



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.080/3
van 15 april 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de regels voor de erkenning van een partnerorganisatie via een beheersovereenkomst, vermeld in artikel 2, 10°, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders, en de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als belangenbehartiger van personen met een chronische aandoening en als expertise- en implementatiecentrum voor gebruikersparticipatie in de zorg en ondersteuning’

Op 18 maart 2026 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘over de regels voor de erkenning van een partnerorganisatie via een beheersovereenkomst, vermeld in artikel 2, 10°, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders, en de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als belangenbehartiger van personen met een chronische aandoening en als expertise- en implementatiecentrum voor gebruikersparticipatie in de zorg en ondersteuning’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 19, § 1, van het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders’ kan de Vlaamse Regering in het kader van dat decreet organisaties erkennen en subsidiëren als partnerorganisatie. Volgens artikel 19, § 2, van hetzelfde decreet kan de Vlaamse Regering in afwijking daarvan na een oproep een beheersovereenkomst sluiten met een partnerorganisatie die daardoor geacht wordt erkend te zijn voor de duur van die overeenkomst.

Het ontwerp strekt ertoe daarvoor de nodige regels vast te stellen. Het bevat een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp). Er is een regeling van de erkenning van partnerorganisaties via een beheersovereenkomst, met inbegrip van de procedure (artikelen 2 tot 9), de subsidiëring en de subsidievoorwaarden (artikelen 10 tot 18) en het toezicht (artikelen 19 en 20). Daarnaast bevat het ontwerp ook aanvullende bepalingen voor een partnerorganisatie als belangenbehartiger van personen met een chronische aandoening en als expertise- en implementatiecentrum voor gebruikersparticipatie in de zorg en ondersteuning. Daartoe wordt voorzien in specifieke definities (artikel 21), opdrachten (artikelen 22 en 23), erkenningsvoorwaarden (artikelen 24 en 25) en regels betreffende de subsidiëring (artikelen 26 en 27). Die organisatie zal bekend staan als “VIGB”¹.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2026 (artikel 28).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt vooreerst rechtsgrond in artikel 19, § 2, vierde lid, van het decreet van 26 april 2019. Luidens deze bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels met betrekking tot de oproep en het sluiten van een beheersovereenkomst en bepaalt ze de subsidie en de subsidievoorwaarden.

Artikel 16 van het ontwerp betreft de reservevorming en vindt rechtsgrond in artikel 25, derde lid, van het decreet. Luidens die bepaling kan worden toegestaan om reserves aan te leggen en bepaalt de Vlaamse Regering daartoe nadere regels.

4.1. De gemachtigde bevestigde dat de rechtsgrond voor de bepalingen in het ontwerp betreffende het VIGB eveneens moet worden gezocht in artikel 19, § 2, vierde lid, van het decreet

¹ Namelijk het “Vlaams Instituut voor belangenbehartiging van chronische patiënten en expertise- en implementatie voor gebruikersparticipatie in de zorg en ondersteuning” (artikel 21, 1°, van het ontwerp).

van 26 april 2019, en dat het niet gaat om een erkenning als partnerorganisatie op grond van artikel 19, § 1. Teneinde daarover geen twijfel te laten bestaan, stelde de gemachtigde de volgende aanpassingen voor:

“De terminologie die gebruikt wordt in de betrokken artikelen is inderdaad verwarrend. Wij stellen volgende aanpassingen voor:

‘Afdeling 3. Specifieke voorwaarden’

Inleidende zin van artikel 24: ‘Een beheersovereenkomst als VIGB kan worden gesloten met een aanvrager die aan al de volgende voorwaarden voldoet:’

Inleidende zin van artikel 25: ‘De aanvrager, waarmee een beheersovereenkomst werd gesloten als partnerorganisatie VIGB voldoet gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst aan al de volgende voorwaarden:’”

Met die aanpassingen kan worden ingestemd.

4.2. De gemachtigde verduidelijkte dat artikel 25 van het ontwerp de voorwaarden vastlegt waaraan het VIGB moet voldoen gedurende de looptijd van de beheersovereenkomst. Het is de bedoeling dat als de partnerorganisatie niet meer aan deze voorwaarden voldoet, de beheersovereenkomst kan worden beëindigd en de partnerorganisatie ook niet meer in aanmerking komt voor een subsidie.

Voor die bepaling wordt rechtsgrond geboden door artikel 28, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder andere voor de partnerorganisaties de procedure voor de erkenning en voor de schorsing en de intrekking van de erkenning regelt.

VORMVEREISTEN

5. Gevraagd of het ontwerp als mogelijke vorm van staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie antwoordde de gemachtigde ontkennend:

“De hulp- en dienstverlening aangeboden door deze partnerorganisaties moet worden beschouwd als niet-economische diensten van algemeen belang. Steun aan niet-economische diensten vormt geen staatssteun, en is niet onderworpen aan de Europese staatssteunregels.”

