



Vlaanderen
is lokaal bestuur

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

Uitgevoerd door
UGent

Vakgroep Bestuurskunde en Publiek
Management

Vakgroep Europees, publiek- en
internationaal recht

Auteurs

David Vos, prof. dr. Joris Voets, prof. dr. Filip de Rynck
& prof. dr. Bram Verschuere

Ivo Carlens, prof. dr. Frederik Vandendriessche, prof. dr.
Ludo Veny & dr. Brecht Warnez

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

binnenland.vlaanderen.be

Managementsamenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van een onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente. Het doel van het onderzoek is die evolutie te beschrijven en te verklaren, alsook de uitdagingen, aanbevelingen en lessen met betrekking tot de verzelfstandiging van de zorgtaken te verkennen.¹

De door ons gehanteerde onderzoeksmethodiek en afbakeningen met betrekking tot de caseselectie, dataverzameling en – analyse, net zoals een kort overzicht van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in het zorglandschap, zijn in het rapport te lezen. We beperken ons hieronder tot de belangrijkste bevindingen en inzichten per onderzoeksvraag.

1. Hoe evolueerden de mogelijkheden tot OCMW-verzelfstandiging en samenwerking?

Aan de hand van een juridische analyse van de belangrijkste organieke ontwikkelingen sinds het ontstaan van de OCMW's blijkt dat de regelgever steeds meer mogelijkheden heeft geboden aan lokale besturen om zich te organiseren.

In de eerste versie van de OCMW-wet (1977-1992) konden OCMW's zich verenigen om sociale doeleinden te verwezenlijken. Het doel van die mogelijkheid was privatisering te vermijden. Er waren relatief gezien nog beperkte mogelijkheden tot verzelfstandiging en samenwerking. Met de tweede versie van de OCMW-wet (1992-1998) werd de procedure tot oprichting vereenvoudigd om de totstandkoming van verenigingen te stimuleren. De derde en vierde versie van de OCMW-wet (1998/1999-2008), op dat moment onder de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever, zorgden voor meer verenigingsvormen. Ook werd de vzw-structuur mogelijk gemaakt voor ziekenhuizen en voor zorginstellingen.

Met het OCMW-decreet (2009-2018) veranderde er niet veel aan de bepalingen van de vroegere OCMW-wet: de bestaande regelgeving zoals die bestond werd grotendeels overgenomen. Zowel interne (IVA) als externe (EVA) verzelfstandiging was mogelijk. Vanaf 2013 kunnen lokale besturen een beroep doen op een nieuw type van OCMW-verzelfstandiging: de hoofdstuk IV-vereniging. Middels deze vereniging konden lokale besturen samenwerken met non-profit actoren voor woonzorgcentra. Met het recente Decreet Lokaal Bestuur blijven bovenstaande mogelijkheden bestaan, maar krijgen de externe verzelfstandigingsopties een nieuwe naam. De publiekrechtelijke variant wordt wel opgesplitst in twee afzonderlijke hoofdstukken zodat er nu 5 externe verzelfstandigingsmogelijkheden zijn in plaats van 4.

2. Wat verklaart de tendens tot OCMW-verzelfstandiging?

Uit de cijfers blijkt dat er intensiever gebruik wordt gemaakt van OCMW-verzelfstandiging. We gingen, op basis van een caseselectie, op zoek naar de verklarende factoren van die tendens. We behandelen de drijfveren (a), de initiatiefnemers (b), de voorkeur voor verzelfstandigingsoptie (c), de rol van schaalvergroting (d), de activiteiten opgenomen door de vereniging (e) en de duurtijd van de vereniging (f).

¹ Opdrachtgever: Vlaamse overheid, Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, Agentschap Binnenlands Bestuur, Afdeling Lokale Samenwerking, Verzelfstandiging en Personeel - Bestek nr. 2017/LSP/evolutie zoraalandschap/01.



Uit de analyse komen geaggregeerd gezien 4 grote categorieën van drijfveren in beeld: financiële drijfveren, de integratie gemeente-OCMW, de nood aan autonomie, en politieke en beleidsmatige drijfveren. Het is van primordiaal belang te noteren dat deze categorieën van drijfveren mekaar kunnen beïnvloeden, alsook worden gestuurd door (maatschappelijke) uitdagingen. Voorts komt ook duidelijk naar voor dat niet alle drijfveren noodzakelijk aanwezig moeten zijn om te verzelfstandigen, zij het publiekrechtelijk, zij het privaatrechtelijk. We lijsten hieronder de belangrijkste elementen op en geven relevante gelijkenissen en verschillen aan per type verzelfstandiging.

- ////////////////////////////////////
////////

c) In welke mate wordt zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke verzelfstandiging overwogen en wat vormt daar de onderliggende motivatie in?

Zowel bij de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke verenigingen is er een bepaald traject afgelegd waarin één of meerdere opties afgewogen werden. In tal van cases is er bijvoorbeeld ook gesproken over het eventueel afstoten van de activiteiten of om eventueel samen te werken met private actoren. Daarbij lijkt de samenwerking met commerciële groeperingen in de onderzochte cases echter nog niet voor morgen, al hangt dat misschien ook samen met de juridische mogelijkheden. De concrete lokale situatie is ook mee bepalend: wie heeft in een regio een historisch gegroeid marktaandeel en wat is de ruimte voor en aanwezigheid van andere spelers waarmee samengewerkt kan worden in de regio? We zien cases waar lokale besturen wel open staan voor non-profit partners, maar er in de omgeving geen of onvoldoende geïnteresseerde spelers zijn door de marktsituatie.

Specifiek voor de publiekrechtelijke cases valt op dat eerder snel voor deze vorm gekozen werd vanuit een wens om de zorg publiek te houden en daar voldoende controle op te houden. Bij de privaatrechtelijke cases lijkt de afweging van opties vaak wel ruimer gemaakt te zijn, maar zien de lokale besturen, in het geval van een publiekrechtelijk intergemeentelijk OCMW-verenigingsverband, te veel nadelen op vlak van aansturing (te weinig controle/stemrecht), complexiteit (een intercommunale structuur) en politiek risico (mogelijk “verlies” ten voordele van andere gemeenten). Het feit dat non-profit partners zelf enkel willen samenwerken in een privaatrechtelijke vereniging speelt ook een belangrijke rol. De mogelijkheid om privaatrechtelijk te kunnen samenwerken blijkt verder wel aan een behoefte te voldoen.

d) Hoe komt het aspect schaal aan bod in de keuze tot verzelfstandiging?

Over de cases heen kwam het schaalaspect, en de wens deze te vergroten, sterk naar boven. Verschillende schaalvergrotingsstrategieën kwamen aan bod. Naast “structurele schaalvergroting” (door het aantal leden van de OCMW-verenigingen te vergroten) blijkt ook “contractuele schaalvergroting” een belangrijke strategie te zijn. Zo zagen sommige respondenten de OCMW-verenging als een vehikel om gemeente-overschrijdend te werken en aan schaal te winnen. Andere relatief grotere verenigingen, die enkelvoudig zijn verzelfstandigd, zoeken deze schaalvergroting niet zozeer via het opnemen van nieuwe leden. Ook zijn sommige OCMW-verenigingen exploitaties aan het overnemen van andere woonzorgcentra. Verder lijken gezamenlijke aankooprelaties een belangrijke stap te zijn in het bereiken van schaaffecten. Een ander aspect dat naar boven kwam is dat sommige OCMW-verenigingen activiteiten gaan ontwikkelen op het grondgebied van andere gemeenten, zonder dat die gemeente noodzakelijk als vennoot worden opgenomen binnen de vereniging.

Er is wel een verschil in de percepties van de respondenten van de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verenigingen met betrekking tot het aantal leden tot schaalvergroting. Bij de publiekrechtelijke cases ligt de focus op potentiële schaalvergroting via zowel het uitbreiden van het aantal vennoten als via contractuele afspraken, terwijl het accent bij de privaatrechtelijke cases vooral gelegd wordt op het in zee gaan met een non-profit actor die deel uitmaakt van een koepelorganisatie en waar er contractuele schaalvoordelen kunnen ontstaan. Het uitbreiden in schaal met nieuwe leden, lijkt in die groep volgens de respondenten momenteel daarom uitgesloten.

e) Wat is de motivatie om bepaalde activiteiten of taken op te nemen in de vereniging en wat zijn de percepties hieromtrent naar de toekomst toe?

De keuzes om bepaalde activiteiten op te nemen zijn sterk afhankelijk van de juridische mogelijkheden. Zo kunnen er meer taken worden opgenomen in de publiekrechtelijke dan in de privaatrechtelijke variant. Een ander punt dat naar voor kwam is dat de reeds bestaande dienstverlening een belangrijke

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

impact heeft op wat er in de vereniging opgenomen wordt. Waar bij de publiekrechtelijke verzelfstandiging in heel wat gevallen naar een zorgcontinuüm wordt gestreefd, deels in samenhang met de keuze om bepaalde marktgerichte activiteiten dan wel of niet in te brengen, spreekt het bij de privaatrechtelijke verzelfstandiging voor zich dat het om woonzorg gaat.

f) Wat is de motivatie om een bepaalde duurtijd van de vereniging in te schrijven?

Als we louter kijken naar de tijdsduur opgenomen in de statuten van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verenigingen, valt op dat in beide verzelfstandigingsvormen een brede tijdshorizon wordt gehanteerd: in de meeste gevallen gaat het om 30 jaar of om onbepaalde duur. Wel vertonen publiekrechtelijke verenigingen een veel grotere variëteit naar de mogelijke uitstaptermijnen van deelgenoten ten opzichte van de privaatrechtelijke verenigingen. Bij de publieke cases varieert dit van 1 tot 18 jaar, terwijl dit bij de privaatrechtelijke verenigingen telkens om 6 jaar gaat. Losstaand van het feit dat de continuïteit van dienstverlening heel wat breder kan worden geïnterpreteerd dan louter de tijdsduur en de buitengerechtelijke ontbinding, is dit een interessant gegeven. De meerderheid van de respondenten achten publieke dienstverlening beter in staat te zijn voor de continuïteit dan andere dienstverleningsvormen, maar als we naar de uitstaptermijn in de statuten kijken, lijkt in sommige cases het omgekeerde het geval te zijn. Een belangrijke opmerking hieromtrent is dat de kortere buitengerechtelijke ontbinding voornamelijk is opgenomen in de “intra” publiekrechtelijke OCMW-verenigingen.

3. Op welke wijze kunnen de huidige verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden worden aangepast om in te spelen op de behoeften van het terrein?

Ons baserend op het verzamelde empirisch materiaal, formuleerden we ook 16 aanbevelingen met betrekking, maar niet uitsluitend, tot de verzelfstandigingspraktijk van OCMW's en met name ook naar de mate waarin er eventuele initiatieven in de organieke regelgeving wenselijk of noodzakelijk zouden zijn. Deze aanbevelingen zijn in de meeste gevallen gericht aan de Vlaamse overheid, maar gelden eveneens voor de Vlaamse lokale besturen en hun belangenvertegenwoordigers. Samengevat zijn onze belangrijkste aanbevelingen:

- 1) Omdat er geen overzichten bestaan over hoe de samenwerkingen en verzelfstandigingen zijn geëvolueerd, of hoe deze zich verhouden tot de niet-verzelfstandiging van de zorgtaken in Vlaanderen, bevelen we aan tot een **betere en meer systematische monitoring van verzelfstandiging en samenwerking in Vlaanderen**. Dit komt idealiter tot stand door intense dialoog tussen onder andere VVSG en ABB.
- 2) Gezien het feit dat er momenteel geen expliciete vragen zijn wat betreft het decretale kader te wijzigen naar verzelfstandigingsopties toe, beperkt onze aanbeveling zich tot het maken van een **verkennende studie hoe een vereenvoudigd aanbod van vormen er precies zou kunnen en moeten uitzien**. Deze studie kan eventuele consequenties van de integratie gemeente-OCMW op de mogelijke verzelfstandigingscombinaties op het veld proactief in kaart brengen en verkennen.
- 3) Gezien het gros van de regelgeving met betrekking tot de woonzorg (en ruimer: de OCMW's) een Vlaamse gemeenschapsbevoegdheid is, is het ons inziens aan te bevelen om een **communautarisering van artikel 60, §6 OCMW-wet te overwegen**. Dit zou het volledige toezicht op de verzelfstandigingsbeweging bij de Vlaamse overheid leggen. Zulks betekent dan nog niet dat zonder meer de deur voor afstoting van OCMW-taken mogelijk moet worden gemaakt, maar wel dat de functioneel bevoegde overheid dan ook de mogelijkheid krijgt om op duidelijke en recht zekere wijze (en eventueel taak per taak) te bepalen of en onder welke voorwaarden tot zulke afstoting kan worden overgegaan.
- 4) Een belangrijk aspect doorheen het onderzoek betreft een **intensievere samenwerking tussen de organieke regelgever en toezichthouders en de inhoudelijke sectorale collega's** - hier met name

////////////////////////////////////
////////

departement WVG en Agentschap Zorg en Gezondheid. Door voldoende elkaars afwegingen, motieven, ervaringen en beleidsambities te delen kan het samenspel voor lokale besturen van beleidsinhoudelijke ontwikkelingen en hetgeen ze op verzelfstandigingsvlak kunnen voldoende afgestemd zijn.

- 5) Een andere aanbeveling, die in de praktijk al door de meeste lokale besturen wordt opgenomen, is **voldoende “informeel vooroverleg” met ABB bij de voorbereiding van het oprichtingsdossier** en het effectief opvolgen van eventuele fundamentele opmerkingen die op dat ogenblik al door ABB gemaakt worden.
- 6) In een aantal privaatrechtelijke verenigingen kwam het aspect naar boven van de terugkoppeling naar de politieke organen. Bij de non-profit partners, maar ook bij enkele publieke managers, leeft de indruk dat dit voor vertraging van de besluitvorming kan zorgen. Onze aanbeveling is om eerder **goede bestuurspraktijken te delen**, waarbij gemandateerde vertegenwoordigers op een goede manier terugkoppelen naar hun bestuur en vice versa, dan om decretale wijzigingen aan te brengen. Hierbij aansluitend is het ook van belang dat lokale besturen **reflecteren over hoe ze als moederbestuur het toezicht organiseren op de verzelfstandigde organisatie**. Het gaat dan over welke informatie wordt verstrekt of gerapporteerd aan het gemeentelijke niveau en op welke wijze, maar evengoed over de afvaardiging van personen in de bestuursorganen van de OCMW-vereniging.
- 7) In navolging van de eerdere aanbeveling omtrent het systematisch overleg tussen ABB en Zorg en Gezondheid, bevelen we ook aan om de piste van een **gezamenlijke dossierbeoordeling te verkennen**. Dergelijk idee past ook binnen een meer geïntegreerd beleid vanuit de Vlaamse overheid. Uit de gesprekstafels menen wij te mogen concluderen dat beide agentschappen alvast een betere samenwerking willen verkennen, al worden ook kanttekeningen geplaatst bij de eventuele transactiekosten van een meer geïntegreerde dossieraanpak.
- 8) Er blijkt verwarring omtrent enkele decretale waarborgen voor de oprichting van een hoofdstuk IV-vereniging, namelijk: “ideologisch profiel” en “democratische controle”, en hoe deze precies te toetsen in een dossier. We bevelen dan ook aan om de **begrippen waarover onduidelijkheid bestaat verder te concretiseren – en indien dat onmogelijk blijkt - te schrappen in de regelgeving**.
- 9) De vraag is gerezen in hoeverre sommige non-profit partners feitelijk geen commerciële spelers zouden zijn die via allerhande constructies oneigenlijk in privaatrechtelijke verenigingen participeren. Onze aanbeveling is om te onderzoeken **in welke mate er effectief als non-profit vermomde commerciële spelers actief zijn en of dit een probleem vormt vanuit maatschappelijk oogpunt** (door ABB, Zorg en Gezondheid, VVSG en eventueel andere relevante stakeholders).
- 10) We bevelen aan om verder te onderzoeken in welke mate de **krachtsverhoudingen tussen lokale besturen en private partners** niet scheef getrokken zijn of worden in de praktijk. Een **sterkere bestuurskracht** vormt een essentieel element hierin en o.a. vormingsinitiatieven georganiseerd door VVSG kunnen hier tot bijdragen. Daarbij aansluitend maken we ook de bedenking in welke mate sommige lokale besturen voldoende gewapend zijn tegen sterke non-profit actoren waarmee ze akkoorden afsluiten volgens de formelere regels, maar die in de praktijk een “carte blanche” lijken te hebben. Zo is het belangrijk dat lokale besturen zoveel als mogelijk een weloverwogen keuze maken met een lange termijnperspectief in het achterhoofd.
- 11) De beslissingsmacht en stemverhoudingen van publieke partners in privaatrechtelijke verzelfstandiging, die “rekening moeten houden met” de inbrengen, zijn vaak miniem. We bevelen aan om een **grondiger vergelijkend onderzoek te doen met betrekking tot de precieze waardering van de inbreng** en zo onder meer te zien of er bepaalde benchmarks of “standaarden” kunnen ontwikkeld worden die als richtlijnen kunnen fungeren voor besturen en partners.
- 12) Momenteel zijn er nog geen hoofdstuk IV-verenigingen ontbonden geweest of onderhevig geweest aan uittredingen. Hoe die inbrengen en verplichtingen tot terugnamen in zo’n scenario echter juridisch moeten geregeld worden lijkt ons op dit moment rudimentair geregeld. We bevelen aan om te onderzoeken **wat een uittreding of ontbinding van een hoofdstuk IV-**

////////////////////////////////////
////////

- 13) We stellen vast dat de (toekomstige) evolutie van de ligdagprijs in woonzorgcentra een druk gedebatteerd thema was. We bevelen aan de **data omtrent ligdagprijzen die Zorg en Gezondheid ter beschikking heeft verder te bestuderen en te verfijnen** zodat hier ook adviezen en richtlijnen voor verenigingen, en breder voor het hele werkveld, en minimale hoogten van ligdagprijzen kunnen geformuleerd worden met oog voor de financiële toegankelijkheid voor woonzorg. Daarom is het ook aangewezen de financieringsstromen in de woonzorg in meer detail te analyseren.
- 14) Enkele hoofdstuk I-verenigingen met een brede taak- en doelomschrijving halen ook aan dat de verkokering op het Vlaamse niveau ervoor zorgt/kan zorgen dat hun operationele werking wordt verstoord om bestuurlijke uitdagingen aan te gaan. We bevelen aan om naar analogie met het planlastendecreet te onderzoeken of **Vlaamse sectorale financiering voor intergemeentelijke initiatieven ook niet meer geïntegreerd kan worden** of minstens erover te waken dat intergemeentelijke initiatieven voldoende vrijheidsgraden krijgen om de subsidies te ontvangen en afgerekend te worden op het resultaat (en niet zozeer het proces en hoe ze zich intern of juridisch organiseren).
- 15) Een belangrijk element dat op het veld leeft betreft het in vraag stellen van de eigen werking en het kunnen benchmarken met andere actoren naar kwaliteit en prijzen toe. We bevelen aan de **benchmarking tussen publieke actoren (zowel OCMW's als OCMW-verenigingen) op verschillende activiteitendomeinen verder te versterken** en hiervoor te bestuderen hoe een virtueel expertisecentrum omtrent verzelfstandiging hierin een rol kan spelen.
- 16) Aangezien de Vlaamse overheid, onder andere via het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, steeds meer de nadruk legt op de scheiding van actor en regie op het lokale niveau, verwachten we dat dit in de toekomst een sterkere drijfveer zal worden tot verzelfstandiging. Daarom kan de vraag gesteld worden wat de reële verwachting is met betrekking tot die regierol van het lokaal bestuur binnen de woonzorg. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de meeste regie-instrumenten (zoals zorgvoorzieningen erkennen, subsidiëren en het stellen van kwaliteitseisen) zich op het Vlaamse niveau bevinden, alsook de capaciteit bij sommige lokale besturen ontbreekt om die regie te voeren. We bevelen daarom ook aan de **rol van lokale besturen in de woonzorg, zowel als actor als regisseur, te monitoren en steeds in relatie te zien tot de Vlaamse regie.**

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

8/121

Inhoudstafel

1	Inleiding & onderzoeksopzet	12
2	Verzelfstandiging als uitvoeringsvorm	14
3	Methodologie	15
4	Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in het zorglandschap: een korte verkenning	17
4.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	17
4.1.1	Ontwikkelingen en uitdagingen aan de vraagzijde	17
4.1.2	Ontwikkelingen en uitdagingen aan de aanbodzijde	19
4.2	Bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen	20
4.2.1	Woonzorgdecreet	20
4.2.2	Nieuw Decreet Lokaal Sociaal Beleid	21
4.2.3	Hervorming Eerstelijnszorg	22
4.2.4	Decreet op de Vlaamse Sociale Bescherming	22
4.2.5	Decreet Lokaal Bestuur	22
5	Decretale analyse van de OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden	23
5.1	Inleiding: VAN COO'S naar OCMW'S	23
5.2	Het juridisch kader	23
5.3	Het OCMW	26
5.3.1	De Organieke wet - eerste versie (1977-1992)	26
5.3.2	De Organieke wet - tweede versie (1992-1998)	29
5.3.3	De Organieke wet - derde en vierde versie (1998/1999 - 2009)	31
5.3.4	De andere vormen van samenwerking	33
5.3.5	Het OCMW-decreet (2009 – 2018)	35
5.4	De hoofdstuk IV-vereniging juridisch ontleed	40
5.4.1	De draagwijdte van artikel 60, §6 OCMW-wet van 8 juli 1976	40
5.4.2	Analyse van de statuten	51
5.5	De Gemeenten en de intergemeentelijke samenwerking	57
5.5.1	De (Nieuwe) Gemeentewet	57
5.5.2	Het Gemeentedecreet	57
5.5.3	Het decreet intergemeentelijke samenwerking	58
5.6	Mogelijkheden binnen het Decreet Lokaal Bestuur	59
5.6.1	Deelname van de gemeente in rechtspersonen	59
5.6.2	Samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid	60
5.6.3	OCMW-samenwerking met rechtspersoonlijkheid	60
6	Wat verklaart OCMW-verzelfstandiging?	64
6.1	Bestaande evolutie en caseselectie	64
6.2	De drijfveren tot OCMW-verzelfstandiging	66
6.2.1	Financiële drijfveren	70
6.2.2	Integratie gemeente-OCMW	73
6.2.3	Nood aan autonomie	76
6.2.4	Politieke en beleidsmatige drijfveren	81
6.2.5	Besluit drijfveren	84
6.3	Initiatiefnemers	86
6.4	Publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk: een afweging?	87
6.4.1	Publiekrechtelijke verzelfstandiging	87

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

6.4.2	Privaatrechtelijke verzelfstandiging	88
6.4.3	Gelijkenissen en verschillen	89
6.5	Een hang naar schaal en nieuwe leden?	90
6.5.1	Publiekrechtelijke verzelfstandiging	91
6.5.2	Privaatrechtelijke verzelfstandiging	93
6.5.3	Gelijkenissen en verschillen	95
6.6	Het (toekomstig) activiteitenpakket	96
6.6.1	Publiekrechtelijke verzelfstandiging	96
6.6.2	Privaatrechtelijke verzelfstandiging	97
6.6.3	Gelijkenissen en verschillen	98
6.7	De duurtijd van de vereniging	98
6.7.1	Publiekrechtelijke verzelfstandiging	99
6.7.2	Privaatrechtelijke verzelfstandiging	100
6.7.3	Gelijkenissen en verschillen	101
7	Uitdagingen en aanbevelingen	103
7.1	Het bestaande decretale kader	103
7.1.1	Aantal en types verzelfstandigingsopties	103
7.1.2	Taak- en doelomschrijving	105
7.1.3	Statutenwijziging	106
7.1.4	Relatie met OCMW-raad in de hoofdstuk IV-vereniging	107
7.2	De rol van de toezichthouder bij de indiening en evaluatie van de dossiers	107
7.3	Waarborgen in de privaatrechtelijke verzelfstandiging	108
7.4	Verkenningen omtrent de ligdagprijs als financieringsbron	112
7.5	Interne werking en bestuurlijke uitdagingen	113
7.6	Actor en regie	115
8	Bijlagen	117
8.1	Bijlage 1: Respondenten	117
8.2	Bijlage 2: Cases	118
8.3	Bijlage 3: Respondenten binnen cases	119
9	Bibliografie	120

Tabellijst

Tabel 1: Respondenten	15
Tabel 2: Types respondenten	16
Tabel 3: Types initiatiefnemers in het zorglandschap	19
Tabel 4: Lokale besturen in het zorglandschap	19
Tabel 5: Chronologie van de OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden	25
Tabel 6: OCMW-verzelfstandiging (Hoofdstuk I, II, III, IV)	39
Tabel 7: Samenstelling algemene vergadering in Hoofdstuk IV	53
Tabel 8: Samenstelling Raad van Bestuur in Hoofdstuk IV	53
Tabel 9: Statuten m.b.t. ligdagprijs in Hoofdstuk IV	54
Tabel 10: Doelstellingen in Hoofdstuk IV	56
Tabel 11: Absolute verhouding hoofdstukvormen	64
Tabel 12: Relatieve verhouding hoofdstukvormen	64
Tabel 13: Relatieve verhouding publiekrechtelijke - privaatrechtelijke hoofdstukvormen	64

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

1 Inleiding & onderzoeksopzet

De zorg- en welzijnssector wordt continu blootgesteld aan trends en ontwikkelingen die het beleid uitdagen. Een van de uitdagingen betreft de grotere zorgbehoevendheid van de Vlaamse burger. De aard en de omvang van de zorgvraag worden beïnvloed door onder andere een stijgende vraag naar zorg (onder invloed van demografische, sociologische en wetenschappelijke evoluties) en de steeds complexer wordende vraag naar zorg en ondersteuning (Hermans & Verschuere, 2016). Dit impliceert in toenemende mate een noodzaak aan bijkomende investeringen in personeel, infrastructuur en management van de verschillende zorgactoren in het veld. Onder druk van deze maatschappelijke uitdagingen, evolueert het bestuurlijke landschap ook voortdurend met onder andere: de vernieuwing van het ziekenhuislandschap, de geestelijke gezondheidszorg, de hervorming van de eerste lijn, modellen voor meer geïntegreerde zorg, het decreet lokaal sociaal beleid, het decreet lokaal bestuur (Vandeurzen, 2017; Vlaamse Regering, 2018b).

In dit veranderende landschap is er een veelheid aan publieke, non-profit en profit organisatie die het zorg- en welzijnsbeleid mee uitvoeren door diensten aan te bieden en zorg te verlenen. Dit rapport focust zich op één van die actoren, namelijk de lokale besturen (gemeenten en met name OCMW's). Zij spelen al lang een belangrijke rol in het zorglandschap en organiseren zich in toenemende mate op de maatschappelijke uitdagingen door een beroep te doen op verzelfstandiging en schaalvergroting, concreet door het aanwenden van een rist verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden (ABB, 2017). Verder gaan ook meer lokale besturen op zoek naar een verdergaande samenwerking met (semi-) private zorgverstrekkers en verkennen zij de mogelijkheden voor het privatiseren van bepaalde zorgtaken.

Het juridisch organieke kader voor de OCMW's is een bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever en zit vervat in het decreet betreffende de organisatie van de OCMW's van 19 december 2008, dat momenteel geïntegreerd wordt in het decreet lokaal bestuur, dat op haar beurt voorziet in de verdere integratie gemeente-OCMW. Dit decreet voorziet, naast de regelgeving rond de organisatie en werking van het OCMW, tevens in een reeks mogelijkheden voor het oprichten en participeren in 4 publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, de OCMW-verenigingen.²

Het opzet van dit onderzoeksproject is die tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's te beschrijven en te verklaren. Concreet valt het onderzoek op te splitsen in vier onderdelen, gebaseerd op het bestek van de opdrachtgever (ABB, 2017). Het eerste onderdeel is eerder descriptief van aard, terwijl de andere 3 onderdelen steeds zijn opgebouwd met als ambitie een overkoepelende onderzoeksvraag te beantwoorden.

Eerst wordt er gefocust op enkele maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich voordoen in het zorglandschap. Het is niet de ambitie om het gehele zorglandschap, dat zeer breed gaat, in de diepte te ontleden, maar wel om de context waarin OCMW's en OCMW-verenigingen opereren te schetsen. Dit onderdeel focust zich onder andere op welke soorten actoren er opereren in het zorglandschap en welke taken ze kunnen uitvoeren.

Een tweede onderdeel gaat in op de onderzoeksvraag: “Hoe evolueerden de mogelijkheden tot OCMW-verzelfstandiging en samenwerking?”. Via een decretale analyse van de OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden hebben we aandacht voor de bestaande

² Omwille van praktische en consequentieredenen zal er in het rapport nog gebruik worden gemaakt van hoofdstuk I t.e.m. IV in plaats van de 5 vormen van 'verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn', waarbij de publiekrechtelijke vereniging 2 afzonderlijke hoofdstukken krijgt.

2 Verzelfstandiging als uitvoeringsvorm

Lokale besturen in Vlaanderen hebben de keuze uit verschillende uitvoeringsvormen om hun publieke dienstverlening aan te bieden (Verhoest, De Herdt, & Vanholsbeeck, 2010; Windey & Verhoest, 2008). Concreet kunnen ze een beroep doen op onderstaande types van uitvoeringsvormen (Verschuere & Verhoest, 2013):

- 1) **Eigen beheer:** taak wordt uitgevoerd binnen een departement of administratie die onder het volledige hiërarchische gezag van de politieke verantwoordelijke schepen valt;
- 2) **Interne delegatie** (bijvoorbeeld budgethouderschap);
- 3) **Intern verzelfstandigd agentschap (IVA);**
- 4) **Extern verzelfstandigd agentschap (EVA):** publiekrechtelijk of privaatrechtelijk vormgegeven;
- 5) **Uitbesteding;**
- 6) **Privatisering;**
- 7) **Dienstverlening door gesubsidieerde non-profit organisaties.**

Bij verzelfstandiging krijgen bepaalde gemeentelijke of OCMW-taken meer onafhankelijkheid ten opzichte van andere lokale diensten:

*“Verzelfstandiging van een overheidsstaak betekent dat deze taak aan de bestaande overheidsorganisatie wordt onttrokken en in een andere, bestaande of nieuwe overheidsorganisatie wordt geplaatst of binnen de bestaande **overheidsorganisatie** tussen eenheden wordt verschoven. Hierbij **vermindert de centrale sturing** over deze taak (minder input- en/of processturing) en/of verandert ze van aard (van gedetailleerde sturing naar meer sturing op hoofdlijnen). De mate van **autonome beslissingsbevoegdheden** met betrekking tot de uitoefening van die taak in hoofde van de overheidsorganisatie of –entiteit die deze taak toegewezen krijgt, vermeerderd, in vergelijking met de vroegere betrokken overheidsorganisatie of –entiteit. Deze beslissingsbevoegdheden hebben minstens betrekking op beheersmatige aspecten, maar in veel gevallen ook op beleidsmatige aspecten.”* (Verschuere & Verhoest, 2013, p.236).

De aandacht voor verzelfstandiging van overheidsdiensten is vooral gegroeid met de opkomst van het New Public Management, het overheidsdenken dat als paradigma termen zoals efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit en klantgerichtheid heeft geïntroduceerd in de publieke sector van veel OESO-landen. Verzelfstandiging wordt daarbij gezien als een remedie voor een aantal problemen waarmee de publieke sector wordt geconfronteerd, bijvoorbeeld budgettaire schaarste of gebrek aan vertrouwen van burgers, aan te pakken (Verschuere & Verhoest, 2008, 2013).

Deze studie behandelt de verzelfstandiging van de zorgtaken van de OCMW's, wat concreet betekent dat er wordt gefocust op de OCMW-verenigingen die onder de noemer van de EVA's vallen. Bij deze vorm van verzelfstandiging wordt de taak behartigd in een nieuwe of bestaande organisatie buiten de kernoverheid. Deze agentschappen worden geleid door een eigen raad van bestuur, hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen vermogen. EVA's kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben. De mogelijke redenen om dergelijke EVA's op te richten zijn uiteenlopend: de nood aan verregaande autonomie en onafhankelijkheid in de uitvoering, de nood aan structurele medezeggenschap of financiële participatie van derde partners, de meerwaarde van de betrokkenheid van derden. Voor de privaatrechtelijke variant is een mogelijk

////////////////////////////////////
////////

3 Methodologie

Respondenten	Aantal
Stuurgroep	5
Klankbordgroep	8
Stakeholders met helicopterview	9
Gesprekstafel publieke actoren (zowel niet verzelfstandigd als verzelfstandigd)	6
Gesprekstafel non-profit actoren (zowel in OCMW- verenigingsverband als niet)	4
Gesprekstafel ABB medewerkers	5

- 1) Type verzelfstandiging (in hoofdzaak type I en IV)
- 2) Relevantie (zoals aangegeven door experts)
- 3) Geografische spreiding (mix verspreid over Vlaanderen)
- 4) Aantal vennoten (weinig - veel)
- 5) Inwoners (grondgebied van 1 of meerdere gemeenten)
- 6) Activiteiten (beperkt aantal of ruime waaier van zorgtaken)
- 7) Oprichtingsdatum (zowel recent opgericht of al aantal jaren actief)

[illegible]

Dit rapport gaat in op OCMW-verzelfstandiging, wat impliceert dat er een heel breed gamma van zorgactiviteiten of –taken aan bod kunnen komen. Aangezien echter de meeste ontwikkelingen en uitdagingen zich voordoen met betrekking tot de woonzorgcomponent volgens de stakeholders, caserespondenten en gesprekstafels, focust dit rapport zich in hoofdzaak op woonzorg en de vraagstukken die zich hieromtrent voordoen.

////////////////////////////////////
////////

4 Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in het zorglandschap: een korte verkenning

4.1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

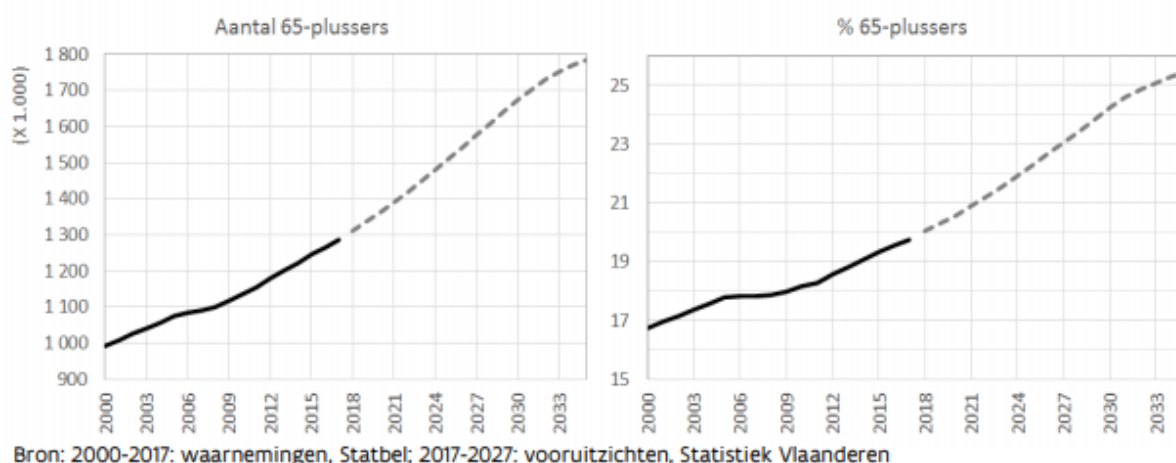
De zorg- en welzijnssector wordt continu blootgesteld aan trends en ontwikkelingen die het beleid uitdagen. Deze uitdagingen en ontwikkelingen kunnen we bekijken vanuit zowel een cliëntperspectief (de aard en de omvang van de vraag) als vanuit een aanbodperspectief (de organisatie van het aanbod) (Hermans & Verschuere, 2016).

