mevrouw Coppé brandhout heeft gemaakt van de conceptnota.

Deze discussie is een deel van een algemener debat over commercialisering van de zorg en omgaan met winst. Misschien is een regeling aangewezen die verplicht winst te herinvesteren in de sector.

Ze is verrast door de opening die de heer Parys maakt: hij suggereert ook naar het Zorgfonds en zijn middelen te kijken. Wie zoekt naar middelen die anders geactiveerd kunnen worden, kan niet voorbij aan het Zorgfonds waar ongeveer 1 miljard euro ligt te slapen. Dat budget wordt geïnvesteerd met als enige doel om winst te maken. Er wordt louter op basis van het hoogste rendement geïnvesteerd. Met die middelen kunnen ook zorggerichte projecten gesteund worden. Waar minister Vandeurzen nog nooit positief heeft gereageerd op deze suggestie, maakt de meerderheid thans een opening. Ze verklaart zich bereid daarover een parlementair initiatief in te dienen. In een latere fase kan eventueel worden overwogen private of publieke middelen of middelen van vzw's toe te voegen.

De middelen waarover vzw's beschikken, zijn meestal nodig voor andere projecten. De impact van de nieuwe financiering op basis van dagforfaits kunnen de voorzieningen maar moeilijk inschatten. Allicht betekent dat een stijging van de eigen middelen en de risico's. De overheidsinbreng daalt van 60 tot 33

percent. Dit is bijgevolg niet het aangewezen moment om hun reserves te heractiveren.

Bart Van Malderen zegt dat de conceptnota vertrekt van een fatalisme: Vlaanderen besteedt al heel wat middelen aan zorg, dat zal alleen maar toenemen, en het overheidsbeslag moet worden beperkt. Dat gaat voorbij aan de mogelijkheid om binnen het overheidsbeslag te verschuiven. Een samenleving die met grotere zorgnoden geconfronteerd wordt, moet zorgzamer worden. De vermaatschappelijking van de zorg is een manier om de samenleving zorgzamer te maken.

Sp.a is voorstander van verschuivingen binnen het overheidsbeslag. De belastbare basis mag verschuiven: de nadruk op inkomens uit arbeid mag verschuiven naar een grotere bijdrage uit vermogens. De conceptnota kijkt naar bepaalde vermogens: reserves van zorgverstrekkers. De vraag rijst waarom de conceptnota zich daartoe beperkt. Reserves zijn vaak al grotendeels bestemd en lijken kleiner te worden. De stilstand bij VIPA zorgt allicht voor een kunstmatige reserve. Er is het level playing field. Er is appreciatie voor de creatieve manier waarop nieuwe oplossingen worden gezocht, maar niet zozeer voor wat inhoudelijk wordt voorgesteld.

Lorin Parys heeft een prima pleidooi gehoord van enkele goede advocaten van de gevestigde waarden, wat zijn merites heeft. Een pleidooi wordt echter op correcte feiten en de inhoud van de conceptnota gebaseerd.

Het zou bizar zijn om een regel aan te passen die reeds is aangepast. Het klopt en wordt in de conceptnota vermeld dat minister Muyters tijdens de vorige legislatuur heeft beslist de reserveopbouw te beperken. De conceptnota wil een hogere reserveopbouw toestaan zodat het gemakkelijker wordt om reserves te poolen en te investeren in zorginfrastructuur.

Ook Lorin Parys wil de commerciële sector in beeld brengen. Hij heeft geen voorkeur voor een bepaalde structuur achter de zorgverlening, mits ze voldoet aan de kwaliteitscriteria van de overheid. Hij vraagt voor te stellen hoe de commerciële actoren en hun financiële stromen ook in kaart kunnen worden gebracht, want dat is thans niet mogelijk.

Vrijwilligheid is altijd al de basis geweest van dit voorstel. Niemand wordt middelen afgenomen. Er moet enkel een stimulans zijn om sneller te investeren in zorginfrastructuur.

Het voorstel om het Zorgfonds te betrekken, vindt de spreker interessant. Hij blijft zich daarvoor inzetten.

Niet met nieuwe oplossingen komen, zou pas fatalistisch zijn. Er moet creatief worden nagedacht over de vraag hoe het grote overheidsbeslag te combineren met de stijgende zorgvraag. Ingaan tegen een aantal gevestigde waarden is eerder voluntaristisch. Het voorstel dient het algemeen belang en zorgt ervoor dat alle betrokkenen er beter van worden.

Lorin Parys verwacht veel van een fonds waarin op vrijwillige basis reserves worden gepoold in combinatie met externe financiering van bijvoorbeeld het Zorgfonds.

Bart VAN MALDEREN,
voorzitter

Griet COPPÉ,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

CAW	centrum algemeen welzijnswerk
cgg	centrum voor geestelijke gezondheidszorg
CIG	centrum voor integrale gezinszorg
ckg	centrum voor kinderzorg en gezinsondersteuning
Logo	loco-regionaal gezondheidsoverleg en -organisatie (verkorte naam = lokaal gezondheidsoverleg)
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
rob	rustoord voor bejaarden
rvt	rust- en verzorgingstehuis
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
vte	voltijdsequivalent / voltijdequivalent
vzw	vereniging zonder winstoogmerk