

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de mandatering en steunmodaliteiten voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige

Samenvatting

Op 3 mei 2019 heeft de Vlaamse Regering een aangepast besluit goedgekeurd dat het wettelijke kader vormt voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende/zorgkundige. In het bijgaand ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de mandatering en steunmodaliteiten voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige, wordt de financiering van de dienstverlening vormgegeven met toepassing van de DAEB-regelgeving teneinde conform de staatssteunregels te kunnen werken.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Werk en Sociale Economie

Beleidsveld: tewerkstellingsbeleid

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd onderworpen aan:

- het taal- en wetgevingsadvies nr. 2020/169 van 25 mei 2020;
- het advies van de Inspectie van Financiën van 21 september 2020;
- het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting van 19 november 2020;
- het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 11 december 2020;
- het advies nr. 68.658/1 van de Raad van State van 10 februari 2021.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Knelpuntberoep

Verzorgende en zorgkundige zijn knelpuntberoepen. Er zijn te weinig beschikbare gekwalificeerde werkzoekenden om de vacatures in te vullen. Er is bovendien een uitbreidingsvraag door de vergrijzing van de huidige zorgverleners en de toenemende vragen naar zorg. Om die nood aan gekwalificeerde profielen in te vullen, leidt VDAB in eigen beheer jaarlijks ongeveer 950 cursisten op. Dit doet VDAB momenteel in samenwerking met de opleidingscentra van de diensten gezinszorg. Bijna evenveel trajecten realiseren de CVO's door middel van opleidingserkenning door VDAB.

Historiek

In 2008 is de opleidingsbevoegdheid van het beleidsdomein welzijn naar het beleidsdomein werk

overgegaan en heeft VDAB de opdracht tot uitvoering gekregen van de minister van werk. De organisatie van de opleiding tot verzorgende en zorgkundige werd initieel geregeld door het BVR van 10 oktober 2008. Deze dienstverlening werd uiteindelijk uitgevoerd door dit BVR en de daaruit volgende samenwerkingsovereenkomst tussen VDAB en de door het BVR erkende opleidingscentra.

Nieuw BVR

Op 3 mei 2019 heeft de Vlaamse Regering een aangepast besluit goedgekeurd dat het wettelijke kader vormt voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende/zorgkundige. Dit BVR is in werking getreden op 1 januari 2020. Bij de inwerkingtreding van dit besluit werd het BVR van 10 oktober 2008 opgeheven.

Door de besluitwijziging van 3 mei 2019 evolueert de regelgeving van een gedetailleerd en strak kader naar een flexibel kader.

Het doel is om meer en een uiteenlopend publiek van zij-instroom te bereiken. De modulaire trajecten zijn gekoppeld aan de beroepskwalificaties en zorgen voor meer uniformiteit tussen de verschillende aanbieders.

Het vernieuwd BVR biedt de mogelijkheid om met meerdere complementaire opleidingspartners samen te werken die elk hun sterktes kunnen inzetten.

2020-2021

2020-2021 is een overgangperiode waarbij het opleidingsprogramma en de vorm aangepast wordt naar een modulair traject zoals bepaald in het BVR van 3 mei 2019.

Om de continuïteit te garanderen en partnerschappen te valideren, blijft de overeenkomst met de diensten gezinszorg onveranderd doorlopen op vlak van administratie, registratie en financiering tot eind 2021.

2022

Voor de uitvoering van het BVR van 3 mei 2019 is er een nieuw financieel kader nodig. Het nieuw kader speelt in op:

- meer instroom in de opleidingen via verschillende kanalen;
- maatgerichte opleidingsmogelijkheden voor een divers publiek waardoor de slaagkansen verhogen;
- verkorte trajecten via individuele vrijstellingen van een of meerdere modules van de opleiding;
- modulaire trajecten waarbij kwalificaties kunnen uitgerekend worden (huishoudhulp, logistiek assistent, polyvalent verzorgende, zorgkundige).

Het ontwerpbesluit is opgesteld overeenkomstig de geest van het BVR van 3 mei 2019 tot regeling van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige. VDAB start in 2021 het overleg op met de sector op om de opleiding verzorgende/zorgkundige te laten erkennen in het kader van het decreet betreffende het kwaliteitstoezicht voor beroepskwalificerende trajecten op basis van een gemeenschappelijk kwaliteitskader (GKK) van 26/04/2019.

