



OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN BETREFFENDE HET BELEIDSDOMEIN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN WAARONDER HET VERBOD OP WINST OP ZORG

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.vlaamseraadwvg.be - T +32 2 209 01 11 - E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waaronder het verbod op winst op zorg
Adviesvrager	Hilde Crevits - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Ontvangst adviesvraag	22 december 2023
Decretale opdracht	adviesfunctie
Goedkeuring	Intersectorale kamer: consensus op 9 januari 2024
Contactpersoon	Gunter Naets gnaets@serv.be

Inhoud

Situering	4
Voorafgaand	4
1. Doel is maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning voor iedereen	5
2. Definieer 'winst' en 'zorg'	6
2.1 Wat is zorg?	6
2.2 Wat is winst?	7
2.3 Marktconforme prijzen en transparantie	8
2.4 Winstuitkering	9
3. Aanpassingen aan het toezichtsdecreet	10

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: de raad) ontving op 22 december 2023 een spoedadviesvraag over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hierna: decreet) waaronder het verbod op winst op zorg. De adviestermijn bedraagt 10 werkdagen. De adviestermijn werd met één dag verlengd (tot 10 januari 2024).

De adviesvraag is binnen de raad behandeld door de intersectorale kamer die het advies bij consensus goedkeurde op 9 januari 2024.

De Vlaamse Regering stelt dat dit voorontwerp van decreet beoogt om in decreten over het beleidsdomein WVG een aantal noodzakelijke aanpassingen en toevoegingen aan te brengen. Zo wordt in het Toezichtsdecreet het toezicht door de (financiële) Zorginspectie uitgebreid naar achterliggende entiteiten verbonden aan de zorgactor en wordt het verbod op winst op zorg verankerd in het Woonzorgdecreet.

Voorafgaand

Vooraleer in te gaan op de inhoud van het voorliggende decreet uit de raad zijn ongenoegen over het feit dat hij zijn advies op slechts 10 werkdagen en in een vakantieperiode moet afleveren.

De raad meent dat over de inhoud van dit decreet een grondig participatief proces met het middenveld nodig is en geeft aan dat dit binnen zo een korte periode amper haalbaar is. Een gedragen, kwaliteitsvol en voldoende onderbouwd advies afleveren kost immers tijd en overleg.

Noodgedwongen beperkt de raad zich vandaag tot een advies op grote lijnen waarin een aantal belangrijke opmerkingen en bekommernissen opgesomd worden over het decreet. **Daarom zal de raad alleen ingaan op artikel 4 en 12 van dit voorontwerp van decreet.**

1. Doel is maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning voor iedereen

Alvorens in te gaan op de bepalingen van het voorliggende decreet wil de raad benadrukken dat maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning voorop moet staan.

De raad apprecieert dat de Vlaamse Regering met dit decreet binnen de woonzorg enkele initiatieven neemt met het oog op het bewerkstelligen van deze maatschappelijk verantwoorde zorg. Maar voor de raad is het nodig dat zulke initiatieven passen in een veel bredere algemene visie over de woonzorg in Vlaanderen. Deze ontbreekt jammer genoeg.

In dit advies gebruikt de raad bewust de termen 'woonzorg' en 'residentiële ouderenzorg' naast elkaar, waarbij residentiële ouderenzorg slechts één van de woonzorgvoorzieningen is.

Het doel van de organisatie van zorg en ondersteuning moet zijn **dat elke persoon met een zorg- en ondersteuningsbehoefte in Vlaanderen de nodige maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning krijgt, wat betekent dat deze kwaliteitsvol, toegankelijk, sociaal rechtvaardig, performant en relevant is.**

Daartoe moeten middelen ingezet worden. **Zo heeft elke initiatiefnemer in de woonzorg de verantwoordelijkheid om maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning te bieden aan al wie nood heeft aan woonzorg.** Deze zorg en ondersteuning moet voldoen aan de bepalingen van het kwaliteitsdecreet en is gestoeld op de vijf uitgangspunten van Maatschappelijk verantwoorde Zorg en Ondersteuning (kwaliteitsvol, toegankelijk, sociaal rechtvaardig, performant en relevant). De raad vindt dat alleen wie deze zorg en ondersteuning levert, het waard is om te zorgen voor kwetsbare ouderen. De raad verwijst hierbij ook naar de aanbevelingen van goed bestuur zoals deze door de Vlaamse overheid specifiek voor de zorg werden ontwikkeld¹.