4.1.1 Ontwikkelingen en uitdagingen aan de vraagzijde

Volgens Hermans & Verschuere (2016) vallen de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen aan de vraagzijde samen te vatten in een drietal clusters: de stijgende vraag naar zorg, de vraag naar zorg en ondersteuning die complexer wordt en de vraag hoe om te gaan met die toenemende en diverse vraag.

4.1.1.1 Stijgende vraag naar zorg

De vraag naar hulp, ondersteuning en zorg is de laatste jaren in tal van beleidsvelden toegenomen. Dit is het gevolg van een combinatie van verschillende factoren. Ten eerste is er **demografische evolutie**. Zo zorgt de vergrijzing en verzilvering van de bevolking waarmee Vlaanderen wordt geconfronteerd, voor een belangrijke uitdaging. Naarmate de top van de leeftijds piramide steeds breder wordt, wordt de zorgverlening steeds meer prangend. Prognoses tonen aan dat de veroudering van de bevolking zich steeds verder zet. De meest recente vooruitzichten voorzien tussen 2017 en 2027 een stijging van het aantal 65-plussers van meer dan 22% - een sterkere groei dan in de voorbije 10 jaar (+18%) (zie figuur 1).



Figuur 1: Aantal 65-plussers (links) en aandeel 65-plussers (rechts), Vlaams gewest, waarnemingen 2000-2017 en vooruitzichten 2018-2035

Hierdoor zal Vlaanderen in 2027 zo'n 288.000 65-plussers meer tellen dan in 2017. Dit impliceert een toenemende verouderingsgraad: het huidige aandeel van 20% 65-plussers in de bevolking zal oplopen

////////////////////////////////////
////////

tot 23% in 2027. Die tendens is het gevolg van een gecombineerd effect van twee factoren. Enerzijds zal de grote groep van de babyboomers zich in de komende jaren bij de 65-plussers voegen, met een versnelde groei van die laatste groep als gevolg. Anderzijds zorgt de steeds hogere levensverwachting ervoor dat ook de bevolking op zeer hoge leeftijd blijft toenemen (Statistiek_Vlaanderen, 2016, 2018).

Naast demografische tendens, zijn een aantal **sociologische ontwikkelingen** ook belangrijk. Het feit dat mensen vandaag niet meer in staat of bereid zijn om zelf een groot deel van de hulp en zorg te verstrekken aan familie of andere naasten, zorgt ervoor dat de vraag naar professionele hulp nog toeneemt. Zorg wordt vaak gedefinieerd als de diensten en voorzieningen die op een professionele wijze met zorg bezig zijn, maar kan ook informeel zijn. Denk bijvoorbeeld aan het eigen sociale netwerk van familie, vrienden of burens (niet-professionele mantelzorg) (SAR_WGG, 2012). In dit rapport focussen we ons op de formele zorg.

Door de **technologische en wetenschappelijke vooruitgang** zijn we in staat om mensen te helpen voor wie dit vroeger ondenkbaar was. Zo worden er steeds nieuwe hulpmiddelen en technieken op de markt gebracht die het leven aanzienlijk comfortabeler maken. Die vooruitgang is toe te juichen, en een teken van maatschappelijke vooruitgang, maar zorgt tegelijk voor nieuwe uitdagingen voor de zorgsector en een zorgbeleid, omdat - paradoxaal - door medische vooruitgang in sommige gevallen de zorgvraag kan toenemen (Hermans & Verschuere, 2016).

4.1.1.2 De vraag naar zorg en ondersteuning wordt complexer

De vraag naar zorg neemt niet alleen toe, de zorg- en ondersteuningsvragen worden alsmaar complexer. De zorg- en welzijnscliënten worden steeds mondiger en vragen meer inspraak over de manier waarop ze geholpen worden. Daarnaast leven we in een samenleving die steeds meer divers wordt. Dit leidt tot een situatie waarin sommige cliënten, op basis van hun eigen culturele achtergrond, een andere perceptie hebben van hoe kwaliteitsvolle zorg- en dienstverlening er moet uit zien. Bovendien verwachten cliënten steeds meer zorg op maat, in functie van hun eigen individuele problematiek.

4.1.1.3 Hoe omgaan met de toenemende en diverse vraag?

Het samengaan van de groeiende vraag naar professionele zorg en ondersteuning, en het feit dat die vraag steeds complexer wordt, doet de vraag rijzen hoe om te gaan met die toenemende druk op het professionele circuit. Zo is een mogelijke oplossing om met die vraag om te gaan, het verder verfijnen van het regisseren van vraag en aanbod, ook meer vraag gestuurd werken, alsook het versterken van de eerste lijn (zie 4.2 bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen). Er bestaat ook een evolutie in het denken over zorg, namelijk dat dit meer geïntegreerd, als alomvattend geheel, zou moeten ingevuld worden. Terwijl er in het Woonzorgdecreet van 2009 bijvoorbeeld nog onderscheid wordt gemaakt tussen concrete taken en voorzieningen, zoals het onderscheid tussen thuiszorgvoorzieningen en ouderenvoorzieningen, leeft nu steeds meer de opvatting dat zorg op een geïntegreerde wijze moet plaatsvinden (Coppé et al., 2017; Vlaamse_Regering, 2018b). De hierboven geschetste evolutie zal ook een invloed hebben op de financiën van de diverse overheidsniveaus en instellingen. Het debat omtrent hoe die langdurige zorg op een duurzame en betaalbare manier te organiseren wordt dus steeds pertinent (Regueras & Verniest, 2014; Van den Heuvel, 2014).

////////////////////////////////////
////////

4.1.2 Ontwikkelingen en uitdagingen aan de aanbodzijde

De aanbodzijde bekijkt het perspectief van de organisaties die de zorg en ondersteuning aanbieden (instellingen, voorzieningen, overheden). Ook de informele mantelzorg is daarbij van belang, maar dit rapport focust zich op de formele zorg en meer bepaald hoe die wordt georganiseerd door lokale besturen. Het zorglandschap in Vlaanderen wordt gekenmerkt door een **complex geheel van taken en actoren** die instaan voor de uitvoering van deze taken. Wat betreft de zorgactoren, onderscheiden we in België **3 soorten initiatiefnemers** die elk gekenmerkt worden door een eigen doelstelling en bijhorende drijfveren (zie tabel 3).

Actoren	
Publieke sector	Lokale besturen, maar ook Vlaamse overheid en de federale overheid zetten heel wat middelen in, ondersteunen en/of organiseren zorg- en welzijnsdiensten en -voorzieningen
Private non-profit sector	VZW's
Private for-profit sector	NV's, BVBA's, etc.

Tabel 3: Types initiatiefnemers in het zorglandschap

Er zijn weinig landen die een dergelijk gevarieerd pallet aan dienstverlenende organisaties kennen die het maatschappelijk en individueel welzijn trachten te bevorderen (Hermans & Verschuere, 2016). Bovendien zorgt de vertaling van dit **breed pallet van dienstverlenende actoren** ervoor dat de dienstverlening en wie deze uitvoert zeer sterk tussen gemeenten onderling kan verschillen. Zo zet de ene gemeente veel actiever in op ouderenzorg dan een andere gemeente door onderlinge historische verschillen, zoals de al dan niet aanwezigheid van een niet-publiek aanbod in de gemeente (Vandamme, 2017; Verschuere & Vancoppenolle, 2010). **Lokale besturen** bieden verschillende diensten binnen de zorg aan, die in 3 grote **categorieën** uiteenvallen: (1) alles wat met kinderen te maken heeft, (2) thuiszorg, en (3) ouderenzorg (zie tabel 4). De feitelijke afbakening tussen de verschillende zorgtaken of categorieën is echter vaag: zo kunnen heel wat activiteiten die onder thuiszorg vallen feitelijk ook gecatalogeerd worden binnen ouderenzorg (Vandamme, 2017) (SH9, SH3)⁵.

Categorieën zorg	Diensten
Kinderen	Kinderopvang
Thuiszorg	Diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, diensten voor logistieke hulp, diensten voor oppashulp, diensten voor thuisverpleging, diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen, lokale of regionale dienstencentra, diensten voor gastopvang en centra voor herstelverblijf
Ouderenzorg	Dagverzorgingscentra, centra voor kortverblijf (CVK's), groepen van assistentiewoningen en woonzorgcentra

Tabel 4: Lokale besturen in het zorglandschap

⁵ In de gezondheidszorg, met name de ziekenhuizen, spelen lokale besturen in feite geen wezenlijke rol meer.

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

4.2 BESTUURLIJKE EN BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN

4.2.1 Woonzorgdecreet

⁶ Parl. St., Vlaams Parl., Mondelinge vraag, nr. 1425, van Jan Bertels (sp.a), 13 maart 2018 aan JO VANDEURZEN.

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

Het decreet onderschrijft de missie van het Vlaamse welzijns- en zorgbeleid voor personen met een zorg- en ondersteuningsnood als volgt:

4.2.2 Nieuw Decreet Lokaal Sociaal Beleid

////////////////////////////////////
////////

5 Decretale analyse van de OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden

De opdrachtgever vroeg in haar bestek expliciet naar een analyse van de ontwikkeling van de regelgeving op het vlak van OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden. Dit deel rapporteert dan ook de belangrijkste organieke ontwikkelingen sinds het ontstaan van de OCMW's, de motieven ervoor, en wat daaruit te leren valt met het oog op de toekomst (ABB, 2017, p.24)

5.1 INLEIDING: VAN COO'S NAAR OCMW'S

Het zoeken naar mogelijkheden van samenwerking en verzelfstandiging door en onder lokale besturen is *niet* nieuw. De Commissies van Openbare Onderstand (COO's) als voorlopers van de OCMW's en de gemeenten hebben in de loop van de twintigste eeuw immers al pogingen ondernomen om hun krachten te bundelen.

Hoewel de COO-wet slechts voorzag in de mogelijkheid om zich te verenigen met andere COO's, hadden sommige COO's illegale doch gedoogde vzw's opgericht.⁷ Deze moesten bij de inwerkingtreding van de OCMW-wet in 1977 geregulariseerd worden overeenkomstig de bepalingen van de nieuwe wet. Ook intercommunale COO's konden op grond van de COO-wet tot stand komen.

Onder de gelding van de eerste versie van de Organieke wet van 1976 (verder “OCMW-wet” genoemd) waren er al mogelijkheden om samen te werken tussen OCMW’s en/of tussen het OCMW en de gemeente; zelfs samenwerking met private rechtspersonen was mogelijk. Ook de gemeenten konden verenigingen oprichten, en dit op grond van de wet van 1 maart 1922.⁸ Daarnaast voorzag de Gemeentewet uitdrukkelijk in een aantal mogelijkheden.

5.2 HET JURIDISCH KADER

Verschiedende artikelen uit de oorspronkelijke versie van de Organieke Wet van 8 juli 1876 maakten het voor de OCMW's mogelijk om voor de uitvoering van hun taken en de verwezenlijking van hun doelstellingen samen te werken met andere partners of om over te gaan tot verzelfstandiging. Hierbij beschikten de OCMW's in principe over een grote beoordelingsvrijheid inzake de medewerking van derden. Het OCMW kon volgens de bepalingen van artikel 61 immers een beroep doen op de diensten of inrichtingen van andere openbare besturen of van particulieren. Een OCMW kon hiertoe overeenkomsten sluiten.⁹ Deze vormen van samenwerking kunnen er echter nooit toe leiden dat het OCMW zijn beslissingsbevoegdheid beperkt, a fortiori, zou afstaan.¹⁰

⁷ Art. 6, COO-wet van 10 maart 1925.

⁸ Deze wet werd opgeheven door de Wet van 22 DECEMBER 1986 betreffende de intercommunales (B.S. 26/06/1986).

⁹ RvS, Beroepsverenigingen van ziekenhuiskinesisten ULB, 33.015, 15 september 1989, RACE, z.p., Adm. Publ., 1989, 127, TBP 1990, 522.

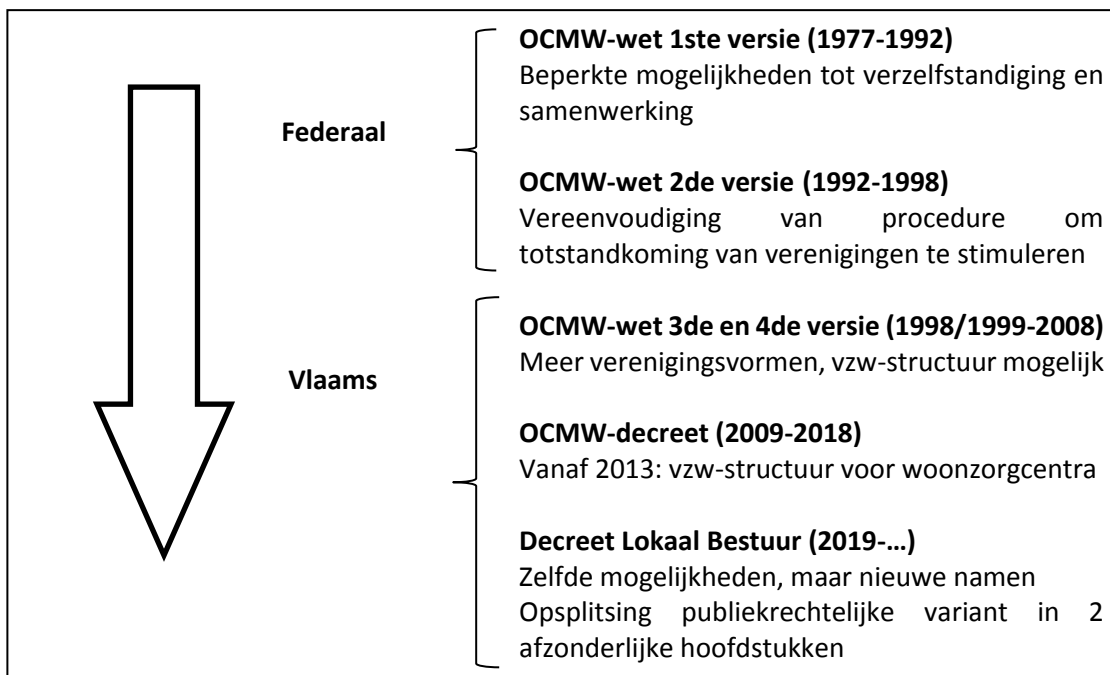
¹⁰ RvS Janssens, 49.708, 17 oktober 1994. Vl. T. Gez., 1995, 249, noot F. Dewallens.

Ondanks de ruime bewoordingen van de bepalingen inzake samenwerking, waren er toch enkele beperkingen in de praktijk. De Raad van State oordeelde dat na de afstoting van het ziekenhuis de oprichting van een vzw niet kadert in de door artikel 79 voorziene mogelijkheid van “deelneming in maatschappijen”.¹¹

De Organieke Wet heeft heel wat wijzigingen ondergaan tot ze in 2009 voor wat de Vlaamse bevoegdheden betreft, vervangen werd door het OCMW-decreet (zie figuur 2). Dit decreet is intussen zelf ook enkele keren gewijzigd (zie tabel 5) Daarom bespreken we de bepalingen met betrekking tot de samenwerking en verzelfstandiging chronologisch en volgens de versie van de Organieke Wet en later het OCMW-decreet, het gemeenterecht en het Decreet Lokaal Bestuur.

¹³ Parl. Doc., Kamer, 1990-91, nr. 1934/1, 7.

////////////////////////////////////
////////////////



Figuur 2: Decretale analyse in vogelvlucht

OCMW-wet 1 ^{ste} versie (1977-1992)	OCMW-wet 2 ^{de} versie (1992-1998)	OCMW-wet 3 ^{de} en 4 ^{de} versie (1998/1999-2008)	OCMW-decreet (2009-2018)	Decreet Lokaal Bestuur (2019-...)
Hoofdstuk XII	Hoofdstuk XII	Hoofdstuk XII	Hoofdstuk I	Welzijnsvereniging
				Autonome verzorgingsinstelling
		Hoofdstuk XII ^{bis}	Hoofdstuk II	Ziekenhuisvereniging
		Hoofdstuk XII ^{ter}	Hoofdstuk III	Vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening
			Hoofdstuk IV (°2013)	Woon-zorgvereniging of -vennootschap

Tabel 5: Chronologie van de OCMW-verzelfstandigings- en samenwerkingsmogelijkheden

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

5.3.1 De Organieke wet - eerste versie (1977-1992)

5.3.1.1 Verenigingen

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

5.3.2 De Organieke wet - tweede versie (1992-1998)

5.3.2.1 De verenigingen

Het besluit tot toetreding tot een bestaande vereniging is enkel onderworpen aan de goedkeuring van de betrokken gemeenteraad."

De goedkeuring door de Koning werd dus *afgeschaft*; alleen de goedkeuring door de gemeenteraad volstond vanaf dan. De oprichting van een vereniging kon worden beschouwd als de oprichting van een nieuwe dienst waarvan de beslissing overeenkomstig artikel 60, §6 moest worden voorgelegd aan de gemeenteraad gezien de mogelijke financiële consequenties ervan. De goedkeuring door de bestendige deputatie werd voorzien teneinde hoger toezicht te behouden op de inhoud van de statuten waarin, conform artikel 126, kon worden afgeweken van de controle en het administratief toezicht.³¹

1. de benaming, de zetel en de duur van de vereniging;
2. het doel of de doeleinden waarvoor zij is opgericht;
3. de nauwkeurige aanduiding van de deelgenoten, van hun inbrengsten, verbintenissen en bijdragen;
4. de voorwaarden tot het toetreden en het uittreden van de deelgenoten;
5. de bevoegdheid van de algemene vergadering en de wijze waarop deze wordt bijeengeroepen alsmede de wijze waarop haar besluiten ter kennis van de leden en van derden worden gebracht;
6. de betrekkingen van de vereniging met haar leden inzake de mededeling van de documenten die aan de algemene vergadering worden voorgelegd;

³² *Ingevoegd bij Wet van 5 augustus 1992, art. 65.*

[illegible]

7. de bevoegdheden van de raad van beheer; de wijze van benoeming en van afzetting van zijn leden, alsmede de aansprakelijkheid van de beheerders;
8. de financiële en boekhoudkundige regels, voor zover zij niet door de wet zijn bepaald;
9. de na te komen regelen tot het wijzigen van de statuten;
10. de bestemming van het vermogen van de vereniging ingeval ze zou ontbonden worden. De statuten worden in een authentieke akte vastgesteld."

Het is duidelijk dat deze bepalingen grotendeels zijn geïnspireerd door de wet van 1 maart 1922 op de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen. Overeenkomstig artikel 134 OCMW-wet worden de statuten en de wijzigingen ervan, bekendgemaakt in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad. De statuten zijn uitermate belangrijk en geven de doelstellingen van de deelgenoten weer; het samenwerkingsverband dat een OCMW-bestuur met een derde voor de uitbating van een ziekenhuis heeft afgesloten, houdt immers in dat het OCMW de uiteindelijke beslissingsmacht over het ziekenhuis wil behouden. In voorkomend geval moesten de bestuursbeslissingen van de vereniging in het kader van dit samenwerkingsverband genomen, het OCMW ook effectief (kunnen) verbinden.

De Raad van State oordeelde dat de bestuursrechter niet bevoegd is om een oprichtingsakte van een vereniging, noch het aanvaarden van bepaalde engagementen door de vertegenwoordiging van het OCMW of de gemeente te vernietigen.³³ De Raad van State bevestigde in ditzelfde arrest ook zijn rechtspraak dat de inwerkingtreding van de Wet van 22 december 1986 op de intercommunale verenigingen de beperkingen, vermeld in het vroegere artikel 79 OCMW-wet, heeft opgeheven.

Ook de bepaling betreffende de publicatie van de statuten, artikel 134 OCMW-wet, werd lichtjes gewijzigd in 1992; sindsdien worden de definitief geworden goedkeuringsbesluiten betreffende de in dit hoofdstuk bedoelde verenigingen, alsmede de beslissing waarbij akte genomen wordt van het ontslag bedoeld door artikel 123, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.³⁴ De statuten en de eventuele wijzigingen hiervan worden in extenso bekendgemaakt in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad op kosten van de vereniging.

5.3.2.2 Andere vormen van samenwerking

Artikel 61 van de OCMW-wet werd in die periode niet gewijzigd. Artikel 79 onderging een wijziging bij wet van 5 augustus 1992: het bijzonder toezicht werd afgeschaft en er wordt geprobeerd een antwoord te geven op het probleem van de vertegenwoordiging van het OCMW in de verschillende maatschappijen met sociale doeleinden.³⁵ Voortaan is de OCMW-raad bevoegd om het kapitaal van het centrum aan te wenden voor de bouw of de aankoop van woningen voor bejaarden, mindervaliden of andere personen die niet zelf in hun huisvesting kunnen voorzien, voor de aankoop van bossen en gronden, voor participaties en bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen. De raad kon die middelen ook aanwenden met het oog op deelneming in maatschappijen die sociale doeleinden nastreven die verband houden met de taken van het centrum voor maatschappelijk welzijn of die de werking van het centrum ten goede komen, voor zover deze maatschappijen de bepalingen van de artikelen 118 tot en met 135 van de wet eerbiedigen of de vorm aannemen van een intercommunale vereniging.

³³ RvS Delcroix, 44.295, 1 oktober 1993, RACE 1993, z.p.

³⁴ Gewijzigd bij Wet van 5 augustus 1992, art. 67.

³⁵ Parl. Doc., Kamer, 1990-91, nr. 1734/1, 23-24.

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

Onder vrij strikte voorwaarden kan een OCMW dus lid worden van een vzw of vso met het oog op het vervullen van sociale doeleinden: er moet naast het OCMW minstens 1 vzw lid zijn van de vereniging, deze rechtsvorm moet opgelegd zijn bij decreet of besluit, het bereiken van een bepaalde regionale bedekking of schaalgrootte is bij decreet of besluit vereist, het lidmaatschap maakt het voor het OCMW mogelijk een nieuwe dienst aan te bieden.⁴⁰ In de Memorie van toelichting bij het Decreet van 1999 lezen we verder dat de regelgeving tot dan toe het de OCMW's enkel mogelijk maakt deel te nemen aan een intercommunale vereniging, een vereniging Hoofdstuk XII of Hoofdstuk XIIbis of een bouwmaatschappij tot nut van het algemeen. De regelgever vindt dat de samenwerkingsmogelijkheden in VZW-verband van OCMW's en private actoren moet worden verruimd. Deze nood wordt geïllustreerd aan de hand van enkele voorbeelden: zo is het, om in aanmerking te komen voor erkenning, vergunning of subsidiëring, voor heel wat initiatieven aangewezen of vereist de vorm aan te nemen van een vzw of een vso (vb. sociale werkplaatsen, sociale verhuurkantoren, samenwerkingsinitiatieven thuisgezondheidszorg, palliatieve netwerken). In andere gevallen bestaat er geen wettelijke of decretale verplichting om een bepaalde rechtsvorm aan te nemen, maar is het de eis betreffende een bepaalde schaalgrootte of regionale bedekking die het nodig maakt dat OCMW's structureel kunnen samenwerken met private partners (algemeen welzijnswerk, centra geestelijke gezondheidszorg, logo's). Ten slotte vond de decreetgever dat het wenselijk kan zijn dat een OCMW een nieuw initiatief ontwikkelt in samenwerking met private actoren of kan toetreden tot, onder meer, door gemeenten opgerichte verenigingen.

- 1) De regelgeving vereist dit voor de erkenning, vergunning of subsidiëring;
- 2) Een bepaalde schaalgrootte of regionale bedekking moet worden bereikt;
- 3) Een nieuwe dienst wordt opgericht.

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

Als reden voor deze wijziging haalden de indieners van het voorstel van decreet aan dat de aanwerving van gespecialiseerde personeelsleden voor grote OCMW's geen probleem vormt omdat het personeelskader voldoende ruim is. Voor kleinere OCMW's is het voltijds aanwerven van een dergelijk personeelslid financieel niet haalbaar. De indieners stelden vast dat samenwerken met andere OCMW's om gezamenlijk deze mensen aan te werven in de toenmalige stand van de wetgeving niet mogelijk was: Hoofdstuk XII van de OCMW-wet beperkte zich immers tot samenwerking met betrekking tot de wettelijke opdrachten van het OCMW. De indieners van dit voorstel meenden dat het scheppen van samenwerkingsmogelijkheden om leidinggevende, staf-, experts- of managementfuncties in te vullen de kwaliteit van het beheer en de efficiëntie van OCMW's aanzienlijk zou verbeteren. Daarom wensten zij artikel 118 van de OCMW-wet in zijn toepassingsgebied uit te breiden tot dergelijke functies⁴².

- De eenmansvereniging Hoofdstuk XII met het OCMW als enige partner;
- De privaatrechtelijke vereniging voor exploitatie van ziekenhuizen of ziekenhuis gebonden activiteiten
- De privaatrechtelijke vereniging (vzw) of vennootschap met sociaal oogmerk met het oog op het vervullen van sociale doeleinden.

5.3.4.2 Wijziging artikel 79 OCMW-wet

Dit artikel werd in deze periode aangepast om rekening te houden met de vereniging bedoeld in de artikelen 135*novies* tot en met 135*terdecies*. Voortaan kon de OCMW-raad *de middelen* van het centrum - niet langer: "het kapitaal" - aanwenden met het oog op deelneming in maatschappijen die sociale doeleinden nastreven die verband houden met de taken van het centrum voor maatschappelijk welzijn of die de werking van het centrum ten goede komen, voor zover deze maatschappijen de bepalingen van de artikelen 118 tot en met 135 van de wet eerbiedigen of de vorm aannemen van een intercommunale vereniging *of van een vereniging of vennootschap overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 135novies tot en met 135terdecies*.⁴⁴ Er werd aan artikel 79 een derde lid toegevoegd: op grond hiervan kon de OCMW-raad, met het oog op de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis, ook de middelen van het OCMW aanwenden voor deelneming in een vereniging zonder winstoogmerk. Dit kan echter uitsluitend voor zover die vereniging zonder winstoogmerk de bepalingen van de artikelen 135*bis* tot en met 135*septies* eerbiedigt.⁴⁵

5.3.4.3 Wijziging artikel 94 OCMW-wet

Ook het afzonderlijke beheer van het ziekenhuis (art. 94, OCMW-wet) werd versterkt.

Voortaan luidde artikel 94, §2 OCMW-wet: "De ziekenhuizen die afhangen van het OCMW worden beheerd door een beheerscomité waarvan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling en de werking bepaalt. Het beheerscomité dient evenwel dusdanig te worden samengesteld dat de meerderheid van de stemgerechtigde leden tot de raad voor maatschappelijk welzijn behoort; deze worden verkozen overeenkomstig artikel 27, §3, vierde lid. Het beheerscomité wordt van rechtswege voorgezeten door de voorzitter van de raad of zijn afgevaardigde."

Het beheerscomité kreeg voortaan de volheid van bevoegdheid inzake het beheer van het ziekenhuis; slechts enkele limitatief bepaalde beslissingen werden voorbehouden aan de Raad voor maatschappelijk welzijn. Hierdoor werd meer duidelijkheid bekomen omtrent de missie van het beheerscomité.⁴⁶

⁴⁴ Art. 10, Decreet van 17 december 1997; Inwerkingtreding : 01-01-2003; art. 3 Decreet van 19 mei 1999.

⁴⁵ Art. 7, Decreet van 14 juli 1998.

⁴⁶ Cf. Art. 94, §3 OCMW-wet.

////////////////////////////////////
////////

5.3.5 Het OCMW-decreet (2009 – 2018)

Interne (IVA) en externe (EVA) verzelfstandiging was mogelijk. Vanaf 2013 werd de vzw-structuur voor woonzorgcentra mogelijk.

5.3.5.1 Inleiding

In de eerste versie van het OCMW-decreet veranderde er niet veel aan de bepalingen van de vroegere OCMW-wet: de bestaande regelgeving zoals die bestond voor de publiekrechtelijke verenigingen, werd grotendeels overgenomen.

Het OCMW-decreet bevatte aldus een regeling voor ziekenhuizen met afzonderlijk beheer en intern verzelfstandigde agentschappen als vormen van interne verzelfstandiging. Ziekenhuizen met afzonderlijk beheer waren reeds gekend voor de OCMW's; intern verzelfstandigde agentschappen waren nieuw sinds het OCMW-decreet van kracht werd. Het OCMW-decreet heeft daarnaast de meeste bepalingen inzake externe verzelfstandiging letterlijk overgenomen uit de OCMW-wet: de gekende verenigingen Hoofdstukken XII, XIIbis en XIIter uit de OCMW-wet werden bijna integraal gekopieerd en werden in het OCMW-decreet respectievelijk de verenigingen Titel VIII, Hoofdstukken I, II en III. Door het wijzigingsdecreet van 29 juni 2012 werden verschillende regels aangepast voor de verenigingen Titel VIII, Hoofdstukken I en III, maar werd vanaf 2013 een bijkomende verenigingsvorm gecreëerd nl. de OCMW-vereniging Titel VIII, Hoofdstuk IV (voor woonzorgcentra).

Een laatste vorm van verzelfstandiging (maar dan vooral in de vorm van samenwerking) is die overeenkomstig artikel 61 van de OCMW-wet. Dit artikel blijft ook na de invoering van het OCMW-decreet bestaan en geeft de OCMW's ruime mogelijkheden om overeenkomsten te sluiten met derden. Bij de inwerkingtreding van het OCMW-decreet op 1 juli 2009 werd artikel 79 van de OCMW-wet opgeheven. Ook artikel 94 van de OCMW-wet werd bij deze gelegenheid grotendeels – de federale bepalingen niet – opgeheven.

5.3.5.2 Interne verzelfstandiging

OCMW's konden op grond van het OCMW-decreet IVA's oprichten; deze kunnen ingedeeld worden in twee categorieën, nl. de IVA's die geen ziekenhuis beheren en deze die wel een ziekenhuis beheren.

Tot de eerste categorie kunnen bijvoorbeeld dienstencentra en woonzorgcentra behoren zonder eigen rechtspersoonlijkheid.

Tot de tweede categorie behoren de ziekenhuizen met afzonderlijk beheer doch zonder rechtspersoonlijkheid. Deze worden beheerd door een beheerscomité, waarvan de meerderheid van de stemgerechtigde leden behoort tot de raad voor maatschappelijk welzijn. Dit beheerscomité wordt van rechtswege voorgezeten door de voorzitter van de OCMW-raad of door zijn afgevaardigde. Het beheerscomité kan bepaalde bevoegdheden delegeren aan de directeur van het ziekenhuis. Slechts enkele bevoegdheden worden overigens voorbehouden aan de OCMW-raad, zoals het vaststellen van het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening. Het beheerscomité van het ziekenhuis stelt het organogram en de personeelsformatie vast van de diensten van het OCMW-ziekenhuis. In beginsel stelt het ook de rechtspositieregeling van haar personeel vast, maar wanneer een OCMW meer dan één ziekenhuis beheert, is de OCMW-raad exclusief bevoegd voor de vaststelling van de

////////////////////////////////////
////////

en dit meer bepaald in het kader van de uitoefening van de wettelijke opdrachten van het OCMW aangaande het verzekeren van de maatschappelijke dienstverlening.⁵⁴

Artikel 60, §6 van de OCMW-wet werd in de loop der jaren uitgebreid met twee alinea's.⁵⁵ Deze toevoeging werd ingegeven door bezuinigingsmotieven en door het streven om een zo rationeel mogelijk beheer te voeren. Nieuwe initiatieven moeten objectief verantwoord worden. Echter, het zich ontdoen van een dienst of een instelling vindt geen grond in de Organieke Wet. Na een arrest van de raad van State waarbij de fusieplannen van de ziekenhuizen van Dendermonde naar de prullenmand verwezen werden, heeft de Vlaamse decreetgever ingegrepen en zo werd in 1999 Hoofdstuk XIIter ingevoegd in de OCMW-wet. Zodoende kon een OCMW lid worden van een vzw, doch artikel 60, §6 vermeldde nog steeds niet de mogelijkheid om instellingen af te stoten.

In december 1997 heeft de Vlaamse regering een ontwerp van decreet tot wijziging van de organieke wet ingediend. Dit ontwerp zou later resulteren in het decreet van 14 juli 1998 (BS 10 september 1998). In het voorontwerp van dat decreet had de Vlaamse regering geprobeerd om de overdracht van OCMW-diensten en -inrichtingen met sociaal, curatief en preventief karakter naar andere rechtspersonen decretaal te regelen. De Raad van State echter oordeelde in zijn advies (L.26 8004/1/V) van 12 september 1997 dat het sluiten of overdragen van een OCMW-dienst of -inrichting een aangelegenheid is die niet behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen, maar tot de bevoegdheden van de federale overheid :

“In de eerste plaats strekt het ontworpen artikel 159 er toe een artikel 79bis in die wet toe te voegen, waardoor een decretaale basis wordt gecreëerd voor het sluiten of het overdragen van een inrichting of een dienst die het OCMW heeft opgericht. Dergelijke sluiting of overdracht kan slechts plaatsvinden « onverminderd de wettelijke taken van het OCMW zoals bepaald in hoofdstuk IV (van de wet van 8 juli 1976) » (ontworpen artikel 79bis, § 1).”

In hetzelfde advies merkte de Raad van State ook op dat door het sluiten of het overdragen van een dienst of een inrichting, het betrokken OCMW zich in werkelijkheid ontdoet van die dienst of inrichting en zijn beslissingsbevoegdheid daarmee uit handen geeft. Aldus onderscheidt een dergelijke constructie zich wezenlijk van die waarbij een OCMW een overeenkomst sluit met een derde (artikel 61 OCMW-wet) of « deelneemt » in een « vereniging », bedoeld in hoofdstuk XII van de wet (artikel 79 OCMW-wet) . Voorheen werd ook al op dit onderscheid gewezen (cf. RvS, 17 oktober 1994, Janssens, nr. 49 708).

