



ADVIES

OVER DE REGELS VOOR DE ERKENNING VAN
PARTNERORGANISATIES



Vlaamse Raad WVG
Welzijn • Volksgezondheid • Gezin

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 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	
Adviesvrager	Caroline Gennez - Vlaams minister van Welzijn en Armoedebestrijding, Cultuur en Gelijke Kansen	
Ontvangst adviesvraag	13 januari 2026	
Decretale opdracht	adviesfunctie	
Goedkeuring	Intersectorale kamer op 12 februari 2026, bij consensus	
Contactpersoon	Annemie Nys	anys@serv.be

Inhoud

Deel 1: Het generieke kader voor partnerorganisaties	5
Duurzaamheid, rechtszekerheid en de aard van de opdracht	5
Werkbaarheid van procedure en spelregels	6
Vraag om evaluatie van het instrument	6
Deel 2: De concrete toepassing van het kader	7
Ambitie, haalbaarheid en beoordeling	7
Afbakening van de doelgroep	7
Draagwijdte en afbakening van de opdracht	8
Positionering en samenwerking	8
Terminologie en begripsgebruik	9

Advies

Situering en algemene beschouwingen

Het voorliggende besluit van de Vlaamse Regering regelt de erkenning en subsidiëring van partnerorganisaties binnen de eerstelijnszorg via oproepen en beheersovereenkomsten. Met dit besluit wil de Vlaamse overheid een duidelijker en meer uniform kader creëren voor de samenwerking met partnerorganisaties in de eerste lijn.

Het besluit is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel bevat bepalingen over de erkenning en subsidiëring van partnerorganisaties via beheersovereenkomsten. Het tweede deel bevat aanvullende bepalingen over de erkenning en subsidiëring van één partnerorganisatie met een specifieke opdracht inzake belangenbehartiging van personen met een chronische aandoening en als expertise- en implementatiecentrum voor gebruikersparticipatie in de zorg. Volgens de toelichtende nota is het eerste deel bedoeld als een generiek kader voor de erkenning van partnerorganisaties binnen de eerstelijnszorg, waarna in een volgend deel de regels worden uitgewerkt voor de erkenning en subsidiëring van een specifieke partnerorganisatie.

Het is voor de raad niet duidelijk hoe het besluit precies moet worden gelezen. Hoewel het eerste deel als generiek wordt gepositioneerd, bevat het zelf reeds inhoudelijke bepalingen, onder meer door verwijzingen (in artikel 3, §3, 7°) naar belangenbehartiging, nodenbevraging en kennisdeling met personen met een chronische aandoening. Daardoor blijft onduidelijk of het besluit moet worden gelezen als een generiek kader met een daaropvolgende concrete toepassing, dan wel of beide delen elk een concrete regeling uitmaken.

Indien het besluit bedoeld is als een generiek kader, vraagt de raad om verduidelijking over welke plaats dit kader op langere termijn inneemt en welke implicaties het zal hebben voor de wijze waarop de Vlaamse overheid haar samenwerking met partnerorganisaties binnen de eerstelijnszorg verder wil vormgeven.

In **het verdere advies** gaat de raad inhoudelijk in op het voorliggende BVR. Hij benoemt enkele aandachtspunten die samenhangen met het gebruik van beheersovereenkomsten (deel 1) en vraagt verduidelijking over een aantal inhoudelijke keuzes die worden gemaakt bij de concrete toepassing uit het tweede deel.

Deel 1: Het generieke kader voor partnerorganisaties

Deel 1 van het besluit bevat het ‘*generieke*’ kader voor de erkenning en subsidiëring van partnerorganisaties via oproepen en beheersovereenkomsten. Dit deel legt de procedurele en financiële spelregels vast die richtinggevend zijn voor de samenwerking met partnerorganisaties.

Duurzaamheid, rechtszekerheid en de aard van de opdracht

De raad stelt vast dat de Vlaamse overheid voor de samenwerking met partnerorganisaties gebruik wil maken van oproepen en beheersovereenkomsten. Dit instrument kan geschikt zijn voor bijkomende specifieke of tijdelijk afgebakende opdrachten, **maar mag niet ingezet worden voor opdrachten met een structureel karakter, waarbij continuïteit, rechtszekerheid en expertiseopbouw essentieel zijn**. In de praktijk stelt de raad echter vast dat beheersovereenkomsten **ook worden ingezet voor organisaties die precies zo’n structurele rol opnemen**, met name organisaties zonder rechtstreeks zorg- of ondersteuningsaanbod maar met een blijvende opdracht in expertiseopbouw, beleidsvertaling en ondersteuning van uitvoerders. Net voor dit type opdrachten, **waarbij continuïteit noodzakelijk is**, kan een systeem met korte looptijden en herhaalde oproepen een structurele onzekerheid creëren die moeilijk te verzoenen is met **de beoogde kwaliteitsverbetering en een doelgerichte beleidsvoering**.

Ervaringen in andere sectoren tonen aan wat het werken met beheersovereenkomsten voor partnerorganisaties en expertisecentra met een structurele opdracht in de praktijk met zich meebrengt. **De raad wijst in dat verband op o.a. de volgende effecten:**

- Continuïteit en expertiseopbouw komen onder druk te staan wanneer organisaties periodiek opnieuw moeten kandideren en **de voortzetting van hun opdracht onzeker blijft tot na een verlenging of nieuwe oproep**. Ook wanneer organisaties hun opdracht uiteindelijk kunnen verderzetten – wat in de praktijk vaak het geval blijkt te zijn – werkt deze onzekerheid door in het personeelsbeleid (retentie van schaarse profielen, expertiseverlies, turnover). Dit kan zich ook vertalen in effecten op de kwaliteit van de ondersteuning.
- De regelgeving rond **reserveopbouw** versterkt dat tijdelijke karakter: reserves zijn wel mogelijk, maar worden na afloop van de (verlengde) beheersovereenkomst teruggevorderd (art. 16). Daardoor kan een organisatie geen buffers opbouwen voor continuïteit, investeringen of risico’s die inherent zijn aan ondernemerschap.
- Hetzelfde geldt voor het **sociaal passief**: goed bestuur dwingt organisaties om zich in te dekken tegen het risico op stopzetting, maar de combinatie van tijdelijke financiering en strikte spelregels maakt dat die noodzakelijke voorzorgen moeilijk te verzoenen zijn met een efficiënte inzet van middelen voor de uitvoering van opdrachten.

De raad benadrukt dat dit geen pleidooi is om elke opdracht van een partnerorganisatie automatisch structureel te financieren, wél om het instrumentgebruik consequent af te stemmen op de aard van de opdracht. Beheersovereenkomsten kunnen zinvol zijn voor afgebakende opdrachten, maar wanneer de overheid een partnerorganisatie in de praktijk positioneert als structurele

pijler voor beleidsondersteuning en implementatie, vraagt dit ook een samenwerkings- en financieringsvorm die **rechtszekerheid, expertiseopbouw en continuïteit** mogelijk maakt.

Werkbaarheid van procedure en spelregels

Naast deze principiële bezorgdheid wijst de raad op enkele concrete bepalingen die de werkbaarheid negatief kunnen beïnvloeden:

- De termijn om na het collectief overleg een aangepast dossier in te dienen is zeer kort (art. 6). Bij beperkte bijsturingen kan dat volstaan, maar wanneer samenwerking of een inhoudelijke hertekening nodig is (bijvoorbeeld in een consortiumcontext) dreigt dit ten koste te gaan van een kwaliteitsvolle herwerking.
- De raad vraagt bovendien dat de spelregels rond subsidiëring en indexering helder en consistent worden toegepast, ook in vergelijking met beheersovereenkomsten uit andere sectoren. Verschillen in voorwaarden kunnen in de praktijk leiden tot merkbare verschillen in beleids- en personeelsruimte tussen organisaties met gelijkaardige opdrachten (bv. hoeveel subsidie effectief inzetbaar is voor personeel en welk deel daarvan geïndexeerd wordt), met gevolgen voor wervings- en organisatiebeleid.
- Tot slot vraagt de raad aandacht voor **wijzigingen van spelregels tijdens de looptijd** (bv. via subsidiebesluiten of aanvullende voorwaarden). Wanneer spelregels tussentijds verschuiven, ondergraaft dat de voorspelbaarheid die net een basisvoorwaarde is voor een duurzame werking. De raad acht het daarom wenselijk dat tussentijdse bijsturingen tot een minimum worden beperkt en steeds duidelijk worden gemotiveerd, met respect voor het afgesproken kader van de lopende overeenkomst.

