



## Advies

# **Voorstel van decreet tot wijziging van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur**

Brussel, 28 juni 2021

**Advies over het voorstel van decreet tot wijziging van het decreet  
van 22 december 2017 over het lokaal bestuur**

Adviesvraag: Voorstel van decreet tot wijziging van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur

Adviesvrager: Vlaams Parlement - Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering

Ontvangst adviesvraag: 22 juni 2021

Adviestermijn: 5 werkdagen

Decretale opdracht: adviesfunctie

Goedkeuring kamer: Intersectorale kamer - 28 juni 2021

Contactpersoon: Gunter Naets – [gnaets@serv.be](mailto:gnaets@serv.be)

# Inhoud

## Inhoud 3

## Advies 4

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Opmerkingen en bekommernissen</b> .....	<b>5</b>
2.1	Werk maken van kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning voor de persoon met zorgbehoefte.....	5
2.2	Commercialisering en financiële transparantie.....	6
2.3	Zorgen over het personeel.....	7
2.4	Een gelijk speelveld.....	8

# Advies

## Situering

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van het Vlaams Parlement verzocht de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) op 22 juni 2021 om schriftelijk advies te verlenen over het voorstel van decreet tot wijziging van deel 3, titel 4, hoofdstuk 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (Stuk 735 (2020-2021) – Nr. 1, ingediend op 20 april 2021 (2020-2021)) van de heer Tom Ongena, mevrouw Nadia Sminate, de heer Brecht Warnez, de heer Paul Van Miert, mevrouw Katrien Schryvers en de heer Kris Van Dijck. De commissie verwacht een advies van de Vlaamse Raad WVG binnen een termijn van 5 werkdagen.

Deze adviesvraag is in de Vlaamse Raad WVG behandeld door de Intersectorale kamer, die het advies bij meerderheid (stemverhouding: 22 voor, 3 tegen en 0 onthouding) goedkeurde op 28 juni 2021 via een schriftelijke stemprocedure.

## 1 Inleiding

Het voorliggende voorstel van decreet maakt het voor de welzijnsvereniging met uitsluitend OCMW's of gemeenten (verder 'welzijnsvereniging') als deelgenoot mogelijk een vereniging of een vennootschap op te richten, of om op eigen initiatief toe te treden tot een dergelijke vereniging of vennootschap, met de mogelijkheid tot overdracht en terbeschikkingstelling van personeel en tot overdracht van erkenningen, subsidies en infrastructuur.

Het is voor de Vlaamse Raad WVG van groot belang dat zorg en ondersteuning in Vlaanderen op een kwaliteitsvolle manier georganiseerd wordt en vertrekt van de noden en behoeften van de persoon met een zorg- en ondersteuningsbehoefte (verder persoon met zorgbehoefte<sup>1</sup>). Voor de raad staan kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning centraal en moet het sociaal ondernemerschap en publiek georganiseerde zorg en ondersteuning op een stabiele en duurzame manier ondersteund worden. Het voorliggende decreet maakt dit niet waar.

Het is niet duidelijk welk doel de indieners van dit voorstel van decreet precies voor ogen hebben. De raad leest dat het voorstel welzijnsverenigingen de kans moet geven om te genieten van enkele (fiscale en parafiscale) voordelen waarop alleen private organisaties beroep kunnen doen. Het creëren van een gelijk fiscaal speelveld is voor de raad echter geen overtuigend argument. Als fiscaliteit en verschillen in sociale zekerheidsbijdragen het probleem zijn, zou de oplossing best gezocht worden in een aanpassing van die regelgeving.

De raad kan zich niet akkoord verklaren met dit voorstel van decreet. Hij vreest dat het voorstel een negatieve impact zal hebben op het hele beleidsdomein WVG omdat het ingrijpt op een aantal fundamenten van het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem en de commercialisering in zorg en ondersteuning faciliteert.

---

<sup>1</sup> Wanneer we – omwille van de leesbaarheid van de tekst – spreken van de 'persoon met zorgbehoefte', bedoelen we de 'persoon (kind, jongere, volwassene, oudere) met een zorg- en/of ondersteuningsbehoefte én zijn naaste omgeving'. 'En zijn naaste omgeving' verwijst naar de verbinding van de persoon met zorgbehoefte met de omgeving waarin hij leeft, we denken dan in het bijzonder aan de mantelzorger of het gezin.

Zie Visienota Nieuw Professionalisme (p. 14) voor een motivering van de keuze voor deze term.

De Vlaamse Raad WVG meent dat over de inhoud van dit decreet een grondig participatief proces met het middenveld nodig is en drukt dan ook zijn ongenoegen uit over het gebrek aan overleg en de bijzonder korte adviesperiode die de commissie voorziet. Noodgedwongen beperkt de raad zich om die reden tot een advies op grote lijnen waarin een aantal belangrijke opmerkingen en bekommernissen opgesomd worden. De raad kan in dit tijdsbestek niet ingaan op een aantal juridische en technische elementen van dit decreet die evenzeer de nodige aandacht verdienen.

De raad betreurt dat een aantal elementen in de memorie van toelichting niet werden neergeschreven in het decreet en dus inboeten aan kracht. Een betere legistische vertaling van de memorie van toelichting in de bepalingen van het decreet is nodig, maar gezien de korte adviestermijn ontbreekt het de raad aan tijd om hierover concrete voorstellen te doen.

## 2 Opmerkingen en bekommernissen

Het is voor de raad erg belangrijk dat publieke middelen door alle betrokken partijen op een correcte manier ingezet worden zodat burgers kunnen genieten van de meest optimale zorg en ondersteuning. Daarom is een gelijk speelveld inzake kwaliteit, personeelsbezetting en prijs (waarin de reële kosten zijn vervat) nodig.

### 2.1 Werk maken van kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning voor de persoon met zorgbehoefte

De raad meent dat elke hervorming binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin moet bijdragen aan kwaliteit en toegankelijkheid van zorg en ondersteuning voor de personen met een zorg- of ondersteuningsnood.

Het verbaast dan ook dat er in het voorstel van decreet nergens verwezen wordt naar kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning, laat staan dat dit voorstel de ambitie heeft om de kwaliteit en toegankelijkheid te verbeteren. Een meer performante werking van organisaties wordt als doel omschreven. Hiervoor wordt verwezen naar het regeerakkoord: *“De welzijnsverenigingen krijgen de mogelijkheid om aan de hand van deze nieuwe structuur performanter te worden”*. Verder staat dat *“dit voorstel van decreet ... het voor de welzijnsvereniging met uitsluitend OCMW's of gemeenten als deelgenoot mogelijk [maakt] om performanter te worden en haar concurrentiepositie in de markt te verbeteren”*.

Voor de raad is performantie belangrijk, maar tegelijkertijd slechts één element van maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning. In een recent advies<sup>2</sup> heeft de raad neergeschreven wat hij hieronder verstaat: *Maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning is kwaliteitsvol, performant, sociaal rechtvaardig, relevant en toegankelijk. Al deze uitgangspunten zijn belangrijk en bovendien onderling afhankelijk.*

Door de eenzijdige focus op performantie in dit voorstel van decreet staat dit de brede invulling van maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning mogelijks in de weg. De raad is dan ook bezorgd dat het voorstel van decreet onder andere de kwaliteit en de toegankelijkheid van zorg en ondersteuning zal ondermijnen.

---

<sup>2</sup> Vlaamse Raad WVG, [Advies over kwaliteit in zorg en ondersteuning](#) (15 juni 2021)

## 2.2 Commercialisering en financiële transparantie

De raad meent dat met dit voorstel van decreet de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg en ondersteuning voor de persoon met zorgbehoefte niet kunnen gegarandeerd worden. Het aantrekken van privékapitaal in de publieke sector is immers niet vrijblijvend. Het kan er toe leiden dat heel wat geld zal uitstromen naar de private sector als er geen correcte garanties worden ingebouwd (zoals het herinvesteren van winsten in het primaire doel).

### Commercialisering

Dit voorstel van decreet maakt het mogelijk dat publieke dienstverlening in het volledige zorg- en welzijnslandschap (kinderopvang, jeugdhulp, woonzorg,...) geprivatiseerd en/of gecommmercialiseerd wordt. Daardoor valt de impact van dit voorstel van decreet niet te onderschatten. Enerzijds kan de bestaande situatie scheef getrokken worden in sectoren waar deze drie (juridische) vormen van initiatiefnemers (social profit, publiek en commercieel) naast elkaar actief zijn. Anderzijds kan commercialisering optreden in sectoren waar dit tot op vandaag niet het geval is.

Voor de raad is de uitbreiding van de mogelijkheden om commerciële partners toegang te geven tot de Vlaamse zorg en ondersteuning een fundamenteel probleem.