Overeenkomstig artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 1980 moet het ontworpen artikel 79bis getoetst worden aan de bepalingen van hoofdstuk IV van de wet van 8 juli 1976, in verband met de taken van de OCMW's. Dat hoofdstuk betreft immers een aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, met name de bepalingen van afdeling 1 van het bedoelde hoofdstuk, die de algemene taken en de uitvoering ervan betreffen, zijn hier van belang (de artikelen 57 e.v.) Zonder zich uit te spreken over de vraag of die regeling bestaanbaar is met de vigerende, wettelijke regeling in verband met het oprichten (of uitbreiden) van inrichtingen en diensten, moet in elk geval vastgesteld worden dat die regeling een aangelegenheid betreft welke het voorwerp uitmaakt van hoofdstuk IV van de OCMW-wet en daardoor tot de bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren. Aldus is alleen die overheid bevoegd om te oordelen of het opportuun is om in een inrichting of een dienst te voorzien, en zo ja, om daarvan de inhoud te bepalen.

Bijgevolg moest vastgesteld worden dat de Vlaamse Gemeenschap onbevoegd was om een regeling als vervat in het ontworpen artikel 79bis vast te stellen. Als gevolg van het advies van de Raad van State heeft de Vlaamse regering in haar definitieve ontwerp de regelingen met betrekking tot de

⁵⁴ in verband met de stopzetting van de erkenning van een gedeelte van de ziekenhuisbedden, zie R.v.St., OCMW Lokeren, nr. 133.336 van 29 juni 2004, NjW 2004, 1241 met noot, T.Gez. 2005-06, 422.

⁵⁵ Bij art. 3 KB nr. 244 van 31 december 1983 en bij art. 35 Wet van 5 augustus 1992.

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

overdrachten van OCMW-diensten en -inrichtingen laten vallen en kwam er aldus geen decretale regeling voor deze problematiek.

In de West-Vlaamse gemeente Wingene werd er vanaf 1997 een juridisch vervolgverhaal op gang gebracht toen het OCMW zich wilde ontdoen van zijn rusthuis door het beheer ervan over te dragen aan een vzw. Op 25 september 1997 neemt de OCMW-raad volgende beslissingen met betrekking tot de overdracht van het rusthuis Sint-Amand aan de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna:

1. De goedkeuring van de overeenkomst "overdracht O.C.M.W. R.V.T. Sint-Amand Wingene aan V.Z.W. R.V.T. Sint-Anna Wingene". Deze overeenkomst bepaalt in essentie dat het OCMW met ingang van 1 januari 1998 de erkenning van het rusthuis Sint-Amand voor 55 rusthuisbedden, waarvan 12 met "een bijzondere RVT-bed erkenning", overdraagt aan de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna, dat de exploitatie van het woningcomplex met dienstverlening "De Schakel" niet in de overdracht is begrepen, dat, opdat dit woningcomplex aan de erkenningsnormen zou kunnen blijven voldoen, er een "duurzame" samenwerking met het rusthuis Sint-Anna tot stand zal worden gebracht, dat de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna "binnen de kortst mogelijke tijd, bij voorkeur binnen de vijf jaar, (...) een zo gelijkwaardig mogelijke (...) vervangingsnieuwbouw (zal) realiseren", dat in afwachting van de nieuwbouw de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna de beide bestaande campussen zal uitbaten en daartoe de campus van het rusthuis Sint-Amand met alle toebehoren "in gebruik" zal krijgen (van de huur van gebouwen en inboedel is geen sprake meer), dat de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna zich ertoe verbindt de door de OCMW-raad aangewezen personeelsleden over te nemen en dat indien de vervangingsnieuwbouw niet kan worden gerealiseerd door het verzuim van de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna, de overeenkomst wordt ontbonden en de v.z.w. de overgedragen erkenning aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dient terug te geven, alsook het centrum terug in het bezit dient te stellen van zijn campus met alle toebehoren;
2. De goedkeuring van de overeenkomst die bepaalt op welke wijze de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna een permanentie dient te verzekeren ten behoeve van het woningcomplex met dienstverlening "De Schakel";
3. De goedkeuring van de overeenkomst die de terbeschikkingstelling regelt van de grond en de gebouwen van het rusthuis Sint-Amand aan de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna;
4. De aanwijzing van de contractuele personeelsleden die in aanmerking komen om in dienst te worden genomen door de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna;
5. De detachering van het vastbenoemde personeelslid Jacqueline VYVEY van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn naar de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna;
6. De goedkeuring van de overeenkomst betreffende de loon- en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden van het OCMW die door de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna in dienst worden genomen.

Met een brief van 23 december 1997 deelt de provinciegouverneur van West-Vlaanderen aan de voorzitter van het OCMW mee dat artikel 5 van de overeenkomst "overdracht O.C.M.W. RVT Sint-Amand Wingene aan vzw Sint-Anna Wingene" wordt goedgekeurd en dat de verschillende beslissingen van 28 november 1997 van de raad voor maatschappelijk welzijn met betrekking tot de overdracht van het rusthuis Sint-Amand aan de v.z.w. Rust- en Verzorgingstehuis Sint-Anna, uitwerking mogen hebben.

De Raad van State echter overwoog dat uit deze gegevens volgt dat de raad voor maatschappelijk welzijn van Wingene het rusthuis Sint-Amand afstoot, niet omdat er geen nood meer zou bestaan aan de desbetreffende rusthuisbedden, maar omdat een kwalitatief en economisch beheer ervan een grotere schaal vereist; dat door aldus te oordelen het OCMW tekort komt aan de opdracht die artikel

////////////////////////////////////
////////

60 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's oplegt om, waar de noodzakelijkheid zich voordoet en op grond van een behoeftenonderzoek, bepaalde diensten of instellingen op te richten met het oog op maatschappelijke dienstverlening. Verder oordeelde dat RvS dat op het OCMW de wettelijke verplichting rust om in te spelen op bestaande noden door het oprichten van instellingen of diensten welke vervolgens dienen te worden beheerd binnen het juridische kader bepaald door de OCMW-wet, wat betekent dat het beheer van die instellingen of diensten ofwel door het OCMW zelf dient te gebeuren, ofwel door het OCMW met medewerking van derden. De Raad van State gaf ook mee dat er, wat die laatste beheersmogelijkheid betreft, er drie varianten zijn welke nader zijn omschreven in de artikelen 61, 79 en 118 van de OCMW-wet, maar die telkens de beslissingsbevoegdheid van de raad voor maatschappelijk welzijn ten aanzien van de desbetreffende instelling of dienst laten bestaan. Als het OCMW van Wingene zijn rusthuis overdraagt aan een andere rechtspersoon, waardoor de beslissingsbevoegdheid van de raad voor maatschappelijk welzijn ten aanzien van die instelling, waarvan de noodzakelijkheid in het kader van de maatschappelijke dienstverlening nochtans niet betwist is, volkomen teloor gaat (ondanks 1/3 van de leden in de Algemene Vergadering, nvdr), dan onttrekt het OCMW zich volgens de RvS aan zijn wettelijke verplichtingen en plaatst het zich buiten het kader dat door de wetgever is vastgelegd voor het beheer van instellingen die door een OCMW zijn opgericht om te voldoen aan noden van maatschappelijke dienstverlening; de RvS schorst de beslissingen van het OCMW.⁵⁶

In 1999 bevestigt de Raad van State dat het OCMW binnen de grenzen aangegeven door de wet over een discretionaire bevoegdheid beschikt om al dan niet in een bepaalde dienstverlening te voorzien.⁵⁷ Hieruit wordt afgeleid dat het die bevoegdheid heeft inzake het sluiten of overdragen van die diensten. Dat blijkt onder andere uit volgende passage :

“Overwegende dat blijkens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de bij de wet aan het OCMW verleende bevoegdheid is de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren; dat de manier waarop het dit kan doen, omschreven wordt in hoofdstuk IV van de genoemde wet; dat zo in artikel 60, § 6, is bepaald dat « waar de noodzakelijkheid zich voordoet » het OCMW inrichtingen of diensten opricht met sociaal, curatief of preventief karakter; dat deze tekst het OCMW er niet toe verplicht een rusthuis te hebben — was dat wel zo, dan zou het hebben van een rusthuis een constitutief bestanddeel van zijn wettelijke bevoegdheid zijn en dan zou derhalve het geheel of gedeeltelijk opgeven van het rusthuis een geheel of gedeeltelijk zich ontdoen van een wettelijke bevoegdheid zijn, waartegen overeenkomstig het in 2.9. overwogene zijn leden op grond van hun functioneel belang mogen opkomen —, maar het discretionair laat oordelen over de noodzakelijkheid ervan; dat wanneer het dat discretionaire oordeel velt, het dat doet in de uitoefening van zijn wettelijke bevoegdheid de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren; dat het uiteraard ook zo handelt wanneer het, zoals te dezen, oordeelt dat de nood aan een eigen rusthuis niet meer — indien het om een overdracht gaat — of minder — indien het om een samenwerking gaat — bestaat; dat in die zin beslissend de OCMW-raad best onwettig kan handelen en zich zo blootstellen aan een annulatieberoep bij de Raad van State; dat echter blijft dat die beslissing op zich de uitoefening — en dus niet het verzaken van zijn wettelijke bevoegdheid — is om de wijze te bepalen waarop het de maatschappelijke dienstverlening zal verzekeren”

In een arrest van het jaar 2000⁵⁸ komt de Raad van State tot volgende conclusie :

⁵⁶ RvS, nr. 75.542 van 31 juli 1998.

⁵⁷ RvS, nr. 82 234 van 13 september 1999.

⁵⁸ RvS, nr. 89 802 van 26 september 2000.

//
//

Deze arresten leiden tot de conclusie dat bij het afstoten of het overdragen van bevoegdheden er steeds een behoeftenonderzoek moet gebeuren, wat in de betrokken zaak niet of onvolledig is gebeurd. Het standpunt dat op grond de toenmalige wetgeving en rechtspraak moest worden ingenomen is dat indien er nog een noodzaak is aan bepaalde diensten, deze moeten worden uitgebaat door het OCMW zelf of door het OCMW met medewerking van derden. Wat die laatste beheersmogelijkheid betreft, zijn de varianten omschreven in de OCMW-wet, thans het OCMW-decreet en in de toekomst het DLB. Ze laten telkens een zekere, zij het beperkte, beslissingsbevoegdheid van de OCMW-raad ten aanzien van de desbetreffende instelling of dienst bestaan. Het betekent dus letterlijk dat het OCMW steeds de laatste sleutel van de beslissingen in handen heeft. De samenwerkingsvormen zijn geregeld in artikel 61 van de OCMW-wet en in titel VIII van het OCMW-decreet.

Op 27 juni 2001 nam de OCMW-raad van Wingene gelijkaardige beslissingen als die van enkele jaren voordien. De gouverneur van West-Vlaanderen schorste op 16 november 2001 de beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn van Wingene houdende goedkeuring van de overeenkomst tot overdracht van de rustoorderkenning [...]. Op 20 februari 2002 besluit de raad voor maatschappelijk welzijn, onder aanvoering van een uitgebreide motivering, zijn besluit van 27 juni 2001 houdende goedkeuring van de “overeenkomst tot overdracht rusthuiskerkenning” te handhaven. Later vernietigde de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid op 13 april 2002 het besluit van de OCMW-raad van Wingene van 27 juni 2001 waarbij de overeenkomst tot overdracht rusthuiskerkenning wordt goedgekeurd [...].

⁵⁹ RvS. nr. 113.428 van 9 december 2002.

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

44/121

De OCMW-raad van Wingene is dus tot de bevinding gekomen, niet dat er geen nood meer is aan een bejaardentehuis van het OCMW, wel dat het aan renovatie toe was. Ook werd vastgesteld dat rusthuis Sint-Anna aan renovatie toe was. Toen besloot de OCMW-raad dat de bestaande en toekomstige behoeften voortaan volledig door de VZW Sint-Anna zouden kunnen worden gelenigd. De Raad van State besluit hieruit *dat het OCMW de beslissing om zijn rusthuis af te stoten niet heeft gebaseerd op de vaststelling dat er geen actuele behoefte meer aan bestond*. Volgens de Raad van State bestond de beslissing er *niet* in de bestaande inrichting zonder meer op te heffen, maar wel tot een zekere samenwerking met de VZW Sint-Anna te komen, in die zin dat het OCMW haar erkenning *definitief* en haar gebouwen *voorlopig* heeft overgedragen aan die VZW om verder een *bejaardentehuis* te exploiteren. De Raad van State merkt ook op dat de OCMW-wet op limitatieve wijze in haar artikelen 61, 79 en 118 de vormen bepaalt waaronder een dergelijke samenwerking kan plaatshebben; dat die samenwerking steeds het behoud van een reële beslissingsmacht aan de kant van het OCMW impliceert.

Door enkele beschikkingen, respectievelijk van 15 juni 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast en van 10 april 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 mei 2007, volgt er een nieuw arrest van de Raad van State (nr. 172.739 van 26 juni 2007) doch dit wijzigt niets aan de vorige arresten.

Vermeldenswaard is ook het initiatief⁶⁰ van senator / OCMW-voorzitter van Geraadsbergen Guido De Padt (Open VLD). Hij is ervan overtuigd dat een duidelijke én soepele regeling voor het sluiten en overdragen van diensten zich opdringt met de nodige aandacht voor de belangen van de gebruiker van de dienstverlening. Een gebrek hieraan heeft al tot menige geschillen geleid waarbij de toezichthoudende overheid niet anders kon dan al dan niet eervolle initiatieven te blokkeren. In het geval van de eervolle initiatieven had dit als kwalijk gevolg dat de dienstverlening hieronder lijdt. Dat staat in schril contrast met het basisoogmerk van de OCMW-wet. Het is derhalve absoluut noodzakelijk dat de federale wetgever in deze zaak een initiatief neemt om de openbare besturen in staat te stellen

Het feit dat de OCMW-wet de hypothese van afschaffing *niet* vermeldt, wettigt het standpunt dat de mogelijkheid om een dergelijk tehuis af te stoten restrictief moet worden opgevat.⁶² Een dergelijke afschaffing moet in het raam van het continuïteitsbeginsel, i.e. een bestaande planning en op grond van onderzoeksresultaten naar de behoeften en bestaande opvangmogelijkheden, worden beoordeeld. Indien uit het gevoerde onderzoek is af te leiden dat de noodzaak van dergelijke diensten of instellingen aanwezig blijft, dat moet een OCMW verder in die maatschappelijke dienstverlening voorzien. Het bestuur kan daarbij dan opteren, hetzij voor de verdere exploitatie in eigen beheer zoals bedoeld in de artikelen 60, §6, en 61 OCMW-wet, hetzij in een vereniging zoals bedoeld in Titel VIII OCMW-decreet; het afstoten van een dienst of instelling aan een particulier (rechts)persoon waarbij het OCMW niet langer bij het beheer wordt betrokken, komt in de bestuurspraktijk neer op het verzaken aan de wettelijke taken.

De procedure die gekoppeld is aan de oprichting van een vereniging bedoeld in Titel VIII van het OCMW-decreet, blijkt de bepalingen van artikel 60, §6 OCMW-wet niet in de weg te staan, met andere woorden: indien het dossier volledig is, wordt voldaan aan de bepalingen van het genoemde artikel. In die zin heeft de Vlaamse regelgever door in een dergelijke procedure te voorzien, een oplossing geboden voor de problematiek waarmee menig OCMW geconfronteerd werd bij het zoeken voor een oplossing voor zijn verlieslatend woonzorgcentrum.

5.4.1.5 *Ter afronding*

In een Parlementaire vraag van 17 januari 2018⁶³ stelt de vraagsteller vast dat er meer dan vijf jaar na inwerkingtreding van de OCMW-vereniging overeenkomstig Titel VIII, Hoofdstuk IV van het OCMW-decreet, dat de cijfers van de woonzorgcentra in de openbare sector er niet beter op geworden zijn en dat er nog maar drie Titel VIII, Hoofdstuk IV-verenigingen zijn opgericht. Zij vindt dit dan ook verbazend en overweegt volgende verklaringen:

- *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 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.

⁶² In die zin RvS, OCMW Wingene, nr. 113.428 van 9 december 2002, T.Gem. 2003, 79, T. Gez. 2003-04, afl. 3, 175 met noot T. DE GENDT en F. DEWALLENS; hierover eveneens W. LEERMAN, “Art. 60, §6 Organieke wet: een zegen of een vloek?”, OCMW-Visies 2009, september, afl. 4, 77-81.

⁶³ Parl. St., Vlaams Parl., Schriftelijke vraag, nr. 218, van Freya Saeys (Open VLD), 17 januari 2018 aan LIESBETH HOMANS.

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

- *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? De vraagsteller geeft mee hoe de procedure verloopt: “Artikel 247/2 § 2 van het OCMW-decreet schrijft voor welke documenten ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de minister.(...) 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
- ...

Zij is ervan overtuigd dat een gestaafde minderheidsparticipatie van het OCMW in de organen en een delegatie van het dagelijks bestuur aan de private partner door de toezichthoudende overheid alsmaar meer in vraag gesteld wordt. 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 voor de vraagsteller ook niet meer duidelijk voor welke exploitatie-doeleinden 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 Woon-zorgdecreet kan omvatten: thuiszorgvoorzieningen, gezinszorg, aanvullende thuiszorg, schoonmaakhulp, oppashulp, karweihulp, gastopvang en ouderenvoorzieningen, dit in tegenspraak met eerder door de toezichthoudende overheid ingenomen standpunten.

Aldus stelt zij aan de minister volgende vragen, en gaf de minister volgende antwoorden.

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

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) Hoeveel dossiers tot oprichting van een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging werden tot hiertoe ingediend bij de minister?

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

- 3) Welke doorlooptijd kent een gemiddeld goedkeuringsdossier? Hoe verliep dit bij de drie goedgekeurde dossiers?

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) 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?

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) Welke formele vereisten zijn er voor de oprichting van een Titel VIII, Hoofdstuk IV-vereniging?

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) In welke mate worden bijkomende eisen gesteld aan oprichtingsdossiers die niet expressis verbis voorzien zijn in de regelgeving? Op welke grond?

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

////////////////////////////////////
////////

- 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?

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

- 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?

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) Hoe wordt ervoor gezorgd dat de toezichthoudende overheid voldoende expertise in huis heeft om technisch ingewikkelde dossiers te beoordelen?

Zie antwoord op vraag 8.

5.4.2 Analyse van de statuten

5.4.2.1 Algemeenheden

In dit onderdeel analyseren we de inhoud van de statuten van alle 8 Hoofdstuk-IV verenigingen die zijn goedgekeurd geweest (7) of in remediëring zijn (1). Van die 7 goedgekeurde verenigingen zitten er 6 van in onze caseselectie, alsook de case die momenteel in remediëring is. Vast staat dat zij de procedure vermeld in artikel 247/1 en 247/2 hebben doorlopen van de Vlaamse Regering om goedkeuring hebben ontvangen. Vastgesteld werd dat alle verenigingen werden opgericht voor onbepaalde duur en dat alle vzw's worden ontbonden indien het ledenaantal daalt onder de drie. Er wordt een financieel plan opgesteld voor 6 jaar. Dit betekent dat het omzeggens niet mogelijk is de vereniging te verlaten vóór het verstrijken van deze termijn. In de meeste verenigingen worden de bevoegdheden van de Algemene Vergadering beperkt tot het wettelijke minimum en bezit de Raad van Bestuur de residuaire bevoegdheid. Voor het overige is er nogal wat diversiteit in het landschap.

5.4.2.2 De regelgeving

Bij decreet van 29 juni 2012 werd een nieuw hoofdstuk - Hoofdstuk IV - ingevoegd in het OCMW-decreet. Deze regeling werd van kracht op 1 januari 2013.

Hoofdstuk IV Verenigingen of vennootschappen van privaatrecht van woon- en zorgcentra

Artikel 247/1.

Een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan met betrekking tot woon- en zorgcentra, in afwijking van hoofdstuk III van deze titel, en met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuis gebonden activiteiten, lid worden van een vereniging zonder winstoogmerk, vermeld in de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Van een vereniging zonder winstoogmerk moeten minstens een of meer private rechtspersonen die geen winst nastreven, lid zijn. Van deze vereniging kunnen al dan niet één of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gemeenten, verenigingen opgericht volgens titel VIII, hoofdstuk I, andere openbare besturen of private rechtspersonen die geen winst nastreven lid zijn.

Artikel 247/2.

§ 1. 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.

§ 2. Het dossier dat ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt overgemaakt bevat ten minste :

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° en 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 controle mogelijkheden 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.

§ 3. Het besluit van de gemeenteraad houdende goedkeuring of niet-goedkeuring wordt binnen een termijn van veertig dagen na het inkomen van het verzoek tot goedkeuring aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verzonden. Een afschrift van het besluit van de gemeenteraad wordt op dezelfde dag als de dag van de verzending naar de Vlaamse Regering verstuurd.

§ 4. Het besluit van de Vlaamse Regering wordt binnen een termijn van honderd dagen na het inkomen van het verzoek tot goedkeuring aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verzonden. Het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn om toe te treden tot een bestaande titel VIII, hoofdstuk 4 vereniging is enkel onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad in kwestie.

5.4.2.3 Aantal partners in de vzw

Meestal samengesteld uit het OCMW, de gemeente en een of 2 private partner(s) (vzw). De gemeente wordt er doorgaans bij betrokken om aan het minimale aantal van drie deelgenoten te komen; maar verder lijkt de gemeente nauwelijks nog een rol te spelen. De uitzondering is de vzw Van Lierde Affligem waar de leden het OCMW, de gemeente en 7 vzw's zijn. In Arendonk, Waasmunster en Zelzate bestaat de vereniging uit de gemeente, het OCMW en 2 vzw's. De vereniging van Ronse, Wuustwezel en Kortemark telt 3 leden: de gemeente, het OCMW en 1 private partner. Sommige statuten voorzien in een directiecomité naast een Algemene Vergadering en een Raad van Bestuur. Dit orgaan wordt samengesteld door de Raad van Bestuur.

5.4.2.4 Samenstelling vzw en Algemene Vergadering

Het gewicht van iedere partner in de algemene vergadering verschilt sterk van vereniging tot vereniging. Tabel 7 toont dat in quasi alle verenigingen de private partner het overwicht heeft in de algemene vergadering: dit is het geval in Zelzate, Affligem, Waasmunster, Ronse, Meulebeke, Kortemark en Wuustwezel. Enkel in Arendonk hebben beide partners evenveel stemmen in de AV. Meestal heeft de private partner het dubbel aantal afgevaardigden in de AV van de publieke partners. Uitzonderlijk zijn er evenveel afgevaardigden van de publieke en de private partners. Het is in heel wat gevallen niet duidelijk - althans niet uit de statuten af te leiden - of deze stemverhoudingen in verhouding staan tot de inbreng van de respectievelijke partners.

////////////////////////////////////
////////

Hoofdstuk IV	AV	OCMW	Gemeente	Private partner(s)
WZC Zilverbos vzw	18	4	2	vzw 1: 6 vzw 2: 6
WZC Van Lierde vzw	16	4	1	6 vzw's: 11
vzw Heuvelveld	12	3	1	vzw 1: 7 vzw 2: 1
vzw De Linde	8	2	1	5
Blijvelde Woon-en zorgcentrum vzw	15	3	2	10
WoonZORGGroep Wuustwezel vzw	12	3	1	8
WoonZorgGroep Arendonk vzw	16	6	2	vzw 1: 6 vzw 2: 2
vzw De Lappers	10	1	1	8

Tabel 7: Samenstelling algemene vergadering in Hoofdstuk IV

5.4.2.5 Samenstelling Raad van Bestuur

Ook de samenstelling van de Raad van Bestuur varieert van vereniging tot vereniging. Tabel 8 toont dat de samenstelling bestaat tussen 6 tot 9 leden. De gemeente is in de meeste gevallen niet vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur. De private partner heeft steeds de meeste - vaak het dubbele aantal - afgevaardigden (en stemmen), uitgezonderd in Arendonk waar er gelijkheid is tussen de private en de publieke partners.

Hoofdstuk IV	RVB	OCMW	Gemeente	Private partner(s)
WZC Zilverbos vzw	7	2	1	4
WZC Van Lierde vzw	9	3	/	6
vzw Heuvelveld	9	2	1	6
vzw De Linde	6	1	1	4
Blijvelde Woon-en zorgcentrum vzw	9	3	/	6
WoonZORGGroep Wuustwezel vzw	6	2	/	4
WoonZorgGroep Arendonk vzw	8	2	2	4
vzw De Lappers	6	2	/	4

Tabel 8: Samenstelling Raad van Bestuur in Hoofdstuk IV

5.4.2.6 Ligdagprijs

De regelgeving bepaalt uitdrukkelijk dat de vereniging zonder winstoogmerk over de beslissingen aangaande de vaststelling van de criteria voor het opnamebeleid en de bepaling van de ligdagprijs alleen geldig kan beraadslagen en beslissen als twee derde van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende OCMW's. De besluiten worden genomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen. Deze bepaling zegt niet welk orgaan hierover moet beslissen: aldus is in de ene vereniging (3) de Algemene vergadering hiervoor bevoegd, in de andere de Raad van Bestuur (4). Tabel 9 geeft aan dat de meeste verenigingen dergelijke bepaling voorzien in hun statuten. Uitzonderlijk wordt hierover helemaal niets vermeld in de statuten: in dit geval is de regelgeving

////////////////////////////////////
////////////////////////////////

uiteraard toch van toepassing. Even uitzonderlijk worden de voorwaarden om tot dergelijke beslissing te komen, verstrengd. Dit is zo in Arendonk.

Hoofdstuk IV	Ligdagprijs
WZC Zilverbos vzw	Prerogatief van de AV, 2/3 meerderheid aanwezig, 5/6 meerderheid voor beslissing
WZC Van Lierde vzw	Bijzondere meerderheid in RvB nodig voor: ligdagprijs, vaststelling criteria opnamebeleid (voorrang inwoners Affligem)
vzw Heuvelveld	Instemming van OCMW nodig voor bepaling ligdagprijs en vaststelling criteria opnamebeleid
vzw De Linde	Prerogatief AV, 2/3 meerderheid voor ligdagprijs en criteria opnamebeleid
Blijvelde Woon-en zorgcentrum vzw	Prerogatief AV, 2/3 aanwezig waaronder het OCMW, 4/5 meerderheid voor beslissingen
WoonZORGGroep Wuustwezel vzw	RvB: 2/3 aanwezig, waaronder het OCMW, en met meerderheid van meer dan 4/5 van de stemmen
WoonZorgGroep Arendonk vzw	Prerogatief van AV: bepalen criteria opnamebeleid en ligdagprijs. 2/3 van de deelgenoten moet aanwezig zijn, waaronder het OCMW. Beslissing wordt genomen met 2/3 meerderheid.
vzw De Lappers	RvB: 2/3 aanwezig, waaronder het OCMW, en 4/5 van de uitgebrachte stemmen

Tabel 9: Statuten m.b.t. ligdagprijs in Hoofdstuk IV

5.4.2.7 De inbreng van de partners

De inbreng van de partners is erg uiteenlopend. In de vzw **Van Lierde Affligem** heeft het OCMW de vergunning en grond ingebracht. De gemeente heeft knowhow op administratief vlak ingebracht en de private partners “beleid, strategie, coördinatie realisatie nieuwbouw; borgstelling; exploitatiemanagement”. In de vzw **WoonZorgGroep Arendonk** werd er een OCMW-woonzorgcentrum en een privaat woonzorgcentrum ingebracht. De statuten van **De Linde Ronse** en van **Zilverbos Zelzate** vermelden de inbreng van de verschillende partners niet. In de statuten van de vzw **Heuvelveld Waasmunster** en van vzw **De Lappers Meulebeke** staat dat er een afzonderlijke overeenkomst zal worden opgesteld tussen de deelgenoten waarbij de inbrengen, alsook de voorwaarden en de modaliteiten ervan, beschreven zullen worden. Deze afzonderlijke overeenkomst zal hierbij worden gevoegd als bijlage 1 en geacht worden hier integraal deel van uit te maken.

5.4.2.8 Doelstelling

Tabel 10 toont dat de doelstelling van de verenigingen meestal ruim geformuleerd is. Niet alleen de oprichting en de exploitatie van een of meer woonzorgcentra behoort tot de doelstellingen maar ook bijvoorbeeld de oprichting, de financiering, de coördinatie, de realisatie, het bestuur en/of de exploitatie van initiatieven in de ouderenzorg in de brede zin van het woord, met inbegrip van vernieuwende en nieuwe diensten. Enkele verenigingen stellen zich als doel in te staan voor een volwaardige en kwaliteitsvolle opvang van, begeleiding van en zorg voor ouderen, ongeacht hun inkomens-, verzekerbaarheids- of vermogenstoestand teneinde een sociaal karakter van de vzw na te streven.

Uitzonderlijk worden de doelstellingen heel kort geformuleerd door te vermelden dat de vereniging een vereniging is conform Hoofdstuk IV, Titel 8 van het OCMW-decreet en dat de doelstellingen derhalve in hoofdzaak betrekking hebben op woon- en zorgcentra. Bij een aantal verenigingen treffen

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

we nagenoeg dezelfde formulering van de doelstellingen aan. De meeste verenigingen geven aan dat de opvang, begeleiding of zorg moet gebeuren met respect voor de politieke, filosofische en religieuze overtuiging of seksuele geaardheid van de personen die op de diensten van de vzw een beroep doen. Twee verenigingen (vzw Van Lierde Affligem en vzw Heuvelveld Waasmunster) vermelden bij het opnamebeleid de voorrang voor de inwoners van de gemeente in hun statuten.

Hoofdstuk IV	Doelstelling
WZC Silberbos vzw	De vereniging stelt zich tot doel het oprichten van voorzieningen en diensten voor senioren in de meest ruime zin van het woord zoals opgenomen in het woonzorgdecreet. Hieronder wordt begrepen het verlenen van een volwaardige en kwaliteitsvolle opvang, begeleiding en zorg aan senioren in woonzorgcentra, centra voor kortverblijf, dagverzorgingscentra en assistentiewoningen alsook vernieuwende en nieuwe diensten. Deze opvang, begeleiding of zorg moet bovendien gebeuren met respect voor de politieke, filosofische en religieuze overtuiging of seksuele geaardheid van wie op de diensten van de vzw een beroep doet.
WZC Van Lierde vzw	De vzw heeft tot doel in te staan voor een volwaardige en kwaliteitsvolle opvang van, begeleiding van en zorg voor ouderen, ongeacht hun inkomens-, verzekerbaarheids- of vermogenstoestand teneinde een sociaal karakter van de vzw na te streven. Deze opvang, begeleiding of zorg moet bovendien gebeuren met respect voor de politieke, filosofische en religieuze overtuiging of seksuele geaardheid van de personen die op de diensten van de vzw een beroep doen. Hieronder wordt onder andere verstaan: de inrichting, het bestuur, de coördinatie, de optimalisatie en de exploitatie van instellingen en diensten voor wonen en zorg, opvang en verzorging van ouderen. Hiertoe zal de vzw een of meer inrichtingen kunnen oprichten, beheren en exploiteren, de oprichting van gelijkaardige diensten in de hand kunnen werken, de goede organisatie en de samenwerking ervan kunnen bevorderen en coördineren en, in het algemeen, alle initiatieven kunnen nemen of steunen die zorgbehoevende personen ten goede komen.
vzw Heuvelveld	De vzw heeft tot doel in te staan voor een volwaardige en kwaliteitsvolle opvang van, begeleiding van en zorg voor ouderen, ongeacht hun inkomens-, verzekerbaarheids- of vermogenstoestand teneinde een sociaal karakter van de vzw na te streven. De opvang, begeleiding of zorg moet bovendien gebeuren met respect voor de politieke, filosofische en religieuze overtuiging of seksuele geaardheid van de personen die op de diensten van de vzw een beroep doen. Meer specifiek heeft de vereniging tot doel om in te staan voor ouderenzorg. Dit wordt verwezenlijkt door de exploitatie van de diverse instellingen en diensten bedoeld in artikel 6, met inbegrip van de nodige ondersteunende diensten, die voorzien in een antwoord op de huidige en eventueel de toekomstige zorgnoden. Opnamebeleid: voorrang voor de inwoners van Waasmunster.
vzw De Linde	De vereniging is een vereniging conform Hoofdstuk IV, Titel 8 van het OCMW-decreet waarvan de doelstellingen derhalve in hoofdzaak betrekking hebben op woon- en zorgcentra.
Blijvelde Woon-en zorgcentrum vzw	De vereniging heeft tot doel in Kortemark in te staan voor de oprichting, de financiering, de coördinatie, de realisatie, het bestuur en/of de exploitatie van initiatieven in de ouderenzorg in de brede zin van het woord, met inbegrip van vernieuwende en nieuwe diensten. De vereniging wil eveneens voor Kortemark een forum bieden waar vraag en aanbod in de regionale ouderenzorg kan worden besproken onder meer in het ruimer kader van zorg-strategische visie. Tot slot wil de vereniging streven naar een volwaardige en kwaliteitsvolle opvang van, begeleiding

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

Het Gemeentedecreet voorziet in drie vormen van gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen met aparte rechtspersoonlijkheid om beleidsuitvoerende taken te vervullen:⁶⁷

2° Het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap (EVA): dit een privaatrechtelijke rechtspersoon; een gemeente mag een gemeentelijke vennootschap of een gemeentelijke vzw of stichting oprichten en belasten met het verwezenlijken van welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang.⁶⁹ De deelname van andere partners aan deze constructie is beperkt: het mag niet gaan om andere gemeenten, gemeentelijke EVA's, provincies en haar EVA's etc. Onder dezelfde voorwaarden kan de gemeente zelf deelnemen aan een vennootschap, een vzw of een stichting. De gemeente sluit een samenwerkingsovereenkomst met de vennootschap of de vzw. Hierin wordt de uitvoering van de toevertrouwde taken geregeld.⁷⁰

5.5.2.4 Andere vormen van verzelfstandiging

De gemeente kan ook deelnemen aan rechtspersonen zoals verenigingen, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk. Deze mogen niet belast worden met de verwezenlijking van welbepaalde taken van gemeentelijk belang. Ook kan de gemeente onder dezelfde voorwaarden een andere vennootschap oprichten of eraan deelnemen of zich er laten vertegenwoordigen indien deze vennootschap de realisatie van lokale PPS-projecten in de zin van het decreet betreffende de publiek-private samenwerking als uitsluitende doelstelling heeft.⁷¹

Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking⁷² verving de Wet van 1986 betreffende de intercommunales. Op grond van het decreet intergemeentelijke samenwerking – dit decreet wordt opgeheven door het Decreet Lokaal Bestuur – konden er vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking bestaan:

- 1) Interlokale vereniging: zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht.
- 2) Projectvereniging: met rechtspersoonlijkheid, sterk vereenvoudigde structuur, geen beheersoverdracht; de statuten bepalen de werking en worden goedgekeurd door de partners.
- 3) Dienstverlenende vereniging: met rechtspersoonlijkheid, zonder beheersoverdracht.
- 4) Opdrachthoudende vereniging: met rechtspersoonlijkheid en beheersoverdracht.