Vraag om evaluatie van het instrument

Gelet op bovenstaande aandachtspunten vraagt de raad om het gebruik van beheersovereenkomsten en oproepen als instrument **tijdig en systematisch te laten evalueren, op een manier die voldoende objectief en extern is ten opzichte van de betrokken organisaties en administraties**, vóór dit kader breder wordt uitgerold binnen de eerstelijnszorg. Zo'n evaluatie moet nagaan in welke mate:

- de gekozen spelregels daadwerkelijk bijdragen aan kwaliteitsverbetering en doelgericht beleid (zoals oorspronkelijk beoogd);
- de combinatie van tijdelijke looptijd, reserve- en rapporteringslogica voldoende ruimte laat voor continuïteit, expertiseopbouw en efficiënt ondernemerschap, zonder overbodige administratieve lasten;
- en of bij structurele opdrachten niet beter wordt gewerkt met een kader dat de duurzaamheid van de organisatie en haar rol in het landschap versterken.

Deel 2: De concrete toepassing van het kader

Deel 2 gaat over de erkenning van één partnerorganisatie met een specifieke opdracht rond belangenbehartiging van personen met een chronische aandoening en het versterken van participatieprocessen. De raad formuleert hierover een aantal verduidelijkingsvragen.

Ambitie, haalbaarheid en beoordeling

De raad onderschrijft het belang van gebruikersparticipatie en belangenbehartiging, maar wijst erop dat dit een complex en meerlagig vraagstuk is. De raad stelt zich dan ook vragen bij de verhouding tussen de ambitie van de Vlaamse overheid en wat via de erkenning van één partnerorganisatie en een beheersovereenkomst realistisch kan worden verwacht.

De raad vraagt welke ambitie de Vlaamse overheid precies voor ogen heeft en op welke wijze de partnerorganisatie hierop zal worden beoordeeld. Gebruikersparticipatie is immers geen louter *interne* opdracht van één organisatie: het hangt ook af van bereidheid, samenwerking en medewerking van actoren op het terrein én van de middelen die daarvoor effectief beschikbaar zijn. Dit neemt uiteraard niet weg dat de partnerorganisatie zelf verantwoordelijkheid draagt voor haar rol, aanpak en inzet binnen deze context. De raad vraagt daarom om de beoogde resultaten, reikwijdte en evaluatiecriteria explicieter, maar zeker ook realistisch te formuleren, **rekening houdend met zowel de eigen verantwoordelijkheid van de partnerorganisatie als met de context waarbinnen zij opereert**, zodat verwachtingen en haalbaarheid beter op elkaar aansluiten.

Afbakening van de doelgroep

Beide opdrachten hebben in de praktijk betrekking op een zeer diverse en brede groep van personen binnen zorg en ondersteuning. Het besluit lijkt dit te benaderen via een onderscheid tussen de doelgroepen van de twee opdrachten van de partnerorganisatie, met name belangenbehartiging voor personen met een chronische aandoening enerzijds en het ondersteunen van gebruikersparticipatie anderzijds. De raad vraagt verduidelijking over deze interpretatie en over hoe deze afbakening zich verhoudt tot de brede diversiteit aan participatienoden, zeker in het licht van de keuze om één partnerorganisatie te erkennen.

De raad benadrukt dat het niet realistisch noch wenselijk is om van één partnerorganisatie te verwachten dat zij de belangen en participatienoden van alle gebruikersgroepen binnen zorg en ondersteuning autonoom behartigt. De raad stelt vast en waardeert dat het besluit en de toelichtende nota inzetten op netwerking en samenwerking, onder meer via het beoordelingscriterium in **artikel 5** en de bepaling in **artikel 23**, waarin wordt aangegeven dat de partnerorganisatie actief op zoek gaat naar relevante actoren om samenwerking mee op te zetten.

Tegelijk stelt de raad vast dat deze bepalingen de samenwerking vandaag vooral **mogelijk maken en aanmoedigen**, maar **niet expliciet verankeren als een verplicht, dragend en**

evaluerend onderdeel van de opdracht. Gelet op de brede en diverse doelgroep die door beide opdrachten in de praktijk wordt beoogd, acht de raad het essentieel dat samenwerking met organisaties die reeds actief zijn op het terrein (zoals bijvoorbeeld mantelzorgverenigingen, ziekenfondsen, gebruikersorganisaties voor personen met een handicap...), in de uitvoering niet louter vrijblijvend blijft, maar daadwerkelijk een sturende voorwaarde is voor de werking als partnerorganisatie.

Draagwijdte en afbakening van de opdracht

De raad vraagt om ook de **draagwijdte van de opdracht duidelijker af te bakenen**. Bij de lezing van het besluit is het niet altijd helder hoe “open” dan wel “afgebakend” het toepassingsgebied is, en welke accenten daarbij worden gelegd. Zo roept de expliciete verwijzing in artikel 24 naar ondersteuning van vertegenwoordigers binnen geestelijke gezondheidsnetwerken vragen op: betreft dit de specifieke focus of gaat het om één toepassing binnen een bredere opdracht rond participatie in zorg en ondersteuning? De raad vraagt dat de beoogde afbakening expliciet wordt gemaakt.

Wat het **niveau van participatie** betreft, situeert het besluit de opdracht vooral op het meso- en macroniveau. Hoewel uit **artikelen 22 en 23** kan worden afgeleid dat de opdracht ook raakvlakken heeft met participatie op microniveau, blijft onduidelijk hoe dit zich precies verhoudt tot de expliciete focus op meso- en macroniveau. Maakt participatie op microniveau expliciet deel uit van de opdracht, wordt dit indirect ondersteund, of wordt dit verondersteld via andere actoren?

De raad vraagt dat de Vlaamse overheid deze keuzes expliciet maakt, zodat voor kandidaat-organisaties, partners en betrokken structuren duidelijk is wat wel en niet van de erkende partnerorganisatie wordt verwacht. De raad leest dat deze nieuwe beheersovereenkomst geen budgettaire impact heeft. Indien de Vlaamse overheid extra opdrachten in deze beheersovereenkomst opneemt, is het belangrijk om daar ook de nodige financiële inspanningen voor te doen.

Positionering en samenwerking

Gebruikersparticipatie is vandaag al onderwerp van diverse initiatieven en overlegvormen binnen het beleidsdomein. Het besluit verduidelijkt nog onvoldoende hoe de erkende partnerorganisatie zich verhoudt tot bestaande structuren en werkingen, en hoe overlap wordt vermeden. De raad vraagt daarom verduidelijking over de positionering en afstemming met andere relevante actoren, waaronder het belanghebbendenoverleg in het kader van het Kwaliteitsdecreet en het Vlaams Expertisepunt Mantelzorg. Zonder dergelijke verduidelijking dreigt versnippering en onduidelijkheid voor actoren op het terrein.

Ook de afbakening van de overlegfora waarin ondersteuning verwacht wordt, roept vragen op. Het expliciet benoemen van zorgraden en netwerken geestelijke gezondheidszorg kan gelezen worden als een inhoudelijke afbakening, terwijl het besluit tegelijk een bredere ambitie lijkt te suggereren. De raad vraagt om te verduidelijken hoe open of gesloten de opdracht hier bedoeld is, en om te voorzien dat samenwerking met relevante actoren op het terrein een wezenlijk onderdeel vormt van de aanpak én van de beoordeling.

Terminologie en begripsgebruik

De raad onderschrijft het belang van participatie van personen met een zorg- en ondersteuningsnood (en hun context) op alle niveaus van zorg en ondersteuning. In een welwillende lezing kan de raad vaststellen dat zowel de toelichtende nota als de bepalingen van het besluit een bredere beleidsintentie weerspiegelen dan louter “zorg”, en ook aspecten van ondersteuning, levenskwaliteit en participatie in een ruimere welzijnscontext omvatten.

Vanuit dat perspectief kan “de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood” als een logisch en overkoepelend uitgangspunt worden beschouwd. Tegelijk stelt de raad vast dat deze bredere invalshoek niet steeds expliciet en consequent wordt benoemd. Zo verwijst de titel van hoofdstuk 3 uitsluitend naar “zorg”, terwijl in de artikels zelf termen als “persoon”, “levenskwaliteit” en participatie binnen structuren die zorg en ondersteuning omvatten door elkaar worden gebruikt. Ook begrippen als “patiënt”, “persoon met een chronische aandoening” en “gebruiker” worden in de tekst door elkaar gebruikt, zonder dat steeds duidelijk is of het gaat om bewuste inhoudelijke keuzes dan wel om variërend taalgebruik.

Volgens de raad is deze terminologische onzuiverheid niet louter semantisch, maar inhoudelijk relevant. Een begrip als “patiënt” sluit sterk aan bij een medisch interventiemodel en dekt niet vanzelf een bredere welzijns- en inclusiebenadering. Evenmin situeert elke persoon met een zorg- en ondersteuningsnood zich als “gebruiker” binnen een formeel zorgsysteem, terwijl participatie ook betrekking kan hebben op mensen en contexten die (nog) niet als dusdanig worden gevat.

De raad vraagt daarom dat de Vlaamse overheid de gehanteerde terminologie expliciteert en consequenter toepast. Terminologische helderheid is in deze een randvoorwaarde voor een correcte invulling, beoordeling en evaluatie van de opdracht.