

Dossier Immo Somers: een privatisering met een lange historiek

Nieuws maandag 4 juli 2022

Dit artikel geeft een overzicht van de historiek van de privatiseringsdrang en -plannen van de Vlaamse regering in de zorgsectore van de voorbije jaren.

2015: De invoering van de tax shift

In 2015 voerde de regering Michel een zogenaamde tax shift door. In het kader daarvan werden onder andere de patronale sociale zekerheidsbijdragen in de privésector van 32,5 procent naar 25 procent verlaagd. In verschillende opzichten was dit – in combinatie met de verlaging van de vennootschapsbelasting van 34 naar 25 procent – een financiële aderlating voor de openbare diensten en de sociale zekerheid. Denk maar aan de woorden van Alexander De Croo, toen minister van o.a. Telecom en Post: “We zetten hiermee onszelf met de rug tegen de muur, zodat we niet anders zullen kunnen dan later te besparen op de overheidsuitgaven.” De lokale besturen zagen volgens de VVSG tot 200 miljoen euro verwachte inkomsten in rook opgaan. De tax shift verlaagde immers ook de personenbelasting, met een onmiddellijke negatieve impact op de aanvullende personenbelasting die de lokale besturen heffen.

Hij bewerkstelligde bovendien een sluipende privatisering van de openbare diensten op lokaal niveau. De patronale bijdragenverlaging van 32,5 naar 25 procent was immers niet van toepassing op de openbare sector. Daardoor ontstond een groot concurrentieel nadeel voor de openbare diensten, met name in sectoren zoals de zorg waarin ook commerciële en non-profit-actoren actief zijn. Private diensten voor gezins- en bejaardenzorg (aan huis) vallen bijvoorbeeld wel onder de tax shift. Een stedelijke of gemeentelijke dienst voor gezins- en bejaardenzorg kan daarop echter geen beroep doen. Aldus ontstond een oneerlijke concurrentie – een ongelijk speelveld – die lokale besturen in een klimaat van teruggeschroefde inkomsten en opgedrongen besparingen ertoe stimuleerde hun openbare diensten af te stoten en te privatiseren.

1 oktober 2019: Privatisering van de zorg in het Vlaams regeerakkoord

Het Vlaamse regeerakkoord pleit voor een ‘krachtige overheid’. In het Vlaanderen van minister-president Jan Jambon is er echter steeds minder plaats voor openbare diensten. Van werkloosheidsbemiddeling over mobiliteit tot cultuur, onderwijs en de zorgsector: de Vlaamse regering wil zo goed als elk aspect van de samenleving openstellen voor privaat kapitaal en marktwerking. De ‘krachtige overheid’ van deze regering heeft vooral ‘marktversterkende’ ambities. De intentie is duidelijk: de openbare diensten moeten een nieuw jachtterrein worden voor de winsten van de privésector.

Eén passage uit het regeerakkoord had ook betrekking op de openbare zorgsector, meer bepaald op de zogenaamde welzijnsvereniging, een publiekrechtelijke entiteit die verbonden is aan een OCMW en in die hoedanigheid verschillende vorm van zorg aanbiedt om de grondrechten van de burgers te garanderen. Het regeerakkoord kondigde de toetreding aan van private partners in de structuren van deze welzijnsverenigingen. De uitwerking ervan bleek niet onmiddellijk hoog op de prioriteitenlijst van de regeringspartijen te staan. Wellicht omdat grote delen van de bevolking.

November 2020: Indiening van het privatiseringsdecreet

In november 2020 – tijdens de tweede golf van de coronapandemie – schoten parlementsleden van de drie Vlaamse meerderheidspartijen echter in actie. Ze dienden een voorstel van decreet in tot wijziging van het decreet lokaal bestuur van juli 2017. De wijziging had betrekking op de welzijnsvereniging, die volgens de indieners de mogelijkheid moest krijgen om zelf een vzw of vennootschap op te richten of er deelgenoot van te worden. De welzijnsvereniging zou dan aan deze privaatrechtelijke structuren vervolgens personeel kunnen overdragen of ter beschikking stellen (in het geval van statutaire ambtenaren) en voor bepaalde categorieën een beroep kunnen doen op de patronale bijdrageverlaging van de tax shift. Er werd voorgesteld dat de welzijnsvereniging ook erkenningen, subsidies en infrastructuur hierin kon onderbrengen. Bovendien konden private rechtspersonen – van vzw's tot naamloze vennootschappen – tot 49 procent van het kapitaal inbrengen. Het voorstel van decreet moest het dus mogelijk maken voor private marktactoren om zich in te kopen in de werkzaamheden van de openbare welzijnsvereniging. Met recht en reden spreken wij daarom over het 'privatiseringsdecreet'.