//////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

- 4) de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening
- 5) de woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap

5.6.3.1 De welzijnsvereniging

Het DLB blijft ook de (publiekrechtelijke) “eenhoofdige vereniging”, zijnde de vereniging bedoeld in Titel VIII, Hoofdstuk I van het OCMW-decreet opgericht door één OCMW en met enkel datzelfde OCMW als deelgenoot, beschouwen als een samenwerkingsvorm. De mogelijkheid van toetreding van andere rechtspersonen is immers inherent aan deze rechtsvorm, zoals overigens ook wordt aangegeven in de term “vereniging”.⁷⁸

Op grond van artikel 475 DLB kan een OCMW, om een van de opdrachten uit te voeren die aan de OCMW's zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties, een vereniging oprichten ofwel met als enig lid het OCMW zelf, ofwel met een of meer andere OCMW's, met andere openbare besturen of met andere rechtspersonen dan rechtspersonen die winstoogmerk hebben. In de gevallen waarin het OCMW geheel of gedeeltelijk een erkenning, vergunning of subsidiëring kan verkrijgen, worden de verenigingen, vermeld in dit hoofdstuk, voor het verkrijgen van die erkenning, vergunning of subsidiëring gelijkgesteld met een OCMW.

Dergelijke vereniging draagt naast de benaming de vermelding “welzijnsvereniging” of de afkorting “WV” en heeft haar zetel in de gemeente die door een deelnemend OCMW bediend wordt. De welzijnsvereniging bezit rechtspersoonlijkheid.⁷⁹ Ze kan onder meer, onder dezelfde voorwaarden als de OCMW’s, subsidies van de openbare besturen en schenkingen en legaten ontvangen alsook leningen aangaan. De vereniging moet op alle publicaties en correspondentie “vereniging van publiek recht onderworpen aan deel 3, titel 4, hoofdstuk 2, van het decreet over het lokaal bestuur”, “welzijnsvereniging” of de initialen “WV” vermelden.

Welzijnsverenigingen beschikken voor lokale pps-projecten zoals bedoeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking, in het bijzonder over dezelfde bevoegdheid, vermeld in artikel 292 van het DLB, om zakelijke rechten te vestigen op goederen van het openbaar domein.⁸⁰ De personeelsleden van een welzijnsvereniging zijn in principe onderworpen aan dezelfde rechtspositieregeling en hetzelfde pensioenstelsel en aan dezelfde bepalingen van dit decreet als die welke van toepassing zijn op de personeelsleden van het OCMW dat de gemeente bedient waar de zetel van de welzijnsvereniging gevestigd is. Het bevoegde orgaan van de welzijnsvereniging stelt de afwijkingen van de rechtspositieregeling vast, vermeld in het eerste lid, als het specifieke karakter van sommige diensten en instellingen van de welzijnsvereniging dat nodig maakt, en bepaalt de RPR voor de betrekkingen die onbestaand zijn op gemeentelijk vlak. Er kan niet afgeweken worden van de tuchtregeling, vermeld in deel 2, titel 2, hoofdstuk 4, afdeling 6. Behalve in geval van gemotiveerde afwijking, kan aan geen enkel personeelslid van de welzijnsvereniging een jaarsalaris worden toegekend dat gelijk is aan of hoger is dan het jaarsalaris van de algemeen directeur van de gemeente met het hoogste aantal inwoners van de gemeenten die bediend worden door de deelnemende OCMW's.⁸¹ Artikel 488 §2 DLB bepaalt dat personeelsleden van een OCMW en personeelsleden van een welzijnsvereniging of van een autonome verzorgingsinstelling als vermeld in titel 4, hoofdstuk 2 en 3, die deelgenoot zijn van een vereniging als vermeld in titel 4, hoofdstuk 2 of 3, door die vereniging kunnen overgenomen worden.

⁷⁸ *Parl. Doc., Vlaams Parlement, 2017-2018, Nr. 1375/1, 22.*

⁷⁹ *art. 478 DLB.*

⁸⁰ Art. 486 DLB.

⁸¹ *Art. 488, §1 DLB.*

////////////////////////////////////
//////////

Het mag duidelijk zijn dat de toekomstige regelgeving veel mogelijkheden biedt naar verzelfstandiging en samenwerking toe.

[illegible]

6 Wat verklaart OCMW-verzelfstandiging?

6.1 BESTAANDE EVOLUTIE EN CASESELECTIE

De schets van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en de decretale analyse in voorgaande delen tonen aan dat het zorglandschap volop in ontwikkeling is, zowel wat de context betreft waarin lokale besturen opereren als wat de mogelijke verzelfstandigingsmogelijkheden die ze kunnen aanwenden in het reorganiseren van de zorg betreft. Uit cijfers van ABB blijkt dat er **eind 2017 99 OCMW-verenigingen** bestaan in Vlaanderen (Byttebier, 2017) (zie tabel 11).

Jaar	Hoofdstuk I	Hoofdstuk II	Hoofdstuk III	Hoofdstuk IV	Totaal
2017	56	12	28	3	99
2018	71	13	26	7	117

Tabel 11: Absolute verhouding hoofdstukvormen

Jaar	Hoofdstuk I	Hoofdstuk II	Hoofdstuk III	Hoofdstuk IV	Totaal
2017	56,57%	12,12%	28,28%	3,03%	100%
2018	60,68%	11,11%	22,22%	5,98%	100%

Tabel 12: Relatieve verhouding hoofdstukvormen

Eind 2018 is die situatie sterk geëvolueerd (Vandekerckhof, 2018). Op één jaar tijd werden er **18 nieuwe verenigingen** opgericht, goed voor een stijging van maar liefst 18%. Enkele zaken vallen hier op:

- Zowel het absolute aandeel als het relatieve aandeel van de hoofdstuk I en hoofdstuk IV OCMW-vereniging stijgt (zie tabel 11 en 12).
- Het aandeel van de hoofdstuk II en III OCMW-verenigingen daalt (zie tabel 11 en 12).
- Hoewel het relatieve aandeel van de hoofdstuk I-vereniging aan belang wint, valt vooral de opmars van de hoofdstuk IV-vereniging op. Ondanks het ogenschijnlijk klein aandeel in het totaal aantal OCMW-verzelfstandigingen, is deze vorm op één jaar tijd verdubbeld (zie tabel 12).

Jaar	Publiekrechtelijk (Hoofdstuk I)	Privaatrechtelijk (Hoofdstuk II - III- IV)	Totaal
2017	56,57%	43,43%	100%
2018	60,68%	39,32%	100%

Tabel 13: Relatieve verhouding publiekrechtelijke - privaatrechtelijke hoofdstukvormen

Uit de cijfers blijkt duidelijk dat er intensiever gebruik wordt gemaakt van OCMW-verzelfstandiging. Er doet zich een tendens voor tot meer verzelfstandiging van OCMW-taken. Wanneer we de uitvoeringsvormen opdelen in publieke en private rechtspersoonlijkheid, valt het op dat relatief gezien de publiekrechtelijke vorm aan belang wint, terwijl de privaatrechtelijke slinkt (zie tabel 13). Hoewel de cijfers aangeven dat er zich een verzelfstandigingstendens voordoet, dienen volgende zaken worden vermeld:

- Het gaat enkel om **opgerichte OCMW-verenigingen**. Verzelfstandigingsoefeningen die momenteel worden gemaakt en/of (nog) niet zijn ingediend bij de toezichthouders zitten dus

////////////////////////////////////
////////

- De cijfers geven enkel een **inkijk in de verhouding van de uitvoeringsvormen** en niet zozeer over het aantal leden onder de vereniging, hoeveel en welke activiteiten ze ontwikkelen, of het aantal burgers waarop de verzelfstandigingskeuze een invloed heeft naar prijszetting, toegankelijkheid en beschikbaarheid toe.
- Er bestaat, na aftoetsen bij ABB en VVSG, **geen volledig overzicht** van hoe het gebruik van deze vier hoofdstukvormen zich verhoudt tot het totaal aantal uitgevoerde zorgactiviteiten of hoe deze evolueerde voor 2017. Wel is het belangrijk te vermelden dat, **ondanks deze toename, veel lokale besturen deze activiteiten (nog) niet verzelfstandigen**. De focus in dit rapport op een aantal verzelfstandigingsvraagstukken mogen dus niet de indruk wekken dat er geen activiteiten meer in eigen beheer zouden gebeuren.

Aangezien de meest recente ontwikkelingen en uitdagingen zich voordoen bij de hoofdstuk I en hoofdstuk IV OCMW-verenigingen, werd er samen met de opdrachtgever en stakeholders besloten om deze twee groepen van OCMW-verenigingen verder te onderzoeken. Een selectie werd gemaakt door te focussen op de in de ogen van de stuur- en klankbordgroep relevant geachte OCMW-verenigingen. Om een zo breed mogelijk scala van verenigingen te onderzoeken (= maximale variatie om zoveel mogelijk relevante elementen te identificeren) werden verder volgende criteria gebruikt:

- Op basis van deze criteria werd er een caseselectie van 19 verzelfstandigde eenheden geselecteerd. Zoals uit bijlagen 2 en 3 blijkt gaat het om een breed palet van OCMW-verenigingen: **11 publiekrechtelijke verenigingen** (10 hoofdstuk I-verenigingen en 1 intern verzelfstandigd agentschap) en **8 privaatrechtelijke verenigingen** (7 hoofdstuk-IV verenigingen en 1 hoofdstuk III-vereniging).⁸⁶

⁸⁶ Wat de hoofdstuk IV-verenigingen betreft, werden alle bestaande entiteiten op één na in het rapport verwerkt, inclusief één dossier dat momenteel nog in behandeling is bij het toezicht. De hoofdstuk III-vereniging werd aangereikt als een belangrijke historische en exemplarische case inzake samenwerking met non-profit.

[illegible]

naar boven gebracht (Mortelmans, 2013). De specifieke lokale context van elke case en het feit dat de onderzochte OCMW-verenigingen opgericht werden over een brede tijdspanne (2000-2018) werd in overweging genomen waar nodig, maar we richten ons in dit onderzoek in de eerste plaats op de relevante case-overschrijdende inzichten.

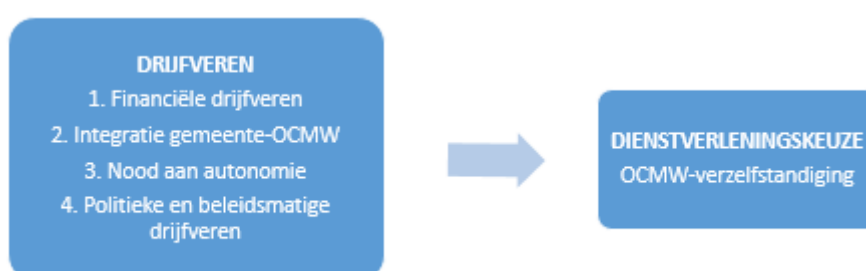
Er wordt in de case-analyse achtereenvolgens aandacht geschonken aan (1) de drijfveren of motieven, (2) de initiatiefnemers, (3) de voorkeur voor verzelfstandigingsoptie, (4) de rol van schaalvergroting, (5) de activiteiten opgenomen door de vereniging en (6) de duurtijd van de vereniging. Dit onderdeel heeft als doel om de verklarende factoren voor de keuze voor verzelfstandiging en samenwerking in beeld te brengen.

6.2 DE DRIJFVEREN TOT OCMW-VERZELFSTANDIGING

De opdrachtgever vroeg onder meer een betere inkijk in de drijfveren voor verzelfstandiging: wat drijft een lokaal bestuur om (een deel van) haar zorgactiviteiten te verzelfstandigen? (ABB, 2017, p.24-25).

Uit ons onderzoek blijkt dat een complexe mix van drijfveren verklaart waarom en hoe er verzelfstandigd wordt. De precieze mix van drijfveren varieert naargelang de case en is afhankelijk van een specifieke context. Zo leeft de vraag tot verzelfstandiging in het ene lokale bestuur al een geruime tijd en is er reeds heel wat denkwerk hieromtrent verricht om tot een weloverwogen keuze te komen, maar is de verzelfstandigingsoptie in een ander lokaal bestuur een snel antwoord op een acuut probleem in de exploitatie van haar zorgactiviteiten. Bij sommige lokale besturen staat één van onderstaande drijfveren centraal, terwijl in andere lokale besturen een combinatie van factoren speelt. Sommige factoren zijn soms eerder een katalysator, zoals een dringende noodzakelijke investering zoals een nieuwbouw, terwijl andere elementen eerder sluimerend of indirect doorwerken, zoals het structureel verlies maken van een instelling ondanks inspanningen voor een verbeterde rendabiliteit.

Uit de analyse komen geaggregeerd gezien 4 grote categorieën van drijfveren voor de verzelfstandigingskeuze in beeld (zie figuur 3). Ondanks het feit dat deze categorieën van drijfveren mekaar kunnen beïnvloeden, alsook worden gestuurd door (maatschappelijke) uitdagingen, kiezen we ervoor om het conceptueel onderscheid te behouden in de analyse.



Figuur 3: Categorieën van drijfveren tot OCMW-verzelfstandiging

In tabel 14 pogen we te illustreren hoe de (overkoepelende) motieven binnen elke case hebben gespeeld. Twee opmerkingen zijn belangrijk bij de interpretatie van deze tabel. Ten eerste stemmen de geanonimiseerde cases in de tabel niet rechtstreeks overeen met de opgesomde OCMW-verenigingen in bijlage 2. In onderstaande tabel vertegenwoordigen de eerste 11 cases de publiekrechtelijke varianten, en cases 12 t.e.m. 19 de privaatrechtelijke. Ten tweede houden we in de

////////////////////////////////////
////////

Case	Financiële drijfveren	Integratie gemeente-OCMW	Nood aan autonomie	Politieke en beleidsmatige drijfveren
1			X	X
2	X		X	X
3		X	X	
4			X	
5	X	X	X	X
6	X	X	X	
7	X	X	X	X
8	X	X	X	X
9	X	X	X	X
10	X		X	
11	X	X	X	
12	X		X	X
13	X	X	X	X
14	X		X	X
15	X		X	X
16	X		X	X
17	X	X	X	X
18	X	X	X	X
19	X		X	X

maken op lange(re) termijn. De financiële drijfveer weegt bij lokale besturen het zwaarst door bij woonzorgactiviteiten.

- Bij privaatrechtelijke verzelfstandiging wordt de financiële uitdaging van een woonzorgcentrum het sterkst naar voren gebracht. Daarbij blijkt concreet het acute financiële probleem van de investering in een nieuwbouw een belangrijke motivator om de activiteit te reorganiseren in een privaatrechtelijke persoon.
- De **integratie gemeente-OCMW** vormt een motief in sommige cases, maar heeft verder een eerder genuanceerde impact op de reorganisatie van de zorg. De drijfveer lijkt een grotere impact te hebben op het ontstaan van publiekrechtelijke verzelfstandiging dan op die van de privaatrechtelijke entiteiten.
 - In alle publiekrechtelijke cases die werden opgericht na de ontwerpnota met betrekking tot de integratie gemeente-OCMW in 2014 werd het als een relevante drijfveer benoemd - zowel als stimulerend in een ruimere afweging als één van de hoofdredenen om tot de verzelfstandiging over te gaan.
 - Bij de privaatrechtelijke cases heeft het in enkele lokale besturen mee voor een kerntakendebat gezorgd, maar speelden andere afwegingen sterker door, zoals de “sense of urgency” om iets te doen met de woonzorgactiviteiten, of het feit dat er reeds langer werd nagedacht over samenwerking met de private sector.
- De **nood aan autonomie** voor de uitvoering van de zorgactiviteiten vormt zowel in de keuze voor de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verzelfstandiging een belangrijk argument. Het argument lijkt gedeeld als het gaat over de nood aan meer (of voldoende) beheersautonomie, maar over de (mate van) beleidsautonomie lijkt er meer verdeeldheid. Het idee dat de aansturing en werking meer uit het politieke vaarwater moet komen, dat er sneller en efficiënter moet worden beslist om in te grijpen op de werking is een aspect dat vaak terugkomt.
 - Bij de publiekrechtelijke verzelfstandiging is er met name de verwachting dat er meer expertise en knowhow kan worden ontwikkeld, terwijl lokale besturen in de privaatrechtelijke EVA's quasi exclusief (gaan) steunen op de expertise van de non-profit partner. De EVA neemt in beide gevallen het beheersmatige aspect over van de activiteiten, maar expertise en knowhow blijft in het geval van publiekrechtelijke verzelfstandiging nog binnen de publieke sfeer
 - In het geval van de privaatrechtelijke verzelfstandiging verschuift/zit die expertise en knowhow eerder bij de niet-publieke partners.

Wat beleidsautonomie betreft is de praktijk in de onderzochte cases gevarieerd en zijn er verschillende meningen over de mate waarin hier de gemeente en met name de politieke bestuurders wel of geen belangrijke rol te vervullen hebben en de mate waarin politici dan wel ambtenaren vanuit de gemeente in de entiteit af te vaardigen zijn. Verschillende beoogde effecten worden aangebracht door de respondenten: het bedrijfsmatiger werken, professionalisering, de zorg kwaliteitsvoller maken etc.

- Een aantal **politieke en beleidsmatige elementen** hebben ook een impact op het reorganiseren van de zorgactiviteiten. Zo blijkt dat een nieuwe coalitieploeg of een persoonswissel ervoor kan zorgen dat de discussie over verzelfstandiging in een stroomversnelling komt of op de agenda wordt gezet. Gezien het zeer breed palet van politieke partijen betrokken bij de verzelfstandigingsoefeningen kunnen we hier echter geen eenduidige lijn per partij ontwaren. Wel stellen we vast dat er zich bij de privaatrechtelijke verzelfstandigingen, op één case na, geen politieke partijen in de coalities bevinden die we expliciet als links zouden beschouwen. Bij de keuze van de non-profit partner wordt in sommige cases wel aangegeven dat een bestuur een ideologisch “gelijkgezinde” partner zoekt. Naast de keuze om al dan niet privaatrechtelijk te

////////////////////////////////////
////////

- Hoewel zelfde motieven in heel wat cases, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk, speelden, varieert de manier waarop ze tot uiting komen, en in welke mix. Hieronder vatten we die inzichten samen per type verzelfstandiging.

- o Wat de **publiekrechtelijke verzelfstandiging** aangaat spelen financiële motieven een belangrijke rol en dat is het meest uitgesproken voor de OCMW-verenigingen met woonzorgactiviteiten. Naargelang de situatie gaat het om urgente financiële motieven (bv. nieuwe infrastructuur vereist) dan wel een bezorgdheid over de betaalbaarheid/kostprijs op de langere termijn (bv. personeelskost) en de verwachting dat verzelfstandiging tot bepaalde besparingen zal leiden (bv: goedkoper personeelsbeleid). De integratie gemeente-OCMW speelt eveneens een rol in heel wat cases, ofwel als versneller van een al lopend debat, of als een expliciete reden om verzelfstandiging te gaan overwegen en kiezen. Een derde motief is een grotere autonomie in de bedrijfsvoering mogelijk maken, al zijn meningen gevarieerd over de precieze gewenste invulling van die autonomie (en met name de mate van beleidsautonomie). Een vierde soort motieven betreft het politieke en beleidsmatige, al blijkt dat een eerder diffuus beeld waarin, naargelang de concrete case, elementen soms expliciet of hoogstens impliciet als drijfveer werden aangegeven. Samengevat spelen dus vier soorten motieven die zich in de praktijk, naargelang de case, anders laten mengen, maar waarbij de integratie gemeente-OCMW zeer verklarend is, en financiële drijfveren en nood aan autonomie sterker aanwezig lijken dan de politieke en beleidsmatige drijfveren.
- o Bij de **privaatrechtelijke verzelfstandigingen** staat het financiële motief centraal. Ook hier varieert dit motief van een geleidelijk groeiende bezorgdheid omtrent sluimerende financiële verliezen tot een acute financiële uitdaging van een nieuwbouw. De integratie gemeente-OCMW heeft in sommige gevallen gezorgd voor een kerntakendebat, maar over de cases heen lijkt de impact van de bestuurlijke ontwikkeling eerder ondergeschikt aan andere motieven waaronder in het bijzonder het financiële. In de onderzochte cases speelde het idee om samen te werken met private actoren vaak al vóór de integratie gemeente-OCMW. Het idee van een autonome zorgorganisatie met veel vrijheidsgraden in het management, waarbij met name de private sector expertise en knowhow heeft en verder kan versterken in de exploitatie, is wel een belangrijk motief. Politieke en beleidsmatige drijfveren spelen ook een zekere rol, maar ook hier is het beeld eerder diffuus: met name coalitiewissels lijken belangrijke momenten voor het (finaal) kiezen voor verzelfstandiging. Bij de onderzochte cases van privaatrechtelijke verzelfstandiging zien we, op één case na, geen partijen in het bestuur zetelen die we expliciet als links zouden beschouwen. Sommige respondenten geven aan dat in de partnerkeuze wel ideologisch wordt gekeken naar gelijkgezinde partners. Samengevat is het beeld gelijkaardig aan het beeld van de publiekrechtelijke verzelfstandiging, maar menen we een relatief groter gewicht te ontwaren voor de financiële motieven, in specifieke combinaties met politieke en beleidsmatige drijfveren en de nood aan autonomie, en waarbij de integratie gemeente-OCMW eerder een katalyserende factor is voor de overige motieven.

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

6.2.1 Financiële drijfveren

De toenemende vraag naar zorg, in samenspel met de druk op de lokale budgetten, doet lokale besturen nadenken over de organisatievorm van deze taken (Vandamme, 2017). Uit de cases komt het financiële aspect naar voor als een prominente reden om tot verzelfstandiging over te gaan, wat ook bevestigd wordt in de klankbordgroep, gesprekstafels en interviews met stakeholders met helikopterview. Hoe dat financiële aspect wordt gepercipieerd en benaderd, verschilt wel tussen cases - de financiële motivatie is met andere woorden gelaagd. In sommige cases gaat het over algemene noties als de “zorg betaalbaar te houden” (CR4, CR11), terwijl in andere cases duidelijk wordt aangegeven dat het opdrogen van een bepaald financieringskanaal een belangrijke factor was voor het kiezen voor verzelfstandiging (CR8, CR9).

6.2.1.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

Onder de publiekrechtelijke verzelfstandigingen worden de financiële drijfveren op uiteenlopende wijzen verwoord. In enkele cases wordt expliciet aangegeven dat het financiële kostenplaatje een belangrijk argument was om te verzelfstandigen. Dit gaat voornamelijk op bij de publiekrechtelijke verzelfstandigingsoperaties die **woonzorg** als activiteit uitvoeren:

“Bij ons was het probleem dat wij met onze woonzorgcentra met een zeer groot tekort zaten. Een zeer groot tekort. En dat zijn dingen die natuurlijk niet kunnen blijven duren. Plus de ondersteunende diensten zijn daar nog niet in meegerekend, want dan zou het verlies nog meer oplopen.” (CR12)

Bij de verzelfstandigingen met **meerdere publieke partners** komt uit de cases ook naar voor dat verschillende lokale besturen **uiteenlopende verwachtingen** of drijfveren hadden omtrent de keuze tot verzelfstandiging in relatie met het financiële luik. Zo kan het zijn dat tussen de partners onderling het financiële aspect bij de ene harder speelt ten opzichte van de andere (CR11).

In veel cases wordt de financiële drijfveer geconcretiseerd in termen van een financieel zware **loonlast en rechtspositieregeling** binnen een OCMW-context (CR28). De verzelfstandiging, is dan de redenering, kan een mogelijkheid bieden om naar arbeidsvoorwaarden te evalueren die meer aansluiten bij de private sector en de werking financieel draaglijker maken (lees: meer flexibel en goedkoper):

“Als ik kijk naar die rechtspositieregeling van personeel, welke de belangrijkste zal zijn om het waar te maken, want 80% van onze kosten zijn personeelskosten, daar zijn niet zoveel instrumenten voor. En daar kijken we dan naar, van op termijn moeten we daar wel in besparen. Niet in het personeel dat er nu is, we willen geen rechten afpakken van mensen die er zijn. Maar in het nieuwe personeel willen we iets meer in de richting gaan van wat gangbaar is in de regio of andere sectoren, zodanig dat we ook effectief iets financieel rendabeler kunnen werken.” (CR11)

“Maar het oprichten van het zorgbedrijf is om die openbare zorg te garanderen. Doen we dat niet, ja, met uw personeelsstatuut, uw personeelskosten dat je hebt, in een OCMW-structuur? Dat is te hoog, dat wordt een financiële ballast tot en met. Te zwaar.” (CR4)

Het besparen op zichzelf (“besparen om te besparen”) is daarbij niet de centrale drijfveer, maar wel het **“betaalbaar houden”** of streven naar break-even.

////////////////////////////////////
////////

Volgens sommigen biedt het oprichten van zo'n verzelfstandigde entiteit ook een nieuwe context waar er gemakkelijker en eenduidiger doelstellingen kunnen worden geformuleerd en nagestreefd. Dit aspect komt nog later aan bod bij de drijfveer "nood aan autonomie".

Sommigen stellen zich ook vragen bij deze drijfveer en geven aan dat de beeldvorming op dit vlak eerder negatief geëvolueerd is: van een streven en expliciet willen investeren in een kwaliteitsvolle zorg die ook een kostprijs heeft naar een idee van economisch rendabele uitbating die volgens sommigen echter niet haalbaar is zonder in te boeten op zorgkwaliteit:

"Sommigen hebben echt de boodschap meegekregen bij de oprichting van een zorgbedrijf: "je moet op termijn break-even draaien". Ik kan ook break-even zijn, maar dan moet je een aantal maatregelen nemen die hard zullen zijn voor klant en voor medewerker. En dan kan ik dat ook, maar hier heeft men echt gekozen voor kwaliteitsvolle dienstverlening." (CR29)

"Zorg kost geld, maar sinds een aantal jaren mag zorg geen geld meer kosten. Maar zorg is nooit break even, want zorg komt voort uit geld van de gemeenschap. Het ene geld is RIZIV-geld, het ander geld is VIPA subsidiegeld. En het derde geld noemt de dotatie van een OCMW of gemeente. Het is altijd geld van de gemeenschap." (CR8) (zie tabel 15).

Het **VIPA** (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) subsidieert de **realisatie van duurzame, toegankelijke en betaalbare zorginfrastructuur**. De subsidies dienen om nieuwe gebouwen op te richten, of om bestaande gebouwen voor lange termijn in orde te stellen op functioneel en bouwtechnisch vlak. Het VIPA komt tussen in de bouwkost. Het gaat om de kosten voor bouwen en eerste uitrusting bij het nieuw te bouwen, uitbreiden of verbouwen van gebouwen (Departement_WVG, s.d.)

De **Vlaamse Regering hervormde dit systeem** waardoor het **infrastructuurforfait** van 5 euro per dag **lager ligt** dan de infrastructuursubsidies die woonzorgcentra en centra voor kortverblijf van de lokale besturen voorheen konden aanvragen. Het vorige subsidiesysteem beoogde een subsidie% ten belope van 60% van de bouwkost. Als het forfait van 5 euro per dag wordt toegekend over een periode van 25 jaar dan bedraagt de subsidie ongeveer 38% van de bouwkost (Vandeuren, 2016)

Tabel 15: VIPA-subsidie

6.2.1.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

In de privaatrechtelijke verzelfstandigingscases komt, op één case na, het volgende beeld naar voor wat financiële drijfveren betreft: een **combinatie van slechte financiële resultaten en de veroudering van de zorginfrastructuur**. Alle respondenten gaven aan dat het woonzorgcentrum in de gemeenten in kwestie verlies leed en dat ze dat verlies wensten af te bouwen. Financiële drijfveren zijn onder andere het **personeelsstatuut, het exploitatieverlies en het verlies aan inkomsten** over de jaren (CR9, CR21, CR22, CR26):

"Wij behaalden slechte resultaten voor ons woonzorgcentrum, en dan zijn we beginnen kijken hoe we die kosten toch onder controle konden krijgen. Nu, dat is niet zo'n evident traject geweest, omdat dat heel gevoelig lag naar personeelsbezetting toe, daar ligt natuurlijk 75% van de kost. Je kan heel veel doen op die andere 25% maar je blijft van 3/4de van de kosten af, dus dat was niet zo'n evidente. We hebben wel wat realisaties gedaan, maar structureel te weinig. Het bleef serieus achteruit gaan." (CR22)

////////////////////////////////////
////////

“Enerzijds personeelskosten die oplopen, anderzijds inkomsten die niet zo sterk oplopen en heel wat renovatiekosten die zich opdringen. Dus de financiële toestand van het woonzorgcentrum heeft ons ook wel in die richting gestuurd. Moest dat nog altijd break even draaien, dan was het een ander verhaal geweest misschien.” (CR26)

Binnen deze argumenten gaat het vooral om **sluimerende, langdurige opgebouwde financiële verliezen**. In enkele cases heeft het lokaal bestuur eerst nog zelf geprobeerd enkele kosten te drukken, maar als het duidelijk werd dat de financiële uitdagingen te groot bleken, werd er gedacht in de richting van privaatrechtelijke verzelfstandiging. De **acute financiële uitdaging** bestond concreet uit de noodzakelijke vernieuwing van de zorginfrastructuur (CR5, CR6, CR9):

“We hebben daar ook een voorontwerp voor de bouw van een nieuw woonzorgcentrum gehad, dat kwam op een prijskaartje van een 15 à 16 miljoen euro. Toen heeft men toch wel gezegd: ja, dat gecombineerd met het verlies dat we sowieso hebben per jaar, goed, hoe moeten we dit blijven doen?” (CR6)

“Wij hebben eigenlijk gezocht naar een partner die voor ons een investering wilde doen voor een nieuwbouw te zetten, omdat wij problemen hebben met brandveiligheid en de erkenningsnormen, die trouwens ook heel snel zijn gewijzigd, want onze laatste verbouwing dateert van een 15-tal jaar geleden. Wat we verwachtten van die partner? Je bouwt een nieuwbouw en je neemt de exploitatie over en doe daar een voorstel voor.” (CR22)

In enkele cases bleek de opdrogende **VIPA-financiering** voor nieuwbouw een belangrijke extra incentive was om samenwerking te zoeken met een non-profit partner:

“Ja, dat was de druppel eigenlijk op een bepaald moment. Zo’n nieuwbouw is niet meer te doen. Als die subsidies ook maar voor een deel wegvallen, voor 10%, wij kunnen dat niet extra gaan dragen, we hebben echt gerekend op: 50% subsidie, 50% van de gemeente, dat was nog wel haalbaar, maar toen ze zeiden dat gaat nog verminderen, dat was de druppel.” (CR26)

Hoewel sommige verenigingen nog op tijd waren om de VIPA-subsidie binnen te halen (CR15, CR20, CR27, CR32), gaven heel wat respondenten aan dat het verdwijnen van de VIPA-financiering één van de redenen kan zijn waarom het aandeel van publieke woonzorgcentra kleiner zal worden in de toekomst (omdat het als een belangrijke prikkel fungeert om het zelf te doen als publieke speler) of dat de kwaliteit en duurzaamheid van de gebouwen zou kunnen gaan verminderen:

“Een nieuwbouw zetten in het begin van mijn carrière, dat was 90% gesubsidieerd. 10% was van de provincie, 80% kwam van de federale overheid of de Vlaamse overheid. Dit gebouw hier is nog gebouwd geweest met 55% subsidie. Collega’s moeten het doen met 20% à 25%. Dus op een periode van 10 jaar is dat aandeel serieus gedaald.” (CR32)

6.2.1.3 Gelijkenissen en verschillen

De financiële motieven spelen zowel in de keuze om publiekrechtelijk of privaatrechtelijk te verzelfstandigen, al is er een kleine variatie in de manier waarop ze spelen (zie tabel 16). De analyse met betrekking tot de publiekrechtelijke verzelfstandiging geeft aan dat de financiële drijfveren om te verzelfstandigen eerder direct economisch of meer inhoudelijk op lange termijn zijn. In sommige cases is de drijfveer direct economisch - namelijk het jaarlijks financiële verlies trachten te verminderen via verzelfstandiging zonder meer - terwijl in andere cases er eerder sprake is van het zien van

////////////////////////////////////
////////

verzelfstandiging als een opportuniteit om op langere termijn de zorg betaalbaar(der) te maken. De financiële drijfveer weegt bij lokale besturen het zwaarst door bij woonzorgactiviteiten.

Bij de privaatrechtelijke verzelfstandigingen wordt de financiële uitdaging van het uitbaten van een woonzorgcentrum het sterkst naar voren gebracht. Daarbij blijkt concreet het acute financiële probleem van de investering in een nieuwbouw een belangrijke motivator om de activiteit te reorganiseren in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Drijfveer	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Financiële drijfveren	Direct economisch versus meer inhoudelijk	(Acute) financiële uitdaging

Tabel 16: Financiële drijfveren

6.2.2 Integratie gemeente-OCMW

Naast financiële motieven werd ook de (nakende) integratie gemeente-OCMW en de mogelijke effecten die de inkanteling kan teweeg brengen door een aantal stakeholders als een motief aangegeven (SH4, SH5, SH7, SH9). Sommige lokale besturen anticiperen hierop door zorgactiviteiten te verzelfstandigen en als het ware een nieuwe entiteit te creëren voor de zorgactiviteiten. De zogenaamde stijging van aanvragen tot het oprichten van OCMW-verenigingen tijdens de afgelopen jaren zou dan deels kunnen worden teruggebracht tot het katalyserend effect van de integratie. De koppeling tussen de verzelfstandiging en de integratie impliceert zowel een mogelijke visie van de gemeente als van het OCMW. Zo leeft er in sommige lokale besturen, en met name de OCMW's, de vrees dat de integratie zou leiden tot de afbouw van het zorgaanbod, dat de gemeente minder vertrouwd zou zijn met het beheer van zorgvoorzieningen en dat beheer ook vaak niet claimt. Maar ook het idee dat zorg iets specifiek is en niet zozeer aansluit bij andere activiteiten die de gemeente aanbiedt, kan een motief zijn om bepaalde zorgactiviteiten te verzelfstandigen in een aparte entiteit (VVSG, 2016b).

In de cases die al langer een sterke samenwerking met het OCMW kenden vooraleer deze integratie vanuit het Vlaams beleid opgelegd werd, werd aangegeven dat er eerder voor verzelfstandiging vanuit dat laatste argument werd gekozen: niet zozeer de vrees van het eventueel verdwijnen of verzwakken van OCMW-activiteiten, maar wel een inhoudelijke keuze voor verzelfstandiging om die activiteiten zo goed mogelijk uit te voeren.

Een argument dat verder wel eens werd aangehaald in sommige gesprekken, maar waarvoor we onvoldoende bewijs vinden dat dit ook effectief het geval was, is dat sommige OCMW-secretarissen zouden aansturen op verzelfstandiging met het oog op hun toekomstige positie. In deze redenering gaat het om de creatie van een terugvalpositie: als ze om welke reden dan ook geen algemeen directeur van het geïntegreerde lokale bestuur zouden kunnen worden, zouden ze hiermee wel nog steeds een belangrijke managementpositie in een aparte entiteit kunnen behouden (CR19, SH1, SH4).

6.2.2.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

Slechts 3 van de 11 cases werden opgericht vóór de ontwerpnota van 2014 en daar kan dus verwacht worden dat de gedwongen integratie gemeente-OCMW niet meespeelde als verklarende factor:

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

“Dat is nog een paar jaar voor de integratie gemeente-OCMW. Onze drijfveren zitten dus zeker niet in een bestuurlijke ontwikkeling zoals dat denk ik voor de meerderheid nu wel opgaat. Hier is het echt ontstaan vanuit een beleidsontwikkeling.” (CR30)

Bij de andere cases komt naar boven dat de **inkanteling wel meespeelde als verklarende factor** voor de verzelfstandiging van de zorgactiviteiten. De factor speelt mee zowel als versneller van de debatten als de effectieve geïdentificeerde hoofdreden. Zo geven een aantal respondenten aan dat ze de integratie aanwendden als momentum om de zorgactiviteiten op een afstand te plaatsen. Opmerkelijk daarbij is ook dat de case van het intern verzelfstandigd agentschap hier door beïnvloed is geweest omdat daar in se de invloed van het college nog veel uitdrukkelijker aanwezig kan zijn:

“De echte bekommernis dat die dienstverlening niet op een deftige manier zou kunnen worden gehuisvest in gemeenten en dan gaat alles misschien verdwijnen. Maar het is breder dan het continueren: wij kunnen de dingen beter doen als we het samen aanpakken. We hebben vanuit het inkantelingsverhaal eigenlijk een momentum gemaakt om door te schieten naar iets wat veel beter is.” (CR18)

De integratie gemeente-OCMW kon ook fungeren als **extra prikkel** voor lokale besturen die reeds eerder waren begonnen aan een traject om de zorg te of afstand te plaatsen:

“Dat was voor er sprake was van inkanteling. Er is al lang sprake natuurlijk van de afschaffing van de OCMW's, inkanteling of wat dan ook. Maar dan was dat nog niet concreet. Ik heb die integratie dan ook gebruikt als zinvolheid om die zorg af te zonderen in een zelfstandige entiteit omdat ik niet graag zou hebben dat dat in een stad of gemeente context terecht komt, waar de zorg eigenlijk het vijfde wiel aan de wagen wordt.” (CR29)

“De denkoefening van: moeten wij nu iets doen als we zien wat er in de verkiezingsprogramma's staat van de partijen die nu de meerderheid vormen? Dan was de overtuiging toch wel, we zouden beter iets doen. En dan was er nog een trigger die dat versneld heeft, namelijk de verklaring van de Vlaamse regering omtrent de integratie gemeente-OCMW.” (CR8)

Uit de analyse blijkt dat de meeste verzelfstandigingsoverwegingen pas echt op gang kwamen door de nakende integratie gemeente-OCMW. Die laatste zorgde dan voor een “concrete aanleiding”. Een belangrijke argumentatie daarbij is de organisatie van de (woon)zorg. De keuze voor publiekrechtelijke verzelfstandiging wordt door respondenten gemotiveerd vanuit het idee dat het beheer van dergelijke activiteiten in een geïntegreerde gemeentelijke organisatie onvoldoende garantie zou bieden dat er genoeg aandacht zou blijven voor dat type beleid (CR24). Zodoende kan de integratie als **een belangrijke verklarende factor** worden gezien voor de publiekrechtelijke verzelfstandiging.

Volgens sommigen is dit een wat contradictorische wending in het licht van de beoogde doelstelling vanuit Vlaanderen: de verwezenlijking van een geïntegreerd sociaal beleid door een verdere integratie van de gemeente en het OCMW (Nidlahcen, 2018). Eén van de stakeholders stelt dat we in heel wat gevallen evolueren van één gemeente en één OCMW naar respectievelijk gemeente en OCMW-verenigingen, waardoor het idee van één lokaal bestuur dat verantwoordelijk is voor een geïntegreerd lokaal sociaal beleid ontweken zou worden (SH5). In onze ogen is het echter vandaag nog te vroeg om hier duidelijke uitspraken over te doen en zal het de komende jaren moeten blijken in hoeverre er al dan niet meer gecoördineerd of geïntegreerd beleid tot stand komt.

////////////////////////////////////
////////

Drijfveer	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Integratie gemeente-OCMW	Sterk verklarende factor voor oprichtingen na ontwerpnota 2014	Zorgt in sommige gevallen voor kerntakendebat, maar andere afwegingen sterker

Tabel 17: Integratie gemeente-OCMW

6.2.3 Nood aan autonomie

Almaar meer OCMW's stellen de efficiëntie van hun werking ter discussie (Vandamme, 2017). Een mogelijke piste daarin is het afzonderen van zorgactiviteiten in een autonome entiteit. Deze cluster van drijfveren fungeert voor respondenten vaak als vehikel om meer autonoom te kunnen werken dan in een OCMW-context mogelijk was. Het gaat dan vooral over het feit dat er in de gecreëerde autonome agentschappen beslissingen kunnen worden genomen zonder dat er telkens naar de centrale administratie of de politieke organen moet worden teruggekoppeld (Verhoest et al., 2010). Dit zou een aansturing mogelijk maken waar er meer onderscheid bestaat tussen management en beleid. Dit staat in contrast met de organisatiecultuur en bestuurlijke context van sommige OCMW's waar de OCMW-raad soms nog beslist over heel operationele zaken zoals de aankoop van producten bij een bekende leverancier in de buurt, of de vervanging van een afwezig personeelslid (VVSG, 2016b).

In de literatuur wordt die nood aan autonomie ook als belangrijkste motief vermeld om taken op afstand te zetten (Verhoest et al., 2010). **Autonomie** is echter een **veelzijdig begrip**. Autonomie wordt bepaald door de mate waarin een organisatie een eigen beslissingsbevoegdheid heeft. Die beslissingsbevoegdheden kunnen te maken hebben met het management van bepaalde taken, maar evenzeer met de beleidsinhoud. Daarom onderscheiden we **beheersmatige autonomie** van **beleidsmatige autonomie** om te analyseren hoe de twee zich verhouden als motivatie bij zowel de publiekrechtelijke verzelfstandiging als de privaatrechtelijke verzelfstandiging.

- **Beheersmatige** of managementautonomie gaat om de vrijheid om de keuze en inzet van de organisatiemiddelen te bepalen. Het gaat om structuren en inzichten van de organisatorische processen inzake financiën, personeel, organisatie, ICT, logistiek ed. Vaak gaat het om de operationele werking van de organisatie en de vrijheid die de EVA hierin krijgt.
- **Beleidsmatige** autonomie is de vrijheid om de inhoud en/of de resultaten van het primaire uitvoeringsproces te bepalen. In principe zou er kunnen worden uitgegaan dat in een democratisch bestel de strategische beleidsbeslissingen door politici worden genomen en dat de verzelfstandigde entiteit het beleid uitvoert. Zodoende wordt het agentschap slechts in beperkte mate betrokken bij de beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie (vaak vanuit hun expertise met het beleidsdomein waarop ze actief zijn) (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004; Verschuere & Verhoest, 2013).

Ook geven we de **beoogde effecten** van deze autonomie mee die door de respondenten worden aangehaald. Merk op dat sommige van die motivaties deels te linken zijn met de financiële drijfveren die lokale besturen kunnen hebben om te verzelfstandigen. Zo kan het autonomer werken, zo is althans de redenering, ervoor zorgen dat financiën beter worden ingezet en zorg betaalbaar(der) wordt, maar evengoed dat de kwaliteit van de zorg wordt verbeterd. Sommige critici geven echter aan dat hiervoor het bewijs ontbreekt en dat een lokaal bestuur in eigen beheer eveneens performant kan werken of dat een verzelfstandigde entiteit niet noodzakelijk "beter" werkt als het op zorgkwaliteit aankomt (CR3, CR29, SH4, SH9).

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

6.2.3.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

Onder alle publiekrechtelijke cases speelde in meer of mindere mate de motivatie om voor meer autonomie te zorgen voor de zorgactiviteiten. De redenen hiervoor, alsook de mate van autonomie, vertonen **grote verschillen** onder de cases. We zien volgende belangrijke punten:

- In veel cases had men de overtuiging dat zorgactiviteiten op afstand moeten worden geplaatst, omwille van haar **specifieke context** en de markt waarin deze zich bevinden. De filosofie bij heel wat lokale besturen is dat zorgactiviteiten een **andere logica** volgen dan andere overheidstaken en dat er precies daarom ook een andere organisatiemodel vereist is (CR3, CR7, CR8).

“Want met zorg sta je in concurrentie, sta je in de markt. Dat is een ander verhaal dan dat van schuldhelpverlening, activering na werk, etc. Dat vergt dus ook een ander organisatiemodel.” (CR3)

- Vanuit die optiek ontstaat ook de gedachte om die zorgactiviteiten autonoom aan te sturen om in te spelen op die specifieke context. Bij de meeste OCMW-verenigingen resulteert dit in een zekere vorm van **beheersautonomie**, terwijl politici de strategische keuzes nemen en in die zin de **beleidsautonomie** beperkt blijft (CR11, CR18, CR24). De voornaamste zaken die aan bod kwamen hieromtrent is dat de zorgvereniging zo veel mogelijk via de directeur of raad van bestuur/directiecomité kan worden aangestuurd, zonder dat het politieke niveau zich bezighoudt met het operationele, zoals bijvoorbeeld de vervanging van een personeelslid (CR29). In sommige cases wordt er door publieke managers wel aangegeven dat het voor politici soms gevoelig is om meer autonomie te geven, wat voornamelijk het geval is bij financieel gerelateerde zaken, zoals de ligdagprijs, of kwesties die een zichtbare impact kunnen hebben op de dienstverlening (CR8, CR23, CR25, CR31). Een belangrijk gegeven volgens sommige respondenten is dat binnen deze autonomieverdeling, directiecomités en raden van bestuur meer autonomie krijgen om bepaalde doelstellingen te onderschrijven (CR1, CR19) en dat ondersteunende diensten ook zo veel mogelijk binnen de vereniging worden gebracht om de aansturing zo goed mogelijk te laten verlopen (CR4, CR29, CR30).

“Dat zij autonomie heeft en op een evenwichtige manier met de politiek samenwerkt. Want de politiek doet aan visievorming en aan sturing. Maar niet aan operationele sturing of tussenkomst.” (CR18)

- Bij heel wat respondenten leeft de opvatting dat de afzondering van de activiteiten en het autonoom aansturen zal leiden tot de ontwikkeling van meer **expertise** en **knowhow** (= meer specialisatie en professionalisering). Dat kan ook aanleiding geven tot **meer beleidsautonomie** en een nog autonomere werking ten aanzien van het gemeentebestuur (CR24, CR11, CR18). Uit verschillende cases blijkt ook dat heel wat verenigingen reeds een bepaalde vrijheid hebben om beleidsmatig aan het werk te gaan door nieuwe diensten te initiëren of in te spelen op bepaalde opportuniteiten, zonder daarvoor via de OCMW-raad terug te moeten koppelen. Dat kan soms gaan om heel concrete zaken zoals de aankoop van een huis dat vrijkomt naast de zorgsite die mogelijkheden biedt naar uitbreiding toe, tot uitgebreidere relaties en afspraken met het bestuur dat de vereniging zelfbedruipend moet zijn over een aantal jaren en daar dus ook zelf oplossingen voor moet en mag zoeken (CR3, CR30):

“De koers die we varen is altijd in samenspraak met, maar het spreekt wel voor zich natuurlijk dat hoe meer dat wij gespecialiseerd zijn, hoe meer wij ook wel die pen vasthouden en die pen krijgen. Er zijn heel veel dingen waar wij gewoon de enige zijn die daar expertise over in huis hebben en zo creëer je vertrouwen.” (CR24)

////////////////////////////////////
////////

- Ook wordt door meerdere respondenten aangehaald dat een grotere autonomie en de (verwachte) opbouw van expertise en knowhow voor verschillende positieve **effecten** kan zorgen. De meest voorkomende zijn: de **professionalisering** van de zorg, het **efficiënter** inzetten van middelen, het **bedrijfsmatiger werken**, het **flexibeler** optreden en uiteindelijk de zorg **kwaliteitsvoller** maken. Sommige respondenten stellen echter dat de verzelfstandiging op zich niet voldoende is om de zorg beter te organiseren, maar dat de reorganisatie eerder zorgt voor een *mind switch* en het in vraag durven stellen van de eigen werking. Zo liepen er in aantocht van de verzelfstandiging en na de oprichting ervan, heel wat efficiëntieoefeningen in sommige cases (CR7, CR8, CR23, R30). Concrete zaken die vaak terugkwamen in de interviews als effecten van de autonomie, zijn het verhogen van de zorggraad, die voor meer RIZIV-financiering zorgt, om meer bedrijfseconomisch te kunnen werken, en een lagere bestaafing van personeel, maar ook algemener een bijsturing van rendementsverwachtingen en een analyse van kwaliteitseisen (CR4, CR8, CR30):

“Maar als je wil inspelen op de markt, als je nieuwe uitdagingen wilt aangaan, vereist dat flexibel management en flexibele bestuurskracht die je in de klassieke bestuursformules veel minder hebt.” (CR30)

“Het debat over geleidheid is geen issue bij ons. Want we zitten met een 24/7 dienstverlening. In het OCMW is dat absoluut een debat.” (CR3)

- Een belangrijke aspect dat speelt in dat autonomie vraagstuk betreft het **evenwicht tussen** het politieke niveau waar het **beleid** (idealiter) wordt uitgestippeld, en de experts of managers die de **beheersmatige** rol voor hun rekening nemen. Over de cases heen bestaan er **tegenstrijdige meningen over die verhouding, en met name hoever de beleidsmatige autonomie mag of moet gaan**. Sommige respondenten denken heel sterk vanuit de praktijk zoals die ideaaltypisch in de private sector zou gelden: raden van bestuur die vanuit een langetermijnstrategie de CEO een grote mate van autonomie geven en waarbij de raden van bestuur bestaan uit mensen die het bedrijf zelf centraal stellen en die over voldoende bestuurlijke competenties beschikken. Vanuit dergelijk ideaalbeeld zijn politici die hun gemeentelijke belangen moeten verdedigen en die zich (ook) laten leiden door korte termijn afwegingen ogenschijnlijk minder goed (CR7, CR18, CR28). Andere respondenten pleiten dan weer voor een gezonde mix van politieke bestuurders en onafhankelijke bestuurders opdat het bedrijfsmatige of de economische logica niet te veel de overhand zou nemen en dat de gemeente als aandeelhouder vanuit democratisch oogpunt wel een duidelijke rol te spelen heeft:

“Ik heb toch al gemerkt dat die mix van politieke bestuurders en experts, dat dat goed is. Politici leggen soms dingen op tafel waar die experts niet aan denken en die experts leggen soms dingen op tafel waar die politici niet aan denken.” (CR3)

De ideale balans op het vlak van beleids- en beheersautonomie vinden hangt zowel af van de kaders waarbinnen gewerkt moet worden, maar ook van de personen die de organisatie besturen en managen. Goede en heldere afspraken zijn hier alvast belangrijk, maar het lijkt ons evident dat er voldoende democratische controle gegarandeerd moet blijven in verzelfstandigde entiteiten die belangrijke publieke taken opnemen en in zeer belangrijke mate met publieke middelen werken.

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

6.2.3.2 *Privaatrechtelijke verzelfstandiging*

Ook bij de privaatrechtelijke verzelfstandigingen waren de publieke partners **op zoek naar een meer autonome organisatie** voor, in hun geval, de uitvoering van de woonzorgactiviteiten. De argumenten hiervoor zijn in veel cases tweeledig.

- Aan de ene kant geven sommige respondenten aan dat de eigen OCMW-aansturing te wensen overliet door gebrek aan vrijheidsgraden (met name te weinig flexibiliteit op het vlak van personeelsbeleid) en/of een voldoende neutrale managementlogica (zoals het efficiënt en effectief beheer van het opnamebeleid, de wachtlijsten, en de ligdagprijs) (CR2, CR15, CR20, CR32). Een treffend voorbeeld dat geregeld werd aangehaald is dat het criterium voor het opnamebeleid de zorggraad is en niet meer *“omdat uw ouders hebben gewerkt bij het OCMW”* (CR16). Dit wijst ook op de **context en cultuur** waarin beslissingen werden genomen in de OCMW-context in sommige gemeenten. In sommige cases leeft de verwachting dat de verzelfstandigde entiteit er voor kan zorgen dat er een nieuwe manier van werken ontstaat en een mentaliteitswijziging.

“Het beleid dat om de 6 jaar kan veranderen, politieke bemoeienis, met opnames, met leveranciers, met de bakker van op de hoek te kiezen, en dergelijke. Plus personeel natuurlijk, personeelsbeleid, als directeur was dat voor de persoon die er toen was niet altijd gemakkelijk. Als hij iemand aansprak dan werd er nogal gemakkelijk naar de burgemeester of naar de voorzitter gelopen. Dus eigenlijk, onafhankelijkheid van bestuur, was niet altijd goed mogelijk.” (CR27)

“Nu is het de bedoeling dat de OCMW-raad gaat kiezen welke voedingsleverancier, welke luier of pamprefabrikant, of welke wasserette dat er gebruikt of gekozen wordt?” (CR26)

- Aan de andere kant verwachtten de publieke respondenten een injectie van **expertise en knowhow** vanuit de niet-publieke partners om die zaken aan te pakken. Een punt dat door meer respondenten werd aangehaald als motief is dat de non-profit partner veel meer kennis zou hebben wat betreft de exploitatie van woonzorgactiviteiten (CR16). Ook in de literatuur wordt de meerwaarde van het betrekken van derden benaderd als een belangrijk motief om over te gaan tot een EVA. Het gaat in de cases dan vaak niet om het in vraag stellen van de eigen expertise of kwaliteit, maar wel om de overtuiging dat de non-profit partner, of de combinatie van publiek en non-profit, veel meer expertise kan genereren. Dit hangt ook deels samen met het argument schaalgrootte, wat later nog aan bod komt (zie 6.5).

“Wij hebben ook expertise, maar moeten ook realistisch zijn: met 44 bedden, met ons personeel, kunnen wij niet die expertise hebben zoals zij die hebben. Ook de schaalvoordelen die zij hebben, een veel groter personeelbestand bijvoorbeeld om te switchen bij ziekte. Met alle goede bedoelingen van het lokaal bestuur, maar wij kunnen het operationeel minder goed waar maken.” (CR6)

Naar de verhouding tussen het opnemen van beheersmatige en beleidsmatige autonomie, bestaat er een constante over de cases heen. Het is duidelijk de bedoeling om de **beheersautonomie** (quasi) volledig over te laten aan de **non-profit partner**. Het argument daarvoor is dat de non-profit partner beter geplaatst is om dit te managen. Een andere reden is dat de beslissingen rond beheersmatige aspecten niet gebonden zouden zijn aan het politieke niveau: dat de beslissing voor de aankoop van bureaumateriaal, bij wijze van spreken, niet meer wordt bediscussieerd door politici (CR14, CR21). De publieke partner blijft beleidsmatig wel een vinger aan de pols houden via de organieke terugkoppeling naar de OCMW-raad en de vertegenwoordiging in de bestuursorganen van de vereniging:

////////////////////////////////////
////////

“Iedereen was in het begin wel overtuigd dat de privé partner de overhand moest hebben, kwestie van dat zij ook de handen vrij hadden in het operationele, dat ze zich niet gehinderd voelen door politieke motieven, om het zo uit te drukken.” (CR6)

- Net zoals bij de publiekrechtelijke verzelfstandigingsoefeningen bestaat er een overtuiging onder de respondenten dat de vereniging positieve **effecten** zal teweegbrengen. De elementen die het vaakst voorkomen zijn: meer **bedrijfsmatiger** werken, de **professionalisering** van de zorg, een **efficiënter** organisatiemodel, betere **aankooprelaties**, en uiteindelijk de **kwaliteit en betaalbaarheid** van de zorg. Sommige respondenten geven echter ook aan dat dit impliceert dat de werking van vroeger, zoals de omgang tussen personeel en bewoners, onvermijdelijk zal evolueren:

“Het is anders, het is efficiënter, het is betaalbaarder. En de menselijke factor blijft een belangrijke. Het is een goede benadering. Natuurlijk in ons eigen woonzorgcentrum werd heel veel geïnvesteerd in de menselijke factor. Dat was Pietje en Polleke en iedereen kende mekaar en deed van alles voor iedereen. Het was iets familiairder. Dat klopt, dat wil ik niet ontkennen. Maar ja, het moet ook nog haalbaar zijn.” (CR20)

- Ook binnen deze verzelfstandigingsoefening worden een aantal zaken opgeworpen rond de **relatie** tussen het politieke niveau dat het **beleid** uitstippelt, en de non-profit partner die het **beheersmatige** voor zijn rekening neemt. Over de verhouding in stemmen in de organen en de relatie tussen non-profit en publiek komen we later nog op terug (zie deel 7.1.4 en 7.3). Er bestaan ook verschillende opvattingen over wie vanuit de publieke zijde zou moeten zetelen in het bestuur. Sommige respondenten geven aan dat het belangrijk is de politieke component in de organen te laten zetelen aangezien zij verantwoording afleggen aan de bevolking en dat op die manier democratische vertegenwoordiging gegarandeerd is. Sommige andere respondenten pleiten er eerder voor om ambtenaren of experts te laten zetelen in de raad van bestuur (CR14, CR15, CR21, CR33). In de praktijk vinden sommige lokale besturen oplossingen om alvast de interne coördinatie tussen (politiek en) administratie te verzekeren aan publieke zijde:

“We hebben dat pragmatisch opgelost doordat de algemeen directeur en de financieel directeur van het woonzorgcentrum samen met de algemeen en financieel directeur hier een paar keer per jaar samen zitten en samen kort de belangrijkste zaken bespreken.” (CR15)

6.2.3.3 Gelijkenissen en verschillen

In de keuze voor zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verzelfstandiging is de **nood aan meer autonomie voor de uitvoering van de zorgactiviteiten** een **belangrijk argument**. Het argument lijkt gedeeld als het gaat over de nood aan meer (of voldoende) **beheersautonomie**, maar over de (mate van) **beleidsautonomie** lijkt er **meer verdeeldheid** (zie tabel 18). Het idee dat de aansturing en werking meer uit het politieke vaarwater moet komen, dat er sneller en efficiënter moet worden beslist om in te grijpen op de werking is een aspect dat vaak terugkomt. Bij de publiekrechtelijke verzelfstandiging is er met name de verwachting dat er meer expertise en knowhow kan worden ontwikkeld, terwijl lokale besturen in de privaatrechtelijke EVA's quasi exclusief (gaan) steunen op de expertise van de non-profit partner. De EVA neemt in beide gevallen het beheersmatige aspect over van de activiteiten, maar expertise en knowhow blijft in het geval van publiekrechtelijke verzelfstandiging nog binnen de publieke sfeer, terwijl in het geval van de privaatrechtelijke verzelfstandiging dit verschuift naar/zit bij de niet-publieke partners. Wat beleidsautonomie betreft is de praktijk in de onderzochte cases gevarieerd en zijn er verschillende meningen over de mate waarin

////////////////////////////////////
////////

hier de gemeente, en met name de politieke bestuurders, wel of geen belangrijke rol te vervullen hebben en de mate waarin politici dan wel ambtenaren vanuit de gemeente in de entiteit af te vaardigen zijn. Verschillende beoogde effecten worden aangebracht door de respondenten: het bedrijfsmatiger werken, professionalisering, de zorg kwaliteitsvoller maken etc.

Drijfveer	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Nood aan autonomie	- In de meeste cases beheers-autonomie; enkele cases ook beleidsautonomie - Expertise en knowhow - Bedrijfsmatiger werken, flexibeler optreden, kwaliteitsvollere zorg aanbieden	- Inadequate context en cultuur OCMW-aansturing - Inbreng expertise en knowhow van non-profit partner (beheer) - Idem beoogde effecten

Tabel 18: Nood aan autonomie

6.2.4 Politieke en beleidsmatige drijfveren

Gezien het uiteindelijke besluit tot verzelfstandiging onderworpen is aan de goedkeuring van de gemeenteraad van de publieke vennoten, blijft de **dienstverleningskeuze** een **politieke keuze** (Verhoest et al., 2010). Vandaar is het interessant na te gaan in hoeverre partijpolitieke en/of ideologische elementen een invloed hebben uitgeoefend op de verzelfstandigingskeuzes. Sommige experts geven immers aan dat in het verleden de gemeentelijke diensten en het OCMW soms “verdeeld” werden tussen machtsblokken zodat elk zijn of haar invloedssfeer had. De literatuur geeft verder ook aan dat politiek-ideologisch rechts eerder geneigd is verder te verzelfstandigen en ultiem meer te privatiseren en vice versa (Bel & Fageda, 2007, 2017). In dit stuk proberen we dus in te schatten **in hoeverre dergelijke politieke en beleidsmatige elementen (ook) verklaren waarom en hoe er verzelfstandigd werd**. We bekijken deze groep van drijfveren als een ruime categorie waaronder volgende elementen van belang kunnen zijn:

- Een nieuwe beleidsploeg
- Het ideologisch profiel van de coalitie
- Het partijpolitieke aspect
- De langdurigheid van politieke partijen die aan de macht zijn

We baseren ons op hetgeen door respondenten hieromtrent werd meegegeven en keken ook in hoeverre de politieke constellatie op het tijdstip van de eigenlijke beslissing een rol kan hebben gespeeld. We stellen vast dat dit een gevoeliger onderwerp was tijdens de gesprekken, dus hetgeen volgt is ook met de nodige nuance te lezen.

6.2.4.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

Omtrent de vraag welke politieke elementen eventueel meespelen in de beslissing, bestaat er een heel divers beeld over de respondenten en cases heen. De belangrijkste aspecten zijn de volgende:

- Sommige respondenten wijden een deel van de verklaring van de verzelfstandigingkeuze toe aan de **wijziging van het politiek landschap**. Dit kan door een nieuwe coalitiewissel die de verzelfstandigingsoefening duidelijk op de agenda zet (CR17, CR31, CR29) of waar er reeds in partijprogramma's gewag wordt gemaakt van de reorganisatie van de zorgactiviteiten (CR8),

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

maar evenzeer door een persoonswissel in burgemeesterschap of OCMW-voorzitterschap (CR17).

- **Ideologie** wordt in sommige cases vermeld om te verklaren waarom er gekozen werd voor publiekrechtelijke verzelfstandiging (CR8, CR12, CR18, CR29). Lokale partijen die grotere zuinigheid in de publieke financiën in hun programma hebben staan vormen ook een reden om tot verzelfstandiging over te gaan (CR28). Heel wat respondenten **nuanceren** echter de ideologische drijfveer in het al dan niet kiezen voor de markt. Zij stellen dat dit op lokaal niveau veel minder meespeelt (CR1, CR7, CR10):

“Je zou kunnen zeggen dat de liberale strekking eerder richting privatisering of vermarkting van diensten gaat kijken, maar ik moet zeggen dat er daarrond op geen enkel moment een initiatief of een vraag geweest is.” (CR1)

- We zien over de cases heen een **zeer breed palet van politieke partijen en OCMW-voorzitters** die de verzelfstandiging hebben gedragen in de verschillende lokale besturen, maar waar het niet tot specifieke partijen of tot partijpolitieke deals terug te brengen is. In de cases waarin **veel deelgenoten** in de vereniging zitten (= verschillende lokale besturen) blijkt vaak ook dat een heterogeen palet van partijen vertegenwoordigd is, waardoor een partij die in het ene lokaal bestuur bijvoorbeeld in de oppositie zit, in een andere gemeente in de meerderheid zit (CR8, CR12, CR11, CR24). De respondenten geven aan dat dit complexe oefeningen zijn door de veelheid aan visies en politieke invloeden, maar dat het resultaat van het verzelfstandigingsproject uiteindelijk zeer breed gedragen wordt door een breed scala aan politieke partijen. In een andere case wordt dan weer duidelijk naar voor geschoven dat een gemeenschappelijke politieke kleur of visie de initiële samenwerking vergemakkelijkt (CR1).

6.2.4.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

De respondenten halen een aantal politieke elementen aan die de verzelfstandiging (deels) kunnen verklaren. We lijsten de belangrijkste elementen op:

- Op het vlak van **politieke veranderingen** trekken twee zaken de aandacht. Enerzijds deed er zich in een groot aantal cases een politieke **coalitiewissel** voor. Heel wat respondenten, zowel politici als managers, identificeren die wissel in het gemeentebestuur als een belangrijk moment waarop de uitvoeringsvorm van de woonzorg en meer concreet het idee om te verzelfstandigen, ofwel (a) wel op tafel komt of (b) finaal beslecht wordt. Soms manifesteerde het samenwerkingsvraagstuk zich al veel langer binnen de gemeente, maar werd er geen beslissing genomen door politieke onenigheid. Nieuwe coalities of coalitiepartners hakten dan wel de knoop door om te reorganiseren (CR2, CR15, CR6, CR5). In andere gevallen gaat het duidelijk om een breuk in visie waarop de woonzorg zou moeten worden georganiseerd (CR21, CR20). In dergelijke gevallen geven respondenten bijvoorbeeld aan dat de oude coalitie de privaatrechtelijke piste niet zou bewandeld hebben, maar de nieuwe coalitie daar wel voor kiest. Anderzijds zijn er ook cases waar er reeds lang dezelfde partij of coalitie aan de macht is, maar die toch ook van vorm veranderen (CR26, CR9, CR22, CR16). Die continuïteit van bestuur maakt het volgens sommige non-profit actoren ook interessanter om in zee te gaan met de publieke actor (CR32).
- Wat de houding van de **oppositie** betreft ten opzichte van de verzelfstandiging, zien we dat meerderheid en oppositie strijd leverden over het al dan niet verzelfstandigen. Tegelijkertijd zien we een aantal cases waarin duidelijk is gekozen voor een breed gedragen project over meerderheid en oppositie heen (CR6, CR9).

////////////////////////////////////
////////

- #### 6.2.4.3 *Gelijkenissen en verschillen*

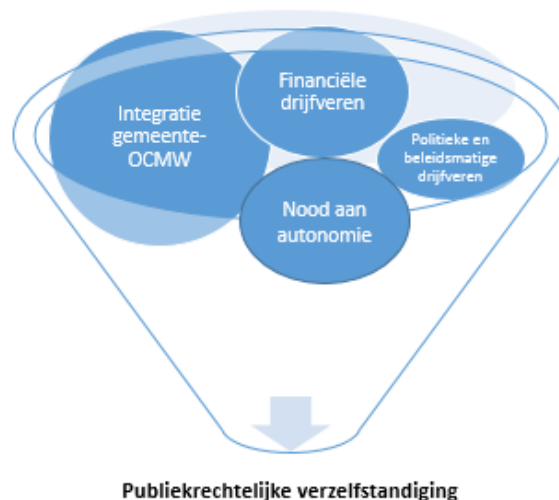
Drijfveer	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Politieke en beleidsmatige drijfveren	- Wijzigingen in het politieke landschap - Ideologie: “zorg publiek houden” - Alle politieke partijen verzelfstandigen publiekrechtelijk	- Vaak bij coalitiewissel - Ideologie: belang traditionele zuilen - Op één case na geen linkse partijen in coalitie

////////////////////////////////////
////////

6.2.5 Besluit drijfveren

Vier soorten motieven speelden een rol in de keuze om publiek- of privaatrechtelijk te verzelfstandigen. Hoewel dezelfde motieven spelen, varieert soms de manier waarop ze tot uiting komen in beide vormen van verzelfstanding. We vatten het voorgaande hier nog beknopt samen. De figuren 4 en 5 hieronder pogen het relatieve belang van de motieven per type verzelfstanding te illustreren.

- Wat de **publiekrechtelijke verzelfstanding** aangaat spelen financiële motieven een belangrijke rol en dat is het meest uitgesproken voor de OCMW-verenigingen met woonzorgactiviteiten. Naargelang de situatie gaat het om urgente financiële motieven (bv. nieuwe infrastructuur vereist) dan wel een bezorgdheid over de betaalbaarheid/kostprijs op de langere termijn (bv. personeelskost) en de verwachting dat verzelfstanding tot bepaalde besparingen zal leiden (bv. goedkoper personeelsbeleid). De integratie gemeente-OCMW speelt eveneens een rol in heel wat cases, ofwel als versneller van een al lopend debat, of als een expliciete reden om verzelfstanding te gaan overwegen en kiezen. Een derde motief is een grotere autonomie in de bedrijfsvoering mogelijk maken, al zijn meningen gevarieerd over de precieze gewenste invulling van die autonomie (en met name de mate van beleidsautonomie). Een vierde soort motieven betreft het politieke en beleidsmatige, al blijkt dat een eerder diffuus beeld waarin, naargelang de concrete case, elementen soms expliciet of hoogstens impliciet als drijfveer werden aangegeven. Samengevat spelen dus vier soorten motieven die zich in de praktijk, naargelang de case, anders laten mengen, maar waarbij de integratie gemeente-OCMW zeer verklarend is, en financiële drijfveren en nood aan autonomie sterker aanwezig lijken dan de politieke en beleidsmatige drijfveren.

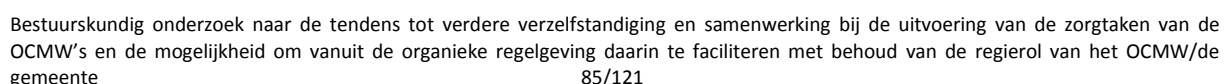


Figuur 4: Relatieve belang van drijfveren (publiekrechtelijke verzelfstanding)

- Bij de **privaatrechtelijke verzelfstandigingen** staat het financiële motief centraal. Ook hier varieert dit motief van een geleidelijk groeiende bezorgdheid omtrent sluimerende financiële verliezen tot een acute financiële uitdaging van een nieuwbouw. De integratie gemeente-OCMW heeft in sommige gevallen gezorgd voor een kerntakendebat, maar over de cases heen lijkt de impact van de bestuurlijke ontwikkeling eerder ondergeschikt aan andere motieven waaronder in het bijzonder het financiële. In de onderzochte cases speelde het idee om samen

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

////////////////////////////////////
////////



Naast het kennen van de motieven voor verzelfstandigingskeuzes is het ook relevant om te weten **welke actoren binnen een lokaal bestuur hiertoe het initiatief nemen**. Over de cases heen zien we een waaier aan actoren die kunnen ondergebracht worden onder OCMW en/of gemeente en verder eerder op het politieke of het ambtelijke niveau. Opmerkelijk is dat de identificatie van de initiatiefnemers per case zeer gelijklopend werd aangeduid door de respondenten. Volgende zaken vallen op (zie tabel 20):

- | Publiekrechtelijk | Privaatrechtelijk |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Meestal OCMW-initiatief (tandem voorzitter-secretaris) - Meerdere OCMW's: belang bestaande overlegplatform tussen secretarissen en voorzitters - 1 case zeer duidelijk ambtelijk gestuurd - Enkele cases: gemeente die jaarlijkse financiële enveloppe wilt verminderen | <ul style="list-style-type: none"> - Steeds vanuit (gemeentelijke) politieke niveau |

Uit de cases leiden we af dat de verzelfstandiging **vooral gebeurt op initiatief van het politieke niveau**. Bij privaatrechtelijke cases is dat het duidelijkst, bij publiekrechtelijke cases is er vaker sprake van een gecombineerd politiek-ambtelijk initiatief. Deze vaststelling wordt ook bevestigd in de andere interviews met de stakeholders met helikopterview (SH5, SH1).