Voorgestelde maatregel

In dit ontwerp van besluit wordt de financiering van de door VDAB georganiseerde opleiding vormgegeven met toepassing van de DAEB-regelgeving teneinde conform de staatssteunregels te kunnen werken. Aan deze financiering door VDAB wordt een financiële controle gekoppeld.

Dienst algemeen economisch belang (DAEB)

Verzorgende en zorgkundige is een gereguleerd zorgberoep. De vraag naar zorg stijgt, maar er is een tekort aan gekwalificeerde kandidaten. Door een tekort aan verpleegkundigen, worden de toegestane handelingen van een zorgkundige verder uitgebreid.

Overheidsmaatregelen, nl. de opleiding tot verzorgende/zorgkundige zijn nodig om voldoende gekwalificeerde instroom voor vacatures te verzekeren.

Gezien zorg iedereen aanbelangt, komt dit ten goede aan de maatschappij.

Het overheidsoptreden zorgt voor continuïteit en waarborgt de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienst voor kandidaat-cursisten.

Door kandidaten te kwalificeren, hebben ze ook een betere toegang tot de arbeidsmarkt en kans op een vaste job.

Toepassing DAEB-besluit

De essentie van de regeling is dat de overheid organisaties door middel van een besluit belast met een specifieke, duidelijk omschreven openbare dienstverlening.

Aangezien de voorgestelde regeling wordt uitgewerkt met het oog op de vervulling van sociale behoeften, namelijk de gezondheidszorg en langdurige zorg alsook het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding, kan toepassing worden gemaakt van het DAEB – besluit ([besluit 2012/21/EU](#)) van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen.

De financiële vergoeding voor het vervullen van de opdracht wordt op een transparante wijze opgesteld zodat overcompensatie wordt vermeden. Op deze wijze is de steun die vanuit de overheid wordt verleend in de vorm van een subsidie in overeenstemming met de staatssteunregels. Zonder steun van VDAB zal deze dienstverlening niet spontaan worden opgenomen door de opleidingspartners.

Compensatie onder de vorm van subsidie

Deze opleiding wordt geregeld door een wettelijk kader, nl. het BVR van 3 mei 2019 en de beroepskwalificaties zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering volgens de Vlaamse kwalificatiestructuur (VKS).

Binnen een subsidieregeling kan er flexibeler ingespeeld worden op wijzigende regelgeving, zoals recent de uitbreiding van toegelaten zorgkundige handelingen en vereiste bijkomende vorming, en kunnen ook de modules van de opleiding gemakkelijker worden bijgestuurd.

Bij een subsidie is er verantwoording over de uitgaven die de onderneming belast met de dienst, heeft gedaan in kader van deze dienstverplichting.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

In dit artikel wordt meteen verwezen naar de relevante bepaling van het besluit 2012/21/EU betreffende het verlenen van staatssteun in de vorm van compensatie voor een openbare dienst.

Artikel 2

In dit artikel worden enkele begrippen gedefinieerd.

Artikel 3 en artikel 4

In deze artikelen wordt het toepassingsgebied beschreven. De dienstverlening, hetzij de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige, zal gefinancierd worden door middel van een subsidie, die zal worden verleend aan de hand van een openbare oproep.

Dit betekent dat organisaties gemandateerd zullen worden om de dienstverlening uit te voeren, maar dat de financiering ervan verstrekt zal worden door middel van een subsidie-oproep. De grote lijnen voor deze subsidie worden uitgewerkt in hoofdstuk 4 van dit besluit.

Verdere detaillering wordt later via deze subsidie-oproep uitgewerkt waarbij rekening zal worden gehouden met de bepalingen van het ontwerpbesluit.

Wel wordt bepaald dat niet alle aanvragen tot steun zullen worden toegekend maar dat dit zal gebeuren aan de hand van een rangschikking ingevolge een inhoudelijke analyse door een beoordelingscommissie.

Artikel 5

In dit artikel wordt de mandaataanvraag uitgewerkt en worden voorwaarden beschreven waaraan de partnerorganisatie moet voldoen om in aanmerking te komen om toegelaten te worden om de dienstverlening uit te oefenen. Deze voorwaarden vinden hun oorsprong in geobjectiveerde kwalitatieve parameters.

Artikel 6

Dit artikel vermeldt dat de aanvraag tot mandatering behandeld wordt door VDAB die een beslissing dient te nemen binnen maximaal 40 dagen.

Artikel 7

De partnerorganisaties worden gemandateerd voor de dienstverlening voor een duur van 10 jaar. Daarna dient het mandaat vernieuwd te worden. Op vlak van de staatssteun-problematiek wordt deze subsidie geklasseerd als een DAEB (Europees mededingingsrecht). Verder wordt in hetzelfde artikel vermeld welke informatie aan de partnerorganisatie moet worden medegedeeld. Onder meer wordt uitdrukkelijk vermeld dat dit mandaat niet mag worden overgedragen.

Artikel 8

Dit artikel bevat een sanctioneringsmechanisme wanneer een gemandateerde partnerorganisatie zich niet houdt aan de bepalingen van het ontwerpbesluit, in geval van stopzetting of het voorwerp is van een strafrechtelijke veroordeling. In voorkomende gevallen kan het mandaat geschorst dan wel stopgezet worden. Hierbij wordt wel telkens een termijn van 15 dagen gehanteerd om de betrokken partnerorganisatie de kans te geven haar verweermiddelen te hanteren.

Artikel 9 en artikel 10

Deze artikelen gaan in op de steunvoorwaarden om de dienstverlening te organiseren. De duurtijd van de financiering wordt bepaald in de subsidie-oproep. Als die verstreken is, stopt de steunverlening. Nadien kan een nieuwe oproep worden uitgeschreven om steun te verlenen aan de gemandateerde organisaties van wie de ingediende projecten worden goedgekeurd. De partnerorganisatie maakt jaarlijks een aparte boekhouding op met de inkomsten en uitgaven die verband houden met de dienstverlening waarvoor zij werden gemandateerd.

Artikel 11 tot artikel 13

In overeenstemming met het Europese DAEB-besluit werden de parameters voor de financiering vastgelegd waaruit blijkt dat enkel kosten in aanmerking komen voor vergoeding. Op deze wijze wordt verhinderd dat er sprake zou kunnen zijn van enige marktverstoring. Er wordt tevens jaarlijks een inhoudelijk en financieel rapport opgevraagd teneinde overcompensatie of dubbelfinanciering te verhinderen. Tevens kan dit tot basis dienen om de berekeningswijze van de vergoeding te herzien alsook om tot een eventuele terugvordering over te gaan.

Artikel 14

Op deze subsidie en de DAEB-mandatering wordt op regelmatige basis (en ten minste jaarlijks) een controle uitgevoerd door VDAB. Uit deze controle kan een terugvordering volgen indien er inbreuken worden vastgesteld.

Artikel 15

Dit artikel betreft een algemene basis om sanctionerend op te treden indien de gemandateerde partnerorganisatie het ontwerpbesluit, subsidie-oproep of het DAEB- besluit schendt.

Artikel 16

Dit artikel betreft een wijzigingsbepaling aan het uitvoeringsbesluit met betrekking tot het kwaliteits- en registratiemodel bij het departement Werk en Sociale Economie. De dienstverlening, voorwerp van dit ontwerpbesluit, moet immers ook opgenomen worden teneinde deze registratie te kunnen opnemen als mandaatvoorwaarde.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het besluit zal uitgevoerd worden binnen de bestaande middelen van de VDAB toegewezen op begrotingsartikel JB0/1JF-B-2-FY/IS – competenties.

Het budget voor deze opleidingen wordt jaarlijks bepaald vanuit de algemene VDAB begroting op basis van de vastgestelde opleidingsnoden rekening houdend met een analyse van de Vlaamse en provinciale arbeidsmarktgegevens.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd gevraagd op 11 september 2020 en ontvangen op 21 september 2020.

De regelmatigheidsopmerkingen van de Inspectie van Financiën werden aangepast in het ontwerp van het uitvoeringsbesluit van BVR 03/05/2019 tot regeling van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige met het oog op de mandatering en subsidiëring van de opleidingsverstrekkers.

De Inspectie van Financiën meent dat de voorwaarde van artikel 5, derde lid, 3° als al te beperkend is ingegeven.