Het voorstel van decreet paste volledig in de winkel van de beursgenoteerde investeringsmaatschappijen zoals Aedifica en Cofinimmo. De voorbije jaren kochten zij op grote schaal zorgvastgoed op zoals woonzorgcentra om deze tegen hoge prijzen door te verhuren aan commerciële uitbaters. Op dit moment is 26 procent van de woonzorgcentra in Vlaanderen in handen van winstgerichte bedrijven. De uitbaters – vaak vzw's die echter behoren tot commerciële zorgketens die in heel de Europese Unie actief zijn – betalen deze huurprijzen met overheidssubsidies, door te besparen op personeel en/of door hoge ligdagprijzen aan te rekenen. Vaak is het een combinatie van de drie. Het voorstel van decreet zou deze negatieve tendensen binnengebracht hebben in de schoot van de openbare welzijnsverenigingen. De private investeerders in bijvoorbeeld het zorgvastgoed van een welzijnsvereniging verwachten immers een marktconform rendement.

31 mei 2021: De herstructurering van Zorgbedrijf Antwerpen krijgt groen licht

Nog voor de indiening van het voorstel van decreet lonkte het stadsbestuur van Antwerpen (N-VA, Vooruit, Open VLD) naar het privékapitaal van beursgenoteerde investeringsmaatschappijen zoals Aedifica en Cofinimmo. Al bij de oprichting in 2009 stelde Zorgbedrijf Antwerpen – een welzijnsvereniging – een private kapitaalparticipatie in het vooruitzicht. In 2017 waren er gesprekken om 100 miljoen euro op te halen. Het stadsbestuur en de CEO van het Zorgbedrijf wilden daarvoor een aparte vennootschap oprichten om onder meer het zorgvastgoed in onder te brengen. Er was één probleem: de decretale basis hiervoor was onbestaande. Het privatiseringsdecreet diende dus om daarin verandering te brengen. Nog voor de goedkeuring daarvan in het Vlaams parlement gaf de Antwerpse gemeenteraad op 31 mei 2021 al groen licht voor een herstructurering van Zorgbedrijf Antwerpen, met onder meer de oprichting van een eigen naamloze vennootschap om het zorgvastgoed in onder te brengen en privaat kapitaal aan te trekken.

Volgens het stadsbestuur zou de zorg ondergebracht worden in een vzw zonder private kapitaalsinbreng en dus voor 100 procent publiek eigendom blijven. Maar deze vzw zal wel het zorgvastgoed huren van de vastgoedvennootschap. Kortom: het is de uitbater die betaalt voor de winsten van de private investeerder. Privatisering zorgt er dus voor dat publieke middelen wegvloeien naar private investeerders. Deze middelen kunnen niet gebruikt worden waarvoor ze bestemd zijn: zorg verstrekken. Het is geen geheim dat het privatiseringsdecreet op maat is van het Antwerpse stadsbestuur dat tegen 2030 zijn dotatie aan het Zorgbedrijf Antwerpen met 10 miljoen euro wil terugschroeven. Het Zorgbedrijf wil het zorgpersoneel onderbrengen in privaatrechtelijke structuren zodat het kan genieten van de tax shift. Dankzij de lagere patronale bijdragen kan het stadsbestuur dan besparen op de toelage en aldus de rekening doorschuiven naar de federale overheid.

8 juni 2021: Bespreking Antwerps besluit in de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van het Vlaams parlement

De meerderheid neemt door die beslissing een loopje met de juridische werkelijkheid. Het Vlaams parlement heeft zich immers nog niet uitgesproken over het privatiseringsdecreet dat dergelijke herstructureringen mogelijk moet maken. Daarover kwam het op 8 juni 2021 ook tot een debat in de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering van het Vlaams parlement. De bevoegde minister Somers noemde de Antwerpse 'creatieve anticipatieve besluitvorming' een invulling van het 'right to challenge' van een lokaal bestuur richting de Vlaamse overheid. Anticiperen op een mogelijke verandering van de regelgeving vond hij als zelfverklaard communalist 'zeer verleidelijk'. De minister liet echter weten dat het Antwerps bestuur de beginselen van zorgvuldigheid en legaliteit moet respecteren en dus 'dat elke beslissing rechtsgrond moet hebben'.

