



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.493/3
van 10 december 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot precisering van de opdrachten van het VIVEL, vermeld in artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’

Op 17 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot precisering van de opdrachten van het VIVEL, vermeld in artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 december 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’ bepaalt de opdrachten van het Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn (hierna: VIVEL). Bij het zesde lid van dat artikel wordt de Vlaamse minister bevoegd voor welzijn, volksgezondheid, gezin en armoedebestrijding (hierna: de minister) gemachtigd om die opdrachten nader te preciseren.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen strekt tot de uitvoering van die machtiging voor vier van de opdrachten die worden opgesomd in het voormelde eerste lid (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp). Luidens een bij de adviesaanvraag gevoegde nota is de precisering van die opdrachten nodig gelet op de vermindering van de subsidie aan het VIVEL met ongeveer 46% naar aanleiding van de begrotingsmaatregelen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 31 december 2025 (artikel 6).

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022.

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 19, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’. Luidens dat artikel bepaalt de Vlaamse Regering de erkenningsvoorwaarden voor de erkenning van organisaties als partnerorganisaties¹.

VORMVEREISTEN

3. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef wordt geen melding gemaakt van een advies van de Inspectie van Financiën. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Wij zijn van oordeel dat het ontwerp van ministerieel besluit geen budgettaire weerslag heeft. Het ontwerp van ministerieel besluit brengt geen wijzigingen aan in de opdrachten van het VIVEL zoals deze zijn vastgelegd in het artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 over de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn. Het VIVEL voert deze opdrachten de dag van vandaag al uit op de wijze omschreven in het ontwerp van ministerieel besluit. Het ontwerp van ministerieel besluit legt deze precisering van de opdrachten nu alleen concreet vast in de regelgeving.

¹ Onder “partnerorganisatie” wordt begrepen, een organisatie met rechtspersoonlijkheid die als centrum van expertise fungeert binnen het geheel of deelaspecten van de eerstelijnszorg en die door de Vlaamse Regering erkend en gesubsidieerd wordt, of gesubsidieerd wordt via een beheersovereenkomst (artikel 2, 10°, van het voormelde decreet).

Naar aanleiding van een ander subsidiebesluit werd het ontwerp van ministerieel besluit aan de Inspectie van Financiën bezorgd. De Inspectie van Financiën heeft zich naar aanleiding van deze adviesaanvraag uitgesproken over zowel het subsidiebesluit als het ontwerp van ministerieel besluit. Het advies van de Inspectie van Financiën werd ontvangen op 20 november 2025. (...).”

Zoals uiteengezet in de nota gevoegd bij de adviesaanvraag noopt de vermindering van de subsidie aan het VIVEL met ongeveer 46% tot de ontworpen precisering van de opdrachten van het VIVEL. Aangezien de ontworpen regeling nodig is om de betrokken budgettaire minderuitgave te kunnen realiseren, kan worden aangenomen dat ze effectief een budgettaire weerslag heeft, zodat overeenkomstig artikel 43, § 2, eerste lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ‘ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019’ het advies van de Inspectie van Financiën is vereist.

Het door de gemachtigde bezorgde advies van 20 november 2025, waarvan lijkt te kunnen worden aangenomen dat het werd gegeven over het huidige ontwerp, is ongunstig. Het staat aan de adviesaanvrager om een gemotiveerd beroep in te dienen bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, en hem te verzoeken zijn voorstel goed te keuren, overeenkomstig artikel 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019. In de aanhef moet melding worden gemaakt van het advies en van de beslissing van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid.

ALGEMENE OPMERKING

4. Uit het ontwerp kan niet zonder meer worden opgemaakt of de preciseringen van de opdrachten van het VIVEL volledig aansluiten op de omschrijving van die opdrachten vermeld in artikel 2, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 en dus kunnen worden beschouwd als een exhaustieve precisering. Zo wordt in artikel 2 van het ontwerp, waarbij de opdrachten vermeld in artikel 2, eerste lid, 1°, worden gepreciseerd, geen melding gemaakt van het uitbouwen van de kennis en expertise over mantelzorg (zie punt d) van dat punt 1°). Daarbij moet worden aangestipt dat de rechtsgrondbepaling de minister toelaat om de opdrachten van het VIVEL te preciseren, maar niet om ze in te perken. Een inperking kan enkel door een wijziging van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“De opdrachten zijn inderdaad exhaustief geformuleerd. De betrokkenheid van de mantelzorg(er) – en dus de taak van het VIVEL om de kennis en expertise van de eerste lijn over de mantelzorg uit te bouwen – zit impliciet in de andere opdrachten en wordt hierin mee opgenomen. De mantelzorger wordt immers aanzien als een volwaardige partner in de zorg. De betrokkenheid van de mantelzorger in het zorgproces is dan ook essentieel om tot een geïntegreerde zorg en ondersteuning te komen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. De gemachtigde bevestigde dat in punt 1° van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp “geïntegreerde zorg *en ondersteuning*” moet worden geschreven en in de punten 1°, 4° en 6° “doelgerichte zorg *en ondersteuning*”.

Artikel 3

6. In artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de bouwstenen en programma’s van het Interfederaal Plan Geïntegreerde Zorg”. Blijkens het tweede lid wordt daarmee gerefereerd aan het protocolakkoord van 8 november 2023 gesloten tussen de federale overheid en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet ‘over gezondheidsbeleid: Interfederaal plan geïntegreerde zorg’.

De gemachtigde verduidelijkte dat de concrete afspraken 3, 5 en 6 in dat protocolakkoord worden bedoeld en stelde voor om artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp te herschrijven als volgt, zonder verwijzing naar dat protocolakkoord:

“1° voor de zorgraden webinars en online opleidingen ter beschikking stellen over goed bestuur, personeelsadministratie, personeelsmanagement, boekhoudkundige verplichtingen, verenigingsrechtelijke verplichtingen en de opdrachten van de zorgraden die zijn bepaald bij of krachtens artikel 11 van het decreet van 26 april 2019, met een bijzondere aandacht voor de implementatie van geïntegreerde zorg en ondersteuning. Het VIVEL organiseert en onderhoudt daarvoor een softwareplatform;”.

Aangezien die bepaling voldoende rechtszeker is, kan ermee worden ingestemd. Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp moet dan worden weggelaten.

Artikel 4

7. Volgens de gemachtigde moet in artikel 4 van het ontwerp in de plaats van “doelgerichte zorg ondersteunen” worden geschreven “doelgerichte zorg *en ondersteuning*”. Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 5

8. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 5 van het ontwerp moet worden geschreven “doelgerichte zorg *en ondersteuning*”.

9. Op de vraag wat in artikel 5 van het ontwerp wordt bedoeld met de vermelding “*vanuit de opdrachten (...)*”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“We bedoelen met ‘vanuit de opdrachten’ dat VIVEL deze aanbevelingen formuleert dit vanuit zijn ondersteunende rol naar de zorgraden, met een sterke focus op de implementatie van GIZO en DGZ. Om dit in het ontwerp van ministerieel besluit te verduidelijken stellen wij volgende formulering voor:

‘Art. 5. De opdracht, vermeld in artikel 2, eerste lid, 5°, van het besluit van 4 februari 2022, omvat aanbevelingen formuleren aan de Vlaamse Gemeenschap over de implementatie van geïntegreerde zorg en ondersteuning en doelgerichte zorg en ondersteuning in de eerste lijn, ~~vanuit de~~ dit enkel en alleen voor de opdrachten, vermeld in artikel 2, eerste lid, 1° tot en met 4°, van het voormelde besluit.’”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 6

10. Volgens artikel 6 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 31 december 2025. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is dat aan het te nemen besluit terugwerkende kracht wordt verleend en dat de inwerkingtreding zal worden uitgesteld wanneer het te nemen besluit pas na die datum zou kunnen worden bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE