

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering houdende de
maatregelen tot het versterken van de financiële weerbaarheid van
de woonzorgcentra
Principiële goedkeuring**

Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019 legt in artikel 4, § 2, een aantal organisatorische werkingsprincipes op zoals het waarborgen van bestuurlijke weerbaarheid en transparantie en de verplichting om middelen efficiënt en effectief in te zetten. Dit uitvoeringsbesluit omvat verschillende maatregelen die moeten bemoedigen dat kapitaal wordt onttrokken aan de zorg, waardoor de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komt. Deze maatregelen versterken de financiële weerbaarheid van initiatiefnemers in de ouderenzorg.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Gezondheids- en Woonzorg, sociale bescherming.

Het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019, dat met ingang van 1 januari 2020 het vorige Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 vervangt, gaat uit van de maatschappelijke functie van de woonzorgvoorzieningen. Deze maatschappelijke functie vertaalt zich meer bepaald in de taak die aan de woonzorgvoorzieningen is opgedragen om de gezondheid en het welzijn van de bewoners te behouden en te ondersteunen.

Om deze taak uit te voeren worden zij deels door middel van collectieve middelen vergoed. Zowel omwille van de maatschappelijke opdracht die zij vervullen, als de wijze waarop zij hiervoor gefinancierd worden, dienen de voorzieningen garant te staan voor een grote mate van openheid, transparantie en toegankelijkheid.

De overheid houdt toezicht op de efficiënte, duurzame en effectieve aanwending van de publieke middelen die voor deze opdracht ter beschikking worden gesteld aan de woonzorgvoorzieningen. De overheid houdt ook toezicht op het behalen van de noodzakelijke minima voor de zorg en ondersteuning, de continuïteit van de zorg en het respecteren van de integriteit van de zorgvrager.

Het bestuur en de bedrijfsstructuren die door sommige voorzieningen worden gehanteerd worden steeds complexer.

In veel gevallen zijn er hier goede redenen voor en draagt de gekozen bedrijfsstructuur bij aan een betere en efficiëntere organisatie van de zorg.

De financiële zorginspectie stelt vast dat er in een gering aantal gevallen gebruik wordt gemaakt van complexe organisatorische en financiële constructies met als doel kapitaal weg te trekken uit de zorgexploitaties. Dit met het oog op financieel gewin voor achterliggende entiteiten. Waar dit het geval is, is er vaak sprake van belangen die tegenstrijdig zijn aan het maatschappelijk belang in het algemeen en het belang van de bewoners van de voorzieningen in het bijzonder.

Met deze maatregelen willen we de financiële weerbaarheid van initiatiefnemers in de ouderenzorg versterken met het oog op continuïteit en stabiliteit in de operationele bedrijfsvoering.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Inspectie van Financiën verleende op 11 december 2023 een gunstig advies aan het OBVR.

In haar advies stelt Inspectie van Financiën voor om een overgangsbepaling te overwegen voor voorzieningen die bij de inwerkingtreding van voorliggend besluit niet in regel zijn met de opgelegde beperkingen (3.1). *“Het is aangewezen om expliciet een bepaling op te nemen die stelt dat alle huidige leningen, beleggingen, etc... aangegaan voor inwerkingtredingsdatum van dit OBVR hier niet onder vallen.”*

In het besluit werd daarom een extra artikel toegevoegd – het huidige artikel 18 – waarin geëxpliciteerd wordt op welke situaties de maatregelen van toepassing zijn. Dit betekent dat alle huidige leningen, beleggingen, verstrekken van waarborgen, etc... aangegaan voor de inwerkingtredingsdatum van dit besluit hier niet onder vallen.

Een andere opmerking die de Inspectie van Financiën verwoordde was de volgende: *“De uitzonderingsregeling op de maximale rentevoet voor achtergestelde leningen kan de geformuleerde doelstelling ondergraven. Gezien open voor interpretatie dient deze concreter uitgewerkt te worden. (3.2.1.)”*

Dit is uitgebreid met de sector besproken en met hen getoetst aan wat een realistisch gegeven is. Daarbij stellen we vast dat het sluiten van achtergestelde leningen een hoger risico inhoudt dan een banklening. Om tegemoet te komen aan de haalbaarheid van het sluiten van een achtergestelde lening, is de correctie verhoogd tot maximaal 250 basispunten (zie artikel 9). De erkende initiatiefnemer moet echter wel het objectieve bewijs kunnen leveren dat de rentemarges, die door de banken worden gehanteerd, de 150 basispunten overstijgen.