Tegelijkertijd dekte hij de Antwerpse beslissing toe met de mantel der liefde, waarvoor hij steunde op artikel 1181 van het Burgerlijk Wetboek dat voorziet in de mogelijkheid van een verbintenis onder een opschortende voorwaarde. Een lokaal bestuur kan volgens de minister dus anticiperen op de wijziging van een regelgeving, zolang het een zekere terughoudendheid aan de dag legt en dit dus niet om de haverklap doet. Een verbintenis onder een opschortende voorwaarde is echter niet opgenomen in het administratief recht, iets dat de minister niet wist of naliet te vertellen. De minister wilde zich niet concreet uitspreken over het Antwerpse besluit om zijn positie in het geval van een klacht hiertegen niet te compromitteren. Maar hij gaf niettemin te kennen dat hij ijvert voor "(...) maximale lokale autonomie. Ik ben heel terughoudend om in te grijpen in de lokale autonomie en de bewegingsvrijheid die lokale besturen hebben."

30 augustus 2021: Klachten tegen het Antwerps gemeenteraadsbesluit gegrond verklaard door het Agentschap Binnenlands Bestuur

De vakbonden en de PVDA dienden effectief elk een klacht in tegen het Antwerps gemeenteraadsbesluit bij de gouverneur van Antwerpen en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). Op 30 augustus 2021 werd die klacht gegrond verklaard door de Antwerpse gouverneur Cathy Berckx. Het Antwerps besluit werd vernietigd omdat verschillende beginselen van behoorlijk bestuur waren geschonden, waaronder het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

25 oktober 2021: Weigering overdracht erkenning van welzijnsvereniging Zorgbedrijf Antwerpen naar vzw Zorgbedrijf

Het Agentschap Zorg & Gezondheid weigerde op 25 oktober 2021 bovendien de overdracht van erkenningen voor woonzorgcentra e.a. door Zorgbedrijf Antwerpen naar de vzw Zorgbedrijf, omdat daarvoor nog geen decretale basis bestond.

November 2021: Privatiseringsdecreet geraakt niet gestemd

De zorg- en welzijnssector kant zich tegen dit privatiseringsdecreet. De vakbonden van de lokale besturen steken vanaf maart 2021 het vuur aan de lont met een open brief, een petitieactie en verschillende inhoudelijke analyses. De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin stelde op 28 juni in een officieel advies dat het decreet 'de kwaliteit en de toegankelijkheid van zorg en ondersteuning zal ondermijnen'. Op 13 juli volgt

een open brief met de vraag om de zorg niet in de uitverkoop te zetten, ondertekend door vertegenwoordigers van alle voornaamste organisaties actief in de zorg- en welzijnssector. De stemming op 14 juli vindt geen doorgang nadat de oppositie amendementen indiende en advies vroeg van de Raad van State.

Na de zomer voerden de vakbonden op dinsdag 21 september een actie tegen het privatiseringsdecreet, waarover het Vlaams parlement op 6 oktober opnieuw zou stemmen. Op die septemberdag werd in geheel Vlaanderen actie gevoerd in openbare woonzorgcentra, waarbij het personeel met respect voor de residentiële bewoners omstreeks 13 uur kort naar buiten kwam om zijn ongenoegen te uiten. Op 5 oktober volgde opnieuw een open brief en een petitie van de verenigde welzijns- en zorgsector. De stemming op 6 oktober werd uiteindelijk ook niet gehouden. De oppositiepartijen wezen erop dat het privatiseringsdecreet ook van toepassing was op autonome verzorgingsinstellingen en op die manier dus ook de deuren opende voor de privatisering van de openbare ziekenhuizen. Hierover werd advies van de Raad van State gevraagd, die de oppositie gelijk gaf. Sindsdien is een stemming over het privatiseringsdecreet niet meer op de parlementaire agenda gekomen.

21 januari 2022: Vakbonden lokale en regionale besturen zeggen vertrouwen op in minister Somers

Op 30 augustus 2021 beslist het OCMW van Oostende om de thuiszorgdiensten van het OCMW vanaf 1 januari 2022 te privatiseren en over te dragen aan de vzw i-mens. ACV Openbare Diensten en ACOD Lokale en Regionale Besturen tekenden tegen deze beslissing beroep aan bij de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). Om twee grote redenen: de beslissing is in strijd is met de bepalingen van het decreet over het lokaal bestuur en vooraf werd niet onderhandeld met de vakbonden over deze beslissing. De verbazing bij de vakbonden was groot toen het antwoord op de klacht niet kwam van het ABB of van de gouverneur - wat gebruikelijk is - maar van Vlaams minister Somers. Die ziet geen redenen om op te treden tegen de beslissing van het OCMW.