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

6.4 PUBLIEKRECHTELIJK VERSUS PRIVAATRECHTELIJK: EEN AFWEGING?

Vanuit beleidsoogpunt is het eveneens relevant om te weten in hoeverre de verzelfstandigingskeuzes een weldoordachte afweging tussen verschillende vormen inhoudt of er eerder snel voor een bepaalde vorm gekozen wordt binnen de juridische mogelijkheden en waarom er finaal voor een publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke vorm gekozen wordt. Dus waar eerder in dit rapport algemene motieven aan bod kwamen, gaat het hier met name over de afweging tussen de verschillende vormen.

Algemeen gesproken stellen we vast dat in sommige cases respondenten effectief zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke opties hebben onderzocht, terwijl in andere gevallen resoluut voor de ene of de andere vorm werd gekozen. Een belangrijk aspect dat in dit kader ook in een aantal cases naar boven kwam betreft artikel 60, §6 van het OCMW-decreet, waardoor het eigenlijke afstoten van OCMW-dienstverlening juridisch niet evident blijkt te zijn (VVSG, 2016a). We werken dit hieronder verder uit.

6.4.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

In 9 van de 11 cases werden woonzorgactiviteiten ondergebracht in een publiekrechtelijke vereniging. Bovendien zijn deze, op één uitzondering na, allemaal opgericht na de decretale wijziging in 2013 met de creatie van de hoofdstuk IV-vereniging. In principe kon er dus ook worden geopteerd om deze onder te brengen in een privaatrechtelijke vereniging. Uit de analyse vallen volgende zaken op:

- In slechts enkele lokale besturen kwam de optie **afstoting** aan bod in de discussies (CR17, CR11). Die debatten worden vooral geïnitieerd met vragen zoals: “Is het nog nodig dat we publieke activiteiten ontwikkelen?” of “Zijn er niet genoeg privé initiatieven die dit kunnen realiseren?”. De uiteindelijke keuze om de activiteiten niet af te stoten, aldus de respondenten, lag niet zozeer in het feit dat het juridisch moeilijk zou zijn om dat te realiseren, maar werd gemotiveerd vanuit het idee dat de publieke zorg handhaven een belangrijke doelstelling vormde voor de lokale besturen. In de andere cases werd volgens de respondenten de piste omtrent eventuele afstoting nooit overwogen, omdat het belang van publieke zorg en het behoud van controle vanaf het begin centraal stond.
- In enkele cases werd er duidelijk ook gekeken naar **non-profit actoren** om mee samen te werken in een privaatrechtelijke vereniging. De samenwerking werd opengesteld voor zowel non-profit actoren als publieke actoren. Zo geeft een respondent aan dat het eerst de bedoeling was om samen te werken met een non-profit partner aan de overkant van de straat, maar dat er toch uiteindelijk voor de publiekrechtelijke optie gekozen is omdat er politiek geen draagvlak kon worden gevonden voor de eerste optie (CR12). Bij twee cases bestond er een interesse om samen te werken met non-profit, maar was er geen interesse of geen aanbod van non-profit spelers, mede door het feit dat het marktaandeel van publieke woonzorgcentra historisch gezien zeer hoog ligt in de regio (CR18, CR19). Interessant om vast te stellen is dat ook **commerciële groeperingen** ingingen op marktbevragingen, ondanks het feit dat ze juridisch gezien geen partner konden worden (CR12, CR10). Respondenten geven aan dat het water in die cases tussen de publieke en profitsector ook te diep was:

“Wij merkten dat die cultuur toch sterk verschillend was. Dat waren echte commerçanten, dat waren verkopers, dus dat was toch een serieus cultuurverschil, moet ik wel zeggen.” (CR28)

- Over deze cases heen valt het op dat het oprichten van een privaatrechtelijke vereniging wel ter sprake kwam, maar veelal niet als serieuze piste werd overwogen. De voornaamste aangehaalde

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

reden hiervoor is dat de lokale besturen in kwestie de zorg wel **in publieke handen willen blijven houden**. In deze cases koos men ex ante al voor de publiekrechtelijke optie, in plaats van alle opties ernstig te overwegen en de voor- en nadelen tegenover elkaar af te wegen:

“We wilden ook een sterke publieke actor worden. Het is een vaststelling dat we binnen de muren van de openbare sector gekeken hebben. Want er ligt bijvoorbeeld een privaat woonzorgcentrum vlak naast ons, maar daar zijn geen gesprekken mee geïnitieerd.” (CR1)

6.4.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

In de cases van privaatrechtelijke verzelfstandiging werden soms ook de publiekrechtelijke mogelijkheden bekeken. Soms werd ook een volledige afstoting overwogen. We stellen onderstaande zaken vast:

- Wat betreft **afstoting** van de woonzorgactiviteiten zijn er respondenten die nadrukkelijk aangeven dat, indien het juridisch mogelijk was om dit te doen, dit een belangrijke optie was geweest om te volgen (CR26, CR22). In die zin fungeert artikel 60, §6 van het OCMW-decreet als een grendel op het daadwerkelijk afstoten van dienstverlening. Het desbetreffende artikel stelt immers dat een lokaal bestuur een bestaande activiteit pas volledig mag afstoten als ze kan aantonen dat de behoefte in de gemeente niet meer bestaat. Het kiezen voor de privaatrechtelijke verzelfstandiging vormt dan een “second best option” voor de lokale besturen in kwestie.
- Wat opvalt bij de andere privaatrechtelijke cases is dat er al verschillende oefeningen werden gedaan om samen te werken met een private partner, al was dit juridisch vóór 2013 nog niet mogelijk. Respondenten geven aan dat ze al op de nieuwe vorm anticipeerden om er bij goedkeuring meteen gebruik van te kunnen maken, zeker in combinatie met het feit dat de nieuwe vorm nog enige controle en sturing inhoudt:

“In 2012 is de wetgeving gewijzigd geweest waardoor het mogelijk was om een hoofdstuk IV-vereniging op te richten en toen zijn we echt gaan samenzitten.” (CR15)

- Een ander opvallende vaststelling is dat bij de marktbevraging die lokale besturen uitschrijven ook **commerciële groeperingen** kandidaturen insturen (CR20, CR9, CR5). Respondenten geven aan dat, losstaand van het feit dat er juridisch enkel met non-profit actoren kan worden verzelfstandigd, samenwerking met commerciële groeperingen gevoeliger en moeilijker ligt omwille van cultuurverschillen en andere filosofieën. Dit element bevestigt wel het beeld van een actief prospecterende commerciële markt die naar verdere groeiomgelegenheden zoekt.
- In de zoektocht naar een gepaste uitvoeringsvorm voor de woonzorgactiviteiten werd in enkele gevallen **ook overwogen om met de publiekrechtelijke variant te werken**. De argumenten om finaal toch voor de privaatrechtelijke variant te kiezen, zijn divers. Zo geeft een respondent aan dat de publiekrechtelijke variant een optie was, maar dat de samenwerking met naburige publieke actoren niet voor de hand lag. Dat had te maken met het feit dat er geen interesse was in de regio, dat er recentelijk een nieuwbouw was gezet door andere lokale besturen, of dat er geen interesse was om met een grotere publieke actor samen te werken die de lokale verankering niet kon garanderen (CR26, CR9). Andere respondenten geven ook het argument aan dat de oefening om samen te werken met een groot aantal publieke actoren uiteindelijk stopte omdat de variëteit van de leden te divers zou zijn of dat de oefening te langdurig en complex verliep (CR21, CR20). Een ander aspect betreft het stemgewicht van het eigen lokaal bestuur in een grote publiekrechtelijke vereniging:

////////////////////////////////////
////////

(CR6)

- meerdere publieke partners (CR14, CR5).

6.4.3 Gelijkenissen en verschillen

maar er in de omgeving geen of onvoldoende geïnteresseerde spelers zijn door de marktsituatie.

samenwerken blijkt verder wel aan een behoefte te voldoen.

////////////////////////////////////
//////////

Voor beide strategieën analyseren we niet enkel waarom hiervoor werd gekozen, maar bevroegen we ook een toekomstblik van de respondenten met betrekking tot eventuele verdere schaalvergroting.

6.5.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

6.5.1.1 Structurele schaalvergroting

In de 11 publiekrechtelijke cases zitten 5 enkelvoudige en 6 meervoudige (= minstens twee verschillende lokale besturen) verenigingen. In de analyse maken we gemakshalve een onderscheid tussen deze twee groepen:

- Onder de publiekrechtelijke verenigingen bestaande uit **één lokaal bestuur** valt op dat er, op één case na, **duidelijk gekozen** werd om te verzelfstandigen binnen het eigen grondgebied. De lokale besturen die voor deze optie hebben gekozen argumenteren dat ze al een relatief grote gemeente zijn en dus al over een **redelijk grote schaalgrootte** beschikken. Om die schaal eventueel verder te vergroten door leden toe te voegen, blijken de meningen van de respondenten verdeeld. Zo geven enkele respondenten aan dat het duidelijk de bedoeling is om, indien er interesse is van naburige lokale besturen, om deze op te nemen in de OCMW-vereniging (CR29, CR10, CR28). In de andere cases wordt duidelijk geponeerd dat dit type schaalvergroting niet gewenst is, maar dat er over andere samenwerkingen wordt nagedacht met zowel publieke spelers als non-profit spelers (CR3, CR30). Het beeld van verschillende OCMW-verenigingen die op hun beurt gaan samenwerken (zonder echter te fuseren) en dus een nieuwe samenwerkingslaag creëren is dus niet ondenkbaar.
- Bij de publiekrechtelijke verenigingen met **meerdere gemeentelijke vennoten** vormde het zogenaamd **opschalen** via het betrekken van meer lokale besturen een **belangrijk motief**. Door die schaalvergroting is er volgens de respondenten meer mogelijk, kan er kostenbesparend gewerkt worden, maar is het vooral ook een manier om de uitdagingen die op hen afkomen beter de baas te kunnen (CR8, CR18). In de meeste cases gaat het dan ook kleinere lokale besturen die deze voordelen opzoeken. Wat daarbij opvalt is dat deze oefeningen vaak starten met **veel meer potentieel geïnteresseerde gemeenten** uit de regio die daarvoor ook al voor andere zaken goede contacten onderhielden of samenwerkten, maar die uiteindelijk uitgedund worden (CR11, CR8, CR12, CR7, CR19). Met andere woorden: als er al een bepaalde samenwerking bestaat in een regio die goed fungeert, vergemakkelijkt dit alvast het begin van de gesprekken. Tegelijkertijd blijkt dat dit geen garantie is dat iedereen uiteindelijk mee stapt in de samenwerking.

“En samenwerken met anderen als klein bestuur, met één woonzorgcentrum, dan denk ik dat je niet klaar bent voor de toekomst. Dus dan zijn we beginnen zoeken en hebben we eigenlijk alle gemeentebesturen rond ons uitgenodigd om mee te denken aan die oefening.” (CR18)

Redenen daarvoor zijn onder andere de timing van het proces, maar ook de vrees opgeslorpt te worden door het grote amalgaam van gemeenten en verschillende invloeden. Heel wat gemeenten uiten de vrees geen autonomie of controle meer te hebben over de activiteiten op het eigen grondgebied. Wat wel opvalt is dat er in heel wat cases met woonzorg een **duidelijke visie** bestaat bij zowel het managementniveau als het politieke niveau dat er op termijn meer leden zullen bijkomen om die schaalvoordelen te creëren. De opgerichte vereniging wordt met andere woorden gezien als een **vehikel** om in de toekomst **verder te groeien**. Respondenten die de groei voor ogen hebben wijzen erop dat een regionale aanpak van het woonzorgaspect op

////////////////////////////////////
////////

zichzelf belangrijk is, maar ook strategisch om zich te wapenen tegen de grote commerciële spelers of tegen andere grote publieke spelers die hun actieterrein uitbreiden.

“Maar er is ook gesteld dat de vereniging openstaat voor een uitbreiding, dus we hebben echt wel bewust gezegd van: kijk, dit is een stap, maar dat is geen eindfase.” (CR19)

- Wat betreft de opgerichte verenigingen waar geen woonzorg wordt aangeboden maar die zich met andere activiteiten bezig houden, valt ook op dat er vaak al een lange **traditie van samenwerking** bestond tussen OCMW's en/of gemeenten in een bepaalde regio en dat ze hun schaal qua leden passend vinden en dus geen nood zien om nieuwe partners aan te trekken. Het gaat dan om relatief grotere groepen van eerder kleinere besturen die samen schaalvoordelen willen creëren door de samenwerking om bijvoorbeeld samen subsidies aan te vragen, samen personeel aan te werven voor bepaalde projecten, meer back-up voor bepaalde diensten te voorzien, waar dat niet mogelijk is om dit binnen één lokaal bestuur te realiseren (CR24, CR13). Opmerking is dat dit geldt voor de ondervraagde verenigingen, maar VVSG en ABB aangeven dat andere OCMW-verenigingen zonder woonzorgcentra nog steeds in ledenaantal toenemen.

6.5.1.2 Contractuele schaalvergroting

Naast het opnemen van vennoten om tot schaalvergroting te komen, blijken de verenigingen heel wat andere manieren te hanteren om schaaffecten te creëren. Het gaat daarbij niet om een institutionalisering naar lidmaatschap binnen de vereniging, maar eerder om contractuele samenwerkingen. Volgende zaken kwamen in de gesprekken aan bod:

- Heel wat respondenten geven aan gezamenlijke **aankooprelaties** te onderhouden met andere publieke of non-profit spelers (CR28, CR29, CR30, CR17). De argumentatie is dan dat de gezamenlijke aankoop van materiaal ervoor zorgt dat de prijs per eenheid lager ligt. Opmerking hierbij is dat dit ook mogelijk is als men niet verzelfstandigd.

“Ik ga een voorbeeld geven, de aankoop van medicatie. Daar hebben wij al een eerste gezamenlijke aankoop gedaan met 5 gemeenten die elk publieke rusthuisvoorzieningen hebben. En dat heeft ertoe geleid dat je uiteindelijk sterker staat. In afwachting van structurele en statutaire samenwerking, kan je nu al heel veel dingen doen. Waarom zou je dat niet gemeenschappelijk doen? (CR17)

- Ook zijn er enkele grotere verenigingen die nadrukkelijk op zoek zijn naar de **ontwikkeling van activiteiten buiten de gemeentegrenzen of verenigingsgrenzen**, zonder daarvoor per se nieuwe leden binnen te brengen (CR29, CR3, CR30). Het gaat volgens de respondenten dan niet om in concurrentie te treden met andere mogelijke publieke spelers, maar wel om in te spelen op lacunes van dienstverlening die er daar bestaan:

“Het OCMW in die gemeente kan nu kwaliteitsvolle maaltijden serveren. En de sociale correcties, ja dat is het budget van het plaatselijke OCMW. Maar wij gaan bijvoorbeeld niet in concurrentie treden als er een OCMW daar zelf voor in staat. Neen, maar de deur is open, we spreken met elkaar.” (CR30)

- Ook geven sommige lokale besturen aan hun **exploitatie** uit te besteden aan andere publieke partners om op die manier te genieten van schaalvoordelen en expertise van die partner (CR4, CR3).

////////////////////////////////////
////////

- Een belangrijk aspect dat over de cases met woonzorg heen aan bod kwam is dat de zorgsector in principe een **“volumeomgeving”** is. Daarom wordt er in heel wat van de cases ook gepoogd om naar schaalvergroting te gaan in aantal bedden om zo de rendabiliteit te verbeteren. In enkele cases wordt er ook duidelijk aangegeven dat er werd ingeschreven in de statuten dat zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke leden kunnen toetreden tot de vereniging. Sommige respondenten geven aan dat ondanks het feit dat daar momenteel niet aan wordt gedacht, het niet de bedoeling is om **private actoren** op voorhand uit te sluiten in de toekomst (CR4, CR1). Een andere respondent geeft aan dat er ook schaalnadelen bestaan in samenwerkingen en dat dat een reden vormt om schaal niet te gaan zoeken in het opnemen van extra lokale besturen. Het gaat dan vooral om transactiekosten, meer bepaald over de tijd en moeite die lokale besturen moeten investeren in een dossier of in samenwerking in het algemeen (CR30).

6.5.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

6.5.2.1 Structurele schaalvergroting

Bij de privaatrechtelijke verzelfstandigingen zijn steeds zowel OCMW en gemeente als vennoten opgenomen in de vereniging, en minstens één non-profit partner. Wat opvalt over de cases heen is dat de lokale besturen die voor een privaatrechtelijke verzelfstandiging hebben gekozen **relatief klein** zijn naar inwonersaantal toe. Enkele publieke respondenten geven dit zelf ook aan als één van de redenen om op zoek te gaan naar verzelfstandiging en samenwerking, zeker in combinatie met de realisatie en exploitatie van een nieuwbouw of een, relatief gezien, uitgebreide woonzorg (CR16, CR20, CR6).

Deze schaalstrategie komt nadrukkelijk naar boven in de gesprekken, maar niet zozeer om een verzelfstandiging op te richten met meer leden of gemeenten. Uit alle gesprekken komt duidelijk naar voor dat het **“lokaal verankerd karakter van de vereniging”** een belangrijk aspect vormt in de (toekomstige samenwerking) tussen publieke en non-profit partner. Deze schaalvergroting is in die zin “binnenstructureel” te noemen.

Dit uit zich in verschillende zaken:

- Het valt op dat in 6 van de 8 verzelfstandigingsoefeningen werd gekozen voor een **non-profit partner** die **reeds activiteiten exploiteerde** op het **grondgebied** van de gemeente en in veel gevallen letterlijk aan de overkant van de straat een woonzorgcentrum uitbaatte. De keuze van het lokaal bestuur om te kiezen voor de non-profit partner blijkt uit de analyse ook deels geïnspireerd op die aanwezigheid. In enkele cases was er, voor er sprake was van samenwerking, reeds contact tussen de twee instellingen, vooral gericht op expertisedeling en de vaststelling dat de non-profit actor wel break-even kon draaien (CR9), terwijl in andere cases de publieke partner pas in aanraking kwam met de non-profit actor toen er werd besloten tot samenwerking (CR26).
- Ook langs de **non-profit zijde** bestond er een wens om de OCMW-vereniging lokaal verankerd te houden. Non-profit actoren geven aan dat het een troef is om gekozen te worden als er reeds een eigen instelling in de buurt uitgebaat wordt (CR27). Ze geven verschillende argumenten aan waarom er wordt gekozen om die privaatrechtelijke verenigingen lokaal (in plaats van intergemeentelijk) te houden. Enerzijds is er de wens om complexe structuren met meerdere publiekrechtelijke actoren te vermijden om snelle besluitvorming toe te laten. De privaatrechtelijke partner heeft bovendien in quasi alle cases het overwicht op het vlak van

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

stemmen. Anderzijds zou het inbrengen van andere publiekrechtelijke actoren kunnen zorgen voor discussies omtrent grote dossiers met betrekking tot onder andere investeringen:

“Maar onze visie is om die VZW’s lokaal te houden. Want anders is het moeilijk om binnen één vzw met verschillende partners te werken. Als er gaat geïnvesteerd worden. Waar gaat dat dan zijn? Op het grondgebied van welk lid? Moesten er drie aparte bedrijven of NV’s of VZW’s geweest zijn, of ook nog een bestuur, maar die een overkoepelende samenwerking hebben, daar zou ik wel in geloofd hebben.” (CR27)

- Gevraagd naar de **toekomstvisie** van zowel de publieke partners als de non-profit partners blijkt dat er momenteel dan ook geen wens bestaat om dit naar de toekomst toe te wijzigen. Een facet dat vaak naar boven komt binnen die argumentatie is de vrees van de leden om bij beslissingen rekening te moeten houden met nog meer actoren (CR33). Grote non-profit spelers creëren daarom ook liever telkens een specifieke vereniging met een bepaalde gemeente. De schaalvoordelen op het niveau van de eigen ruimere groep creëren ze dan eerder via contractuele constructies.

6.5.2.2 Contractuele schaalvergroting

Dat de schaalvergrotingsfocus niet ligt op het opnemen van meer vennoten in de vereniging, doet vermoeden dat er op andere manieren schaalvoordelen worden gezocht. Twee relevante elementen worden aangereikt door de respondenten die voor de samenwerking hebben gezorgd:

- Enerzijds het aspect van de **kleinschaligheid** van het OCMW-rusthuis en/of het non-profit woonzorgcentrum binnen de gemeente. Door de woonzorgcentra samen te brengen ontstaat er met andere woorden al een schaalvergroting die zich uitdrukt in een verhoging van het **aantal bedden of kamers binnen dezelfde gemeentegrenzen**. De argumentatie daarbij is dat het samenbrengen van de kamers ervoor kan zorgen dat er rendabeler kan gewerkt worden:

“Zij hadden 97 bedden en wij 73 bedden. Dus dat zou eigenlijk een totaal zijn van 170 bedden wat al veel rendabeler is.” (CR2)

“Wij hadden een rusthuis van een te kleine schaal, 54 bedden waarvan we er maar 45 exploiteerden, omdat we een keer een brand hadden gehad in het gebouw en waardoor een vleugel niet meer bruikbaar was. Dus we zaten op een heel kleine schaal. Naar rendabiliteit toe was dat een hele moeilijke oefening.” (CR16)

Opmerkelijk daarbij is dat ook de **non-profit actor** in heel wat cases aangaf dat de samenwerking met de publieke partner voor hen ook een **oplossing** bood omwille van de kleinschaligheid van hun initiatief op het grondgebied. Zo (co-)initieerde de non-profit partner ook in een klein aantal cases de eerste gesprekken om naar schaalvergroting te gaan om op die manier middelen efficiënter te kunnen inzetten (CR33, CR14). Deze vaststelling hangt ook samen met een tendens waar non-profit actoren steeds meer, ook onder impuls van belangenverenigingen, het contact opzoeken met publieke actoren (SH6, SH7, SH8). Enkele bronnen geven ook aan dat het idee hierachter is om vanuit publieke en non-profit samen voldoende schaal en tegengewicht te kunnen bieden tegenover de private commerciële spelers die vaak zelfs internationaal actief zijn (SH3, SH7).

- Anderzijds wijzen respondenten op het belang van de non-profit partner, die lid is van een **grotere koepelorganisatie**, om via die weg schaalvoordelen te creëren. Die overkoepelende structuur huisvest meestal verschillende vzw’s die in een bepaalde regio actief zijn en staat in

////////////////////////////////////
////////

voor administratieve ondersteuning. Hun personeelsdienst, HR, financiële dienst, en IT-beleid ondersteunen verschillende woonzorgcentra. De meest voorkomende argumenten betreffende de schaalvergroting zijn: het verdelen van de overhead, een gezamenlijk aankoopbeleid en het efficiënter inzetten van personeel. Voor lokale besturen vormt dit gegeven ook precies een reden om samen in zee te gaan met een non-profit actor die deel uitmaakt van een groter geheel (CR5). Volgens respondenten vindt die schaalvergroting ook eerder plaats in het koepelorgaan, dan in de afzonderlijke vzw's die ressorteren onder de koepel (CR32). Een kritische bemerking daarbij betreft of ook dit niet voor mogelijke schaalnadelen kan zorgen. Een tussenstructuur creëren (een uitgebreide overkoepelende staf of management) vergt namelijk ook financiële inspanningen.

6.5.3 Gelijkenissen en verschillen

Over de cases heen kwam het **schaalaspect, en de wens deze te vergroten, sterk naar boven** (zie tabel 22). Verschillende schaalvergrotingsstrategieën kwamen aan bod. Naast “structurele schaalvergroting” (door het aantal leden van de OCMW-verenigingen te vergroten) blijkt ook “contractuele schaalvergroting” een belangrijke strategie te zijn die bij sommige respondenten duidelijk de voorkeur wegdraagt. Zo zagen sommige respondenten de OCMW-verenging als een vehikel om gemeente-overschrijdend te werken en aan schaal te winnen. Andere relatief grotere verenigingen, die enkelvoudig zijn verzelfstandigd, zoeken deze schaalvergroting niet zozeer via het opnemen van nieuwe leden. Ook zijn sommige OCMW-verenigingen exploitaties aan het overnemen van andere woonzorgcentra. Verder geven ook heel wat respondenten aan dat gezamenlijke aankooprelaties een stap kan zijn in het bereiken van schaaffecten. Een ander aspect dat naar boven kwam is dat sommige OCMW-verenigingen activiteiten gaan ontwikkelen op het grondgebied van andere gemeenten, zonder dat die gemeente noodzakelijk als vennoot worden opgenomen binnen de vereniging. Er is wel een **verschil in de percepties** van de respondenten van de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verenigingen met betrekking tot het **aantal leden tot schaalvergroting**. Bij de publiekrechtelijke cases ligt de focus op potentiële schaalvergroting via zowel het uitbreiden van het aantal vennoten als via contractuele afspraken, terwijl het accent bij de privaatrechtelijke cases vooral gelegd wordt op het in zee gaan met een non-profit actor die deel uitmaakt van een koepelorganisatie en waar er contractuele schaalvoordelen kunnen ontstaan. Het uitbreiden in schaal met nieuwe leden, lijkt in die groep momenteel daarom uitgesloten, volgens de respondenten.

Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Structurele schaalvergroting - Enkelvoudig: reeds redelijke schaal-grootte - Meervoudig: belang van schaalvergroting als motief en staan open voor meer vennoten	Structurele schaalvergroting - Lokaal verankerd karakter van vereniging: zowel non-profit partner als publieke partner
Contractuele schaalvergroting - Belang van gezamenlijke aankooprelaties - Activiteiten buiten de grenzen - “Belang van volumeomgeving”	Contractuele schaalvergroting - Belang van grotere moederorganisatie: verdelen overhead, aankoopbeleid, personeel etc.

Tabel 22: Een hang naar schaal en nieuwe leden?

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

De onderzochte OCMW-verenigingen bieden een divers pakket van activiteiten aan. Sommigen richten zich puur op woonzorgactiviteiten, terwijl anderen zich focussen op het zogenaamd “continuüm van zorg”. In de meest verregaande vorm lijkt er sprake van de ambitie om een soort “OCMW 2.0” of “OCMW-bis” op te richten waarin alle “voormalige” OCMW-activiteiten worden ondergebracht, met uitzondering van de OCMW-taken die niet mogen verzelfstandigd worden (SH1, SH3, SH7). Uit de gesprekken met stakeholders en experts valt op te maken dat het type activiteit en het aantal activiteiten ook meespeelden in de keuze tot verzelfstandiging. Zo werd er in sommige cases duidelijk gekozen om een bepaalde zorgactiviteit niet op te nemen of net wel. Dit onderdeel gaat dus in op de relevantie van de **aard van de taken of activiteiten** in de verzelfstandigingskeuze. Bij het motief “nood aan autonomie” kwam al naar boven dat heel wat respondenten aanhalen dat (een deel van de) zorgactiviteiten op afstand worden geplaatst omwille van de specifieke context en markt waarin deze zich bevinden. Verder richten we ons ook op de visie van de respondenten naar de opname van meer activiteiten naar de toekomst toe. De discussie omtrent het aspect taak- en doelomschrijving komt later aan bod (zie deel 7.1.2).

In de publiekrechtelijke verzelfstandigingsoptie kunnen lokale besturen kiezen om quasi alle taken of activiteiten hieronder te plaatsen, uitgezonderd van de OCMW-kerntaken zoals bijvoorbeeld de toekenning van individuele steunverlening. Enkele zaken vallen op wat betreft de opgenomen taken of activiteiten binnen de verenigingen:

- “Ja, voor ons was het vooral belangrijk dat je activiteiten kan samen zetten die meer een marktlogica kennen, waar de bedrijfsvoering veel meer moet afgesteld staat op de sector. En andere taken, die de logica van de overheid volgen, dat je die ook samen zet.” (CR7)*

- ////////////////////////////////////
////////

een taak of activiteit (CR8, SH7). De verenigingen nemen dan taken op waar inwoners bij wijze van spreken uit een heel uitgebreid aanbod kunnen kiezen over hun hele levensloop heen:

“Wel wij willen eigenlijk een beetje de hele brede waaier van dienstverlening aanbieden. Dus zorg van A tot Z, bij wijze van spreken. Van de wieg tot het palliatieve verhaal, om het niet oneerbiedig uit te drukken. Dat is ook de sterkte van de publieke sector denk ik.” (CR29)

- De uiteindelijke activiteiten die worden opgenomen in de vereniging zijn een product van wat er aan dienstverlening al bestond en (de mix van) de twee voorgaande insteken. Over twee activiteiten bestond er binnen de cases geregeld discussie om ze al dan niet op te nemen: de **kinderopvang** en het **lokaal dienstencentrum**. Zo hebben sommige OCMW-verenigingen duidelijk gekozen om beide activiteiten op te nemen in de vereniging, of slechts één van de twee, of geen. Losstaand van het feit dat het vaak om lokale keuzes gaat, valt het op dat de voorgaande elementen de keuze beïnvloeden om een taak al dan niet op te nemen in de vereniging. In enkele gevallen wordt **kinderopvang** opgenomen omdat de zorgactiviteit lokaal werd beschouwd als een essentieel onderdeel, maar ook omdat het in hun perceptie in bedrijfsmatig beheer aanleunt bij andere zorgprocessen (CR7). In andere gevallen wordt het specifiek niet gezien als een zorgactiviteit of wordt er bijvoorbeeld sterk gefocust op enkel woonzorg en niet zozeer op het zorgcontinuüm (CR18, CR3). Een **lokaal dienstencentrum** wordt door de respondenten stevast gezien als verlieslatend en niet concurrentieel, maar wordt in sommige gevallen toch opgenomen (CR3, CR30, CR7, CR11). In enkele gevallen doneert het OCMW of de gemeente daarvoor een bijdrage aan de vereniging indien er verwacht wordt dat de verzelfstandigde entiteit break-even moet draaien.

“Er zijn delen achter gebleven en dat is niet logisch in de logica van het zorgcontinuüm. Een dienstencentrum zou eigenlijk moeten meegaan naar het zorgbedrijf. Dat heeft ook natuurlijk te maken met het gegeven dat een dienstencentrum nooit bedrijfsmatig kan werken of break-even kan draaien, en het is precies dat streven waarvoor we zijn opgericht.” (CR8)

- Naar de **toekomst** toe valt het op dat er heel wat diversiteit bestaat in het verder opnemen van activiteiten. Sommige respondenten geven duidelijk aan binnen een bepaalde cluster van bijvoorbeeld woonzorg te blijven of binnen de reeds bestaande activiteiten en daar te blijven investeren (CR10, CR23, CR1). Anderen geven aan, afhankelijk van de vraag tot activiteiten, ook te evolueren en bepaalde taken op te nemen, uit te breiden, of net af te bouwen (CR29, CR30, CR24, CR13). Het kiezen om bepaalde taken of activiteiten op te nemen (naar de toekomst toe), wordt door sommige respondenten ook geïdentificeerd als politiek te gevoelig om over te dragen omdat het van belang is voor de zichtbaarheid van het kernbestuur of omdat het om een te algemene dienstverlening gaat die het bestuur in handen wilt houden om het (senioren)beleid te realiseren (CR10).

6.6.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

Naar opgenomen taken in de privaatrechtelijke verenigingen is er **organiek heel wat minder mogelijk** ten opzichte van de publiekrechtelijke tegenhanger. Uit de decretale analyse blijkt dan ook dat de hoofdstuk IV-vereniging precies is opgericht geweest om voor woonzorgcentra een privaatrechtelijke verzelfstandigingsoptie te realiseren. Ook de hoofdstuk III-vereniging in de case omvat woonzorgactiviteiten. Over de cases heen valt op, zoals reeds aangehaald bij het onderdeel rond de integratie gemeente-OCMW, dat het **verzelfstandigingsverhaal sterk was geïnspireerd** precies vanuit die **woonzorgactiviteiten**.

////////////////////////////////////
////////

Zoals in de decretale analyse aan bod kwam is de **toezichthouder ook geëvolueerd** betreffende welke activiteiten er precies in een hoofdstuk IV-vereniging kunnen worden opgenomen. Het begrip “woon- en zorgcentra” is namelijk niet afgebakend in het OCMW-decreet. Waar het aanvankelijk eerder om louter het klassieke rusthuis ging, lees: het rust- en verzorgingstehuis (RVT) of rustoord voor bejaarden (ROB), wordt dit nu breder geïnterpreteerd naar de daarmee verbonden dienstverlening onder andere onder invloed van de evolutie in het werkveld (CR6, gesprekstafel ABB medewerkers). Gezien het belang van deze evolutie laten we dit aspect later nog gedetailleerder aan bod komen bij de analyse van de taak- en doelomschrijving. Vast staat dat de toezichthouder heel wat oprichtingen binnenkrijgt waar er wordt verzelfstandigd in termen van de woonzorgvoorzieningen zoals omschreven in artikel 2 van het Woonzorgdecreet van 2009 in plaats van louter de woonzorgcentra (gesprekstafel ABB medewerkers, klankbordgroep).

6.6.3 Gelijkenissen en verschillen

De keuzes om bepaalde activiteiten op te nemen zijn sterk afhankelijk van het organieke kader: de afweging om activiteiten al dan niet op te nemen binnen een publiekrechtelijke vereniging is heel wat breder dan in een privaatrechtelijke vereniging (zie tabel 23). Een ander punt dat naar voor kwam is dat de reeds bestaande dienstverlening een belangrijke impact heeft op wat er in de vereniging opgenomen wordt. Waar bij de publiekrechtelijke verzelfstandiging in heel wat gevallen naar een zorgcontinuüm wordt gestreefd, deels in samenhang met de keuze om bepaalde marktgerichte activiteiten dan wel of niet in te brengen, spreekt het bij de privaatrechtelijke verzelfstandiging voor zich dat het om woonzorg gaat.

Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Keuze - Activiteiten afhankelijk van wat er al ontwikkeld is op grondgebied(en) - “In concurrentie staan” (logica van de marktomgeving) - Continuüm van zorg (speciale cases kinderopvang en lokaal dienstencentrum)	Keuze - Sterk gefocust op woonzorgactiviteiten - Enkel woonzorgcentra aanvankelijk - Belang van wat regelgever/toezichthouder toestaat
Toekomst Diffuus beeld - Binnen woonzorg blijven - Evolueren naar meer taken	Toekomst - Afhankelijk van evolutie regelgeving - Aanwezigheid van lokale zorgactiviteiten - Ambities non-profit partner in gemeente

Tabel 23: Het (toekomstig) activiteitenpakket

6.7 DE DUURTIJD VAN DE VERENIGING

Respondenten geven in bepaalde cases duidelijk aan dat het kiezen voor een langdurige duurtijd voor de vereniging ingegeven is door bepaalde motieven. Zo kan het een ingeving zijn om die duur zo lang mogelijk in te schrijven om de continuïteit van de dienstverlening te vrijwaren, of om een zogenaamd “winkelmodel” te voorkomen waar om de haverklap nieuwe leden bij komen en oude leden vertrekken uit de vereniging. Die duurtijd kan ook afhankelijk zijn van wat men beoogt met de samenwerking. Zo hebben zogenaamde opgerichte aankoopcentrales vaak geen lange duur, terwijl de contracten op het niveau van echte samenwerking onvermijdelijk een langere duur hebben gezien daar onder andere een businessmodel achter zit, maar ook heel wat middelen worden in gestoken zoals de erkenningen, het personeel etc. (SH1, SH5). Opmerking is dat we hier enkel kijken naar de duurtijd van de vereniging zoals in de statuten vastgelegd, wanneer er een mogelijke uittreding mogelijk is, en welke motieven

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

hiervoor bestaan onder de respondenten. We houden dus geen rekening met andere statutaire zaken die een uittreding van een deelgenoot kunnen veroorzaken zoals het niet naleven van verbintenissen of een uittreding in onderlinge toestemming voor de afgesproken termijn.

6.7.1 Publiekrechtelijke verzelfstandiging

- Over de publiekrechtelijke cases heen werd voor quasi alle verenigingen de wettelijk beperkte **maximumduur van 30 jaar** ingeschreven. Er is één hoofdstuk I-vereniging waar werd gekozen voor 20 jaar, maar deze werd onlangs nogmaals verlengd met 15 jaar. Het IVA werd opgericht voor onbepaalde duur. Er is op zich dus niet veel heterogeniteit te vinden in de tijdsduur van deze verenigingen. We identificeren 3 verklaringen in de antwoorden van de respondenten:

- De gekozen termijn weerspiegelt het **lange termijn perspectief** en engagement met betrekking tot de dienstverlening van de zorgtaken. In heel wat cases wordt de **continuïteit van de dienstverlening** aangegrepen als verklaring voor de lange duur ingeschreven in de statuten (CR13, CR18, CR29, CR8, CR4). Het feit dat ook heel wat deelgenoten een aanzienlijke inbreng hebben gedaan in de vereniging, of dat de vereniging tijd nodig heeft om de werking op punt te zetten en te verbeteren, doet hen in de richting van een lange duur denken:

“Nee dat moest iets zijn van langere duur, wat logisch is, want je gaat als zorgbedrijf ook investeringen doen en het verbouwen en dat moet dan ook wel betaald worden. Iedere deelgenoot stuurt personeel naar de hoofdzetel, dan is het niet om ze volgend jaar terug aan uw deur te hebben. En ook vanuit het feit dat bepaalde dingen tijd nodig hebben en een identiteit opbouwen, dat gebeurt ook niet van vandaag op morgen. Om de exploitatie bedrijfsmatiger aan te pakken, dat heeft ook tijd nodig.” (CR8)

- Hierbij aansluitend, wordt die termijn ook gehanteerd om het zogenaamde **“winkelman” in de kiem te smoren**. Ervaringen uit andere projecten leert respondenten dat voor sommige samenwerkingsverbanden er na verloop van tijd *free riders* kunnen opduiken die slechts toetreden als het voor hen interessant is (“komen winkelen”), maar vanaf het moment dat ze het “aanbod” van het samenwerkingsverband minder interessant vinden er snel terug uitgaan wat een samenwerkingsverband snel volatiel en kwetsbaar kan maken (SH3). Het kiezen voor een lange tijdsduur zou potentiële geïnteresseerde deelgenoten afschrikken die te sterk als *free rider* of *shopper* zouden toetreden zonder echter een wezenlijk engagement in het project of de daarbij vaak horende investeringen te willen opnemen (CR29).
- De lange tijdsduur vormt ook een duurzaam aspect binnen de **onzekerheid in het politieke klimaat**. Volgens enkele respondenten is het politieke landschap dat in principe om de 6 jaar kan veranderen een stimulans om de tijdsduur zo ver mogelijk te leggen (CR4, CR30, CR11, CR18, CR8). Respondenten geven aan dat politieke schommelingen een invloed kunnen hebben op de toekomst van de vereniging en dat de langere termijn als een soort van waarborg fungeert om dit tegen te gaan.
- In een klein aantal gevallen geven de respondenten expliciet aan overtuigd te zijn dat die lange termijn moet fungeren als een soort van “extra buffer” om te voorkomen dat activiteiten over zouden worden genomen door privaatrechtelijke actoren:

////////////////////////////////////
////////

“Het gaat om een termijn van 30 jaar, wat tamelijk lang is, om ook te voorkomen dat dit in privéhanden terechtkomt.” (CR1)

- De termijn die in de statuten is opgenomen met betrekking tot wanneer deelgenoten kunnen **uittreden** brengt een **genuanceerder** beeld naar boven. Zo valt het op dat er in heel wat verenigingen slechts een opzegtermijn van 1 jaar bestaat, en in anderen pas na 3,5, 10 of zelfs 18 jaar kunnen uittreden. In tegenstelling met de langdurige tijdsduur ingeschreven in de statuten valt het op dat deelgenoten juridisch gezien na een veel kortere tijdsduur de vereniging kunnen verlaten. Enkele zaken vallen op:
 - De verenigingen waar er een opzegtermijn van slechts **1 jaar** bestaat betreffen, op één case na, allemaal “intra” OCMW-verzelfstandigingen (binnen **het eigen grondgebied** verzelfstandigd) (CR3, CR10, CR29, CR30, CR19). Een reden die enkele keren werd aangehaald is dat die termijn niet zozeer lang moet zijn gezien de onzekerheid om met verschillende deelgenoten samen te werken of rekening te houden minder speelt.
 - Respondenten geven aan dat, hoewel er naar continuïteit van de dienstverlening wordt gestreefd, **samenwerking altijd mis kan lopen**. Daarom is het juridisch vastleggen wanneer en op welke manier deelgenoten uit de vereniging kunnen stappen belangrijk en dient dit ook een realistische mogelijkheid te zijn (CR19, CR29).
 - Het valt op dat de visies omtrent de **duur** van die **opzegtermijn** verschillen tussen de respondenten zowel binnen de cases als onder de stakeholders met een helikopterview. Enerzijds zijn er stemmen die de **autonomie** van lokale besturen centraal stellen en daarom een opzegtermijn van beperkte duur willen laten inschrijven. Een nieuw politiek bewind dat afhankelijk is van beslissingen die heel wat jaren daarvoor zijn gemaakt, is in hun ogen niet wenselijk. Ook als bepaalde samenwerkingen faliekant lopen, moeten lokale besturen immers de kans hebben om er uit te stappen (CR3). Anderzijds zijn er stemmen die de opzegtermijn over legislaturen heen willen laten lopen, precies om voldoende continuïteit te garanderen in de dienstverlening en zo een winkelmodel tegen te gaan.
 - Opmerkelijk is dat sommige respondenten aangeven **niet te weten waarom** er specifiek voor een bepaalde tijdsduur of opzegtermijn werd gekozen (CR8, CR1, CR13). Dit impliceert dat er vaak geen discussies worden gevoerd over de specifieke termijn zolang die langdurig van aard is. Verder lijkt dit ook vaak af te hangen van de advocatenkantoren die de lokale besturen begeleiden in het opstellen van de statuten. Zo wordt de 18 jaar minimumtermijn van intercommunales door sommige adviseurs als leidraad genomen voor de meerhoofdige OCMW-verenigingen (SH1).

6.7.2 Privaatrechtelijke verzelfstandiging

De privaatrechtelijke verzelfstandigingen tonen een **monotoon beeld** aan wat de duurtijd van de vereniging betreft: ze werden allemaal opgericht voor onbepaalde duur en kunnen slechts buitengerechtelijk worden ontbonden na 6 jaar.

- Dat de verenigingen worden opgericht voor **onbepaalde duur** is voor de respondenten het bewijs dat er enerzijds wordt gegaan voor de continuïteit van de dienstverlening, maar anderzijds ook voor een langdurige en duurzame samenwerking tussen publieke partner(s) en non-profit partner(s). Zowel de publieke respondenten als de non-profit respondenten geven

////////////////////////////////////
////////

een **langdurige visie** aan op het aanbieden van activiteiten. Die visie gaat vaak gepaard met het feit dat er langs beide kanten serieuze inspanningen zijn geleverd in termen van inbreng in de vereniging. Publieke partners brengen vaak **een stuk grond** in de vereniging voor het realiseren van een nieuwe woonzorginfrastructuur door de vereniging (CR2, CR9, CR22). Bij de non-profit partners gaat het vaak om een uitvoerige (**financiële**) **inbreng of inspanningen** voor een nieuwbouw en de lange termijn die nodig is om dat rendabel te maken, en dat er voor operationele werking meestal op langere termijnen zoals 20 jaar wordt gekeken (CR26, CR33, CR22, CR20, CR32). Ook zij moeten zich, aldus de respondenten, verantwoorden naar banken en investeerders toe die zich allemaal hoofdelijk en ondeelbaar verbonden hebben (CR5). Een non-profit actor vat het als volgt samen:

“Wij kunnen hier ook door de gemeente gaan bouwen op de site over een aantal jaren. Daarbij nog alle andere engagementen die zowel zij als wij hebben ingebracht, dan lijkt het toch op een bepaald moment dat je in een huwelijk zit waar scheiden moeilijk wordt.” (CR14)

- Met betrekking tot het feit dat de **buitengerechtelijke ontbinding** bij alle verenigingen op **6 jaar** werd gezet, merken we volgende 3 zaken op:

- De respondenten geven aan die minimumtermijn te hebben gekozen omdat het nu eenmaal de **decretaal vastgelegde minimumtermijn** is. Er bestaat discussie over non-profit actoren heen of die termijn geschikt is of toch verlengd zou moeten worden. Zo geven enkele non-profit actoren aan dat, gezien de argumenten gegeven voor het kiezen van onbepaalde duur van de vereniging, de termijn evengoed langer mocht zijn:

“De reden van die 6 jaar is heel eenvoudig, namelijk omwille van het feit dat het in het OCMW-decreet staat. En daarom is dat in de statuten opgenomen, maar dat is verder nooit in die bespreking aan bod gekomen. Als dat nu 9 jaar of 15 jaar was geweest, dan had dat er ook in gestaan.” (CR33)

- Een ander argument is dat de 6 jaar termijn voor heel wat non-profit partners een adequate termijn is omwille van eventuele **politieke schommelingen**. Zo geven sommige non-profit actoren aan dat het één van de redenen was om effectief toe te treden in de vereniging. Een langere termijn, en dus meer mogelijke politieke afhankelijkheid, zou hen doen afschrikken. Het feit dat in alle verenigingen ook gekozen is voor die 6 jaar is natuurlijk ook treffend.
- Ook hier zijn er een aantal respondenten, zowel non-profit als publiek, die te kennen geven **niet te weten waarom** er specifiek gekozen werd om voor de 6 jaar minimumtermijn te gaan (CR14, CR20, CR5). Dit doet vermoeden dat, zoals ook een respondent aangeeft, het opstellen van die termijn in de statuten vooral een juridisch werk is waarbij de bepalingen hieromtrent simpelweg worden gevolgd en overgenomen.

6.7.3 Gelijkenissen en verschillen

Als we louter kijken naar de tijdsduur opgenomen in de statuten van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verenigingen, valt op dat in beide verzelfstandigingsvormen een **brede tijdschhorizon** wordt gehanteerd: in de meeste gevallen gaat het om 30 jaar of om een onbepaalde duur (zie tabel 24). Wel vertonen publiekrechtelijke verenigingen een veel grotere **variëteit** naar de mogelijke uitstaptermijnen van deelgenoten ten opzichte van de privaatrechtelijke verenigingen. Bij de publieke

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////////

cases varieert dit van 1 tot 18 jaar, terwijl dit bij de privaatrechtelijke verenigingen allemaal om 6 jaar gaat. Losstaand van het feit dat de continuïteit van dienstverlening heel wat breder kan worden geïnterpreteerd dan louter de tijdsduur en de buitengerechtelijke ontbinding, is dit een interessant gegeven. Publieke dienstverlening wordt namelijk geacht beter in te staan voor de continuïteit dan andere dienstverleningsvormen, maar als we naar de uitstaptermijn in de statuten kijken, en de argumenten van de respondenten binnen de cases, lijkt in sommige gevallen het omgekeerde het geval te zijn. Een stakeholder met helikopterview geeft aan dat je de redenering kan omdraaien: bij publiekrechtelijke dienstverlening ben je steeds afhankelijk van de tijdshorizon van een legislatuur, en dus de doelstellingen door de OCMW-voorzitter/schepenen van sociale zaken, die dus kan veranderen, terwijl non-profit organisaties net niet gebonden zijn aan die horizon en al jaren ervaring hebben in het garanderen van die continuïteit (SH7). Een belangrijke opmerking hieromtrent is dat de kortere buitengerechtelijke ontbinding voornamelijk is opgenomen in de “intra” publiekrechtelijke OCMW-verenigingen.

Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
- Quasi overal maximumtermijn van 30 jaar - Lange termijn perspectief/engagementen continuïteit dienstverlening (tegengaan van winkelmodel) - Buitengerechtelijke ontbinding: heel divers beeld (1-18 jaar); intra: korte opzet, inter: langere opzeg (3-18 jaar)	- Onbepaalde duur - Belang van aanzienlijke inbreng (grond, financiële inbreng, ...) - Buitengerechtelijke ontbinding: 6 jaar (decretaal vastgelegd, uiteenlopende meningen onder non-profit actoren: voordeel van flexibiliteit versus lange termijn perspectief/engagement)

Tabel 24: De duurtijd van de vereniging

////////////////////////////////////
////////

7 Uitdagingen en aanbevelingen

In de gesprekken met de respondenten van de cases, met stakeholders met helikopterview, met de stuurgroep, klankbordgroep en gesprekstafels, alsook binnen het onderzoeksteam werd gevraagd naar en nagedacht over de uitdagingen met betrekking tot de verzelfstandigingspraktijk van OCMW's en met name ook naar de mate waarin er eventuele initiatieven in de organieke regelgeving wenselijk of noodzakelijk zouden zijn. In dit deel gaan we hier dieper op in, waar passend voortbouwend op elementen uit de vorige onderdelen. De aanbevelingen zijn in de meeste gevallen gericht aan de Vlaamse overheid, maar gelden eveneens voor de Vlaamse lokale besturen en hun belangenvertegenwoordigers. Een eerste algemene vaststelling doorheen dit onderzoek is dat er geen overzichten bestaan over hoe de samenwerkingen en verzelfstandigingen zijn geëvolueerd doorheen de tijd, of hoe deze zich verhouden tot de niet-verzelfstandiging van de zorgtaken in Vlaanderen.

We bevelen aan tot een betere en meer systematische monitoring van verzelfstandiging en samenwerking in Vlaanderen en dat dit idealiter tot stand komt door intense dialoog tussen onder andere VVSG en ABB.

Aanbeveling 1: Monitoring van verzelfstandiging en samenwerking

De volgende thematieken komen aan bod: (1) aandachtspunten omtrent het bestaande decretale kader, (2) het indienen van de dossiers en de rol van de toezichthouder, (3) waarborgen in de privaatrechtelijke verzelfstandigingsvorm, (4) discussies omtrent de ligdagprijs als financieringsbron, (5) interne werking en bestuurlijke uitdagingen en (6) reflecties met betrekking tot actor en regie.

7.1 HET BESTAANDE DECRETALE KADER

7.1.1 Aantal en types verzelfstandigingsopties

De respondenten over de cases heen geven aan dat het bestaande **decretale kader, alvast wat het aantal en de types verzelfstandigingsopties via de hoofdstukvormen betreft, adequaat of werkbaar is om te doen wat ze willen doen**. De “catalogus” om uit te kiezen en te doen wat lokale besturen willen doen met de zorgtaken is breed genoeg. Er zijn met andere woorden volgens de respondenten in de cases niet meer of minder hoofdstukvormen nodig. Ook uit de gesprekstafels en interviews met stakeholders met een helikopterview bleken geen fundamentele opmerkingen met betrekking tot de huidige regelgeving op dit vlak. We bespreken hieronder **3 relevante elementen**:

Een eerste aspect dat aan bod kwam bij sommige experts en stakeholders met helikopterview, alsook tijdens de gesprekstafels, betreft een **mogelijke rationalisering van de hoofdstukvormen op termijn**. Het huidige aanbod aan vormen is immers de historische optelsom van hetgeen de afgelopen decennia is gecreëerd (zie deel 5). Zo is het vreemd te noemen dat de juridische evolutie ervoor gezorgd heeft dat er een aparte hoofdstuk IV vorm is ontstaan waar het toezicht en de criteria ter oprichting strenger zijn ten opzichte van de hoofdstuk III vorm. Een mogelijkheid naar de toekomst zou kunnen zijn om de hoofdstukvormen te rationaliseren, waarbij er een publiekrechtelijke variant is (hoofdstuk I), een “ziekenhuisvariant” (gezien de specifieke context van die sector en waar er toch een andere evolutie aan de gang is) en een privaatrechtelijke variant. Nu alle verzelfstandigingsvormen samengebracht zijn in het DLB is op langere termijn ook te overwegen of de gemeente- en OCMW-varianten feitelijk niet te synthetiseren zijn tot een beperktere set van gemeentelijke verzelfstandigingsvormen. Als het lokale bestuur na de integratie gemeente-OCMW echt als eengemaakt te beschouwen is (en zodra dat ook

////////////////////////////////////
////////

juridisch volledig mogelijk wordt), zo stellen sommigen, lijkt een verdere vereenvoudiging van de verzelfstandigingsmogelijkheden voor lokale besturen logisch.

Gezien het feit dat er momenteel geen expliciete vragen zijn op dit vlak vanwege de stakeholders, beperkt onze aanbeveling zich hier tot het maken van een verkennende studie hoe een vereenvoudigd aanbod van vormen er precies zou kunnen en moeten uitzien. Deze studie kan eventuele consequenties van de integratie gemeente-OCMW op de mogelijke verzelfstandigingscombinaties op het veld proactief in kaart brengen en verkennen.

Aanbeveling 2: Verkennende studie van decretale kader

Een tweede element omvat het belang en de impact van **artikel 60, § 6 OCMW-wet van 8 juli 1976**, waar reeds uitvoerig over werd gerapporteerd in 5.4.1 en 6.4. Het desbetreffende artikel is nog steeds in voege, al is er al een tijd lang geen rechtspraak meer over verschenen. Dit betekent dat ieder OCMW dat van plan is een dienst of instelling te verzelfstandigen, een aantal dingen moet aantonen: 1) er moet een beoordeling zijn van de noodzakelijkheid om de dienst of instelling in kwestie al dan niet te laten voortbestaan, "desgevallend in het kader van een bestaande planning" en op grond van de resultaten van een onderzoek naar de behoeften en bestaande opvangmogelijkheden; 2) Het OCMW moet erover waken dat het een reële beslissingsmacht behoudt (cf. rechtspraak RvS). Er moet bij de opmaak van een verzelfstandigingsdossier dus niet alleen rekening gehouden worden met de bepalingen die het OCMW-decreet (thans: het Decreet Lokaal Bestuur) voorschrijft, doch ook met de bepalingen van artikel 60, §7 OCMW-wet.

Gezien het gros van de regelgeving met betrekking tot de woonzorg (en ruimer: de OCMW's) een Vlaamse gemeenschapsbevoegdheid is, is het ons inziens aan te bevelen om een communautariserings van artikel 60, §6 OCMW-wet te overwegen. Dit zou het volledige toezicht op de verzelfstandigingsbeweging bij de Vlaamse overheid leggen. Zulks betekent dan nog niet dat zonder meer de deur voor afstoting van OCMW-taken mogelijk moet worden gemaakt, maar wel dat de functioneel bevoegde overheid dan ook de mogelijkheid krijgt om op duidelijke en rechts zekere wijze (en eventueel taak per taak) te bepalen of en onder welke voorwaarden tot zulke afstoting kan worden overgegaan.

Aanbeveling 3: Communautarisering artikel 60, §6 OCMW-wet

Ten derde kan er ook nog op worden gewezen dat een aanpassing van de decretale regeling op de OCMW-verenigingen aangewezen zal zijn in het licht van de **nakende goedkeuring van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen** (tekst aangenomen in tweede lezing van de Kamercommissie : Parl. St. Kamer, 2017-18, nr. 3119/015). In dit nieuwe wetboek worden immers een aantal sleutelbegrippen en rechtsfiguren die ook in het kader van de OCMW-verenigingen gebruikt worden gewijzigd. Zo kan - zonder exhaustiviteit te beogen - bv. gewezen worden op:

- Het wegvallen in het nieuwe wetboek van het begrip “wistoogmerk”, dat voor verenigingen wordt vervangen door de concepten van “nastreven van een belangeloos doel” en het “(verbod om) rechtstreeks of onrechtstreeks een vermogensvoordeel uit te keren of te bezorgen” (art. 1:2 van het ontwerp van Wetboek vennootschappen en verenigingen). Er zal derhalve moeten worden nagegaan hoe de huidige bepalingen van het Decreet Lokaal bestuur (die nog verwijzen naar bv. de deelname in een OCMW-vereniging conform art. 474 DLB van “andere

////////////////////////////////////
////////

rechtspersonen dan rechtspersonen die winstoogmerk hebben”) hierop afgestemd kunnen worden.

- Het wegvallen van de rechtsfiguur van de vennootschap met sociaal oogmerk (o.m. vermeld in art. 512 DLB) en de introductie in het nieuwe wetboek van het begrip “sociale onderneming” (zie Boek 8 van het WVV) dat in de plaats komt.

7.1.2 Taak- en doelomschrijving

Het blijkt een **moelijk evenwicht** om te zoeken naar de inschrijving van de ideale taak- en doelomschrijving. Dit heeft te maken met het feit dat heel wat OCMW-verenigingen en lokale besturen ageren in een specifieke context, maar ook dat een te brede omschrijving ervoor zou kunnen zorgen dat de vereniging initiatieven opneemt waar kerntaken van het lokaal bestuur in zouden vervat zijn.

De meeste lokale spelers uit de cases stellen dat de taak- en doelomschrijving **zo breed mogelijk** moet worden kunnen ingeschreven in de statuten opdat de vereniging gemakkelijker initiatieven kan opnemen om in te spelen op lokaliteiten en opportuniteiten zonder een statutenwijziging en dus langs het toezicht te moeten passeren. Taak- en doelomschrijvingen moeten immers aan te passen zijn aan ruimere ontwikkelingen. Wat geregeld ter sprake kwam is de **interpretatie** van bepaalde omschrijvingen in die taak- en doelomschrijving. Een voorbeeld hiervan gaat in op de wijzigende concepten en definities in het geactualiseerde Woonzorgdecreet. Aangezien maatschappelijke en bestuurlijke tendensen evolueren en de betekenissen van concepten dat ook doen, kan het zijn dat verenigingen vandaag de dag andere zaken kunnen of moeten doen dan waarvoor ze in feite werden opgericht. Een meervoudige doelomschrijving is met andere woorden praktisch voor de bestuurders binnen de vereniging zodat er gemakkelijk zaken kunnen toegevoegd worden of aangepast worden. Een bijkomend argument bij de voorstanders van een zo ruim mogelijke taak- en doelomschrijving geven aan dat zo kan vermeden worden dat er te veel enkelvoudige verenigingen ontstaan (en het landschap dus verder “verrommelt”). Een of enkele verenigingen met meervoudige doelstellingen, zo is dan het argument, is eenvoudiger en efficiënter te sturen vanuit het moederbestuur dan een wildgroei van meerdere kleinere verenigingen met enkelvoudige doelstellingen. Een ander argument is dat als er in verschillende domeinen steeds meer sprake is van geïntegreerde oplossingen, zoals integrale zorg, dat de verzelfstandigingsvormen dit ook mogelijk moeten maken. Verder blijkt alvast dat lokale besturen met verzelfstandigingsambities elkaar snel vinden, al dan niet door het raadplegen van dezelfde juridische adviseurs, en de doel- en taakomschrijving en motivatie van een succesvolle aanvraag knippen en plakken in andere aanvragen.

Tegelijkertijd wordt in een aantal gesprekstafels en door een aantal experts, alsook binnen het onderzoeksteam, aangegeven dat het automatisch akkoord gaan met een zeer brede doelomschrijving een reëel risico betekent op een verregaande **uitholling van het lokale bestuur**. Sommigen argumenteren dat dat een risico is dat onderdeel vormt van de lokale autonomie en waarvoor het lokale bestuur zich bij lokale verkiezingen moet verantwoorden. Anderen argumenteren dat het vanuit een ruimer Vlaams perspectief toch aangewezen is om een eventuele ongebreidelde verzelfstandiging die ook kerntaken te zeer op afstand zou plaatsen of feitelijk te sterk in private handen zou plaatsen, evenmin wenselijk is. De activiteiten die hierin ondergebracht worden, zijn immers maatschappelijk belangrijk maar betreffen ook belangrijke publieke geldstromen. Een gevolg dat hierbij aansluit is dat het op afstand plaatsen van taken een gevaar vormt voor de capaciteit van de kernadministratie om de taken te blijven regisseren omwille van het verlies van competenties en interne expertise (Verhoest et al., 2010)

Het toezicht speelt hier natuurlijk een belangrijke rol. Aan de zijde van de toezichthouder is het niet altijd eenvoudig om te bepalen of een omschrijving te breed zou zijn en de vereniging het lokale

////////////////////////////////////
////////////////////////////////////
////////////////////////////////////

Tegelijkertijd is het **toezicht ook niet statisch** en evolueren de geesten doorheen de tijd. Een voorbeeld daarvan zit bij de hoofdstuk IV-oprichtingen: waar er bij de eerste oprichtingen heel strikt werd gekeken naar het decreet, namelijk dat er enkel woonzorgcentra mochten worden ingebracht, blijkt inmiddels dat mede onder invloed van de ontwikkelingen in het Woonzorgdecreet, de toezichthouder, mits goede argumentatie, het onderbrengen van alle activiteiten die ressorteren onder artikel 2 van het Woonzorgdecreet van 2009 in die privaatrechtelijke vorm wel aanvaardt. Bijkomende opmerking daarbij is dat het toezicht die activiteiten aanvaardt in zoverre deze tot de bevoegdheid van het OCMW behoren. Er wordt ook aangenomen dat de groei van oprichtingen van de hoofdstuk IV-vereniging, en de verwachte aangroei van dossiers in de volgende jaren, hier deels mee te maken heeft (gesprekstafel ABB medewerkers, gesprekstafel publieke actoren, CR32).

Aanbeveling 4: Intensievere samenwerking organieke regelgever en sectorale collega's

Aanbeveling 5: Voldoende overleg ter voorbereiding van oprichtingsdossiers

Eens opgericht is elke beslissing tot wijziging van de statuten van de publiekrechtelijke vereniging onderworpen aan het goedkeuringstoezicht van niet enkel de gemeenteraad, maar ook van de Vlaamse toezichthouder. Op dit vlak is de belangrijkste opmerking gerelateerd aan de termijn die het toezicht heeft om dit te beoordelen. De duur tot de beslissing van een goedkeuring van een statutenwijziging, zoals bijvoorbeeld het opnemen van een nieuwe taak of activiteit, wordt **door het werkveld ervaren als relatief lang**. Deze periode betrof initieel 100 dagen, maar is nu reeds herleid tot 90 dagen in het DLB. De gepercipieerde langdurigheid van het goedkeuringstoezicht wordt gezien als een rem op de efficiëntie van de werking van de vereniging, om snel en adequaat zaken bij te sturen en op opportuniteiten in te spelen. Aan de andere kant gaat het, bij oprichtingen of ingrijpende aanpassingen van statuten, om zeer uitgebreide dossiers waarvoor een passende termijn nodig is waar de toezichthouder genoeg tijd heeft om zaken te verifiëren en af te toetsen. In een analyse van beschikbare data rond de dossiers tot dusver blijkt overigens dat deze termijn in de feiten niet noodzakelijk altijd volledig uitgeput wordt.

Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente

7.1.4 Relatie met OCMW-raad in de hoofdstuk IV-vereniging

In een aantal privaatrechtelijke verenigingen kwam het aspect naar boven van de terugkoppeling naar de politieke organen. Bij de non-profit partners, maar ook bij enkele publieke managers, leeft de indruk dat dit voor **vertraging** van de besluitvorming kan zorgen:

“De OCMW-raad vergadert hier maar 1 keer per maand. Als dat net de dag voor onze raad van bestuur is en op de raad van bestuur is er iets voorgesteld van: gaan we ja zeggen of gaan we nee zeggen, dan zal die OCMW partner niets beslissen want je moet altijd die OCMW-raad raadplegen. In de zomerperiode kan dat dus nog langer zijn dat er niet beslist kan worden.”
(CR5)

Sommige respondenten geven aan dat dit een gedegen time management vergt om de organen van de vereniging vast te leggen over een langere periode in overeenstemming met die van de gemeentelijke politieke organen zodat dit knelpunt wordt overbrugt. De terugkoppeling *an sich* wordt niet in vraag gesteld gezien het een belangrijk aspect vormt van democratische besluitvoering, maar er kan wel worden nagedacht over de uitvoering ervan. Zo zijn heel wat afgevaardigden van het lokaal bestuur vertegenwoordigd in de organen van de vereniging, maar krijgen ze niet de bevoegdheid om te beslissen op dat moment omwille van de terugkoppeling. Tegelijkertijd zijn er respondenten die erop wijzen dat dit vooral een kwestie is van goede afspraken tussen het management en de deelnemende gemeenten en sterk afhangt van personen en de mate waarin ze in staat zijn om gemandateerd aan het bestuur van de vereniging deel te nemen en op een goede manier terug te koppelen.

Hierbij aansluitend is het ook van belang dat lokale besturen reflecteren over hoe ze als moederbestuur het toezicht organiseren op de verzelfstandigde organisatie. Het gaat dan over welke informatie wordt verstrekt of gerapporteerd aan het gemeentelijke niveau en op welke wijze, maar evengoed over de afvaardiging van personen in de bestuursorganen van de OCMW-vereniging. Deze elementen zijn belangrijk naar transparantie en sturingsrelatie toe, maar ook naar de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de dienstverlening toe. Een gevolg van de diversificatie van dienstverleningsvormen, waar OCMW-verzelfstandiging slechts één te bewandelen pad is, is namelijk dat de nood aan afstemming en coördinatie evenredig toeneemt met de hoeveelheid op afstand geplaatste taken (De Herdt & Verhoest, 2010).

De aanbeveling is dan ook niet om decretale wijzigingen aan te brengen, maar wel om goede bestuurspraktijken te delen, waarbij gemandateerde vertegenwoordigers op een goede manier terugkoppelen naar hun bestuur en vice versa. Algemener zouden lokale besturen een reflectie moeten maken hoe het toezicht op de verzelfstandigde entiteit te organiseren.

Aanbeveling 6: Relatie tussen het moederbestuur en de verzelfstandigde organisatie

7.2 DE ROL VAN DE TOEZICHTHOUDER BIJ DE INDIENING EN EVALUATIE VAN DE DOSSIERS

Een element dat over quasi over alle cases heen terugkwam is het **indienen van de dossiers** zelf bij het toezicht. Er bestaat een sterke wens om tijdens de termijn van het goedkeuringstoezicht te kunnen overleggen met de toezichthoudende overheid zodat de oprichtingsdossiers en de statutenwijzingen zo vlot mogelijk behandeld kunnen worden. Die behoefte blijkt vooral bij kleinere besturen te leven die vaak kampen met een beperkte (juridische) capaciteit en die zich dan genooddaakt zien om beroep te doen op consultancy bureaus en advocatenkantoren om hun dossier voor te bereiden. ABB geeft

////////////////////////////////////
////////

zelf ook aan dat ze zelf evolueert naar een meer **begeleidende actor** in dit proces en informeel vooroverleg steeds meer de praktijk is geworden, maar dat dit niet altijd eenvoudig is omdat sommige lokale besturen pas bij hen komen aankloppen als alles al is afgesproken tussen de verschillende partners en hen zo al dan niet bewust voor een voldongen feit plaatsen. Vooroverleg impliceert verder ook niet dat er van duidelijke decretale regels afgeweken kan worden. Ook geeft ABB aan dat overleg vooraleer de goedkeuringstermijn begint te lopen is aangewezen en dit bij de recentere dossiers regelmatig plaats heeft. Pas afstemming over het dossier vragen wanneer dat reeds formeel ter goedkeuring is voorgelegd aan de toezichthoudende overheid, tijdens de goedkeuringstermijn, is af te raden aangezien in dat geval de ontwerpstatuten namelijk niet meer aangepast kunnen worden, maar enkel ingetrokken en vervangen worden door een nieuw besluit van de OCMW-raad. Ook geeft ABB aan dat haar houding tijdens besprekingen louter adviserend kan zijn, ook al willen lokale besturen zekerheid hebben over de eventuele goedkeuring van een dossier, omdat de uiteindelijke goedkeuring gebeurd door de minister namens de Vlaamse Regering. ABB zoekt naar een goed evenwicht tussen het informeel overleggen (zonder een adviseur te worden die het werk van de gemeenten overneemt) en de formele toezichtrol.

Eerder wezen we er al op dat systematisch **overleg tussen ABB en Zorg en Gezondheid voor het afstemmen van beleidsontwikkelingen wenselijk is**. Een stap verder is om oprichtings- en erkendingsdossiers eventueel ook samen te gaan beoordelen. Nu is de filosofie duidelijk sequentieel: eerst moet de oprichting van een vereniging door ABB worden goedgekeurd. Vervolgens kan de vereniging voor erkenning naar Zorg en Gezondheid stappen en doorlopen ze dat traject. ABB toetst het dossier dan eerder op de conformiteit met het recht en aan het algemeen belang, terwijl Zorg en Gezondheid voornamelijk toetst op de kwaliteit van de concrete dienstverlening. Hoewel dat op zich helder en ook comfortabel is voor de beide betrokken agentschappen, geven een aantal respondenten ook aan dat een gezamenlijk of parallel traject ook efficiëntiewinst kan betekenen (naar analogie van het bijeenbrengen van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in een omgevingsvergunning).

We bevelen aan om de piste van een gezamenlijke dossierbeoordeling in elk geval verder te verkennen. Dergelijk idee past ook binnen een meer geïntegreerd beleid vanuit de Vlaamse overheid. Uit de gesprekstafels menen wij te mogen concluderen dat beide agentschappen alvast een betere samenwerking willen verkennen, al worden ook kanttekeningen geplaatst bij de eventuele transactiekosten van een meer geïntegreerde dossieraanpak.

