

VERSLAG

Workshop 5 Toekomstige uitdagingen voor (het bestuur van) zorgvoorzieningen

Voorzitter: Stef Van Eekert, afdelingshoofd Agentschap Inspectie WVG

Verslaggever: Marjan Rom, Instituut Sociaal Recht

Stelling 1

Het zorglandschap in Vlaanderen is te zeer versnipperd om een efficiënt en effectief bestuur mogelijk te maken. Een nieuwe fusiegolf over de sectoren heen is dan ook onvermijdelijk en wenselijk.

Gezien de tekorten van zorgverleners en de schaarste van de middelen, is schaalvergroting (of schaaloptimalisering) in ieder geval aan de orde. De overheid lijkt hier de impulsen voor te geven. Er wordt over het algemeen aangenomen dat voor het efficiëntievraagstuk fusie een belangrijk mogelijk antwoord is.

Toch wordt opgemerkt dat fusie slechts één mogelijk model is. Om meer cliëntgericht te kunnen werken en een (verdere) professionalisering op gang te brengen kan er – naast fusie – ook gedacht worden aan het uitbouwen van netwerken tussen verschillende voorzieningen, het oprichten van consortia en vennootschappen tussen verschillende organisaties. Voor wat betreft het opzetten van netwerken, wordt opgeworpen dat het governance-vraagstuk hier nog veel complexer is. Waar worden immers in het netwerk de beslissingen genomen? Wie stuurt daar en wie controleert?

Het opzetten van een fusie zou belemmerd worden door de overheid. Omwille van subsidie-technische redenen blijft men als voorziening beter als aparte entiteit functioneren. Een illustratie hiervan zijn de voorzieningen uit de bijzondere jeugdbijstand. Deze zijn gebonden aan een maximaal aantal plaatsen. Vandaar is het soms nodig om een nieuwe voorziening op te richten in plaats van de bestaande te laten uitbreiden of een fusie te overwegen. Een ander voorbeeld dat aangehaald wordt, is een gehandicaptenvoorziening en een RVT die niet samen een keuken mogen uitbaten omdat een aantal arbeidsrechtelijke bepalingen (zoals uitzendarbeid) deze samenwerking tussen voorzieningen onmogelijk maakt. Een ander argument contra fusie is de vrees voor het verlies van de eigenheid.

Niettemin zijn de deelnemers akkoord dat een fusie gepaard gaat met een professionalisering binnen de raad van bestuur, zonder dat men hier meteen een causaal verband tussen beide (fusie en professionalisering) uit wil afleiden. Het is veeleer een 'momentum' dat gecreëerd wordt door de reorganisatie: dat maakt het ook veelal mogelijk om over de professionalisering van de beheerstructuren te

spreken. Verder biedt een fusie de mogelijkheid het personeelsbestand beter uit te bouwen en kan een fusie het tekort aan bestuurders opvangen. Het criterium voor het samensmelten zou 'het belang van de cliënt' moeten zijn: als hij/zij er beter van wordt, kan een fusie overwogen worden.

Er wordt echter aangehaald dat bij een fusie er meer aandacht zou moeten gaan naar de toekomstige doelbepaling van de nieuwe organisatie, in plaats van (enkel) te focussen op de verbeteringen die mogelijk zijn op het vlak van efficiëntie en effectiviteit. Ook heeft een fusie tijd nodig in de zin dat het belang van de eigen voorziening pas na een tijdje vervaagt ten voordele van het belang van de nieuwe, overkoepelende organisatie. In deze context kan er veel geleerd worden van de fusies die plaatsvinden in de privé-sector (bv. Welke randvoorwaarden moeten in acht genomen worden?). Naar verluidt mislukt daar één op de drie fusies.

Er is evident een verschil tussen een opslorping van een voorziening door een andere en een vrijwillige samensmelting van een aantal voorzieningen. De redenen voor een fusie en de voorbereiding ervan lijken determinerend. Daarnaast moet een fusie aangewend worden om een sterke-zwakke analyse door te voeren en na te denken over een aantal vragen: "zijn we goed bezig?", "hoe zien we de toekomst?", waarbij de vraag aan bod moet komen hoe we dit vertalen naar het bestuur.

De idee voor een fusie over de sectoren heen kende weinig tot geen bijval. Een piste die eerder bespreekbaar leek, was het oprichten van netwerken over de sectoren heen en binnen regio's.

Samenvatting

Binnen de welzijnssector lijkt een tendens naar schaalvergroting ('schaaloptimalisering') onafwendbaar. Deze schaalvergroting kan/moet gepaard gaan met een professionalisering en het scheppen van een momentum om over deugdelijk bestuur na te denken. Een samenwerking over de sectoren heen lijkt beperkt te zijn tot het opstarten van netwerken.

Stelling 2

Wanneer de exploitatie van de voorziening en het beheer van het patrimonium wordt ondergebracht in onderscheiden rechtspersonen, moeten deze rechtspersonen ook aantoonbaar een ander bestuur hebben.

Er bestaan een aantal voorbeelden van publieke-private mengvormen. Naast de hypothese die in de stelling gegeven wordt, komt een praktijk van de laatste jaren aan bod, die erin bestaat dat grote investeringsgroepen 'arme' rusthuizen die niet meer in staat zijn te investeren in nieuwe gebouwen, overnemen. Er wordt dan een nieuw gebouw gezet door een vennootschap; de uitbating ligt in handen van een VZW en bestuurd door de zelfde personen als de vennootschap. Vervolgens wordt een huurcontract gesloten dat een gegarandeerde winst inhoudt voor de vennootschap: het maatschappelijk doel wordt ondergeschikt gemaakt aan het commerciële doel. Een ander voorbeeld, eveneens uit de sector van de ouderenzorg, zijn kleine commerciële rusthuizen die zich omvormen tot vzw's om zo een aantal subsidies in de wacht te slepen. Probleem is dat in deze gevallen vaak quasi-vzw's ontstaan met dezelfde bestuurders.

Vraag is of de overheid hiertegen kan optreden. Voor wat betreft het voorbeeld uit de stelling, wordt opgemerkt dat dit voor de overheid onaanvaardbaar is tot nu toe: een vzw mag niet voor een andere vzw een erkenning en/of subsidies aanvragen.

Daarnaast zal in vele gevallen misbruik zijn van de rechtsvorm (artikel 1 vzw-wet), waardoor gesanctioneerd kan worden.

Een samenwerking met een commerciële partner wordt echter niet uitgesloten door de deelnemers. In deze vorm van partnerschappen zitten zeker een aantal mogelijkheden. Iemand stelt zelfs de vraag of we eigenlijk al niet te laat zijn, aangezien de 'commercialisering' reeds volop bezig is. Dé moeilijkheid zal zich situeren wanneer er beslissingen genomen moeten worden op het snijvlak van exploitatie en patrimonium, waarbij een vennootschap (patrimonium) een hele andere doelstelling heeft dan een vennootschap met sociaal oogmerk of een vzw (exploitatie). Er werden een aantal voorbeelden aangehaald van een dergelijke samenwerking. Zo bouwt het OCMW Leuven momenteel een rusthuis waarvan de financiering in handen ligt van een private bouwonderneming.

Voorwaarde is echter wel dat deze samenwerking voldoende transparant en duidelijk is (wie doet wat ?; wat wordt door wie betaald ?) en dat elke vorm van belangenvermenging wordt vermeden (bv. vermijden dat de meerwaarde gegeneerd binnen de vzw steeds doorgesluisd wordt naar de bvba). Verder wordt ook gewezen op de belangrijke rol die de revisor vervult, of kan vervullen. Hierbij moet dan wel een 'vertaalslag' gebeuren naar de bestuurders, de gebruikers, etc. zodat iedereen zijn beslissing kan begrijpen.

Een deelnemer is gekant tegen deze vormen van samenwerking en stelt voor om zich als social-profit 'te wapenen' zodat de cliënten zelf kunnen kiezen. Ze zullen dan allicht kiezen voor het aanbod in de social profit aangezien deze kwaliteit kan bieden; in het andere geval (i.e. bij privé-voorzieningen) wordt er naar winstmaximalisatie gestreefd waardoor aan kwaliteit ingeboet wordt .

Een sector waar de samenwerking tussen publiek en privaat niet lijkt te lukken is het onderwijs.

Samenvatting

Samenwerking met een commerciële partner is niet uitgesloten, op voorwaarde dat deze samenwerking transparant en duidelijk is en dat elke vorm van belangenvermenging wordt vermeden. Van de overheid wordt gevraagd om op te treden tegen praktijken waarbij het commerciële doel het maatschappelijk doel in het gedrang brengt.

Stelling 3

Nieuwe omgevingsfactoren (marktwerking, vraagsturing,..) vereisen andere competenties in de raad van bestuur. De koepels en de overheid moeten een rol opnemen op het gebied van vorming en ondersteuning om deze evolutie te begeleiden.

De overheersende opvatting is dat de sectoren hier zelf hun verantwoordelijkheid moeten opnemen, eerder dan dat de overheid en de koepels initiatieven nemen. Toch lijkt er een consensus te bestaan dat de overheid en de koepels pro-actief vormingen zouden aanbieden, gezien vanuit de verantwoordelijkheid die de bestuurder draagt als het misgaat. Belangrijk hierbij is de bekendmaking van de initiatieven en aandacht voor de internationalisering. Ten slotte zal het zaak zijn de vorming te laten bijwonen door de mensen die het nodig hebben. Dit is geen evidentie: het gaat immers om vrijwilligers die een andere dagtaak hebben (1) en die functioneren in de social profit sector die kampt met weinig financiële middelen (2). De overheid zou hier de nodige

stimulansen kunnen geven. Een deelnemer merkt op dat ook vandaag reeds deze nood tot educatie bestaat.

Een competentie die volgens de deelnemers ook onontbeerlijk lijkt in de raad van bestuur is (interne en externe) communicatie. Er moet immers niet alleen gecommuniceerd worden met de directie, maar ook met waarnemers en gebruikers die allerlei vormen van inspraak hebben. Een andere onmisbare vaardigheid is 'marktinzicht'. Deze bekwaamheid moet ervoor zorgen dat de voorziening een zicht heeft op de verschillende samenwerkingsverbanden, zowel met niet-commerciële als commerciële organisaties (zie ook stelling 2).

Daarnaast wordt opgemerkt dat het vergroten van de netwerken gepaard gaat met een professionalisering (zie stelling 1). Deze beroepskrachten kunnen vrijwilligers aansturen en begeleiden. Ten slotte wordt er gewezen op de nood van een klimaat- en mentaliteitswijziging. De vraag wordt opgeworpen wie na de studiedag ook effectief iets met de opgedane kennis zal doen.

Samenvatting

Op de eerste plaats is het aan de sector zelf om zijn verantwoordelijkheid te nemen. Competentie die steeds meer nodig geacht worden, zijn communicatie en 'marktinzicht'. Door de professionaliseringsbeweging wordt het mogelijk dat beroepskrachten vrijwilligers ondersteunen. De overheid en de koepels moeten proactief formingen aanbieden, waarbij aandacht besteed wordt dat de opleidingen aandacht besteden aan de aan de gang zijnde internationalisering en dat ze gevolgd worden de mensen die het nodig hebben.