De Raad van State heeft over vergelijkbare situaties in het verleden nochtans reeds het volgende opgemerkt:

“Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in advies 70.552/3 van 28 december 2021² en in advies 65.095/3 van 8 februari 2019³ valt evenwel niet met

² Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 70.552/3 van 28 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022, opmerking 4.

³ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 65.095/3 van 8 februari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2019 ‘houdende de regels voor de erkenning en subsidiëring van een partnerorganisatie als Vlaams Instituut voor de Eerste Lijn’, opmerkingen 4.1 en 4.2.

volledige zekerheid uit te sluiten dat de gesubsidieerde activiteiten die door het VIVEL krachtens artikel 2 van het besluit van 4 februari 2022, zoals gewijzigd bij artikel 3 van het ontwerp, worden verricht, economische activiteiten uitmaken die ook door andere dienstverleners kunnen worden verricht. Het is daarom raadzaam dat de stellers van het ontwerp contact zouden opnemen met de Europese Commissie om na te gaan of aanmelding al dan niet vereist is. Indien aanmelding toch vereist zou zijn, kan alsnog worden onderzocht of een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.”⁴

De stellers van het ontwerp dienen bijgevolg na te gaan of het ontwerp niet ook betrekking kan hebben op opdrachten die als economische activiteiten moeten worden beschouwd. Indien dat het geval is, is een aanmelding bij de Europese Commissie vereist, tenzij wanneer een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

7. Over de verhouding tussen de hoofdstukken 2 en 3 van het ontwerp lichtte de gemachtigde het volgende toe:

“In hoofdstuk 2 wordt een algemene procedure/inhoud geregeld voor een oproep en het sluiten van beheersovereenkomsten met partnerorganisaties (ongeacht de expertise van de partnerorganisatie). Deze bepalingen gelden dus eveneens voor het afsluiten van een beheersovereenkomst met een partnerorganisatie die zal optreden als VIGB.

In hoofdstuk 3 worden specifieke/aanvullende regels opgenomen voor het sluiten met een partnerorganisatie die een expertise heeft als belangenbehartiger van personen met een chronische aandoening en als expertise- en implementatiecentrum voor gebruikersparticipatie in de zorg en ondersteuning.”

Een en ander wordt, ook met het oog op eventuele later nog toe te voegen hoofdstukken, het best nog verduidelijkt in een nieuw artikel vooraan in het te nemen besluit.

⁴ Adv.RvS 73.964/1/V van 31 juli 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders en 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’, opmerking 4.

⁵ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

8. In artikel 3, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt met de zinsnede “een jaar vóór de beheersovereenkomst is afgelopen” volgens de gemachtigde bedoeld een jaar voor de *lopende* beheersovereenkomst is afgelopen. Dat wordt het best verduidelijkt.

Artikel 4

9. In het ontworpen artikel 4, § 2, vierde lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “tweede lid” in plaats van “eerste lid”.

Artikel 5

10. Artikel 5, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister⁶ de criteria, vermeld in het tweede lid, nader kan preciseren en bijkomende criteria kan bepalen in het kader van het lanceren van een oproep als vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid. Volgens de gemachtigde gaat het om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden:

“De delegatie aan de minister heeft betrekking op detailmatige/technische aangelegenheden. Zo kan de minister vereisen dat enkel organisaties die zich aan bepaalde loonvoorwaarden houden een aanvraag kunnen indienen. Strikt genomen valt dit niet onder de onderbouwing van de begroting en de afweging van de kosten en de baten. Zo wordt vermeden dat de minister hier later op moet onderhandelen.”

De machtiging aan de minister dient afgebakend te worden door het opnemen in de tekst van de elementen waarop de bijkomende criteria betrekking kunnen hebben.

Artikel 10

11. In artikel 10, § 4, van het ontwerp wordt bepaald dat de administratie⁷ “minstens” 5% van de subsidie terugvordert of inhoudt van het saldo als de gesubsidieerde partnerorganisatie het jaarverslag en het financieel verslag pas bezorgt in de periode van 1 mei tot 31 mei van het volgende jaar. Erop gewezen dat deze bepaling erop neerkomt dat er geen grens is die de administratie moet naleven, stelde de gemachtigde voor het woord “minstens” weg te laten.

Daarmee kan worden ingestemd, al moeten de stellers van het ontwerp erover waken dat een en ander coherent blijft met de maatregel die de administratie “kan” opleggen wanneer de bedoelde verslagen nog later dan 31 mei worden bezorgd, namelijk de terugvordering van de volledige subsidie. Het lijkt onlogisch dat die maatregel in dat geval slechts facultatief zou zijn.