Het is de verantwoordelijkheid van de **Vlaamse overheid om een gedragen regelgevend kader en de inhoudelijke en correcte financiële randvoorwaarden te creëren om voldoende maatschappelijk verantwoorde woonzorg te voorzien.** De raad onderstreept dat de overheid voldoende budget moet vrijmaken in de woonzorg om voldoende, goede en betaalbare zorg en ondersteuning in een solidaire context te kunnen realiseren. De raad roept de samenleving en de overheid op om hier bewust voor te blijven kiezen.

De raad vraagt een duidelijk perspectief(plan) voor de woonzorg in de toekomst. Vanuit een breed gedragen en algemene visie moeten dan de juiste maatregelen genomen worden om voldoende maatschappelijk verantwoorde woonzorg te kunnen verzekeren, de financiële

¹ Departement WVG (2016), Aanbevelingen goed bestuur in de welzijns- en zorgorganisaties. Deze aanbevelingen werden in 2016 afgesproken tussen de Vlaamse overheid en alle beroepsorganisaties (SOM - UNIZO - VERSO - UNIEKO - VVDG (Zorggezind) - VLAAMS WELZIJNSVERBOND - VLOZO - Voka - ZORNET-ICURO - Hefboom - Federatie vrije beroepen)

toegankelijkheid voor de gebruikers en de financiële leefbaarheid van de voorzieningen te vrijwaren. Het regelgevend kader moet hierbij ook het sociaal ondernemerschap en innovatie verder faciliteren om zo de sector verder te laten floreren.

2. Definieer 'winst' en 'zorg'

Het decreet voert een verbod in op winstrealisatie op zorg in woonzorgvoorzieningen.

Ten eerste wijst de raad op een tegenspraak tussen de memorie van toelichting en het voorontwerp van decreet. Daar waar in de memorie het verbod op winst op zorg beperkt wordt tot 'residentiële ouderenzorg'² wordt dit in het decreet voorzien voor alle woonzorgvoorzieningen en verenigingen uit het woonzorgdecreet. **De raad wil dat het decreet aangepast wordt aan de memorie van toelichting en zich dus beperkt tot de residentiële ouderenzorg.**

Ten tweede **vraagt de raad uitdrukkelijk om de definitie van de termen 'winst' en 'zorg' in het decreet op te nemen.** De raad meent dat de omschrijving in het decreet veel te vaag is om de intenties van de Vlaamse Regering duidelijk te krijgen.

De invulling van deze termen wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. In het kader van rechtszekerheid kan deze bepaling niet enkel overgelaten worden aan de bevoegdheid van de Vlaamse Regering. De raad is van mening dat zorg moet gedefinieerd worden in het decreet zelf. Ook de Inspectie van Financiën geeft in haar advies van 20 oktober 2023 aan dat *winst op zorg niet voldoende gedefinieerd is*.

2.1 Wat is zorg?

Het decreet voorziet niet in een definitie van 'zorg'. Nochtans is het belang van de invulling die aan dit begrip zal gegeven worden groot. Ten eerste omdat ze een precedentswaarde heeft voor de zorg en ondersteuning in het hele beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Ten tweede heeft de definitie ook een directe impact op de reikwijdte van een verbod op het realiseren van winst op zorg. Hoe ruimer zorg omschreven wordt hoe groter de impact van een verbod op winst zal zijn en vice versa.

Bedoelt de Vlaamse Regering dat 'zorg' kan begrepen worden in termen van financiering uit de Vlaamse sociale bescherming en/of uit het RIZIV en/of eventuele andere overheidskanalen? Of zal zorg afgebakend worden op basis van meer kwalitatieve elementen of van andere beoordelingscriteria?

² Want bijvoorbeeld initiatiefnemers in de thuiszorg behoren ook tot de woonzorg en moeten als sociaal verantwoorde ondernemers winst kunnen maken, wat enkel binnen de zorgcomponent kan.