Tot slot stelt Inspectie van Financiën onder 3.2.2 een alternatief van de minimaal aan te houden liquiditeitsbuffer voor. Momenteel hanteert het besluit 2 maanden loon als criterium. Als alternatief stelt Inspectie van Financiën voor om *“de quick ratio als toets te gebruiken of 15% van de recurrente uitgaven te vereisen.”*

Het klopt dat voornoemde criteria door het VIPA worden gehanteerd, maar dit betreft dan ook een beperkter aantal dossiers.

Gezien de technischere berekening van die criteria en het ruimere draagvlak van dit besluit, zouden we toch de eenvoudiger maatstaf van 2 maanden loon willen handhaven. De 2 maanden loon vormt bovendien ook een goede benadering van de 15% buffer op basis van de recurrente uitgaven. De loonkosten maken in de praktijk dikwijls tot meer dan 80% uit van de recurrente uitgaven (recurrent = exclusief investeringsuitgaven) en 2 maand loon vertegenwoordigt 2/12 of 16,67% van het jaarloon.

Met toepassing van artikel 31 §2 2° van het BVR VCO is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist.

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2023/471 en het bijkomende spoedadvies voor enkele nieuwe bepalingen van het besluit, gegeven op 14 december 2023.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Het is belangrijk dat woonzorgcentra een continue bedrijfsvoering voeren op lange termijn en dat de financiële middelen blijvend kunnen dienen voor de stabiliteit van de zorgexploitatie. Een van de belangrijkste graadmeters voor een gezonde financiële toestand is het eigen vermogen.
2. Recente controles hebben vastgesteld dat heel wat initiatiefnemers een negatief eigen vermogen hebben. Het getuigt van deugdelijk bestuur indien dit door de erkende initiatiefnemers niet alleen tijdig wordt gemeld maar ook op korte termijn wordt opgelost.
3. Over de middelen die op korte termijn niet beschikbaar moeten zijn voor de zorgexploitatie, mag men alleen beschikken indien dit in overeenstemming is met het maatschappelijk doel. Met deze maatregelen wordt het moeilijker om kapitaal te onttrekken aan de zorgexploitatie. Er worden immers een hele reeks van voorwaarden ingebouwd die moeten worden nageleefd vooraleer bepaalde overeenkomsten of bepaalde daden van beschikking kunnen worden gesteld.
4. Dit geldt onder andere voor leningen waarbij meer zal kunnen worden gecontroleerd op de interestvoet die wordt aangerekend voor een lening die door de erkende initiatiefnemer wordt verkregen van een derde die geen erkende financiële instelling of overheid is.
5. Beleggingen worden beperkt in die mate dat de initiatiefnemer slechts fondsen kan beleggen indien hij garant kan staan voor het beschikbaar zijn van voldoende middelen om alle financiële verplichtingen op korte termijn te kunnen voldoen. Dan slechts kunnen cashoverschotten worden belegd. Er wordt daarbij een limiet gezet op de risicovolle geldbeleggingen (maximaal 20%).
6. Schenkingen worden beperkt en roerende en onroerende goederen mogen slechts worden verkocht tegen de werkelijke waarde.
7. Het stellen van waarborgen voor schulden van derden wordt verboden aangezien de borgsteller steeds zal worden aangesproken indien de schuldenaar de verplichtingen niet nakomt. Dit kan een gevaar vormen voor het voortbestaan van de borgsteller.
8. De beperking van interest op leningen en de beperking van de mogelijkheid tot schenken van roerende of onroerende goederen zijn ook van toepassing op publieke voorzieningen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur zal bekijken op welke manier hierover via BBC kan gerapporteerd worden voor wat betreft de OCMW's en welzijnsverenigingen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1.

Artikel 1 bepaalt de definities die van toepassing zijn op dit besluit.

Hoofdstuk 2.