⁶ Namelijk de Vlaamse minister, bevoegd voor de zorg (artikel 1, 4°, van het ontwerp).

⁷ Namelijk het Departement Zorg, vermeld in artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘over het Departement Zorg’ (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

Bovendien is, gelet op artikel 13, eerste lid, 1°, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie gehouden de begunstigde die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend.

Artikel 13

12. Gevraagd wat wordt bedoeld met de zinsnede “volgens de bepalingen die op de partnerorganisatie in kwestie van toepassing zijn” in artikel 13, eerste lid, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Deze zin verwijst [naar] de specifieke regels die per partnerorganisatie van toepassing kunnen zijn. Specifiek voor de partnerorganisatie VIBG worden hier aanvullende bepalingen opgenomen in hoofdstuk 3. In de toekomst is het mogelijk dat er ook nog voor andere partnerorganisaties aanvullende bepalingen worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk.

Om te verduidelijken dat de bijkomende bepalingen zijn opgenomen in het ontwerp stellen we voor om artikel 13 te verduidelijken als volgt:

‘De subsidie, vermeld in artikel 11, 2°, wordt vanaf het tweede werkingsjaar elk werkingsjaar in januari geïndexeerd volgens de bepalingen, vermeld in dit besluit, die op de partnerorganisatie in kwestie van toepassing zijn.’”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 17

13. Gevraagd waarom in artikel 17, § 1, vijfde lid, van het ontwerp sprake is van op voorhand toestemming vragen aan de administratie voor het in rekening brengen van bepaalde kosten, terwijl in het tweede tot vierde lid wordt verwezen naar de toestemming die de administratie daartoe “heeft verleend”, antwoordde de gemachtigde:

“De administratie moet ook in dit geval op voorhand de toestemming verlenen. Het artikel 17, §1, vijfde lid, zal worden aangepast als volgt:

‘Uitgaven die in totaal meer dan 30.000 euro bedragen, exclusief personeelskosten, worden niet terugbetaald, behalve als de administratie daarvoor op voorhand toestemming heeft verleend.’”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Hoofdstuk 3

14. In het opschrift van hoofdstuk 3 moet worden geschreven “aandoening” in plaats van “aandiening”.

Artikel 22

15. Gevraagd wat in artikel 22, eerste lid, 1°, b), van het ontwerp wordt bedoeld met “de knelpunten vertalen in concrete doelen en hefbomen”, antwoordde de gemachtigde:

“Een organisatie die erkend en gesubsidieerd wordt om aan belangenbehartiging te doen, dient niet alleen knelpunten aan te tonen; zij dient ook concrete doelen naar voor te schuiven en manieren om deze doelen te bereiken. Zo wordt een constructieve samenwerking opgezet met de overheid, met als doel om de best mogelijke levenskwaliteit voor personen met een chronische aandoening te behalen.”

Over het “op de beleidsagenda plaatsen” ervan voegde de gemachtigde nog toe:

“Hierbij wordt (...) bedoeld: acties ondernemen om de knelpunten op de beleidsagenda's te plaatsen.

We stellen voor om het artikel 22, eerste lid, 1°, b), te vervangen door volgende bepaling:

‘b) de knelpunten vertalen in concrete doelen en hefbomen en acties ondernemen om deze knelpunten op de beleidsagenda's te plaatsen;’”.

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 24

16. Gevraagd wat in artikel 24, 2°, van het ontwerp wordt bedoeld met “het volledige Nederlandse taalgebied” antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt bedoeld dat VIGB werkzaam moet zijn in het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest (dus in elke Vlaamse provincie) evenals in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Indien het woord volledig tot verwarring zou leiden, kan dit geschrapt worden. Artikel 24, 2°, zou dan luiden als volgt:

‘2° het werkgebied van het VIGB omvat het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad;’”.

Als het de bedoeling is dat er een werking is in alle provincies van het Vlaamse Gewest en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dan moet dat uitdrukkelijk worden bepaald.

Artikel 26

17. Gevraagd of in artikel 26 van het ontwerp wordt verwezen naar de gezondheidsindex waarvan sprake in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’ of naar de afgevlakte gezondheidsindex bedoeld in artikel 2, § 2, van hetzelfde besluit, antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt de afgevlakte gezondheidsindex bedoeld. We stellen voor om de term gezondheidsindex in artikel 26 te vervangen door de term ‘afgevlakte

gezondheidsindex' en de definitie van gezondheidsindex in artikel 26, tweede lid, 2°, als volgt aan te passen:

‘2° afgevlakte gezondheidsindex: de afgevlakte gezondheidsindex, vermeld in artikel 2, §2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen’.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 27

18. De gemachtigde stelde voor om artikel 27 van het ontwerp onder te brengen in een nieuwe afdeling met als opschrift ‘Duur van de beheersovereenkomst’.

Daarmee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC