



WIJZIGING VAN HET BVR BETREFFENDE DE LOGO'S

Advies van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
W www.vlaamseraadwvg.be - T +32 2 209 01 11 - E info@vlaamseraadwvg.be

Adviesvraag	Voorontwerp besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 betreffende de Logo's, wat betreft de erkenning, de werkgebieden en de financiering	
Adviesvrager	Hilde Crevits - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	
Ontvangst adviesvraag	18 december 2023	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Sectorale kamer Gezondheid op 31 januari 2024	
Contactpersoon	Annick De Donder	addonder@serv.be

Inhoud

Advies	4
Situering	4
1. Algemene appreciatie	4
1.1 Vlaanderen zet te weinig in op preventie	4
1.2 Logo's slechts één radar in het preventieve gezondheidsbeleid	5
2. Het voorontwerp van besluit betreffende de Logo's	6
2.1 Organisatiestructuur	6
2.2 Opdrachten en eigen initiatieven	8
2.3 Financiering	10
2.4 Werken met een meerjarenplan en jaarplannen	11
2.5 Verdere concretisering en inwerkingtreding	11

Advies

Situering

De Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ontving op 18 december 2023 een adviesvraag over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 over de Logo's, voor wat betreft hun erkenning, werkgebieden en financiering. Deze adviesvraag is binnen de raad behandeld door de kamer gezondheid, die een verlenging van de formele adviestermijn kreeg met 9 dagen. De kamer gezondheid keurde het voorliggende advies bij consensus goed op 31 januari 2024.

Met het voorontwerp van besluit herdefinieert de Vlaamse Regering de Logo's. Hun opdrachten worden verder uitgebreid met het coachen van verschillende contexten en settings. De veertien Vlaamse Logo vzw's zullen samensmelten tot één vzw voor het Nederlandstalige gebied, voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt één Logo behouden. Het doel van de wijziging is te komen tot een krachtigere en meer doelgerichte Logowerking met een efficiëntere organisatiestructuur.

1. Algemene appreciatie

Het vertrekpunt van de werking van actoren in het preventielandschap, waaronder ook de Logo's, is het Vlaamse preventiebeleid. Met dat beleid heeft de Vlaamse overheid belangrijke sleutels in handen om de gezondheid en het welzijn van haar burgers te verbeteren en vroegtijdige overlijdens te voorkomen. Via gerichte investeringen kan ze inspelen op zowel de zorgvraag als de uitgaven voor zorg. Dergelijke investeringen schieten echter tekort (zie punt 1.1). Daarenboven zal ook het voorontwerp van besluit betreffende de Logo's niet volstaan om het gehele Vlaamse preventieve landschap en de preventieketen te versterken, aangezien één actor wordt geherpositioneerd zonder de verhoudingen met anderen te verduidelijken en onder de loep te nemen (zie punt 1.2).

1.1 Vlaanderen zet te weinig in op preventie

De bevoegdheidsverdeling en de organisatie van preventie in ons land is erg complex. Preventieve gezondheidszorg is een gemeenschapsbevoegdheid maar de federale overheid en het RIZIV spelen ook een rol. Deze versnippering bemoeilijkt het doelmatig inzetten van middelen.

Voor wat betreft Vlaanderen worden de ambities met betrekking tot het preventieve gezondheidsbeleid vertaald via het instrument van de gezondheidsdoelstellingen. Dat is een goede

manier van werken. Er is sinds het preventiedecreet van 2003 ook veel kennis opgedaan over welke preventieve maatregelen effectief kunnen bijdragen aan het bevorderen van de gezondheid en het welzijn van de bevolking.

Jammer genoeg bedragen de uitgaven voor (georganiseerde) preventie in ons land nog steeds slechts ongeveer 1,6% van het gezondheidsbudget. Dat is beduidend lager dan het Europese gemiddelde en ver onder het streefdoel van de WHO. De raad betreurt dat Vlaanderen slechts minimale budgetten aan preventie koppelt.

De raad dringt zoals in eerder adviezen sterk aan op een structurele stijging van de uitgaven voor preventie. Om de onderfinanciering aan te pakken, verwacht de raad een groeitraject. Op korte termijn moet gestreefd worden naar het bereiken van het Europese gemiddelde van 2,9%, terwijl op lange termijn de WHO-doelstelling van 5% van de totale gezondheidsuitgaven nastreefd dient te worden. De raad vraagt om dit groeitraject te verbinden met gezondheidsdoelstellingen, tussentijdse metingen en waar nodig bijsturing van de geleverde inspanningen om de doelstellingen te bereiken.

1.2 Logo's slechts één radar in het preventieve gezondheidsbeleid

De raad wees hierboven op de versnippering qua bevoegdheden maar ook binnen Vlaanderen is het preventieve gezondheidsbeleid momenteel erg versnipperd, met zeer veel thema's, verschillen in regelgeving en met betrokkenheid van tal van actoren. Binnen dit landschap nemen de Logo's een belangrijke rol op. De raad begrijpt dan ook dat de overheid via dit voorontwerp van besluit een optimalisering van de Logowerking wenst door te voeren.

Het is echter een gemiste kans dat de Vlaamse Regering dit moment niet aangrijpt om het preventieve gezondheidsbeleid in haar geheel onder de loep te nemen. Nu werkt men verder binnen de versnippering die al bestaat en die veelal een gevolg is van gefragmenteerde beleidsbeslissingen.

Ingrepen om de werking van de Logo's te heroriënteren brengen momenteel heel wat vragen met zich mee naar de verhouding ten aanzien van andere actoren in het brede preventielandschap. De raad mist in het voorontwerp van besluit een duidelijke afstemming met andere terreinorganisaties, partnerorganisaties, eerstelijnszones en andere netwerken en actoren die werken aan gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Het is niet uitgeklaard hoe de heroriëntering van de Logo's zich verhoudt tot de huidige opdrachten van deze actoren. Het is daardoor niet duidelijk wie welke rol in het preventielandschap opneemt.

Wil Vlaanderen echter een impactvol preventiebeleid voeren dat de gezondheid en het welzijn van de burger effectief verbetert en daarbij de middelen die ze inzet voor preventie zo efficiënt mogelijk gebruikt, dan is **rolverduidelijking, afstemming en samenwerking in het brede preventielandschap absoluut noodzakelijk.**

Ook op het Vlaamse niveau is rolverduidelijking nodig tussen de expertisecentra rond preventie (Vlaams Instituut Gezond Leven, Diabetesliga, Eetexpert, VAD, Instituut Gezonde Mond, expertisecentrum dementie, VLESP, ...) en VIVEL (als nieuwe speler). Rolonduidelijkheid op het bovenlokale niveau leidt tot heel wat afstemmingswerk of dubbel werk (en dus inefficiëntie) op het lokale niveau.

Tot slot mist de raad beleidsinitiatieven die transversale samenwerking rond preventie versterken en stimuleren. Het is nodig om op het Vlaamse niveau afstemming te vinden tussen bevoegde ministers en over beleidsdomeinen heen. Zo zou, bijvoorbeeld, een gedeeld beleidskader voor welzijns- en gezondheidsbeleid in het onderwijs sterk kunnen bijdragen tot een doelgerichte en meer efficiënte samenwerking van actoren op het terrein. Vele scholen zijn vragende partij om zich te laten begeleiden in een gezondheidsbeleid op school en in het bijzonder inzake een geestelijk gezondheidsbeleid op school.

2. Het voorontwerp van besluit betreffende de Logo's

De raad vindt het goed dat met dit voorontwerp van besluit de werking van de Logo's wordt geconsolideerd en verder geoptimaliseerd, met een heldere organisatiestructuur en een verruiming van het takenpakket. De heroriëntering sluit aan bij gewijzigde noden op het terrein (o.a. implementeren in plaats van ontwikkelen van methodieken, ondersteuning van een preventiebeleid op maat van diverse settings in plaats van alleen de lokale besturen, toegenomen aandacht voor populatiemanagement, ...). Dat een dergelijke hervorming zinvol is, betekent echter niet dat er vandaag geen kwaliteitsvolle Logowerking bestaat.

In het tweede deel van het advies bekijkt de raad de heroriëntering van naderbij. Hij doet uitspraken over de nieuwe organisatiestructuur (2.1), de opdrachten en eigen initiatieven (2.2), de financiering (2.3), het werken met een meerjarenplan en jaarplannen (2.4) en de verdere concretisering en inwerkingtreding (2.5).

2.1 Organisatiestructuur

Tot op heden tellen Vlaanderen en Brussel vijftien Logo's, met elk hun bestuursorganen en overlegstructuren. De raad vindt het een goede zaak dat nu werk wordt gemaakt van een heldere en efficiëntere organisatiestructuur en steunt de hervorming naar één Logo voor het Nederlandse taalgebied en één voor het tweetalige gebied Brussel.

De Logo's vragen de nodige ondersteuning bij deze omschakeling. Dit nieuwe organisatie-model is immers een grote omwenteling, die heel wat specifieke juridische, arbeidsrechtelijke en fiscale veranderingen met zich meebrengt.

2.1.1 Het netwerk van loco-regionale preventieactoren en de adviesraad

Het voorontwerp van besluit bepaalt dat binnen elke referentieregio een netwerk van loco-regionale preventieactoren moet worden uitgebouwd (art. 3). Netwerken van loco-regionale preventieactoren van verschillende referentieregio's die aan elkaar grenzen kunnen samengevoegd worden. Er moeten minimaal vijf netwerken voor het Nederlandse taalgebied worden georganiseerd.

- De raad begrijpt de zoektocht naar een efficiëntere organisatiestructuur en vindt het belangrijk dat (loco-regionaal en lokaal) gekeken wordt welke netwerken af- dan wel opgebouwd moeten worden.
- Een te sterke overheidssturing zoals in het voorontwerp van besluit is hierin niet wenselijk omdat ze niet conform is aan de werking van een Logo als netwerkorganisatie. De raad bepleit **autonomie en flexibiliteit voor het Logo en zijn partners om netwerken te vormen en te onderhouden die noodzakelijk zijn voor (de uitvoering van) hun opdrachten.**

Per netwerk van loco-regionale preventieactoren moet ook een adviesraad opgericht worden om de betrokkenheid op lokaal niveau te waarborgen.

- Op het loco-regionale niveau is een adviesorgaan voorzien, onder meer om netwerken die op dat niveau vandaag bestaan te consolideren en voor adviesverlening over de besteding van budgetten met aandacht voor voldoende lokale accenten.
- Het is evenwel nog onduidelijk welke profielen en organisaties worden verwacht deel te nemen aan de adviesraden. Omdat lokale besturen een belangrijke prioritaire setting blijven, is het goed dat zij al minstens vertegenwoordigd moeten zijn in de voorgestelde adviesraad.
- Daarnaast is er de vraag hoe men de verhouding tot het bestaande Vlaamse bestuursorgaan ziet. De raad vraagt om deze verhouding goed uit te klaren en kritisch te blijven bekijken welke adviesraden noodzakelijk zijn.

2.1.2 Aandacht voor afstemming van netwerken

Het is goed dat de loco-regionale werking wordt geallieerd op de gebiedsindeling zoals bepaald in de regelgeving m.b.t. de werkingsgebieden van de eerstelijnszones, de regionale zorgzones en de regiovorming (de Vlaamse referentieregio's).

Daarbij mist de raad wel een duidelijke afstemming met de eerstelijnszones, die dezelfde werkingsgebieden alsook deels dezelfde opdrachten, visie en doelstellingen hebben. De eerstelijnszones kunnen een belangrijke meerwaarde hebben om in het preventieve gezondheidsbeleid de setting zorg en welzijn te bereiken. Dit bijvoorbeeld door het preventieve aanbod bekend te maken bij professionals in zorg en ondersteuning en door sectoren te stimuleren om preventief te werken.

Afstemming, een betere samenwerking en structurele linken (o.a. via de zorgraad) zijn onontbeerlijk wil Vlaanderen de beschikbare middelen voor preventie op regionaal en lokaal niveau zo efficiënt mogelijk inzetten. Dit is een belangrijke basis voor een daadkrachtig preventiebeleid.

Het valt de raad op dat er ook naar andere (federale) netwerken weinig tot niet verwezen wordt. We denken bijvoorbeeld aan de ggz-netwerken "107" en daarbij ook het project van de eerste lijnpsychologische functies via de netwerken geestelijke gezondheid. Dat is jammer omdat ook deze beleidsinitiatieven uitgaan van een populatiebenadering met veel aandacht voor vroegdetectie, vindplaatsgericht werken en zo meer. Een goede afstemming tussen deze netwerken is absoluut aangewezen om ze efficiënt en complementair te laten werken.

2.2 Opdrachten en eigen initiatieven

In de nota aan de Vlaamse Regering leest de raad dat Logo's zich in eerste instantie richten naar gezonde burgers. De raad gaat ervan uit dat hun werking breder gaat. Gezondheidsbevordering en ziektepreventie zijn immers belangrijk gedurende de gehele levensloop van elke burger (gezond, maar ook met een beperking of ziekte of met een verhoogd risico).

De raad begrijpt wel dat overlap in de werking vermeden moet worden, in dit geval met specifieke (netwerken van) zorg- en welzijnsactoren die zich richten tot personen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte. In dat geval is complementariteit met sterke linkers en samenwerking nodig. 'Bewegen op verwijzing' is daarvan een goed voorbeeld.

2.2.1 Opdrachten naar zeven settings

Binnen de huidige werking bieden Logo's coaching of begeleiding aan de lokale besturen bij het ontwikkelen van hun preventief gezondheidsbeleid. Het voorontwerp van besluit breidt deze opdrachten fors uit. De Logo's zullen ook andere settings actief moeten ondersteunen én coachen bij het ontwikkelen en opvolgen van hun preventief gezondheidsbeleid. Dit betekent dat ze een werking zullen hebben naar zeven settings: onderwijs, werk, lokale besturen, gezin, vrije tijd, zorg & welzijn en rechtstreeks naar de burgers.

- Een dergelijke settinggerichte werking sluit aan bij de noden op het terrein en bij de evolutie naar een integrale benadering van preventieve gezondheidszorg en ziektepreventie, volgens het principe van "health in all policies". Dat is voor de raad een goede zaak.
- De raad vindt het ook goed dat in eerste instantie niet wordt ingezet op het ontwikkelen van nieuwe methodieken, maar wel op implementatie van bestaande, succesvolle methodieken op maat van de settings en actoren.
- Deze uitbreiding vraagt echter voldoende mankracht en middelen (zie hieronder, deel 2.3).

Het voorontwerp van besluit betekent een substantiële verzwaring van de opdracht van de Logo's. Bovendien is de reikwijdte nog niet helemaal duidelijk en zijn er nog heel wat vragen over de implementatie:

- Tot op welk niveau dient de beleidsondersteuning binnen de setting onderwijs te gebeuren? Bijvoorbeeld: zullen Logo's zich moeten verhouden tot schooldirecties, bevoegde schepenen van onderwijs, pedagogisch begeleidingsdiensten, centra leerlingenbegeleiding, ...?
- Hoe verhoudt de nieuwe inhoudelijke opdracht van de Logo's met betrekking tot populatiemanagement op lokaal niveau zich tot de inspanningen van de eerstelijnszones, die dit ook in hun opdrachten hebben staan?
- Zullen de Logo's zelf rechtstreeks initiatief naar burgers moeten ondernemen of moeten zij intermediairen ondersteunen die een aanbod hebben naar burgers?
- Hoe moeten de Logo's informatie en gegevens verzamelen, interpreteren en ter beschikking stellen voor het lokale preventieve gezondheidsbeleid? Dit is voor de raad een belangrijke opdracht maar nog onduidelijk, gezien ze zelf geen onderzoek verrichten of over eigen data beschikken. Aan welke gegevens wordt gedacht en hoe verhoudt dit zich tot bestaande bronnen zoals Provincie in cijfers, de preventiepeiling, de Gemeente- en stadsmonitor, de preventiebarometer, ... ?

Opvallend is de keuze om de Logo's in de toekomst rechtstreeks een aanbod naar burgers te laten doen. **De raad benadrukt opnieuw dat het belangrijk is om overlap in de preventieketen te voorkomen.** Afstemming en samenwerking met andere terreinorganisaties, zoals de mutualiteiten, zal essentieel zijn om uiteindelijk de gezondheid en het welzijn van iedere burger te verbeteren.

2.2.2 Eigen initiatief kan een hiaat in het preventielandschap invullen

De Logo's moeten ook na de hervorming blijvende decentrale ondersteuning kunnen bieden zodat zij dicht bij de lokale noden kunnen optreden. Het is belangrijk dat zij daarvoor ook eigen initiatieven kunnen nemen.

De raad is evenwel bezorgd dat het voorontwerp van besluit die ruimte voor eigen initiatieven onvoldoende garandeert. **Het is nodig om een goede balans te vinden tussen centraal gevoerd beleid (think global) en lokale autonomie naar uitvoering (act local), waarbij de raad graag een sterkere appreciatie ziet van de lokale netwerken en dynamieken.** Dit geldt bovendien niet alleen voor de Logo's maar voor alle actoren in het preventieve landschap.

In het voorontwerp van besluit worden vier voorwaarden gesteld aan eigen initiatieven van de Logo's (art. 12). De raad vraagt om aan deze vier voorwaarden toe te voegen dat de initiatieven de preventieketen effectief bevorderen. Een eigen initiatief heeft vooral meerwaarde wanneer het een hiaat in het huidige preventielandschap invult en/of ontwikkeld wordt wanneer bestaande methodieken niet blijken te werken (bv. soms moeilijke bruikbaarheid op het terrein, soms raken ze niet tot bij de doelgroep, ...).

2.3 Financiering

2.3.1 Beoogde efficiëntiewinsten staan niet in verhouding tot verzwaard takenpakket

De raad leest in de nota aan de Vlaamse Regering dat de totale Vlaamse subsidie voor de Logo-werking ongewijzigd blijft maar dat de efficiëntiewinsten die voortvloeien uit de hervorming van de structuur, zullen worden ingezet om de opdrachten van de Logo's uit te breiden.

- De raad steunt een optimalisering van de huidige middeleninzet maar merkt op dat deze optimalisering niet becijferd is. Het werd niet meegenomen in de scope van het onderzoek uit 2023 naar de herpositionering van de Logo's.
- De raad is ernstig bezorgd over de beslissing om taken uit te breiden zonder een verhoging van het budget. De efficiëntiewinst die uit schaalvergroting kan worden gehaald, staat helemaal niet in verhouding tot het verzwaarde takenpakket van de Logo's. De raad vreest dat de oorspronkelijke taken - ondersteuning en begeleiding van de lokale besturen - daardoor ook onder druk komen te staan. Een budgetneutraal kader laat bovendien weinig tot geen ruimte voor innovatie.

De raad acht het dan ook niet realistisch dat de Logo's hun nieuwe opdrachten op een kwaliteitsvolle manier kunnen waarmaken in een budgetneutraal kader.

Vandaag streeft de Vlaamse overheid ernaar om meer rendement te halen uit de middelen die zij inzet voor preventie. De raad staat achter de idee om middelen efficiënt in te zetten. En ook de actoren op het terrein willen een zo impactvol mogelijk preventiebeleid realiseren. Echter staan de ambities en de opdrachten van deze actoren niet in verhouding tot de door Vlaanderen beschikbaar gestelde middelen voor preventie. Dit geldt dus eveneens voor de Logo's.

2.3.2 Verkapte vorm van besparing is onaanvaardbaar

In artikel 15 en 16 van het voorontwerp van besluit wordt benoemd dat het subsidiebedrag voor minstens 80% wordt aangewend voor personeelskosten.

- Dit lijkt de raad momenteel geen probleem te zijn, gezien de loonkost de voorgaande jaren reeds boven de 80% is gestegen. Wel vraagt de raad wat er gebeurt wanneer er minder dan 80% geïnvesteerd wordt in personeelskosten (bijvoorbeeld wanneer vervangingen niet vlot verlopen). Worden deze dan teruggevorderd of mogen ze een volgend werkingsjaar worden aangewend voor personeel?

Uit artikel 17 van het voorontwerp van besluit blijkt dat Logo's dus minstens 80% van de subsidie mogen aanwenden voor personeel maar dat de overheid maximaal 80% van de subsidie wenst te indexeren.

- Wetend dat sommige Logo's reeds tot 95% aanwenden voor personeel, is dit een ernstige daling van aan te wenden middelen voor het vergoeden van personeel. **Dit is een**

verkapte vorm van besparing en zelfs geen budgetneutrale verderzetting van de financiering. Dit verontrust de raad ten zeerste. Hij stelt zich dan ook de vraag of er hiermee wel voldoende garanties ingebouwd zijn voor het huidige personeelsbestand van de verschillende organisaties naar de rechtsopvolger.

Algemeen wijst de raad erop dat de niet-indexering van de werkingsmiddelen ook in andere sectoren enorme moeilijkheden geeft. Dit is door de raad al meermaals aangekaart in zijn adviezen. Het is onaanvaardbaar dat deze beweging ook hier wordt ingezet.

2.4 Werken met een meerjarenplan en jaarplannen

Het Logo moet bij de erkenningsaanvraag een beleidsplan voor de volledige duur van de erkenningsperiode toevoegen (meerjarenplan). De raad vindt dat een goede aanpak, maar vraagt wel dat het meerjarenplan nog voldoende wendbaarheid laat aan de Logo's en aan het lokale initiatief.

Vandaag maken de vijftien Logo's actieplannen voor het realiseren van de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen bij lokale besturen. Deze plannen zijn zeer divers tussen de verschillende Logo's. De raad vindt het goed dat het voorontwerp van besluit hierin meer zal stroomlijnen en hoopt dat zo ook de communicatie vanuit de Logo's naar andere actoren in de preventieketen en het delen van informatie over concrete acties en doelstellingen duidelijker wordt. Om overlap te vermijden en samenwerking te bevorderen meent de raad immers dat het goed zou zijn dat de acties en operationele doelstellingen van de Logo's eenvoudig geraadpleegd kunnen worden, met specifieke aandacht voor settings waar ze momenteel minder actief zijn.

De Logo's moeten – zoals alle andere actoren in het preventielandschap – voldoende transparantie bieden. Dit kan op basis van de nieuwe jaarplannen maar ook via het bestaande systeem CIRRO dat bedoeld is voor monitoring en evaluatie. De raad vraagt wel waakzaam te zijn voor administratieve overlast en duidelijke afspraken te maken over welke gegevens waar gerapporteerd moeten worden.

Verder vraagt de raad dat de Vlaamse overheid zorgvuldiger omgaat met het opleggen van bijkomende opdrachten aan de Logo's. Bijkomende opdrachten – vaak in functie van de actualiteit – betekenen een wijziging van de plannen van de Logo's en hebben ook een impact op engagementen die werden aangegaan met onder meer partnerorganisaties. Indien er bijkomende opdrachten toegewezen worden, is afstemming rond haalbaarheid en werkbaarheid belangrijk en indien nodig moeten ontbrekende randvoorwaarden worden opgevangen.

2.5 Verdere concretisering en inwerkingtreding

Het voorontwerp van besluit bepaalt dat tijdens het jaar 2024 nog een transitie zal gebeuren. De raad verwacht dat het komende jaar meer concreet zal worden wat de heroriëntering in de praktijk zal betekenen en dat verfijning dan nog mogelijk is. Het is nodig dat alle belanghebbenden bij deze verdere uitwerking worden betrokken.