Artikel 2 legt aan de erkende initiatiefnemer de verplichting op om melding te maken van een negatief eigen vermogen. Het eigen vermogen dient te worden aanzien als het gedeelte van de bezittingen van de erkende initiatiefnemer waartegenover geen schuld staat. Het eigen vermogen is één van de belangrijkste graadmeters van de financiële gezondheid van de erkende initiatiefnemer en wordt gedefinieerd als het eigen vermogen dat blijkt uit de boekhouding die gevoerd wordt overeenkomstig de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag in bepaalde sectoren van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en dit met uitsluiting van de herwaarderingsmeerwaarden en met toevoeging van de achtergestelde leningen. OCMW's en welzijnsverenigingen zijn uitgesloten van deze maatregel, omdat zij via de regelgeving inzake lokale besturen met de verplichting voor positieve autofinancieringsmarge reeds beschermd zijn, zodat geen bijkomende regelgeving voor hen nodig is.

Artikel 3 bepaalt de termijn waarbinnen melding moet worden gemaakt van het negatief eigen vermogen.

Artikel 4 Aan de initiatiefnemers wordt tijd gegeven om aan de hand van een concreet plan het negatief eigen vermogen te verhelpen binnen een bepaalde termijn die verschilt naargelang de datum van oprichting van de erkende initiatiefnemer. Van een initiatiefnemer die meer dan 5 jaar is opgericht mag men veronderstellen dat deze ondertussen de mogelijkheid heeft gehad om een grotere financiële buffer op te bouwen waardoor het negatief eigen vermogen binnen een termijn van 3 jaar zou moeten kunnen worden aangezuiverd. Indien de initiatiefnemer er binnen de gestelde termijn niet in slaagt om het remediëringsplan uit te voeren, moet men zich ernstige vragen stellen over de financiële leefbaarheid van deze initiatiefnemer en dringen andere meer ingrijpende maatregelen zich op.

Aan initiatiefnemers die minder dan 5 jaar zijn opgericht wordt een langere termijn gegeven maar dan wel mits het stellen van een waarborg. Deze waarborg kan mogelijk worden gesteld door een overkoepelende organisatie. De waarborg is noodzakelijk om te voorkomen dat door de langere termijn die aan deze initiatiefnemers wordt gegeven, de financieel ongezonde situatie structureel wordt. Indien het stellen van een waarborg niet mogelijk is, vallen deze initiatiefnemers onder de regeling die is voorzien voor de initiatiefnemers die meer dan 5 jaar zijn opgericht.

Artikel 5 Een achtergestelde lening, die bij een mogelijk faillissement slechts als laatste wordt terugbetaald, is meer risicovol waardoor de aangerekende interest ook hoger zal zijn. Om het eigen vermogen niet nog meer te bezwaren mag de rentecomponent van deze lening niet uitbetaald worden zolang het te bestemmen resultaat van het boekjaar negatief is.

Artikel 6 Het verder uitwerken van de concrete modaliteiten van het remediëringsplan en de garanties waarvan sprake in artikel 4 wordt gedelegeerd aan de minister.

Hoofdstuk 3

Artikel 7 Een erkende initiatiefnemer kan slechts gelden lenen van een derde, die geen financiële instelling of overheid is, aan een streng gereguleerde interestvoet. Het begrip “lening” moet zeer breed worden geïnterpreteerd in die zin dat het zowel leningen betreft in de strikte zin van het woord, maar ook stortingen in rekening-courant, nivelleringsovereenkomsten, cash-pooling en elke andere wijze van terbeschikkingstelling van gelden waarop een interest moet worden betaald. De rentevoet die geldt voor de OLO (afkorting van Obligation Linéaire/Lineaire Obligatie) wordt als referentie gebruikt. OLO's zijn obligaties in euro die op middellange, lange of zeer lange termijn zijn uitgegeven door de Belgische staat. De rente op OLO's wordt vaak gebruikt als algemene indicator voor stabiliteit.

Artikel 8 Voor de berekening van de maximaal toegelaten interestvoet wordt een correctie toegelaten van maximum 150 basispunten (waarbij 1 basispunt gelijk is aan één honderdste van één procent, oftewel: 0,01%) met nog een bijkomende mogelijkheid om een afwijking te vragen indien kan worden aangetoond dat de marges die op het ogenblik van het aangaan van de lening deze 150 basispunten overschrijden.

Artikel 9 Aangezien het sluiten van achtergestelde leningen een hoger risico inhoudt wordt de correctie verhoogd tot maximaal 250 basispunten.