Deze voorwaarde is evenwel ingegeven teneinde een directe link te kunnen bewaren tussen de dienstverlening, voorwerp van het ontwerp van uitvoeringsbesluit, en uiteindelijke bestemming van de doelgroep van de dienstverlening. Zonder deze voorwaarde valt de connectie met het werkveld weg zodat deze voorwaarde net niet beperkend werkt maar net een meerwaarde is voor de slaagkansen van de dienstverlening.

Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 19 oktober 2020 en ontvangen op 19 november 2020.

B. ESR-TOETS

Deze wijziging heeft geen impact op de grondrechten en behoeft geen ESR-toets.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Deze wijziging heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

De opleidingsbevoegdheid wordt verder gezet binnen de bestaande en voorziene personeels- en werkingsmiddelen van de VDAB.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Deze wijziging heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

E. ADVIEZEN SERV EN RAAD VAN STATE

Na de principiële goedkeuring van het voorontwerp van besluit op 20 november 2020 werd het ontwerp ter advies voorgelegd aan de SERV en de Raad van State.

Advies SERV

De SERV is van mening dat het openstellen van de oproep naar bijkomende potentiële partnerorganisaties best zou gepaard gaan met een toename van de gesubsidieerde opleidingscapaciteit.

Het budget voor de opleidingen tot verzorgende en zorgkundige wordt jaarlijks bepaald op basis van de vastgestelde opleidingsnoden rekening houdend met een analyse en monitoring van de Vlaamse en provinciale arbeidsmarktgegevens. Het budget wordt bepaald vanuit de vacatures in de sector en de beschikbare kandidaten om op te leiden en niet vanuit het aanbod van opleidingscentra. Het nodige budget wordt opgevangen binnen de algemene VDAB begroting. De begroting wordt vastgesteld door de bevoegde ministers.

De SERV vraagt dat diensten die voldoen aan de kwaliteitsvereisten binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) ook voldoen aan de gevraagde kwaliteitsopstap in het kader van dit BVR. Dit is echter nog niet in orde. Momenteel worden enkel volgende kwaliteitssystemen van een ander beleidsdomein aanvaard: erkende dienstverleners binnen de kmo-portefeuille van Economie en Ondernemen, vermeldde erkende (onderwijs) instellingen uit het Nederlandstalig en het Franstalig onderwijs en vermeldde organisaties en verenigingen uit Cultuur, Jeugd en Media. Wat het beleidsdomein WVG betreft, staat er: "Ook met het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn daarvoor gesprekken bezig, maar die gesprekken zijn momenteel opgeschort." (Info uit <https://www.vlaanderen.be/kwaliteits-en-registratiemodel-vandienstverleners-binnen-werk-en-sociale-economie>) De SERV vraagt om hier zo snel mogelijk werk van te maken om onnodige administratieve lasten te vermijden.

Er is inderdaad opgenomen dat een dienstverlener zich registreert i.k.v. het [kwaliteits- en registratiemodel van DWSE](#). Sinds 2 september 2019 dient iedere dienstverlener die activiteiten uitvoert op het vlak van opleiding en vorming, begeleiding, arbeidsbemiddeling, competentieontwikkeling en adviesverstrekking aan burgers, ondernemingen en derden-organisaties én die hiervoor vanuit WSE een subsidie, financiering of andere vorm van (financiële) ondersteuning ontvangt, te voldoen een aantal kwaliteitsvoorwaarden op organisatieniveau en dit te registreren. Enkel de door de bevoegde minister vastgelegde kwaliteitsbewijzen en wettelijke kwaliteitssystemen van andere beleidsdomeinen, komen in aanmerking voor een kwaliteitsregistratie. Beide lijsten worden bepaald via een ministerieel besluit.

Het is dus mogelijk de lijst met aanvaardde wettelijke kwaliteitssystemen van andere overheden uit te breiden. VDAB kan op eigen initiatief geen afwijkingen op de geldende regelgeving toestaan. De vraag om ook de regelgeving vanuit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te aanvaarden als wettelijk kwaliteitssysteem, wordt verder opgevolgd door de dienst kwaliteitsregistratie DWSE en de betrokken entiteiten binnen WVG.