Aanbeveling 7: Verkenning van een gezamenlijke dossierbeoordeling door ABB en Zorg en Gezondheid

7.3 WAARBORGEN IN DE PRIVAATRECHTELIJKE VERZELFSTANDIGING

Eerder in dit deel werd al gewezen op de verschillende posities met betrekking tot het al dan niet zo breed mogelijk formuleren van de taak- en doelomschrijving van een vereniging. De democratische waarborgen zijn echter ook ingebouwd via een aantal andere voorwaarden. Een belangrijk aspect in de privaatrechtelijke verzelfstandigingsmogelijkheid betreft welke **randvoorwaarden** moeten bewaakt worden bij de samenwerking met de private sector. Organiek is er ingebouwd dat er bij de oprichting afdoende waarborgen moeten 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. Bij deze bepalingen wordt de precieze inhoud ervan echter niet nader toegelicht in de Memorie van Toelichting. Ook uit de gesprekstafels komt voort dat enkele bepalingen **moeilijk te interpreteren** vallen en dus ad hoc te toetsen zijn (gesprekstafel ABB medewerkers, gesprekstafel non-profit actoren). Zo bleek er

////////////////////////////////////
////////

verwarring over de waarborgen “ideologisch profiel” en “democratische controle” en hoe deze precies te toetsen in een dossier.

We bevelen dan ook aan om de begrippen waarover onduidelijkheid bestaat verder te concretiseren - en indien dat onmogelijk blijkt - te schrappen in de regelgeving.

Aanbeveling 8: Verduidelijking van decretale waarborgen hoofdstuk IV

Wat betreft die bepalingen zien we de meest concrete of zichtbare elementen in drie zaken waar de publieke partner een soort van vetorecht heeft:

- De vereniging kan over de beslissingen aangaande de vaststelling van de **criteria voor het opnamebeleid** alleen geldig beraadslagen en beslissen als 2/3 van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De besluiten worden genomen met een meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen
- De vereniging kan over de beslissingen aangaande de **bepalingen van de ligdagprijs** alleen geldig beraadslagen en beslissen als 2/3 van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De besluiten worden genomen met een meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen
- 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

Op de periode van 6 jaar werd reeds eerder ingegaan bij de duurtijd van de vereniging (zie deel 6.7) Wat de criteria van het opnamebeleid en de ligdagprijs betreft zijn echter ook nog een aantal relevante punten te formuleren:

- Algemeen gezien wordt de waarborg omtrent de criteria van het **opnamebeleid** gezien als een **waardevol** element opdat de publieke partners nog inspraak blijven hebben in deze materie. Vaak gaat het voor de publieke partners dan om het feit dat de instroom van de eigen inwoners van de gemeente in de woonzorgcentra gegarandeerd kan worden, weliswaar binnen de algemene bepalingen van het opnamebeleid die gelden voor alle instellingen. Meer concreet wilt dat zeggen dat als 2 personen met eenzelfde zorgwaarde op de wachtlijst staan, de inwoner van de gemeente voorrang krijgt. Dit is een belangrijk criterium wat betreft de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur ten aanzien van de bewoners.
- Vooral politici vinden het criterium met betrekking tot de **ligdagprijs** een belangrijk instrument (CR20, CR2, CR9):

“Wij hebben wel een speciale stem voor de ligdagprijs en het opnamebeleid. Daar kunnen ze niet onderuit en daar vind ik toch dat we een belangrijke houvast blijven hebben.” (CR2)

Publieke en non-profit managers, net zoals heel wat stakeholders met helikopterview, geven echter aan dat deze waarborg eerder zorgt voor een **vals gevoel van controle** of men eerder spreekt van een **politieke waarborg**. Dit heeft met verschillende zaken te maken:

- Een belangrijk punt in die redenering is dat er geen enkel woonzorgcentrum in Vlaanderen, ongeacht het publiek of (non)-profit is, haar ligdagprijs autonoom kan bepalen aangezien dit moet worden goedgekeurd door **Zorg en Gezondheid**. Bij een

////////////////////////////////////
////////

- De ligdagprijs is het **instrument** bij uitstek om inkomsten te vergaren binnen non-profit om **break-even** te kunnen draaien. Een uitgestelde stijging van de ligdagprijs die bijvoorbeeld als noodzakelijk wordt geacht door een bedrijfsrevisor kan op die manier voor potentiële problemen zorgen naar levensvatbaarheid van de instelling.
- De lokale besturen in de caseselectie geven aan nog geen discussie gehad te hebben omtrent de ligdagprijs. Wel valt op dat er zich **verschillende** (potentiële) **financiële scenario's** kunnen voordoen bij een discussie rond een verhoging van de ligdagprijs voorgesteld door de non-profit partner (SH1).

Indien de lidgaprijs niet verhoogt, wordt er meestal een vergoeding gestipuleerd in beheersovereenkomsten tussen het lokaal bestuur en de non-profit partner om dit bedrag (deels) te recupereren voor de vereniging. Zo zijn er cases waar bijvoorbeeld het jaarlijks lidmaatschapsgeld kan verhoogd worden indien het lokaal bestuur een stijging van de lidgaprijs weigert (CR26). Andere consequenties van dit geval is bijvoorbeeld het op zoek gaan naar andere efficiëntiewinsten of het rationaliseren (CR33). In een aantal cases wordt er duidelijk gemaakt dat de vereniging instaat voor het bijpassen van de tekorten (CR9, CR5). In de feiten betekent deze situatie dus ofwel dat de zorgkwaliteit dreigt te verzwakken (om te besparen) ofwel dat de gemeente feitelijk het verschil bijpast via een lidmaatschapsgeld. Op die manier betalen alle inwoners via hun lokale belastingen mee voor de niet-verhoogde lidgaprijs.

////////////////////////////////////
////////

akkoorden afsluiten volgens de formele regels maar die in de praktijk een “carte blanche” lijken te hebben.

Onze aanbeveling is om te onderzoeken in welke mate er effectief als non-profit vermomde commerciële spelers actief zijn en of dit een probleem vormt vanuit maatschappelijk oogpunt (door ABB, Zorg en Gezondheid, VVSG en eventueel andere relevante stakeholders).

Aanbeveling 9: Onderzoek naar verstrengeling non-profit en profit

“Tezelfdertijd hebben we wel gemerkt, en ik heb dat niet vergeleken met andere recente dossiers, dat er nergens geen formele waarborgen zijn naar de performantie of kwaliteit van de dienstverlening van de private partner. Dat komt op geen enkele wijze aan bod. Men zou kunnen kijken naar erkenningen, inspectieverslagen, financiële performantie, dagprijsvergelijkingen in de regio, andere activiteiten.” (CR33)

We bevelen aan om verder te onderzoeken in welke mate de krachtsverhoudingen tussen lokale besturen en private partners niet scheef getrokken zijn of worden in de praktijk. Een sterkere bestuurskracht vormt een essentieel element hierin en o.a. vormingsinitiatieven georganiseerd door VVSG kunnen hier tot bijdragen. Zo is het belangrijk dat lokale besturen zoveel als mogelijk een weloverwogen keuze maken met een lange termijnperspectief in het achterhoofd.

Aanbeveling 10: Onderzoek naar krachtsverhoudingen tussen lokale besturen en private partners

Een ander aspect houdt verband met de **beslissingsmacht en de vertegenwoordiging** van de publieke partner in de bestuursorganen van de vereniging. Op één case na heeft de publieke partner steeds een minderheidspositie. Die **stemverhoudingen** zijn gebaseerd op wat de respectievelijke deelgenoten inbrengen, maar er is decretaal niet vastgelegd hoe dit exact te berekenen. De vraag is ook hoe dit zo exact mogelijk te berekenen valt met verschillende soorten inbreng zoals patrimonium, erkenningen, knowhow etc. De stemverhoudingen moeten in ieder geval **“rekening houden met”** de inbreng. De vraag is of dit meer gekwantificeerd moet worden met een mogelijke invloed op een kleinere of grotere stemmacht van publieke partners (CR6). Zo valt op dat, ondanks het feit dat non-profit partners in verhouding niet altijd veel meer inbrengen in de vereniging, de publieke partners sowieso in een minderheidspositie worden geplaatst en de private partner de exploitatie zo autonoom mogelijk kan uitvoeren (gesprekstafel non-profit actoren). De publieke respondenten geven ook aan dat er weinig discussie was omtrent die verhoudingen omdat in hun ogen de non-profit partner een relatief grotere inbreng doen, maar ook door het feit dat ze een beroep kunnen doen op de waarborgcriteria van het opnamebeleid en de ligdagprijs en daarom een minderheidspositie niet als een probleem ervaren:

“Hier wil je toch nog een beetje zeggenschap hebben, die vetorechten zijn belangrijk, maar voor de rest moet je ook accepteren: als je het risico uit handen geeft, dan moet je ook het zeggenschap een stuk uit handen geven.” (CR26)

We bevelen aan om een grondiger vergelijkend onderzoek te doen met betrekking tot de precieze waardering van de inbreng en zo onder meer te zien of er bepaalde benchmarks of “standaarden” kunnen ontwikkeld worden die als richtlijnen kunnen fungeren voor besturen en partners.

Aanbeveling 11: Grondiger vergelijkend onderzoek naar de waardering van inbreng

////////////////////////////////////
////////

Een ander element dat we hier kort willen aanhalen ligt deels in het verlengde van de aanbeveling hierboven. Er zijn momenteel nog geen hoofdstuk IV-vereniging geweest die werden ontbonden of waar er zich uittredingen voordeden. ABB geeft aan dat het in het dossier wel steeds de partners erop wijst dat de inbreng, zoals de erkenningen, moet terugvloeien naar het lokaal bestuur (gesprekstafel ABB medewerkers). Hoe de “inbrengen” en verplichtingen tot terugnamen in zo’n scenario echter juridisch moeten geregeld worden lijkt ons op dit moment rudimentair geregeld. Naarmate er zich uittredingen of ontbindingen zullen voordoen, verwachten we dat dit een belangrijk discussiepunt kan worden.

We bevelen aan om te onderzoeken wat een uittreding of ontbinding van een hoofdstuk IV-vereniging kan teweegbrengen met betrekking tot de inbrengen en wat uiteindelijk de mogelijke risico’s zijn met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening. In het verlengde hiervan is het ook belangrijk dat lokale besturen zoveel als mogelijk een weloverwogen keuze maken met een lange termijnperspectief in het achterhoofd.

Aanbeveling 12: Onderzoek naar de implicaties van uittreding en ontbinding

7.4 VERKENNINGEN OMTRENT DE LIGDAGPRIJS ALS FINANCIERINGSBRON

Een specifiek element dat vaak naar boven kwam in de gesprekken met de respondenten betrof de (toekomstige) evolutie van de ligdagprijs in woonzorgcentra. Opmerkelijk daarbij is dat alle types respondenten meestal aangeven dat die doorheen de jaren onvermijdelijk zal stijgen omwille van verschillende redenen. Dit is zowel het geval bij de publiekrechtelijke verzelfstandigingen als privaatrechtelijke verzelfstandigingen. We stellen aan aantal argumenten met betrekking tot die overtuiging vast:

- De ligdagprijs van publieke woonzorgcentra ligt vaak een stuk lager dan in de non-profit en commerciële woonzorgcentra (klankbordgroep). Een kanttekening die heel wat respondenten daarbij maken is dat precies het **structureel te laag** leggen van die ligdagprijs er deels voor gezorgd heeft dat ze financieel in de problemen zijn gekomen of dat de betaalbaarheid van de zorg onder druk staat (CR2, CR15, CR12). De redenering daarbij is dat om te kunnen overleven als publieke actor er ook meer moet gekeken worden naar de inkomstenzijde via de ligdagprijs.

“Onze ligdagprijs lag wel echt te laag. Want wat gebeurt er? We zitten hier met een enorm tekort en wilden daar iets aan doen. Ja, wij hebben dan onze ligdagprijs verhoogd, omdat we dan een beetje op marktniveau zouden zitten. Als je efficiënt wil zijn, moet je niet enkel efficiënt zijn in uw kosten, maar ook in uw opbrengsten, want ik kan de meest efficiënte organisatie uitbouwen, als ik te weinig inkomsten heb, ga ik nooit winst maken of break-even draaien.” (CR22)

- In heel wat gevallen wordt de kost van zorg meer in perspectief geplaatst waarbij er wordt afgezien van louter te kijken naar de ligdagprijs - en dat die laag moet liggen voor de bewoners - maar eerder naar de kost van zorg voor de maatschappij. Sommige respondenten geven aan dat het onverantwoord is om principieel te lage ligdagprijzen te hanteren omdat op die manier de **maatschappelijke kost**, gefinancierd via belastinggeld, zo een stuk hoger ligt. Het gaat voor respondenten om een moeilijk evenwicht te vinden tussen die twee (CR22, CR7, CR2, CR15, CR10)

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

“Wij staken 300.000 euro toe aan een rusthuis, dat ging naar alle bewoners die daar zaten, dus was men nu rijk of arm, men betaalde de dagprijs en de tekorten werden aangevuld met middelen van iedere burger, dus belastinggeld, terwijl nu merken wij toch dat wij nog altijd bijleggen voor de mensen die de facturen niet kunnen betalen, en dan betalen wij als OCMW enkel bij voor de mensen die het effectief niet zelf kunnen financieren. Dus nu is die steun wel gericht op mensen die niet over voldoende budget beschikken.” (CR15)

- Heel wat argumenten hangen ook vast aan de realisatie van een **nieuwbouw en de verhoging van de kwaliteit**. Zoals al eerder gesteld geeft zo’n moment aanleiding tot een grotere vrijheid in het bepalen van de ligdagprijs dan dit gewoonlijk het geval is. Als actoren die ligdagprijs substantieel willen veranderen, moet er ofwel ingrijpend gerenoveerd worden ofwel een nieuwbouw worden gezet. Daarbij komt nog dat bouwen vandaag de dag een stuk duurder wordt geacht dan vroeger (CR7, CR8, CR2, CR9).

“We zijn daar nu mee bezig, met die oefening, hoeveel kost die bouw in afschrijving en onderhoud, en hoe kunnen we dat verrekenen in onze ligdagprijs, en tot welke prijs moeten wij komen om daar een rendabel geheel van te maken, of ten minste tot een break even geheel te komen. Die oefening doen wij nu heel grondig, want als die ligprijs eenmaal vastligt, dan ligt die vast voor 20 jaar uitgezonderd inflatieverhogingen. Dus je moet die oefening één keer heel grondig doen en dan ben je heel beperkt in wat je erna kan doen.” (CR23)

We bevelen aan de data omtrent ligdagprijzen die Zorg en Gezondheid ter beschikking heeft verder te bestuderen en te verfijnen zodat hier ook adviezen en richtlijnen voor verenigingen, en breder voor het hele werkveld, en minimale hoogten van ligdagprijzen kunnen geformuleerd worden met oog voor de financiële toegankelijkheid voor woonzorg. Daarom is het ruimer aangewezen de financieringsstromen in de woonzorg, in meer detail te analyseren.

Aanbeveling 13: Studie en verfijning van data omtrent ligdagprijzen en financieringsstromen

7.5 INTERNE WERKING EN BESTUURLIJKE UITDAGINGEN

Over de cases heen valt het op dat gesprekken vaak snel verschuiven van juridisch-organieke punten van de verzelfstandiging naar de interne werking en de bestuurlijke uitdagingen die de publiekrechtelijke actoren ervaren. Er wordt in heel wat gevallen door publieke respondenten verwezen naar het **level playing field** waar het moeilijker concurreren zou zijn als publieke partner in het zorgveld met de non-profit en profit. Verschillende argumenten komen daar naar voor, maar deze zijn meestal ofwel financieel getint of betreffen besluitvorming. Zo zou volgens sommige respondenten de focus niet zozeer moeten liggen op het privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk organiseren van zorg, maar eerder op de gelijke(re) voorwaarden zoals verlofregeling in een concurrentiële sector en met voldoende flexibiliteit qua beslissingsproces. Zo geven een aantal respondenten aan dat de rechtspositieregeling van publiek personeel zwaarder en kostelijker is dan in de privé en dat de financiering tegelijkertijd minder is:

“Als ik hoor van de privé met hun 20 dagen verlof, bij ons is dat niet zo. Neen, we mogen er al 26 geven sinds 2011 in plaats van de 35 die we daarvoor gaven. Minister Bourgeois heeft toen gezegd in de sectoren die in concurrentie staan binnen zorg. Ook: altijd afwijkingen van de rechtspositieregeling vragen is zeer ambtelijk. Men kijkt niet naar de sector. En wat ik daarnet zei is ook een probleem. Als je wilt afwijken, dan moet je dat motiveren, maar men kan dat met een vingerknip ongedaan maken. Zij moeten dat eigenlijk niet motiveren waarom het niet ok is. En dat

////////////////////////////////////
////////

is eigenlijk het probleem. Dus op verschillende fronten, vlakken, speelt dat toch wel in ons nadeel.” (CR29)

“Dus een privaat woonzorgcentrum krijgt betere zorgforfaits dan een publiek, dus voor hetzelfde te doen. En blijkbaar zou de historische reden zijn dat men zei: ja, als OCMW’s à la limite een verlies doen optekenen, dat is in feite niet zo erg, want het lokaal bestuur moet via de gemeentelijke bijdrage toch de verliezen dichtrijden.” (CR17)

Als belangrijk instrument op het Vlaamse niveau wordt aangegeven dat er (nog) meer ingezet kan worden op **kwaliteitsinspecties** binnen woonzorgcentra en het optrekken van criteria van **kwaliteitseisen** zodat het finaal niet uitmaakt welk type actor de taak opneemt, zolang die zich houdt aan de kwaliteitseisen die Zorg en Gezondheid opstelt (CR9, CR22, CR15, CR26, CR8).

Het specifieke punt rond de kostprijs van personeel en hun rechtspositie is door sommigen ook als eerder paradoxaal aangeduid: lokale besturen willen met name woonzorg verzelfstandigen om het goedkoper te maken, maar moeten de rechten van het personeel behouden. Bij privaatrechtelijke verenigingen bewaakt de non-profit partner contractueel dat de “meerprijs” van dat over te nemen/in te kantelen personeel door het lokale bestuur betaald wordt.

Enkele hoofdstuk I-verenigingen met een brede taak- en doelomschrijving halen ook aan dat de **verkokering** op het Vlaamse niveau ervoor zorgt/kan zorgen dat hun operationele werking wordt verstoord om bestuurlijke uitdagingen aan te gaan. Vaak blijkt het dan vooral om de subsidiëring te gaan die onder verschillende Vlaamse agentschappen zit en waar er telkens projectmatig andere voorwaarden aan worden gekoppeld. Een mogelijke piste hierin is het poolen van subsidies voor OCMW-verenigingen met een breed palet aan dienstverlening (CR24, CR13). Andere zaken gerelateerd aan die verkokering betreft bijvoorbeeld het detacheren van personeel dat wordt gesubsidieerd door verschillende Vlaamse agentschappen en daardoor niet mogelijk is om flexibel personeel binnen de vereniging te detacheren waar de nood zich voordoet. Een treffend voorbeeld hiervan is dat er een personeelslid ontslag had genomen in een vereniging waardoor er zich een acuut operationeel probleem voordeed. De vereniging wou het ontslagen personeelslid vervangen door iemand uit de karweidienst die zich een tijd kon vrijmaken. Maar omdat het ene personeelslid gesubsidieerd werd door Zorg en Gezondheid (gezinszorg) en de andere door Wonen-Vlaanderen, moest de vereniging een detacheringsovereenkomst opmaken en laten goedkeuren door Wonen Vlaanderen (CR13).

We bevelen aan om naar analogie met het planlastendecreet te onderzoeken of Vlaamse sectorale financiering voor intergemeentelijke initiatieven ook niet meer geïntegreerd kan worden of minstens erover te waken dat intergemeentelijke initiatieven voldoende vrijheidsgraden krijgen om de subsidies te ontvangen en afgerekend te worden op het resultaat (en niet zozeer het proces en hoe ze zich intern of juridisch organiseren).

Aanbeveling 14: Onderzoek naar een meer geïntegreerd financieringssysteem

Verder wordt ook door een aantal respondenten aangegeven dat de eigen werking in vraag stellen en kunnen benchmarken met andere actoren naar kwaliteit en prijzen toe de publieke verenigingen kan helpen versterken (CR17, CR8, CR12, CR23). In dat opzicht heeft de VVSG ook een belangrijke rol op te nemen (o.m. via opleiding en advisering), maar evenzeer ABB en Zorg en Gezondheid die recentelijk bijvoorbeeld zijn begonnen met het inzetten op prijsmetingen per kamertype, per regio en per actor.

////////////////////////////////////
////////

We bevelen aan de benchmarking tussen publieke actoren (zowel OCMW's als OCMW-verenigingen) op verschillende activiteitendomeinen verder te versterken en hiervoor te bestuderen hoe een virtueel expertisecentrum omtrent verzelfstandiging hierin een rol kan spelen.

Aanbeveling 15: Versterking van benchmarking tussen publieke actoren

7.6 ACTOR EN REGIE

In het onderzoek werd ook bevraagd hoe de actor- en regierol vorm krijgt op het terrein. In de meeste cases neemt de **OCMW-vereniging** de rol op van **actor** en neemt het **lokaal bestuur** de **regierol** op. Respondenten geven aan dat de verzelfstandiging het gemakkelijker maakt om die rolverdeling scherper te maken aangezien er duidelijk in een andere orgaan dan de OCMW-vereniging aan regie wordt gedaan (CR19). Aangezien de Vlaamse overheid, onder andere via het Decreet Lokaal Sociaal Beleid, steeds meer de nadruk legt op de scheiding van actor en regie op het lokale niveau, verwachten we dat dit in de toekomst een sterkere drijfveer zal worden tot verzelfstandiging.

Bij de privaatrechtelijke verzelfstandigingen laat het lokaal bestuur de actorrol liever over aan de non-profit actor (CR26, CR15). Onder de cases en respondenten bestaat er wel nog vaak onduidelijkheid hoe de lokale besturen de regie precies wensen/zullen invullen en dat heeft deels te maken met de verschillende interpretaties van deze brede discussie. Zoals gezegd vervullen de OCMW-verenigingen meestal de rol van actor, terwijl het lokaal bestuur de regie opneemt, maar in sommige gevallen gaat een hoofdstuk I-vereniging ook de regierol opnemen of heeft het alvast die ambitie (CR24, CR13). Sommigen stellen zich de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is, terwijl anderen geen probleem zien, gelet op het feit dat de OCMW's in de bestuursorganen van de vereniging vertegenwoordigd worden door leden die handelen op instructie van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Dit is decretaal wel enkel bepaald ten aanzien van hoofdstuk II, III en hoofdstuk IV-verenigingen. Voor de hoofdstuk I-vereniging wordt enkel bepaald dat het OCMW in de bestuursorganen vertegenwoordigd wordt door de leden van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Logischerwijze nemen zij in de bestuursorganen het standpunt van het OCMW in, gezien dit anders kan leiden tot een vertrouwensbreuk. Dat zij op instructie van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn handelen is evenwel niet strikt bepaald.

Samenwerking met non-profit in een hoofdstuk IV-vereniging zorgt ervoor dat de discussie actor-regie deels een **hybride discussie** wordt. Het lokaal bestuur wil de actorrol feitelijk vooral overlaten aan de non-profit partner, maar zit tegelijkertijd wel als mede-actor in de vereniging. Door feitelijk de non-profit partner het operationele volledig voor haar rekening te nemen, stelt zich de vraag in hoeverre lokale besturen na verloop van tijd nog voldoende expertise hebben om die regierol op te nemen (CR6). Het lokaal bestuur wordt in dergelijke constructie sterker afhankelijk van de non-profit partner. Sommige respondenten geven aan dat het zelf nog actief zijn als actor een belangrijke vereiste is om een goede regierol te kunnen vervullen:

“Regie van wie en van wat? Ga jij zeggen aan de andere spelers op je gebied dat een kamer maar zoveel mag kosten? Die spelers houden rekening met hun eigen financiële en bedrijfsmatige realiteiten, that’s it. Wat is dat eigenlijk, een regiefunctie zorg? Dat zijn allemaal grote woorden, maar wat betekent dat? Dus je kan denk je wel op die zorgsector wel wegen als je een eigen aanbod hebt. En een eigen aanbod met genoeg kritische massa om toch mee de gemiddelden te bepalen.” (CR17)

////////////////////////////////////
////////

Aangezien de Vlaamse overheid duidelijk de belangrijkste regierol vervult, stelt zich de vraag wat de reële verwachting is met betrekking tot de regierol van het lokaal bestuur. Heel wat stakeholders met helikopterview verwachtten namelijk dat het publieke aandeel zal verminderen naar de toekomst toe (SH6, SH2, SH5, SH7). Lokale besturen zouden op die manier steeds minder actor worden, maar lijken ook minder in staat om een mogelijke regierol te vervullen. Dat vraagt dus om actie van Vlaanderen wat betreft risicomangement: dat het de evoluties op het veld monitort en zich voorbereidt, zeker gezien het feit dat zorg zoveel mensen aanbelangt en gesubsidieerd wordt vanuit de overheid, maar ook dat heel wat respondenten aangeven zich niet meer te (zullen) focussen op de actorrol (CR6, CR9, CR19, CR20, CR26). Belangrijk daarbij is dat Vlaanderen hierin de rol van lokale besturen verder overweegt gezien het feit dat hun actorrol lijkt te verminderen en er vragen worden gesteld over hun regierol.

We bevelen dan ook aan om de rol van lokale besturen in de woonzorg, zowel als actor als regisseur, te monitoren en steeds in relatie te zien tot enerzijds de regie die vooral Vlaams wordt gevoerd en anderzijds de benodigde capaciteit van lokale besturen.

8 Bijlagen

8.1 BIJLAGE 1: RESPONDENTEN

	Organisatie	Persoon
Stuurgroep	ABB	Jeroen Windey
	ABB	Luc Vandekerckhof
	Kabinet minister Homans	Filip Delos
	Kabinet minister Homans	Wim Vandenhaute
	Kabinet minister Homans	Simon Gheysen
Klankbordgroep	ABB	Luc Vandekerckhof
	Zorg en Gezondheid	Eddy Mettepenningen
	Departement WVG	Koen Devroey - Erwin Daenen
	VVSG	Rika Verpoorten - Emme Vandeginste
	Zorgbedrijf Meetjesland	Piet Vanwambeke
	UA	Koen Verhoest
Stakeholders met helikopterview	VVSG	Piet Van Schuylenbergh - Emme Vandeginste
	CM	Dimitri Heyndrickx
	Probis/Zorgbedrijf Leuven	Sander van Garsse
	VOKA	Pieter Vanherck
	Zorgnet-Icuro	Tom Braes
	Vlaams Patiëntenplatform	Ilse Weeghman
	Rasschaert Advocaten	Wim Rasschaert
	GD&A Advocaten	Stéphanie Taelemans
Gesprekstafel publieke actoren	W13	Kim Van Belleghem
	Zorgbedrijf Sakura	Kris Van den Bossche
	Zorgbedrijf Brasschaat	Bruno Van Mengsel
	WoonZorgGroep Arendonk vzw	Guido Verschaeren
	Gemeente Kontich	Elke Eggerickx
	Stad Mortsel	Sophie Hermans
Gesprekstafel non-profit actoren	WZC Van Lierde vzw	Dirk De Byser
	Zorg en Welzijn Zedelgem vzw	Kurt Ryheul
	HH Kortrijk	Wino Baeckelandt
	CURANDO	Dirk Lips
Gesprekstafel ABB	ABB	Luc Vandekerckhof
	ABB	Vincent Byttebier
	ABB	Mieke Duytschaever
	ABB	Stefaan Helegeer
	ABB	Johan Leys

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

8.3 BIJLAGE 3: RESPONDENTEN BINNEN CASES

Case	Respondenten
Zorgbedrijf Meetjesland	Kurt Moens (politici), Piet Vanwambeke (management verzelfstandigde entiteit)
Welzijnsregio Noord-Limburg	Stijn Paesmans (management verzelfstandigde entiteit)
Zorgbedrijf Leuven	Koen Wuyts (management verzelfstandigde entiteit)
Zorgbedrijf Antwerpen	Johan De Muynck (management verzelfstandigde entiteit)
Zorgbedrijf Roeselare	Bart Wenes (politici), Steven Verdoolaeghe (management verzelfstandigde entiteit)
Zorgbedrijf Rivierenland	Jan Bal (management lokaal bestuur), Peter Macken (management verzelfstandigde entiteit)
W13	Kim Van Belleghem (management verzelfstandigde entiteit)
Zorgbedrijf Sakura	Rudy Van Megroot (politici), Kris Van den Bossche (management lokaal bestuur)
Zorgbedrijf Brasschaat	Bart Brughmans (politici), Bruno Van Mengsel (management lokaal bestuur)
Zorgband Leie en Schelde	Egbert Lachaert (politici), Peter Dendooven (management lokaal bestuur)
WZC Zilverbos vzw	Rik Laureys (politici), Danny Sagaert (management non-profit)
WZC Van Lierde vzw	Dirk De Byser (management non-profit)
vzw Heuvelveld	Raf Smet (management lokaal bestuur)
vzw De Lappers	Tom Vanpoucke (management lokaal bestuur)
Blijfelde Woon-en zorgcentrum vzw	Christine Logghe (politici), Sara de Meyer (management lokaal bestuur), Gerdy Desmedt (management non-profit)
WoonZORG Wuustwezel vzw	Glenn Verelst (politici), Frank Remy (management lokaal bestuur)
WoonZorgGroep Arendonk vzw	Guido Verschaeren (management lokaal bestuur), Erik Leus (management non-profit)
vzw Amphora	Tom Braet (politici), Hans De Clerck (management non-profit)
Zorg Kortrijk	Philippe De Coene (politici), Nathalie Desmet en Johan Dejonckheere (management lokaal bestuur)

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////

9 Bibliografie

- ABB. (2017). *Bestek nr. 2017/LSVP/evolutie zorglandschap/01*.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do Local Governments Privatise Public Services? A Survey of Empirical Studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G., & Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, 1-9. doi:10.1080/03003930.2017.1303486
- Coppé, G., Schryvers, K., Franssen, C., Jans, V., de Kort, D., & Claes, S. (2017). *Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de decretale verplichting van de Vlaamse Regering om te voorzien in een groeipad voor de zorgzwaartegebonden financiering van de thuis- en ouderenzorg en jaarlijks over de realisatie daarvan bij het Vlaams Parlement te rapporteren*. (1260).
- De Coninck, A., & Pacolet, J. (2015). *Financiering van de residentiële ouderenzorg: het perspectief van de voorzieningen*. Retrieved from <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/financiering-residentiele-ouderenzorg>
- De Herdt, D., & Verhoest, K. (2010). *Lokale besturen en hun verzelfstandigde agentschappen. Naar een betere afstemming en sturing*. Brussel: Politeia.
- Departement_WVG. (s.d.). Missie - visie van VIPA. Retrieved from <https://www.departementwvg.be/vipa/missie-visie>
- Hermans, K., & Verschuere, B. (2016). *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen*. Brugge: Die Keure.
- Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden* (Vierde herziene druk ed.): Leuven : Acco.
- Nidlahcen, M. (2018). Algemene bepalingen (Deel 1, art. 1- DLB). *Impuls inspiratiebron voor gemeentemanagers*(Het Decreet Lokaal Bestuur. Een praktische gids), 7-10.
- Regueras, N., & Verniest, R. (2014). Vergrijzing en ouderenzorg in beeld - deel 1. *CM-Informatie*, 17-32.
- SAR_WGG. (2012). *Visienota Integrale Zorg en Ondersteuning in Vlaanderen*. Brussel: SAR WGG.
- Statistiek_Vlaanderen. (2016). *Vergrijzing en verzilvering in de Vlaamse steden en gemeenten*. Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vergrijzing-en-verzilvering-in-de-vlaamse-steden-en-gemeenten-1>.
- Statistiek_Vlaanderen. (2018). *De vergrijzing zet zich verder*. Retrieved from <https://www.statistiekvlaanderen.be/de-vergrijzing-zet-zich-verder>.
- Van den Heuvel, B. (2014). *Netwerkgorg: Een nieuw organisatieconcept voor personen met een complexe, langdurige zorg- en ondersteuningsvraag*: Leuven : Acco.
- Van Speybroeck, J.-P. (2018). Edito. *Impuls inspiratiebron voor gemeentemanagers*(Het Decreet Lokaal Bestuur. Een praktische gids), 5-6.
- Vandamme, M. (2017, January 2017). Professionalisering met zorgbedrijven. *Trends Public Sector*. Retrieved from <http://acties.trends.knack.be/acties/trends/publicsector/archief/2017-01/index.jsp>
- Vandekerckhof, L. (2018). [Overzicht van OCMW-verenigingen per hoofdstuk van het OCMW-decreet (14/11/2018)].
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., & Verhoest, K. (2017). Wendbare overheid: wat betekent wendbaarheid en waarop zou een overheid moeten inzetten? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*.
- Vandeurzen, J. (2016). *Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van verschillende besluiten, wat betreft de invoering van infrastructuursubsidies voor*

////////////////////////////////////
////////

- woonzorgcentra en centra voor kortverblijf. *Principiële goedkeuring voor advies Raad van State*.
- Vandeurzen, J. (2017). *Beleidsvisie eerstelijnszone*. Retrieved from <https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/CELZ%20beleidstekst%20hervorming%20eerstelijnszorg.pdf>
- Verhoest, K. (2012). Doe je het of doe je het niet? Verzelfstandigen op lokaal niveau: vier uitdagingen voor nieuwe bestuurders. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 2012(4), 38-54.
- Verhoest, K., De Herdt, D., & Vanholsbeeck, D. (2010). *Verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden? Een keuze-instrument voor lokale besturen*. Brussel: Politeia.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. doi:10.1002/pad.316
- Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2010). Welfare services in flemish municipalities: Measuring and explaining local governance regimes. *Journal of Social Research and Policy*, 1(1), 153-166. doi:10.1007/s11266-013-9427-9
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2008). Verzelfstandiging en sturing van overheidsorganisaties: inzichten uit recent Vlaams wetenschappelijk onderzoek. *Burger, bestuur & beleid*, 5(1).
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2013). Verzelfstandiging van publieke diensten. In A. Hondelghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck (Eds.), *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 233-258). Brugge: Vanden Broele.
- Vlaams_Parlement. (2017). *Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. Brussel.
- Vlaamse_Regering. (2018a). *Voorontwerp van decreet betreffende de woonzorg Principiële goedkeuring*
- Vlaamse_Regering. (2018b). *Voorontwerp van decreet betreffende de woonzorg. Memorie van toelichting*.
- VVSG. (2016a). Afstoten van OCMW-dienstverlening, geen onverkort succesverhaal.
- VVSG. (2016b). De verleiding om een zorgbedrijf op te richten. Retrieved from http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/samenwerking/Documents/OCMW-verenigingen/2016Lokaal09%20-%20De%20verleiding%20om%20een%20zorgbedrijf%20op%20te%20richten.pdf
- Windey, J., & Verhoest, K. (2008). Verzelfstandiging, specialisatie en proliferatie in de Vlaamse regionale centrumsteden. *Burger, bestuur & beleid*, 6(1), 93-110.

////////////////////////////////////
 //////////////////////////////////