Hoofdstuk 4

Artikel 10 Om te vermijden dat erkende initiatiefnemers de cashoverschotten waarover ze beschikken beleggen in risicodragende en dus potentieel verlieslatende initiatieven worden in dit hoofdstuk beperkingen opgelegd.

Vooreerst kan er maar sprake zijn van beleggingen voor zover kan worden aangetoond dat de erkende initiatiefnemer beschikt over voldoende cashflow om de gemiddelde loonmassa van twee maanden te kunnen betalen. Dit minimum moet onmiddellijk beschikbaar blijven, enkel de reserves daarboven kunnen worden belegd.

Het artikel omvat een precieze definitie van de begrippen “loon”, “financiële reserves” en “financiële vaste activa”. Deze maatregel is niet van toepassing op de OCMW en welzijnsverenigingen. Zij worden immers gevat door de financiële evenwichtsnormen van toepassing op de lokale besturen en in die zin staat de overkoepelende instelling financieel garant. Het is de rating die telt op het moment dat het contract/belegging wordt aangegaan (indien de rating tijdens de looptijd verslechtert).

Artikel 11 legt de voorwaarden op waaronder eventuele beleggingen wel kunnen worden toegestaan.

De beschikbare financiële reserves dienen voor minimaal 80% belegd te worden in obligaties in EUR die een “investment grade” rating hebben. Die term drukt uit dat de emittenten financieel gezond zijn en hun obligaties dus ook voldoende kwalitatief zijn om te kunnen opgenomen worden in portefeuilles van institutionele beleggers zoals verzekeringsmaatschappijen of pensioenfondsen. Op het moment van het schrijven impliceerde dit een rating van beter dan BB+ voor Fitch en Standard & Poor's en beter dan Ba1 voor Moody's (zie tabel volgende pagina).

Aangezien de ratings gedurende de looptijd van de obligatie kunnen wijzigen, is enkel de rating op moment van de intekening (bij primaire uitgifte) of aankoop (op de beurs) van belang.

| Ungefähre Umschreibung | Moody's | | S&P | | Fitch |
|---|-----------|-------------------------------------|-----------|------------|-------|
| | Long Term | Short Term | Long Term | Short Term | Long |
| Investment grade: Highest (Triple A) | Aaa | | AAA | | AAA |
| Investment grade: Very high | Aa1 | P-1 (Prime-1) | AA+ | A-1+ | AA+ |
| | Aa2 | | AA | | AA |
| | Aa3 | | AA- | | AA- |
| Investment grade: High | A1 | P-2/P-1 P-2/P-1 P-2 (Prime-2) | A+ | A-1 | A+ |
| | A2 | | A | | A |
| | A3 | | A- | A-2 | A- |
| Investment grade: Good | Baa1 | P-3/P-2 P-3 (Prime-3) | BBB+ | A-3 | BBB+ |
| | Baa2 | | BBB | | BBB |
| | Baa3 | | BBB- | | BBB- |
| Speculative grade: Speculative | Ba1 | | BB+ | | BB+ |
| | Ba2 | | BB | | BB |

Bron: <https://www.moneyland.ch/en/rating-agencies>

Van het bedrag dat overblijft na belegging in de "investment grade" obligaties dient minimaal 75% in effecten in EUR te worden belegd.

Voorbeeld:

Een aanvrager belegt 90% van de beschikbare reserves in "investment grade" obligaties in EUR en voldoet daarmee aan 1°.

De 10% restant dient dan voor minimaal 7,5% van de beschikbare reserves in effecten in euromunt te worden belegd en maximaal 2,5% in andere valuta.

Indien de aanvrager 80% in "investment grade" obligaties belegt, dient er nog minimaal 15% van de beschikbare reserves in effecten in euromunt te worden belegd en maximaal 5% in andere valuta.

Hoofdstuk 5

Artikel 12 bepaalt onder welke voorwaarden schenkingen door erkende initiatiefnemers kunnen worden aanvaard. Het betreft zowel roerende als onroerende schenkingen. Er wordt in het artikel verder verduidelijkt dat het enkel gaat om schenkingen, zoals deze worden gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek, hetgeen tot gevolg heeft dat overdrachten/inbreng algemeenheid/ inbreng bedrijfstak en inbrengen om niet in het kader van een herstructurering en fusies niet worden gevat door deze bepaling.

Hoofdstuk 6

Artikel 13 legt maatregelen op voor de erkende initiatiefnemers bij de koop/verkoop en huur/verhuur van onroerende goederen om te voorkomen dat de koopsom of de huursom niet beantwoordt aan de werkelijke verkoopwaarde of huurwaarde. De erkende initiatiefnemer moet dit aantonen door middel van een schattingsverslag van een erkende meetkundig schatter van onroerende goederen. Indien evenwel een overeenkomst wordt gesloten waarbij de initiatiefnemer zelf kan genieten van een lagere huur of verkoopprijs dan is deze bepaling niet van toepassing.

Hoofdstuk 7

Artikel 14 Erkende initiatiefnemers kunnen zich geen borg stellen voor schulden van derden. Dit brengt immers een te groot risico mee voor de erkende initiatiefnemer mocht de derde niet in staat zijn de schulden, waarvoor de erkende initiatiefnemer borg staat, te vereffenen. In dat geval zal immers de erkende initiatiefnemer worden aangesproken om de schulden te voldoen. Achteraf kan de erkende initiatiefnemer wel verhaal uitoefenen bij de derde maar, gelet op de omstandigheden, zal dit eerder een theoretische mogelijkheid blijven.

Deze maatregel is niet van toepassing op de OCMW en welzijnsverenigingen. Zij worden immers gevat door de financiële evenwichtsnormen van toepassing op de lokale besturen en in die zin staat de overkoepelende instelling financieel garant.

Artikel 15 In dit artikel wordt voorzien in een uitzondering en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om van deze uitzondering gebruik te kunnen maken. Om de erkende initiatiefnemer, die beroep wenst te doen op de uitzondering, op korte termijn zekerheid te bieden wordt de termijn waarbinnen de bevoegde minister de uitzondering moet aanvaarden of verwerpen beperkt tot 30 dagen. Indien de minister binnen deze termijn geen standpunt heeft ingenomen dan wordt de uitzondering veronderstelt aanvaard te zijn.

Hoofdstuk 8

Artikel 16 bepaalt de sancties die kunnen worden toegepast bij de overtreding van de bepalingen van dit besluit. Om erkend te worden dienen de erkende initiatiefnemers onder meer te voldoen aan artikel 4 van het Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Artikel 4 schrijft de organisatorische werkingsprincipes voor waaraan de erkende initiatiefnemers moeten voldoen. Onder andere het waarborgen van de financiële weerbaarheid en transparantie (artikel 4, 14° van het Woonzorgdecreet) en de efficiënte en effectieve inzet van middelen (artikel 4, 17° van het Woonzorgdecreet). Dit besluit houdt de verdere uitwerking en concretisering in van deze principes zoals bepaald in artikel 5 van het Woonzorgdecreet. Ingeval van het niet naleven van de erkenningsvoorwaarden kunnen er volgens artikel 64 tot en met 67 sancties worden opgelegd onder de vorm van het schorsen of intrekken van de erkenning maar ook de terugvordering van subsidies indien de subsidievoorwaarden niet worden nageleefd. Een van die voorwaarden is het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden.

Hoofdstuk 9

Artikel 17 maakt het mogelijk om de toepassing van deze maatregelen toe te passen op uitsluitend de woonzorgactiviteit.

Artikel 18 expliciteert voor welke situaties de maatregelen van toepassing zijn. Dit betekent dat het besluit geen retroactieve werking heeft en dat alle huidige leningen, beleggingen, verstrekken van waarborgen, etc... aangegaan voor de inwerkingtredingsdatum van dit besluit hier niet onder vallen.

Artikel 19 behoeft geen verdere uitleg.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen budgettaire impact.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het personeel.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op de lokale besturen.

4 VERDER TRAJECT

Het ontwerp wordt niet voorgelegd aan de Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid. Het werd reeds uitvoerig besproken in het permanent overlegorgaan weerbaarheid en transparantie met als gevolg dat men ervan kan uitgaan dat de situatie waarin het ontwerp niet moet worden voorgelegd aan de Adviesraad zich heeft voorgedaan.

Over het ontwerp van Besluit zal het advies van de Raad van State worden ingewonnen binnen een termijn van 30 dagen.

Na verwerking van het advies van de Raad van State zal het ontwerp van Besluit vervolgens geagendeerd worden voor definitieve goedkeuring.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de maatregelen tot het versterken van de financiële weerbaarheid van de woonzorgcentra.

2° de Vlaamse minister bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Hilde CREVITS