Om zorg correct te kunnen definiëren is er nood aan inspraak van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Raad WVG. Dit vergt natuurlijk voldoende tijd.

2.2 Wat is winst?

In dit decreet wordt de term 'winst' gebruikt. Ook deze term wordt niet gedefinieerd. Wat wordt er bedoeld met winst? Wordt hieronder alleen het positief verschil tussen opbrengsten en kosten begrepen of wordt hieronder ook winstmaximalisatie als doel begrepen en/of ook winstuitkering? Het is voor de raad noodzakelijk dat het begrip winst in dit decreet gedefinieerd wordt.

De raad is van mening dat initiatiefnemers in de woonzorg winst moeten kunnen maken, en voor de raad is dit een aanwijzing van goed bestuur. Het is voor de raad wel een probleem als deze initiatiefnemers opereren vanuit een drijfveer om de winst op zorg en zorggerelateerde dienstverlening³ te maximaliseren én te laten wegvloeien uit de zorg. Het is voor de raad belangrijk dat initiatiefnemers dit rendement in de eerste plaats opnieuw investeren om hun maatschappelijke doelen te bereiken, waaronder het aanbieden van maatschappelijk verantwoorde zorg en ondersteuning.

Winst maken is noodzakelijk om reserves te kunnen aanleggen die het een initiatiefnemer mogelijk maken om in de toekomst de nodige investeringen in (duurzame) infrastructuur, innovatie,... te kunnen doen en calamiteiten te kunnen opvangen zodat de continuïteit van zorg en ondersteuning kan gewaarborgd worden. Het vooropgestelde verbod gaat in tegen de mogelijkheid van het aanleggen van reserves op basis van subsidies zoals bepaald in het 'Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019'. Zo stipuleren de bepalingen inzake reservevorming subsidies dat een reservevorming mogelijk blijft ten belope van maximum 20% van het subsidiedrag of 50% gecumuleerd.

In 2016 stelden de bevoegde Vlaamse overheid, samen met de socialprofit- en de profitinitiatiefnemers een aantal aanbevelingen inzake goed bestuur⁴ op binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, waarin ook aandacht besteed wordt aan winst. In de eerste

³ SAR WGG (2012), Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg
Zorggerelateerde dienstverlening: *Wanneer de raad spreekt over zorggerelateerde dienstverlening dan worden hiermee die diensten bedoeld die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de geboden zorg- en hulpverlening in strikte zin maatschappelijk verantwoord is (kwaliteit, relevantie, toegankelijkheid, performantie en equity). Niet-zorggerelateerde dienstverlening zijn diensten zonder dewelke het maatschappelijk verantwoorde gehalte van de zorg- en hulpverlening in strikte zin ongewijzigd blijft.*

⁴ Departement WVG (2016), Aanbevelingen goed bestuur in de welzijns- en zorgorganisaties
Zowel in de aanbevelingen voor de socialprofit als voor de profitorganisaties werd aandacht besteed aan het maken van winst. Concreet staat in aanbeveling 1 het volgende geschreven: *Socialprofitorganisaties zijn opgericht omwille van een maatschappelijk, sociaal doel. ... Het is eigen aan profitorganisaties dat er gestreefd wordt naar het realiseren van winst.*

Zowel socialprofit- als profitorganisaties dienen rekening te houden met de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit impliceert een continu verbeteringsproces waarbij organisaties vrijwillig op systematische wijze economische, milieu- en sociale overwegingen op een geïntegreerde manier in de gehele bedrijfsvoering opnemen, waarbij overleg met de stakeholders of belanghebbenden van de organisatie, deel uitmaakt van het proces. Organisaties streven dus naar een meerwaardecreatie in drie dimensies: de economische, de sociale en de milieudimensie oftewel "profit", "people" en "planet".

aanbeveling wordt gesteld dat al deze organisaties *streven naar een meerwaardecreatie in drie dimensies: de economische, de sociale en de milieu-dimensie oftewel "profit", "people" en "planet"*.

Het zou goed zijn om deze aanbevelingen als inspiratiebron mee te nemen in dit decreet.

Verder staat er in deze aanbevelingen voor de socialprofit *dat de winst die gerealiseerd wordt, kan aangewend worden om de kwaliteit van de dienstverlening te versterken, om tegemoet te komen aan nieuwe maatschappelijke noden, om te investeren in nieuwe projecten of in innovatie of om de continuïteit van de organisatie te waarborgen*.

Voor de profitorganisaties wordt in de eerste aanbeveling nog het volgende gezegd: *De profitorganisaties die werkzaam zijn in de welzijns- en zorgsectoren hebben een bijzonder kenmerk, met name het vooropzetten van een maatschappelijk, sociaal doel, waardoor het nastreven van de sociale dimensie in de werking van de organisatie op het voorplan komt te staan. Niet de maximalisatie van winst, maar wel de maximalisatie van de diensten ten aanzien van de gebruiker staat voorop. Winstcreatie is hierbij een middel dat ten dienste staat van het maatschappelijk ondernemerschap*.

In de residentiële ouderenzorg kunnen profitorganisaties al sinds meer dan 35 jaar erkend worden om ouderenzorg aan te bieden. Het logische gevolg van het erkennen van deze profitorganisaties is dat het streven naar het realiseren van winst niet tegelijkertijd door dezelfde overheid kan verboden worden. Een overheid kan uiteraard bijsturen. Het gegeven dat profitorganisaties zorg aanbieden in Vlaanderen, sluit een beperkende bepaling rond winstmaximalisatie niet uit. De bepaling moet wel haalbaar en verzoenbaar zijn met de langetermijnvisie van de (profit) zorgorganisaties en de invulling van de te verwachten vraag naar ouderenzorg.

2.3 Marktconforme prijzen en transparantie

Een initiatiefnemer in de residentiële ouderenzorg moet ook een beroep doen op externe dienstverlening om goede zorg en ondersteuning te kunnen realiseren. Deze dienstverlening heeft uiteraard een prijs. De raad vraagt bijzondere aandacht om erover te waken dat deze prijzen steeds marktconform zijn. De raad wijst er verder op dat door de Vlaamse Regering 2 projecten werden opgezet om de financiële transparantie in de ouderenzorg te versterken. De Raad beveelt aan om de inzichten van deze projecten af te wachten en mee te nemen in de wetgeving.

Wanneer voorzieningen willen investeren, zullen ze vaak een beroep moeten doen op extern kapitaal om de investeringen te financieren. Het is evident dat dit kapitaal een kost heeft. Voor de raad geldt het uitgangspunt dat ook deze kostprijs te allen tijde marktconform moet zijn, wie de kapitaalverstrekker ook is. Daarnaast is er soms nood aan externe dienstverlening, bijvoorbeeld om innovatie mogelijk maken. Ook hier geldt voor de raad dat deze dienstverlening alleen kan ingekocht worden aan marktconforme prijzen.

Er moet met andere woorden gegarandeerd worden dat er steeds marktconforme prijzen gehanteerd worden in de dienstverlening naar de gebruiker en naar de externe en de achterliggende entiteiten en personen. Daarom vraagt de raad dat alle initiatiefnemers (social profit, profit en lokale besturen) maximale financiële transparantie bieden over het

financiële reilen en zeilen, en dat alle aspecten in rekening worden gebracht bij het bepalen van de werkelijke kostprijs. De raad verwacht deze transparantie ook voor alle tussen- en nevenstructuren die initiatiefnemers opzetten.

2.4 Winstuitkering

Tot wanneer 'zorg' in dit decreet niet duidelijk bepaald is, beperkt de raad zich tot een uitspraak over de aanwending van publieke middelen voor zorg en ondersteuning in de residentiële ouderenzorg.

De raad is van oordeel dat publieke middelen voor zorg en ondersteuning (collectieve financiering) volledig moeten gebruikt worden voor hun bestemming: het aanbieden van Maatschappelijk Verantwoorde Zorg en Ondersteuning. De raad verwijst hierbij naar het advies van de SAR WGG met "Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg"⁵.

Deze publieke middelen voor zorg waarover initiatiefnemers kunnen beschikken moeten efficiënt en effectief ingezet worden opdat geen middelen voor de zorg verloren gaan. Eventuele overschotten die met publieke middelen worden behaald moeten voorbehouden worden voor (toekomstige) zorgverlening.

Publieke middelen voor zorg mogen daarom niet worden aangewend voor winstuitkering. Om zekerheid te hebben of de publieke middelen voor zorg voor 100% naar zorg gaan is maximale transparantie nodig. Transparantie door de aanbieders – inzake het financiële reilen en zeilen, huisvesting, bouwcost, dagprijs...- is een absolute voorwaarde. De financiële stromen tussen interne diensten of tussen entiteiten van samenwerkingsverbanden moeten transparant en bekend worden gemaakt.

In dit debat over winstuitkering geeft de raad mee dat er steeds marktconforme prijzen gehanteerd moeten worden in de dienstverlening naar de gebruiker en naar de externe en de achterliggende entiteiten en personen. Verder debat en visievorming is hierover zeker nodig.

⁵ SAR WGG (24 mei 2012), [Aanbevelingen bij het debat over marktwerking en commercialisering in de woonzorg](#)

3. Aanpassingen aan het toezichtsdecreet

Alle initiatiefnemers in de residentiële ouderenzorg moeten maximale financiële transparantie bieden, ook voor tussen- en nevenstructuren die initiatiefnemers opzetten. De raad verwijst hier ook naar de aanbevelingen voor goed bestuur⁶.

Het is belangrijk dat er toezicht is op deze transparantie. In het voorliggende decreet wordt het toezicht door de (financiële) zorginspectie uitgebreid naar achterliggende entiteiten die verbonden zijn aan de zorgactor. Op zich kan de raad deze piste steunen. Maar de wijzigingen die de regering nu aanbrengt in het toezichtsdecreet bevatten nog te veel onduidelijkheden.

Ten eerste wordt niet duidelijk bepaald welke aan de zorgactor gelieerde (rechts)personen worden bedoeld en ten tweede is het niet duidelijk hoe 'controle' wordt gedefinieerd of geïnterpreteerd (zie artikel 11). Dit leidt tot onzekerheid. Betreft dit ook bouwondernemingen, vastgoedspelers, lange termijnfinanciers zoals banken die in een publiek private samenwerking stappen, leveranciers van geneesmiddelen, medisch materiaal en zorgdossiers, de huisarts die als CRA optreedt, de apotheker,... die gelieerd zijn met de initiatiefnemer?

Ook stelt de raad zich de vraag of er in het ontwerpdecreet niet beter een duidelijke **beroepsprocedure** opgenomen wordt zodat het recht op hoor en wederhoor wordt gewaarborgd, waarbij de betrokken initiatiefnemer de mogelijkheid heeft om zijn standpunt naar voren te brengen en te reageren op de argumenten die hebben geleid tot de oorspronkelijke beslissing van de overheid.

Daarnaast stelt de raad zich ook de vraag of **de zorginspectie de bevoegdheid heeft om buiten het grondgebied van Vlaanderen** entiteiten en personen te inspecteren of controleren.

⁶ Departement WVG (2016), Aanbevelingen goed bestuur in de welzijns- en zorgorganisaties

AANBEVELING 32: De raad van bestuur en de directie voeren een kwaliteitsvol en transparant beleid omtrent de bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsverbanden waar de organisatie deel van uitmaakt. Een organisatie dient duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van haar stakeholders over haar bedrijfsstructuur en haar bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsverbanden. Maakt de organisatie deel uit van een groter geheel? Heeft de organisatie een link met andere organisaties (moeder-, zuster- of dochterondernemingen)? Welke juridische band bestaat er met die andere organisaties? Met welke toeleveranciers werkt een organisatie samen? Is de boekhouding geconsolideerd en op welk niveau is deze geconsolideerd? De organisatie schept hierin klaarheid en geeft dit weer in het corporate governance charter (zie aanbeveling 19). Het weer-geven van de bestuurlijke en organisatorische samenwerkingsverbanden van de organisatie zorgt voor transparantie en schept vertrouwen in de werking van de organisatie.