De vakbonden vroegen het dossier op bij ABB. Daaruit bleek dat ABB de vernietiging van het besluit voorbereidde omdat het op diverse punten onwettelijk is. Zo is het bijvoorbeeld op basis van het decreet lokaal bestuur helemaal niet mogelijk voor een OCMW om personeel over te dragen naar een vzw zoals i-mens. De minister, die nochtans graag verwijst naar de beginselen van zorgvuldigheid en legaliteit, ziet geen graten in een onwettige beslissing van een lokaal bestuur. Het is ongezien en ongehoord dat een minister zo flagrant de wet naast zich neerlegt louter en alleen om zijn politieke agenda van afstoting van maatschappelijke dienstverlening en terugschroeven van sociale bescherming te realiseren. De vakbonden dienden vervolgens bij de Raad van State een verzoek tot vernietiging in.

1 april 2022: Privatiseringsdecreet 2.0

Op 1 april 2022 volgde een eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse regering van een voorontwerp van wijzigingsdecreet over het lokaal bestuur. Artikel 88 van dit decreet wijzigt artikel 514, §2 van het decreet over het lokaal bestuur. Voortaan moet een lokaal bestuur niet langer de noodzaak aantonen om samen te werken met een private partner in het kader van de oprichting van een woonzorgvereniging of bij de toetreding tot een woonzorgvennootschap. Alleen de meerwaarde van de samenwerking met de private partner moet nog aangetoond worden, naast de meerwaarde van deze samenwerking in een privaatrechtelijke persoon. De Vlaamse regering geeft zelf de voorbeelden die voldoende klinken als meerwaarde, zoals de nabijheid of de complementariteit van de dienstverlening van de private partner. Minister Somers spreidt opnieuw het bedje van de private sector.

De woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap is een vereniging of vennootschap van privaatrecht met betrekking tot woon- en zorgcentra, met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of ziekenhuis-gebonden activiteiten. De private partnerorganisatie moet een vzw zijn en mag dus geen besloten of naamloze vennootschap zijn. Maar daar knelt het schoentje. Want de grote commerciële zorgconcerns, zoals Senior Living Group, kiezen voor de uitbating van hun woonzorgcentra voor een vzw-structuur. Maar de bestuurders van de vzw zijn commerciële vennootschappen en holdings die rendement moeten zien en dus besparen op personeel en aan bewoners zeer hoge dagprijzen aanrekenen. Dergelijke 'vzw's' kunnen juridisch gezien perfect instappen in een woonzorgvereniging. De beoogde wijziging van het decreet inzake de woonzorgvereniging werkt kortom opnieuw drempelverlagend voor een privatisering en zelfs commercialisering van de openbare zorg- en welzijnssector.

30 mei 2022: Antwerpse gemeenteraadsbeslissing voor de oprichting van een woonzorgvereniging

In februari 2022 kondigden de Antwerpse schepenen Els Van Doesburg (N-VA) en Tom Meeuws (Vooruit) aan op zoek te gaan naar een plan b voor het Zorgbedrijf Antwerpen om alsnog een privatisering door te drukken. Op 30 mei 2022 besliste de Antwerpse gemeenteraad om vzw Woonzorgvereniging Zorgbedrijf op te richten. De stichtende leden zijn het OCMW Antwerpen, de Stad Antwerpen, de welzijnsvereniging Zorgbedrijf Antwerpen en het Ziekenhuisnetwerk Antwerpen (ZNA). De zorgactiviteiten (woonzorgcentra, centra kortverblijf, dagverzorgingscentra, assistentiewoningen, dienstencentra, thuiszorgvoorzieningen gezinszorg) worden ondergebracht in deze nieuwe vzw, onder meer om fiscale redenen (geen vennootschapsbelasting) en om voor bepaalde activiteiten (bijv. gezinszorg) te genieten van de patronale lastenverlaging van de tax shift. Het is door dat laatste een constructie die dus, opnieuw, de lokale besparingen afwentelt op de federale sociale zekerheid.

Weer wordt de deur opengezet voor de intrede van een commercialiseringslogica die nefast zal uitdraaien voor personeel en de zorgbehoevende Antwerpenaars. Ook met deze nieuwe constructie willen ze immers de inbreng van een private partner mogelijk maken om 'groei te realiseren zonder dat de huidige deelgenoot (OCMW Antwerpen – Stad Antwerpen) bijkomende financiële middelen moet investeren'. Die andere partner moet ook een vzw zijn. Maar daar knelt het schoentje. Want de grote commerciële zorgconcerns, zoals bv. Senior Living Group (zie hoger), zijn juridisch gezien verenigingen zonder winstoogmerk, maar in de praktijk worden ze bestuurd door winstgerichte organisaties die besparen op personeel en aan bewoners zeer hoge dagprijzen aanrekenen.

Willy Van Den Berge, Dries Goedertier