De drie veiligheidsnetten die in het voorstel van decreet worden ingeschreven zijn voor de raad alvast volstrekt onvoldoende om te voorkomen dat commercieel initiatief de overhand krijgt in de nieuwe structuren.

### Marktmacht

Zorg en ondersteuning aanbieden zijn activiteiten van strategisch belang. De Vlaamse raad wenst niet dat Vlaanderen al te zeer afhankelijk wordt van (buitenlandse) aandeelhouders. Er moet vermeden worden dat grote (buitenlandse) groepen onze Vlaamse zorg en ondersteuning (kunnen) overnemen. Een buitensporige concentratie van marktmacht staat een gezonde mededinging in de weg. De raad verwijst naar het advies van de SAR WGG met betrekking tot de commercialisering in de woonzorg waar het enkele van deze bekommernissen opsomt. *Monopolies, kartels en varianten ervan kunnen leiden tot problematische situaties waarbij de rechten en belangen van andere zorgaanbieders maar ook van de zorgbehoevenden met de voeten worden getreden. Denken we maar aan negatieve gevolgen van marktmacht zoals beperkte keuzevrijheid, onvoldoende aanbod voor kwetsbare groepen, te hoge prijzen, slechtere kwaliteit, te hoge huurprijzen voor infrastructuur en zo meer. Prijzen zijn dan bijvoorbeeld niet meer 'marktconform'. Toezicht houden op marktmacht veronderstelt een performante overheid*<sup>3</sup>.

### Sociaal ondernemerschap - Rendement herinvesteren

In principe kan de raad wel open staan voor de mogelijkheid die het voorstel van decreet biedt dat publieke welzijnsverenigingen privaatrechtelijke verenigingen oprichten of kunnen toetreden tot deze verenigingen voor zover ze als sociale onderneming kunnen omschreven worden.

<sup>3</sup> SAR WGG, [Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg](#), 24 mei 2012, p.32

Zoals de Europese Unie bepaalt, is een sociale onderneming een onderneming<sup>4</sup>;

- waarvan de primaire doelstelling is om maatschappelijke impact te bereiken in plaats van het genereren van winst voor eigenaren en aandeelhouders
- die in de markt opereert door middel van de productie van goederen en diensten in een ondernemende en innovatieve manier
- die overschotten voornamelijk gebruikt om deze maatschappelijke doelen te bereiken en
- die beheerd wordt door sociale ondernemers op een verantwoorde en transparante wijze, met name door de werknemers, afnemers en belanghebbenden die verbonden zijn aan de bedrijfsactiviteit erbij te betrekken.

Initiatiefnemers in zorg en gezondheid kunnen winst maken, en voor de raad is dit een aanwijzing van goed bestuur. Het is voor de raad echter noodzakelijk dat initiatiefnemers in de zorg en ondersteuning dit rendement opnieuw investeren om hun maatschappelijke doelen te bereiken. Publieke en private middelen die worden voorzien voor het verstrekken van zorg en ondersteuning moeten volledig gebruikt worden voor die bestemming, met name het aanbieden van Maatschappelijk Verantwoorde Zorg en Ondersteuning. De raad wenst niet dat deze middelen bij aandeelhouders terecht komen.

Daarnaast is de raad beducht voor het hanteren van niet-marktconforme prijzen in de dienstverlening naar de gebruiker en de (mede-)initiatiefnemer. Daarom vraagt de raad dat initiatiefnemers maximale financiële transparantie bieden over het financiële reilen en zeilen, de kost voor infrastructuur, (bouwkost/huurkost), de gebruikersbijdrage... De raad verwacht deze transparantie ook voor alle tussen- en nevenstructuren die initiatiefnemers opzetten. In elk geval vraagt de raad dat de overheid er strikt op toeziet dat voor dienstverlening, huurkosten,... steeds marktconforme vergoedingen worden gevraagd.

## 2.3 Zorgen over het personeel

De raad maakt zich zorgen over de loon- en arbeidsvoorwaarden van het overgedragen personeel. Wanneer welzijnsverenigingen hun (contractueel) personeel overdragen naar de privaatrechtelijke vereniging of vennootschap wordt de rechtspositieregeling van deze personeelsleden voor ten minste één jaar behouden. De bepalingen voor fusies en overnames (CAO 32 bis van de NAR) garanderen het behoud van loon- en arbeidsvoorwaarden voor onbepaalde duur. Zo heeft dit voorstel van decreet ook impact op het statuut en de loon- en arbeidsvoorwaarden van het personeel. Het is onaanvaardbaar dat zij op die manier onttrokken worden uit de geldende sociale akkoorden. Medewerkers zullen terecht komen in andere (dan de zorg- en welzijnssector) paritaire comités zonder dat de structuur voor het sociaal overleg tijdens de overdracht kan blijven bestaan. De raad wenst dat de zekerheid ingebouwd wordt dat elke wijziging aan de loon- en arbeidsvoorwaarden slechts tot stand kan komen na sociaal akkoord.