Momenteel wordt er gewerkt aan een wijzigingsbesluit om het gebruik van de standaard WSE te verlengen tot eind 2022 zodat lopende dienstverlening niet in het gedrang komt omwille van vertraging bij het erkennen van andere kwaliteitssystemen. De standaard WSE is een tijdelijke manier van aantonen dat als dienstverlener voldoet aan de gevraagde kwaliteitsvereisten en kon oorspronkelijk enkel gebruikt worden tot 2 september 2021.

ADVIES RAAD VAN STATE

In punt 4 merkt de Raad van State op dat de rechtsgrond verwijst naar het decreet van 7 mei 2004 artikel 5, §1, 1°, d), 3°. **De rubriek rechtsgronden werd aangepast aan de bemerkingen van de Raad van State.**

De rubriek rechtsgronden werd bovendien vervolledigd met een verwijzing naar artikel 3 van het decreet van 29 maart 2019.

In punt 5 van haar advies verwijst de Raad van State naar artikel 5, derde lid, 3°, van het ontwerp. Het door de gemachtigde ingeroepen oogmerk om “een directe link te kunnen bewaren” met de doelgroep van de dienstverlening lijkt weliswaar aanvaardbaar, maar neemt niet weg dat de Vlaamse Regering erover dient te waken dat zij, ter inachtneming van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, geen categorieën van kandidaat-partnerorganisaties uitsluit van de mandaten voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige die mogelijk over gelijkaardige eigenschappen beschikken als de bedoelde “woonzorgvoorzieningen en verenigingen”.

Om aan deze bemerking tegemoet te komen werden de oorspronkelijk in artikel 5, derde lid, 2°, 3° en 5° voorziene (beperkende) voorwaarden geschrapt. Ter vervanging daarvan werden aan artikel 5 een vierde, vijfde en zesde lid toegevoegd die aangeven aan welke voorwaarden specifieke vormen van kandidaat-partnerorganisaties moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op een mandaat. Deze organisaties zullen in hun aanvraagdossier dienen te bewijzen dat ze aan de vermelde vereisten voldoen. Doordat opleidingscentra de bekwaamheidsattesten voor verzorgende-zorgkundige uitreiken is de link met de koepelorganisaties van fundamenteel belang gezien de inhoud van deze opleiding via een samenwerkingsovereenkomst met hen wordt afgestemd.

Een VDAB bekwaamheidsattest kan enkel afgegeven worden mits de organisaties zich houden aan de afspraken gemaakt met de koepelorganisaties.

In punt 6.1. van haar advies verwijst de Raad van State naar artikel 5, derde lid, 7°, van het ontwerp en stelt ze de vraag hoe deze voorwaarde zich verhoudt ten aanzien van het vermoeden van onschuld.

Om aan deze bemerking tegemoet te komen, werd de oorspronkelijke formulering van artikel 5, derde lid, 7° aangepast. Er wordt niet langer van de kandidaat-partnerorganisatie verwacht dat ze bewijst niet het voorwerp uit te maken van een gerechtelijk onderzoek, wel wordt van haar verwacht dat ze bevestigt dat ze geen weet heeft van het feit dat een dergelijk onderzoek tegen haar loopt. Dit sluit beter aan bij de praktijk waarbij een gerechtelijk onderzoek mogelijks nog niet is bekendgemaakt aan de organisatie tegen wie het onderzoek wordt gevoerd. Daarnaast werd ook een zevende lid aan artikel 5 toegevoegd dat bepaald dat, indien VDAB met elk middel kan aantonen dat de kandidaat-partnerorganisatie in de uitoefening van haar werkzaamheden een ernstige fout heeft begaan, waardoor haar integriteit in twijfel kan worden getrokken, de mandaataanvraag negatief zal worden beoordeeld.

In punt 6.2. van haar advies maakt de Raad van State dezelfde opmerking met betrekking tot artikel 8 van het ontwerp.

Om aan deze bemerking tegemoet te komen, werd een punt 7° aan artikel 8, vierde lid toegevoegd dat bepaald dat, indien VDAB met elk middel kan aantonen dat de kandidaat-partnerorganisatie in de uitoefening van haar werkzaamheden een ernstige fout heeft begaan, waardoor haar integriteit in twijfel kan worden getrokken, het mandaat kan worden geschorst of ingetrokken.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de mandatering en steunmodaliteiten voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige;
- 2° de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de mandatering en steunmodaliteiten voor de organisatie van de VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Hilde CREVITS