---

<sup>4</sup> [Definitie van sociaal ondernemerschap](#) (a social business)

The EU-Commission uses the term 'social business' to cover an enterprise:

- whose primary objective is to achieve social impact rather than generating profit for owners and shareholders;
- which operates in the market through the production of goods and services in an entrepreneurial and innovative way;
- which uses surpluses mainly to achieve these social goals and
- which is managed by social entrepreneurs in an accountable and transparent way, in particular by involving workers, customers and stakeholders affected by its business activity.

Het moet voor de raad ook eerst uitgeklaard worden welke impact dit voorstel van decreet heeft op de uitvoering van de VIA-6-akkoorden om te vermijden dat het decreet hiermee in tegenspraak is.

## 2.4 Een gelijk speelveld

Publieke initiatiefnemers beschikken niet over dezelfde instrumenten als de private initiatiefnemers in zorg en ondersteuning. Daarom kiest de decreetgever ervoor om hen de mogelijkheid te bieden om ook privaatrechtelijke vormen aan te nemen.

Dit decreet schept de mogelijkheid dat door de privatisering van een (deel van de dienstverlening van een) publieke welzijnsvereniging er op bepaalde vlakken een gelijk speelveld met de private sector gerealiseerd wordt. Hier wordt expliciet verwezen naar de taxshift. Deze maatregel is van toepassing voor de zorgsector op werknemers die onder het toepassingsgebied van CAO 330 vallen (wat niet mogelijk is als de werkgever een publiekrechtelijke entiteit is, zoals een welzijnsvereniging). De raad begrijpt echter niet dat zulk een fiscale ongelijkheid tot een voorstel leidt dat het Vlaamse zorg- en welzijnslandschap zo ingrijpend hertekent. Waarom moeten publieke verenigingen overgaan tot een private structuur om de taxshift te krijgen? De raad meent dat deze vraag moet omgedraaid worden. De raad vraagt (1) ingrepen daar waar het ongelijke speelveld ontstaat en (2) te zoeken of ook andere oplossingen denkbaar zijn en vraagt (3) waarom Vlaanderen niet zelf maatregelen (bijvoorbeeld compensaties) voorziet ten gunste van de publieke verenigingen om de nieuwe ongelijkheid weg te werken dan wel dat de indieners van het voorstel van decreet bij hun federale collega's er voor pleiten dat ze de federale ongelijkheden in het speelveld wegwerken.

Dit voorstel breidt niet alleen de mogelijkheid tot commercialisering van de zorg en ondersteuning uit. Het creëert ook een spanningsveld tussen het lokaal bestuur als private actor en zijn rol als regisseur. De neutraliteit en onpartijdigheid van het lokaal bestuur als regisseur moet gewaarborgd worden.

De raad vraagt te overwegen dat wanneer een lokaal bestuur een voordeel gunt aan een bepaalde private actor, hij ditzelfde voordeel gunt aan de andere aanwezige lokale actoren. Het flankerend onderwijsbeleid<sup>5</sup> kan hiervoor inspirerend zijn.

De raad vraagt absoluut duidelijkheid over de vraag of het lokaal bestuur van een bepaalde gemeente via de privatisering van zijn welzijnsvereniging ook actief kan/mag worden in andere gemeenten. Mocht dit zo zijn, houdt dit, ten eerste, een verschuiving van middelen in van de ene gemeente naar de andere, met mogelijks nadelige gevolgen voor de inwoners van de eerste gemeente. Ten tweede zou het niet meer dan logisch zijn dat in voorkomend geval de tweede gemeente op wiens grondgebied de welzijnsvereniging actief wordt ook betrokken wordt bij het beleid van die welzijnsvereniging, bijvoorbeeld via toetreding tot die welzijnsvereniging of tot het privaatrechtelijk filiaal van die welzijnsvereniging. Ten derde worden private actoren in de tweede gemeente geconfronteerd met een nieuwe concurrent die opereert vanuit en met de middelen van een andere gemeente.

Tot slot vraagt de raad of de openbare aanbesteding overeind blijft en of er wijzigingen aan de wijze van aanbesteden zullen aangebracht worden?